



Razumkov
centre

**УКРАЇНА 2019-2020:
ШИРОКІ МОЖЛИВОСТІ,
СУПЕРЕЧЛИВІ РЕЗУЛЬТАТИ**
(аналітичні оцінки)

**UKRAINE 2019-2020:
BROAD OPPORTUNITIES,
CONTRADICTORY RESULTS**
(Assessments)

Україна-2019: позитивні зміни та
приводи для занепокоєння

Прогнози-2020

Громадська думка про підсумки 2019р.

Ukraine in 2019: Positive Changes
and Reasons for Concern

Forecasts for 2020

Public Opinion on the Results of 2019

ЗМІСТ

I. УКРАЇНА-2019: ПОЗИТИВНІ ЗМІНИ ТА ПРИВОДИ ДЛЯ ЗАНЕПОКОЄННЯ 3	
Безпека і оборона.....4	
Зовнішня політика9	
Внутрішня і правова політика..... 16	
Економіка.....47	
Індекс економічної спроможності населення71	
Енергетика72	
Соціальна сфера75	
Гуманітарна політика.....82	
II. ПРОГНОЗИ-202088	
Безпека і оборона.....88	
Зовнішня політика91	
Внутрішня і правова політика.....93	
Економіка.....104	
Енергетика115	
Соціальна сфера116	
Гуманітарна політика.....120	
III. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2019р. 122	

CONTENT

I. UKRAINE IN 2019: POSITIVE CHANGES AND REASONS FOR CONCERN 134	
Security and Defence..... 135	
Foreign Policy 140	
Domestic and Legal Policy 147	
Economy 178	
Index of Economic Capacity of Households 202	
Energy Sector.....203	
Social Sector.....206	
Humanitarian Policy213	
II. FORECASTS FOR 2020219	
Security and Defence.....219	
Foreign Policy222	
Domestic and Legal Policy224	
Economy235	
Energy Sector.....246	
Social Sector.....247	
Humanitarian Policy257	
III. PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2019253	

Над виданням працювали:

Автори – Ю.Якименко (керівник проекту), А.Биченко, М.Білявський, В.Голуб, В.Зам'ятін, В.Логоцький, К.Маркевич, О.Мельник, М.Міщенко, В.Омельченко, М.Пашков, О.Пищуліна, О.Розумний, В.Сіденко, А.Стецьків, П.Стецюк, М.Сунгуровський, С.Чекунова, Л.Шангіна, В.Юрчишин

Редактори – А.Чернова, Г.Пашкова, Г.Баланович

Дизайн і верстка – Т.Овсяник, О.Шаптала

Authors:

Yakymenko Y. (Project Manager), Bychenko A., Bielawski M., Holub V., Zamyatin V., Lohatskiy V., Markevych K., Melnyk O., Mishchenko M., Omelchenko V., Pashkov M., Pyschulina O., Rozumnyy O., Sidenko V., Steskiv A., Stetsyuk P., Sunhurovskiy M., Chekunova S., Shangina L., Yurchyshyn V.

Editors: Balanovych H., Chernova A., Pashkova H.

Design and layout: Shaptala O., Ovsyanyk T.

УКРАЇНА-2019: ПОЗИТИВНІ ЗМІНИ ТА ПРИВОДИ ДЛЯ ЗАНЕПОКОЄННЯ

2019-й рік був для України рубіжним з точки зору збереження внутрішньо-політичної стабільності та зовнішньополітичної суб'єктності. На сьогодні можна констатувати, що українське суспільство успішно пододало цей рубіж, зберігши громадянську єдність і волю до захисту національного суверенітету. Принциповим здобутком 2019р. можна вважати збереження євроінтеграційного та євроатлантичного курсу за нової влади, зокрема продовження співпраці в рамках Угоди про асоціацію з ЄС, відновлення роботи Комісії Україна-НАТО, подальше реформування Збройних Сил України відповідно до стандартів Альянсу та проведення спільних навчань.

Подвійні, президентські та парламентські, вибори послужили своєрідним “запобіжним клапаном демократії”, що дав вихід накопиченому суспільством невдоволенню і розчаруванню. Хоча електоральне перезавантаження влади і супроводжувалося значною політичною турбулентністю, проте воно поклало край затяжній кризі довіри до ключових владних інститутів держави. З огляду на перманентну загрозу суверенітету України з боку Росії, особливо важливо, що демократичність і законність транзиту влади не була поставлена під сумнів ні всередині країни, ні на рівні міжнародної спільноти.

Оновлена політична система України характеризується концентрацією публічної влади навколо постаті Президента. Його ініціативи та укази виходять далеко за межі конституційних повноважень, однак демонстративно “беруться до виконання” однопартійною парламентською більшістю та Урядом. Суспільна легітимність нової влади базується насамперед на персональній популярності В.Зеленського; інших харизматичних лідерів в її середовищі практично немає.

Концентрація влади навколо президентської вертикалі і доволі висока довіра до ключових інститутів влади відкрили перед Україною нове “вікно можливостей” для ефективних реформаторських змін. Однак новим реформаторам бракує системного підходу та ретельного аналізу наслідків змін, які здійснюються у “турборежимі”. Крім того, ці можливості обмежені об'єктивними зовнішньополітичними та макроекономічними реаліями, які важко назвати сприятливими для України. Далеко не завжди вони відповідають суспільним очікуванням, розігритим передвиборчою риторикою.

Зокрема, це стосується російсько-українського конфлікту і триваючих бойових дій на Донбасі. Задеклароване новообраним Президентом прагнення припинити кровопролиття і реінтегрувати окуповані території наштовхнулося на неприйнятні вимоги російської сторони, виконання яких загрожує Україні політичним колапсом. Відтак, загальна динаміка російсько-українського протистояння впродовж 2019р. свідчить радше про стабілізацію стану затяжного конфлікту малої інтенсивності.

На жаль, поки що немає прогресу і в подоланні іншої ключової проблеми України – скрутного соціально-економічного становища. Навпаки, значна частина соціально-економічних показників у II півріччі 2019р. погіршились, що призвело до зниження економічної спроможності домогосподарств. Поки що Уряду не вдається підвищити темпи економічного зростання. За підсумками року не спостерігається припливу інвестицій, їх частка у структурі ВВП навіть зазнала суттєвого зменшення. На фоні падіння обсягів виробництва української промисловості продовжує зростати торговельний дефіцит країни.

При цьому, ключові компоненти радикально-ліберальної економічної парадигми нового Уряду – дерегуляція, приватизація та захист приватної власності – не зовсім відповідають очікуванням більшості суспільства на послаблення тарифно-цінового пресингу, зростання соціальних стандартів. Це ж стосується й питання запровадження вільного ринку землі сільсько-господарського призначення, яке не знаходить підтримки більшості громадян. У перспективі, невідповідність очікувань і результатів уже впродовж 2020р. може призвести до драматичного розчарування громадян у нещодавно обраній ними владі.

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

Загальна ситуація у сфері національної безпеки, станом на кінець 2019р., принципово не змінилася, порівняно з попереднім роком. У цьому є одночасно і позитив, і негатив. Держава та суспільство доволі успішно витримали випробовування президентськими та парламентськими виборами в умовах російської воєнної агресії та численних зовнішніх і внутрішніх викликів стабільності та безпеці. Однак, відсутність реального прогресу у врегулюванні російсько-українського конфлікту залишається найбільшою загрозою для безпеки країни та, насамперед, для мільйонів громадян, які проживають на окупованих територіях і в безпосередній близькості до зони конфлікту.

Кардинальне перезавантаження влади за результатами виборів породило високі суспільні очікування та, водночас, занепокоєння стосовно способів і спроможності реалізації задекларованих цілей. Неупереджений аналіз, зосереджений, у першу чергу, на періоді діяльності нової влади, покликаний не лише дати попередні оцінки, але й, насамперед, сформулювати краще уявлення стосовно майбутніх кроків, а також можливих сценаріїв розвитку ситуації у сфері національної безпеки.

Безпекове середовище та російсько-український конфлікт

Російсько-український конфлікт упродовж усього 2019р. перебував у фокусі суспільно-політичного життя, виборчих перегонів, а також посідав пріоритетне місце в міжнародному порядку денному. При цьому, як загальний стан безпекового середовища (характер, актуальність викликів і загроз), так і тенденції залишилися практично незмінними, порівняно з попереднім роком. “Прості рішення” кандидата В.Зеленського (припинити стріляти, почати діалог тощо) можливо й сприяли його переконливій перемозі на виборах, але реалізація мирних ініціатив Президента В.Зеленського наштовхнулася на об’єктивні реалії. Незмінними залишилися агресивні наміри Росії, як і позиції, спроможності та воля партнерів України.

Найбільш знаковими подіями в контексті російсько-українського конфлікту були:

- зустріч у Норманському форматі глав України, Росії, Франції і Німеччини 9 грудня у Парижі;
- два обміни полоненими¹;
- розведення військ у районах Станиці Луганської, Золотого та Петрівського².

На перший погляд, всі три події виглядають як суттєві кроки на шляху врегулювання конфлікту. Безумовно позитивними є факти визволення 111 українських заручників і військовополонених, а також відновлення переговорів на найвищому рівні після

трирічної перерви. Водночас, загальна динаміка російсько-українського конфлікту впродовж 2019р. свідчить радше про *стабілізацію стану затяжного конфлікту малої інтенсивності*, ніж про ознаки зрушень у процесі врегулювання³.

Головним результатом зустрічі Нормандської четвірки більшість вітчизняних та іноземних експертів вважають те, що Президент В.Зеленський не переступив “червоні лінії” (федералізація, вибори без виконання безпекових умов і контролю над кордоном) і не вдався до відвертої капітуляції України. Важливо також зазначити, що всі три згадані вище події стали можливими переважно завдяки одностороннім компромісам з боку України, які спричинили хвилю протестів під гаслом “Ні капітуляції!”⁴.

Отже, успіх перших спроб Президента України В.Зеленського з виконання передвиборчих обіцянок був доволі неоднозначним: ситуація принципово не змінилася ні в зоні конфлікту, ні з точки зору перспектив його врегулювання, не призвели до зменшення числа жертв з боку України та не наблизили конфлікт до врегулювання⁵. Більш того, Україна взяла додаткові (легітимізація “формули Штайнмайєра”) або підтвердила існуючі зобов’язання за Мінськими домовленостями, які нав’язані силою у 2014-2015рр. і фактично є російським планом знищення України⁶.

У контексті найбільш важливих, несприятливих для України подій у зовнішньому безпековому середовищі, слід відзначити: (а) радикальну зміну позиції

¹ 7 вересня – за формулою “35 на 35” (в т.ч. 24 українських військових моряків, які мали бути звільнені за рішенням Міжнародного трибуналу ООН з морського права від 25 травня 2019р.); 29 грудня – Україна передала 123 особи в обмін на 76 українських громадян. За різними оцінками, щонайменше 227 громадян України (військовополонених і політичних в’язнів) утримуються на території ОРДЛО та 115 – на території Росії.

² Ворона Ю. Піти чи залишитись. Чи допоможе розведення військ закінчити війну на Донбасі. – Українська правда, 9 жовтня 2019р., www.pravda.com.ua/articles/2019/10/9/7228491.

³ Бойові дії практично не припинялися попри чотири домовленості про перемир’я. Бойові втрати українських силових структур у 2019р. склали більше 110 загиблих, понад 500 – поранених. Див.: Усі загиблі на фронті 2019 року: згадаймо обличчя героїв. – Новинарня, 23 грудня 2019р., <https://novynarnia.com/2019/12/23/usi-zagybli-na-fronti-2019-roku>.

⁴ По всій Україні та за кордоном влаштували віче “Ні капітуляції!”. – Українська правда, 6 жовтня 2019р., www.pravda.com.ua/news/2019/10/6/7228278.

⁵ Більш докладно про підсумки зустрічі Нормандської четвірки див.: Лідери нормандської четвірки зустрілися в Парижі: підсумки переговорів. – РБК-Україна, 10 грудня 2019р., www.rbc.ua/ukr/news/lidery-normandskoy-chetverki-vstretilis-parizhe-1575650592.html.

⁶ Відозва щодо так званих “Мінських домовленостей”. – Майдан закордонних справ, 29 січня 2016р., www.mfa.gov.uk/publications/vidozva-shhodotak-zvanix-minskix-domovlenostej.

лідера Франції Е.Макрона (провідної країни ЄС і учасниці Нормандської четвірки) з огляду на його заяви стосовно необхідності стратегічного діалогу з РФ, “смерті мозку НАТО”, блокування розширення ЄС⁷; (б) втягування України (не без вини вітчизняних політиків) в епіцентр американської внутрішньопартійної боротьби; (в) посилення позицій РФ на світовій арені, її агресивної політики на українському напрямі. Кризові явища в ЄС, ерозія єдності євроатлантичної спільноти, які доволі ефективно підживлюються Кремлем, послаблюють підтримку України з боку Заходу, тоді як загроза з боку Росії залишається незмінною.

Сектор безпеки

Варто насамперед відзначити важливу роль у забезпеченні стабільності під час президентських і дострокових парламентських виборів правоохоронних органів і спецслужб, які гарантували громадський порядок, протидіяли зовнішньому втручання, а також дотримувалися політичної нейтральності. Зміна вищого військово-політичного керівництва та відповідні кадрові зміни вищого керівного складу відомств помітно не вплинули на ефективність повсякденної діяльності структур сектору безпеки і оборони, а також на перебіг процесу реформування.

Аналіз кадрових рішень Президента В.Зеленського дозволяє зробити наступні висновки. Нова влада, з одного боку, дотримується усталеної української практики призначення на ключові посади, керуючись насамперед критерієм лояльності, а не професійності. Наприклад, главою СБУ був призначений друг дитинства і бізнес-партнер В.Зеленського – І.Баканов, який не мав ні досвіду роботи у сфері безпеки, ні профільної освіти. Впродовж неповних шести місяців Президент змінив двох Секретарів РНБО – координаційного органу з питань національної безпеки і оборони⁸. З іншого боку, кадрові “чистки” в силовому блоці були менш масштабними, ніж зазвичай після зміни президентів. Міністр оборони С.Полторак залишався на посаді до моменту формування нового Уряду, а Міністр внутрішніх справ (з 2014р.) А.Аваков зберіг посаду в новому Кабінеті Міністрів. Керівником оборонного відомства вперше з 2014р. став дійсно цивільний міністр – А.Загороднюк (колишній голова Проектного офісу реформ при МО).

У контексті перебігу процесів реформування слід констатувати радше дотримання послідовності, ніж радикальності. Запорукою цьому можливо є напрацьована за попередні п’ять років нормативно-правова база, доволі позитивні результати виконання діючих планів реформування. Крім того, у травні 2019р. було ухвалене рішення РНБО про здійснення низки оглядів у сфері безпеки⁹, за результатами яких передбачається підготовка відповідних стратегічних і програмних документів, планів їх реалізації. Водночас, попри посилення на ст.27 Закону України “Про національну безпеку України”, РНБО обмежилася проведенням *комплексу оглядів* в окремих сферах замість проведення *комплексного огляду* сектору безпеки, що може негативно вплинути на системність наступної Стратегії національної безпеки.

Упродовж 2019р. тривала робота з удосконалення нормативно-правової бази, спрямована на зміцнення обороноздатності¹⁰, системи громадської, інформаційної, кібернетичної, економічної, енергетичної безпеки, захисту критичної інфраструктури тощо. Одним із пріоритетних напрямів законотворчої діяльності залишається підвищення соціальних гарантій персоналу і ветеранів, підвищення престижу військової служби¹¹. Т.зв. “турборежим” законодавчої активності не обійшов стороною сферу безпеки, але більшість законопроектів були спадком попередньої Верховної Ради та мали метою вдосконалення чинного законодавства шляхом внесення змін і доповнень. Разом з тим були запропоновані певні інновації. Наприклад, запроваджено “план оборони України”¹² – новий документ у структурі оборонного планування, доцільність та ефективність якого можна буде об’єктивно оцінити лише згодом.

11 грудня 2019р. Президент України підписав Закон “Про Державний бюджет України на 2020р.”, у якому 245,8 млрд. грн. (5,45% ВВП) призначені на забезпечення національної безпеки. З них 135,5 млрд. грн. (3% ВВП) спрямовуються на оборону, в т.ч. 35,4 млрд. грн. – на закупівлю, модернізацію і ремонт озброєнь і військової техніки (на 7,8 млрд. грн. більше, ніж у 2019р.). На цивільну безпеку виділяється 110,3 млрд. грн. (2,45% ВВП), за рахунок чого передбачається, зокрема, підвищити грошове утримання персоналу цього сектору на 6-15%.

⁷ Цюпин Б. Макрон виправдовує “діалог” з Росією і критикує Туреччину перед лондонським самітом НАТО. – *VOA*, 29 листопада 2019р., <https://ukrainian.voanews.com/a/macron-nato-russia-turkey/5186100.html>.

⁸ Крім персональних змін у РНБО, Указом Президента України №764 від 18 жовтня 2019р. затверджена нова структура Апарату РНБО у складі 22 служб за сферами безпеки та видами адміністративної діяльності. Беручи до уваги традиційно низьку ефективність цього органу, такий його склад – без зміни повноважень і місця в загальній структурі системи забезпечення національної безпеки України – може бути оцінений як структурно надмірний і функціонально недостатній.

⁹ Оборонний огляд; огляд громадської безпеки та цивільного захисту; огляд стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом; огляд загальнодержавної системи боротьби з тероризмом; огляд розвідувальних органів України. Див.: Рішення РНБО України “Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України”, введено в дію Указом Президента №225 від 16 травня 2019р.

¹⁰ Див., наприклад: Інформаційна довідка щодо нормативно-правових актів, прийнятих у 2019р. на офіційному сайті Міністерства оборони України, www.mil.gov.ua/diyalnist/zakonotvorcha-diyalnist.

¹¹ Закони України “Про внесення змін до ст.13 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” щодо посилення соціального захисту окремих категорій осіб з інвалідністю внаслідок війни”; “Про внесення змін до ст.6 Закону України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” щодо забезпечення прав військовослужбовців Військово-Морських Сил та Повітряних Сил Збройних Сил України на отримання статусу учасника бойових дій”; “Про внесення змін до Закону України “Про військовий обов’язок і військову службу” щодо удосконалення деяких питань проходження громадянами військової служби”.

¹² Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про оборону України” щодо організації оборони держави”.

Збройні Сили

У 2019р. у Збройних Силах України (ЗСУ) тривали реформи, пріоритетними напрямками яких новий Міністр оборони А.Загороднюк вважає, насамперед зміну структури оборонного відомства, прийняття низки нових профільних законів, викорінення корупційних схем, реформування управління ЗСУ за стандартами НАТО¹³.

На практиці впродовж 2019р. робота з реформування ЗСУ здійснювалася переважно згідно з планами, напрацьованими попередньою владою, а повсякденна діяльність зосереджувалася на виконанні завдань у зоні конфлікту, а також на покращенні кількісних і якісних показників оперативної і тактичної підготовки військ. Україна продовжує отримувати суттєву матеріальну, військово-технічну та консультативну допомогу з боку НАТО та країн-партнерів¹⁴. Українські військовослужбовці також беруть активну участь у міжнародних військових навчаннях і заходах з підтримки глобального миру та безпеки. Так, майже 350 військовослужбовців ЗСУ наразі задіяні у восьми міжнародних операціях під егідою ООН і НАТО¹⁵.

У зоні Операції Об'єднаних сил (ООС) головні зусилля ЗСУ зосереджувалися на виконанні Мінських домовленостей стосовно припинення вогню, розведення військ у Станиці Луганській, Золотому, Петрівському, на визначенні та підготовці нових ділянок розведення, а також на покращенні підготовки сил і засобів Об'єднаних сил, підвищенні рівня боєздатності підрозділів до виконання завдань за призначенням, вирішенні гуманітарних питань і реалізації проектів цивільно-військового співробітництва в роботі з цивільним населенням у зоні відповідальності.

У 2019р. державні видатки на національну безпеку і оборону зросли на 11,3% (213,3 млрд. грн.), що дозволило, насамперед підвищити рівень соціального захисту персоналу. Розмір грошового утримання зріс на близько 30%, збільшені мінімальний рівень виплат для контрактників першого року служби (10 тис. грн.), а також розмір винагороди за безпосередню участь в ООС (до 17 тис. грн.). Фінансування програм Міністерства оборони зросло на 22,6% (100,7 млрд. грн.).

Мірою зростання бюджету МО (як і інших силових відомств) дедалі актуальнішою є проблема цільового, ефективного та ритмічного використання коштів. Так, станом на 1 жовтня 2019р., залишки

невикористаних коштів загального фонду на рахунках головних розпорядників коштів у сфері безпеки і оборони становили 12,1 млрд. грн. за дебіторської заборгованості у 19,4 млрд. грн.¹⁶

У 2019р. Збройні Сили отримали 7 434 од. озброєнь і військової техніки: близько 700 од. ракетно-артилерійських озброєнь, близько 900 – бронетанкової та автомобільної техніки, 90 літальних апаратів (літаків, вертольотів, БЛА), п'ять бойових катерів і кораблів, близько 700 зразків техніки зв'язку, автоматизації, управління військами та кіберзахисту. Серед великих новітніх розробок українська армія отримала одразу кілька модернізованих вертольотів радіоелектронної боротьби, партію із 40 спеціальних броньованих автомобілів і перші 100 серійних ракет "Вільха". Завершені випробування протикорабельної ракети "Нептун"¹⁷.

З огляду на недостатність національних спроможностей для забезпечення масштабів і темпів модернізації парку озброєнь і військової техніки, Україна не лише розраховує на міжнародну допомогу, але й робить важливі кроки в напрямі вдосконалення можливостей придбання імпортованих озброєнь, у т.ч. з перспективою розвитку власної оборонно-промислової бази. Згідно з Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення закупівель продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом" (січень 2019р.), державним замовникам (у т.ч. Міністерству оборони та Генштабу) дозволено купувати продукцію військового призначення та військові послуги за кордоном. Це сприятиме розширенню можливостей з озброєння ЗСУ та участі держави у програмі Пентагону "Міжнародні військові продажі" (*Foreign Military Sales, FMS*).

У IV кварталі 2019р. Міноборони разом із закупівлею вітчизняних протитанкових ракетних комплексів, уклало зі США контракт на постачання 10 пускових установок *Javelin*, 150 ракет та обладнання до них на суму \$39,2 млн.¹⁸ У рамках безпекової підтримки України у сфері безпеки США планують передати Києву ще три патрульні катери типу *Island* на додаток до вже переданих і прийнятих на озброєння ВМС катерів цього типу "Старобільськ" і "Слов'янськ"¹⁹.

Сектор цивільної безпеки

У грудні 2019р. виповнилося п'ять років з початку офіційної роботи Консультативної місії Європейського Союзу (КМЄС) в Україні. Початковий мандат Місії передбачав лише надання стратегічних

¹³ Пріоритетні напрямки реформи Міністерства оборони та Збройних Сил України на 2019-2020рр. – Офіційний сайт МО України, www.mil.gov.ua/prioritetni-napryamki-reformi-ministerstva-oboroni-ta-zbrojnih-sil-ukraini-na-2019-2020-roki.html.

¹⁴ Зарубіжні інструктори задіяні до підготовки українських військових у форматі навчально-тренувальних місій *JMTG-U* (США, Канада, Литва, Польща, Данія, Швеція), *ORBITAL* (Велика Британія), *UNIFIER* (Канада), експертну допомогу на постійній основі надають 39 іноземних радників з 11 країн НАТО, в т.ч. група радників стратегічного рівня. Найбільші об'єми військово-технічної допомоги надійшли від США. *Facebook* Посольства України в США, 13 серпня 2019р, www.facebook.com/ukr.embassy.usa/posts/2424967694213115.

¹⁵ Участь ЗС України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки. – Офіційний сайт МО України, www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist.

¹⁶ Коментар до закриття бюджетного 2019р.: оперативні дані. – Офіційний сайт Міністерства фінансів України, 2 січня 2020р., https://mof.gov.ua/uk/news/komentar_do_zakrittia_biudzhethnogo_2019_roku_operativni_dani-1974.

¹⁷ Скільки озброєння та військової техніки поставлено у війська у 2019р. – Офіційний сайт МО України, 26 грудня 2019р., www.mil.gov.ua/news/2019/12/26/skilki-ozbroennya-ta-vijskovoi-tehniki-postavleno-u-vijska-u-2019-rocz.

¹⁸ Держдепартамент США схвалив продаж 150 ракет *Javelin* Україні. – *DW*, 3 жовтня 2019р., www.dw.com/uk.

¹⁹ США передадуть ВМС ЗС України ще три патрульні катери класу "Island". – Офіційний сайт МО України, 13 листопада 2019р., www.mil.gov.ua/news/2019/11/13/ssha-peredadut-vms-zs-ukraini-shhe-tri-patrujni-kateri-klasu-island.

консультацій, але у процесі діяльності був розширений на більш практичні аспекти підтримки та на регіональний рівень²⁰. Без перебільшення, КМЄС в Україні може претендувати на звання однієї з найуспішніших безпекових місій ЄС. Важко переоцінити також практичну та символічну важливість цієї Місії для України. Крім іншого, мандат КМЄС став стимулом для розвитку інтегрованого підходу до цивільного сектору безпеки, що особливо важливо в умовах гібридних загроз, розмивання меж між військовими та невійськовими методами агресії й захисту.

У травні 2019р. ухвалено рішення стосовно подовження мандата КМЄС до 31 травня 2021р. та збільшення на 25% бюджету, що є підтвердженням: (а) незмінної підтримки реформ в Україні з боку ЄС; (б) ефективності роботи КМЄС протягом п'яти років; (в) зростання інтенсивності та масштабів заходів, спрямованих на підтримку реформування та діяльності сектору цивільної безпеки України²¹.

Реформування МВС

Міністерство внутрішніх справ є хоч не єдиною, але ключовою структурою сектору цивільної безпеки з точки зору кількості підпорядкованих структур і, відповідно, функцій. Загалом, реформування органів системи МВС у 2019р. здійснювалося згідно із затвердженою у 2017р. Стратегією і щорічними планами заходів з її реалізації²². Серед найбільш суспільно значущих нових ініціатив, слід виокремити проект "Поліцейський офіцер громади"²³, отримання перших п'яти вертольотів у рамках створення Єдиної авіаційної системи МВС²⁴, започаткування проекту будівництва україно-французьких патрульних кораблів для посилення морської безпеки²⁵.

Як зазначалося вище, кадрові зміни в системі МВС майже не торкнулися вищого рівня, що також є, з одного боку, фактором забезпечення послідовності реформ, а з іншого – стримує можливості вирішення накопичених раніше проблем діяльності відомства. Офіційна статистика свідчить про позитивний вплив результатів реформування на стан громадської безпеки: зниження рівня злочинності, особливо

кількості тяжких злочинів, а також зростання рівня розкриття злочинів²⁶.

Водночас, на думку експертів, багато змін у МВС загалом і в Національній поліції зокрема мають несистемний, точковий, популістський характер²⁷. Підтвердженням цьому є резонансні події, зокрема, пов'язані із злочинними діями та бездіяльністю правоохоронців низової та середньої ланок, неспроможність розслідувати вбивства відомих активістів і журналістів, а також скандальні спроби завершити такі справи сумнівним шляхом²⁸. Традиційною з початку реформування Патрульної поліції є проблема браку і високої плинності кадрів, зумовлених недосконалістю законодавства, недостатнім матеріально-технічним забезпеченням, низьким рівнем соціального захисту поліцейських, їх слабкою мотивацією.

Служба безпеки України

Служба безпеки України залишається чи не єдиною структурою, що протягом останніх років так і не отримала програми *системного* реформування. Водночас, навіть за відсутності комплексного документа реформи, СБУ доволі успішно виконує покладені на неї чинним законодавством завдання та здійснює різнопланові заходи з удосконалення власних структур і методів роботи. Відомчі підсумки діяльності за 2019р. є дійсно вражаючими як за кількістю викритих і попереджених злочинів, так і за їх матеріальним виміром²⁹. Кількість і характер злочинів говорять самі за себе: державна зрада – 57, шпигунство – 7, посягання на територіальну цілісність і недоторканність – 4, терористична та диверсійна діяльність – 54. Крім того, СБУ звітує про високі досягнення за іншими профільними та непрофільними для спецслужби напрямками³⁰.

Реформування СБУ є знаковою складовою реформ усього сектору безпеки України і здатності нової влади довести власну дієздатність. На жаль, уже за нової влади спостерігається послідовність у зволіканні з реформуванням СБУ. Підготовлений ще у 2016р. проект концепції реформи СБУ так і не був затверджений, а робота над проектом Закону про

²⁰ Наша місія: Сектор цивільної безпеки; Про нас; Наші пріоритети; Регіональні представництва; Прогрес у реформуванні. – Офіційний сайт КМЄС, www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/about-us.

²¹ EUAM Ukraine: Council extends mission and approves budget increase. Council of the European Union, 13 May 2019, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/13/euam-ukraine-council-extends-mission-and-approves-budget-increase.

²² Розпорядження КМУ "Про схвалення Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020р." №1023 від 15 листопада 2017р.

²³ В Україні запустили проект "Поліцейський офіцер громади". – Офіційний сайт Національної поліції України, 28 травня 2019р., www.npu.gov.ua/news/preventivna-robota/v-ukrajini-zapustili-proekt-policzejskij-oficzer-gromadi.

²⁴ Єдина система авіаційної безпеки та цивільного захисту МВС України. – Офіційний сайт МВС України, 25 червня 2019р., https://mvs.gov.ua/ua/infographic/ministerstvo_vnutrishnih_sprav/dina_sistema_aviacijnoi_bezpeki_ta_civilnogo_zahistu_MVS_Ukraini.htm.

²⁵ 20 сучасних патрульних катерів: Арсен Аваков підписав із французьким урядом спільний проект. – Офіційний сайт МВС України, 19 листопада 2019р., <https://mvs.gov.ua>.

²⁶ Скорочення кількості тяжких та особливо тяжких злочинів фіксується упродовж останніх трьох років, їх кількість скоротилася на 17%, рівень розкриття – майже 91% кількості скоєних у 2019р. Див.: У 2019р. рівень злочинності знизився на 11 відсотків... – Поліція Донеччини, 8 серпня 2019р., <http://police.dn.ua/news/view/u-2019-rotsi-riven-zlochinnosti-znizivsya-na-11-vidsotkiv-porivnyano-z-2018-rokompershij-zastupnik-glavi-natspolitsii>.

²⁷ Чотири роки Нацполіції: реформа чи зміна форми? – Укрінформ, 4 вересня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2753095-cotiri-roki-nacpolicii-reforma-ci-zmina-formi.html>.

²⁸ Див., наприклад: Які найгучніші правопорушення були скоєні поліцейськими в Україні. – Слово і діло, 6 серпня 2019р., www.slovoidilo.ua/2019/08/06/infografika/suspilstvo/yaki-najhuchnishi-pravoporushennya-buly-skojeni-policejskymy-ukrayini; Вбивство Шеремета: у журналістів-розслідувачів залишилось багато питань. – BBC Україна, 12 грудня 2019р. www.bbc.com/ukrainian/features-50762489.

²⁹ Попереджені теракти, засуджені зрадники та протидія корупції в оборонній сфері – контррозвідка СБУ підбила підсумки роботи за рік. – Офіційний сайт СБУ, 27 грудня 2019р., <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/6923#.Zml7tESC.dpbs>.

³⁰ 100 днів: результати СБУ. – Офіційний сайт СБУ, 12 грудня 2019р., <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/6847#.fRranyqf.dpbs>.

СБУ, станом на кінець 2019р., не завершена. Публічна презентація проекту викликала хвилю критики як вітчизняного експертного середовища, так і партнерів з ЄС і НАТО. Зазначені проекти передбачають збереження за СБУ деяких повноважень у боротьбі з організованою та економічною злочинністю, а створення ефективного парламентського нагляду за службою відкладене на невизначений час. Це ускладнює реформування не лише самої СБУ, але й усієї сфери боротьби з економічною злочинністю, зокрема шляхом створення Бюро фінансових розслідувань.

Оборонна промисловість

У 2019р. відбулася суттєва зміна керівних кадрів, відповідальних за формування та реалізацію оборонно-промислової політики (Мінекономіки), у структурах забезпечення функціонування та розвитку оборонної промисловості, а також у більшості провідних оборонних підприємств. Найголовнішим підсумком діяльності державного сектору оборонної промисловості, в т.ч. ДК “Укроборонпром” як головного суб’єкта, у 2019р. слід вважати послідовне виконання державного оборонного замовлення, що є заслугою не лише нового керівництва³¹, оскільки ґрунтовна база для сучасного етапу розвитку вітчизняної оборонної промисловості була закладена попередніми роками³². Наразі триває підготовка концепції і стратегії розвитку оборонної промисловості за результатами огляду ОПК, який планується завершити в березні 2020р.

Водночас, завдяки приходу нових кадрів розпочато вжиття низки довгоочікуваних заходів, зокрема:

- консолідований аудит “Укроборонпром” (контракт на його проведення укладений з компанією *Baker Tilly Ukraine*, яка вже провела фінансовий аудит ДК “Укрспецекспорт”);
- покращення фінансового стану та стабілізація діяльності чотирьох підприємств “Укроборонпром” (Харківське конструкторське бюро машинобудування ім.О.О.Морозова, Житомирський і Миколаївський бронетанкові заводи та завод “Палада”);
- скорочення кількості спецекспортерів, підвищення якості їх послуг і лібералізація експорту озброєнь (планується залишити у складі “Укроборонпром” двох спецекспортерів);
- розв’язання проблем із заборгованістю підприємств “Укроборонпром”³³;

- мала приватизація. У складі “Укроборонпром” планується залишити близько 80 підприємств і конструкторських бюро, а Концерн буде перетворений на холдингову компанію.

У 2019р. також сталася показова подія, пов’язана з можливою купівлею китайськими компаніями понад 50% акцій компанії “Мотор Січ”. Обладка має довгу історію та була призупинена на фінальній стадії завдяки втручання США. Наразі справа перебуває на контролі Антимонопольного комітету України, але, в разі її реалізації, можуть бути завдані неправні збитки обороноздатності держави, а також відносинам Україна-США³⁴.

Висновки

Загальна ситуація у сфері національної безпеки принципово не змінилася за останні 12 місяців, що дає підстави для задовільної оцінки діяльності нової влади, з одного боку, а з іншого – є приводом для занепокоєння, особливо з точки зору занадто високих соціальних очікувань громадян від неї. Насамперед, це стосується примарних перспектив врегулювання російсько-українського конфлікту та безпеки мільйонів громадян, які проживають на окупованих територіях і в безпосередній близькості до зони конфлікту.

Перші спроби впровадження мирних ініціатив Президента В.Зеленського можна розглядати як певні тактичні та іміджеві успіхи, за які Україна заплатила односторонніми компромісами, справжні наслідки яких будуть відомі лише з часом.

Одним з найбільш важливих показників ефективності діяльності сектору безпеки у 2019р. було забезпечення безпеки і стабільності під час проведення двох виборчих кампаній. Важливо також, що зміни військово-політичного керівництва і вищого керівного складу держави помітно не вплинули на діяльність структур сектору безпеки та перебіг процесів реформування. Наразі слід констатувати радше дотримання послідовності, ніж радикальності дій нової влади у сфері національної безпеки і оборони. Свідченням цьому, зокрема, є обсяги та розподіл видатків бюджету-2020 на національну безпеку. Наслідки ж окремих інновацій (наприклад, “план оборони України”) можна буде об’єктивно оцінити лише згодом. Найбільш “проблемним спадком” 2019р. і викликом для влади у 2020р. будуть врегулювання російсько-українського конфлікту та розслідування резонансних злочинів.

³¹ Укроборонпром поставив військам 4 834 од. відремонтованих і модернізованих озброєнь. – Офіційний сайт “Укроборонпром”, <https://ukroboronprom.com.ua>.

³² Так, у 2018р. ухвалена низка концептуальних документів, що передбачають комплексну перебудову системи державного управління оборонною промисловістю, організаційно-виробничої діяльності підприємств, досягнення балансу власного виробництва та імпорту. Див.: Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028р., Розпорядження КМУ №442 від 20 червня 2018р., Стратегія відродження авіабудування до 2020р., Розпорядження КМУ №429 від 10 травня 2018р.

³³ У складі Концерну 46 підприємств є збитковими. 43 підприємства мають заборгованість із заробітної плати в обсязі 445 млн. грн. З них погашено 55 млн грн., до кінця 2019р. планувалося погасити близько 100 млн. грн. боргів із зарплати. Залишається заборгованість із податків і спецпенсій (близько 1,1 млрд. грн.) і 4,2 млрд. грн. заборгованості постачальникам. Див.: Зарплатні борги на підприємствах Укроборонпрому сягнули 445 мільйонів. – Укрінформ, 5 листопада 2019р., www.ukrinform.ua/rubric-economy/2812149-zarplatni-borgi-na-pidприємствah-ukroboronpromu-sagnuli-445-miljoniv.html.

³⁴ Каневський Г. Дракон зачався. Чому продаж “Мотор Січі” підриває національну безпеку України. – Українська правда, 28 серпня 2019р., www.pravda.com.ua/articles/2019/08/28/7224606.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Процес становлення нової влади в Україні, її перші кроки на світовій арені відбувалися в умовах складної внутрішньої ситуації, несприятливої геополітичної динаміки, на фоні “гібридної війни”, розв’язаної Кремлем. Слід констатувати, що зовнішня політика України вимушено була сфокусована на проблемах безпеки.

Очевидними топ-напрямами української дипломатії були (і залишатимуться у найближчій перспективі) – опір російській агресії, збереження міжнародної допомоги та солідарності, забезпечення зовнішніх умов для зміцнення безпеки і розвитку країни в умовах неоголошеної війни.

Загальні характеристики зовнішньої політики нової влади

Після зміни вищих владних інститутів України у 2019р., *зовнішньополітичний курс держави залишається послідовним на основних стратегічних напрямках*. Нині не простежується ознак кардинальної корекції української зовнішньої політики, яка б стала “сюрпризом” для країн-партнерів.

Характеризуючи в цілому зміст і спрямованість зовнішньої політики нової влади, слід відзначити наступне.

Перше. Спостерігається рух у фарватері підходів і пріоритетів попереднього зовнішньополітичного курсу. Влада задекларувала наміри щодо поглиблення європейської і євроатлантичної інтеграції, розвитку партнерства зі США, врегулювання проблем з країнами-сусідами, припинення війни на Донбасі¹. Проте, сучасні реалії, принаймні на “російському” та “американському” напрямках не дають підстав для оптимістичних прогнозів.

Друге. У цілому географію закордонних візитів і зустрічей нового Президента можна оцінити як влучну, з огляду на геополітичну логіку та національні інтереси країни. Йдеться про відвідання штаб-квартири ЄС у Брюсселі, візити до Парижа і Берліна, зустріч з керівництвом Канади в Торонто, перемовини в Анкарі, візити до Польщі, країн Балтії². Також слід нагадати про участь у ГА ООН, контакти з керівництвом США, Японії, Росії. Але передчасно було б очікувати від цих контактів суттєвих “проривів”: вони мали переважно ознайомчий характер і були спрямовані на налагодження особистих контактів, “режиму довіри”, набуття досвіду перемовин на вищому рівні.

Третє. Оцінки міжнародної діяльності Уряду та Парламенту, зокрема його профільних комітетів (у т.ч. ефективність міжпарламентських відносин), можуть бути скоріше попередніми, з огляду на короткий термін повноцінної роботи цих інституцій. У Парламенті триває процес ухвалення пакета

законопроектів з європейської інтеграції України. Однак, слід зазначити, що стратегічні питання зовнішньої політики, на жаль, залишаються поза увагою Верховної Ради (зокрема це стосується базового Закону “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики”, який є застарілим і потребує оновлення). Крім того, деякі законодавчі ініціативи у сферах, де тривають реформи (і не тільки) викликали занепокоєння міжнародних партнерів України (докладніше див. розділ *Внутрішня політика*).

Водночас, характер здійснення новою владою зовнішньополітичної діяльності протягом 2019р. висвітлив деякі проблемні моменти, які вже мали і можуть мати негативні наслідки.

Брак програмних, концептуальних підходів і стратегічного бачення

Зовнішньополітичної стратегії держави, чітко визначених засад політики України на світовій арені – немає. Цю проблему не вирішують деякі концептуальні документи, ухвалені новою владою. Зокрема, Указ Президента “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави” лише в надто узагальненому вигляді окреслює деякі напрями дій влади у зовнішній політиці³. Своєю чергою, ухвалена Програма діяльності Уряду у її зовнішньополітичній частині має фрагментарний, вибірковий, неповний характер і лише частково кореспондується з пріоритетами, окресленими у президентському Указі⁴.

Більше того, цей документ фактично відсторонює МЗС від ключових зовнішньополітичних напрямів – європейської та євроатлантичної інтеграції, відносин з США та Росією. МЗС з обмеженими функціями де-факто перетворюватиметься на “додаток” до Офісу Президента.

Брак стратегії загрожує вкоріненню “тіньового впливу” та режиму ручного керування зовнішньою політикою найближчим оточенням Президента. Окремі симптоми цих явищ проявилися у 2019р., зокрема на російському напрямі. Можна згадати

¹ Зокрема, у своїй інавгураційній промові 20 травня 2019р. Президент України В.Зеленський наголосив на тому, що “найпершим завданням” є припинення вогню на Донбасі, рух до Європи і набуття стандартів НАТО. Наступного дня він зустрівся з представниками Адміністрації США і закликав посилити санкції проти Росії. Див.: Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського 20 травня 2019р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>.

² Зокрема, з Президентом Литви Г.Науседою було підписано Декларацію про стратегічне партнерство між Україною і Литвою на 2020-2024рр. В.Зеленський протягом півроку перебування на посаді Президента побував у всіх трьох країнах Балтії. А з президенткою Естонії К.Кальюлайд мав чотири зустрічі. Див.: Кияк М. Балтійський велозвіт: якими є результати Зе-поїздки до Талліна і Вільнюса. – Європейська правда, 29 листопада 2019р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/11/29/7103623>.

³ Указ Президента України “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави” №837 від 8 листопада 2019р.

⁴ Програма діяльності Кабінету Міністрів України, <https://program.kmu.gov.ua>.

інтерв'ю впливового олігарха І. Коломойського *The New York Times* (13 листопада 2019р.), який наголошував на необхідності відновлення відносин з Росією і дистанціювання від Заходу⁵, та подібні за змістом висловлювання деяких осіб з найближчого оточення Президента. Такі впливи сприяли утвердженню спрощеного підходу до розв'язання конфлікту з Росією (“Просто перестать стрелять...”⁶), готовності до здійснення невинуватених односторонніх поступок країні-агресору (див. нижче) та “стигматизації” опонентів такої позиції. У підсумку, це посилювало напруженість у суспільстві, призвівши до акцій протесту та створення “Руку опору капітуляції”.

Проблеми структурних і кадрових трансформацій

Розпочата у грудні 2019р. структурна реорганізація МЗС⁷ залишає поза увагою ключові напрями (РФ, США і Канада), що не відповідає зовнішньополітичним пріоритетам, задекларованим керівництвом країни. З іншого – запровадження зовнішніх конкурсів на ключові посади МЗС загрожує депрофесіоналізацією зовнішньополітичного відомства. Здійснені ротації у дипломатичному корпусі – відкликано 12 керівників посольств у ряді країн (зокрема, США, Аргентина, Чілі, Ватикан, Вірменія та ін.) і кілька призначено.

З огляду на фактично провідну роль Офісу Президента у здійсненні зовнішньополітичної діяльності, значною проблемою є коротка “лава запасних” нової влади, орієнтація Президента переважно на власну команду з “Кварталу 95”. В. Зеленський зізнався: “Відбулось так, що більше ніж нікому не можна вірити. Тобто зовсім немає людей, яким можна довіряти. Крім нашого вузького кола, всі брешуть”⁸. Відтак, важливі кадрові призначення відбувалися за принципом особистого знайомства, рекомендацій найближчого оточення. Показовий приклад – призначення шоумена С. Сивохоу на посаду радника Секретаря РНБО з реінтеграції Донбасу тощо.

Деякі кадрові пертурбації несприятливо позначались як на іміджі влади, так і на іміджі країни. Унаслідок скандальної відставки голови Комітету ВРУ з питань зовнішньої політики та міжпарламентського співробітництва Б. Яременка, ця посада ключового Комітету залишалася тривалий час вакантною. Через внутрішні суперечності у владній команді

відбулася зміна секретаря РНБО. Схожими є мотиви відставки заступника Міністра закордонних справ О. Зеркаль. Без належного пояснення відбулися зміни у складі українського представництва Тристоронньої контактної групи в Мінську.

До цього переліку проблем можна додати помітний брак досвіду як значного числа депутатів, до недавнього часу далеких від проблем зовнішньої політики, так і Уряду, який за середнім віком у 39 років нині є наймолодшим у Європі⁹ і ряд членів якого не мають належного політичного та адміністративного досвіду.

Проблема комунікації з суспільством щодо зовнішньополітичних питань

Помітною проблемою є брак комунікації нової влади з громадськістю. Деякі важливі кроки і рішення влади мали непрозорий характер. Зокрема йдеться про ухвалення українською стороною “формули Штайнмайера”, а також невизначеність і різне тлумачення т.зв. “формули Зеленського” з врегулювання конфлікту на Донбасі, що викликало суспільні протести і спільну заяву трьох опозиційних фракцій; непрозорі, раптові зміни та перестановки у складі української частини Тристоронньої контактної групи в Мінську. Бракувало публічності й в діях президентської команди на американському напрямі. Спричинив суспільний резонанс “утаємничений” візит Президента до Оману тощо.

Зовнішня політика України на деяких пріоритетних напрямках

Російський напрям

Політика української влади на російському напрямі була сфокусована переважно на темі Донбасу. Керівництво країни намагалося досягти якомога швидше певних компромісів з Кремлем через односторонні поступки, пом'якшення офіційної риторики щодо РФ і відновлення діалогу¹⁰. Про наміри влади щодо оперативного врегулювання/мінімізації конфлікту на Сході України заявляв у серпні 2019р. глава МЗС В. Пристайко під час виступу у Верховній Раді¹¹. (Уже 3 грудня 2019р. на засіданні РНБО було затверджено п'ять сценаріїв реінтеграції окупованого Донбасу).

Унаслідок цього відбулося розмороження процесу обміну полоненими, розведення військ у трьох

⁵ Див.: Россия нам нужна, а о крови забудут. Главное из скандального интервью Коломойского NYT. – НВ, 13 ноября 2019г., <https://nv.ua/ukraine/politics/kolomoyskiy-dlya-the-new-york-times-shokiruyushchie-zayavleniya-intervyu-novosti-ukrainy-50053285.html>.

⁶ Мне нравится план Волкера о введении миротворцев и прекращении огня на Донбассе, – Зеленский. – Цензор.НЕТ, 21 марта 2019г., https://censor.net.ua/news/3117954/mne_nravitsya_plan_volкера_o_vvedenii_mirovtortsevoj_i_prekraschenii_ognya_na_donbasse_zelenskiyi.

⁷ МЗС з обмеженою відповідальністю – В.Кравченко. – Дзеркало тижня, 15 січня 2020р., <https://dt.ua/internal/mzs-z-obmezhenoyu-vidpovidalnisty-335604.html>.

⁸ Зеленський зізнався, що не довіряє нікому, крім людей зі свого кола. – Українська правда, 17 липня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/07/17/7221204>.

⁹ Юні і зелені: Уряд України – наймолодший у Європі. – DW, 3 вересня 2019р., https://www.dw.com/uk/юні-і-зелені-уряд-україни-наймолодший-у-європі/a-50262907?fbclid=IwAR3HMzQy3vaXGfY3-KZ4lwS_y4gCrsGlXfIOKz0_F7lc-IVlib_SbEaQm0A.

¹⁰ Зокрема йдеться про: (а) утримання від різких заяв на адресу Росії; (б) заяви Голови Офісу Президента А. Богдана про перспективи запровадження “двомовності” на Донбасі і про можливість проведення референдуму щодо мирних угод з РФ; (в) ініціатива Л.Кучми в рамках Тристоронньої контактної групи (ТКГ) в Мінську щодо перегляду режиму “блокади” з ОРДЛО; (г) звільнення зі складу української делегації в ТКГ “непоступливого” Р.Безсмертного; (д) погодження формули Штайнмайера тощо.

¹¹ За словами В. Пристайки: “Зараз не так важливо, як ми це будемо робити: чи шляхом залучення миротворчих місій або шляхом виконання “Мінська”. Критично важливо інше – у нас на це півроку. Я національну дипломатичну службу на цей піврічний термін”. Див: Пристайко: за пів року необхідно кардинально просунути у вирішенні конфлікту на Донбасі. – Європейська правда, 29 серпня 2019р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/08/29/7100217>.

населених пунктах. Також відбувся саміт лідерів Нормандської четвірки, на якому ухвалені “Загальні узгоджені висновки Паризького саміту в Нормандському форматі 9 грудня 2019р.”¹².

Цей документ має загалом декларативний, рамковий характер. “Висновки” скоріше зорієнтовані на досягнення локальних ситуаційних компромісів на кшталт “розробки оновленого плану розмінування”, “домовленості щодо трьох додаткових ділянок розведення сил”, “домовленості про нові пункти перепуску” тощо. Водночас, ключовий пункт про “режим припинення вогню до кінця 2019р.”, станом на січень 2020р., не виконується окупаційними військами. Але базові питання врегулювання конфлікту на Донбасі – “визначення політичних і безпекових умов... для організації місцевих виборів”¹³ – відкладені на наступну зустріч “четвірки”, яка має відбутися упродовж чотирьох місяців.

Ініціативи української сторони залишаються безрезультатними – Кремль демонструє небажання до компромісів. Російська сторона зміцнює напруженість, даючи зрозуміти, що буде розмовляти з Києвом в ультимативному тоні і з позиції сили.

Ворожі дії російської сторони протягом 2019р.:

- 24 квітня 2019р. набув чинності “гуманітарний” Указ В.Путіна про “паспортизацію” ОРДЛО. 17 липня оприлюднено Указ про спрощення отримання російського громадянства жителями Донецької і Луганської областей;
- з 1 червня Уряд РФ запровадив обмеження на постачання вугілля, нафти і нафтопродуктів до України;
- 11 липня Генпрокуратура РФ визнала Світовий конгрес українців небажаним в РФ;
- 16 липня російська сторона ініціювала позачергове засідання РБ ООН з розгляду українського Закону про мову;
- 5 вересня на Східному економічному форумі В.Путін висловив відверте попередження новій українській владі не “переслідувати” проросійську опозицію;
- 21 листопада РФ відправила черговий 92 нелегальний “гумконвой” з 23 вантажівок на Донбас;
- 19 грудня на щорічній прес-конференції В.Путін вкотре висунув ультимативні умови Україні: особливий статус Донбасу має бути закріплений в Конституції; налагоджено прямий діалог з “ДНР-ЛНР”; контроль на кордоні здійснюватиметься після виборів. Чергового разу було заявлено, що іноземних військ на Донбасі немає;
- там само російський Президент у дузі великодержавного історичного реваншизму фактично висунув Україні територіальні претензії, наголосивши, що “під час створення Радянського Союзу споконвічні російські території, до яких Україна жодним чином не причетна, ... були передані Україні... і тепер ми з цим розбираємося”¹⁴.

Оцінюючи в цілому ситуацію у відносинах Києва та Москви, слід зазначити, що нині немає вагомих підстав говорити про мінімізацію російсько-українського конфлікту. Росія продовжує воєнну, політичну, економічну, енергетичну, інформаційну агресію проти України. Тривають бойові дії низької інтенсивності на Донбасі, зусилля міжнародної дипломатії щодо зупинення війни на Сході України залишаються безрезультатними. Водночас, ситуація довкола анексованого Криму перебуває в “замороженому” стані і перетворюється на довгострокову “відкладену” проблему.

Залишається вибухонебезпечною ситуація в Чорному та Азовському морях унаслідок блокування Росією Керченської протоки. У січні 2020р. відбулися масштабні військові навчання Чорноморського та Північного флотів РФ у Чорному морі з використанням новітнього озброєння. Складною є ситуація в газовій сфері відносин Києва та Москви. Ухвалений транзитний контракт між НАК “Нафтогаз” і ПАТ “Газпром” по суті є вимушеним компромісом, уникненням чергової “газової війни”.

Європейська інтеграція України

Перші дії нової влади у сфері європейської інтеграції відзначилися як намаганням прискорити євроінтеграційні процеси, так і неоднозначними, суперечливими рішеннями.

Перші місяці новообраного Парламенту відзначилися роботою у т.зв. “турборежимі”. З одного боку, новообраний Парламент приймав євроінтеграційні закони, не прийняті протягом минулої каденції, зокрема, про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи, про запровадження інституту авторизованих економічних операторів¹⁵. Також прийняв закони, необхідні для початку переговорного процесу щодо укладення Угоди АСАА¹⁶.

З іншого боку, “турборежим” позначався на якості законодавчого процесу. Окремі законодавчі новації (“ре-реформування” судової гілки, реформа СБУ, питання децентралізації) викликали гостру критику з боку західних партнерів¹⁷. Зокрема, послы Канади, Великої Британії, Німеччини та ЄС звернулися до спікера Парламенту з листом, де висловлюють стурбованість щодо “відповідності деяких елементів законопроекту принципам незалежності суддів”¹⁸.

У складі нового Уряду було збережено посаду профільного Віце-прем’єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, яку обійняв колишній представник України при Раді Європи Д.Кулеба. У жовтні 2019р. Уряд оголосив про плани відкриття

¹² Загальні узгоджені висновки Паризького саміту в Нормандському форматі 9 грудня 2019р. Див.: Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/zagalni-uzgodzheni-visnovki-parizkogo-samitu-v-normandskomu-58797>.

¹³ Там само.

¹⁴ Большая пресс-конференция В.Путина, 19 декабря 2019г. – Сайт Президента РФ, <http://kremlin.ru/events/president/news/62366>.

¹⁵ Закони України “Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи”; “Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів”.

¹⁶ Закони України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв’язку з прийняттям Закону України “Про стандартизацію”; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду”.

¹⁷ Щодо судової системи критика Заходу стосувалася, у т.ч. скорочення чисельності Верховного суду з 200 до 100 суддів. У реформі СБУ ЄС наполягає на обмеженні функцій відомства контррозвідкою, тероризмом та захистом державної таємниці.

¹⁸ Див.: Судова реформа Зеленського несе великі ризики для незалежності суддів – західні послы. – Європейська правда, 17 жовтня 2019р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/17/7101959>; ЄС розкритикував проект реформи СБУ: Баканов зберігає зайві повноваження. – Українська правда, 17 грудня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/17/7235131>.

в регіонах офісів з євроінтеграції. Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції та профільний Віце-прем'єр-міністр отримали право подавати на розгляд КМУ власні законопроекти. З метою посилення співпраці між гілками влади було оголошено про створення спільної парламентсько-урядової платформи євроінтеграції¹⁹.

Запроваджено практику проведення засідань Уряду, цілком присвячених питанням європейської інтеграції. Перше “євроінтеграційне” засідання відбулося 20 листопада 2019р., на якому було прийнято ряд важливих рішень: відкриття для публічного доступу системи “Пульс угоди”²⁰, оновлення Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію, схвалення 16 євроінтеграційних законопроектів, а також узгодження відкриття першого офісу євроінтеграції у Херсонській області.

8 липня 2019р. у Києві відбувся XXI саміт Україна-ЄС. У його підсумковій заяві ЄС визнав європейські прагнення України та привітав її європейський вибір. Сторони відзначили суттєвий прогрес України у впровадженні реформ у сферах охорони здоров'я, децентралізації, пенсійного забезпечення, державного управління та державних закупівель. Водночас наголошено на важливості посилення боротьби з корупцією та дотримання критеріїв візової лібералізації²¹.

5-6 листопада 2019р. у Брюсселі відбулося засідання Комітету асоціації Україна-ЄС. Сторони домовились активізувати співпрацю з поглиблення секторальної інтеграції у пріоритетних сферах: цифрового ринку, енергетики, юстиції, свободи та безпеки, митниці, а також сприяти започаткуванню переговорного процесу щодо Угоди АСАА (т.зв. “промисловий безвіз”). На розгляд європейської сторони було запропоновано новий додаток до Розділу III Угоди про асоціацію Україна-ЄС – “енергетичний” додаток²².

12 грудня 2019р. Єврокомісія опублікувала щорічний звіт про виконання Україною Угоди про асоціацію. Загалом, Брюссель зі стриманим оптимізмом оцінив перші кроки нової влади з реформування країни.

У Звіті відзначалося продовження реформ у сферах боротьби з корупцією, державного управління, децентралізації, освіти та охорони здоров'я. Разом з цим, критично відзначено кроки нової влади з реформування судової гілки влади та органів суддівського самоврядування.

У частині економічних і секторальних реформ позитивні оцінки ЄС отримали закон про бюджет, закони у сфері митниці, дерегуляції, державних закупівель, відокремлення від “Нафтогазу” незалежного оператора ГТС. Низький прогрес спостерігався у галузях статистики та захисту прав інтелектуальної власності.

Також у звіті Єврокомісії наголошено на значному спротиві всеохоплюючій реформі енергетики та транспорту²³.

Водночас, подекуди розбіжності в позиціях окремих представників владної команди створюють несприятливий фон української євроінтеграції. Відверто негативного розголосу набула заява Глави депутатської фракції “Слуга Народу” Д.Арахамії на форумі в Давосі 22 січня 2020р. про те, що Україна, мовляв, має тимчасово відмовитися від політики

гармонізації власного законодавства із правом ЄС. Віце-прем'єр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Д.Кулеба був змушений спростовувати цей “демарш” лідера пропрезидентської фракції²⁴.

Євроатлантична інтеграція

Контакти з НАТО відбувалися на високому та вищому рівнях, досягнуто ряд домовленостей, і є підстави говорити про певну позитивну динаміку співробітництва. 4 червня 2019р. В.Зеленський зустрівся з Генсеком НАТО Й.Столтенбергом і зробив знакову заяву: “Стратегічний курс України – на набуття повноправного членства в ЄС і НАТО. Це закріплено в Конституції України і залишається нашим незмінним зовнішньополітичним пріоритетом”²⁵. Президент України наголосив на необхідності “надати новий імпульс відносинам з Альянсом”, “відновити регулярний діалог у рамках Комісії Україна-НАТО”²⁶.

У вересні під час візиту Віце-прем'єр-міністра Д.Кулеби до штаб-квартири НАТО було досягнуто домовленості з керівництвом Альянсу щодо: (а) активізації дій робочої групи Україна-НАТО з військової реформи; (б) врахування пропозицій України під час розробки програми НАТО “Одна країна – один план”; (в) продовження стажування українських моряків на кораблях НАТО; (г) консультацій з Альянсом під час розробки Стратегії національної безпеки України тощо.

Ключовою подією року у відносинах з НАТО став візит Північноатлантичної Ради Альянсу до України 30-31 жовтня 2019р. і проведення в Києві на вищому рівні засідання Комісії Україна-НАТО, робота якої тривалий час блокувалася Угорщиною²⁷. Серед

¹⁹ Разумков і Кулеба заявили про створення парламентсько-урядової платформи євроінтеграції. – Європейська правда, 19 листопада 2019р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/11/19/7103230>.

²⁰ Пульс Угоди – моніторингова система виконання Угоди про асоціацію, в якій показується прогрес у відповідних сферах державної політики. Почала роботу у 2017р., однак була доступною лише для представників Уряду.

²¹ Посилюємо взаємні зобов'язання: Спільна заява за підсумками 21-го Саміту Україна-ЄС. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/posilyuyemo-zayemni-zobov'yazannya-spilna-zayava-za-pidsumka-56277>.

²² Оновлення Угоди про асоціацію, посилення співпраці з ЄС в енергетиці, “цифрі” та кібербезпеці, офіси євроінтеграції та тренінги для держслужбовців: основні результати засідання Комітету асоціації Україна-ЄС. – Євроінтеграційний портал, 6 листопада 2019р., <https://eu-ua.org/novyny/оновлення-угоди-pro-asociaciyu-posylennya-spivpracz-z-yes-v-energetychni-cyfri-ta-kiberbezpechi>.

²³ Association Implementation Report on Ukraine – European Commission, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf.

²⁴ Кулеба та Арахамія вже спростовують заяву про відмову від євроінтеграції. – Європейська правда, 22 січня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/22/7105472>.

²⁵ Курс на повноправне членство у ЄС і НАТО залишається незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України – Володимир Зеленський – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 4 червня 2019р., <https://www.president.gov.ua/news/kurs-na-povnopravne-chlenstvo-u-yes-i-nato-zalishayetsya-nez-55745>.

²⁶ Там само.

²⁷ Розвитку інституційних контактів Україна-НАТО заважала деструктивна позиція Угорщини, яка з 2017р. через безпідставні претензії до українського Закону “Про освіту” блокувала проведення засідань Комісії Україна-НАТО. Такі дії не знайшли підтримки з боку країн-членів Альянсу, так само як і офіційне звернення Угорщини до керівництва НАТО з ініціативою переглянути відносини Альянсу з Україною.

підсумків цієї зустрічі – перегляд і розширення спільних проєктів і практичних заходів, активізація роботи Платформи Україна-НАТО з протидії гібридним загрозам, проведення спільних навчань у Чорному морі *Coherent Resilience 2020*, оновлення комплексного пакета допомоги Україні, в рамках якого партнери по НАТО через трастові фонди вже виділили понад €40 млн. для підтримки України у сферах бойового командування, кібероборони, медичної реабілітації тощо²⁸.

У підсумковій Заяві Комісії Україна-НАТО Альянс підтверджує “незмінну підтримку з боку НАТО суверенітету і територіальній цілісності України”, закликає Росію “припинити здійснення військового втручання у Донецькій і Луганській областях”, вітає мирні ініціативи української сторони, “рішуче засуджує і не визнає незаконну та нелегітимну анексію Криму Росією”²⁹. Відтак, є підстави говорити про послідовність євроатлантичного курсу України.

Відносини із США

“Американський напрям” української зовнішньої політики є дуже важливим з огляду на те, що офіційний Вашингтон здійснює послідовну підтримку України у протистоянні з Росією, виступає модератором і ініціатором санкційної кампанії проти РФ, є головним донором військово-економічної допомоги Україні. На жаль, слід констатувати, що динаміка подій у відносинах Києва і Вашингтона протягом 2019р. була суперечливою і небезпечною, містила загрози і виклики для партнерства двох країн.

Нова українська влада стикнулася із серйозними проблемами на американському напрямі. На фоні американо-китайської торгової війни загострилася і набула негативного резонансу ситуація із продажу компанії “Мотор-Січ” китайському холдингу *Beijing Skyrizon Aviation*. Це стало одним з мотивів візиту в серпні 2019р. до Києва радника з нацбезпеки США Дж.Болтона, який застеріг українську сторону від такого кроку.

Вкрай небезпечним стало те, що українська сторона опинилася в епіцентрі масштабної внутрішньо-американської кризи, пов’язаної із намаганням Президента США Д.Трампа отримати компромат для боротьби з головним опонентом у наступній президентській кампанії Д.Байденом (йдеться про діяльність сина Д.Байдена – Хантера в українській компанії *Burisma Holdings*). Важелем впливу на українську сторону стало призупинення програми фінансування безпекового сектору України.

Комітети Палати представників Конгресу США розпочали відповідне розслідування, було оприлюднено телефонну розмову Д.Трампа і В.Зеленського від 25 липня 2019р. У вересні демократи офіційно розпочали процедуру імпичменту в нижній палаті, відбулися слухання свідків, а вже у грудні Палата

представників затвердила статті обвинувачення в рамках процедури імпичменту Президента США³⁰.

Якщо перспективи розгляду імпичменту в Сенаті, який контролюють республіканці, для Д.Трампа є обнадійливим, то в цілому наслідки цієї ситуації в контексті українсько-американських відносин виглядають небезпечними.

По-перше, очевидно, що для Президента США український напрям (принаймні на певний час) виглядатиме “токсичним”. Більше того, негативно позначатимуться на міжнародному іміджі Києва публічні виправдовувальні аргументи Д.Трампа стосовно призупинення допомоги через масштабну корупцію в Україні. Не виключно, що мірою розгортання виборчої кампанії в США ця теза буде активно використовуватися.

По-друге, помітним є дистанціювання Д.Трампа від вирішення проблеми врегулювання ситуації на Донбасі. З одного боку, він вітає контакти президентів України і Росії, які сприятимуть вирішенню цього конфлікту, з іншого, дає зрозуміти, що війна на Сході України – це європейська тема. Поганим сигналом є відставка К.Волкера, куратора “українського напрямку” в Державному департаменті США, який забезпечував “переговорний трек” США-РФ з питань Донбасу.

По-третє, не можна виключати подальших спроб втягнути українську сторону в якості джерела компромату у внутріполітичну боротьбу в США. Окремі політичні сили і в Україні, і ззовні намагатимуться використати проблеми у відносинах Україна-США у власних інтересах.

Слід зазначити, що в цій складній ситуації українській владі загалом поки вдається не перетворитися на “джерело компромату”, уникати втягування у внутрішньополітичну боротьбу в США, дистанціюватися від процесу імпичменту і зберігати підтримку як двох партій США, так і в цілому Конгресу.

Контакти з іншими країнами та міжнародними організаціями

Слід зазначити, що Україну у протистоянні російській агресії політично та економічно підтримували провідні країни світу – США, Канада, Велика Британія, Туреччина, Австралія, Японія та ін. Німеччина і Франція активно залучилися до переговорного процесу в рамках Нормандського формату. Важливою для України є підтримка з боку країн Балтії, Польщі, інших держав ЄС. Спостерігалася солідарність з Україною і в рамках міжнародних організацій (ООН, ОБСЄ, ПАРЕ, ЄС, НАТО).

З боку ЄС здійснювалася політико-дипломатична, фінансово-економічна та гуманітарна допомога³¹. Інституції і лідери країн Євросоюзу послідовно демонструють солідарність з Києвом. Зокрема, про підтримку територіальної цілісності України і засудження

²⁸ Президент: Ми домовилися про оновлений пакет проєктів і практичних заходів допомоги НАТО для України. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 31 жовтня 2019р., <https://www.president.gov.ua/news/prezident-mi-domovilisya-pro-onovlenij-paket-proektiv-i-prak-58149>.

²⁹ Заява Комісії Україна-НАТО. – Сайт НАТО, 31 жовтня 2019р., https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_170408.htm?selectedLocale=uk.

³⁰ 45-го президента США звинуватили у зловживанні владою шляхом залучення іноземного уряду для переслідування політичного опонента та перешкоджанні Конгресу в його розслідуванні.

³¹ За словами Високого представника ЄС з питань зовнішньої політики та політики безпеки Ф.Могеріні: “Після 2014р. ми надали Україні найбільший пакет підтримки в історії ЄС з більш ніж €15 млрд. Ми інвестували в Україну більше, ніж у будь-яку іншу країну в світі”. Див.: Могеріні: ЄС інвестував в Україну більше, ніж будь-хто з інших партнерів – Інтерфакс-Україна, 10 жовтня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/618046.html>.

російської агресії наголошувалося у спільній заяві XXI Саміту Україна-ЄС (липень 2019р.). У липні Європарламент ухвалив резолюцію, у якій не визнав анексію Криму і вимагав звільнення українських в'язнів. У грудні 2019р. Рада ЄС подовжила санкції проти РФ до 31 липня 2020р.

Послідовну підтримку Україні продемонстровано на черговій сесії ГА ООН, яка 9 грудня 2019р. ухвалила Резолюцію “Проблема мілітаризації Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (Україна), а також районів Чорного та Азовського морів”. Зокрема, в документі міститься заклик до всіх держав-членів співпрацювати з ООН “для якнайшвидшого припинення російської окупації Криму та утримуватися від будь-яких угод з РФ щодо Криму, які не відповідають цій меті”³². В ООН сформувалося стабільне “ядро” країн-прихильниць України. Однак, кількість держав, що виступають на підтримку України, зокрема у питанні Криму, з 2014р. зменшилася зі 100 до 63.

Складною залишається ситуація в ПАРЕ через те, що 26 червня 2019р. депутати ПАРЕ проголосували за підтвердження повноважень делегації країни-агресора без жодних обмежень. При цьому, таке рішення підтримали делегації провідних країн ЄС – Франції, Німеччини, Італії та ін. Делегація України в ПАРЕ на знак протесту офіційно відмовилася від участі в осінній сесії Асамблеї (вересень-жовтень). Таке рішення є зрозумілим і політично мотивованим з огляду на те, що Асамблея пішла на безпринципні та принизливі поступки країни-агресору. Однак, уже в січні 2020р. Верховна Рада доручила українській делегації в ПАРЕ подати свої повноваження на затвердження для участі в щорічній сесії у 2020р., мотивуючи це тим, що метою участі України в роботі ПАРЕ є “доведення об'єктивної інформації про протиправні дії РФ на окупованих територіях нашої держави... недопущення використання трибуни ПАРЕ для поширення неправдивих наративів про ситуацію в Україні”³³.

Складна та неоднозначна динаміка спостерігається у відносинах з окремими країнами-сусідами. У 2019р. тривалий конфлікт з Угорщиною довкола Закону України “Про освіту” (2017р.) супроводжувався політико-дипломатичними демаршами, штучними звинуваченнями угорської сторони в нібито порушенні прав угорської меншини в Україні, явно недружніми акціями³⁴.

Слід зазначити, що Київ зробив кроки для врегулювання конфлікту. Зокрема, внесені відповідні зміни до Закону “Про освіту”, якими подовжено перехідний

період навчання мовами національних меншин у рамках загальної середньої освіти до 2023р. Крім того, в січні 2020р. прийнято Закон “Про повну середню освіту”, який, на думку Д.Кулеби, має сприяти налагодженню відносин з Угорщиною³⁵. Главу МЗС Угорщини П.Сіярто запрошено в лютому 2020р. до України. Певним позитивним кроком можна вважати компроміс стосовно проведення засідання Комісії Україна-НАТО у грудні 2019р. Проте, це лише деякі ознаки можливого в перспективі врегулювання конфлікту з Угорщиною.

Інтенсивними були політико-дипломатичні контакти з Польщею. Головною подією можна вважати візит В.Зеленського 31 серпня 2019р. до Польщі, під час якого обговорювалися розвиток торгово-економічних відносин, співпраця в енергетичній сфері, прикордонне співробітництво, участь України у проєктах “Тримор'я” і “водний шлях Е-40”, будівництво транс'європейської магістралі *Via Carpatia* тощо.

Але ключовою подією цього візиту стала зроблена експромтом заява В.Зеленського про те, що він “готовий розблокувати отримання дозволів на проведення пошукових робіт в Україні, а польська сторона опорядкає українські місця пам'яті в Польщі”³⁶. Згодом 5 листопада у Львові відбулося XXVIII засідання Консультативного комітету президентів України та Республіки Польща, де обговорювалася ця проблематика. Українська сторона надала відповідні дозволи на проведення пошукових робіт, але ця ініціатива, на жаль, поки є односторонньою. 13 грудня 2019р. Заступник керівника офісу Президента І.Жовква під час зустрічі з заступником держсекретаря МЗС Польщі підкреслив, що Україна надала дозволи на проведення пошукових робіт та очікує на відповідні кроки з боку польської сторони щодо впорядкування місць української пам'яті на території Польщі³⁷.

Отже, з одного боку, є підстави говорити про просування українсько-польського співробітництва в різних сферах, а з іншого – чутливі історичні питання, що обтяжують двосторонні відносини, через позицію польської сторони залишаються невирішеними.

Центральною подією в українсько-білоруських відносинах стало проведення 3-4 жовтня 2019р. в Житомирі II Форуму регіонів України та Білорусі за участі двох президентів. У рамках форуму відбулося засідання Українсько-білоруської консультативної ради ділового співробітництва, переговори між представниками ділових кіл, зустріч глав регіонів двох держав. Було підписано 15 договорів про міжрегіональне співробітництво та укладено низку

³² Генасамблея ООН ухвалила другу резолюцію про мілітаризацію Криму – Українська правда, 9 грудня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/9/7234336>.

³³ ВР доручила делегації України в ПАРЕ подати повноваження для участі в щорічній сесії 2020р. – Інтерфакс-Україна, 16 січня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/636005.html>.

³⁴ Зокрема, у грудні 2019р. Послу Угорщини в Україні І.Ійдярто вручена нота протесту через його заяви щодо автономії угорської національної меншини в Україні. Не можна виключати, що у конфронтаційній позиції угорської сторони присутні геополітичні мотиви – зокрема, вплив Москви на Будапешт.

³⁵ Кулеба: Закон про середню освіту має допомогти у відносинах з Угорщиною – Українська правда, 16 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/16/7237556>.

³⁶ Україна та Польща домовились оновити й перезавантажити двосторонню робочу групу з вирішення проблемних історичних питань – Володимир Зеленський. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 31 серпня 2019р., <https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-ta-polshadomovilis-onoviti-j-perezavantazhiti-dvos-57029>.

³⁷ Заступник керівника Офісу Президента Ігор Жовква обговорив із заступником держсекретаря МЗС Польщі подальші кроки у розвитку українсько-польських відносин – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 13 грудня 2019р., <https://www.president.gov.ua/news/zastupnik-kerivnika-ofisu-prezidenta-igor-zhovkva-obgovoriv-58893>.

комерційних контрактів на суму понад \$500 млн.³⁸ Однак, попри розвиток контактів і співробітництва з Мінськом, “білоруський напрям” залишається для України проблемним і небезпечним з огляду на те, що Мінськ є військово-політичним союзником РФ, йде у фарватері політики Кремля і підтримує анти-українську позицію Росії у міжнародних організаціях.

Інформаційна складова зовнішньої політики

Серед основних інформаційних пріоритетів України на світовій арені – протистояння медіа-впливу Кремля, популяризація України та активне просування національного культурного продукту, покращання міжнародного іміджу країни тощо. Загалом, оцінюючи медіа-складову зовнішньої політики, слід відзначити наступне.

Зміни на владних щаблях в Україні, структурні реформи та кадрові ротації в дипломатичному корпусі позначилися як на зовнішній політиці в цілому, так і на її інформаційній складовій. Загалом ця сфера перебуває на стадії трансформації. На початку 2020р. в МЗС утворено новий Директорат публічної дипломатії, водночас триває робота над Стратегією публічної дипломатії.

У липні 2019р. Уряд визначив організаційно-функціональні та фінансові параметри діяльності профільної державної установи “Український інститут”, яка здійснює просування українського іміджу за кордоном³⁹. Протягом року Інститутом проведено близько 90 заходів за кордоном.

За даними МЗС, протягом 2019р. було реалізовано 326 іміджевих заходів⁴⁰. Серед найбільш резонансних слід відзначити:

- участь у міжнародних заходах у Словаччині, Франції та Польщі колишніх політичних в'язнів – журналіста Р.Суценка та режисера О.Сенцова;
- участь представників Меджлісу кримськотатарського народу в заходах у Парламенті Австрії, у конференції з проблематики мілітаризації Криму в Королівському інституті міжнародних відносин *Chatham House* у Великій Британії;
- міжнародну інформаційну акцію “#JusticeForMH17”, приурочену до п'ятих роковин збиття літака рейсу MH17 (йдеться про публічні акції в різних країнах світу, розміщення у соцмережах відповідних фото-, аудіо- та відеоматеріалів).

Загалом, у 2019р. близько 90 експертів-представників неурядових організацій України взяли участь у різноманітних заходах з популяризації країни за кордоном.

Іншим пріоритетним напрямом було поширення серед іноземної аудиторії національної культурної продукції. У 2019р. проведено понад 30 заходів з популяризації українського кінематографа за кордоном.

За сприяння МЗС забезпечено участь України в низці авторитетних і популярних міжнародних книжкових виставок (Паризький книжковий ярмарок *Salon du Livre*, 45-а міжнародна книжкова виставка в м.Буенос-Айрес, Франкфуртський міжнародний книжковий ярмарок, 42-й Книжковий салон у Монреалі та ін.).

Серед інших напрямів варто відзначити проведення низки масштабних інформаційно-іміджевих кампаній (*Ukraine Reform Conference* (липень 2019р., Торонто)⁴¹, міжнародний інвестиційний форум *RETHINK: Invest in Ukraine* (жовтень 2019р. Маріуполь), акції з нагоди Дня Державного прапора України та Дня незалежності). У II половині 2019р. розпочато дві нові інформаційно-іміджеві кампанії до Дня прав людини “#LetMyPeopleGo” та з тематики енергетичної безпеки України “#StopNordStream2”⁴².

Згадані медіа-акції загалом можна віднести до активу інформаційної зовнішньої політики України. Однак очевидно, що вплив численних заходів з протистояння російській інформаційній експансії і просування позитивного іміджу України обмежуються та подекуди нівелюються наступними чинниками:

- відсутністю стратегії зовнішньої політики, складовою якої має бути інформаційна політика;
- наявним дефіцитом поточного та запланованого бюджетного фінансування – відтак низькою ефективністю відповідних проектів⁴³;
- браком координованості дій влади в цій сфері, зокрема, внаслідок реорганізації профільного міністерства інформаційної політики, а також неефективним використанням наявного потенціалу;
- незадовільним рівнем присутності України в телемережах інших країн. Анонсована реорганізація каналу іномовлення *UA|TV* (Мультимедійної платформи іномовлення України) може негативно позначитися на інформаційній присутності України у світовому телевізійному просторі;
- внутрішніми конфліктами та негараздами, що мають несприятливий зовнішній ефект для іміджу країни;
- масованою інформаційною протидією Росії, медіа-потенціал якої є значно потужнішим.

³⁸ 3-4 жовтня 2019р. у м.Житомир відбувся II Форум регіонів України та Республіки Білорусь. – Сайт Посольства України в Республіці Білорусь, <https://belarus.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/75144-3-4-zhovtnya-2019-r-u-m-zhitomir-vidbuvsya-ii-forum-regioniv-ukrajini-ta-respubliki-bilorusy>.

³⁹ 5 липня 2019р. КМУ ухвалив постанови “Деякі питання функціонування державної установи “Український інститут” №471 та “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для реалізації заходів і проектів Українського інституту” №511.

⁴⁰ Тут і далі використовуються дані, надані МЗС України.

⁴¹ У конференції взяли участь офіційні делегації з 31 країни, більше 800 учасників, серед яких міністри закордонних справ, представники міжнародних організацій і фінансових інституцій, експерти, активісти, парламентарі, представники місцевого самоврядування та ін.

⁴² Паралельно триває робота з підготовки он-лайн кампанії “#MadInUkraine”, запуск якої заплановано на 2020р.

⁴³ Фінансування бюджетної програми “Фінансова підтримка забезпечення міжнародного позитивного іміджу України, забезпечення діяльності Українського інституту, заходи щодо підтримки зв'язків з українцями, які проживають за межами України” у 2018р., 2019р. та на 2020р. становлять, відповідно, 24 424 725 грн., 32 289 000 грн. та 31 289 000 грн.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Внутрішньополітична ситуація протягом 2019р. характеризувалася значною турбулентністю, викликаною спочатку кампаніями з чергових виборів Президента та позачергових виборів Верховної Ради, а в подальшому, за результатами виборів – кардинальними змінами в системі влади, розстановці політичних сил, відносинах влади з громадянським суспільством.

У результаті виборів уперше в історії незалежної України фактичну монополію на владу отримала одна політична сила (партія “Слуга Народу”), яка на час проведення виборів існувала у віртуальному вимірі. Вибори зафіксували тривожну ситуацію в суспільстві: громадяни втратили довіру не лише до традиційних політичних сил і лідерів, але й до інституту виборів як до механізму демократичної зміни влади: як на президентських, так і на парламентських виборах зафіксована доволі низька явка виборців, причому на парламентських – найнижча за весь період незалежності¹.

Становлення нової влади: особливості та проблеми

За результатами виборів зміни відбулись як у владних інститутах різних рівнів (від Президента до голів районних державних адміністрацій), так і у пріоритетах державної політики, засобах їх реалізації та характері здійснення повноважень вищими владними інститутами.

Попри декларацію докорінних змін, нове керівництво держави не змогло запропонувати суспільству нової моделі розвитку країни, оскільки на момент виборів не мало її системного бачення, і запропонувало громадянам самим створити її через “передвиборчі побажання”. Це відобразилося у фактичному отриманні партією карт-бланшу для формування пакета політичних пропозицій, частину якого склали заходи, спрямовані на вирішення актуальних для суспільства проблем (незалежно від ступеня їх реалістичності).

Відсутність загальної програмної основи дала можливість окремим групам усередині влади намагатися реалізувати власні ідеологічні підходи, які не збігаються з настроями більшості виборців, у т.ч. виборців самої партії “Слуга Народу”. Це стосується зокрема лібертаріанських підходів в економічній та соціальній політиці, які дисонують з конституційно визначеним характером України як соціальної держави, а також посилюють особливо небезпечну в умовах зовнішньої збройної агресії тенденцію до подальшого нівелювання ролі і значення держави та її інститутів (як реального, так і символічного).

Разом з тим, електоральні успіхи, зокрема підтримка як Президента, так і його партії більшістю виборців, які взяли участь у голосуванні, створили у нової влади ілюзію у підтримці більшості суспільства (що не одне й те ж саме). Це було сприйнято як “мандат” на дії від імені більшості, там де фактично йшлося про концентрацію влади й ігнорування принципів розподілу влади, вимог Конституції і законодавства. Водночас, спроможності нової влади до

вироблення адекватних відповідей на численні виклики і загрози були поставлені під серйозний сумнів унаслідок численних помилок як змістовного, так і комунікаційного характеру.

Поки нові правлячі групи не продемонстрували кардинально нових підходів до вироблення і реалізації політики, натомість розвивалися деякі негативні тенденції, властиві попереднім елітам. Це стосується зокрема: т.зв. “кланового”, або групового принципу добору кадрів, які мають вирішальний вплив на прийняття рішень; фактичного зосередження всіх важелів влади в руках обмеженої групи осіб; намагання підпорядкувати інтересам цієї групи правоохоронні органи та суди; заміна формальних, легальних процедур взаємодії владних інститутів – позанормативними (не передбаченими чинним законодавством)²; приховані спроби встановлення контролю над інформаційним простором³.

Рішенням, ухваленим новою владою, надто часто бракувало якості, чіткого прорахунку можливих наслідків, не кажучи про стратегічну візію. Так, представники влади явно не прорахували можливих наслідків, ініціюючи радикальні зміни в податковій політиці стосовно фізичних осіб-підприємців. Проблеми в комунікації між Офісом Президента, Верховною Радою та Урядом призвели до того, що до кінця року не було ухвалено кілька законопроектів з числа визначених в якості невідкладних (зокрема щодо реформи земельних відносин, продовження децентралізації).

Діяльність нової влади супроводжувалася постійним потоком “зливів” записів телефонних розмов за участі нібито чільних представників Офісу Президента, Уряду, керівників парламентської фракції партії “Слуга Народу”, керівників Державного бюро розслідувань (ДБР), суддів та ін. на анонімних телеграм-каналах. Це, до речі, може вказувати на наявність конкуренції між різними групами впливу та “стейкхолдерами” нового державного керівництва, і є ознакою слабкості держави. Для суспільства ці “зливи”

¹ Докладно див.: Джулай Д. Явка на виборах в Раду стала найнижчою в історії – інфографіка. – Радіо Свобода, 22 липня 2019р., <https://www.radiosvoboda.org/a/yavka-na-parlamentskyh-vyborah-stala-naynyzhchoiu-v-istorii/30067764.html>.

² Згідно з ч.2. ст.19 Конституції України “Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України”.

³ Наприкінці 2019р. представники правлячих груп анонсували розробку законів про медіа та про дезінформацію, основним змістом яких було встановлення контролю над функціонуванням мас-медіа та контентом інформаційного простору. Див. відповідний розділ цього дослідження.

не стали шоком, подібним до того, який викликало оприлюднення записів розмов Президента Л.Кучми у 2000р., можливо тому, що останніми роками постійні викиди компрометуючої інформації вже стали звичним явищем.

Разом з тим, попри наявність неофіційної інформації про бізнес-інтереси та зв'язки топ-представників нової влади, поки суспільство не стало свідком резонансних корупційних скандалів за їх участю, не отримало підтвердження використання посадових повноважень у корисливих цілях чи особистого збагачення за рахунок публічних коштів. Цей чинник поки створює переваги для нової влади у її сприйнятті громадською думкою.

Зазнала змін й ідеологічна парадигма нової владної команди. Зокрема вже в перші місяці було продемонстровано розрив із парадигмою, сформульованою П.Порошенком – “армія, мова, віра”: переорієнтація нового державного керівництва на курс досягнення замирення з Росією шляхом поступок; “зниження рівня” цілей у публічній риторичі щодо відносин з ЄС і НАТО; намагання “примирити” суспільство за рахунок пошуку “ідеологічно стерильних” підходів до формування національного пантеону героїв, символічних дат і т.ін., фактично урівнюючи борців за незалежність і територіальну цілісність України з байдужими до цих питань особистостями, а то й з активними (чи мовчазними) противниками.

Так, нова влада відмовилася від акцентування на протистоянні з Росією й намагається знайти шляхи порозуміння з В.Путіним. З публічної риторичі майже зникли посилання на Росію як на країну-агресора, вона майже не згадується в контексті війни на Сході ні в публічних виступах, ні в телевізійних новинах. Можливо ця зміна риторичі не означає повної зміни змісту політики й може бути викликана певними політичними розрахунками. Проте до її негативних зовнішньополітичних наслідків уже зараз можна віднести покращання ставлення до Росії та її очільника, в т.ч. країнами, що підтримують Україну, та посилення впливовості країни-агресора на міжнародній арені.

Ознаками змін негативного характеру стали також повернення до України і посилення публічної активності “олігарха” І.Коломойського, раптова низка судових рішень на його користь, припинення переслідувань і повернення до України одіозних представників режиму В.Януковича, ініційовані ними судові позови щодо представників попередньої влади за дії, спрямовані на захист суверенітету і територіальної цілісності України, образи і навіть публічні погрози з їх боку на адресу колишніх учасників Євромайдану та спроби пост-фактум дискредитувати це явище в очах суспільства.

Ні ці явища, ні відверто провокаційні заяви І.Коломойського⁴ не отримали належної оцінки ні з боку влади, ні з боку мас-медіа, ні з боку інститутів

громадянського суспільства. Власне, як суспільство в цілому, так і сегмент громадянського суспільства доволі спокійно сприйняли тенденцію до переслідувань частини попереднього державного керівництва за їх політичну (посадову) діяльність (передусім, П.Порошенка), та початок згортання деяких досягнень попереднього періоду.

До активу нової влади можна віднести вже дві хвилі визволення заручників Кремля (серед яких були такі фігури, як режисер О.Сенцов, журналіст Р.Сущенко), чого не вдавалося попередньому керівництву. Ціною була видача Росії одного з підозрюваних у збитті малайзійського літака влітку 2015р. Цемаха, колишніх “беркутівців”, підозрюваних у злочинах проти протестантів на Майдані 2013-2014рр. Інші складові “ціни” повернення бранців Кремля не оприлюднені, але дії влади дозволяють зробити певні припущення. Зокрема, може йтися про наміри руйнування суспільної довіри до добровольців, волонтерів, ветеранів АТО/ООС, припинення трактування війни на Сході як війни Росії проти України, відхід від політики міжнародного тиску на Росію, гальмування, якщо не зупинка реалізації курсу на вступ до НАТО та ЄС.

Зазначені чинники певною мірою вже вплинули на сприйняття нової влади суспільством. Так, рівень підтримки її ключових представників, за винятком Президента В.Зеленського, помітно знизився. Усе це знижує потенціал для підтримки необхідних для реформування країни урядових рішень, а окремі рішення створюють ґрунт для конфліктів між суспільством (чи його окремими верствами) і владою.

Взаємодія державних інститутів та органів влади

Унаслідок президентських і парламентських виборів 2019р. зазнали змін як конфігурація владно-політичної системи, так і філософія управління державою, а також характер взаємодії між ключовими державними інститутами та гілками влади.

Від часу інавгурації Президента В.Зеленського і до кінця року можна було спостерігати два основні періоди діяльності нової влади. Перехідний період (від дня інавгурації до першого засідання Верховної Ради ІХ скликання та призначення нового складу Кабінету Міністрів) був позначений практично повною відмовою В.Зеленського та його оточення від співпраці з Верховною Радою VIII скликання. В інавгураційному виступі Президент у зневажливій формі заявив про розпуск Парламенту, після чого вже не могло йтися про конструктивні відносини.

В.Зеленський та його оточення демонстративно відмовилися від взаємодії з такими структурами, як Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони та Генеральний штаб Збройних Сил, керівництво яких вони вважали пов'язаним з Президентом П.Порошенком, і відтак – таким, що не заслуговує

⁴ Наприклад, стосовно необхідності “розвороту” до Росії, можливості впливу на В.Зеленського див.: A Ukrainian Billionaire Fought Russia. Now He's Ready to Embrace It. – The New York Times, Nov.13 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/13/world/europe/ukraine-ihor-kolomoisky-russia.html?fbclid=IwAR0deK4pOVybyBx8ohwqTEduiTFPT_OatK4a44BFwEt-Fc_H7WDXcWIRgL4.

на довіру. Унаслідок цього були допущені прорахунки, що негативно позначилися на зовнішніх позиціях України.

Натомість, у відносинах з Кабінетом Міністрів у цей період спостерігалася досить спокійна взаємодія. Її результатом стала розробка проекту державного бюджету на наступний рік. У цьому контексті важливо відзначити, що двоє міністрів з КМУ, очолюваного В.Гройсманом, зберегли свої позиції і в новому складі Уряду – Міністр внутрішніх справ А.Аваков та Міністр фінансів О.Маркарова.

З призначенням нового складу Уряду 29 серпня 2019р. почалася нова фаза політичного розвитку. Її ключовою рисою став форсований розвиток тенденції, закладеної ще Президентом П.Порошенком, до зосередження владних повноважень і механізмів впливу в руках Президента та його оточення. Традиційно були замінені більшість голів місцевих державних адміністрацій. Разом з тим, партія “Слуга Народу” не контролює найбільші міста, обласні, міські, районні ради, що зумовило тертя з багатьма органами місцевого самоврядування та обговорення можливостей проведення дострокових місцевих виборів з метою “виправлення” ситуації.

Зокрема, В.Зеленський та його оточення від початку намагалися домогтися позачергових виборів у Києві або ж позбавлення міського голови В.Кличка значної частини повноважень через розділення функцій міського голови та голови міської державної адміністрації у м.Києві (В.Кличко суміщав ці посади відповідно до Закону⁵). Такий підхід не був успішним для В.Зеленського, як і його конфлікт з міським головою Дніпра Б.Філатовим.

Характер обраної моделі реалізації влади та відповідна модель взаємодії між ключовими політичними акторами, заснована на їх безумовному підпорядкуванні Президенту як єдиному центру влади і прийняття рішень, не залишали можливості ні для відновлення та подальшого розвитку парламентаризму, ні для самостійного функціонування виконавчої та судової гілок влади.

Якщо під час попереднього, “пост-Майданного” політичного режиму йшлося про те, що баланс у структурі взаємовідносин між Президентом і гілками влади часто бував порушеним на користь Президента, то після зміни влади взагалі важко говорити про наявність балансів і противаг у владно-політичній системі, якщо не брати до уваги постійну конкуренцію між різними групами впливу.

У якості певних стримуючих моментів для влади виступали в одних випадках – демонстрація суспільного невдоволення (напередодні зустрічі в Нормандському форматі, під час спроб скасувати мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення), або сигнали від зарубіжних партнерів (у випадку зі змінами до Конституції в частині децентралізації). Однак деякі сигнали від зарубіжних партнерів, зокрема стосовно судової реформи, владою просто ігнорувалися.

Верховна Рада України

Результатом позачергових виборів народних депутатів 21 липня 2019р. стало радикальне оновлення депутатського корпусу – близько 80%, порівняно з попереднім скликанням (тоді депутатський склад оновився на 56%). Було обрано понад 400 “нових облич”. Лише одна з партій, що діяли в попередньому скликанні, зберегла свою фракцію, і навіть дещо збільшила присутність – це “Батьківщина”.

Беззаперечним переможцем виборів стала абсолютно нова політична сила – партія “Слуга Народу”, що отримала 124 мандати в багатомандатному окрузі та виграла у 130 одномандатних округах. На час виборів ця партія перебувала здебільшого у віртуальному форматі, а більшість депутатів, які увійшли до її парламентської фракції, не були її членами. Партія не мала ні впізнаваних лідерів, ні чіткої ідеології, але змогла максимально використати перемогу на президентських виборах В.Зеленського і його заклик змінити країну.

У травні вперше в українській історії партія “Слуга Народу” закликала охочих громадян самим пропонувати кандидатури у народні депутати в мажоритарних округах, а також в якості майбутніх політичних діячів, волонтерів, спостерігачів на виборах. Заявки майбутніх кандидатів у депутати проходили кілька стадій перевірок, включно з Офісом Президента. Таким чином, до складу списку партії на виборах і до списків кандидатів у мажоритарних округах потрапили люди з різним бекграундом, різними системами цінностей, різним світоглядом, різним рівнем освіти. Фактично єдиним об’єднуючим моментом для всіх них виступила перемога В.Зеленського на президентських виборах і можливість потрапити до владної “обойми”.

Таким чином, фракцію “Слуги Народу” можна одночасно вважати коаліцією з різних груп з різними інтересами. Саме по собі виникнення різних груп у фракції, яка налічує понад 250 депутатів, є цілком природним явищем. Ці групи орієнтуються зокрема: на інтереси “олігарха” І.Коломойського; інтереси ділових кіл, що виступили спонсорами партії на парламентських виборах; інтереси тих чи інших угруповань, що формуються у владних середовищах. Природно також, що інтереси депутатів, обраних у мажоритарних округах, можуть не збігатися з інтересами інших впливових груп, як і з інтересами Президента чи частини його оточення. Станом на кінець року, фракція пережила кілька скандалів різної інтенсивності. Її залишили двоє депутатів.

Завдяки формуванню “монобільшості”, фракція “Слуги Народу” уникла проблем, пов’язаних з формуванням коаліції, взяттям на себе і дотриманням зобов’язань перед партнерами, а особливо – процесом призначення складу Кабінету Міністрів. Як з публічної, так і з неопублічної інформації витікає, що фракція фактично не брала участі в доборі претендентів на керівні посади в Уряді, визначенні ключових позицій політичного курсу і навіть визначенні ключових для себе законопроектів. Усіма цими питаннями опікувався Офіс Президента, як раніше – питанням добору кандидатів у депутати.

⁵ Закону України “Про столицю України – місто-герой Київ”.

Ступінь підпорядкування фракції інтересам Президента та його оточення можна визначити за висловом колишнього радника В.Зеленського, народного депутата (“Слуга Народу”) М.Потураєва: “Не можу собі уявити ситуацію, за якої Президент запропонує щось таке, з чим не погодиться фракція. Ми насправді одна команда”⁶. У своєму зверненні до Верховної Ради IX скликання Президент В.Зеленський наголосив на тому, що встановлює їй “випробувальний термін” – один рік⁷. Таким чином, було підтверджено претензії Глави держави на фактичне та позаконституційне підпорядкування одного з ключових інститутів держави – Парламенту – своїй політичній волі.

Значною мірою успішними можна визнати результати виборів для партії “Опозиційна платформа – За життя”, основу якої склали різні групи, що входили до “партії влади” під час політичного режиму В.Януковича (за винятком групи, що орієнтувалася на Р.Ахметова і в попередньому скликанні складала одну з основних частин партії “Опозиційний блок”). Керівництво новоутвореної партії (В.Медведчук, В.Рабінович) відзначається проросійською риторикою і акцентованою опозиційністю передусім до проєвропейського курсу розвитку держави.

Відтак, отримала подальший розвиток тенденція, сформована у Верховній Раді попереднього скликання: про свою опозиційність заявляють як частина політичних сил-учасниць Революції Гідності 2013-2014рр., так і представники проросійського політичного курсу.

У Верховній Раді IX скликання до однозначно “проєвропейської” опозиції можна віднести фракцію партії “Європейська Солідарність” (П.Порошенко). Фракція налічує 27 депутатів, її представниця – керівник Комітету з питань інтеграції України з ЄС (І.Климуш-Цинцадзе). Попри наявність у фракції відомих фігур, її вплив на політику є незначним. Позиції фракції здебільшого ігноруються. Крім того, П.Порошенко фігурує в кількох справах, відкритих ДБР.

Фракція партії “Батьківщина” задекларувала свій перехід в опозицію після голосування у першому читанні законопроекту про скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення. До того часу лідер “Батьківщини” Ю.Тимошенко подавала сигнали щодо готовності до співпраці з переможцями виборів, а до опозиції не збиралася⁸. Фракція налічує 24 депутати, її вплив

позначився передусім у гальмуванні розгляду питання про скасування “земельного” мораторію. Попри декларацію переходу в рішучу опозицію, Ю.Тимошенко та народні депутати від “Батьківщини” тривалий час уникали прямої критики Президента. “Непублічним” приводом для переходу в опозицію міг стати образливий вислів В.Зеленського на адресу лідера “Батьківщини” Ю.Тимошенко⁹.

Інша повністю нова політична сила – партія “Голос” – отримала найменшу партійну фракцію (20 народних депутатів). Її діяльність не вирізняється наявністю чітко визначеної позиції як по лінії влада-опозиція, так і стосовно ключових питань подальшого розвитку держави і суспільства. До списку партії “Голос” увійшли відомі фігури – зокрема, журналіст С.Рахманін (став головою парламентської фракції), керівник “Трансперенсі Інтернешнл Україна” Я.Юрчишин, співголова Ради волонтерів Л.Василенко, викладач Київської школи економіки Я.Железняк та ін.

Сподівання на співпрацю цієї партії, очолюваної популярним співаком С.Вакарчуком, з “партією влади” не виправдалися: партія “Слуга Народу” вирішила не формувати коаліцію для призначення нового складу Уряду. Ситуацію партії та її парламентської фракції С.Вакарчук охарактеризував як “надпозицію”¹⁰, що викликає сумніви стосовно політичних перспектив партії та її лідера. Не додають популярності парламентській фракції партії “Голос” тенденція до періодичного зникнення її лідера з інформаційного простору, відсутність своєчасної і чіткої реакції партії на резонансні внутрішньо- та зовнішньо-політичні події.

Швидше провладною є позиція депутатської групи “Довіра” (17 депутатів-мажоритарників з різних регіонів, що в попередніх скликаннях входили до різних фракцій і груп).

Законотворча діяльність новообраної Верховної Ради мала суттєві особливості. Законопроекти часто, особливо на початку роботи другої сесії, ухвалювалися в т.зв. “турборежимі”, коли народні депутати не знали ні змісту законопроектів, ні джерела їх походження. Експертна спільнота констатувала неодноразові порушення норм Регламенту¹¹, що теоретично створює підстави для сумнівів у легітимності законодавства, ухваленого з процедурними порушеннями, і може призвести до правового хаосу в підсумку. Голова Верховної Ради Д.Разумков чесно визнав наявність таких порушень¹².

⁶ “Політичні ніхто” у Зеленського – що це було? Пояснює автор фрази Потураєв. – BBC News Україна, 7 серпня 2019р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-49262355>.

⁷ “Розпустити Раду не так страшно” – Зеленський дав депутатам випробувальний рік. – Укрінформ, 29 серпня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2769552-rozpuskati-radu-ne-tak-strasno-zelenskij-dav-deputatam-viprobuvalnij-rik.html>.

⁸ Див., наприклад: “Батьківщина” не збирається ні в коаліцію, ні в опозицію. – Укрінформ, 29 серпня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2769296-batkivshina-ne-zbraetsa-ni-v-koaliciu-ni-v-opoziciu.html>.

⁹ Див.: Зеленський: У Тимошенко така фігура, тому що їй не дають солоденького. – Цензор.НЕТ, 19 листопада 2019р., https://censor.net.ua/ua/news/3160451/zelenskyi_u_tymoshenko_taka_figura_tomu_scho_yiyi_ne_dayut_solodenkogo.

¹⁰ Святослав Вакарчук: Якби я був президентом, точно не починав би з посилення своїх повноважень. – Українська правда, 17 жовтня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/10/17/7229242>.

¹¹ Тенденції роботи ВРУ 9-го скликання: Що показав перший квартал? – Звіт, Лабораторія законодавчих ініціатив, https://parlament.org.ua/2019/11/27/tendentsiyi-roboty-vru-9-sklykannya-shho-pokazav-pershyj-kvartal/?fbclid=IwAR2wiLN2-LHZg4anusJ1qRE9GHS1iIWzYJ38R8fUSb4Zc6lkt_rrgTH_NGY.

¹² Якби ми не порушували регламенту, то не ухвалили б і чверті законопроектів – Разумков. – Інтерфакс-Україна, 21 січня 2020р., <https://ua.interfax.com.ua/news/general/636634.html>.

**ЗАКОНОТВОРЧА ДІЯЛЬНІСТЬ ВЕРХОВНОЇ РАДИ
ІХ СКЛИКАННЯ у 2019р.**

З моменту першого пленарного засідання і до кінця 2019р. Верховною Радою ІХ скликання було прийнято 133 закони (тут враховувалися закони, підписані Президентом), та один Кодекс. Ще 125 законів було прийнято за основу.

Тематично більша частина прийнятих законів стосувалися сфери фінансів, податкової та митної політики – 22 закони.

Найбільшу кількість прийнятих законів ініціювали народні депутати – 89. Президент і Кабінет Міністрів ініціювали по 22 закони.

Якщо розглядати лише закони, ініційовані народними депутатами (89 законів), то абсолютну більшість з них ініціювали депутати фракції “Слуги Народу”. Вони були серед авторів 70 законів, або 80%. Депутати ВО “Батьківщина” були серед авторів 10 прийнятих законів, ЄС – 9, ОПЗЖ – 5, “Голосу” – 3, групи “За майбутнє” – 3, групи “Довіра” – 2.

Таким чином, Верховна Рада практично не розглядала законопроектів, авторами яких не були депутати від “Слуги Народу”. Найчастіше прийняті закони підтримували депутати “Слуги Народу”, “Голосу” та групи “Довіра”¹³.

Серед законів, ухвалених від початку роботи Верховної Ради ІХ скликання, є багато суперечливих за змістом, за мотивами прийняття, а також за очікуваними (чи вже отриманими) наслідками¹⁴.

Про посилення тенденції до занепаду парламентаризму в Україні можна судити вже з того, що Верховна Рада фактично не брала участі у процесі призначення Уряду, крім фінальної стадії – голосування за вже схвалений Офісом Президента склад. Програма дій Уряду не розглядалася Парламентом по суті, тому останній змушений буде “за замовчанням” нести солідарну відповідальність за її виконання (чи невиконання). Попри критичну ситуацію в економіці, чи в разі загострень ситуації у певних сферах, Парламент не здійснював ефективного парламентського контролю над Урядом.

З того, що частина народних депутатів з владної фракції поступово відмовляється без питань голосувати згідно з побажанням Президента (зокрема це стосувалося відмови народних депутатів підтримати законопроекти про “імперативний мандат”¹⁵, про легалізацію грального бізнесу та ін.), можна припустити, що з часом пропрезидентська фракція дедалі частіше відчуватиме необхідність у посиленні власної суб’єктності. За період з жовтня по грудень 2019р. баланс довіри/недовіри до Верховної Ради зменшився з +9% до -17%¹⁶.

Кабінет Міністрів України

Новий склад Кабінету Міністрів, призначений 29 серпня 2019р., є для України певною мірою “унікальним” за кількома показниками. *По-перше*, сама процедура його відбору та призначення виглядала альянсом на період президентства Л.Кучми, коли діяли зовсім інші конституційні норми, а Президент мав повноваження вносити кандидатури Прем’єр-міністра та урядовців до Верховної Ради. Так, нинішній Уряд не складається з представників політичних партій, які їх делегували в результаті переговорів про створення коаліції та призначення Уряду. Єдиним “партійним” міністром є Міністр внутрішніх справ А.Аваков¹⁷.

10 з 18 членів Уряду (Прем’єр-міністр О.Гончарук, віце-прем’єр-міністри Д.Кулеба та М.Федоров, Міністр економічного розвитку Т.Милованов, Міністр оборони А.Загороднюк, Міністр енергетики О.Оржель, Міністр юстиції Д.Малюська, Міністр охорони здоров’я З.Скалецька, Міністр Кабінету Міністрів Д.Дубілет, Міністр розвитку громад та територій А.Бабак) – тією чи іншою мірою мають досвід роботи у громадському секторі. Кілька урядовців вийшли з лав BRDO – “Офісу ефективного регулювання” (неурядового експертно-аналітичного центру, створеного за ініціатииви Міністерства економічного розвитку, Уряду Канади, Світового банку, і фінансованого ЄС) – О.Гончарук, Д.Малюська, О.Оржель.

Чимало нових урядовців отримали (в тій чи іншій формі) західну освіту – О.Маркарова, Т.Милованов, А.Загороднюк, Д.Малюська, А.Новосад, А.Бабак, З.Скалецька, Д.Дубілет; О.Гончарук став наймолодшим Прем’єр-міністром в Україні. Вихідці з бізнесу – М.Федоров, А.Загороднюк (він же – з “волонтерського десанту” в Міноборони), В.Бородянський, Д.Дубілет, Т.Милованов. Нарешті, двоє міністрів (внутрішніх справ – А.Аваков та фінансів О.Маркарова) працювали і в попередньому складі Уряду.

Жоден з міністрів не лише не призначений за “партійними” квотами, більшість з них не мають очевидного зв’язку з фінансово-промисловими групами¹⁸. До цього слід додати відсутність особистих політичних амбіцій у більшості урядовців, що могло б мати позитивний ефект.

На цьому, безперечно, позитивному в плані очікувань тлі, проявилися й негативні риси нинішнього Уряду, зокрема:

- позаконституційна залежність Уряду від політичної волі Президента;

¹³ Дані наводяться за дослідженням Комітету виборців України “Підсумки 2 сесії Верховної Ради”. – Комітет виборців України, 20 січня 2020р., <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:doslidzhennia-kvu-pidsumky-2-sesii-verkhovnoi-rady>.

¹⁴ Докладніше про конкретні закони йдеться у тематичних розділах цього видання.

¹⁵ Див. наприклад: Вуєць П. Перший бунт на кораблі. Як “слуги” не захотіли ставати рабами. – Главком, 13 вересня 2019р., <https://glavcom.ua/publications/pershiy-bunt-na-korabli-yak-slugi-ne-zahotili-stavati-rabami-624851.html>.

¹⁶ Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” ім.І.Кучеріва 13-18 грудня 2019р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих районів Донецької та Луганської областей. Опитано 2 017 респондентів віком від 18 років. Похибка вибірки не перевищує 2,3%.

¹⁷ Формально він досі є членом політичної та військової ради партії “Народний Фронт”, яка не брала участі у виборах народних депутатів України 21 липня 2019р. в якості самостійного суб’єкта.

¹⁸ Можливо, за винятком Міністра культури, молоді та спорту В.Бородянського, представника топ-менеджменту медіа-групи *StarlightMedia*, що належить до сфери інтересів “олігарха” В.Пінчука.

- відсутність у більшості міністрів досвіду як політичної діяльності, так і управління системами і процесами національного масштабу;
- слабе уявлення про рівень викликів і загроз, що стоять перед суспільством, а також – про саме суспільство, його стан і можливості;
- зовнішній вплив з боку фінансово-промислових та інших груп, що мають значний досвід комунікації з владою для вирішення їх проблем у позаправовий спосіб.

Надзвичайно проблемними моментами для цього складу Уряду є практично повна відсутність відчуття його представниками відповідальності перед суспільством, намагання “провести” рішення, які неоднозначно сприймаються суспільством, у кулуарному порядку, без обговорення з тими соціальними верствами, інтереси яких вони зачіпають, а також продемонстрована від самого початку закритість від громадськості процесу прийняття рішень Урядом як колегіальним органом¹⁹.

Програма діяльності Кабінету Міністрів ухвалена 30 вересня 2019р. (і таким чином, Уряд отримав досить умовний імунітет терміном на рік від цієї дати). Цей документ досить важко піддається змістовному аналізу, оскільки його окремі положення не об’єднані єдиною логікою, він не містить стратегічних цілей і складається переважно з тактичних завдань, багато з яких мають відверто декларативний характер²⁰. Головним досягненням Уряду у 2019р. стало своєчасне і практично безпроблемне ухвалення Закону про Державний бюджет на наступний рік. Бюджет багато в чому складений на основі показників і тенденцій, досягнутих попереднім Урядом.

За оцінкою Комітету виборців України, за показником успішності законодавчих пропозицій протягом перших трьох місяців роботи Уряд О.Гончарука значно поступався Уряду А.Яценюка: якщо “технократичний” Уряд О.Гончарука зміг досягти ухвалення лише 14% поданих ним законопроектів, то Уряд “камікадзе” А.Яценюка мав показник у 26%²¹. Варто згадати, що п’ять років тому стан взаємодії Уряду та Верховної Ради оцінювався не надто позитивно²².

У січні 2020р. через “злив інформації” з кабінету Прем’єр-міністра стався скандал, спричинений некоректними висловлюваннями учасників наради у Прем’єра на адресу Президента²³. Йшлося про необхідність пояснення Главі держави “у доступний спосіб” причин, які призвели до погіршення соціально-економічної ситуації наприкінці 2019р. Наслідком

стало подання Прем’єр-міністром заяви про відставку Президенту, що не передбачено Конституцією. Президент не підтримав рішення Прем’єра, вони разом відвідали Світовий економічний форум у Давосі, після чого В.Зеленський заявив, що О.Гончарук – “хороша машина”, і що він “не наїздив ще ту кількість кілометрів, після якого ви міняєте автомобіль”²⁴.

Експертами скандал пояснюється спробою захищених олігархічних кіл викликати реакцію Президента на зневажливі висловлювання щодо нього, наслідком чого могла б бути відставка Уряду та зміна керівництва НБУ на більш прийнятних осіб.

За період з жовтня по грудень 2019р. баланс довіри/недовіри до Уряду зменшився з +7,2% до -13%

Президент України

Президент В.Зеленський з часу інавгурації сконцентрував увагу на вирішенні ключового для себе завдання – зосередженні у своїх руках основних владних повноважень, можливостей і впливів. Не маючи досвіду політичної діяльності і державного управління, В.Зеленський ще у своїй передвиборчій кампанії зробив акцент на тому, що він уособлює нові сили, яким не властиві вади тодішньої влади.

Протистояння “ми-вони” має для нього важливе значення, оскільки практично до кінця року Президент та його найближче оточення продовжували діяти в рамках логіки виборчої кампанії, намагаючись максимально відсторонитися від представників попередньої влади.

Свої претензії на концентрацію всієї влади в одних руках В.Зеленський та його оточення пояснювали досить просто – всенародним мандатом, отриманим на виборах. Дійсно, у другому турі президентських виборів В.Зеленський отримав 73,22%, або понад 13,5 млн. голосів виборців. Це значно більше, ніж отримав П.Порошенко на виборах 2014р. (54,7%, або 9,86 млн. голосів), але разом з цим в абсолютному вираженні це менше, ніж результат Л.Кучми на виборах 1999р. (52,14%, або майже 15,9 млн. голосів), чи результат В.Ющенка у 2004р. (51,99%, або понад 15,1 млн. голосів)²⁵. Одним з чинників перемоги В.Зеленського стала значна частка громадян, які мали право голосу, але не взяли участі у виборах (32% виборців).

Позиція переможця дозволила В.Зеленському піти на кроки, які не мали належного конституційного обґрунтування: спочатку “розпустити” (достроково припинити повноваження) Верховну Раду,

¹⁹ Це відобразилося у рішенні зробити засідання Кабінету Міністрів закритими для представників ЗМІ, хоча за часів Уряду А.Яценюка була запроваджена система відкритості засідань з трансляціями у прямому ефірі. Див.: Засідання нового Уряду закрили для журналістів. – Українська правда, 2 вересня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/2/7225098>.

²⁰ Програма діяльності Кабінету Міністрів України. – Урядовий портал, <https://program.kmu.gov.ua>.

²¹ КВУ порівняв показники роботи чинної і попередньої влади. – Комітет виборців України, 2 грудня 2019р., <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:kvu-porivniav-pokaznyky-roboty-chynnoi-i-poperednoi-vlady>.

²² Див.: Україна 2014-2015: Долаючи виклики (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2014-2015_Pidsumky.pdf.

²³ Див., наприклад: “Я, звичайно, повний профан в економіці”: в мережу злили дві частини розмови Гончарука з керівництвом НБУ і Мінфіну. – Дзеркало тижня, 15 січня 2020р., https://dt.ua/UKRAINE/ya-zvichayno-povniy-profana-v-ekonomici-u-merezh-zlili-rozmovu-goncharuka-z-kerivnictvom-nbu-i-glavoyu-minfinu-335661_.html.

²⁴ Зеленський про Гончарука: “Він – хороша машина”. – Українська правда, 25 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/25/7238393>.

²⁵ Вибори Президента України. – Сайт ЦВК, https://www.cvk.gov.ua/vibory_category/vibori-prezidenta-ukraini.html.

потім – Центральну виборчу комісію. Поясненням могло бути лише його бажання отримати всю владу у країні, а також впевненість у тому, що Конституційний Суд не піде на конфлікт з Президентом.

Побудувавши свою кампанію на різкій критиці попередньої влади, В.Зеленський продовжив і розвинув її практики, зокрема в тому, що стосується призначень за принципом особистої лояльності або “кумівства”. Так, разом з обраним Президентом у владу прийшли такі люди, як С.Шефір (перший помічник Президента, друг і партнер В.Зеленського по “Кварталу 95”), заступники глави Офісу Президента С.Трофімов (колишній продюсер студії “Квартал 95”), Ю.Костюк (сценарист студії “Квартал 95”), голова СБУ І.Баканов, близький друг В.Зеленського. Помічником Президента із зовнішньополітичних питань став юрист і кінопродюсер А.Єрмак, якого опозиція звинувачувала в ретранслюванні російських меседжів щодо війни на Донбасі²⁶.

Офіс Президента очолив юрист А.Богдан, який у 2007-2014рр. працював в урядових структурах, у т.ч. за прем'єрства М.Азарова, а також був наближеним у структурах І.Коломойського як його адвокат. А.Богдан чи не єдиний представник оточення В.Зеленського, який мав досвід роботи в державних структурах і уявлення про роботу державного механізму загалом. Очевидно, саме йому слід віддати належне за швидку побудову конструкції, в основі якої – Президент і налагодження взаємодії між ключовими ланками (Президент-Парламент-Уряд), а також взаємодії з правоохоронними структурами та судовою системою.

У своїй діяльності В.Зеленський, як і П.Порошенко, значною мірою покладається на неформальні інструменти. Щоправда, природа їх утворення і застосування суттєво різнилася. Якщо для П.Порошенка т.зв. “стратегічна дев'ятка” (див. дослідження за попередні роки) виконувала роль майданчика для знаходження вірного рішення, то В.Зеленський просто збирав керівників Верховної Ради та Уряду для постановки їм завдань²⁷.

Стиль спілкування В.Зеленського з суспільством також відрізняється від дій та стилю його попередників. В.Зеленський не демонструє зверхності, характерної для кожного з його попередників, але й не йде на повноцінну двосторонню комунікацію, обмежуючись або записом звернень і роликів, або заявами. Замість прес-конференції Президента у 2019р. був організований т.зв. “прес-марафон”, в якому елемент видовищності переважив потребу у змістовному спілкуванні. Не дивно, що реакція на певні події була неадекватною або запізнілою. Особливо відчутним за своїми наслідками видався брак досвіду новообраного Президента в міжнародних комунікаціях (див. докладніше розділ *Зовнішня політика*).

Рік завершився для В.Зеленського доволі вдало: він залишався єдиним центром прийняття рішень

і формування порядку денного для держави, йому вдалося зберегти певну керованість у питаннях державного управління (передусім, по лінії відносин з Парламентом і Урядом). Два обміни українських заручників стали, безумовно, важливим досягненням. Одним з найбільших політичних успіхів В.Зеленського можна вважати позбавлення В.Медведчука монополії на контакти з Москвою.

Разом з тим, деякі питання і проблеми лише загострилися. Зокрема В.Зеленського до кінця року переслідувала проблема І.Коломойського: він не міг собі дозволити ні піти далі деяких судових рішень на користь “олігарха”, ні ігнорувати його вплив і можливості.

Глибокою виглядає проблема кадрів. Безвідносно до того, яку модель правління хоче створити В.Зеленський, він не може ігнорувати питання кадрового забезпечення кожної з галузей реформування. Професійних кадрів, які б не були пов'язані з попередньою владою, в його розпорядженні просто немає.

Баланс довіри/недовіри до Президента України В.Зеленського на кінець року становив +32%. Попри те, що, порівняно з жовтнем, він зменшився на третину (з 48%), це означає, що суспільство поки що не бачить альтернативи Главі держави.

Процеси в партійній системі

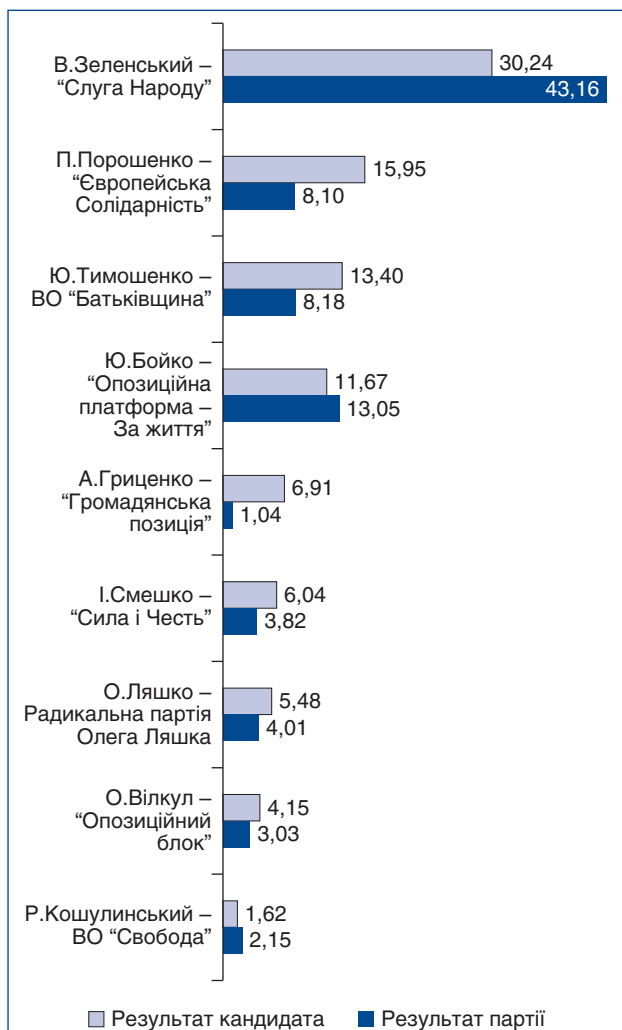
Дострокові парламентські вибори 2019р. зафіксували кардинальні зміни в партійній системі України. Головним рушієм її переформатування став успіх партійного бренду “Слуга Народу” на фоні кризи електоральної довіри до політичних сил, які здобули владу раніше, у 2014р.

Одна з двох правлячих партій 2014-2019рр., БПП “Солідарність” (після ребрендингу – “Європейська Солідарність”), скоротила своє представництво в Парламенті зі 127 до 25 місць, а інша – “Народний Фронт” – зовсім відмовилася від активної участі в кампанії. “Самопоміч”, Радикальна партія О.Ляшка та “Опозиційний блок” не змогли подолати 5% виборчий бар'єр (при цьому остання партія все ж зберегла обмежене представництво в Парламенті завдяки тому, що її висуванці перемогли на шести мажоритарних округах). Загалом, як уже зазначалося, після виборів склад Парламенту “оновився” на 80%.

Та обставина, що обрання нового складу Верховної Ради відбувалося лише через 111 днів після другого туру президентських виборів поставила результати міжпартійної конкуренції у високу залежність від нещодавньої президентської кампанії. Дев'ять найпопулярніших кандидатів на пост Президента (тих, хто отримав понад 1% голосів виборців) мали також своїх електоральних “спадкоємців” у вигляді партій, що змагалися за місця у Верховній Раді (діаграма “Порівняння електоральної підтримки...”).

²⁶ У “Євросолідарності” вимагають відставки Єрмака. – Укрінформ, 13 листопада 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2817633-uevrosolidarnosti-vimagaut-vidstavki-ermaka.html>.

²⁷ Див.: Президент від (б)лога. Система влади часів Зеленського. – Українська правда, 23 грудня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/12/23/7235598>.

Порівняння електоральної підтримки топ-9 кандидатів у Президенти та асоційованих із ними партій, %


Практика проведення парламентських виборів невдовзі після президентських може мати негативний вплив на розвиток партійної системи, зокрема на формування партій як сталих і спроможних політичних інститутів, утвердження внутрішньопартійної демократії. Натомість, вона посилює і так характерне для України суспільне сприйняття парламентських виборів як “другорядних”, порівняно з президентськими, закріплює домінування партій лідерського типу²⁸, а також заохочує стейкхолдерів інвестувати в персональні політичні “бренди”, а не розвиток партійних організацій.

²⁸ Партійна система України до і після Майдану: зміни, тенденції розвитку, суспільні запити. Інформаційно-аналітичні матеріали до Міжнародного круглого столу “Партійна система України на сучасному етапі: виклики, проблеми, суспільні очікування” 16 вересня 2015р., 138 с.

²⁹ ПП “СЛУГА НАРОДУ”. – Сервіс “Опендатабот”, <https://opendatabot.ua/c/40422142>.

³⁰ “Зеленський – людина з великої літери. Може, навіть усі літери в цьому слові – з великої літери”... – TheБабель, 25 березня 2019р., <https://thebabel.com.ua/texts/27627-zelenskiy-lyudina-z-velikoji-literi-mozhe-navit-vsi-bukvi-v-comu-slovi-z-velikoji-literi-kerivnik-shtabu-zelenskogo-ivan-bakanov-pro-strategiyu-kampaniji-zustrichah-z-oligarhami-i-vidnosinah-z-1-1>.

³¹ Громадська думка, грудень-2017: виборчі рейтинги і рейтинги довіри. – Фонд “Демократичні ініціативи” ім.І.Кучеріва, 23 січня 2018р., <https://dif.org.ua/article/rejtingijfojseoj8567547>.

³² Інтрига від Зеленського: в мережі бурхливо обговорюють нові борди про “слугу народу”. – 24 канал, 8 листопада 2018р., https://24tv.ua/intriga_vid_zelenskogo_v_merezhi_burhlivo_obgovoryuyut_novi_bordi_pro_slugu_narodu_n1060185.

³³ Шоумен Зеленський заявив, що партія “Слуга народу” йде в політику. – Громадське, 25 грудня 2018р., <https://hromadske.ua/posts/shoumen-zelenskij-zayaviv-sho-partiya-sluga-narodu-jde-v-politiku>.

³⁴ Сайт ЦВК, <https://www.cvk.gov.ua>.

Яскравою ілюстрацією цих тенденцій є приклад одного з найбільш популярних останньої виборчої кампанії – партії “Слуга Народу”. Ще до появи відповідної партії бренд “Слуга народу” був тісно асоційований із персоною новообраного Президента В.Зеленського.



Останній завоював популярність, у т.ч. завдяки головній ролі в комедійному телесеріалі з аналогічною назвою. Прем'єра першого сезону серіалу (що розповідає про вихідця з “простого народу”, який став президентом) відбулася у листопаді 2015р.

Партія “Слуга Народу” розпочала своє формальне існування у грудні 2017р. шляхом перейменування іншого, “порожнього” партійного проекту та заміни його керівництва²⁹ (головною партією тоді став І.Баканов, давній друг В.Зеленського і юридичний керівник ТОВ “Квартал 95”; нині очільник СБУ)³⁰.

Тоді ж, у грудні 2017р., ця партія з'являється у опублікованих даних соціологічних опитувань³¹. Не дивлячись на те, що партія не подавала жодних явних ознак активності, протягом 2018р. опитування фіксували поступове зростання її підтримки – на фоні посилення чуток про балотування В.Зеленського у президенти та зростання підтримки його кандидатури.

У листопаді 2018р. на вулицях українських міст з'явилася зовнішня реклама зі слоганом “ПРЕЗИДЕНТ – СЛУГА НАРОДУ”, у якій змістовно перепліталися реклама нового сезону телесеріалу “Слуга народу”, натяк на імовірне балотування В.Зеленського та назва партії³². У грудні 2018р. В.Зеленський заявив журналістам, що партія “Слуга Народу” йде в політику, а він – це і є партія. Водночас, він відмовився називати інших людей, які представляють цю партію³³.

Першою публічною дією партії “Слуга Народу” стало офіційне висування В.Зеленського як кандидата у президенти у січні 2019р. Утім, програма та “обличчя” партії були явлені публіці вже після оголошення дострокових парламентських виборів. Серед 191 кандидата у народні депутати, які балотувалися за списком “Слуги Народу”, лише 25 були членами цієї партії. Серед 199 кандидатів, висунутих партією на мажоритарних округах, лише 15 були її членами³⁴.

На дострокових парламентських виборах 21 липня 2019р. партія “Слуга Народу” отримала понад 43% голосів за пропорційною складовою та виграла 130 зі 199 мажоритарних округів, що в сумі принесло їй 254 мандати і дозволило сформувати однопартійну більшість у Верховній Раді. Відтак, у новій партійній системі вона посідає ексклюзивну позицію правлячої політичної сили.

Тим не менше, її організаційна структура залишається дуже слабо розвинутою. Відповідно до

офіційної звітності за III квартал 2019р., партія не зареєструвала жодного місцевого осередку зі статусом юридичної особи, а в її апараті не працює жодної людини³⁵.

За словами діючого голови партії О.Корнієнка, в листопаді 2019р. членами “Слуги Народу” були близько 500 осіб; у т.ч. офіційне членство мали близько 50 депутатів Верховної Ради - членів фракції партії “Слуга Народу” (тобто, приблизно кожен п’ятий)³⁶. Таким чином, фракція більшості у Верховній Раді є не стільки представництвом партії, скільки групою політичних партнерів і “попутників”, які отримали можливість зайти до Парламенту під партійним брендом. Партійна структура наразі є скоріше допоміжною організаційною формою до неформальної мережі лояльностей і домовленостей, що пов’язують В.Зеленського, його оточення і депутатів парламентської більшості.

Крім “Слуги Народу” ще чотири партії зуміли подолати виборчий бар’єр і сформувати власні фракції у Верховній Раді. Сьогодні ці політичні сили представляють різні фланги парламентської опозиції; вони намагаються закріпитись у своїх електоральних нішах і вичікують зниження популярності влади, аби перехопити її розчарованих симпатиків.

“Опозиційна платформа – За життя” має другу за розміром фракцію у Верховній Раді (43 депутати). За підсумками виборів, партії вдалося закріпити домінуючі позиції у “проросійському” електоральному сегменті, потіснивши конкуруючий політичний проект, “Опозиційний блок” (О.Вілкул, Є.Мураєв та ін.). Водночас, партії проросійського сегменту досить споріднені між собою, а їх недавня історія багата на розколи та об’єднання. Варто відзначити, що 15 членів парламентської фракції “Опозиційного блоку” попереднього скликання (включаючи Ю.Бойка та В.Рабіновича) тепер входять до фракції ОПЗЖ.

ОПЗЖ послідовно виступає за зближення з Росією та мир з нею “за будь-яку ціну”, ігнорує факти воєнної агресії Росії проти України. Часто озвучує меседжі, співзвучні російській пропаганді (про Революцію Гідності як антидержавний переворот³⁷, конфлікт на Донбасі як громадянську війну³⁸, утиски в Україні прав російськомовного населення тощо). Ключовим мотивом політичної риторики ОПЗЖ є виконання

Мінських домовленостей на російських умовах та якнайшвидша реінтеграція Донбасу. Щодо активності В.Зеленського в діалозі з Росією партія займає скептично-вичікувальну позицію, критикує його за нерішучість миротворчих ініціатив.

У публічній комунікації представники ОПЗЖ всіляко підкреслюють свої ексклюзивні можливості в налагодженні діалогу з російською владою. У вересні і жовтні 2019р. лідери ОПЗЖ (В.Медведчук та Ю.Бойко) навіть проводили офіційні зустрічі з російським Прем’єр-міністром і формальним лідером партії “Єдина Росія” В.Медведевим; озвученою темою переговорів були прямі поставки російського газу в Україну за зниженими цінами³⁹. ОПЗЖ піддає тотальній критиці соціально-економічну політику нового Уряду (так само, як і попереднього), закликає до більш рішучої ревізії культурної політики. Керівництво ОПЗЖ від початку вважало цільовою аудиторією свого політичного проекту населення Півдня та Сходу України⁴⁰. У середньостроковій перспективі завданням цієї партії є відбити “свого” виборця у “Слуги Народу”. Мірою падіння підтримки влади, її критика з боку ОПЗЖ може посилитися.

Серед іншого, конфліктність у відносинах нової влади та ОПЗЖ проявляється у створенні Парламентом тимчасової слідчої комісії щодо діяльності трьох телеканалів (112, *NewsOne* та *Zik*), які пов’язують з В.Медведчуком. Метою діяльності комісії є “недопущення монополізації у сфері інформаційного ринку та ринку телевізійного мовлення, обмеження впливу Росії на інформаційний простір та протидія загрозам національної безпеки у сфері інформаційного простору”⁴¹. Сам В.Медведчук у зв’язку з цим заявляв про політичні переслідування та утиски свободи слова⁴².

Партія “Батьківщина” дещо зміцнила позиції у Верховній Раді нового скликання, розширивши представництво з 21 до 26 депутатів. Утім, це значно менше, ніж можна було б очікувати: до кінця 2018р. “Батьківщина” та її лідер Ю.Тимошенко залишались фаворитами електоральних уподобань громадян, однак у підсумку повністю програли “невизначеного” виборця В.Зеленському і, відповідно, партії “Слуга Народу”. Не дивлячись на розвинуту регіональну структуру (яка, наприклад, дає можливість регулярно

³⁵ КВУ: у “Слугі Народу” офіційно не працює жодної особи. – Комітет виборців України, 20 листопада 2019р., <http://www.cvu.org.ua/nodes/view?type=news/slug:kvu-u-sluzi-narodu-ofitsiino-ne-pratsiuie-zhodnoi-osoby>.

³⁶ Каменев М. “Мир, антикорупція та економіка – три об’єднавчі речі”: інтерв’ю з головою “Слуги народу” Олександром Корнієнком. – Громадське, 26 листопада 2019р., <https://hromadske.ua/posts/mir-antikorupciya-ta-ekonomika-tri-obyednavchi-rechi-intervyu-z-golovoyu-slugi-narodu-oleksandrom-korniyenkom?fbclid=IwAR0medizulfz6dh0tavdogef-duujyrs-r-c2t4vli8wjf-l79wa1-uutu>.

³⁷ Народний депутат от “ОПЗЖ” назвав боевиков “защитниками”, а Майдан – “государственным переворотом” – в сети назревает новый скандал. – НБН, 6 грудня 2019р., <https://nbnews.com.ua/politika/2019/12/16/narodnyi-deputat-ot-opzsh-nazval-boevikov-zashchitnikami-a-maidan-gosudarstvennym-perevorotom-v-seti-nazrevaet-novyi-skandal>.

³⁸ Нестор Шуфрич: “У нас нікому не заборонено їздити в РФ і зустрічатися з будь-ким”. – LB.ua, 4 жовтня 2019р., https://ukr.lb.ua/news/2019/10/04/438683_nestor_shufrich_u_nikomu.html.

³⁹ Див.: Бойко і Медведчук у Москві зустрілися з Медведевим. – Українська правда, 22 березня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/03/22/7209955>; Медведчук знову літав до Москви на зустріч із Медведевим. – Укрінформ, 24 жовтня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2805423-medvedchuk-znovu-litav-do-moskvi-na-zustric-iz-medvedevim.html>.

⁴⁰ Медведчук: Цель будущего политического объединения оппозиции – защита интересов жителей Юго-Востока. – 112.ua, 8 листопада 2018р., <https://112.ua/politika/medvedchuk-cel-budushhego-politicheskogo-obedineniya-oppozicii--zashhita-interesov-zhiteley-yugo-vostoka-468956.html>.

⁴¹ Рада утворила ТСК з вивчення законності зміни власників телеканалів NewsOne, 112 і ZiK. – Цензор.НЕТ, 17 жовтня 2019р., https://censor.net.ua/ua/news/3154485/rada_utvorila_tsk_z_vyvchennya_zakonnosti_zminy_vlasnykiv_telekanaliv_newsone_112_i_zik.

⁴² Медведчук: За тиском на “112 Україна”, NewsOne та ZiK стоїть президент Зеленський. – ZiK, 26 вересня 2019р., https://zik.ua/news/2019/09/26/medvedchuk_za_tyskom_na_112_ukraina_newsone_ta_zik_stoit_prezydent_zelensky_1655059.

досягати високих результатів на місцевих виборах), “Батьківщина” залишається виразно лідерською партією, а Ю.Тимошенко за 20 років активної участі в українській політиці встигла здобути не лише “електоральне ядро” відданих прихильників, але й доволі високий антирейтинг.

Нині ці обставини роблять “Батьківщину” досить гнучким гравцем, схильним до пошуку ситуативних союзників. У червні, після перемоги В.Зеленського Ю.Тимошенко публічно заявляла, що готова до коаліції з партією “Слуга Народу”, а її оточення натякало на перспективи створення уряду на чолі з Ю.Тимошенко⁴³. Навіть після створення однопартійної більшості та Уряду “Батьківщина” тривалий час утримувалася від критики нової влади, однак у листопаді 2019р. оголосила про перехід в опозицію у зв’язку з прийняттям у першому читанні законопроекту про відкриття ринку землі⁴⁴.

У фокусі опозиційної риторики “Батьківщини” знаходиться насамперед соціально-економічна політика Уряду: аграрна реформа, приватизація, зміни до Трудового кодексу та системи оподаткування, а також високі зарплати державних чиновників⁴⁵. Критика зовнішньої, безпекової та культурної політики є порівняно менш активною. У грудні, напередодні зустрічі в Норманському форматі партія спільно з “Європейською Солідарністю” та “Голосом” виступила з заявою про “недопущення порушення національних інтересів”, однак активної участі в політичних акціях з цього приводу не брала⁴⁶. Раніше, під час виборчої кампанії, Ю.Тимошенко і сама не цуралась образу “миротворця”, тож поводить у цьому питанні доволі обережно. Попри перебування в опозиції, серйозних атак безпосередньо на Президента В.Зеленського з боку “Батьківщини” досі не спостерігалось. У випадку зміни Уряду не можна виключати пом’якшення позиції цієї політичної сили щодо діючої влади – в обмін на частину посад у новому складі КМУ.

“Європейська Солідарність”, переформатована партія П.Порошенка, змогла втримати 25 місць у новому складі Парламенту. Її фракція представлена переважно соратниками П.Порошенка, а також вихідцями з волонтерського та військового середовища, представниками кримських татар (М.Джемільєв, А.Чийгоз) та відомими політиками з виразним національно-патріотичним іміджем (А.Парубій, В.В’ятрович). Основними темами для мобілізації своїх прихильників були: захист стратегічного курсу на вступ до ЄС і НАТО, недопущення капітуляції перед Росією та продовження жорсткої лінії у протистоянні з нею, захист досягнень культурної політики 2014-2019рр. (державна підтримка української мови

та україномовного культурного продукту, політика декомунізації).

Потенційні суперники – інші партії, що представляють попередню владу – не склали для “Європейської Солідарності” значної конкуренції (“Народний Фронт”, як уже зазначалося, не брав участі у виборах, а “Українська стратегія Гройсмана” отримала лише 2,4% голосів). Натомість доволі напруженою виявилася конкуренція із партією “Голос” (особливо на Львівщині та в Києві, де обидві партії мали досить високу підтримку). Загалом, “Європейська Солідарність” здобула майже втричі меншу кількість голосів, ніж сам П.Порошенко в першому турі (1,2 млн. проти 3 млн.), що складно назвати добрим результатом.

Наразі партія відіграє роль “патріотичної” опозиції до нової влади і намагається у ній закріпитись. Крім гострої критики зовнішньої, безпекової та культурної політики спікери “Європейської Солідарності” використовують і соціально-економічні теми, хоча й приділяють їм порівняно менше уваги. На відміну від представників інших парламентських сил, вони регулярно вдаються до персональних атак на адресу В.Зеленського, різко засуджуючи його політичну поведінку⁴⁷.

Партія “Голос” була сформована під останні парламентські вибори практично “з нуля”, подібно до “Слуги Народу”. Схожості обом політичним проектам додають також фігури харизматичних лідерів: локомотивом “Голосу” став відомий співак С.Вакарчук, якого раніше (подібно до В.Зеленського) публічно обговорювали як перспективного претендента на президентське крісло. Втім, відмова С.Вакарчука від участі у президентських виборах підірвала його авторитет, і партія “Голос” втратила перспективи конкурувати зі “Слугою Народу” на рівних. Натомість “Голос” послужив альтернативною версією “Слуги Народу” для більш патріотичного і прозахідного сегменту виборців, які бажали оновлення політичного класу, але не сприймали культурної амбівалентності В.Зеленського та його неоднозначних висловлювань щодо конфлікту з Росією. У день голосування партія “Голос” виявилася затиснутою між конфронтуючими силами: “Слугою Народу”, що вела успішну, високотехнологічну кампанію і продовжувала нарощувати перевагу в центральних і західних областях країни, та “Європейською Солідарністю”, котра намагалася витиснути максимум зі свого ідеологічного позиціонування і кинула основні сили на утримання “Галицького електорального плацдарму”⁴⁸.

У підсумку, партії “Голос” вдалося отримати 17 місць за пропорційною системою та провести до

⁴³ Кравець Р. Після свят. Як Порошенко, Тимошенко і Вакарчук боротимуться за владу у 2020р. – Українська правда, 15 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/01/15/7237393>.

⁴⁴ Фракція Тимошенко перейшла в опозицію. – Українська правда, 13 листопада 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/13/7231865>.

⁴⁵ Сайт партії “Батьківщина”, <https://ba.org.ua>.

⁴⁶ Нормандський саміт: Три парламентські партії виступили зі спільною заявою. – Укрінформ, 3 грудня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2830184-normandskij-samit-tri-parlamentski-partii-vistupili-iz-spilnou-zaavou.html>.

⁴⁷ Див. зокрема: У “ЄС” обурені, що Зеленський не коментує роль Росії у трагедії літака. – Українська правда, 13 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/13/7237216>; “Це не Привоз, не зійдемо посередині” – Гончаренко про Зеленського. – Відеохостинг YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=VzkDiz_RpYw.

⁴⁸ П’єцух М. Львів для двох. Як Порошенко і Вакарчук монополію на патріотизм не поділили. – Українська правда, 17 липня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/07/17/7221202>.

Парламенту ще трьох кандидатів-мажоритарників. Її нечисленна фракція, за висловлюванням С.Вакарчука, знаходиться в “надпозиції”, намагаючись поєднати предметну критику влади із ситуативною підтримкою окремих її ініціатив, що відповідають політичній програмі “Голосу”⁴⁹. Станом на кінець року, фракція “Голосу” знаходиться на другому місці після “Слуги Народу” за рівнем підтримки прийнятих законів (у середньому “за” голосували 67% фракції)⁵⁰.

Водночас, представники цієї партії досить гостро критикували підходи Президента до переговорів у Норманському форматі, брали участь в акції “Ні капітуляції” в Києві. Критика дій нової влади стосується також домовленостей з Росією щодо транзиту газу, фіскальної політики, перезавантаження ДБР тощо. На відміну від інших партій, що належать до парламентської меншості, “Голос” має помірковану позицію у питаннях відкриття ринку землі, відкидаючи лише окремі аспекти ініціатив влади; подібною є позиція і щодо запропонованої Урядом лібералізації Трудового кодексу⁵¹.

Серед партій, які не подолали виборчий бар’єр, але набрали значний відсоток голосів (понад 1%) переважають лідерські політичні проекти. До таких можна віднести: партію “Сила і Честь” (І.Смешко), Радикальну партію Олега Ляшка (О.Ляшко), “Українську стратегію Гройсмана” (В.Гройсман), “Громадянську позицію” (А.Гриценко). Ці партії мають різне ідеологічне позиціонування, спільним для них є те, що їх упізнаваність та електоральна значимість базуються насамперед на популярності “фронтмена”. Подальші перспективи цих політичних сил також залежать від медійної активності їх лідерів.

Суттєву підтримку виборців отримали також дві партії, які можна віднести до “проросійського” табору. “Опозиційний блок” на момент виборів являв собою ситуативне об’єднання проросійських політиків, які з тих чи інших причин не захотіли об’єднуватись із ОПЗЖ. На лідерські позиції в ньому претендували О.Вілкул та Є.Мураєв (перший став кандидатом у президенти від партії, а другий – очолив її партійний список). Партія Шарія є типово лідерським віртуальним політичним проектом, що виник безпосередньо перед парламентськими виборами. Він орієнтований на аудиторію популярного блогера, відомого проросійськими поглядами та критикою попередньої влади.

Поглиблюється криза “праворадикального” сегменту партійної системи. На останніх парламентських виборах ВО “Свобода” отримало підтримку 2,15% виборців. Це значно менше, ніж у 2014р. (4,71%), коли 1,8% голосів “забрав” також ідеологічно близький

“Правий Сектор”. Імовірно, електоральні позиції “Свободи” потіснив політичний проект П.Порошенка (“Європейська Солідарність”), який активно використовував націоналістичну риторіку у своїй кампанії, а також, деякою мірою, “Голос”. Ще одна праворадикальна політична сила – “Національний корпус” – не брала участі в останній виборчій кампанії, але залишається активним учасником “вуличної політики”, завдяки чому також періодично потрапляє у хроніки політичних новин.

Загалом унаслідок президентських і дострокових парламентських виборів відбулася зміна типу партійної системи України: з системи поміркованого плюралізму вона перетворилася на систему поляризованого плюралізму з домінуючою партією.

Реєстрація політичних партій та проблеми її скасування

Протягом 2019р. було зареєстровано три нові політичні партії: “Блок Володимира Сальдо”, “Партія чернівчан” та “Демократична сокира”. Усього, станом на 1 січня 2020р., в Україні формально налічувалося 349 діючих політичних партій, однак далеко не всі вони є активними учасниками електоральних процесів⁵². Так, за даними ЦВК, в останніх парламентських виборах взяли участь лише 21 партія; для участі в останніх президентських виборах висунули своїх кандидатів 19 партій.

Чинне законодавство передбачає анулювання реєстрації для партій, які протягом 10 років не висували кандидатів на президентських і парламентських виборах. Обов’язок анулювання реєстрації (шляхом відповідного звернення до суду) покладається на орган влади, який зареєстрував політичну партію (Міністерство юстиції)⁵³. Однак на практиці анулювання реєстрації відбувається не завжди. 19 березня 2019р. Окружний адміністративний суд Києва відмовив у задоволенні позову до Міністерства юстиції, що містив вимогу анулювання реєстрації 49 партій, які не висували кандидатів для участі у виборах Президента України та народних депутатів України протягом останніх 10 років (станом на липень 2018р.)⁵⁴. Серед іншого, в мотивувальній частині рішення Суду зазначається, що до обов’язків Міністерства юстиції не належить здійснення контролю за додержанням політичними партіями встановленого порядку участі у виборчому процесі (це – функція ЦВК). Водночас, слід зазначити, що раніше (у 2011р.) Міністерство юстиції здійснювало перевірку виконання партіями вимоги Закону “Про політичні партії в Україні” щодо участі у виборах до Верховної Ради та на пост Президента протягом 10 років з дня реєстрації політичної партії,

⁴⁹ Кравець Р. Святослав Вакарчук: Якби я був президентом, точно не починав би з посилення своїх повноважень. – Українська правда, 17 жовтня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/10/17/7229242>.

⁵⁰ Дослідження Комітету виборців України: “Підсумки 2 сесії Верховної Ради” (вересень 2019р. – січень 2020р.). – Комітет виборців України, 20 січня 2020р., <http://www.cvu.org.ua/nodes/term/type:news/slug:analytics>.

⁵¹ Сайт партії “Голос”, <https://goloszmin.org>.

⁵² Перелік політичних партій, які зареєстровані станом на 1 січня 2020р. – Міністерство юстиції України, <https://minjust.gov.ua/m/4561>.

⁵³ Ст.24 Закону “Про політичні партії в Україні”.

⁵⁴ Рішення №80629380 від 19 березня 2019р., Окружний адміністративний суд міста Києва. – Портал YOUCONTROL, <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/80629380>.

надсилаючи відповідний запит до ЦВК⁵⁵. За підсумками тієї перевірки була анульована реєстрація п'яти партій⁵⁶. Також слід зазначити, що на сайті ЦВК є розділ “Інформація про участь політичних партій у виборах”, однак жодних даних у ньому немає⁵⁷.

Відтак, для послідовного виконання вимог ст.24 Закону “Про політичні партії в Україні” видається доцільним більш чітке правове врегулювання координації між Мін’юстом та ЦВК у цьому питанні.

Зміни до механізму державного фінансування політичних партій

У жовтні 2019р. Верховною Радою було прийнято президентський законопроект, що суттєво змінив умови державного фінансування політичних партій (розділ IV Закону “Про політичні партії в Україні”)⁵⁸.

По-перше, вдвічі зменшено коефіцієнт для визначення суми коштів, що розподіляється між партіями протягом року; відтепер загальне число виборців, які взяли участь у голосуванні, перемножується на 1% (замість 2%) розміру прожиткового мінімуму, встановленого на 1 січня року, що передує року виділення коштів⁵⁹. З урахуванням цих змін, на фінансування політичних партій у 2020р. в державному бюджеті було закладено близько 283,5 млн. грн. (тоді як у 2019р. – 565,7 млн. грн.)⁶⁰.

По-друге, позбавлено державного фінансування політичні партії, які на парламентських виборах отримали понад 2% голосів виборців у загальнодержавному виборчому окрузі, але не змогли подолати прохідного бар’єра 5%, необхідного для отримання права на участь у розподілі депутатських мандатів. Водночас, питання, скільки партій отримають державне фінансування у 2020р., 5 чи 11, залишається дискусійним (докладніше див. розділ *Прогнози*).

Слід зазначити, що згадані зміни загалом відповідають суспільним настроям. Громадяни переважно негативно поставилися до запровадження фінансування політичних партій з Державного бюджету, яке розпочалося 1 липня 2016р. У листопаді 2016р. не

підтримували запровадження такого фінансування 69%, підтримували – 16%⁶¹. Ці зміни також були розкритиковані експертним середовищем⁶². Позбавлення позапарламентських партій права на державне фінансування статутної діяльності може суттєво ускладнити можливість виходу на політичну арену нових політичних партій, що не мають підтримки великого капіталу та/або потужних медіа-холдингів. Це унеможливить швидку та якісну зміну політичних еліт. Крім того, державне фінансування партій (згідно з логікою його запровадження) має відбуватись в обсязі, достатньому для забезпечення відносної незалежності партій від окремих фізичних чи юридичних осіб. Чи є встановлений обсяг достатнім – питання для спеціальної аналітичної оцінки.

Вихолощення системи державного фінансування політичних партій суперечить рекомендаціям ПАРЄ та керівним принципам Венеціанської комісії. Водночас, запровадження державного фінансування політичних партій було однією з умов введення безвізового режиму між Україною та ЄС. Механізм державного фінансування політичних партій запроваджений Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції”⁶³.

Розвиток громадянського суспільства

Організації громадянського суспільства та волонтерські організації зберегли високий рівень суспільної довіри – станом на кінець 2019р., на довіру (повну або часткову) до цих соціальних інститутів вказували, відповідно, 52% та понад 64% опитаних громадян⁶⁴, що мало відрізняється від даних минулорічного дослідження⁶⁵.

Утім, є багато причин для припущення, що така висока оцінка зумовлена передусім емоційними підставами, або ж алюзією на непростий період 2014-2016рр., коли під час війни відбувалося фактично відродження з нуля зруйнованих державних інститутів.

Одна з таких причин – низький рівень залучення самих громадян до діяльності громадських організацій

⁵⁵ Мін’юст перевірить, як партії дотримувалися закону про вибори. – Тиждень.ua, 13 січня 2011р., <https://tyzhden.ua/News/6528>.

⁵⁶ Лавринович “вбив” 5 партій за те, що не знайшли кандидатів у Президенти. – УНІАН, 24 листопада 2011р., <https://www.unian.ua/politics/573486-lavrinovich-vbiv-5-partiy-za-te-scho-ne-znayshli-kandidativ-u-prezidenti.html>.

⁵⁷ Веб Політичні партії та громадські організації. – Сайт ЦВК, <https://www.cvk.gov.ua/politichni-partii-ta-gromadski-organizatsii.html>.

⁵⁸ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції”, реєстр. №1029 від 29 серпня 2019р.

⁵⁹ У чинній редакції Закону “Про політичні партії в Україні” йдеться про 1% мінімальної заробітної плати. Однак прийнятий у грудні 2016р. Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” забороняє використовувати мінімальну зарплату під час розрахунку будь-яких держвиплат. З огляду на це, у розрахунках використовується саме прожитковий мінімум.

⁶⁰ Закон України “Про Державний бюджет України на 2020р.”

⁶¹ Трансформація партійної системи: український досвід у європейському контексті (за ред. Ю.Якименка). – Центр Разумкова, 2017р., 428 с., http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_PARTII.pdf.

⁶² Див., наприклад: Консолідований висновок на законопроект №1029 в частині внесення змін до Закону України “Про політичні партії в Україні”. – Центр політико-правових реформ, Міжнародна фундація виборчих систем в Україні, Центр UA, Рух ЧЕСНО, Комітет виборців України, <https://pravo.org.ua/ua/news/20873877-konsolidovaniy-visnovok-na-zakonoproekt-1029-v-chastini-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayini-pro-politichni-partiyi-v-ukrayini?fbclid=IwAR0rR5Ru80wAsZtrD7fEzSpZtY4UixE3Ymi7s14C1S0laqLjOW1LpW95Dk>.

⁶³ Аналітика дня: Чому потрібне державне фінансування партій? – Лабораторія законодавчих ініціатив, 4 жовтня 2019р., <https://parliament.org.ua/2019/10/04/analitika-dnya-chomu-potribno-derzhavne-finansuvannya-partij>.

⁶⁴ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” ім.І.Кучеріва 13-18 грудня 2019р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 017 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

⁶⁵ Див.: Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2019р., с.23.

(за даними опитування Фонду “Демократичні ініціативи” ім.І.Кучеріва, лише 7,5% громадян відповіли, що залучені до активної громадської діяльності) – як і за рік до подій, що отримали назву Революція Гідності. 90% громадян не належали до жодної з організацій чи об’єднань громадян, знизився рівень волонтерської діяльності українців, а головною причиною цього явища респонденти називали відсутність у них зацікавленості⁶⁶ – це при тому, що, як і рік тому, опитані громадяни були схильні визнавати потребу в роботі організацій громадянського суспільства, насамперед у питаннях захисту соціально вразливих категорій громадян, контролю за діяльністю влади, надання громадянам допомоги у відстоюванні їх прав тощо. Разом з тим, громадяни, як і рік тому, дуже слабо обізнані з діяльністю громадських організацій у своїх населених пунктах⁶⁷.

Загальна суспільно-політична турбулентність, яку протягом року країна пережила у зв’язку з президентськими та парламентськими виборами, різкими змінами владно-політичних конфігурацій, продемонструвала значний рівень уразливості неурядових організацій як перед створеними такою ситуацією викликами, так і стосовно критичної залежності значної частини ГО від інтересів донорів (найчастіше закордонних), які можуть мати короткострокові цілі і, своєю чергою, залежати від їх розуміння політичної та іншої кон’юнктури.

Зокрема, за результатами 2019р. можна говорити про те, що частина недержавних організацій, що у попередній період фактично монополізували право говорити від імені всього громадянського суспільства, перебували в дезорієнтованому стані, втративши той вплив, який вони мали на процес прийняття рішень (зокрема на стадії розробки законопроектів) під час діяльності попереднього політичного режиму.

Так, коаліція громадських організацій “Реанімаційний пакет реформ”, що мала тісну співпрацю з комітетами Верховної Ради VIII скликання та Кабінетом Міністрів і виступала в якості як адвоката цілої низки пріоритетних реформ (судова, антикорупційна, децентралізація, публічної адміністрації, органів правопорядку, виборчого законодавства, податкова), так і ініціатора цілої низки законопроектів різної якості, після змін у владній системі та змін у пріоритетах роботи закордонних донорів продовжила існування здебільшого як коаліції коментаторів урядової політики. Значно знизилася “викривальна” активність відомих попередніми роками антикорупційних організацій. Певною мірою це можна пов’язати і з залученістю їх окремих представників до негативних процесів у відносинах між Україною і США.

З іншого боку, громадський сектор виступив важливим джерелом рекрутування на найвищі державні посади. Наприклад, BRDO – Офіс ефективного реагування, неурядова аналітична структура, створена за ініціативи Міністерства економічного розвитку

і торгівлі у 2015р. за сприяння Уряду Канади і Світового Банку, фінансована через програми ЄС – делегував до влади О.Гончарука (Прем’єр-міністр), О.Оржеля (Міністр енергетики), Д.Малюську (Міністр юстиції), О.Шуляк, О.Кубракова (народні депутати).

Керівник Офісу реформ при Міністерстві оборони А.Загороднюк призначений Міністром оборони, колишні представники цього “волонтерського десанту” стали: Д.Арахамія – керівником парламентської фракції “Слуги Народу”, А.Коваленко – заступницею голови Офісу Президента. Народними депутатами за списком партії “Слуга Народу” стали експерти Українського інституту майбутнього С.Бабак, Д.Монастирський, працівники Центру протидії корупції А.Красносельська, Г.Янченко. Голова правління “Трансперенсі Інтернешнл Україна” Я.Юрчишин став народним депутатом від партії “Голос”. Є й інші приклади.

Можливо внаслідок не надто довгого часу перебування при владі, а можливо через інші причини, цим та іншим вихідцям з громадянського суспільства поки що не вдалося продемонструвати як нову якість політики, так і нові підходи до державного управління, які б базувалися на повазі до права, відкритості, прозорості та ефективності, і на зламі негативних пострадянських практик. Зрештою, чимало активістів громадських організацій, які стали частиною влади, своєю діяльністю сприяли посиленню суспільно-політичної турбулентності.

На тлі політичної турбулентності виразною рисою громадянського суспільства стала його розрізненість, брак координації й системності в діях. Парадоксально, але після того, як деякі відомі волонтери стали частиною нової владної системи, фактично розпочалася кампанія з нівелювання в суспільній свідомості ролі й значення волонтерського руху⁶⁸. Показовою стала ситуація, коли підозрювані у виконанні вбивства журналіста П.Шеремета волонтери – співак А.Антоненко, лікарка Ю. Кузьменко, подружжя Грищенків, бойовий медик Я.Дугарь – без суду були названі злочинцями, жодні аргументи, які б не вкладалися у офіційно озвучену версію, не бралися до уваги, а у повідомленнях провідних телеканалів робилися акценти саме на волонтерській діяльності цих людей⁶⁹. Цікаво, що Міністр внутрішніх справ А.Аваков, під керівництвом якого відбувалися ці дії, сам свого часу активно докладав до підтримки розвитку добровольчого та волонтерського рухів.

З іншого боку, від часу президентських виборів і інавгурації Президента В.Зеленського були помітні ознаки повернення іншої частини громадянського суспільства, разом з ветеранськими та частиною волонтерських об’єднань, до елементів самоорганізації, характерних для періоду 2013-2015рр., позначеного громадянським протестом проти режиму В.Януковича та протистоянням російській агресії.

⁶⁶ Див.: Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації. Аналітична доповідь. – Національний інститут стратегічних досліджень, 2019р., <https://dif.org.ua/uploads/pdf/17962048025dfa339d3d4347.66543282.pdf>.

⁶⁷ Там само.

⁶⁸ Як зазначалося вище, це вкладається у змінену ідеологічну парадигму нової влади.

⁶⁹ Див. наприклад: Сенсація у справі про вбивство Павла Шеремета. МВС розкрило особи підозрюваних і розповіло про роль кожного. Головне. – НВ Україна, 12 грудня 2019р., <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/pidozryuvani-u-vbivstvi-sheremeta-golovne-z-brifingu-mvs-novini-ukrajini-50058946.html>.

Такими були, зокрема, спільна заява представників громадянського суспільства щодо “червоних ліній” для Президента В.Зеленського, серед яких автори назвали “проведення референдуму щодо формату переговорів з Російською Федерацією або принципів мирного врегулювання”, “зволікання, саботаж чи відмова від стратегічного курсу на членство в ЄС і НАТО”, “масштабний переділ власності в інтересах групи осіб”, “перегляд закону про мову”, “відновлення роботи російських соціальних мереж та російських телеканалів в Україні” та ін.⁷⁰ Рішення Президента В.Зеленського відмовитися від військового параду в День Незалежності 24 серпня 2019р. викликало не лише обурення значної частини громадян, але й рішення Об’єднання ветеранських і волонтерських організацій, Союзу сімей загиблих героїв провести в цей день окремий, альтернативний владному захід – Марш захисників України. У жовтні 2019р. було офіційно оголошено про початок діяльності Руху опору капітуляції, який провів кілька акцій у Києві та інших містах України. Багато учасників цього об’єднання – ті, хто підписав заяву про “червоні лінії”. На акціях Об’єднання критикувалися т.зв. “формула Штайнмайєра” та готовність керівництва України імплементувати її у національне законодавство, висловлювалися протести проти відведення військ, оприлюднена Доктрина безпеки та миру тощо.

Попри показове ігнорування владою думки цієї частини громадянського суспільства, її позиція вивчалася і враховувалася, що могли засвідчити результати зустрічі в Нормандському форматі в Парижі.

Експерти Національного інституту стратегічних досліджень доходять висновку, що невисокий рівень зацікавленості громадян може бути зумовлений тим, що громадські та волонтерські організації більше не виступають у ролі виразників сподівань громадян⁷¹.

Ситуація у громадському секторі після виборів 2019р. лише підтвердила висновки, зроблені в попередні роки, стосовно вразливості громадських об’єднань до політичної ситуації, залежності від побажань донорів і необхідності більш чіткого визначення своїх ролі та місця у суспільних процесах. Водночас, підвищення ролі самоорганізації активних громадян (через соціальна мережі та ін.) задля обстоювання національних інтересів, демократичних політичних цінностей свідчить про посилення “справжнього”, незалежного від зовнішньої підтримки, громадянського суспільства.

Реформування окремих сфер Конституційна реформа

2019р. відзначився численними ініціативами змін до Конституції, дві з яких завершилися внесенням

змін до Основного Закону держави, решта, станом на кінець року, перебували на різних стадіях розгляду.

Зміни до Конституції, що закріплюють курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію

7 лютого 2019р. прийнято Закон “Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)”. З моменту набуття Законом чинності Парламент повинен “визначати засади реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору” (п.5 ч.1 ст.85 Конституції України), глава держави став “гарантом реалізації” такого курсу (ч.3 ст.102 Конституції), а безпосереднє забезпечення його реалізації на практиці – було покладено на Уряд (п.1-1 ст.116 Конституції).

Особливістю “лютневих” 2019р. змін стало те, що вперше в історії незалежної України зміни вносилися і до Преамбули Конституції, яка текстуально не належить до жодного з її розділів. Самим Основним Законом такої процедури, як внесення змін до Преамбули Конституції, не передбачено, і парламентаріями в цьому випадку було обрано порядок внесення змін, передбачений стосовно конституційних положень, не охоплених розділами I, III, XIII Конституції України⁷².

У результаті цих змін Преамбулу Конституції було доповнено положеннями, за якими “Верховна Рада України від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, /.../ підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України /.../ приймає цю Конституцію – Основний Закон України” (аб. 5).

Як зазначалося раніше, крім правових застережень, Закон викликав неоднозначну реакцію з точки зору можливостей і наслідків практичної реалізації його окремих положень⁷³. Однак, з політичної точки зору, конституційні новели можуть розглядатися як певний запобіжник від зміни геополітичного курсу України в разі формування у Парламенті більшості з іншими, від проєвропейських, геополітичними орієнтаціями⁷⁴.

Зміни до Конституції в частині обмеження депутатської недоторканності

На початку вересня 2019р. Верховна Рада України IX скликання прийняла Закон “Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)”⁷⁵.

⁷⁰ Див.: Представники громадянського суспільства заявили Зеленському про “червоні лінії”. – Радіо Свобода, 23 травня 2019р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenskyi-chervoni-liniyi/29958693.html>.

⁷¹ Див.: Громадянське суспільство України: політика сприяння та залучення, виклики та трансформації. Аналітична доповідь. – Національний інститут стратегічних досліджень.

⁷² За цим варіантом конституційної процедури, такий законопроект попередньо схвалюється більшістю конституційного складу Верховної Ради та вважається прийнятним, якщо на наступній черговій сесії Верховної Ради за нього проголосувало не менш як 2/3 конституційного складу Верховної Ради (ст.155 Конституції). КСЕ 28 листопада 2018р. надав Висновок щодо відповідності законопроекту статтям 157 і 158 Конституції України, визнавши його таким, що відповідає їх вимогам.

⁷³ Див.: Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки), с.26.

⁷⁴ Див., наприклад: Іванна Климпуш-Цинцадзе назвала запобіжники розвороту України від курсу на ЄС і НАТО. – Урядовий портал, 6 травня 2019р., <https://www.kmu.gov.ua/news>; Сидоренко С. Шкоди не буде, користь можлива: що насправді змінять “євроатлантичні норми” у Конституції. – Європейська правда, 5 вересня 2019р., <https://www.euointegration.com.ua/articles/2018/09/5/7086457>.

⁷⁵ Проект відповідного Закону (реєстр. №7203) було внесено ще в жовтні 2017р. Президентом П.Порошенком.

Ст.80 Конституції було викладено в редакції, за якою “народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”. Натомість, існуючі перед тим інші положення цієї статті (“народним депутатам України гарантується депутатська недоторканність. Народні депутати України не можуть бути без згоди Верховної Ради України притягнені до кримінальної відповідальності, затримані чи заарештовані”) – втратили чинність.

Усе це фактично мало б призвести до втрати парламентаріями свого [“депутатського”] імунітету як такого. Такий стан, як відомо, не є характерним для сучасних демократичних держав і може потенційно нести в собі також і певні загрози для подальшого розвитку парламентаризму в Україні як такого⁷⁶.

18 грудня 2019р. у другому читанні проголосовано проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України “Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України”. Не дивлячись на достатньо високу підтримку народними депутатами цього законопроекту (291 голос “за”), окремі його положення викликали обґрунтовані критичні міркування, у т.ч. і серед депутатського корпусу. Останнє стосується насамперед процедури притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів України, визначальна роль в якій відтепер відводиться винятково Генеральному прокурору⁷⁷.

Натомість, в експертному середовищі⁷⁸ більшу увагу привернуло положення законопроекту, за яким “народні депутати не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у Верховній Раді та її органах, а також при здійсненні депутатських повноважень, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”. Адже вжите формулювання “при здійсненні депутатських повноважень” значно розширює час і місце поширення на парламентаріїв пропонованого стану “не несення” народними депутатами України відповідальності “за свої висловлювання”.

28 грудня 2019р. Президент України підписав Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою приведення у відповідність до Закону України “Про внесення змін до статті 80 Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України”⁷⁹, який набув чинності 1 січня 2020р.

Інші ініціативи щодо конституційних змін

Одночасно із прийняттям Закону “Про внесення змін до статті 80 Конституції України (щодо недоторканності народних депутатів України)”, Верховною Радою було направлено до Конституційного Суду для одержання висновку щодо відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції України сім законопроектів, ініційованих Президентом України.

Проектом Закону “Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)” (реєстр. №1017) передбачається зменшення складу Верховної Ради України з 450 до 300 народних депутатів України, врегульовуються питання обов’язковості проживання на території України та володіння державною мовою кандидатами в народні депутати України.

Якщо дві останні пропозиції вважаються такими, що не викликають серйозних заперечень у науково-експертному середовищі, то ініціатива глави держави щодо зменшення складу Верховної Ради України з 450 до 300 народних депутатів потребує серйозного фахового обговорення, оскільки його ініціатором не було надано належного обґрунтування для таких, досить радикальних змін. Потреба в широкій фаховій дискусії з цього приводу підтверджується й наявністю цілої низки суттєвих застережень і у висновку КСУ щодо цього законопроекту, попри його позитивний характер у цілому⁸⁰.

Цим законопроектом також пропонується внести зміни до ст.77 Конституції, за якими Парламент повинен надалі обиратися винятково за пропорційною виборчою системою. На наш погляд, доцільність конституційного закріплення певного типу виборчої системи є сумнівною, а відсутність належної мотивації вибору саме пропорційної системи для парламентських виборів в Україні може свідчити про домінування у підходах ініціаторів законопроекту принципу політичної доцільності. Крім того, процесу переходу до пропорційної виборчої системи на парламентських виборах в Україні повинна передувати, як мінімум, значна організаційно-правова робота з перетворення існуючих політичних партій на організації з реальним загальнодержавним статусом⁸¹.

На часткову зміну повноважень Парламенту спрямовані два законопроекти – “Про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України)” (реєстр.

⁷⁶ На це неодноразово звертали увагу впливові міжнародні інституції та їх представники, зокрема, Венеціанська комісія та місія Європейського Парламенту (місія Кокса), стосовно цього ж робиться застереження у позитивному висновку КСУ щодо законопроекту №7203. Залишився не виправленим і такий недолік законопроекту, як не врахування змін у законодавстві, якими з тексту Кримінального кодексу України від 2001р. були виключені такі складі злочину, як “образа” і “наклеп”. Докладніше див.: Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки), с.25.

⁷⁷ Монобільшість від “Слуги народу” хоче запровадити “контрольовану” недоторканність народних депутатів – “Голос”. – Голос, 21 жовтня 2019р., <https://goloszmin.org/news/monobilshist-vid-slugi-narodu-hoche-zaprovaditi-kontrolovanu-nedotorkannist-narodnih-deputativ-golos>.

⁷⁸ Практичне скасування депутатської недоторканності: навіщо це Зеленському. – Слово і Діло, 5 грудня 2019р., <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/05/pogljad/polityka/praktychne-skasuvannya-deputatskoyi-nedotorkannosti-navishho-ce-zelenskomu>.

⁷⁹ Володимир Зеленський підписав Виборчий кодекс України та низку законів. – Офіційне інтернет-представництво Президента України.

⁸⁰ Висновок КСУ №8 від 16 грудня 2019р. у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту “Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)” (реєстр. №1017) вимогам статей 157 і 156 Конституції України. – Сайт КСУ, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_v_2019.pdf.

⁸¹ Україна після виборів: суспільні очікування, політичні пріоритети, перспективи розвитку. – Центр Разумкова, 2019р., с.135.

№1016) та *“Про внесення зміни до статті 85 Конституції України”* (реєстр. №1028).

Відповідно до першого з них, ст.85 Конституції пропонується доповнити положенням, за яким до повноважень Верховної Ради має належати “призначення на посади та звільнення з посад Уповноважених Верховної Ради України за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах; заслуховування їх щорічних доповідей про стан дотримання Конституції України і законів в відповідних сферах”. Відповідно, у ст.101 Конституції мали б з’явитися приписи, за якими “для здійснення парламентського контролю за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах Верховна Рада України може призначати уповноважених Верховної Ради України, правовий статус яких визначається окремими законами”.

Водночас, у Конституції існує положення про Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, відповідно до якого “Верховна Рада України призначає на посаду та звільняє з посади Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини; заслуховує його щорічні доповіді про стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні” (п.17 ч.1 ст.85 Конституції).

Пропозиція ж запровадити паралельно з інститутом національного Омбудсмана ще низку інших “уповноважених Верховної Ради України”, які б мали здійснювати контроль “за додержанням Конституції України і законів в окремих сферах” (при цьому, самі ці сфери, так само як і правовий статус таких уповноважених мали б пізніше визначатись законом), з одного боку, породжувала б ситуацію юридичної невизначеності та заклала б основи порушення конституційного принципу поділу влади, а з іншого – явно нівелювала б конституційний статус Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, потенційно зменшувала б його можливості щодо ефективного захисту прав і свобод громадян.

Тому цілком очікуваним стало рішення КСУ від 20 листопада 2019р. про визнання законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. №1016) таким, що “не відповідає вимогам частини першої статті 157 Конституції України”⁸².

Проектом Закону *“Про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)”* (реєстр. №1028) передбачається доповнити ч.1 ст.85 Конституції положенням про те, що “до повноважень Верховної Ради України належить створення у межах коштів, передбачених у Державному бюджеті України, для здійснення своїх

повноважень консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів”.

Конституційний Суд визнав законопроект таким, що відповідає Конституції⁸³. Водночас, як і в попередніх випадках, “конституційні пропозиції” були подані за фактичної відсутності належного обґрунтування з боку суб’єкта подання. Вони видаються надмірно декларативними та викликають певне здивування не лише у науковців, але й у частини юристів-практиків, зокрема суддів Конституційного Суду⁸⁴. Попри це, 14 січня 2019р. законопроект було попередньо схвалено Парламентом.

Надмірна декларативність та юридична невизначеність мають місце також і у проекті Закону *“Про внесення змін до статті 93 Конституції України (щодо законодавчої ініціативи народу)”* (реєстр. №1025).

Законопроектом передбачено запровадження додаткового (крім Президента, Кабінету Міністрів та народних депутатів України) суб’єкта права законодавчої ініціативи у Верховній Раді – “народу”, а також передбачено, що останнє “реалізується у випадках і порядку, визначених Конституцією України і законами України”, а самі закони “приймаються відповідно до вимог законодавчої процедури, визначеної Конституцією України та законами України.

Однак, за Основним Законом держави, “Український народ – це громадяни України всіх національностей” (аб.1 Преамбули Конституції). Тому практична реалізація конституційної пропозиції щодо надання “законодавчої ініціативи народу у Верховній Раді України” видається більш ніж складною. У той же час, ініціатори законопроекту не оприлюднили власного бачення механізмів практичної реалізації народної законодавчої ініціативи, які, як свідчить міжнародний досвід, можуть суттєво відрізнитися⁸⁵.

Крім цього, викликає занепокоєння, насамперед з огляду на необхідність дотримання принципу верховенства права (ст.8 Конституції), прагнення ініціаторів конституційних змін “перемістити” рівень нормативно-правового регулювання процедури прийняття законів із “конституційного” на “законодавчий”. Таке занепокоєння, попри наявність загалом позитивного Висновку єдиного органу конституційної юрисдикції щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції⁸⁶, поділяється також і окремими суддями Конституційного Суду⁸⁷.

Проектом Закону *“Про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України)”* (реєстр. №1027) пропонується суттєво змінити існуючу систему конституційно-правових гарантій статусу парламентарів в Україні.

⁸² Висновок КСУ №6 від 20 листопада у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статей 85 та 101 Конституції України (щодо уповноважених Верховної Ради України) (реєстр. №1061) вимогам статей 157 і 156 Конституції України. – Сайт КСУ, http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_v_2019.pdf.

⁸³ Висновок КСУ №5 від 13 листопада 2019р. у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) (реєстр. №1028) вимогам статей 157 і 156 Конституції України. – Сайт КСУ, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_v_2019.pdf.

⁸⁴ Окрема думка судді КСУ І.Сліденка стосовно Висновку КСУ №3 від 29 жовтня 2019р. – Сайт КСУ, <http://www.ccu.gov.ua/docs/2893>.

⁸⁵ Див, наприклад: Середницька В. Сучасні моделі народної законодавчої ініціативи: зарубіжний досвід для України. – Південноукраїнський правничий часопис, №3-4, 2016р., с.10-14; Крутько А. Поняття народної законодавчої ініціативи та її види. – Проблеми законності, Вип.130, 2015р., с.44-52.

⁸⁶ Висновок КСУ №5 від 13 листопада 2019р.

⁸⁷ Окрема думка судді КСУ М.Мельника стосовно Висновку КСУ №5 від 13 листопада 2019р. – Сайт КСУ, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_v_2019_1.pdf.

Зокрема, глава держави вважає за доцільне додатково запровадити дострокове припинення повноважень народного депутата України у разі: “встановлення судом факту неособистого голосування народним депутатом України у Верховній Раді України, тобто голосування народним депутатом України замість іншого народного депутата України або надання народним депутатом України можливості проголосувати замість нього іншому народному депутату України, – з моменту набрання законної сили рішенням суду про встановлення такого факту; відсутності його без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань Комітету Верховної Ради України, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії”.

Також пропонується у разі відсутності народного депутата України без поважних причин на третині пленарних засідань Верховної Ради України та/або засідань Комітету Верховної Ради, членом якого він є, протягом однієї чергової сесії припинити його повноваження достроково за рішенням Верховного Суду.

Однак, у Рішенні від 24 грудня 2019р. КСУ дійшов висновку, що законопроект про внесення змін до ст.81 Конституції (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) не відповідає вимогам ч.1 ст.157 Конституції, оскільки його окремі положення “спричинять скасування або обмеження прав і свобод людини” та передбачатимуть скасування прав громадян України⁸⁸.

Проект Закону *“Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)”* (реєстр. №1014) передбачав розширення конституційних повноважень глави держави, в т.ч. за рахунок внесення до Конституції тих повноважень Президента, якими він був вже наділений до цього раніше прийнятими законами⁸⁹.

Пропоновані зміни обґрунтовувались їх ініціатором, зокрема тим, що “згідно зі статтею 102 Конституції України Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Зазначене положення

є принципом конституційно-правового статусу глави держави і потребує закріплення у Конституції України реальних повноважень, якими буде наділятися глава держави для реалізації цього принципу”⁹⁰.

А тому, на думку глави держави, блок його конституційних повноважень треба розширити, надавши йому право “утворювати відповідно до закону Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад у порядку, визначеному законами України, Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань; утворювати незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб’єктів господарювання в окремих сферах, призначати на посади та звільняти з посад їх членів у порядку, визначеному законами України”⁹¹.

Очевидно, що запропоновані конституційні новели явно мало стосувалися питань державного суверенітету і територіальної цілісності України як таких. Що стосується реалізації конституційного припису ст.102 Основного Закону держави, за яким “Президент України є гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина”, то у глави держави сьогодні є достатньо різного роду інструментів та відповідних засобів впливу.

Натомість, надання главі держави права “утворювати незалежні регуляторні органи, що здійснюють державне регулювання, моніторинг та контроль за діяльністю суб’єктів господарювання в окремих сферах” може призвести до надмірного втручання з боку держави в господарську діяльність різних суб’єктів господарювання, а також до посилення невластивих діяльності функцій впливу у сфері економіки.

Звідси цілком логічним видається Рішення Конституційного Суду про те, що проект Закону “Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)” (реєстр. №1014) не відповідає ч.1 ст.157 Конституції⁹².

Проектом Закону *“Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)”* фактично пропонується виправити одне з неоднозначних рішень судово-правової реформи 2016р.⁹³ щодо здійснення представництва інтересів

⁸⁸ Висновок КСУ №9 від 24 грудня 2019р. у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до статті 81 Конституції України (щодо додаткових підстав дострокового припинення повноважень народного депутата України) (реєстр. №1027) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. – Сайт КСУ, <http://www.ccu.gov.ua/docs/2960>.

⁸⁹ Зокрема, Законом “Про Національне антикорупційне бюро” (від 14 жовтня 2014р.) главі держави надавалися повноваження утворення НАБУ та призначення його директора, яких досі немає в Конституції.

⁹⁰ Пояснювальна записка до проекту Закону “Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)” (реєстр. №1014). – Офіційний сайт Верховної Ради України, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250.

⁹¹ Там само.

⁹² Висновок КСУ №7 від 16 грудня 2019р. у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту “Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)” (реєстр. №1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. – Сайт КСУ, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_v_2019.pdf.

⁹³ Закон України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”.

сторін у національних судах⁹⁴. Ним, зокрема, пропонується повернутися у цій частині до схеми нормативно-правового регулювання, за якою на конституційному рівні закріплюється “виключне право адвоката” на “здійснення захисту особи від кримінального обвинувачення”.

Такий підхід загалом відповідатиме сучасному стану розвитку адвокатури в Україні та сприятиме покращенню можливостей реалізації громадянами їх конституційних прав на доступ до правосуддя та справедливий судовий захист. Прикметним у цій ситуації є те, що зазначений законопроект одним з перших був визнаний Конституційним Судом таким, що відповідає вимогам статей 157 та 158 Конституції⁹⁵.

Наприкінці 2019р. Президент України вніс до Парламенту проект Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2598). У випадку прийняття цього документа, він може стати на один рівень із конституційними змінами 2004р. та 2016р. як за обсягом, так і за можливими наслідками для національної конституційно-правової системи. Адже цим законопроектом пропонується внести зміни до більшості розділів Конституції, а самі зміни інституційно мали б торкнутися глави держави, Парламенту, Уряду, Конституційного Суду, місцевих державних адміністрацій, представників Президента на місцях, органів місцевого самоврядування, а також територіальної організації держави.

При цьому, за своєю назвою, формально-юридичним спрямуванням (призначенням), а також термінологією цей документ виглядає надзвичайно близьким до поданого ще у 2015р. Президентом П.Порошенком проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”. Однак змістовно, відмінності між цими двома законопроектами більш ніж очевидні. Поява конституційних ініціатив глави держави в частині децентралізації влади викликала жваву дискусію як серед народних депутатів України, так і у науково-експертному середовищі⁹⁶. При цьому, все це відбувалося ще до попереднього розгляду згаданого законопроекту Парламентом та, відповідно, відсутності його оцінки Конституційним Судом на відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції.

Найбільше занепокоєння з точки зору можливих негативних наслідків викликали наступні особливості законопроекту.

По-перше, слід звернути увагу на явну тенденцію до посилення влади глави держави, зокрема шляхом створення т.зв. “президентської вертикалі” (представників держави в областях і округах – префектів), прагнення наділити главу держави правом “тимчасово зупиняти повноваження голови громади, складу громади, окружної, обласної ради за поданням префекта” та призначення (очевидно, на їх місця) “тимчасового державного уповноваженого”.

При цьому, запропоновані повноваження префектів в окремих аспектах виглядають як відтворення т.зв. “загального нагляду прокуратури” радянських часів.

По-друге, це не зовсім зрозумілі тенденції щодо дальшого розвитку місцевого самоврядування, його рівнів, матеріальної та фінансової основи, статусу громад тощо.

Зокрема, зовсім не зрозуміло є майбутня ситуація із містами Києвом та Севастополем, їх територіальними громадами та, відповідно, системою (моделями) місцевого самоврядування в цих містах.

Проектом не передбачено серед представницьких органів місцевого самоврядування такого інституту як “голова громади”, а йдеться лише про “раду громади” як представницький орган і виконавчі органи ради громади. Як буде функціонувати в такій ситуації сам механізм здійснення місцевого самоврядування?

Крім того, для майбутньої організації місцевого самоврядування, забезпечення його спроможності, сталого розвитку, гарантування рівних можливостей громадянам (жителям конкретних територіальних громад) незалежно від місця їх проживання і т.ін. – більшої правової визначеності мала б отримати майбутня конституційна новела про те, що “декілька суміжних громад становлять округ”. Як буде проходити процес об’єднання таких громад?

По-третє, це пропозиції глави держави щодо зміни в частині конституційного регулювання системи адміністративно-територіального устрою України. Найбільшу тривогу викликають пропозиції щодо: вилучення з тексту Конституції переліку областей; перетворення “районів” на “округи”, з визначенням останніх як “декількох суміжних громад”; вилучення конституційного положення про Севастополь; віднесення “порядку утворення, ліквідації, встановлення та зміни меж, найменування і перейменування громад, округів, областей” до законодавчого рівня регулювання. Усе це разом, в умовах “гібридної війни” та фактичної окупації окремих районів Донецької та Луганської областей, анексії Криму Росією може призвести до непередбачуваних наслідків для територіальної цілісності, унітарного характеру та суверенітету України.

27 грудня 2019р. на офіційному сайті Верховної Ради оприлюднений т.зв. “доопрацьований проект” Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2598), в якому немає значної частини положень, що викликали обґрунтоване занепокоєння, насамперед в експертному середовищі та серед працівників органів місцевого самоврядування, міських і сільських голів, а також депутатів місцевих рад.

Згодом свої тривожні міркування щодо змісту проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2598) висловили зарубіжні партнери України, зокрема посольства ФРН та Канади. Так, на думку

⁹⁴ Див.: Конституційний процес: поточний результат, ризики і перспективи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2016р., №5-6, с.7.

⁹⁵ Висновок КСУ №4 від 31 жовтня 2019р. у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту “Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)” вимогам статей 157 і 158 Конституції України. – Сайт КСУ, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_v_2019.pdf.

⁹⁶ Зміни до Конституції щодо децентралізації: голови громад та експерти зробили спільну заяву. – Децентралізація, 19 грудня 2019р., <https://decentralization.gov.ua/news/12009>.

представників Посольства ФРН в Україні, пропонувані зміни “не зміцнюють прав громад”⁹⁷, а представники Посольства Канади в Україні заявили про те, що Канада “...поділяє занепокоєння багатьох голів місцевої влади, представників громадянського суспільства та експертів стосовно законопроекту №2598, який обмежує демократичні процеси”⁹⁸.

16 січня 2020р. Президент України В.Зеленський відкликав поданий ним раніше проект Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” для подальшого його доопрацювання⁹⁹.

Загалом, із восьми законопроектів про внесення змін до Конституції України, ініційованих Президентом В.Зеленським у 2019р.:

- три – визнано Конституційним Судом такими, що не відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції;
- по двох – Конституційним Судом дано загалом позитивні висновки (тобто визнано їх такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції), але із серйозними застереженнями КСУ;
- два – визнано Конституційним Судом такими, що відповідають вимогам статей 157 і 158 Конституції: “Про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) та “Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)”. 14 січня 2020р. обидва законопроекти були попередньо схвалені Верховною Радою;
- президентський законопроект про внесення змін до Конституції в частині децентралізації влади відкликаний.

Судова реформа

На сучасному етапі судової реформи в Україні, яка передбачала внесення змін до Конституції 2016р. щодо правосуддя, фактично завершився процес реформування нормативно-правової бази та внутрішньо-інституційних перетворень судової системи.

Ухвалення нових чи суттєве оновлення раніше існуючих законів України “Про судоустрій і статус суддів”, “Про виконавче провадження” “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”, “Про Вищу раду правосуддя”, “Про Конституційний Суд України”, “Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів” дало змогу сформувати персональний склад та “запустити” роботу оновленого Верховного Суду, доукомплектувати на конкурсних засадах склад Конституційного Суду та розпочати розгляд ним конституційних скарг, сформувати суддівський корпус та запустити роботу Вищого антикорупційного суду.

У процесі реалізації залишаються ще питання формування суддівського корпусу та початку роботи Вищого суду з питань інтелектуальної власності, а також завершення процедури ліквідації Верховного Суду. При цьому, важливим було те, що сам перебіг судової реформи у 2016-2019рр. широко обговорювався як вітчизняними, так і зарубіжними експертами¹⁰⁰, а більшість конституційних перетворень у сфері правосуддя отримали загалом позитивні оцінки європейських партнерів України¹⁰¹.

Новообрана Верховна Рада вдалася до продовження реформування вже “реформованої” судової системи, розпочавши розгляд Закону “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування” (16 жовтня 2019р.). Однак, підготовка законопроекту відбувалася в умовах непрозорості. Після прийняття законопроекту в першому читанні, окремі його положення викликали негативну реакцію з боку національного суддівського корпусу¹⁰², професійних правничих організацій¹⁰³, бізнесових кіл та представників науково-експертного середовища¹⁰⁴. Свою тривогу щодо можливих негативних наслідків прийняття Закону для дальшого розвитку судової реформи в Україні висловили також окремі зарубіжні експерти¹⁰⁵ та група іноземних послів в Україні (ЄС, Канади, ФРН, Великої Британії, Директор-розпорядник ЄБРР

⁹⁷ Допис на сторінці *Twitter* Посольства Німеччини, <https://twitter.com/GermanyInUA/status/1217352681561501696>.

⁹⁸ Допис на сторінці *Twitter* Посольства Канади, <https://twitter.com/CanEmbUkraine/status/1217356874841980928>.

⁹⁹ Президент обговорив з народними депутатами питання реформи децентралізації. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 16 січня 2020р., <https://president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297>.

¹⁰⁰ Див.: Україна 2016-2017: ознаки прогресу та симптоми розчарування (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2017р., с.13-14; Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2018р., с.20-23; Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2019р., с.26-28.

¹⁰¹ Opinion on the procedure for selection and appointment of judges to the supreme court in ukraine with the focus on its compliance with the standards of the council of Europe. – Council of Europe, <https://rm.coe.int/coe-opinion-competition-sc/168093d89e>.

¹⁰² Звернення Пленуму Верховного Суду до Президента України стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування”. – Офіційний сайт Верховного Суду, https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zvernennya_1.pdf.

¹⁰³ Ризики законопроекту №1008: позиція АПУ. – Сайт Асоціації правників України, <https://uba.ua/ukr/news/6861>.

¹⁰⁴ Бізнес закликає Президента України ветоувати закон щодо діяльності органів суддівського врядування. – Спілка Українських Підприємців, 17 жовтня 2019р., <https://sup.org.ua/uk/news/328>.

¹⁰⁵ Оцінка проекту Закону України №1008 “Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування” стосовно його відповідності стандартам та рекомендаціям Ради Європи. – Сайт Верховного Суду, https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/1008_Council_of_Europe.pdf.

у країнах Східної Європи та Кавказу)¹⁰⁶. Тому майже прогнозованою стала доволі “насторожена” реакція на ухвалення Закону Верховною Радою з боку Венеціанської комісії¹⁰⁷.

Серед положень згаданого Закону, які викликають загалом негативну реакцію, насамперед є норми щодо проведення повторного добору суддів Верховного Суду та скорочення їх чисельності з 200 до 100, зниження базового розміру посадового окладу суддів Верховного Суду, а також фактичне зупинення діяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів внаслідок встановлення нового порядку її формування та суттєвої зміни її правового статусу.

Так, у частині скорочення чисельного складу Верховного Суду та проведення повторного добору його суддів незрозуміло залишається сама причина таких змін. Адже процедура формування персонального складу “оновленого” Верховного Суду завершилася недавно (наприкінці 2017р.), а його склад був обумовлений переходом від “чотириланкової” до “триланкової” судової системи (суди першої та другої інстанцій та Верховний Суд із спеціалізованими касаційними судами у його складі).

Сам же добір суддів до нового Верховного Суду був перевіркою нових демократичних та максимально відкритих процедур і став предметом широкого суспільного обговорення. Адже всіх суддів Верховного Суду України було звільнено. Потім було проведено новий конкурс і перепризначеними були лише ті судді, які пройшли новий конкурсний відбір. Сама ж процедура добору нових суддів Верховного Суду ґрунтувалася на Прикінцевих положеннях змін до Конституції щодо правосуддя (2016р.).

“Трирівнева система” повинна сприяти ефективності судочинства, покращити сталість та єдність судової практики; таке реформування судової влади віталось європейськими партнерами України, оскільки мало сприяти підвищенню ефективності, єдності та узгодженості національної правової системи на засадах демократичності, прозорості та суспільної відповідальності.

У ситуації, яка склалася в Україні у зв’язку із майбутнім скорочення Верховного Суду, важливим є фактичний стан розгляду ним судових справ. Адже від початку роботи “оновленого” Верховного Суду (15 грудня 2017р.) йому було передано 77 227 справ, що не були розглянуті вищими спеціалізованими судами й Верховним Судом України. Відтоді до

Верховного Суду надходить у середньому 360 справ щодня. Усього ж за період з грудня 2017р. по жовтень 2019р. Верховний Суд ухвалив 169 777 рішень, а станом на 24 жовтня 2019р., залишок нерозглянутих скарг і заяв становив 58 236¹⁰⁸.

Саме існування таких залишків, з урахуванням надходження істотної кількості нових справ, може призвести до того, що Верховний Суд не завжди зможе здійснювати правосуддя у межах розумних строків. За певних ситуацій, враховуючи важливість кожної справи для її учасників, таке зволікання зі здійсненням правосуддя є рівнозначним відмові в його здійсненні. Тому зменшення числа суддів Верховного Суду (на половину) може призвести до того, що кількісний показник розгляду ним справ також суттєво зменшиться. Крім того, будь-якому скороченню суддів Верховного Суду мав би передувати певний перегляд положень щодо його юрисдикції та належне кадрове укомплектування судів нижчих інстанцій для забезпечення доступу до правосуддя та стабільної діяльності національної судової системи загалом.

Натомість, передбачене прийнятим Законом зменшення базового розміру посадового окладу судді Верховного Суду (скорочення суддівської винагороди) здебільшого не відповідає базовим міжнародним стандартам гарантування незалежності суддів¹⁰⁹. Таке скорочення суддівської винагороди також суперечить приписам кількох рішень Конституційного Суду в частині недопустимості зменшення гарантій незалежності суддів, а також не забезпечення державою належних умов здійснення правосуддя¹¹⁰.

Законом “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування” фактично зупинено діяльність Вищої кваліфікаційної комісії суддів (ВККС), встановлено новий порядок її формування та суттєво змінено правовий статус останньої. При цьому, вкрай негативно сприймається той факт, що Законом припинено повноваження “старого” складу ВККС не дочекавшись завершення процедури формування її нового складу. Адже така “перерва” фактично призупинила важливий процес кваліфікаційного оцінювання суддів та конкурси в першу та апеляційну інстанції. Непродуманим до кінця видається також рішення законодавця підпорядкувати “нову” Вищу кваліфікаційну комісію суддів неререформованій (“старій”) Вищій раді правосуддя (ВРП).

¹⁰⁶ Офіційний лист представників дипломатичного корпусу в Україні щодо законопроекту №1008. – Сайт Верховного Суду, <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pokazniki-diyalnosti/1008/803017>.

¹⁰⁷ European commission for democracy through law (venice commission) ukraine opinion on amendments to the legal framework governing the supreme court and judicial governance bodies Adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2019), ; CDL-AD(2019)027-e Ukraine - Opinion on the Legal framework in Ukraine governing the Supreme Court and judicial self-governing bodies, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December 2019, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282019%29027-&fbclid=IwAR2Btt5yAq7NlYXVEy0Pj_aSR8xAy4gzFwNMTAPMhs2RT2xqhzVqWmh9gX4.

¹⁰⁸ Звернення Пленуму Верховного Суду до Президента України стосовно прийнятого Верховною Радою України Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування”. – Сайт Верховного Суду, https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zvernennya_1.pdf.

¹⁰⁹ Монреальська універсальна декларація про незалежність правосуддя 1983р.; Висновок №1 (2001) Консультативної ради європейських судів щодо стандартів незалежності судової влади та незмінності суддів та Монреальська універсальна декларація щодо незалежності правосуддя (Перша світова конференція щодо незалежності правосуддя, Монреаль, 1983р.). – Європейські та міжнародні стандарти у сфері судочинства, Київ, 2015р., с.106-111; Висновок №1 (2001р.) Консультативної ради європейських судів для Комітету міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінності суддів. – Офіційний сайт Верховної Ради України, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a52.

¹¹⁰ Рішення КСУ №4 від 18 червня 2007р., №11 від 4 грудня 2018р.

Водночас, внесені законодавцем зміни “щодо діяльності органів суддівського врядування” не торкнулися проблемних питань, які чітко проявилися у процесі реалізації судової реформи. Серед них питання організації належної “співпраці” Громадської ради доброчесності, з одного боку, і з іншого – ВРП/ВККС. Джерела конфлікту містять у собі проблема нерівності в оплаті праці, обсязі соціальних гарантій між членами ВРП, які є діючими суддями, і тими членами Ради, які, наприклад, є вченими-правознавцями. При цьому, якщо остання ситуація має місце лише через звичайний законодавчий “недогляд”, то в першому випадку, наявність постійної конфронтації між Громадською Радою Доброчесності і ВРП має своїм корінням серйозну помилку методологічного характеру у сфері законодавчого регулювання відповідних суспільних відносин.

Неоднозначність низки нормативних положень згаданого Закону, а також непередбачуваність їх впливу на подальший розвиток судової реформи в Україні обумовили наявність Конституційного подання Верховного Суду щодо відповідності Конституції (конституційності) окремих положень Закону “Про внесення змін до Закону України “Про судючий і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування”. Конституційне провадження у цій справі відкрито та ведеться підготовка до її розгляду на пленарному засіданні Великої палати Конституційного Суду¹¹¹.

Конституційний Суд України

У 2019р. Конституційним Судом було надано дев'ять висновків щодо відповідності законопроектів про внесення змін до Конституції України вимогам статей 157 і 158 Основного Закону¹¹², а також прийнято 12 рішень Великою палатою Конституційного Суду¹¹³ та сім рішень його сенатами за конституційними скаргами¹¹⁴.

Неоднозначно були сприйняті фаховим середовищем висновки КСУ про відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції законопроектів щодо надання права законодавчої ініціативи безпосередньо народу, а також щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради з 450 до 300 народних депутатів та закріплення в Основному Законі пропорційної виборчої системи.

Адже в цій ситуації в конституційних поданнях не було наведено належної аргументації необхідності внесення саме таких змін до Основного Закону, а частина з пропонуємих главою держави конституційних змін містила правову невизначеність. Звідси, виконання Україною конституційного обов'язку щодо недопущення обмеження прав і свобод людини

(ч.1 ст.157 Конституції) під час внесення таких змін до Основного Закону не буде гарантованим.

Рішенням КСУ від 14 травня 2019р. з посади судді Конституційного Суду було звільнено С.Шевчука. Підставою стало вчинення С.Шевчуком “істотного дисциплінарного проступку, грубе та систематичне нехтування ним своїми обов'язками” (п.3 ч.2 ст.149-1 Конституції). Останнє, відповідно до Висновку Постійної комісії з питань регламенту та етики Конституційного Суду, свідчило про його невідповідність займаній посаді судді Конституційного Суду¹¹⁵.

Станом на 31 грудня 2019р., Конституційний Суд працював у складі 15 суддів. Вакантними залишаються три посади суддів КСУ – дві за квотою Верховної Ради та одна за квотою з'їзду суддів України.

Прокуратура

29 серпня 2019р. Президент України В.Зеленський призначив Генеральним прокурором Р.Рябошапку, який у стислі терміни кардинально оновив керівництво органів прокуратури різних рівнів. Зокрема, за кілька тижнів було призначено четверо (з п'яти) нових заступників Генерального прокурора; на своїй посаді залишився тільки заступник Генерального прокурора – керівник Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, призначений на посаду за результатами конкурсного відбору ще у 2015р.¹¹⁶

Паралельно відбулося “оновлення” значної частини положень базового Закону “Про прокуратуру”¹¹⁷.

ОСНОВНІ НОВЕЛИ ЗАКОНУ ПРО ПРОКУРАТУРУ

Відповідно до законодавчих змін, систему прокуратури України становлять – Офіс Генерального прокурора, обласні прокуратури, окружні прокуратури та Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Положення про “військові прокуратури” як складову загальної системи прокуратури – вилучено, натомість “у разі потреби рішенням Генерального прокурора можуть утворюватися спеціалізовані прокуратури на правах структурного підрозділу Офісу Генерального прокурора, на правах обласних прокуратур, на правах підрозділу обласної прокуратури, на правах окружних прокуратур, на правах підрозділу окружної прокуратури.

Перелік, утворення, реорганізація та ліквідація спеціалізованих прокуратур, визначення їх статусу, компетенції, структури і штатного розпису здійснюються Генеральним прокурором” (ст.7 Закону).

До законодавчих вимог для обіймання посади Генерального прокурора повернуто та посилено т.зв. “професійно-юридичний” блок. Відтепер на посаду Генерального прокурора може бути призначений громадянин України, який (знову) має вищу юридичну освіту та стаж роботи в галузі права не менше 10 років (п.3 ст.40 Закону).

¹¹¹ На розгляді у Конституційному Суді України. Конституційні подання. – Сайт КСУ, <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytucijni-podannya-stanom-na-28-grudnya-2019-roku>.

¹¹² Висновки КСУ (Велика палата). 2019р. – Сайт КСУ.

¹¹³ Рішення КСУ (Велика палата). 2019р. – Сайт КСУ.

¹¹⁴ Рішення КСУ Першого сенату. 2019р. – Сайт КСУ; Рішення КСУ Другого сенату. 2019 рік.

¹¹⁵ Постанова КСУ №1 від 14 травня 2019р. про звільнення Шевчука С.В. з посади судді Конституційного Суду України. – Сайт КСУ, http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_nc_2019_0.pdf.

¹¹⁶ Офіс Генерального прокурора, <https://www.gp.gov.ua/ua/leadership>.

¹¹⁷ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури”.

Офіс Генерального прокурора визначено органом прокуратури вищого рівня щодо обласних та окружних прокуратур, натомість обласна прокуратура є органом прокуратури вищого рівня щодо окружних прокуратур, розташованих у межах адміністративно-територіальної одиниці, що підпадає під територіальну юрисдикцію відповідної обласної прокуратури (п.4 ст.7 Закону).

Офіс Генерального прокурора повинен організувати та координувати діяльність усіх органів прокуратури, забезпечувати належне функціонування Єдиного реєстру досудових розслідувань та його ведення органами досудового розслідування, визначати єдиний порядок формування звітності про стан кримінальної протиправності і роботу прокурора (ст.8 Закону).

Відповідно до “Прикінцевих і перехідних положень” Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури” всі прокурори, які на час набуття Законом чинності, працювали в Генеральній прокуратурі України, регіональних і місцевих прокуратурах, а також у військовій прокуратурі вважалися такими, що персонально попереджені в належному порядку про можливе їх майбутнє звільнення з посади на підставі п.9 ч.1 ст.51 Закону “Про прокуратуру” (“ліквідації чи реорганізації органу прокуратури, в якому прокурор обіймає посаду, або в разі скорочення кількості прокурорів органу прокуратури”).

Вони могли бути переведені на посаду прокурора в Офісі Генерального прокурора, обласних прокуратурах, окружних прокуратурах лише в разі успішного проходження ними атестації. Те ж саме стосувалося слідчих органів прокуратури.

Атестація прокурорів проводилася кадровими комісіями Офісу Генерального прокурора, кадровими комісіями обласних прокуратур. Предметом атестації була оцінка професійної компетентності прокурора, його професійної етики та доброчесності. Вона включала такі етапи: (1) складення іспиту у формі анонімного письмового тестування або у формі анонімного тестування з використанням комп’ютерної техніки з метою виявлення рівня знань та умінь у застосуванні закону, відповідності здійснювати повноваження прокурора; (2) проведення співбесіди з метою виявлення відповідності прокурора вимогам професійної компетентності, професійної етики та доброчесності.

При цьому, для проведення співбесіди кадрові комісії мали право отримувати в усіх органах прокуратури, у Раді прокурорів України, секретаріаті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, Національному антикорупційному бюро, Державному бюро розслідувань, Національному агентстві з питань запобігання корупції, інших органах державної влади будь-яку необхідну для цілей атестації інформацію про прокурора. Натомість фізичні та юридичні особи, органи державної влади, органи місцевого самоврядування мали право подавати до відповідної кадрової комісії відомості, які можуть свідчити про невідповідність прокурора критеріям компетентності, професійної етики та доброчесності.

Організація проведення атестації прокурорів, які подали заяви для проходження конкурсного відбору на посади в Офіс Генерального прокурора відбулася протягом жовтня-грудня 2019р. та виявила як “сильні”, так і “слабкі” його сторони. Із 1 082 кандидатів¹¹⁸, які початково виявили бажання взяти участь у конкурсному відборі на посади в Офіс Генерального прокурора, успішно його завершили 610 прокурорів¹¹⁹.

Водночас, сам підхід законодавця щодо проведення “тотальної” переатестації прокурорів усіх рівнів неоднозначно сприйнявся, насамперед, серед працівників правоохоронних органів.

Реформа органів правопорядку

Державне бюро розслідувань

Перший рік функціонування Державного бюро розслідувань (ДБР офіційно розпочало свою роботу в листопаді 2018р.), запам’ятується не лише проведенням необхідних адміністративно-розпорядчих заходів щодо забезпечення його діяльності, значною роботою з формування управлінського апарату та кадровими призначеннями. На жаль, цей період діяльності ДБР супроводжувався також надмірною (як для державного правоохоронного органу) медійною активністю його керівництва та далеко не поодинокими скандальними історіями.

Сама ж робота ДБР за цей час викликала неоднозначну реакцію як у професійному (правоохоронному) середовищі країни, так і серед широких верст українського суспільства. Адже на тлі фактичної відсутності реальних результатів роботи щодо “запобігання, виявлення, припинення, розкриття і розслідування ... злочинів, вчинених службовими особами, які займають особливо відповідальне становище, ... суддями та працівниками правоохоронних органів ...” (а саме це визначено Законом як завдання ДБР¹²⁰), поява “інформації” про періодичні “консультації” щодо конкретних кримінальних проваджень керівництва ДБР із окремими представниками Офісу глави держави, викликали в українському суспільстві явне здивування.

Водночас, незалежно від процесів, безпосередньо пов’язаних із становленням ДБР, налагодженням його професійної діяльності, формуванням кадрового потенціалу тощо, в Україні майже відразу після проведення дочасних (2019р.) парламентських виборів було запущено т.зв. процедуру “оновлення” ДБР. Не дивлячись на те, що явно законних підстав для негайного “кадрового перезавантаження” ДБР (так само, як і в ситуації із дочасним переобранням членів ЦВК) не вбачалося, відповідний законопроект на початку вересня 2019р. було внесено главою держави до Верховної Ради¹²¹.

¹¹⁸ Перший іспит “завалили” майже дві сотні прокурорів. – Укрінформ, 24 жовтня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2805305-persij-ispit-zavallili-majze-dvi-sotni-prokuroriv.html>.

¹¹⁹ ПГУ оприлюднила результати завершального етапу атестації прокурорів. – LegalHub, 20 грудня 2019р., <https://legalhub.online/pravoohoronnii-organy/gpu-oprylyudnyla-rezultaty-zavershalnogo-etapu-atestatsiyi-prokuroriv>.

¹²⁰ Закон України “Про Державне бюро розслідувань”.

¹²¹ Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Державне бюро розслідувань” щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань”.

3 грудня 2019р. прийнято Закон “Про внесення змін до Закону України “Про Державне бюро розслідувань” щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань”, який підписано Президентом 24 грудня 2019р. та офіційно опубліковано в газеті “Голос України” 26 грудня 2019р.

Відповідно до його положень, Державне бюро розслідувань стає “державним правоохоронним органом, на який покладаються завдання щодо запобігання, виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів, віднесених до його компетенції” (ст.1 Закону).

При цьому, очільник ДБР отримав право самостійно здійснювати керівництво цим органом, не розділяючи ці повноваження із своїми заступниками. Попередні положення Закону щодо проведення конкурсу на заміщення посад заступників директора ДБР було виключено, а сам директор ДБР від цього часу отримав право самостійно призначати та звільняти своїх заступників.

Відповідно до “Прикінцевих та перехідних положень” Закону, “повноваження Директора Державного бюро розслідувань, першого заступника Директора Державного бюро розслідувань і заступника Директора Державного бюро розслідувань припиняються достроково”.

Нового керівника ДБР в майбутньому має призначати на посаду глава держави за поданням комісії з проведення конкурсу, натомість участь Прем’єр-міністра у призначенні директора ДБР більше не передбачена.

27 грудня 2019р. Президент звільнив Р.Трубу з посади директора ДБР. Того ж дня, іншим Указом було призначено тимчасово виконуючою обов’язки директора ДБР І.Венедіктову. Одним із перших рішень нового керівництва ДБР стало ініціювання повної перевірки попередньої діяльності ДБР (заплановано зокрема проведення заходів державного зовнішнього фінансового контролю Рахунковою палатою, Державною аудиторською службою проведення ревізії фінансово-господарської діяльності та законності проведення державних закупівель, Національне агентство з питань державної служби має перевірити встановлені судами факти незаконних звільнень працівників ДБР і т.ін.).

Т.в.о. директора ДБР (за офіційним повідомленням ДБР) активно проводила різного роду службові наради, зустрічі, здійснювала інші розпорядчі дії¹²². У цій ситуації привертає увагу та обставина, що на час призначення т.в.о. директора ДБР І.Венедіктова була народним депутатом України, головою Комітету Верховної Ради з питань правової політики та правосуддя. Натомість повноваження народного депутата І.Венедіктова склала лише на 19-ий день виконання обов’язків керівника ДБР¹²³.

Слід також зазначити, що підписання Президентом Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Державне бюро розслідувань” щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань” відбулося після оприлюднення 16 грудня 2019р.

Висновку КСУ у справі за конституційним зверненням Верховної Ради про надання висновку щодо відповідності законопроекту “Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)” (реєстр. №1014) вимогам статей 157 і 158 Конституції України. Цим документом, зокрема, Конституційний Суд визнав таким, що не відповідає Конституції закріплення повноваження Президента України призначати на посади та звільняти з посад директора Державного бюро розслідувань¹²⁴.

За таких обставин, підписання Президентом Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Державне бюро розслідувань” щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань”, як мінімум, викликає певне здивування. Адже ч.1 ст.11 цього Закону встановлюється процедура, за якою “директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України за поданням комісії з проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань”. Такі дії глави держави явно не узгоджуються з конституційними приписами ч.2 ст.102 Основного Закону, за якими саме “Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, **додержання Конституції України (виділення – ред.)**, прав і свобод людини і громадянина”.

Не сприяв зміцненню репутації ДБР і негативно резонансний характер проведення конкурсу на заміщення посад заступників директора цього відомства. Сам конкурс був проведений безпосередньо в період новорічних свят у непрозорий спосіб, а його переможцями виявилися колишній адвокат В.Януковича та особа, пов’язана з нинішньою в.о. директора ДБР – усі пов’язані з Харківським регіоном¹²⁵.

Служба безпеки України

Серед державних правоохоронних органів (“органів із правоохоронними функціями”) у 2019р. найменших змін у частині правового регулювання своєї діяльності зазнала Служба безпеки України. Так, 6 червня 2019р. Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації актів законодавства Європейського Союзу у сфері технічного регулювання” ст.24 Закону “Про Службу безпеки України” було доповнено окремим положенням, за яким СБУ зобов’язана “здійснювати функцію технічного регулювання у сфері спеціальних технічних засобів для зняття інформації з каналів зв’язку та інших технічних засобів негласного отримання інформації”.

Натомість, керівництво СБУ після чергових президентських і позачергових парламентських виборів 2019р. було оновлено повністю. Так, ще 22 травня

¹²² Сайт ДБР, <https://dbr.gov.ua/news>.

¹²³ Сайт Верховної Ради України, <https://rada.gov.ua/news/hpz9>.

¹²⁴ Висновок КСУ №7 від 16 грудня 2019р. – Сайт КСУ, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_v_2019.pdf.

¹²⁵ Див.: Мокрик Д. Конкурс до ДБР виграв СБУшник, пов’язаний із Венедіктовою через дружину. – Bihus.Info, 28 січня 2020р., https://bihus.info/konkurs-do-dbr-vygrav-sbushnyk-povyazanyj-iz-venediktovoyu-cherez-druzhynu/?fbclid=IwAR1VryxFeyqotV1-QEqNpNbuV1KVrb1mY99fJ3-KpR0HMVrUDK_nEPgZYdM.

2019р. Указом Президента В.Зеленського на посаду першого заступника голови СБУ – начальника Головного управління по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Центрального управління СБУ було призначено І.Баканова, а 29 серпня 2019р. Верховна Рада призначила його на посаду голови Служби безпеки. У цей же період часу главою держави були призначені нові заступники голови СБУ.

Нове керівництво СБУ відразу ж заявило про наміри реформувати Службу. Пріоритетними напрямками має стати відмова від невластивих для органів державної безпеки в демократичних країнах функцій, унеможливлення розслідування злочинів, які не становлять безпосередньої загрози державній безпеці; розширення контррозвідального напрямку роботи СБУ, впровадження більш “гнучкої” структури служби, а також скорочення та перезавантаження її кадрового складу; підвищення рівня заробітної плати працівників служби; деполітизація керівної вертикалі СБУ.

Окремо акцентується увага на необхідності переходу до системи призначення керівника СБУ на строк, що не буде збігатися зі строком каденції глави держави. Крім того: планується в майбутньому значно посилити роботу з удосконалення міжнародної співпраці, обміну інформацією з “партнерськими спецслужбами” інших країн; покращити формування системи демократичного цивільного контролю за діяльністю СБУ та, особливо, посилити її роботу щодо дотримання прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб; унеможливлення проявів тиску органів і посадових осіб СБУ на підприємців¹²⁶.

Однак, задекларовані наміри нового керівництва СБУ поки що залишаються не реалізованими. Цей процес, очевидно, вимагатиме насамперед якісного оновлення Закону “Про Службу безпеки України”. Однак, відповідний законопроект (концепція якого була представлена на засіданні профільного парламентського Комітету ще у II половині 2019р.) до Верховної Ради не надходив.

Антикорупційна реформа

Тривале протистояння між **Національним антикорупційним бюро** (НАБУ) та **Спеціалізованою антикорупційною прокуратурою** (САП), яке загалом негативно впливало на суспільну оцінку стану антикорупційної реформи в Україні¹²⁷, у II половині 2019р. поступово втратило свою гостроту.

Своєрідним підтвердженням останнього стала спільна прес-конференція керівників НАБУ та САП А.Ситника та Н.Холодницького на тему: “Звіт про діяльність НАБУ та САП у I півріччі 2019р.: досягнення та виклики” (9 вересня 2019р.), у центрі уваги якої були винятково питання організації роботи антикорупційних органів, накреслення шляхів покращення роботи НАБУ та САП, а також підбиття підсумків своєї діяльності за I півріччя 2019р.¹²⁸ Прикметним стало те, що керівництво НАБУ та САП висловило спільну надію на початок роботи Антикорупційного суду, який мав би розпочати розгляд переданих йому справ.

На час проведення згаданої спільної прес-конференції в роботі НАБУ та САП знаходилося 760 кримінальних проваджень, у межах розслідування яких про підозру повідомили 140 особам; до суду було скеровано 215 справ стосовно неправомірних дій 372 осіб¹²⁹. Через три місяці (станом на 30 листопада 2019р.) антикорупційні органи підозрювали 221 особу у вчиненні кримінальних корупційних правопорушень, які детективи Національного бюро за процесуального керівництва САП розслідували в межах 836 кримінальних проваджень.

На той же час до суду було скеровано 237 справ, у яких обвинувачувалось 418 осіб. Резонансним для останнього кварталу 2019р. діяльності НАБУ та САП стало викриття “на гарячому” та затримання співробітниці Офісу Президента за підозрою в отриманні неправомірної вигоди у складі організованої злочинної групи у розмірі \$300 тис. від фізичної особи за сприяння у призначенні на керівну посаду до НАК “Нафтогаз України”, а також закінчення досудового розслідування у кримінальному провадженні за фактом заволодіння понад 300 млн. м³ природного газу НАК “Нафтогаз Україна” та скерування прокурорами САП обвинувального акта до Вищого антикорупційного суду для розгляду справи по суті¹³⁰.

Водночас, сам директор НАБУ А.Ситник опинився серед включених до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення – на підставі рішення Рівненського апеляційного суду від 13 грудня 2019р., за ч.1 ст.172-5 КУпАП “Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків”¹³¹. Цей факт явно не сприятиме покращанню довіри суспільства до очолюваного А.Ситником відомства.

¹²⁶ Концепт нової редакції Закону “Про Службу безпеки України” представлено спецслужбою на Комітеті Верховної Ради України. – Сайт СБУ, 1 жовтня 2019р., <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/6557# 2A18taez.dpbs>.

¹²⁷ Діяльність антикорупційних органів (НАБУ і САП). – Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки), с.28-29.

¹²⁸ Брифінг Ситника та Холодницького: про що говорили. – 24 канал, 9 вересня 2019р., https://24tv.ua/brifing_sitnika_ta_holodnitskogo_pro_shho_govorili_n1190221.

¹²⁹ 140 осіб підозрюють у корупції НАБУ і САП – підсумки роботи за серпень 2019р. – Сайт НАБУ, 9 вересня 2019р., <https://nabu.gov.ua/novyny/140-osib-pidozryuyut-u-korupcii-nabu-i-sap-pidsumky-roboty-za-serpen-2019-roku>.

¹³⁰ Серед матеріалів цих справ, зокрема, обвинувальні акти стосовно: колишнього міністра, якому інкримінують декларування недостовірної інформації за чотири роки (2015р., 2016р., 2017р. та 2018р.), а саме – невнесення відомостей про наявність фінансових зобов’язань на майже \$1,25 млн.; колишньої посадової особи Національного агентства з питань запобігання корупції, яку обвинувачують у недекларуванні статків на понад 544 тис. грн.; экс-голови однієї ОДА, який не задекларував статки на 35 млн. грн. та 8 млн. грн. за 2016р. та 2017р., відповідно, а декларацію за 2015р. не подав зовсім; колишнього заступника міністра екології, який не вніс до декларацій за 2015р. та 2016р. відомості про наявність у власності близьких родичів майна на суму понад 6,9 млн. грн. та інші. Див.: 237 справ у суді, 836 – у роботі – результати НАБУ на кінець листопада. – Сайт НАБУ, 10 грудня 2019р., <https://nabu.gov.ua/novyny/237-sprav-u-sudi-836-u-roboti-rezultaty-nabu-na-kinec-lystopada>.

¹³¹ Єдиний державний реєстр осіб, які вчинили корупційні або пов’язані з корупцією правопорушення, <https://corruptinfo.nazk.gov.ua>.

2 жовтня 2019р. прийнято Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції”, положення якого суттєво змінили порядок формування та організацію діяльності *Національного агентства з питань запобігання корупції* (НАЗК).

Так, замість п'яти членів керівництва НАЗК (передбачених попередніми законодавчими положеннями), запроваджено посаду голови НАЗК, який призначається і звільняється Кабінетом Міністрів строком на чотири роки і не зможе обіймати цю посаду два терміни поспіль.

При цьому, однією з підстав для його звільнення відтепер може бути висновок комісії, яка проводитиме незалежну оцінку діяльності НАЗК. Сам же голова НАЗК може мати трьох заступників, яких він призначає на посаду та звільняє з посади.

Прикінцевими положеннями Закону передбачено, що з дня набуття ним чинності, повноваження членів НАЗК, керівника апарату, заступників керівника апарату НАЗК або осіб, які виконують їх обов'язки, членів Громадської ради при НАЗК припиняються достроково, а Кабінет Міністрів у двомісячний строк із дня набуття чинності Законом має забезпечити проведення конкурсу на зайняття посади голови НАЗК.

16 грудня 2019р. конкурсна комісія обрала головою НАЗК О.Новікова (за його кандидатуру проголосували всі члени комісії, до якої входили по три представники від Уряду та міжнародних організацій)¹³². Розпорядженням КМУ №2 від 15 січня 2020р. О.Новікова призначено Головою Національного агентства з питань запобігання корупції строком на чотири роки.

У кінці 2019р. НАЗК завершило аналіз 272 звітів політичних партій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, що надійшли за III квартал ц.р. За результатами останнього, оприлюднено інформацію щодо здійснених внесків, а також витрат політичних партій, які отримували державне фінансування на їх статутну діяльність, та ін. партій (“Радикальної партії Олега Ляшка”, “Європейської Солідарності”, ВО “Батьківщина”, “Опозиційного блоку”, “Об'єднання “Самопоміч”, “Народного Фронту”, “Опозиційної платформи – За життя”, “Української стратегії Гройсмана”, “Українського об'єднання патріотів – Укроб”, ВО “Свобода”, “Слуги Народу”, “Голосу”)¹³³.

Зменшення “гостроти” відносин між НАБУ та САП жодним чином не підміняє виконання ними їх головних завдань в антикорупційному напрямі так само, як зміни в законодавстві про НАЗК чи заміна його керівника не гарантують покращення його

діяльності. На часі реальне виконання усіма антикорупційними органами їх безпосередніх завдань, визначених законодавством.

Реформа місцевого самоврядування

Реформа місцевого самоврядування, пов'язана з процесом децентралізації, триває в Україні з 2014р. Важливою її складовою є створення ефективних та економічно спроможних об'єднаних територіальних громад (ОТГ), функціонуючих за принципами субсидіарності. За основними статистичними показниками, впродовж 2019р. динаміка об'єднання територіальних громад зберігала тенденції 2015-2018рр.

Станом на кінець 2019р., в Україні налічувалось 1 029 сформованих ОТГ, у яких проживало 11,7 млн. осіб (майже третина населення країни). ОТГ покривають 44,2% загальної площі країни. Водночас, перспективні плани Уряду нині передбачають створення 1 441 ОТГ, що об'єднали б 39,2 млн. населення та 90,3% загальної площі країни¹³⁴ (схема “Створення ОТГ в Україні”).

Реальне функціонування місцевого самоврядування у рамках уже створених ОТГ стає можливим лише після виборів місцевих голів (у сільських і селищних ОТГ) та депутатів місцевих рад (у міських ОТГ). Усього, станом на кінець 2019р., вибори відбулися у 936 ОТГ, і ще 49 очікували на відповідне рішення ЦВК. Разом з тим, результати децентралізації мають бути закріплені черговими місцевими виборами. У листопаді 2019р. спікер Парламенту Д.Разумков повідомив, що загальні місцеві вибори відбудуться восени 2020р.¹³⁵ У грудні 2019р. він анонсував завершення реформи децентралізації “найближчим часом”, а також проведення місцевих виборів за новою системою¹³⁶.

Оскільки процес децентралізації включає делегування низки повноважень органам місцевого самоврядування (зокрема на рівень ОТГ), електоральна боротьба за представництво в органах місцевого самоврядування стає більш принциповою. Від результатів виборів до них суттєво залежить баланс влади у країні, зокрема рівень її централізації навколо “президентської вертикалі”.

Останні чергові місцеві вибори відбулися в жовтні 2015р.; однак протягом 2016-2019рр. також відбулося кілька відносно масових етапів виборів до місцевих рад у новостворених ОТГ (т.зв. “перші”, а також додаткові вибори – у випадку розширення ОТГ), що дає можливість простежити загальну динаміку “електоральної спроможності” тієї чи іншої політичної сили на місцевому рівні¹³⁷.

¹³² Олександр Новіков очолить НАЗК. Що про нього відомо. – BBC. Україна, 16 грудня 2019р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-50807074>.

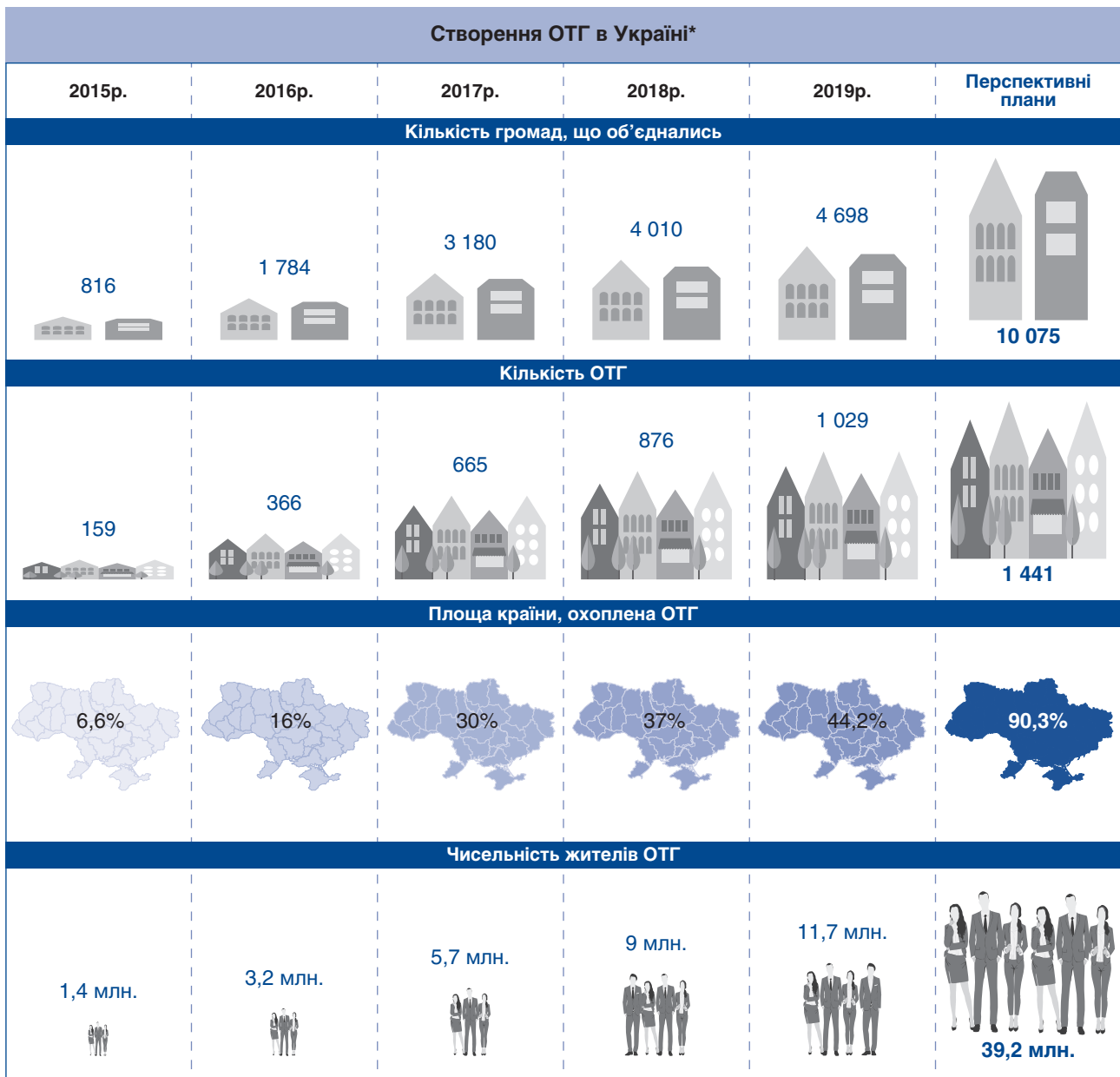
¹³³ Див.: НАЗК здійснило аналіз звітів політичних партій за III квартал 2019р. – Сайт НАЗК, 15 січня 2020р., <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-zdiysnylo-analiz-zvitiv-politychnyh-partij-za-iii-kvartal-2019-roku>.

¹³⁴ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування (станом на 10 січня 2020р.). – Децентралізація, <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.

¹³⁵ Місцеві вибори в Україні пройнуть восени 2020р. – голова Верховної Ради. – Децентралізація, <https://decentralization.gov.ua/news/11876>.

¹³⁶ Разумков анонсує завершення децентралізації найближчим часом. – Українська правда, 9 грудня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/9/7234259>.

¹³⁷ Слід враховувати, що у даних за 2016-2019рр. регіони представлені не рівномірно, оскільки вибори призначалися мірою формування ОТГ (а темпи їх формування у різних областях суттєво відрізняються).



* Без урахування тимчасово окупованих територій. Станом на 31 грудня.

У 2015-2018рр. можемо виокремити дві політичні партії, що лідирували за кількістю здобутих мандатів у місцевих радах: ВО "Батьківщина" та Блок Петра Порошенка, згодом перейменованій на "Європейську Солідарність".

На чергових місцевих виборах 2015р. перевага цих партій була виражена досить слабо (7% і 6% здобутих мандатів, відповідно, при тому, що найближчий конкурент – "Опозиційний блок" отримав 3% мандатів), однак далі спостерігається стійка тенденція до зростання представництва "Батьківщини" та БПП у місцевих радах (аж до 26% і 18%, відповідно, здобутих мандатів на виборах 23 грудня 2018р.). Натомість частка самовисуванців серед новообраних депутатів місцевих рад неухильно скорочувалась (діаграма "Результати виборів депутатів місцевих рад", с.42).

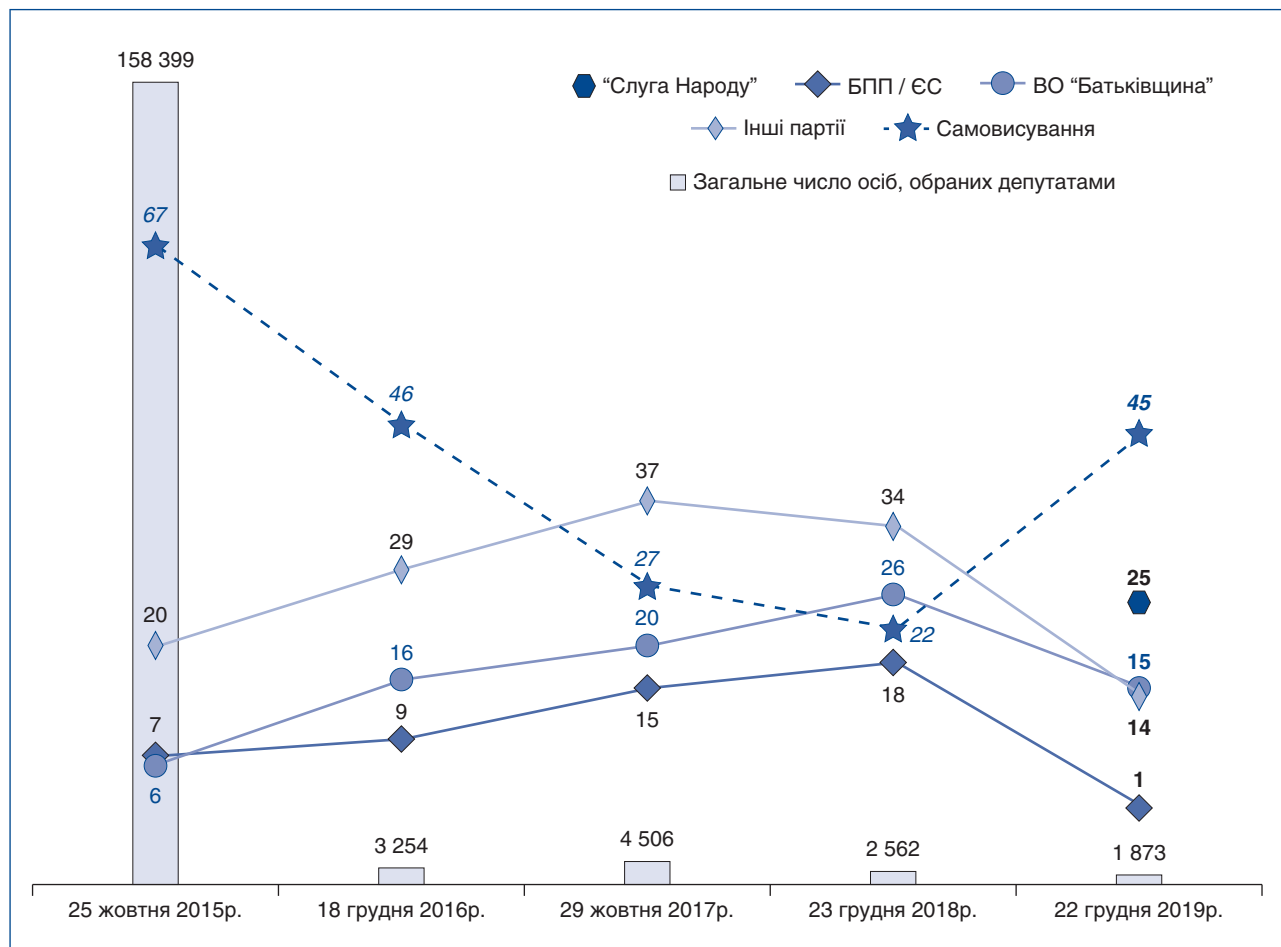
На перших місцевих виборах 22 грудня 2019р. (а також довиборах, що відбувалися того ж дня) партія "Слуга Народу" здобула 25% мандатів, тоді як "Батьківщина" – 15%, а "Європейська Солідарність" – лише 1%. Частка мандатів, отриманих самовисуванцями, становить 45%.

Виходячи з цього, можна очкувати, що в разі проведення загальнодержавних виборів до органів місцевого самоврядування "Слуга Народу" отримає в них найбільше представництво, однак аж ніяк не домінує.

Досить високу електоральну спроможність на місцевому рівні зберігає "Батьківщина", що в перспективі дозволяє їй стати важливим ситуативним партнером влади на місцевому рівні, або ж навпаки, сформувати численні осередки опозиції у місцевих радах.

Решта партій мають значно скромніші перспективи. Той факт, що майже половину мандатів здобули самовисуванці, свідчить про доволі слабкий вплив партій на місцевому рівні. Імовірно, це пов'язано зі скороченням фінансування партій та згортанням їх регіональних мереж після парламентських виборів.

Результати виборів депутатів місцевих рад*,
% обраних депутатів



* Дані ЦВК.

Загалом, дії та заяви представників влади свідчать про намагання прискорити процес децентралізації та наблизити його завершення. 1 грудня 2019р. Міністр розвитку громад та територій А.Бабак зазначила, що термін добровільного об’єднання населених пунктів у громади триватиме приблизно до лютого 2020р.¹³⁸ Однак уже 20 грудня набув чинності Закон “Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад”¹³⁹. Закон передбачає, що об’єднання громад надалі відбуватиметься винятково за перспективним планом. Також у Законі йдеться, що перспективні плани розроблятимуть обласні державні адміністрації і затверджуватиме Уряд. А це означає, що створення перспективних планів більше не передбачатиме етапу схвалення цих документів обласними радами.

Важливою складовою реформи децентралізації є внесення змін до Конституції, які стосуються зокрема способу призначення та обсягу повноважень виконавчих органів влади на рівні районів та областей. Водночас, низка аспектів функціонування таких органів регулюється звичайними законами; зокрема

йдеться про службу в органах місцевого самоврядування, засади якої досі залишаються не реформованими. Верховна Рада VIII скликання з 2015р. не могла прийняти відповідний закон, а у 2017р., коли це нарешті сталося, вето на нього наклав Президент. У вересні 2019р. було зареєстровано новий проект Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування” (реєстр. №1223); наразі перебуває на розгляді профільного Комітету¹⁴⁰. Також на розгляді Парламенту досі знаходяться інші важливі законопроекти, що стосуються місцевого самоврядування: “Про внесення змін до закону “Про регулювання містобудівної діяльності” (№0860), “Про муніципальну варту” (№0974).

До кінця 2019р. активізувалась робота над змінами до адміністративно-територіального устрою. У грудні Уряд схвалив законопроект “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, який передбачає створення тривірневої системи адміністративно-територіального устрою: громада – район (повіт) – область (регіон). Також цей законопроект визначає порядок утворення, ліквідації,

¹³⁸ В уряді назвали термін добровільного об’єднання громад. – Українська правда, 1 грудня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/1/7233491>.

¹³⁹ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” щодо спрощення процедури затвердження перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей”.

¹⁴⁰ Проект Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592.

встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів¹⁴¹. Також триває розробка законодавства, ціллю якого є оптимізація кількості районів з огляду на створення ОТГ¹⁴².

Переформатування районів у кожній області планується реалізувати шляхом прийняття окремих законів. Проекти законів з реформування адміністративно-територіального устрою чотирьох областей (Донецької, Луганської, Тернопільської та Харківської) підготували експерти Української асоціації районних та обласних рад за підтримки Ради Європи. Ще у п'яти областях (Волинській, Одеській, Полтавській, Чернівецькій та Київській) тривають обговорення, за результатами яких експерти також запропонують відповідні законопроекти. Крім того, стосовно восьми областей (Івано-Франківської, Кіровоградської, Миколаївської, Полтавської, Сумської, Херсонської, Хмельницької, Чернігівської) законопроекти підготували народні депутати. Щодо Львівської області відповідний законопроект уже подано до Верховної Ради¹⁴³.

У жовтні 2019р. в першому читанні прийнято законопроект “Про місто Київ – столицю України”¹⁴⁴. Серед іншого, він передбачає розділення посад міського голови і голови Київської міської державної адміністрації (КМДА). Міський голова обирається киянами на прямих виборах, очолює Київраду і магістрат (міський виконавчий орган влади), але не має стосунку до КМДА. Натомість голову КМДА призначає Президент за поданням Уряду. При цьому з появою магістрату КМДА втратить функції виконавчого органу Київради і матиме переважно контрольні функції.

Такі зміни відповідають прагненню президентської команди отримати контроль над місцевою владою в Києві, яке не вдалося реалізувати через сценарій з призначенням дострокових виборів чи спробу прийняття більш “жорсткого” варіанту закону про Київ у 2019р.¹⁴⁵ Однак, хоча прийнятий у першому читанні законопроект і гарантує контроль міського самоврядування над власним виконавчим органом, голова КМДА має можливість блокувати рішення Київради на термін до п'яти діб з одночасним поданням до суду. Законопроект також притаманна надмірна регламентація питань, що мають належати до компетенції територіальних громад та створених

ними органів самоврядування¹⁴⁶. У цілому, такі особливості законопроекту зумовлюються специфічними підходами нової влади до децентралізації.

Реформа публічної адміністрації

Призначений Верховною Радою IX скликання Уряд на чолі з О.Гончаруком на початку своєї роботи прийняв Постанову¹⁴⁷, якою переформатував структуру міністерств, об'єднавши або перейменувавши деякі з них, а також створивши нові (схема “*Реорганізація міністерств України*”, с.44). Причинами таких змін було названо “кадровий голод” та обмежені можливості для фінансування діяльності Уряду.

Утім така новація видається вкрай сумнівною, хоча б через те, що реорганізація роботи міністерств сама по собі є складною і витратною процедурою, не лише в матеріальному вимірі, але й з точки зору ефективного використання часу та людських ресурсів. Крім того, зведення в рамках одного міністерства дуже різних напрямів відбувалося всупереч логіці галузевого поділу. Прикметно, що вже на початку 2020р. Президент заявив про доцільність розділити окремі міністерства, які раніше були об'єднані¹⁴⁸.

У вересні 2019р. було прийнято Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади”, який створив можливість наймати до 7% державних службовців за контрактом, а також розширював можливості для звільнення чиновників категорії “А” (у т.ч. й державних секретарів, що, згідно з задумом реформи, мали стати адміністративними керівниками міністерств та забезпечувати стабільність і наступність у їх функціонуванні).

Зокрема, тепер міністри отримали можливість на власний розсуд звільняти державного секретаря “свого” міністерства (тоді як раніше вони могли зробити це лише за поданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби); аналогічно, без подання Комісії з питань вищого корпусу державної служби здійснюється призначення державних секретарів Кабінетом Міністрів.

Де-факто, це означає ліквідацію інституту державних секретарів як політично нейтральних професіоналів з активною управлінською позицією, що

¹⁴¹ Уряд схвалив законопроект, який визначає засади адмінтерустрою України. – Урядовий портал, 27 грудня 2019р., <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-yakij-viznachaye-zasadi-adminterustroyu-ukrayini>.

¹⁴² Чому, як і коли мають змінитися райони. – Децентралізація, <https://decentralization.gov.ua/news/11369>.

¹⁴³ Проект Закону “Про створення, ліквідацію та зміну меж районів Львівської області” (реєстр. №1217), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1217&skl=10.

¹⁴⁴ Проект Закону “Про місто Київ – столицю України” (реєстр. №2143-3), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939.

¹⁴⁵ На сьогодні, згідно зі ст.141 Конституції, територіальна громада Києва на відкритих та прямих виборах обирає міського голову, який серед іншого очолює її виконавчий орган (яким наразі є КМДА); водночас, відповідно до ст.118 Конституції, голови місцевих державних адміністрацій призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України. Згідно з п.1.2 Рішення КСУ №21 від 25 листопада 2003р. у справі №1-45/2003 (про особливості здійснення виконавчої влади та місцевого самоврядування у м.Києві), КМДА має очолювати лише особа, обрана Київським міським головою, яка Президентом України призначається головою Київської міської державної адміністрації.

¹⁴⁶ Див., наприклад: Антоненко Б. Новий проект закону про столицю від “Слуг” демократичніший, ніж попередній, але все одно шкідливий. Пояснюємо, чим. – [Texty.org.ua](http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/97794/Novyj_projekt_zakonu_pro_stolycu_vid_Slug), 7 листопада 2019р., http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/97794/Novyj_projekt_zakonu_pro_stolycu_vid_Slug.

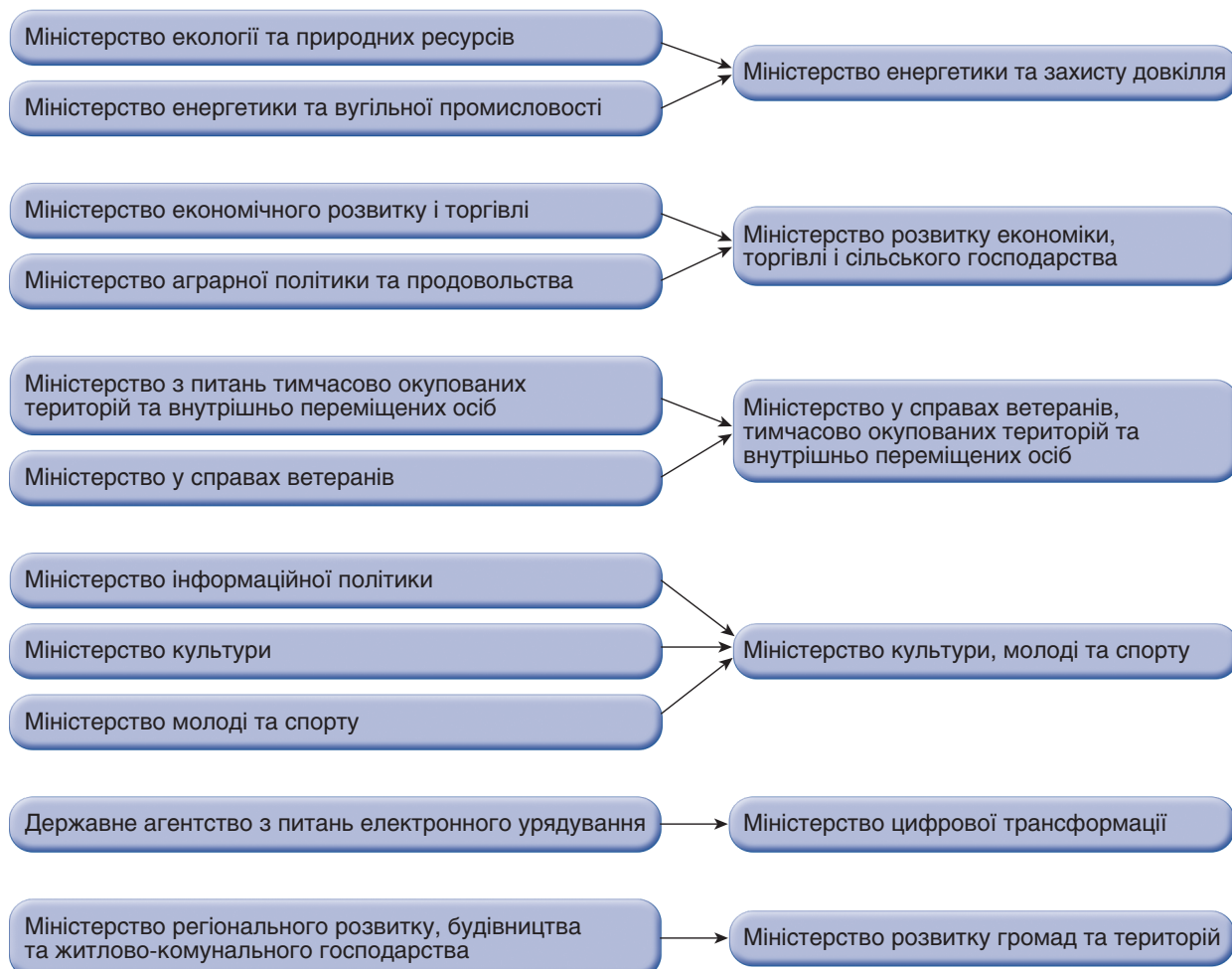
¹⁴⁷ Постанова КМУ “Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” №829 від 2 вересня 2019р.

¹⁴⁸ Кадрові зміни і розділ міністерств: Зеленський назвав шляхи покращення роботи уряду. – УНІАН, 17 січня 2020р., <https://www.unian.ua/politics/10835405-kadrovi-zmini-i-rozdil-ministerstv-zelenskiy-nazvav-shlyahi-pokrashchennya-roboti-uryadu.html>.

РЕОРГАНІЗАЦІЯ МІНІСТЕРСТВ УКРАЇНИ

БУЛО

СТАЛО



можуть суперечити міністру у випадку необхідності. Нагадаємо, що запровадження такого інституту в українському Уряді спиралося на успішний європейський досвід і було одним із ключових рішень під час реформування державної служби¹⁴⁹.

У цілому, до кінця 2019р. в семи з 14 діючих міністерств (не рахуючи новоствореного Мінцифри) Кабінет Міністрів звільнив низку керівників ЦОВВ (Державної архітектурно-будівельної інспекції України, Державної служби геології та надр, Державної архівної служби, Національного агентства з питань державної служби, Державного агентства резерву, Державного агентства з питань електронного урядування, а також Державної служби України з безпеки на транспорті)¹⁵¹.

Крім того, через конфлікт із новопризначеною очільницею Міністерства та її заступником звільнилися керівники Національної служби здоров'я і державної установи "Центр громадського здоров'я МОЗ України"¹⁵⁰.

25 вересня 2019р., одразу ж після набуття чинності Законом "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади", Кабінет Міністрів також звільнив низку керівників ЦОВВ (Державної архітектурно-будівельної інспекції України, Державної служби геології та надр, Державної архівної служби, Національного агентства з питань державної служби, Державного агентства резерву, Державного агентства з питань електронного урядування, а також Державної служби України з безпеки на транспорті)¹⁵¹.

У грудні 2019р. внесено чергові зміни до деяких законодавчих актів України, що регулюють діяльність окремих державних органів, зокрема в частині проходження та особливостей державної служби, врегулювання правового статусу державних службовців, повноважень керівників державної служби,

¹⁴⁹ Див.: Коліушко І. Державні секретарі міністерств: старт нової управлінської реформи. – Центр політико-правових реформ, 7 листопада 2016р., <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20871708-dergeavni-sekretari-ministerstv-start-novoyi-upravlinskoyi-reformi>.

¹⁵⁰ Ситнік О. Ще два топ-менеджера звільнилися з МОЗ. Цього разу заступниця Скалецької та глава ЦГЗ. – Українська правда. Життя, 17 грудня 2019р., <https://life.pravda.com.ua/health/2019/12/17/239081>.

¹⁵¹ Уряд прийняв низку кадрових рішень. – Урядовий портал, 25 вересня 2019р., https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-prijnyav-nizku-kadrovih-rishen?fbclid=IwAR3ElzLyRmoinTT_SJDOibiG4npZBm4aEefJ_E_NOHAQDucgZGVC0zFBZPY.

виключення інституту погодження призначення керівників структурних підрозділів третіми особами, що відповідно до норм Закону “Про державну службу” вилучено як суб’єктивний чинник та інструмент впливу¹⁵².

Водночас, досі не прийнятим залишається законопроект “Про адміністративну процедуру” (попередній варіант цього законопроекту було відкликано в кінці 2018р.), а також новий Регламент Кабінету Міністрів (як це передбачено Стратегією реформування державного управління до 2021р.)¹⁵³.

Загалом, останні законодавчі зміни у сфері державної служби та особливості кадрової політики Уряду суперечать головним цілям реформування державної служби: її стабілізації, професіоналізації й унезалеженню від “політичних команд”, що отримують контроль над тим чи іншим міністерством.

Електронне урядування

Новоствореним Міністерством цифрової трансформації та профільним Комітетом Верховної Ради до кінця 2019р. було напрацьовано ряд законопроектів, які були прийняті в цілому чи пройшли перше читання¹⁵⁴.

ЗАКОНОПРОЕКТИ, ПРИЙНЯТІ В ЦІЛОМУ АБО В ПЕРШОМУ ЧИТАННІ

- законопроект “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню” (№1050) – прийнятий у другому читанні як Закон. Нормативний акт спрощує ведення бізнесу у сфері телекомунікацій та зменшує адміністративний тиск на суб’єктів господарювання;
- законопроект “Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до інфраструктури об’єктів будівництва, транспорту, електроенергетики” (№2042) – прийнятий в першому читанні за основу. Прийняття законопроекту покликане створити сприятливі умови для розташування комунікаційної інфраструктури у віддалених регіонах країни та забезпечення населення якісними послугами електронних комунікацій;
- законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах (щодо підтвердження відповідності інформаційної

системи вимогам із захисту інформації)” (№2043) – прийнятий в першому читанні за основу;

- законопроект “Про публічні електронні реєстри” (№2110) – прийнятий в першому читанні за основу. Прийняття законопроекту спрямоване на формування єдиної правової бази для створення, функціонування та взаємодії державних, комунальних та інших реєстрів, кадастрів та інформаційних систем;
- у грудні 2019р. внесено зміни до низки діючих законів, згідно з якими письмовою формою документа вважатиметься документ, створений у паперовій або електронній формі (в т.ч. в автоматичному режимі) з дотриманням вимог законів “Про електронні документи та електронний документообіг” та “Про електронні довірчі послуги”. При цьому визначено, що паперовий та електронний документ мають однакову юридичну силу¹⁵⁵. Цей крок є важливим для впровадження електронного документообігу в публічному адмініструванні.

23 жовтня Кабінет Міністрів погодив запуск експериментального проекту щодо застосування електронного посвідчення водія та свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, які можуть пред’являтися поліцейським замість документів, виданих на бланках. Також нововведенням є можливість відновлення водійського посвідчення в режимі онлайн¹⁵⁶.

4 грудня Уряд затвердив Постанову “Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг” та відповідне Положення. Портал має забезпечити громадянам доступ до всіх адміністративних онлайн-послуг за принципом єдиного вікна¹⁵⁷. Також у тестовому режимі розпочав роботу електронний кабінет забудовника¹⁵⁸.

В Уряді висловлюють очікування, що оцифрування цих послуг матиме значний антикорупційний вплив, оскільки призведе до усунення людського фактору під час надання зазначених послуг¹⁵⁹. Також було відкрито реєстр дозвільних документів Державної архітектурно-будівельної інспекції (ДАБІ), опублікований у форматі відкритих даних¹⁶⁰.

Крім того у грудні 2019р. Уряд запустив “експеримент верифікації даних у реєстрах”, що передбачає

¹⁵² Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих питань державної служби та електронного документообігу”.

¹⁵³ Стратегія реформування державного управління до 2021р. – Урядовий портал, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf.

¹⁵⁴ Підсумки роботи Комітету цифрової трансформації за 2019р. – Сайт Міністерства та Комітету цифрової трансформації України, 10 січня 2020р., <https://thedigital.gov.ua/news/pidsumki-roboti-komitetu-tsifrovoi-transformatsii-za-2019-rik>.

¹⁵⁵ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення окремих питань державної служби та електронного документообігу”.

¹⁵⁶ Електронні посвідчення водія та свідоцтво про реєстрацію авто перевірятимуть через QR-код. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/elektronni-posvidchennya-vodiya-ta-svidoctvo-pro-reyestraciju-avto-pereviryatimut-cherez-qr-kod>.

¹⁵⁷ Офіційно: “Портал Дія” – відтепер Єдиний державний вебпортал електронних послуг. – Сайт Міністерства та Комітету цифрової трансформації України, 4 грудня 2019р., <https://thedigital.gov.ua/news/ofitsiyno-portal-diya-vidteper-ediniy-derzhavniy-vebportal-elektronnikh-poslug>.

¹⁵⁸ З 24 грудня через Електронний кабінет забудовника можна буде отримати 9 адмінпослуг у сфері містобудування, – Альона Бабак. – Сайт Міністерства розвитку громад та територій України, 13 грудня 2019р., <http://www.minregion.gov.ua/press/news/z-24-grudnya-cherez-elektronniy-kabinet-zabudovnika-mozhna-bude-otrimati-9-adminposlug-u-sferi-mistobuduvannya-alona-babak>.

¹⁵⁹ Україні запрацював Електронний кабінет забудовника. – Сайт Міністерства та Комітету цифрової трансформації України, 13 грудня 2019р., <https://thedigital.gov.ua/news/v-ukraini-zapratsyuvav-elektronniy-kabinet-zabudovnika>.

¹⁶⁰ Відкрито реєстр дозвільних документів ДАБІ. – Сайт Міністерства та Комітету цифрової трансформації України, 26 грудня 2019р., <https://thedigital.gov.ua/news/vidkrito-reestr-dozvilnikh-dokumentiv-dabi>.

синхронізацію даних з понад 350 реєстрів для їх більш ефективного використання¹⁶¹.

На початку 2020р. була офіційно введена у промислову експлуатацію *система* електронної взаємодії українських державних електронних інформаційних ресурсів “Трембіта” – розроблена та впроваджується за підтримки проекту “EGOV4UKRAINE” програми “U-LEAD з Європою”. Таким чином, період її тестування закінчено, і вона визнана придатною для використання та відповідає всім вимогам до захисту інформації¹⁶².

Загалом діяльність Міністерства цифрової трансформації у 2019р. можна вважати успішною.

Реформа виборчого законодавства

Важливою політичною подією 2019р. стало ухвалення Виборчого кодексу, що передбачає принципові зміни виборчої системи (від змішаної – до пропорційної з відкритими регіональними списками).

Проект Виборчого кодексу (реєстр.№3112-1) був підтриманий у першому читанні ще в листопаді 2017р., однак відтоді залишався на розгляді у профільному Комітеті через велику кількість поданих до нього правок (більше 4 000). 11 липня 2019р., в останні дні своєї каденції Верховна Рада VIII скликання ухвалила цей законопроект у другому читанні, однак згодом новообраний Президент наклав вето на це рішення, висловивши 17 зауважень щодо змісту документа.

Виходячи з цих зауважень, Комітет доопрацював текст законопроекту, але при цьому суть деяких із них була проігнорована. На практиці не всі зауваження, висловлені Президентом, були враховані в остаточному варіанті документа (зокрема, це стосується збереження “закритої” частини партійних списків). Тим не менш, кінцева редакція Виборчого кодексу була проголосована 19 грудня і підписана Президентом. 1 січня 2020р. Виборчий кодекс набув чинності. Представництво ЄС в Україні привітало його ухвалення¹⁶³.

Переважно позитивно оцінюючи скасування мажоритарної частини виборчої системи, експерти відзначають і певні недоліки цього документа¹⁶⁴.

Так, неоднозначно сприймається норма, за якою перші 9 позицій у партійних списках залишаються закритими і не залежать від персональних преференцій виборців: за оцінкою деяких експертів, така кількість виглядає надмірною. Ускладненим є механізм черговості розподілу мандатів у відкритій частині регіональних партійних списків: у запропонованому вигляді він створює ризик того, що значна частина виборців не скористаються правом на визначення конкретного кандидата, відтак багато “прохідних” місць у списках розподілятимуться самими партіями.

З іншого боку, можливість формувати списки є важливою передумовою партійної суб’єктності та уможливлення командної роботи заради успіху на виборах; повна залежність розподілу мандатів у рамках партійного списку загрожує хаотизацією і так інституційно слабкої партійної системи, посиленням популістичних тенденцій у внутрішньопартійній конкуренції. Більш однозначну оцінку новій парламентській системі можна буде скласти після її практичного застосування в українських умовах.

Також суперечливою є система розподілу мандатів між партіями залежно від фіксованої “виборчої квоти”, однакової для всіх регіонів. Вона призводить до того, що регіони з вищою явкою отримають більше представництво у Верховній Раді, ніж регіони, де явка є нижчою. У перспективі це може послабити легітимність Парламенту, зробити політичну систему країни менш стабільною.

Виборчий кодекс також регулює процедуру місцевих виборів. Подібно до змін на рівні парламентських виборів, депутатів обласних і міських рад у населених пунктах з населенням понад 90 тис. також відтепер обиратимуть за пропорційною системою з відкритими партійними списками. Спочатку виборець повинен обрати партію, а потім – депутата з цієї партії. Мандати отримають місцеві організації партій, які подолали 5% бар’єр.

Натомість вибори депутатів міських, районних, сільських і селищних рад (з населенням до 90 тис. осіб) відбуватимуться за мажоритарною системою, але в багатомандатних округах. При чому, в кожному такому окрузі обраними вважатимуться ті кандидати, які посядуть від 2 до 4 перших місць (залежно від конкретної ради). Також переглянуто чисельний склад місцевих рад; він залежатиме від числа виборців в окрузі. Якщо виборців менше 1 000, рада складатиметься з 12 депутатів, 500 тис. - 1 млн. – 64 депутата, 1-2 млн. виборців – 84 депутата, понад 2 млн. – 120 членів місцевої ради.

У населених пунктах чисельністю до 90 тис. осіб сільських, селищних, міських голів і сільських старост обиратимуть за мажоритарною системою відносною більшості: переможе кандидат, який набрав найбільшу кількість голосів. Міських голів (у містах з населенням понад 90 тис.) обиратимуть за мажоритарною системою абсолютної більшості (з можливістю другого туру): перемогу отримає кандидат, за якого проголосують більше 50% тих, хто прийшов на вибори.

Загалом, попри деякі суперечливі моменти, зазначені зміни до виборчої системи є прогресивними і наближають Україну до сучасних європейських електоральних підходів.

¹⁶¹ Наводимо лад у державних реєстрах. – Сайт Міністерства та Комітету цифрової трансформації України, 5 грудня 2019р., <https://thedigital.gov.ua/news/navodimo-lad-u-derzhavnikh-reestrakh>.

¹⁶² Система “Трембіта” – у промисловій експлуатації. – Сайт Міністерства та Комітету цифрової трансформації України, 16 січня 2020р., <https://thedigital.gov.ua/news/sistema-trembita-u-promisloviy-ekspluatatsii>.

¹⁶³ В ЄС привітали ухвалення нового Виборчого кодексу. – Європейська правда, 19 грудня 2019р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/12/19/7104445>.

¹⁶⁴ Див., наприклад: Заява ОПОРИ щодо ухвалення Виборчого кодексу за результатами його повторного розгляду. – ОПОРА, 19 грудня 2019р., <https://www.oporaua.org/statement/vybory/19583-zaiava-opori-shchodo-ukhvalennia-viborchogo-kodeksu-za-rezultatami-iogo-povtornogo-rozgliadu>; Радчук О. Кодекс під ялинку: які зміни готують нові виборчі правила. – Слово і Діло, 21 грудня 2019р., <https://www.slovovidlo.ua/2019/12/21/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/kodeks-yalynku-yaki-zminy-hotuyut-novi-vyborchy-pravya>.

ЕКОНОМІКА

Економічні результати попередньої владної команди (2014-2019рр.) мали неоднорідні та неоднозначні результати¹. Завершення ж виборчих марафонів упродовж I половини 2019р. і формування нової “однопартійної” владної команди створили потенційно сприятливі передумови для запровадження швидких економічних трансформацій, реалізації результативної моделі прискорення економічного зростання і розвитку України. Однак, потенціал можливостей було швидко вичерпано – позитиви не встигли проявитися, натомість, наприкінці року з’явилися серйозні приводи для розчарувань².

1. Особливості економічного розвитку України у 2019р.

2019 рік означив в економічній сфері дві основні тенденції – продовження курсу на створення інституційних засад сприяння економічному розвитку відповідно до положень Угоди про асоціацію з ЄС і зобов’язань України в рамках провідних міжнародних організацій та намагання істотно скорегувати модель економічного розвитку України на основі ідеології т.зв. лібертаріанства, яка значною мірою визначає політичні пріоритети, проголошені новою українською владою за результатами президентських і парламентських виборів 2019р.

Характерною особливістю політики імплементації проголошених інституційних змін стали її надзвичайно стислі терміни – т.зв. “турборежим”, що робить цю політику дуже спорідненою з політикою т.зв. “шокової терапії”. В Україні конкретне змістовне наповнення цієї політики було визначене **Указом Президента “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави”**³, майже всі заходи якого розраховані на кінець 2019р. - 2020р. Водночас, з метою позбавлення інституційного простору застарілих норм була скасована дія близько 60 указів Президента 1991-1995рр., які регулювали економічні питання. Ключові структурні компоненти лібертаріанської парадигми економічних реформ – економічна дерегуляція, приватизація та захист приватної власності.

У сфері **дерегуляції** були зроблені кроки в напрямі скорочення переліку видів господарської діяльності,

що підлягають ліцензуванню (насамперед у сфері телекомунікацій⁴), упорядкування самого процесу ліцензування господарської діяльності, зокрема через впровадження ліцензійних реєстрів і механізмів їх взаємодії з Єдиним державним реєстром юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, чіткішого вноормування порядку зупинення, відновлення та анулювання дії ліцензій⁵, зменшення тиску на бізнес з боку державних органів⁶. Проте в найбільш соціально резонансному та спірному питанні дерегуляції – організації та проведенні азартних ігор – у Верховній Раді у 2019р. не вдалося знайти компромісу.

Слід зауважити, що тенденція до дерегуляції мала і певні винятки. Так, у сфері фінансових послуг, навпаки, були прийняті норми, які посилюють регулювання ринків небанківських фінансових послуг та захист прав споживачів на них⁷.

Перспективи **приватизації** стали найбільш радикальним та змістовно наповненим напрямом реформ в інституційному пакеті нового Уряду. Вони пов’язані з кардинальним скороченням списку державних підприємств, що не підлягають приватизації⁸, та форсованою передачею на цій підставі майнових комплексів держпідприємств зі сфери секторальних міністерств і відомств до сфери управління Фонду державного майна, початком підготовки їх до процедури приватизації⁹.

Нова влада України приділяє підвищену увагу питанням охорони інтелектуальної власності. Для цього до чинного законодавства внесені зміни

¹ Докладно про економічні результати 2017р. - I половини 2019р. див.: Юрчишин В. Соціально-економічний вимір України в період зміни політичних еліт. – Центр Разумкова, 2019р., http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_soc-econ_vymir_ukr.pdf.

² Україна залишається економічно непривабливою, займає лише 135 позицію (серед 162 країн) у рейтингу економічної свободи, продовжується значний відтік людського капіталу (за кордон), має слабку конкурентоспроможність на рівні макро- та мікроекономіки, зберігаються значні бюджетні і торговельні дефіцити, суттєвим є зовнішньоборговий тиск.

³ Указ Президента України №837 від 8 листопада 2019р.

⁴ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню” від 18 вересня 2019р.

⁵ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення порядку ліцензування господарської діяльності” від 2 жовтня 2019р.

⁶ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду” від 12 грудня 2019р., набуває чинності 26 березня 2020р.

⁷ Закони України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг” від 12 вересня 2019р., набуває чинності 1 липня 2020р.; “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг” від 20 вересня 2019р.

⁸ Закон України “Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації” від 2 жовтня 2019р.

⁹ Низка розпоряджень КМУ: “Про передачу єдиних майнових комплексів державних підприємств до сфери управління Фонду державного майна” №1355, №1357 та №1365 від 24 грудня 2019р. та особливо – “Про передачу цілісних майнових комплексів державних підприємств, установ та організацій до сфери управління Фонду державного майна” №1101 від 20 листопада 2019р., згідно з яким до списку об’єктів, що підлягають приватизації, потрапили окремі відомі державні підприємства, наприклад, Державна літакобудівна корпорація “Національне об’єднання “Антонов”.

стосовно вдосконалення правової охорони географічних зазначень та посилення захисту прав інтелектуальної власності у процесі митного оформлення товарів¹⁰.

Водночас, слід відзначити, що нова влада не змогла завершити у 2019р. реалізацію свого головного інституційного проекту в аспекті розвитку відносин приватної власності – скасування мораторію на купівлю-продаж земельних ділянок сільськогосподарського призначення. Прийнятий у першому читанні 13 листопада 2019р. законопроект профільного Комітету Верховної Ради¹¹ зустрічає серйозний спротив не лише з боку опозиційних фракцій, але й (що набагато важливіше) – абсолютної більшості (близько 2/3) українського суспільства¹².

Реалізація політики реформ нових Президента та Уряду тісно пов'язана з **істотними змінами в системі органів державного управління**¹³. Вони означали не лише появу нових економічних пріоритетів, наприклад, стосовно цифрової трансформації (утворення спеціального міністерства з цього питання), але й визначили курс на дерегуляцію та розвантаження регулюючих функцій міністерств і відомств.

Це знайшло вираз в об'єднанні низки ключових міністерств (економічного розвитку і торгівлі та аграрної політики і продовольства; енергетики та вугільної промисловості і екології та природних ресурсів). Водночас, були скасовані практично всі раніше чинні положення про міністерства та відомства (близько 120 указів Президента, прийнятих упродовж 2005-2019рр.), що означало істотний перегляд функцій державного управління економікою¹⁴.

Стрижнем перетворень у системі державних економічних функцій має стати всебічна **цифровізація** (символом цієї політики стало гасло “держава у смартфоні”). У цьому контексті було вжито цілу низку важливих заходів:

- формулювання засад реалізації органами виконавчої влади принципів державної політики цифрового розвитку (прийнято ще Урядом В.Гройсмана)¹⁵;
- визначення пріоритетів політики покращення доступу до електронних послуг та мобільного Інтернету¹⁶;
- впровадження єдиних державних веб-порталів електронних послуг та адміністративних послуг¹⁷;
- впровадження інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю)¹⁸;
- розгортання сучасної інфраструктури та технологій цифрового розвитку та електронних комунікацій¹⁹;
- значне посилення заходів кібербезпеки²⁰;
- створення механізмів, що забезпечують сумісність українських та іноземних систем цифрового розвитку та електронних комунікацій, у т.ч. для електронного обміну даними в режимі спільного транзиту відповідно до Концепції про процедуру спільного транзиту (від 20 травня 1987р.²¹).

Однак, очевидний акцент, зроблений на питанні поширення цифрових технологій, не може затулити собою очевидну **проблему суттєвого відставання України в науково-технологічному розвитку загалом, низького рівня інноваційності української**

¹⁰ Закони України: “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення правової охорони географічних зазначень” від 20 вересня 2019р.; “Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України” від 17 жовтня 2019р.

¹¹ Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обігу земель сільськогосподарського призначення”, реєстр. №2178-10 від 10 жовтня 2019р.

¹² Ставлення громадян до запровадження ринку землі та скасування мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення. – Прес-реліз Центру Разумкова, 11 листопада 2019р., <http://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-do-zaprovadzhennia-rynku-zemli-ta-skasuvannia-moratorii-na-kupivliuprodazh-zemli-silskogospodarskogo-pryznachennia-2>.

¹³ Постанова КМУ “Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” №829 від 2 вересня 2019р.

¹⁴ Однак деякі заходи, розроблені попереднім Урядом поки що збережені. Це, зокрема стосується затверджених Розпорядженням КМУ “Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику” №542 від 5 липня 2019р. планів заходів щодо реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну та податкову політики.

¹⁵ Постанова КМУ “Деякі питання цифрового розвитку” №56 від 30 січня 2019р.

¹⁶ Укази Президента України “Про деякі заходи з покращення доступу до мобільного Інтернету” №497 від 8 липня 2019р.; “Про деякі заходи щодо поліпшення доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг” №558 від 29 липня 2019р.

¹⁷ Постанова КМУ “Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг” №1137 від 4 грудня 2019р.

¹⁸ Постанова КМУ “Деякі питання забезпечення функціонування інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду (контролю)” №1077 від 23 жовтня 2019р.

¹⁹ Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів щодо створення умов розвитку мобільного широкосмугового доступу” №60 від 23 січня 2019р.; Постанова КМУ “Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації” №546 від 19 червня 2019р., із змінами.

²⁰ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 7 грудня 2019р. “Про невідкладні заходи з посилення спроможностей держави у сфері кібербезпеки” №923 від 20 грудня 2019р.; Постанова КМУ “Про затвердження Загальних вимог до кіберзахисту об'єктів критичної інфраструктури” №518 від 19 червня 2019р.

²¹ Постанова КМУ “Про затвердження Порядку взаємного визнання українських та іноземних сертифікатів відкритих ключів, електронних підписів, а також використання інформаційно-телекомунікаційної системи центрального засвідчувального органу для забезпечення визнання в Україні електронних довірчих послуг, іноземних сертифікатів відкритих ключів, що використовуються під час надання юридично значущих електронних послуг у процесі взаємодії між суб'єктами різних держав” №60 від 23 січня 2019р., із змінами; Закон України “Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи” від 12 вересня 2019р., набирає чинності 25 березня 2020р.

економіки. Адже за даними останнього рейтингу інноваційних економік агенції *Bloomberg*²², Україна посіла лише 56-е місце серед 60 інноваційно активних країн, опустившись за останній рік на три позиції.

З огляду на це, важливе значення має прийнята ще Урядом В.Гройсмана **Стратегія розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030р.**²³

Стратегія поставила завдання підвищити частку витрат на виконання наукових і науково-технічних робіт у ВВП з 0,45% до 3%, частку інноваційних підприємств у загальній кількості підприємств – з 16,2% до не менше 30%, частки експорту товарів, вироблених підприємствами високо- та середньо-технологічного секторів промисловості, в загальному обсязі експорту товарів – з 15,4% до 30%, частки працівників, зайнятих на підприємствах, які належать до високо- та середньотехнологічного секторів промисловості, в загальній кількості зайнятих працівників у промисловості – з 21,3% до 29%, частки реалізованої інноваційної продукції в загальному обсязі реалізованої промислової продукції – з 0,7% до 10%.

Стратегія передбачила розвиток смарт-спеціалізації, у т.ч. в рамках відповідних регіональних стратегій інноваційного розвитку, запуск пілотних інноваційних проєктів та підтримку їх реалізації, популяризацію науково-технічних і технологічних досягнень в Україні і світі та успішного досвіду підприємств і підприємців, які стали на шлях інновацій, розвиток державно-приватного партнерства в інноваційній сфері. Було проголошено намір розробити довгостроковий стратегічний документ щодо сталого розвитку держави **“Україна – 2050”**. Вирішенню питання активізації інноваційної діяльності має сприяти **внесення змін до законодавства, спрямованих на імплементацію норм ЄС щодо технічного регулювання**²⁴.

Україні важливе значення для створення умов економічного розвитку має наявність **сучасної інфраструктури** загалом: крім зазначених вище напрямів, пов'язаних з цифровізацією, необхідне просування за іншими пріоритетними напрямками інфраструктурного розвитку. І хоча заходи в цій сфері поки що не можуть бути визнані задовільними, все ж таки спостерігалися певні позитивні зрушення, в яких чималу

роль відіграє співробітництво з міжнародними фінансовими інституціями.

Так, схвалено і запущено в дію Фінансову угоду з Європейським інвестиційним банком (ЄІБ) про фінансування проєкту підвищення безпеки автомобільних доріг у містах України²⁵. Також прийняте рішення про залучення коштів позики від ЄІБ для реалізації проєкту “Розвиток транс’європейської транспортної мережі” в обсязі €450 млн.²⁶ Від Європейського банку реконструкції та розвитку (ЄБРР) заплановано залучити кошти в сумі €149 млн. на модернізацію мережі електропередачі²⁷. Крім того ЄБРР виділив 24 липня 2019р. кошти на проєкт розвитку муніципальної інфраструктури громадського транспорту (*Ukraine Public Transport Framework 2*) в обсязі €250 млн., а також на участь у проєкті розміщення євробондів для модернізації пріоритетних залізничних шляхів (*Ukraine Railway Eurobonds*)²⁸.

Важливим інфраструктурним проєктом, який має істотно підвищити спроможність розвитку міжнародних зв'язків України, є подальший стратегічно орієнтований розвиток міжнародного аеропорту “Бориспіль”²⁹. Для перспектив розвитку процесів модернізації інфраструктури має позитивне значення ухвалення 3 жовтня 2019р. Закону “Про концесію”, що дозволяє залучати приватний капітал у розвиток об’єктів, які залишаються у державній власності.

Зважаючи на значний вплив зовнішніх чинників економічного розвитку, ключову роль продовжувала відігравати **корекція зовнішньо заданих інституційних параметрів економічного розвитку**. Найбільш важливі події у цьому контексті охоплювали:

- адаптацію режиму публічних закупівель в Україні до положень права ЄС³⁰;
- подальше впровадження норм СОТ в українське законодавство в частині положень Угоди про спрощення процедур торгівлі³¹;
- укладення та введення в дію Угоди про вільну торгівлю між Україною та Ізраїлем³²;

²² Bloomberg 2020 Innovation Index, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-18/germany-breaks-korea-s-six-year-streak-as-most-innovation>.

²³ Розпорядження КМУ “Про схвалення Стратегії розвитку сфери інноваційної діяльності на період до 2030р.” №526 від 10 липня 2019р.

²⁴ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації актів законодавства Європейського Союзу у сфері технічного регулювання” від 6 червня 2019р.

²⁵ Проєкт “Підвищення безпеки автомобільних доріг у містах України”. – Фінансова угода між Україною та Європейським інвестиційним банком, Брюссель, 9 липня 2018р. Угоду ратифіковано Законом від 19 грудня 2019р.

²⁶ Розпорядження КМУ “Про залучення коштів позики від Європейського інвестиційного банку для реалізації проєкту “Розвиток транс’європейської транспортної мережі” №1042 від 6 листопада 2019р.

²⁷ Розпорядження КМУ “Про залучення позики від Європейського банку реконструкції та розвитку для реалізації інвестиційного проєкту “Проєкт модернізації мережі електропередачі” №537 від 26 червня 2019р. Див. також: База даних ЄБРР щодо проєкту, підписаного 24 липня 2019р., <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/ukrenerg-transmission-network-modernisation.html>.

²⁸ База даних проєктів ЄБРР: <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/ukraine-public-transport-framework-2.html>; <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/ukraine-railway-eurobonds.html>.

²⁹ Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції розвитку міжнародного аеропорту “Бориспіль” на період до 2045р.” №293 від 8 травня 2019р.

³⁰ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель” від 19 вересня 2019р., набуває чинності 19 квітня 2020р.

³¹ Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів з імплементації положень Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі” №444 від 19 червня 2019р.

³² Закон України “Про ратифікацію Угоди про вільну торгівлю між Кабінетом Міністрів України та Урядом Держави Ізраїль” (укладену 21 січня 2019р. в м.Єрусалимі), від 11 липня 2019р.

- вихід України з низки угод стосовно економічного розвитку, укладених раніше в рамках СНД³³.

Особливо важливим напрямом забезпечення умов ефективного економічного розвитку в Україні є створення середовища, яке б **запобігало поширенню незаконної економічної діяльності та ухиленню від оподаткування**, оскільки важко сподіватися на перехід до моделі інноваційного розвитку в умовах викривлення економічних потоків та спотворення параметрів ринкового середовища. Спрямовані на це інституційні зміни тісно пов'язані з приєднанням України до міжнародних конвенцій та договорів з цих питань. Найбільш важливі події в цьому аспекті, що сталися упродовж 2019р., охоплюють:

- ратифікацію (із застереженнями) Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування, укладеної 24 листопада 2016р. та підписаної Україною 23 липня 2018р.³⁴ (чинна для України з 1 грудня 2019р.);
- перегляд відповідно до стандартів ОЕСР низки двосторонніх конвенцій про уникнення подвійного оподаткування, зокрема у відносинах зі Швейцарією, Кіпром та Великою Британією³⁵, що дозволить усунути прогалани, які дозволяли виведення в Україні з-під оподаткування великих обсягів доходів та активів;
- поліпшення механізмів виконання податкових правил за податковою угодою з США³⁶.

Водночас, були вжиті і вітчизняні інституційні інновації стосовно фінансового контролю, податкової сфери та митниці. Тут слід насамперед відзначити прийняття 6 грудня 2019р. Закону “Про запобігання

та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення” (набуває чинності 28 квітня 2020р.). Певний позитивний вплив може мати і внесення змін до Податкового кодексу щодо лібералізації умов реєстрації стосовно об'єктів нерухомості та реалізації майна³⁷, яка стала в Україні джерелом корупції та одним з чинників не виправданого зростання вартості об'єктів будівництва. Слід відзначити в цьому зв'язку і Указ Президента, спрямований на протидію контрабанді та корупції на митниці – через посилення режиму прозорості відповідних операцій, запровадження належного інформаційного забезпечення та обміну в режимі реального часу інформацією з відповідними інформаційними системами інших держав щодо митного оформлення товарів³⁸.

2. Оновлення економічної політики: очікування і ризику

На початку діяльності нового Кабінету Міністрів новопризначений Прем'єр-міністр серед перших владних цілей в економічній сфері задекларував зростання економіки України упродовж найближчих п'яти років щонайменше на 40% (щорічне зростання на 5-7%), яке супроводжуватиметься створенням близько мільйона нових робочих місць. Забезпечення ж такого економічного прискорення мало ґрунтуватися на високій, раціональній інституційній спроможності, ухваленні ефективного законодавства, результативній та узгодженій діяльності Верховної Ради та Уряду.

Однак, дуже скоро стала зрозумілою значна проблематичність досягнення поставлених цілей, з огляду на недостатній фаховий рівень нового Уряду. Він виявився, зокрема, у фактичній відсутності реальної Програми діяльності Уряду: затверджений ВР

³³ Зокрема з угод: про заходи щодо забезпечення покращання розрахунків між господарськими організаціями держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (Ташкент, 15 травня 1992р.); про міждержавний обмін економічною інформацією (Мінськ, 26 червня 1992р.); про обмін інформацією в галузі зовнішньоекономічної діяльності (Москва, 24 вересня 1993р.); про співробітництво в галузі зовнішньоекономічної діяльності (Ташкент, 15 травня 1992р.); про загальні умови поставок товарів між організаціями держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (Київ, 20 березня 1992р.), про методологічне співставлення і створення загальної статистичної бази Економічного союзу (Алмати, 10 лютого 1995р.); про взаємне забезпечення збереження міждержавних секретів у галузі правової охорони винаходів (Мінськ, 4 червня 1999р.); між державами-учасницями Співдружності Незалежних Держав про співробітництво і взаємну допомогу з питань дотримання податкового законодавства і боротьби з порушеннями у цій сфері (Мінськ, 4 червня 1999р.); про співробітництво держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав у боротьбі з податковими злочинами (Тбілісі, 3 червня 2005р.); та Протоколу про уніфікації підходу та укладення угод про запобігання подвійного оподаткування доходів і майна (Ташкент, 15 травня 1992р.).

Див: також: Указ Президента України “Про вихід України з Угоди про заходи щодо забезпечення покращання розрахунків між господарськими організаціями держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав” №851 від 18 листопада 2019р.; Постанови КМУ: “Про припинення для України дії деяких угод, укладених у рамках Співдружності Незалежних Держав” №42 від 23 січня 2019р., “Про припинення для України дії Угоди про загальні умови поставок товарів між організаціями держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав” №50 від 30 січня 2019р., “Про припинення для України дії Угоди про методологічне співставлення і створення загальної статистичної бази Економічного союзу” №356 та Про припинення для України дії Угоди про взаємне забезпечення збереження міждержавних секретів у галузі правової охорони винаходів” №358 від 24 квітня 2019р.

³⁴ Закон “Про ратифікацію Багатосторонньої конвенції про виконання заходів, які стосуються угод про оподаткування, з метою протидії розмиванню бази оподаткування та виведенню прибутку з-під оподаткування” від 28 лютого 2019р.

³⁵ Закони України: “Про ратифікацію Протоколу між Урядом України і Швейцарською Федеральною Радою про внесення змін до Конвенції між Урядом України і Швейцарською Федеральною Радою про уникнення подвійного оподаткування стосовно податків на доходи і на капітал та Протоколу до неї, вчинених у м.Київ 30 жовтня 2000р.” від 18 вересня 2019р.; “Про ратифікацію Протоколу про внесення змін до Конвенції між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи” від 30 жовтня 2019р.; “Про ратифікацію Протоколу між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії про внесення змін до Конвенції між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великої Британії і Північної Ірландії про усунення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на дохід і на приріст вартості майна, вчиненої у Лондоні 10 лютого 1993р.” від 30 жовтня 2019р.

³⁶ Закон України “Про ратифікацію Угоди між Урядом України та Урядом Сполучених Штатів Америки для поліпшення виконання податкових правил й застосування положень Закону США “Про податкові вимоги до іноземних рахунків” (FATCA) (укладеної 7 лютого 2017р.) від 29 жовтня 2019р.

³⁷ Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ліквідації корупційної схеми у сфері реєстрації інформації зі звітів про оцінку об'єктів нерухомості та прозорості реалізації майна” від 5 грудня 2019р.

³⁸ Указ Президента України “Про заходи щодо протидії контрабанді та корупції під час митного оформлення товарів” №505 від 9 липня 2019р.

під такою назвою документ є набором декларацій і обіцянок. Показово, що лише через кілька днів після згаданої заяви Прем'єр-міністра про високі параметри економічного зростання, Міністерство фінансів подало Проект Бюджету-2020, який передбачав зростання лише дещо більше 3%.

Більш виважено та системно головні напрями дій і першочергові заходи представлені в Указі Президента “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави”³⁹. Переважна більшість завдань, визначених в Указі, стосувалася розробки до кінця 2019р. проектів законів, нормативно-правових актів, планів заходів, завдяки яким вдалося б запустити системні трансформаційні процеси, а позитивні результати мали б почати проявлятися вже у 2020р.⁴⁰

Так, зокрема до кінця 2019р. Урядом мали б бути:

- підготовлені проекти законів стосовно створення сприятливих умов для діяльності підприємств. Однак, на думку бізнес-спільноти, податковий та адміністративний тиск не зменшилися, а урядові наміри щодо вноормування діяльності фізичних осіб - підприємств (ФОП) навіть спровокували акції протесту;
- розроблений і затверджений план заходів, спрямований на активне залучення інвестицій (\$50 млрд. за п'ять років). Однак, поки припливу інвестицій не спостерігається, їх частка у структурі ВВП зазнала суттєвого зменшення, іноземні ж інвестори не виявляють значної зацікавленості у входженні до країни;
- забезпечено початок масштабної приватизації, у т.ч. “історично” привабливих підприємств. Однак, поки вдалося лише визначити п'ять першочергових об'єктів “великої приватизації”, жоден конкурс не був навіть оголошений;
- започатковано системну підготовку до запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. Однак, ухвалення у першому читанні “головного” законопроекту викликало хвилю протестів у Києві та регіонах, у т.ч. внаслідок поганої комунікації із суспільством та основими зацікавленими групами, недостатньої якості супровідних нормативно-правових актів та ін.

Поряд з цим, Прем'єр-міністром упродовж перших місяців діяльності було задекларовано низку ініціатив, спрямованих на економічне прискорення і покращення добробуту в коротко- та довгостроковій перспективі. Зокрема, йдеться про:

- якнайшвидше зниження комунальних тарифів для українців⁴¹;
- прискорення розвитку інфраструктури і зв'язку, зокрема ремонт 24 тис. км доріг, п'яти аеропортів, п'яти морських портів, покриття всієї країни якісним швидкісним Інтернетом⁴²;
- відмову від паперового документообігу у державних органах влади (“держава у смартфоні”)⁴³;
- запуск (з 1 лютого 2020р.) програми з підтримки мікро- та малого підприємництва, зокрема доступного кредитування за низькими кредитними ставками⁴⁴;
- представлення програми (розробленої за участі фахівців) великих національних проектів, які мають зацікавити інвесторів та суспільство⁴⁵;
- запровадження широких і результативних антикорупційних та антиконтрабандних програм і заходів⁴⁶.

Вірогідно, серйозність намірів прискорення економічних реформувальних мав би засвідчити **Меморандум між Урядом і НБУ** про взаємодію “з метою досягнення стійкого економічного зростання”, підписаний 3 жовтня 2019р. їх керівниками⁴⁷. Однак, така взаємодія (двох головних інститутів держави) є безумовною для системи державного управління і **не потребує додаткових меморандумів**. А тому сама поява такого документа в нинішніх умовах суперечностей і низької результативності реалізації задекларованих намірів може **свідчити про намагання розмивання відповідальності**, спроби керівництва головних інституцій сховатися за колегіальність рішень у разі невітлення обіцянок. Так, у Меморандумі серед головних цілей виокремлюється цінова і фінансова стабільність, що фактично повторює конституційні зобов'язання НБУ, проте жодним чином не згадується вимога до НБУ у сприянні економічному зростанню і розвитку⁴⁸.

³⁹ Указ Президента України №837 від 8 листопада 2019р.

⁴⁰ Півроку президентства: скільки обіцянок виконав і провалив Зеленський. – Слово і Діло, 19 листопада 2019р., <https://www.slovovidilo.ua/2019/11/19/infografika/polityka/piv-roku-prezydentstva-skilky-obicyanok-vykonav-provalyv-zelenskyj>.

⁴¹ Кабмін працює над зниженням комунальних тарифів – Гончарук. – Укрінформ, 2 вересня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2771581-kabmin-pracue-nad-znizennam-komunalnih-tarifiv-goncaruk.html>.

⁴² В Україні потрібно відремонтувати 24 тисячі кілометрів доріг – Гончарук. – Укрінформ, 2 вересня 2019р., – <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2771571-v-ukraini-potribno-vidremontuvati-24-tisaci-kilometriv-dorig-goncaruk.html>.

⁴³ У Кабміні зробили важливе уточнення щодо заборони паперового документообміну. – УНІАН, 3 вересня 2019р., <https://www.unian.ua/economics/other/10671180-u-kabmini-zrobili-vazhlive-utonenennya-shchodo-zaboroni-papерового-dokumentuobminu.html>.

⁴⁴ Прем'єр розповів, коли запрацює програма кредитування малого бізнесу під 5-9% річних. – УНІАН, 4 грудня 2019р., <https://www.unian.ua/economics/finance/10780832-prem-yer-rozpoviv-koli-zapracyuye-programa-kredituvannya-malogo-biznesu-pid-5-9-richnih.html>.

⁴⁵ “А якщо ні, то ні”: Гончарук і Зеленський окреслили амбітну програму нового уряду. – Новинарня, 2 вересня 2029р., <https://novynarnia.com/2019/09/02/okreslili-ambitnu-programu>.

⁴⁶ Як проектний підхід допоможе у боротьбі з корупційними схемами у центральних органах влади. – Реанімаційний пакет реформ, 11 жовтня 2019р., <https://rpr.org.ua/news/yak-proiektnyu-pidkhid-dopomozhe-u-borot-bi-z-koruptsiynymy-skhemamy-u-tsentral-nykh-orhanakh-vlady>. На це спрямований Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції” від 2 жовтня 2019р.

⁴⁷ Уряд та НБУ підписали меморандум про взаємодію для досягнення стійкого економічного зростання та цінової стабільності. – НБУ, <https://www.bank.gov.ua/news>.

⁴⁸ Джус М. Порозуміння без взаємності. Про що підписали меморандум Кабмін та Нацбанк. – Бізнес Церзор, 10 грудня 2019р., https://biz.censor.net.ua/columns/3164298/porozumnnya_bez_vzamnost_pro_scho_pdpisali_memorandum_kabmn_ta_natsbank.

Слід також відзначити **значний вплив** МВФ на формування економічної політики в Україні, перш за все, в питаннях відкриття ринку землі та збереження “Приватбанку” у державній власності. Наприкінці 2019р. була досягнута попередня домовленість про продовження підтримки України з боку МВФ, проте умови, обсяги, терміни нової програми ще будуть уточнюватися, а її відкриття навряд чи відбудеться раніше весни 2020р.

Поки представники МВФ дають позитивну оцінку діяльності Президента та Уряду “...у просуванні реформ і продовженні обґрунтованої економічної політики”, і висловлюють наміри “...підтримати політичний план влади для макроекономічної стабільності та підняття економіки на рівень вищого, стійкого та всеосяжного зростання”⁴⁹. Звичайно, в разі успіху заходів, підтримуваних МВФ, впливовість владних інститутів може посилитись, а інвестиційна привабливість країни покращиться (принаймні, в очах міжнародних інвесторів).

Однак, не виключеним є сценарій **наростання соціального невдоволення**, особливо в разі форсованих спроб запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення. У цьому випадку можуть погіршитися як інвестиційні наміри (стосовно входження до України), так і суспільно-політична ситуація у країні загалом. До того ж, економічні тренди, станом на кінець 2019р., не давали підстав для значного оптимізму.

3. Реальний сектор

Як зазначалося, Урядом була задекларована мета досягнення високої економічної динаміки, забезпечивши зростання реального ВВП на 40% упродовж п’ятирічного періоду. Однак є підстави стверджувати, що 2019р. вже не став, а 2020р. не стане роком економічного прискорення. Темпи зростання у II кв. 2019р. – 4,6% і у III кв. 2019р. – 4,1% (порівняно з відповідними показниками попереднього року) не були утримані. За нашими оцінками, зростання реального ВВП за результатами всього 2019р. залишиться приблизно на рівні попереднього року (у 2018р. річне зростання склало 3,3%).

Структура ВВП

У 2019р. **головні виробничі сфери** не змогли продемонструвати покращення результатів, порівняно з попереднім роком, і у II півріччі показники щомісяця погіршувалися: за рік **промисловість скоротилася** на 1,8% (за 11 місяців року – падіння було 1,2%), аграрний сектор – лише символічно зріс на 1,1% (11 місяців – 2,4%), вантажообіг – на 2,1% (11 місяців – 2,4%)⁵⁰.

⁴⁹ Україна та МВФ досягли домовленості щодо нової програми співпраці. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 7 грудня 2019р., <https://president.gov.ua/news/ukrayina-ta-mvf-dosyagli-domovlenosti-shodo-novoyi-programi-58781>.

⁵⁰ Тут і далі в цьому підрозділі, якщо не вказано інше, використані статистичні дані, подані на офіційних сайтах Державного комітету статистики України (<http://ukrstat.gov.ua>) і Національного банку України (<https://www.bank.gov.ua>). Використані останні доступні дані на час підготовки цього видання.

⁵¹ Нагадаємо, що низький рівень заощаджень для країни, яка змушена перманентно боротися з кризовими процесами, крім зовнішньоекономічного дефіциту проковує дефіцити державних фінансів і привносить значні соціальні ризики.

⁵² Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні” від 29 серпня 2019р.

Суттєвою вадою економічного середовища країни є його незадовільна макро- та мікроструктура. Макроекономічна структура ВВП має надмірно споживчий характер, **в Україні реалізується споживча, а не бажана (необхідна для прискореного зростання) інвестиційна економічна модель**. Так, обсяг кінцевих споживчих витрат у I півріччі 2019р. навіть перевищив ВВП за цей період, що значною мірою було зумовлено особливостями фінансування і витрат виборчих марафонів.

Споживча модель не може стати акселератором економіки, зважаючи на збереження низького життєвого рівня населення країни. Хоча у II півріччі 2019р. дещо більше ресурсів почало заощаджуватися, проте це не спонукало економічних агентів до широкої інвестиційної експансії, насамперед унаслідок невизначеності та суперечливості економічної політики, запроваджуваної новою владою.

Надвисокий рівень споживання означає не лише низький рівень заощаджень, а з тим – практично **відмову від інвестицій** (16-18% у структурі ВВП, у “кращому” випадку, лише можуть підтримувати наявні потужності), але й супроводжується **зростанням зовнішньоторговельного дефіциту** (за нашими оцінками, за результатами 2019р. такий дефіцит сягнув 8,5% ВВП (таблиця “Структура валового внутрішнього продукту”)⁵¹).

Структура валового внутрішнього продукту, % загального

	I п/р 2019 (факт)	2019р. (оцінка)
ВВП, трлн. грн.	1,74	4,10
Кінцеві споживчі витрати	100,4	94,0
Валове нагромадження капіталу	6,3	14,5
Валове нагромадження основного капіталу	16,2	17,5
Експорт товарів і послуг	47,5	40,5
Імпорт товарів і послуг	-54,1	-49,0
Валові резерви, \$ млрд.	20,8	25,3

Інвестиції

Нова влада одним з найважливіших пріоритетів оголосила активне залучення інвестицій, у т.ч. прямих іноземних. Підтвердженням таких намірів стало ухвалення (одним із перших) Закону стосовно стимулювання інвестицій⁵², **завдяки якому мав би покращитись інвестиційний клімат**, насамперед у пріоритетних сферах, відповідно до методології рейтингу *Doing Business*.

Декларувалося, що Закон є комплексним документом, який передбачає усунення юридичних прогалин, а також впровадження у правову систему України інноваційних правових інструментів. Однак, поки немає підстав стверджувати, що Закон матиме безумовно позитивні наслідки.

СПРОЩЕННЯ У БУДІВНИЦТВІ ДЛЯ ПОКРАЩАННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ПРИВАБЛИВОСТІ

Вважається, що в Україні регулювання у галузі будівництва є досить обтяжливим для бізнесу, що погіршує інвестиційну привабливість країни. На послаблення фінансових вимог до будівництва спрямований вказаний Закон, згідно з якими з 2021р. для забудовників скасовується обов'язкова пайова участь інвесторів у розвитку місцевої інфраструктури. Йдеться про скасування внесків, які сплачуються бізнесом до місцевих бюджетів для створення і розвитку інфраструктури населеного пункту в розмірі 4% і 10% вартості будівництва для житлових і нежитлових будівель, відповідно.

Звичайно, вказане положення не є однозначним. Так, бізнес переважно позитивно оцінює це нововведення, оскільки зменшується частина фінансового навантаження на індивідуального забудовника. Більше того, це може сприйматись як поліпшення бізнес-клімату, що покращить позиції України у світовому рейтингу *Doing Business*, а відтак матиме певний макроекономічний позитивний вплив. Проте для місцевих бюджетів це матиме негативні наслідки, оскільки позбавить можливості отримувати реальні надходження⁵³.

Черговий крок у напрямі спрощення залучення інвестицій також було здійснено завдяки законопроекту, ухваленому в першому читанні⁵⁴, який визначає правові засади функціонування ринків капіталу та організованих товарних ринків в Україні, провадження професійної діяльності на зазначених ринках, врегулює відносини, що виникають під час емісії та обігу цінних паперів та ін.⁵⁵ Звичайно, лише продовження такої законотворчої діяльності та її результативна реалізація дозволять сподіватися на посилення наступними роками інвестиційної привабливості країни.

Як свідчить світова практика, значний інвестиційний потенціал у всіх країнах пов'язувався із зменшенням податкового тиску в частині інвестицій. Зокрема йдеться про часткове вилучення інвестиційних витрат із обсягів оподаткування, звільнення від податку на прибуток підприємств коштів, які спрямовуються на нові інвестиції, впровадження прискореної амортизації основних фондів, що сприяє капіталізації та оновленню виробництва. Однак, нова влада (упродовж законотворчого процесу стосовно виконання Бюджету-2019 і формування

Бюджету-2020) не спромоглася зорієнтуватися на чітке визначення і впровадження умов фіскального стимулювання інвестиційної діяльності (див. також розділ *Прогнозів*).

Між тим, в Україні восени 2019р. продовжувала погіршуватися структура капітальних інвестицій за джерелами фінансування. Так, якщо за результатами I півріччя власні кошти підприємств (у загальних обсягах інвестицій) складали 73,3%, кредити банків (та інші позики) – 7,7%, кошти іноземних інвесторів – 0,8%, то за результатами I-III кв. відповідні показники склали 71,4%, 7,1%, 0,7%, що вказує на їх відносне зменшення у III кварталі. Збільшення частки фінансування через державний і місцеві бюджети у вказані періоди (з 9% до 11,3%) могло б вітатись, якби супроводжувалося розширенням приватного інвестування (оскільки визнано, що бюджетні інвестиції є більш результативними та ефективними, якщо відбуваються у партнерстві з приватним сектором).

Інфляція

Є підстави стверджувати, що економічні результати могли б бути вищими, якби бізнес міг ширше долучатися до фінансових (банківських) ресурсів. Однак, центральний банк країни (НБУ), як і попередні роками, був надмірно зосереджений на забезпеченні т.зв. інфляційного таргетування, завдяки якому нібито повинна була б досягнута стійка низька інфляція.

У 2019р. дійсно вдалося знизити офіційні показники індексу споживчих цін (ІСЦ). Так, якщо у 2018р. зростання ІСЦ склало (грудень-грудень) 9,8% (середньорічне зростання – 10,9%), то у 2019р. ІСЦ зріс на 4,1% і 7,9%, відповідно⁵⁶. В умовах, коли висхідна країна має долати наслідки глибокої кризи, загально-визнано, що “зацикленість” на низькій інфляції (з втратами для реального сектору) є вкрай непродуктивною і неефективною. І “боротьба” з інфляцією, яка нижче 10-12%, не повинна домінувати над завданнями економічного зростання. Навпаки, переважна більшість успішних країн докладали зусиль на забезпечення зростання реального сектору, можливо навіть за рахунок певного інфляційного прискорення⁵⁷, яке допустиме за активної монетарної експансії (для забезпечення реального сектору грошовими ресурсами).

Україна ж, навпаки, скорочує пропозицію реальних грошей, обмежує (нібито в якості антиінфляційного заходу⁵⁸) доступ економічних агентів до ресурсів,

⁵³ Пайові внески у будівництві: корупції не буде, а школи/дитсадки – обіцяють. – Укрінформ, 24 вересня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-ekonomy/2786791-pajovi-vneski-u-budivnictvi-korupcii-ne-bude-a-skoliditsadki-obicaut.html>.

⁵⁴ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів” (реєстр. №2284 від 17 жовтня 2019р.).

⁵⁵ Нардепи прийняли за основу закон для спрощення залучення інвестицій. – Букви, 19 грудня 2019р., <https://bykvu.com/ua/bukvy/nardepy-prinjali-za-osnovu-zakon-dlja-uproshhenija-privlechenija-investicij>.

⁵⁶ Зауважимо, що йдеться про офіційний рівень інфляції. За численними спостереженнями реалістичні показники інфляції є значно вищими. Поряд з цим, останніми роками найвагомим інфляційним чинником було зростання житлово-комунальних тарифів. Утримання і навіть деяке їх зниження в осінньо-зимовий період суттєво стримало інфляційне розкручування у листопаді-грудні (зазвичай, на ці місяці припадали найвищі цінові рівні).

⁵⁷ Bruno M., Easterly W. Inflation and growth: in search of a stable relationship, <https://ideas.repec.org/a/fip/fedlpr/y1996imayp139-146nv.78no.3.html>.

⁵⁸ Вкажемо, що значне реальне економічне зростання в Україні досягалося лише у роки, коли відбувалося суттєве нарощування грошової маси (пропозиції широкі грошей). Обмеження пропозиції грошей супроводжувалося зниженням показників економічного зростання. Підкреслимо, подальше монетарне звуження розглядається нами як згубне для України.

утримуючи їх вартість на надзвичайно високому рівні⁵⁹ (докладніше див. підрозділ *Монетарне обмеження*). Підкреслимо, утримання **скорочення реальних грошей** в економіці є **вагомим обмеженням для відновлення** реального сектору.

Промисловість – економічний драйвер?

Особливо згубними у 2019р. стали **фінансові обмеження для промислового сектору** України, конкурентні позиції якого у глобальній конкурентоспроможності поки залишаються вкрай слабкими. Причому такі ресурсні обмеження відбуваються в умовах фактичної відсутності у країні промислової політики, хоча в Європейському Союзі упродовж кількох останніх років увага до вироблення сучасної промислової політики посилюється (врізка “*Нова промислова політика для ЄС*”)⁶⁰. Цим **знову закладається поглиблене відставання** України від ЄС.

НОВА ПРОМИСЛОВА ПОЛІТИКА ДЛЯ ЄС

В умовах посилення глобальної конкуренції питання пошуку потенційних драйверів для прискорення розвитку економіки країни не повинно ігноруватись. Упродовж попередніх століть саме промисловий потенціал визначав могутність країни. Останні ж два десятиліття значимість промисловості для розвинутих країн (насамперед, європейських) помітно послабилась (у т.ч. внаслідок стрімкої промислової експансії азійських країн).

Однак, сьогодні нова промислова політика для розвинутих країн загалом і Європейського Союзу зокрема знову на порядку денному, а проблемні питання і завдання вироблення концептуальних позицій промислової політики посідають чільне місце в дискусіях про світовий розвиток⁶¹.

У ЄС відбуваються складні структурні процеси, провідні країни стурбовані поглибленням розривів між Європою та США і Китаєм, які посилюють власне технологічне лідерство. Нова стратегія зростання загалом і нова промислова політика зокрема мають дозволити Європі оновити власний потенціал і визначити конкурентні позиції у світі, що швидко змінюється, внаслідок цифровізації, автоматизації, штучного інтелекту та інших новітніх інтелектуальних і технологічних досягнень.

Для України вказані недоліки наочно проявилися у II півріччі 2019р., коли промисловість, як зазначалося, щомісяця (прискорено) погіршувала результати (в I півріччі спостерігалось хоча й слабке, але зростання), “гальмуючи” узагальнену економічну динаміку, а інші головні виробничі сфери демонстрували лише “символічне” зростання.

Надолужити втрати промисловості влада найближчим часом сподівається шляхом активного розпродажу українських активів, які за її [влади] задумом після цього раптом почнуть працювати результативно. Поки промислова політика залишається “слабким місцем” економічної політики Уряду, ще гірше те, що окремими високопосадовцями її необхідність взагалі ставиться під сумнів⁶². Такий підхід може призвести до подальших втрат економіки загалом.

Приватизація

Результати розвитку економіки загалом і промисловості зокрема могли б бути кращими, **якби вдалося нарешті ініціювати прозорі приватизаційні процеси**. У 2019р. було заплановано отримати від приватизації понад 17 млрд. грн. Як і застерігали більшість фахівців, це були явно завищені показники – за 10 місяців року приватизація принесла до бюджету 413,5 млн. грн.⁶³ Хоча вказані обсяги планувались попередньою владою, проте і **за нової влади приватизація практично не зрушила з місця**. Відповідно, не були досягнуті й інші очікувані результати приватизації, зокрема зростання зайнятості.

Для активізації приватизаційних процесів у жовтні 2019р. було прийнято Закон про скасування списку заборонених до приватизації державних підприємств⁶⁴. Нагадаємо, що саме надмірний перелік “заборонених” підприємств був головною перешкодою для широкої приватизації. Одним з перших кроків мала стати передача до кінця 2019р. міністерствами та іншими центральними органами влади до Фонду держмайна 500 підприємств з метою їх найшвидшої приватизації.

Однак, поки не достатньо зрозуміло, **якої політики дотримуватиметься влада** стосовно окремих підприємств. Вважається, що до великих підприємств має бути застосований “індивідуальний” підхід, який, **втім, часто супроводжується корупційними ризиками** (в т.ч. внаслідок того, що певні підприємства є предметом інтересів конкуруючих олігархічних груп). Іншою складністю є те, що кращі підприємства **переобтяжені борговими зобов’язаннями**, і зовсім не зрозуміло, чи повинна держава взяти на себе додаткове боргове навантаження (як зокрема очікується у випадку ОПЗ). Якщо ж врахувати, що значна частина підприємств-кандидатів до приватизації ще й є стороною судових процесів (які можуть тривати

⁵⁹ Для випадку сучасного економічного середовища України, сумнівним видається твердження про те, що монетарна експансія провокує прискорення інфляції. В українських реаліях виявляється, що обмеження на темпи нарощування грошової маси означає незадоволення попиту економічних агентів на фінансові ресурси, безпосереднім наслідком чого є здороження таких ресурсів і зростання відсоткових ставок.

Свою чергою, **отримавши дорогі ресурси, виробники закладають їх вартість у цінові характеристики товарів і послуг, що означає прискорення інфляції**. Тобто саме монетарне звуження і провокує інфляційні “розкручування”. Докладніше див.: Юрчишин В. Соціально-економічний вимір України в період зміни політичних еліт. – Центр Разумкова, 2019р., http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_soc-econ_vymir_ukr.pdf.

⁶⁰ Seventh Friends of Industry Ministerial Conference. (04.10.2019) – <https://www.bmdw.gv.at/en/Topics/Europe-and-EU/>.

⁶¹ Див., зокрема: Enderlein H. et al. Beyond Industrial Policy. Why Europe needs a new growth strategy? – <https://institutdelors.eu/en/publications/beyond-industrial-policy-why-europe-needs-a-new-growth-strategy>.

⁶² Див.: Авдєєнко В. Українська промисловість летить у пір'ю: хто винен і що робити. – Апостроф, 27 грудня 2019р., <https://apostrophe.ua/ua/article/economy/promyshlennost/2019-12-27/ukrainskaya-promyshlennost-letit-v-propast-kto-vinovat-i-chto-delat/30018>.

⁶³ Водночас, “недонадходження” від приватизації привносять і бюджетні ускладнення. Уряд, зважаючи на вказану “вилку” планових і фактичних надходжень, збільшив обсяги запозичень (на 16 млрд. грн.) на внутрішньому ринку. Див.: Кабмін зменшив план надходжень від приватизації в 2019р. на 16 млрд. грн. – НВ, 3 грудня 2019р., <https://nv.ua/ukr/biz/finance/privatizaciya-kabmin-zmenshiv-plan-nadhodzen-v-2019-roci-na-16-mld-grn-novini-ukrajini-50057067.html>.

⁶⁴ Закон України “Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України “Про перелік об’єктів права державної власності, що не підлягають приватизації”” від 2 жовтня 2019р.

роками), то запуск приватизації не видається легким завданням. Як зазначалося, на кінець 2019р. вдалося виділити лише п'ять великих підприємств, з якими почали працювати інвестиційні радники⁶⁵. Вочевидь, повноцінні приватизаційні конкурси відбуватимуться не раніше літа 2020р.

Аграрний сектор

Вірогідно, найскладнішим і найбільш проблемним у соціально-економічному сенсі питанням для нової влади стане запровадження відкритого ринку землі, законопроект щодо якого “Про обіг земель сільськогосподарського призначення” (реєстр. №2178-10) Верховна Рада підтримала в першому читанні в листопаді 2019р.

Низка вітчизняних і міжнародних експертів пов'язують подальше зростання аграрного сектору, а з цим і економіки країни загалом, з відкритим продажем земель сільськогосподарського призначення. Однак ця частина аграрних реформуваль, як і раніше, з одного боку, викликає спротив переважної більшості сільського населення (а також ряду політичних партій і регіональних “еліт”, врізка “Громадський спротив ринку землі”), з іншого – не може належно реалізуватись внаслідок відсутності якісного земельного законодавства, сільськогосподарської інфраструктури тощо⁶⁶.

Між тим, саме аграрний сектор стійко (з року в рік) покращує виробничі показники, в т.ч. експорту навіть на ринки розвинутих країн. Низка показників засвідчують його [аграрного сектору] стійкість:

- у січні-вересні 2019р. обіг торгівлі сільськогосподарськими товарами між Україною та ЄС збільшився (порівняно з минулорічним) на 23% і сягнув рекордного показника \$7,5 млрд.⁶⁹ При цьому, позитивне сальдо склало \$3,2 млрд.;
- від початку 2019/2020 маркетингового року (з 1 липня) на середину грудня Україна експортувала 26,7 млн. т зернових і зернобобових;

ГРОМАДСЬКИЙ СПРОТИВ РИНКУ ЗЕМЛІ

Понад 40 політичних і громадських організацій, які виступають проти продажу землі, об'єдналися в Національний штаб захисту рідної землі і ухвалили вимоги до Президента країни⁶⁷. Насамперед, йдеться про необхідність відкласти ухвалення “земельних законів”, подовжити мораторій та оголосити референдум, давши народу можливість самостійно вирішити, продавати сільськогосподарську землю чи ні⁶⁸.

На першому засіданні Національного штабу було ухвалено рішення щодо об'єднання в один спільний рух усіх штабів, створених різними організаціями. Активісти звернулися до депутатів різних рівнів із закликом підтримати вимоги Штабу. Окреме звернення щодо неприпустимості відкриття в Україні ринку землі спрямували до міжнародних організацій. У разі ігнорування вимог людей, Національний штаб залишає за собою конституційне право на мирні протести.

- у січні-листопаді 2019р. перевалка зернових на експорт у морських портах України склала 47,2 млн. т зерна, що на 33,4% більше аналогічного періоду минулого року⁷⁰.

Хоча нова влада декларує державну підтримку сільськогосподарських товаровиробників і фермерських господарств, проте поки механізми пільгових кредитів, дотацій, субсидій, фінансування інвестицій, бюджетної підтримки не мають реального втілення⁷¹. Натомість, така підтримка пов'язується із запровадженням вільного ринку землі. Однак зазначимо, що твердження про те, що відкриття ринку землі одразу приверне значні інвестиції не лише в аграрний сектор, але й в економіку загалом, підвищить продуктивність, а селяни та фермери матимуть доступ до кредитних ресурсів, є неоднозначним і недостатньо обґрунтованим⁷².

Найбільш ризикованими (і, на думку більшості громадян України, неприйнятними) є питання купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення за участю іноземців (фізичних і юридичних

⁶⁵ Одеський припортовий завод, Об'єднана гірничо-хімічна компанія, “Електроважмаш”, “Президент-готель”, шахта “Краснолиманська”.

⁶⁶ Центр Разумкова неодноразово звертався до проблематики відкритого ринку землі і вказував на системні ризики, які пов'язуються з поспіхом і непередбачуваністю рішень і заходів. Див., зокрема: Якименко Ю. та ін. Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2019р.

⁶⁷ Національний штаб захисту рідної землі. – ВО “Батьківщина”, <https://ba.org.ua/tag/nacionalnij-shtab-zaxistu-ridnoi-zemli>.

⁶⁸ Національний штаб захисту рідної землі вимагає від Зеленського провести референдум. – Інтерфакс-Україна, 5 грудня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/628763.html>.

⁶⁹ За даними на середину жовтня, у 2019р. вітчизняні експортери вже повністю використали безмитні експортні квоти на поставки до ЄС меду (основна і додаткова), цукру, ячмінної крупи і борошна, обробленого крохмалю, консервованих томатів, яблучного і виноградного соків, кукурудзи (основна і додаткова), пшениці, м'яса птиці і вершкового масла.

Як і попередні роками, значна частка квот залишається з нульовим або незначним відсотком використання. А це означає, що вітчизняні виробники агропродовольчої продукції ще не готові повною мірою реалізувати свій експортний потенціал на європейському ринку.

⁷⁰ Зважаючи на результат 11 місяців є підстави стверджувати, що у 2019р. встановлено абсолютний рекорд з перевалки аграрних вантажів. Див.: Перевалка сільгосппродукції на експорт у морських портах України побила рекорди декількох десятиліть. – Дзеркало тижня, 10 січня 2020р., <https://dt.ua/ECONOMICS>.

⁷¹ В Уряді лише пообіцяли, що планується створення Фонду часткового кредитування землі, діяльність якого буде забезпечена законодавчо. Див.: Для малих та середніх фермерів України створюють фонд часткового кредитування землі. – Seeds, 7 грудня 2019р., <https://www.seeds.org.ua>.

⁷² Стримуючим чинником для інвестицій насамперед є слабкі інститути захисту реєстраційних прав і прав власності (з відкриттям ринку землі вони не покращаться), слабкість фінансової інфраструктури (з відкриттям ринку не з'являться надійні фінансові та страхові інструменти). А міжнародний досвід свідчить, що часто земля ставала саме привабливим спекулятивним активом, який призводить до втрат селянами і фермерами власних земель і лише з плином часу (коли спекулятивні можливості виявлялись переважно вичерпані) приходять раціональний та ефективний власних і виробник. Див. докладніше: Ринок землі: існуючі загрози для України та необхідні запобіжники. Аналітична доповідь GROWFORD Institute, вересень 2019р., 56с.

осіб) та **рівня концентрації земель** одним власником (латифундистом)⁷³. Упродовж 2019р. прихильники і противники запровадження відкритого ринку землі намагалися переконати одні одних, проте знайти компромісне рішення поки не вдалося⁷⁴.

В останній сесійний день Верховної Ради у 2019р. всі депутатські фракції і групи підписали меморандум про спільну підготовку до другого читання вказаного законопроекту №2178-10. Комітет з питань аграрної та земельної політики на своєму засіданні 28 грудня затвердив законопроект про обіг сільськогосподарських земель до другого читання. Були узгоджені головні положення, що, вірогідно, дозволить відновити парламентський розгляд законопроекту від початку 2020р.⁷⁵:

- купувати землю зможуть лише громадяни України та компанії, засновані громадянами України, а також територіальні громади й держава;
- обмежена концентрація землі в одних руках – не більше 10 тис. га;
- власниками землі також можуть стати банки, якщо отримують землю в якості застави; потім вони будуть зобов'язані протягом двох років продати такі ділянки на аукціонах;
- ціна землі не може бути нижчою від нормативної грошової оцінки;
- іноземців до купівлі землі допустять тільки за підсумками референдуму, орієнтовної дати якого поки немає.

Водночас, дія Закону про подовження мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення після 1 січня 2020р. була автоматично подовжена до прийняття нового закону. У будь-якому разі, **політичні рішення стосовно ринку землі** ухвалюватимуться вже у 2020р. (а їх практична реалізація розпочнеться не раніше 1 жовтня 2020р.). Поки ж не відомо, наскільки швидко та ефективно здійснюватиметься реформа.

4. Заробітна плата і платоспроможність населення

Хоча влада декларує стійке зростання (нагадаємо про понад 4% зростання ВВП у II-III кв. 2019р.), однак заробітні плати демонструють зовсім іншу тенденцію, що **ставить під сумнів соціально-економічні успіхи влади**. Так, упродовж осінніх

місяців номінальна середня заробітна плата практично не зросла – у вересні – 10 687 грн., у листопаді – 10 679 грн.⁷⁶ А **реальна середня зарплата**, зважаючи на прискорення інфляції в осінні місяці, навіть **зменшилася** приблизно на 1%, тобто підтримати **позитивну динаміку реальної зарплати не вдалося**.

Диспропорції в заробітних платах і платоспроможність

Не вдалося також змінити негативну практику погіршення умов оплати праці в освіті (хоча влада наголошувала на пріоритетності її фінансування). Так, середня (номінальна) **заробітна плата в освіті в осінні місяці складала близько 75% загальної середньої**, і не видно за рахунок чого зарплати в освіті можуть зростати випереджаючими темпами⁷⁷. Натомість, продовжують зростати борги з виплати зарплати.

Урядовим рішенням було призупинено Постанову попереднього Уряду⁷⁸, якою передбачалося встановлення мінімального посадового окладу вчителів на рівні трьох прожиткових мінімумів (6 306 грн.)⁷⁹. Хоча діюча влада переконує, що у Бюджеті-2020 передбачені додаткові 3,7 млрд. грн. на посилення соціальної захищеності окремих категорій освітян (працівників загальної середньої освіти), однак подібні заяви сприймають скептично, зважаючи на невизначеність “окремих категорій”, термінів і зрозумілого рівня доплат.

Платоспроможність домогосподарств залишається на **невисокому рівні** внаслідок інших “хронічних” недоліків доходів українських домогосподарств⁸⁰. *По-перше*, йдеться про **заборгованості з (вчасної) виплати зарплати**, які стрімко зросли саме в осінні місяці⁸¹. Причому, як більша частина (понад 60%), так і загальні обсяги заборгованості безпосередньо пов'язані з економічно активними підприємствами (діаграма “*Заборгованість з виплати зарплати і частка заборгованості...*”, с.57), що, звичайно, впливає на добробут працівників (переважно з низькими доходами), негативно характеризує відповідні підприємства і є обмежуючим чинником для інвестиційних намірів.

По-друге, іншим “хронічним” **недоліком** вітчизняного соціально-економічного середовища є **оплата населенням житлово-комунальних послуг (ЖКП)** (вартість яких має стійку тенденцію до зростання).

⁷³ Див.: Ставлення українців до запровадження продажу землі. – Прес-реліз Соціологічної групи “Рейтинг”, 8 жовтня 2019р., http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_vnedreniyu_prodazhi_zemli.html.

⁷⁴ Закон про землю: за і проти. – 24 канал, 17 грудня 2019р., https://24tv.ua/zakon_pro_zemlyu_2020_za_i_proti_shhodo_rinku_zemli_v_ukrayini_n1234105.

⁷⁵ Законопроект про ринок землі затвердили до другого читання. 5 ключових положень. – Мінфін, 28 грудня 2019р., <https://minfin.com.ua/ua/2019/12/28/40218438>.

⁷⁶ Докладніше про заробітну плату та соціальні стандарти див. розділ *Соціальна сфера*.

⁷⁷ Стимування зарплат у гуманітарних сферах часто аргументується тим, що зарплати в освіті та охороні здоров'я є низькопродуктивні. Підкреслимо, це – сфери, де формується людський капітал, і їх фінансування за “залишковим принципом” є хибним і неприпустимим.

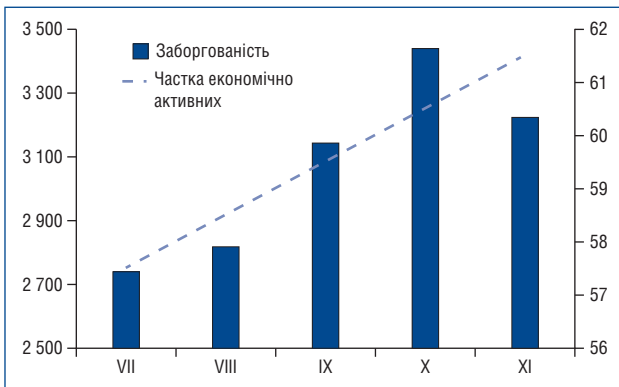
⁷⁸ Постанова КМУ “Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки” №822 від 10 липня 2019р.

⁷⁹ Уряд призупинив постанову про збільшення зарплати вчителям. – Конкурент, 6 грудня 2019р., <https://konkurent.in.ua/publication/49733/uryad-prizupiniv-postanovu-pro-zbilshennya-zarplati-vchitelyam>.

⁸⁰ Докладніше див.: Юрчишин В. Соціально-економічний вимір України в період зміни політичних еліт. – Центр Разумкова, 2019р., http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_soc-econ_vymir_ukr.pdf.

⁸¹ Незначне зменшення обсягу заборгованості в листопаді, порівняно з жовтнем, не суттєво змінило ситуацію. Оскільки, *по-перше*, відбувається в умовах, як вказано вище, консервування рівня заробітних плат, *по-друге* – все одно є найвищою (крім жовтня) за три останніх роки.

Заборгованість з виплати зарплати (млн. грн.) і частка заборгованості економічно активних підприємств у загальній (% , права шк.), 2019р.



Зважаючи на неповні та невчасні сплати населенням спожитих ЖКП, заборгованості населення продовжують зростати, що поглиблює фінансові ускладнення домогосподарств. В осінні місяці вказана заборгованість відновила прискорене зростання. Так, заборгованість з оплати ЖКП у жовтні 2019р. збільшилася на 1,7% і досягла 47,3 млрд. грн. (у жовтні українці сплатили 5,8 млрд. грн., або 83% нарахованої суми). А за оперативними даними, в листопаді за ЖКП сплачено 7,4 млрд. грн., що складає лише 48,5% нарахованих за цей період сум. Відтак, накопичена заборгованість з оплати ЖКП **на кінець року** (за нашими оцінками) **перевищила 55 млрд. грн.**

Загалом, слід вказати, що значна частина соціально-економічних показників у II півріччі 2019р. зазнала помітного погіршення, що **знизило економічну спроможність домогосподарств, погіршило очікування населення і бізнесу** стосовно прискореного економічного відновлення країни. (Докладніше про оцінку економічної спроможності див. Додаток “Індекс економічної спроможності населення у 2019р.”).

Кабінет Міністрів 15 листопада 2019р. ухвалив рішення (Постанова “Про визнання такою, що втратила чинність, Постанови від 26 червня 2019 року №560” №929 від 15 листопада 2019р.⁸²), яким відбулося скасування граничного тарифу на опалення і гаряче водопостачання. Це рішення нібито має забезпечити стале проходження опалювального сезону та усунути загрозу відключення міст від газу через економічно необгрунтовані ставки тарифів (і, крім іншого, відповідає вимогам МВФ до реформування вітчизняної житлово-комунальної сфери).

На переконання влади, вказане рішення, завдяки компенсаційним механізмам, не призведе до здорожчання послуг і не погіршить платіжну дисципліну. Проте досвід попередніх намагань “захисту” населення

від дорогих ЖКП не дає підстав очікувати платіжного покращення. І на сьогодні поки не видно раціональних і дієвих інструментів наведення фінансового порядку у ЖКП (поки переважає цінове адміністрування), що значною мірою обмежуватиме можливості влади в напрямі посилення і покращання платоспроможності населення загалом.

5. Розвиток бізнесу і дерегуляція

Нова владна команда від самого початку діяльності наголошує на пріоритетності завдань підтримки і сприяння розвитку підприємництва, в т.ч. шляхом зменшення податкового та регуляторного тиску на бізнес. Водночас, **заходи з реалізації відповідних ініціатив часто не співвідносяться з задекларованими намірами**, а тому результати перших місяців не можуть вважатися позитивними.

Наміри та реалії зменшення тиску на бізнес. Так, серед перших ухвалених законів був Закон про зменшення тиску на бізнес⁸³. Цим Законом з Кримінального кодексу України були виключені статті, якими визнається кримінально каранним створення або придбання суб’єктів підприємницької діяльності (юридичних осіб) з метою прикриття незаконної діяльності або здійснення видів діяльності, щодо яких існує заборона. Звичайно, декриміналізація економічної діяльності має вітатись, однак вказане в Законі “прикриття” цілком може використовуватися для створення різноманітних “прокладок” і “парасольок”, а відтак – відкритого рейдерства.

На зменшення тиску на бізнес також спрямований Закон стосовно послаблення адміністрування з боку органів ринкового нагляду, вдосконалення системи державного ринкового нагляду за безпечністю продукції⁸⁴. Головною ж метою Закону є зниження корупційних ризиків у діяльності чиновників під час здійснення перевірок. Закон прийнято на виконання зобов’язань України, передбачених Угодою про асоціацію, він може сприяти розширенню економічних відносин України з ЄС та іншими розвинутими країнами⁸⁵.

Зменшенню адміністративного тиску на бізнес також зможе сприяти ухвалений оновлений Закон про оренду держмайна⁸⁶. Очікується, що Закон допоможе, якщо не ліквідувати повністю, то значною мірою обмежити джерело корупції в державному управлінні⁸⁷. Переважно це пов’язано з тим, що з **1 лютого 2020р. (набуття чинності Законом) інформація щодо всіх угод оренди державного та комунального майна буде публічною; всі нові договори оренди укладатимуться лише через електронну торгову систему, всі комерційні договори оренди – через онлайн аукціон.**

⁸² Див., зокрема: Уряд вжив заходи для сталого проходження зими. – http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245419287.

⁸³ Закон України “Про внесення змін до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України щодо зменшення тиску на бізнес” від 29 вересня 2019р.

⁸⁴ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зменшення тиску на бізнес з боку органів ринкового нагляду” від 25 вересня 2019р.

⁸⁵ Рада зменшила тиск на бізнес із боку органів ринкового нагляду. – Укрінформ, 12 грудня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2836707-rada-zmensila-tisk-na-biznes-iz-boku-organiv-rinkovogo-nagladu.html>.

⁸⁶ Закон “Про оренду державного та комунального майна” від 6 вересня 2019р.

⁸⁷ Марчак Д. Рада ухвалила Закон про оренду державного майна. Чому це стосується кожного. – Економічна правда, 4 жовтня 2019р., <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/10/4/652278>.

Важливим і актуальним залишається **протидія рейдерству**. Як стверджує керівництво Міністерства юстиції, завдяки **оновленню складу Антирейдерської комісії**, повного перезавантаження її роботи, зміни системи контролю у сфері державної реєстрації, протягом 100 днів роботи нової команди було скасовано сотні незаконних реєстраційних дій та, в цілому, системне рейдерство в державних реєстрах⁸⁸. Поки, однак, передчасно робити системні висновки про результативність та ефективність її [комісії] діяльності.

Особливо важливим є **протидія рейдерству** в контексті суперечливої **земельної реформи** (оскільки саме навколо землі очікується посилення рейдерських захоплень у випадку непередбаченого законодавства про ринок землі)⁸⁹. Так, на протидію рейдерству (насамперед в аграрному секторі) спрямований ухвалений (проте не підписаний Президентом на час підготовки публікації) Закон, яким унеможливиться подвійна реєстрація договорів оренди ділянок, захоплення бізнесу шляхом незаконного привласнення корпоративних прав та ін.⁹⁰

Суперечливість дерегуляції. Між тим, ситуація навколо законодавчих ініціатив не виглядає надто позитивною, і далеко не всі закони сприймаються як такі, що покращують бізнес-середовище. Значну критику з боку бізнес-спільноти викликала низка законодавчих ініціатив, спрямованих на **коригування штрафних санкцій, відповідальності податкових органів, реєстрації податкових накладних та інше** (відомих як проекти законів №1209, №1209-1⁹¹ та №1210, №1210-1⁹²). Зокрема, законопроектами пропонується впровадити оподаткування експортних операцій і підвищення рентних платежів, виключити з Податкового кодексу положення про особисту відповідальність податкових інспекторів, збільшити штрафні санкції за порушення строків реєстрації податкових накладних, передбачити оподаткування курсових різниць. Вказані та інші заплановані нововведення **на переконання бізнесу призведуть до посилення адміністративного та фіскального тисків**, погіршать умови діяльності для малого бізнесу, спонукають його до тінізації чи закриття.

Інші широкі суперечки розгорнулися навколо законів стосовно **детінізації розрахунків у сфері торгівлі і вимог до фізичних осіб-підприємців (ФОП)**

із застосування реєстраторів розрахункових операцій (РРО)⁹³. Широка критика з боку малого бізнесу зумовлена невдоволенням законодавчих положень, якими підприємці зобов'язуються використовувати касові апарати, запроваджуються електронний чек, грошові винагороди для покупців та чималі штрафи для бізнесу.

Поряд з цим, **унормування системи оподаткування для ФОПів все ж має відбутись**, оскільки частина їх використовується великим бізнесом для розмивання податкової бази (а з тим – послаблення бюджетів). Однак, значна частина підприємців небезпідставно вважають, що подібними заходами влада посилює податковий тиск, чим провокує малий бізнес до закриття. Такі **ризиків дійсно мають підстави**. Так, станом на 1 жовтня 2019р., загальне число фізичних осіб-підприємців, які припинили підприємницьку діяльність, становило 167 тис. осіб. При тому, що за весь 2018р. підприємницьку діяльність припинили 196 тис. осіб⁹⁴.

Владна реакція на критику підприємців також не забарилася. Так, *з одного боку*, Уряд пропонуватиме пом'якшення відповідальності всіх груп ФОПів за подання звітності із РРО, дворічний мораторій на перевірку ФОПів усіх категорій, крім “ризикових”, забезпечення доступності вже з 1 січня 2020р. безкоштовних програмних РРО для тестування та інше. *З іншого* – ще 16 жовтня 2019р. Кабінет Міністрів утворив **Комісію з питань захисту бізнесу** при Кабінеті Міністрів України⁹⁵. Очікується, що орган здійснюватиме аналіз стану справ і причин виникнення проблем у бізнесу у процесі реалізації державної політики, а також вивчатиме роботу центральних і місцевих органів державної влади з метою формування кращих умов для захисту бізнесу від незаконного впливу суб'єктів владних повноважень.

Вірогідно, згадана Комісія оцінюватиме і ситуацію з **перевірками підприємств**, на надмірність яких часто скаржаться бізнес. У Державній податковій службі України наприкінці 2019р. заявили про зменшення кількості перевірок – податкові служби майже на третину зменшили кількість перевірок бізнесу. І для 2020р. планується подальше зменшення кількості планових перевірок бізнесу ще на 20% (у т.ч. дотримання дворічного мораторію на перевірку ФОПів)⁹⁶. Однак, кількість не є основною

⁸⁸ У Мін'юсти заявили про знищення системного рейдерства в державних реєстрах. – AgroPolit.com, 10 грудня 2019р., <https://agropolit.com/news/14474-u-minyusti-zavili-pro-znischennya-sistemnogo-reyderstva-v-derjavnih-reyestrah>.

⁸⁹ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту права власності” від 6 вересня 2019р.

⁹⁰ Закон України “Про внесення змін до Земельного кодексу України та деяких інших законодавчих актів щодо протидії рейдерству” від 29 серпня 2019р.

⁹¹ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві”, реєстр. №1209-1 від 30 серпня 2019р., 3 грудня 2019р. прийнято за основу.

⁹² Проект Закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві”, реєстр. №1210 від 30 серпня 2019р., 3 грудня 2019р. прийнято в першому читанні.

⁹³ Закони України “Про внесення змін до Закону України “Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг” щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі і послуг” від 6 вересня 2019р., “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі і послуг” від 29 серпня 2019р.

⁹⁴ З початку цього року 167 тис. осіб закрили свій бізнес. – УНН, 5 листопада 2019р., <https://www.unn.com.ua/uk/news/1834058-z-pochatku-tsogoroku-167-tis-osib-zakrili-svii-biznes>.

⁹⁵ Уряд створив Комісію з питань захисту бізнесу та схвалив законопроект для передачі гуртожитків територіальним громадам. – Урядовий портал, 16 жовтня 2019р., <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-stvoriv-komisiyu-z-pitan-zahistu-biznesu-ta-shvaliv-zakonoproekt-dlya-peredachi-gurtozhitkiv-teritorialnim-gromadam>.

⁹⁶ Вінокуров Я. Податкова зменшить кількість перевірок бізнесу на 20%. – Громадське, 10 грудня 2019р., <https://hromadske.ua/posts/podatкова-zmenshit-kilkist-perevirok-biznesu-na-20>.

характеристикою рівня перевірок. Більш важливим є **не стільки кількість, скільки тривалість кожної перевірки, їх глибина, вартість (втрат) для бізнесу** як безпосередньо від процесу перевірок (відволікань персоналу, призупинення окремих функцій тощо), так і накладених стягнень і штрафів (у т.ч. внаслідок волонтаристських рішень контролерів). Про це у податкових накресленнях поки не йдеться, але **саме це й повинно стати предметом контролю** якості діяльності податкових служб.

Позитивні результати в дерегуляції і створенні зрозумілих умов для діяльності бізнесу пов'язуються із залученням інвестицій на здійснення цифровізації, що призведе до швидкого інноваційного оновлення й модернізації виробничих потужностей, підвищення продуктивності, активізації впровадження смарт-технологій для збалансованого розвитку найважливіших сфер і галузей України. Підкреслимо, **дерегуляція означає не ліквідацію чи усунення будь-якого регулювання економіки, а радше навпаки – формування раціонального, прозорого, зрозумілого, передбачуваного**, однаково прийнятого і застосовуваного для всіх економічних агентів регуляторного поля.

Хоча для цієї мети і формуються відповідні державні інститути⁹⁷, проте поки законодавство в Україні і нові можливості для державного управління та населення **лише започатковуються**⁹⁸, і у 2020р. завдання взаємодії держави і бізнесу, громадян і бізнесу, постачальників і замовників товарів й послуг, у т.ч. на міждержавному рівні, в контексті прискорення глобальної цифровізації, будуть актуалізуватися і в Україні, охоплюючи дедалі ширше коло сфер і галузей⁹⁹.

Поки ж радше слід вести мову про **“точкове” коригування** (стосовно цифровізації) законодавства в окремих галузях¹⁰⁰, завдяки якому вдасться досягти дві головні мети: унеможливити чи хоча б максимально знизити ризики корупції та максимально спростити й скоротити дозвільні процедури. А тому

навіть окремі позитивні зсуви мають вітатися. Так, відповідно до рішень про удосконалення будівельної галузі і зниження корупційних проявів¹⁰¹ було презентовано **електронний кабінет (Е-кабінет) забудовника**¹⁰². Очікується, що *Е-кабінет* забудовника дасть можливість повністю усунути вплив людського фактора та зведе до мінімуму можливість корупційних ризиків у відносинах між замовниками будівництва та контролюючими органами.

Також в Україні запроваджено **транспортний портал електронних послуг**¹⁰³, який створений з урахуванням нових стандартів надання державних послуг і об'єднує електронні сервіси в усіх сферах транспортної галузі в одну систему. На цьому порталі можна замовити не лише державні адмінпослуги в галузі транспорту, але й отримати тематичні сервіси.

Вірогідно, перші узагальнені результати процесу цифровізації та його впливу на економічне та регуляторне середовище України можна буде отримати наприкінці 2020р.

6. Публічні фінанси-2019

Бюджетно-податкова політика у II півріччі 2019р., вірогідно, носила **найбільш прогнозований характер**, що значною мірою зумовлено, *з одного боку*, фактичним збереженням керівництва Міністерства фінансів у попередньому Уряді, а з тим і спадковості дій “нового” Міністерства, *з іншого* – відверто недостатнім рівнем фінансової освіти керівництва нового Уряду загалом (що обмежувало втручання у бюджетний процес). Однак, певна **“спадковість”** фіскальних інститутів **не забезпечила бюджетний процес від надмірних і необґрунтованих упушень**¹⁰⁴.

Виконання Бюджету-2019. Річний дефіцит Державного бюджету (за оперативними даними Державної казначейської служби, доступними на час підготовки публікації) перевищив 81 млрд. грн. (2% ВВП)¹⁰⁵ при тому, що коригування відповідно до поточного виконання бюджету восени вже вносились¹⁰⁶. Дефіцит

⁹⁷ Міністерство цифрової трансформації України – центральний орган виконавчої влади, що відповідатиме за формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, відкритих даних, національних електронних інформаційних ресурсів, впровадження електронних послуг та ін. Докладно див.: Питання Міністерства цифрової трансформації. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>.

⁹⁸ Презентація Міністерства цифрової трансформації: держава в смартфоні, цифровізація та інші нововведення. – Центр демократії та верховенства права, 4 жовтня 2019р., <https://cedem.org.ua/news/prezentatsiya-mintsyfyry>.

⁹⁹ УКРАЇНА 2030Е – країна з розвинутою цифровою економікою. – Український інститут майбутнього, <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>.

¹⁰⁰ Див., зокрема Проект Закону “Про внесення змін до розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України щодо стимулювання цифровізації та інвестиційної привабливості підприємств легкої промисловості”, реєстр. №2508 від 28 листопада 2019р.

¹⁰¹ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення порядку надання адміністративних послуг у сфері будівництва та створення Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва” від 29 серпня 2019р.

¹⁰² Е-кабінет забудовника – новий сервіс, який мінімізує корупційні ризики – ЛІГА:ЗАКОН. – Офіційний сайт Державної архітектурно-будівельної інспекції України, 2 вересня 2019р., <https://dabi.gov.ua/e-kabinet-zabudovnyka-novyj-servis-yakyj-minimizuye-koruptsijni-ryzky-liga-zakon>.

¹⁰³ В Україні створено транспортний портал електронних послуг. – Урядовий портал, 27 грудня 2019р., <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-stvoreno-transportnij-portal-elektronnih-poslug>.

¹⁰⁴ Зокрема, Уряд так і не спромігся до кінця 2019р. представити трирічну бюджетну декларацію на 2021-2023рр., хоча такий порядок уже затверджено у Бюджетному кодексі. Див.: Трирічну бюджетну декларацію не внесли до Ради, незважаючи на обіцянку Маркарової. – Слово і Діло, 1 січня 2020р., <https://www.slovovidilo.ua/2020/01/01/novyna/polityka/tryrichnu-byudzhetnu-deklaraciyu-ne-vnesly-rady-nezvazhayuchy-obicyanku-markarovoyi>.

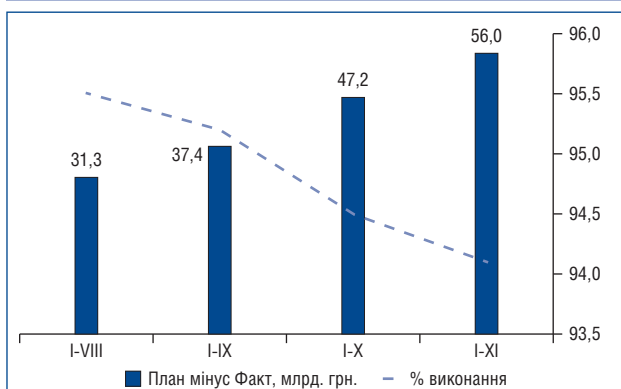
¹⁰⁵ ... і нібито виявився нижчим, ніж очікувалось. Докладно див.: Дефіцит держбюджету-2019 виявився менше планового – попередні дані. – Економічна правда, 8 січня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/news/2020/01/8/655568>.

¹⁰⁶ Так, у жовтні 2019р. Верховна Рада ухвалила зміни до бюджету поточного року, знизивши план доходів на 20,4 млрд. грн. і компенсувавши це скороченням плану витрат на обслуговування держборгу на 21,6 млрд. грн. Див.: Віннічук Ю. Звідки в державному бюджеті діра у \$3 мільярди. – Бизнес Цензор, 27 грудня 2019р., https://biz.censor.net.ua/resonance/3167464/zvdki_v_derjavnomu_byudjet_dra_u_3_mlyardi.

був зумовлений переважно недовиконанням доходної частини¹⁰⁷, обсяги якої прискорено зростали саме в осінні місяці.

Так, Державний бюджет за 8 місяців 2019р., за планового показника доходів 703 млрд. грн., отримав 672 млрд. грн. доходів, або 95,5% запланованого (недонадходження склали 31 млрд. грн.)¹⁰⁸. Однак, вже за 11 місяців за плану надходжень у 956 млрд. грн., вдалося зібрати лише 900 млрд. грн., тобто **рівень виконання впав до 94,1%** (а самі недонадходження сягнули 56 млрд. грн.) (діаграма “Рівень виконання Держбюджету за доходами”). Фінансову ситуацію частково “виправили” **місцеві бюджети**, доходи яких за 11 місяців перевищили планові показники на **5,6 млрд. грн.**, а рівень їх виконання склав 102,2%.

Рівень виконання Держбюджету за доходами, серпень-листопад 2019р.



Останнє [“перевиконання” за доходами місцевих бюджетів] підтверджує припущення про те, що, зважаючи на посилення негараздів у наповненні державного бюджету, впродовж 2020р. в рамках “системної податкової реформи” буде намагання перерозподілити доходні потоки на користь центрального (державного) бюджету (що й стане характерною особливістю “фінансової децентралізації”), урізавши нинішні джерела для місцевих бюджетів. Це, звичайно, негативно позначиться на самостійності регіонів, їх спроможності належного виконання повноважень і зобов’язань.

Наприкінці 2019р. у бюджетно-податковій сфері проявилася низка негативних “новацій”, яка може взагалі поставити під сумнів раціональність бюджетного процесу. По-перше, зважаючи на (вказаний) низький рівень виконання доходної частини

держбюджету, Прем’єр-міністр доручив Міністру фінансів не проводити низку видатків. Йдеться про т.зв. незахищені видатки – видатки розвитку, на будівництво та ін.¹⁰⁹ Вказані “незахищені” видатки переважно стосуються регіонів, а з тим суттєво послабляють їх фінансову спроможність, чим погіршують можливості формування і покращення регіональної інфраструктури.

По-друге, для того, щоб “оминути” недонадходження до держбюджету, Міністерство фінансів у середині грудня внесло проект розпорядження стосовно здійснення додаткових внутрішніх запозичень обсягом до 10 млрд. грн. у рахунок фінансування держбюджету наступного року¹¹⁰. Водночас, 26 грудня КМУ зобов’язав НАК “Нафтогаз” терміново виплатити 8,5 млрд. грн. дивідендів з прибутку компанії за I-III кв. 2019р., хоча це кошти, які повинні бути спрямовані на фінансування Бюджету-2020¹¹¹. Такі рішення є порушенням законів про бюджет поточного та наступного років, і фактично узаконюють “ручне керування” бюджетним процесом.

По-третє, в Уряді розглядалася можливість припинення відшкодування ПДВ низці великих промислових підприємств¹¹², а також компаніям-експортерам аграрної продукції¹¹³. Варто зазначити, що останніми роками держава досить справно відшкодовувала ПДВ великим промисловим підприємствам. Різне припинення відшкодування ПДВ може вкрай негативно позначитися на роботі промисловості загалом (сукупні втрати підприємств оцінюються у 150 млрд. грн.). Більше того, зважаючи, що в Україні є багато “міст-заводів”, порушення фінансування промислових підприємств матиме кризовий вплив на промислові регіони. А неповернення ПДВ зернотрейдером обмежує і аграріїв у можливості отримати кошти від продажів зерна, що погіршує умови весняної посівної кампанії, і, своєю чергою, призведе до втрат нового врожаю.

Адміністративні трансформації. Є підстави стверджувати, що суперечливі урядові рішення продовжуватимуться і надалі, оскільки Уряд ще лише намагається належно визначитися у функціональній структурі сфери публічних фінансів.

Наприкінці року все ж відбулося розділення Державної фіскальної служби на Податкову та Митну державні служби. Так, 8 грудня 2019р. в Україні почав функціонувати новий інститут реалізації митної політики країни. Новоствореній Державній митній службі були передані повноваження Державної

¹⁰⁷ ... при тому, що перерахування від НБУ склало понад 17 млрд. грн.

¹⁰⁸ Виконання державного бюджету України за доходами. – Державна казначейська служба України, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/2019-2?v=5c2f2e9c00709>.

¹⁰⁹ Гончарук доручив Маркарові заблокувати виплату низки видатків. – Економічна правда, 19 грудня 2019р., <https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/19/655054>.

Нагадаємо, це вже вдруге за останні півроку Мінфін призупиняє проведення певної частини видатків. Влітку Кабмін “затримав” 7,6 млрд. грн. із фонду регіонального розвитку та 2,5 млрд. грн. субвенції на соціально-економічний розвиток (на прохання керівника офісу Президента!).

¹¹⁰ Мінфін хоче понадпланово позичити до 10 млрд. грн. – Фінанси та економіка, 17 грудня 2019р., <http://finbalance.com.ua/news/minfin-planu-ponadplanovo-pozichiti-do-10-mlrd-hrn-shchob-mati-rezerv-likvidnosti>.

¹¹¹ Вінничук Ю. Звідки у державному бюджеті діра у \$3 млрд.

¹¹² Держава може призупинити відшкодування ПДВ великим промпідприємствам. – Цензор.НЕТ, 20 грудня 2019р., https://censor.net.ua/ua/news/3166571/derjava_moje_pryzupynyty_vidshkoduvannya_pdv_velykym_prompidpryyemstvam.

¹¹³ Зернотрейдери заявляють про проблеми з відшкодуванням ПДВ: немає оборотних коштів на викуп зерна в аграріїв. – Цензор.НЕТ, 24 грудня 2019р., <https://censor.net.ua/ua/news/3167193>.

фіскальної служби з реалізації державної митної політики¹¹⁴, головним завданням якої стане контроль і боротьба з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань державної митної служби. Також було запроваджено заповідати повноцінне функціонування т.зв. “єдиного вікна” на митниці, що зможе дійсно полегшити зовнішньоекономічну діяльність економічних агентів і знизити корупційні витрати бізнесу¹¹⁵. Однак, питання взаємодії двох фіскальних інститутів держави, вірогідно, потребує прискіпливої уваги, оскільки попередніми роками саме слабке взаєморозуміння і **відсутність належної взаємодії створювали лазівки** для податкових зловживань і корупційних проявів.

Чергові адміністративні зміни торкнулись аудиторської служби. Кабінет Міністрів створив **Офіс фінансового контролю**¹¹⁶, який з’явився на базі Державної аудиторської служби¹¹⁷. Очікується, що нова установа захистить громадян і добросовісний бізнес від фінансового шахрайства, що посилить передбачуваність і надійність приватних і державних фінансів. Поки, на жаль, **немає свідчень** про те, що численні реформатування державних контролюючих органів **приводять до покращення** адміністрування і державного управління.

Важливим для інтеграції України у глобальний торговельний простір є прийняття Закону про **режим загального транзиту товарів** через митну територію України і запровадження національної електронної транзитної системи (Закон про “митний безвіз”)¹¹⁸, що дасть змогу Україні отримувати в режимі реального часу обмін митною інформацією з 35-ма країнами європейського регіону. Це, з *одного боку*, підвищить ефективність використання системи аналізу ризиків, з *іншого* – дозволить застосовувати європейські транзитні правила, які передбачають використання підприємствами єдиної митної декларації та єдиної гарантії для переміщення товарів від країни-відправника до країни призначення (без зволікань) через усі кордони договірних сторін Конвенції про процедуру загального транзиту.

Поки йдеться про функціонування електронної системи в тестовому режимі (близько року), після завершення тестування Україна зможе остаточно приєднатися до системи спільного транзиту з ЄС та деякими іншими країнами з використанням нової комп’ютеризованої транзитної системи (*New Computerised Transit System, NCTS*)¹¹⁹.

Податкові наміри та управління видатками. Згадані вище наміри трансформацій (оновлення митної політики, “митний безвіз” та ін.) потенційно є кроками у правильному напрямі, однак є сумніви щодо того, чи будуть вони реалізовані. Поки скоріше є підстави стверджувати, що у 2020р. головні зусилля **фіскальних органів** будуть спрямовані на **розширення можливостей наповнення державного бюджету**, хоча влада й обіцяла зменшити як податковий тиск, так і частку перерозподілу ВВП через бюджетну систему.

Відповідна законодавча діяльність започаткована у 2019р. і часто піддавалася критиці бізнес-спільноти (за посилення фіскального тиску на бізнес усупереч обіцянкам його зменшення). Так, 3 грудня 2019р. в першому читанні прийнято законопроект про **посилення контролю за сплатою податків**¹²⁰. Законопроект розроблений з метою запровадження міжнародних стандартів податкового контролю для всіх учасників міжнародної торгівлі та імплементацію норм, передбачених Планом протидії практикам розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування (*BEPS*).

Однак, за оцінками бізнес-спільноти, деякі його норми **порушують баланс інтересів держави і бізнесу**, а з тим – посилюють протистояння контролюючих органів і бізнесу¹²¹. Насамперед, це стосується **т.зв. збільшення дискреції** (створені законом можливості для представника держави “роз’язувати питання” на власний розсуд), розширення прав контролюючих органів і зменшення можливостей економічних агентів до захисту власних інтересів у конфліктних ситуаціях з податковими органами¹²².

¹¹⁴ Нова митниця офіційно розпочала роботу. – Урядовий портал, 9 грудня 2019р., <https://www.kmu.gov.ua/news/nova-mitnycya-oficijno-rozpochala-robotu>.

¹¹⁵ ... повною мірою це поки не вдалося реалізувати.

¹¹⁶ Див.: Засідання Кабінету Міністрів України 11 грудня 2019р. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/meetings/zasidannya-kabinetu-ministriv-ukrayini-11-12-2019>.

¹¹⁷ Нагадаємо, Державна аудиторська служба була створена у 2016р. замість Державної фінансової інспекції, яка, своєю чергою, замінила Головне контрольно-ревізійне управління.

¹¹⁸ Закон України “Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи” від 29 серпня 2019р. Вагомим є те, що законопроект був розроблений на виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Документ запроваджує в українському законодавстві положення Конвенції про процедуру спільного транзиту. Див.: Зеленський підписав закон про “митний безвіз” із ЄС. – Мінфін, 24 вересня 2019р., <https://minfin.com.ua/ua/2019/09/24/39158682>.

¹¹⁹ Європейські країни підтримали українські зусилля, надаючи технологічну допомогу у встановленні та тестовій експлуатації необхідного програмного забезпечення. Докладно див.: Литва передала українській митниці програмне забезпечення для тестування нової транзитної системи. – Економічна правда, 13 грудня 2019р., <https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/13/654872>.

¹²⁰ Проект Закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві” від 30 серпня 2019р.

¹²¹ Бізнес вимагає переробити або відкликати законопроект №1210 щодо адміністрування податків. – Український союз промисловців і підприємців, 12 вересня 2019р., <https://uspp.ua/news/actual/2018/biznes-vymahaie-pererobity-abo-vidklykaty-zakonoproekt-1210-shchodo-administruvannya-podatkov>.

¹²² Особливістю нових положень законопроекту є те, що по суті запроваджується “принцип винуватості” – у випадку, якщо економічний агент не згоден на накладені штрафні санкції, то саме йому й доведеться доводити невинуватість. Водночас, з Податкового кодексу виключена норма стосовно особистої відповідальності податкових інспекторів за необгрунтовані дорахування за податками і зборами. Звичайно, подібні “диспропорції” є дискримінаційними стосовно бізнесу. Див., зокрема: Борзенко Т. Президента просять захистити бізнес від “податкового терору” законопроектів №1210 і 1210-1. – Українські новини, 15 листопада 2019р., <https://ukranews.com/ua/news/666214-prezydenta-prosyat-zahystyty-biznes-vid-podatkovogo-teroru-zakonoproektiv-1210-i-1210-1>.

Найвірогідніше дискусії навколо вказаного законопроекту матимуть продовження і у 2020р.

У частині управління видатками визначне місце посідає сфера публічних закупівель. Хоча у вказаній сфері попередніми роками були досягнуті позитивні результати, однак вона залишається досить уразливою для корупційних зловживань. На усунення окремих прогалин був спрямований новий Закон про публічні закупівлі¹²³. Ним зокрема встановлюється персональна відповідальність посадових осіб за порушення законодавства у сфері державних закупівель, обмежуються можливості зриву процедур закупівель недобросовісними учасниками, передбачаються механізми автоматичного відхилення пропозицій за “аномально низькими цінами”.

Внутрішньоборгова позиція. Оскільки боргова проблема розглядається як одна з найбільш важливих у системі державних фінансів, то Уряд, розглядаючи зміни до Бюджетного кодексу, створив Боргове агентство¹²⁴, яке буде координуватися КМУ через Міністра фінансів і реалізовувати політику у сфері державних запозичень та управління держборгом.

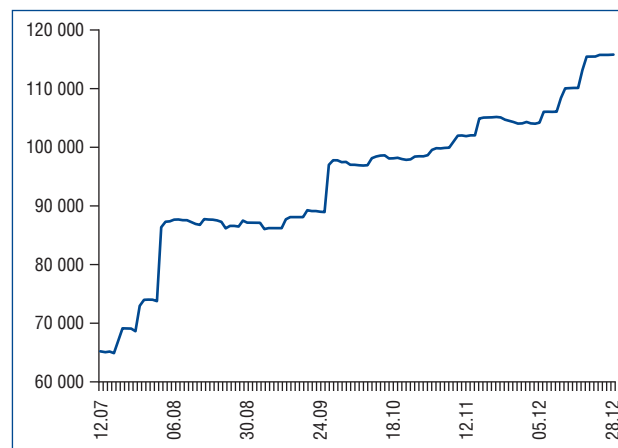
Однак, досі не зрозуміло, чи дійсно Агентство матиме якісь реальні можливості управління борговою позицією України. Поки в частині внутрішнього боргу (ОВДП) по суті нічого не змінилося – піраміда ОВДП продовжує розростатися, насамперед, унаслідок активної купівлі облігацій нерезидентами (хоча Боргове агентство, вірогідно, мало б рекомендувати активне зниження принаймні прибутковості розміщуваних ОВДП у умовах високого попиту на них).

Після президентських і парламентських виборів були очікування, що політика з внутрішнім боргом у II півріччі 2019р. зазнає раціональних змін (зменшення доступу нерезидентів, прибутковості чи термінів розміщень)¹²⁵. Однак, з завершенням парламентських виборів і початком формування нового уряду стало зрозуміло, що потреби у фінансуванні дефіциту лише зростатимуть, а НБУ також займатиме “нейтральну” позицію в умовах спекулятивного припливу капіталів (утримуючи високу облікову ставку і допускаючи подальше зміцнення гривні, що підштовхувало спекулятивні наміри).

Тому вже з середини липня відновилось активне входження нерезидентів до ринку ОВДП – зниження доходності було вкрай незначним, що продовжило накопичення боргового тиску на поточні та майбутні державні фінанси (діаграма “Обсяг облігацій, які знаходяться у власності нерезидентів”). Зауважимо: лише після того, як Рада НБУ визнала діяльність Правління НБУ незадовільною (див. підрозділ Монетарні звуження), почалося помітне зниження облікової ставки, а також доходності ОВДП (які, втім, залишали ОВДП високопривабливими). Станом на кінець 2019р., обсяг ОВДП у власності нерезидентів

сягнув майже 116 млрд. грн. (за загального обсягу розміщених ОВДП 823 млрд. грн. і у власності НБУ – 337 млрд. грн., що лише вдвічі більше обсягу у нерезидентів).

Обсяг облігацій, які знаходяться у власності нерезидентів, млн. грн., 2019р.



7. Монетарна політика

Монетарна політика НБУ упродовж 2019р. не була достатньо прозорою і зрозумілою, чим викликала широку критику фахівців і громадськості. Хоча НБУ продовжив запроваджувати поступову лібералізацію валютних ринків і припинив волонтаристські рішення стосовно платоспроможності окремих банків, однак водночас, продовжував жорсткі заходи в рамках задекларованого “інфляційного таргетування”, підтримував високі відсоткові ставки з обмеженою пропозицією грошей. Сумнівними були рішення у частині курсової динаміки гривні, що прискорило консервацію нинішнього рівня слабкої економічної динаміки країни.

Суперечності валютної політики НБУ. У 2019р. НБУ зробив низку кроків, спрямованих на подальшу лібералізацію валютних потоків і розрахунків з нерезидентами¹²⁶. Зокрема, йдеться про¹²⁷:

- скасування низки адміністративних обмежень для бізнесу стосовно фінансування власних закордонних представництв;
- спрощення реінвестування доходів іноземних інвесторів від операцій з українськими цінними паперами;
- розширення переліку транзакцій, які дозволено проводити в іноземній валюті в Україні, насамперед операції між КМУ та фінустановами в рамках міжнародних договорів про кредити, гранти, позики;
- скасування обмежень на репатріацію дивідендів (раніше діяло обмеження у €12 млн. на місяць);

¹²³ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про публічні закупівлі” та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель” від 29 серпня 2019р.

¹²⁴ Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” від 16 вересня 2019р.

¹²⁵ Докладніше див.: Юришин В. Соціально-економічний вимір України в період зміни політичних еліт.

¹²⁶ Як продовження та уточнення заходів, пов’язаних із втілення Закону “Про валюту і валютні операції” від 21 червня 2018р.

¹²⁷ Нацбанк скасував частину валютних обмежень для бізнесу. – Ліга Закон, 4 липня 2019р., https://biz.ligazakon.net/ua/news/187407_natsbank-skasuvav-chastinu-valyutnykh-obmezhen-dlya-bznesu.

- скасування щомісячного ліміту в сумі €5 млн. на репатріацію коштів від продажу цінних паперів, корпоративних прав, а також коштів, отриманих унаслідок зменшення статутних капіталів юридичних осіб і виходу з господарських товариств іноземними інвесторами¹²⁸.

Слід звернути увагу, що скасування обмежень для вітчизняного бізнесу на **фінансування діяльності за кордоном**¹²⁹, звичайно, є позитивним кроком¹³⁰. Скасування такого виду обмежень є вкрай важливим і для інвестиційних потоків (іноземного бізнесу в Україну та українського бізнесу за кордон) в умовах подальшого розширення торгівлі та інвестицій. За оцінками НБУ, вказані та подібні новації дозволяють резидентам і нерезидентам гнучкіше розпоряджатися власними коштами, що має сприяти припливу інвестицій до України.

Однак, **вказані послаблення привносять і значні ризики**, пов'язані з “тіньовим” відпливом капіталів або посиленням офшоризації, особливо у випадку, якщо макроекономічна ситуація в Україні погіршиться. Тому НБУ потрібно буде посилювати контроль компаній, що розширюватимуть валютні потоки з закордоном, напрями фінансування (у т.ч. для недопущення фінансування країн-агресорів, країн, що підпадають під обмеження FATF). Лише з часом стане зрозуміло, наскільки вказані заходи валютної лібералізації відповідають потребам національної фінансової безпеки.

Поряд з цим, унаслідок здійснення низки лібералізаційних кроків у валютній сфері, сама **курсова ситуація у країні провокує нарощування ризиків**. Стрімке придбання нерезидентами українських ОВДП (докладніше див. підрозділ, присвячений питанню внутрішньоборгового тиску) спричинило приплив валютних ресурсів до країни, а з тим – суттєве зміцнення гривні¹³¹. НБУ, замість того, щоб розширити викуп валюти разом із суттєвим зниженням базових ставок (і зменшення апетитів портфельних інвесторів), що дозволило б гривні коливатися навколо вже збалансованого впродовж трьох років рівня (26-27 грн./\$1), продовжував утримувати ставку значно вище доречного рівня¹³², й надалі роздмухуючи спекулятивні апетити¹³³.

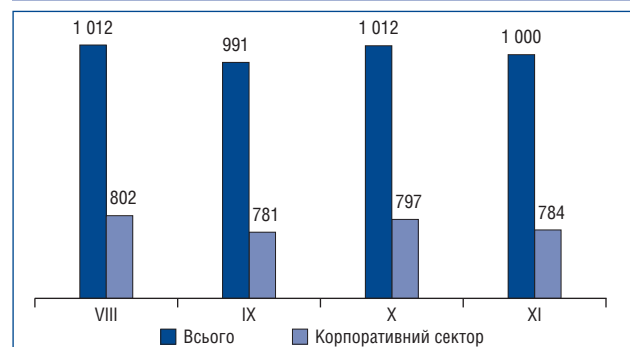
Оскільки значна частка таких ОВДП мала короткостроковий характер (погашення менше, ніж за рік), то відбувалося **зростання ризиків валютного шоку за стрімкого виведення валютних ресурсів**

нерезидентами під час їх виходу з ринку ОВДП. Однак, ані НБУ, ані Міністерство фінансів не переймалися такими ризиками, що, своєю чергою, викликало явну стурбованість в експертному середовищі.

Монетарне звуження. Серед **негативних результатів** діяльності монетарної влади слід виокремити критичний характер **продовження монетарного звуження**.

У переважній більшості успішних країн центральні банки дедалі активніше проводять монетарну експансію (розширення пропозиції грошей), знижують відсоткові ставки (де це можливо) або застосовують монетарне послаблення (через викуп цінних паперів), що розглядається як важлива умова підтримки економічного зростання і розвитку. В Україні ж спостерігається інша практика. Упродовж 2019р. обсяги кредитів, наданих банківською системою резидентам країни, зменшувалися не лише в реальних термінах, але й у номінальних. Так, якщо навесні обсяг кредитів резидентам склав 1,04-1,05 трлн. грн. (корпоративному сектору – 820-850 млрд. грн.), то восени вже 0,99-1,01 трлн. грн. (корпоративному сектору – 780-800 млрд. грн.) (діаграма “Обсяги кредитів, наданих резидентам”).

Обсяги кредитів, наданих резидентам, млрд. грн. (на кінець періоду)



Ситуація з **доступом економічних агентів до фінансових ресурсів погіршується** тим, що вартість кредитів в Україні залишається **зависокою, особливо для населення**.

Так, упродовж 2019р. ставка рефінансування НБУ коливалася переважно в діапазоні 17-18% і лише в жовтні-листопаді була знижена до 15,5% (при тому, що цільовий “таргетований” рівень інфляції на рік декларувалася у 6-7%)¹³⁴, кредитні ставки за новими

¹²⁸ Нацбанк скасував обмеження на виведення капіталу для іноземців. – УНІАН, 9 вересня 2019р., <https://www.unian.ua/economics/finance/10679079-nacbank-skasuvav-obmezhennya-na-vivedennya-kapitalu-dlya-inozemciv.html>.

¹²⁹ Постанова Правління НБУ “Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України” №86 від 27 червня 2019р.

¹³⁰ Раніше переказ коштів іноземним філіям обмежувався загальним лімітом для юридичних осіб на інвестування за межі країни у €2 млн. на рік, що вкрай мало для “нормальної” діяльності навіть середньої компанії. Вказаним рішенням операції переказу коштів безпосередньо на рахунки закордонних представництв не будуть обмежуватись в обсягах.

¹³¹ Підкреслимо, зміцнення гривні не було зумовлено прискоренням економічної динаміки чи посиленням конкурентоспроможності України або будь-яким іншим макроекономічним фактором.

¹³² ...цільовий рівень інфляції (5-7%) плюс 3-5%, тобто ставку рефінансування вже влітку цілком можна було знизити до безпечних 10-12%.

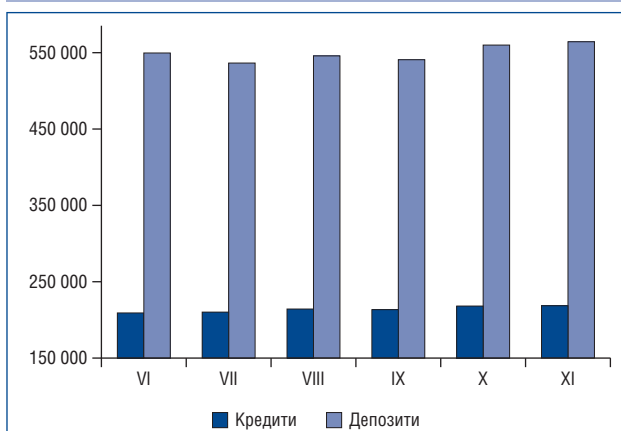
¹³³ Значне зміцнення національної валюти без належного посилення економічного середовища та виробничого потенціалу, без покращення конкурентоспроможності та доступу до нових поглинаючих експортних ринків, а лише внаслідок припливу спекулятивного капіталу у високодохідні безризикові державні цінні папери не може вітатись, оскільки тимчасово завульовує проблеми і провокує поглиблення внутрішніх і зовнішніх дисбалансів.

¹³⁴ Останнє зниження облікової ставки до 13,5% було здійснене з 13 грудня 2019р. й то після рішення Ради НБУ про визнання відсоткової політики центрального банку незадовільною (докладніше далі). При цьому, за результатами листопада споживча інфляція лише незначно перевищувала 5% в річному вимірі. Тобто розрив між зміною ІСЦ і ключовою ставкою НБУ залишався значним.

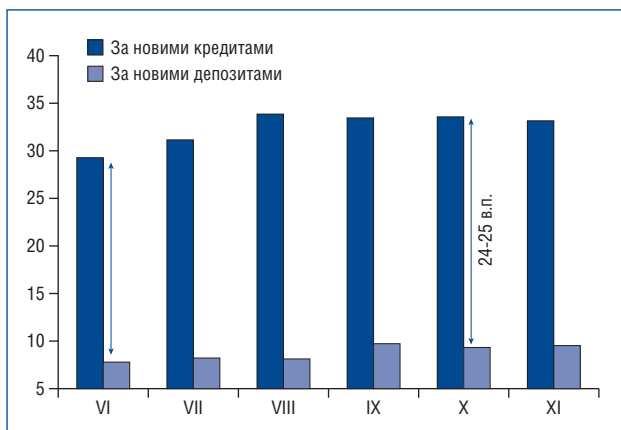
кредитами в національній валюті резидентам коливалися також у діапазоні 17-18% (для домогосподарств – 29-31%), за новими депозитами знаходилися на рівні 11-12% (для домогосподарств – 7-9%).

Хоча населення продовжувало нарощувати депозити, проте банки залишалися не готовими розширювати для нього [населення] кредити (діаграма “Обсяги депозитів домогосподарств і кредитів домогосподарствам”). Більше того, це не змінило негативних відсоткових тенденцій – останніми місяцями різниця між кредитними та депозитними ставками для населення навіть зростає (діаграма “Відсоткові ставки...”), що засвідчує погіршення взаємних очікувань кредитної готовності банків і платоспроможності домогосподарств.

Обсяги депозитів домогосподарств і кредитів домогосподарствам, млн. грн.



Відсоткові ставки за новими кредитами і депозитами домогосподарств, %



Дещо парадоксально виглядає те, що вкрай обмежена пропозиція кредитних ресурсів комерційними банками жодним чином не позначилася на їх [банків] фінансових результатах. На кінець листопада банківський прибуток сягнув рекордного показника – 59 млрд. грн., звичайно, отриманих переважно за

рахунок високодоходних депозитних сертифікатів НБУ і ОВДП. За таких умов (нагадаємо про значне падіння промисловості, слабкі показники зростання аграрного сектору і транспортних перевезень) є підстави стверджувати, що **НБУ і банківська система діяли всупереч потребам реального сектору і працювали не на користь стійкого зростання економіки України.**

Недоліки політики НБУ. Відстороненість Національного банку України від економічної політики країни викликала **серйозну критику**, оскільки запровадженою політикою обмежень банк стримував і трансформації реального сектору¹³⁵. Наслідком стало те, що 5 грудня 2019р. Рада НБУ визнала **діяльність Правління НБУ в частині формування та реалізації валютно-курсової політики у 2019р. неефективною і такою, що не відповідає викликам сучасного розвитку України**¹³⁶.

Серед рекомендацій Ради НБУ, наданих Правлінню НБУ для втілення, слід виділити наступні¹³⁷:

- задіяти всі засоби та методи грошово-кредитної політики з метою пом'якшення монетарної політики НБУ;
- оновити стратегію управління золотовалютними резервами і графік поповнення золотовалютних резервів на середньострокову перспективу;
- підготувати сценарій розгортання ситуацій на валютному ринку внаслідок можливого виходу власників-нерезидентів облігацій внутрішньої держпозики (ОВДП) та відповідний план дій НБУ, а також спільно з Мінфіном розробити правило щодо згладжування впливу продажу/купівлі нерезидентами валюти на стан міжбанківського валютного ринку;
- здійснити оцінку впливу ситуації на збільшення попиту нерезидентів на ОВДП, а також впливу зміни обмінного курсу на споживчу інфляцію в Україні.

Поки навколо діяльності НБУ точаться серйозні дискусії. **Однак, керівництво центрального банку країни зайняло “захисну” позицію**, відкидаючи будь-яку критику на свою адресу.

Щодо ситуації у фінансовій сфері слід також згадати й ухвалення у вересні 2019р. довгоочікуваного Закону, спрямованого на **вдосконалення регулювання ринків фінансових послуг і захист прав споживачів фінпослуг**, т.зв. Закону про “спліт”¹³⁸. Закон передбачає ліквідацію Національної комісії з регулювання ринків фінансових послуг та розподіл повноважень з регулювання фінансового ринку між НБУ та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Ініціатори Закону переконують, що його ухвалення дозволить зміцнити довіру споживачів фінансових послуг до фінансового сектору, створити механізми захисту їх прав та інтересів¹³⁹.

¹³⁵ Джус М. Порозуміння без взаємності. Про що підписали меморандум Кабмін та Нацбанк. – Бизнес Цензор, 10 грудня 2019р.

¹³⁶ Рада НБУ визнала неефективною валютно-курсову політику правління Нацбанку. – Укрінформ, 6 грудня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2832353-rada-nbu-viznala-neeftivnou-valutnokurovovu-politiku-pravlinna-nacbanku.html>.

¹³⁷ ...які переважно підтримуються експертною спільнотою.

¹³⁸ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг” від 6 вересня 2019р.

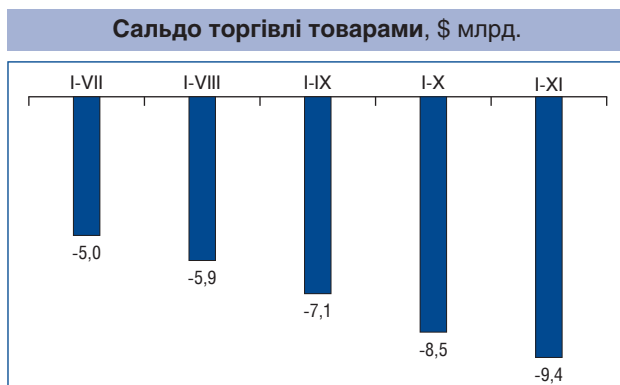
¹³⁹ Рада ухвалила закон про захист споживачів фінансових послуг. – Укрінформ, 20 вересня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2784196-rada-uhvalila-zmini-do-zakoniv-pro-zahist-spozivaciv-finposlug.html>.

8. Зовнішньоекономічний сектор

У зовнішньоторговельній сфері результати для України також залишаються **суперечливими**. З одного боку, Україна суттєво змінила та розширила географію зовнішньої торгівлі, наростила зовнішньоторговельний обіг з ЄС, азійськими країнами. З іншого – з року в рік зростає торговельний дефіцит, у структурі зовнішньої торгівлі переважає номенклатура з низькою доданою вартістю. Приплив прямих іноземних інвестицій (ПІІ) за рік залишився на вкрай низькому рівні – \$2,2-2,4 млрд.

Торговельний баланс. Динаміка зовнішньої торгівлі України у 2019р. значною мірою наслідувала тенденції, започатковані попередніми роками. Так, хоча країна послідовно нарощує експорт, проте, *по-перше*, сальдо зовнішньої торгівлі залишається суттєво негативним, *по-друге* – динаміка нарощування обсягів зовнішньої торгівлі помітно знижується (що частково є відбиттям сповільнення глобальної торгівлі загалом).

За 11 місяців 2019р. обсяги експорту товарів становили \$46 млрд. (зростання відносно того ж періоду 2018р. – 6,3%), імпорту – \$55 млрд. (зростання – 6,2%). Хоча темпи зростання експорту навіть дещо перевищили темпи зростання імпорту, проте, зважаючи на значно вищі номінальні показники імпорту, дефіцит торгівлі товарів (за вказаний період) збільшився (понад \$9 млрд., роком раніше – менше \$9 млрд.) (діаграма “Сальдо торгівлі товарами”).



Тенденція до зростання дефіциту утримується до кінця 2019р.¹⁴⁰ За нашими оцінками, експорт та імпорт товарів і послуг за 2019р. зросли приблизно однаково (8-9%, відносно 2018р.), і дефіцит торгівлі (товарами і послугами) практично зрівнявся з відповідним дефіцитом попереднього року – 8,5% ВВП (8,6% у 2018р.)¹⁴¹.

Стосовно географічної структури торгівлі товарами, привертають увагу дві обставини. *По-перше*, продовжує зростати зовнішньоторговельний обіг України з країнами ЄС – за результатами 10 місяців 2019р. на країни ЄС припадає 41,9% загального українського експорту (\$17,4 млрд.) і 41,2% імпорту (\$20,7 млрд.). *По-друге*, Китай продовжує зміцнювати

позиції найбільшого для України зовнішньоторговельного партнера (серед країн)¹⁴², витіснивши Росію, яка всі попередні роки посідала перше місце.

Сьогодні є підстави очікувати, що за відсутності глобальних зовнішньоекономічних потрясінь, Україна прискорюватиме товарообіг, насамперед з країнами ЄС. Це значною мірою пов'язується з тим, що, як зазначалося, був ухвалений Закон про режим загального транзиту товарів через митну територію України (Закон про “митний безвіз”), а з грудня 2019р. почав функціонувати новий інститут реалізації митної політики країни – нова Державна митна служба (докладніше див. підрозділ Публічні фінанси).

Рахунок поточних операцій. Україна має значний зовнішньоторговельний (товарний) дефіцит, однак сальдо рахунку поточних операцій платіжного балансу, хоча й залишилося негативним, проте помітно меншим.

По-перше, позитивною є динаміка торгівлі послугами (за 9 місяців 2019р. позитивне сальдо перевищило \$4,2 млрд.), навіть при тому, що були втрати внаслідок порушень транзиту енергетичних ресурсів з Росії до країн ЄС. Також йдеться про продовження позитивної динаміки експорту повітряного транспорту і, насамперед, експорту ІТ-послуг¹⁴³, який, за окремими оцінками, у 2019р. досягне рівня \$4,5 млрд.

По-друге, поки зберігається високий рівень надходження коштів (переказів), які громадяни отримують з-за кордону, значною мірою від українських “заробітчани” (діаграма “Чистий приплив іноземної валюти...”). Хоча валютна лібералізація (на чому наголошувалося вище) надалі може прискорити виведення валютних коштів приватними особами за кордон, однак поки “чисте” річне позитивне сальдо відповідних валютних надходжень у 2019р. (за нашими оцінками) склало близько \$5 млрд. (звітні дані за 11 місяців – трохи менше \$4,5 млрд.)



Поряд з цим, частина дефіциту рахунку поточних операцій профінансована прямими іноземними інвестиціями, однак поки їх рівень є вкрай низьким. Загалом за січень-жовтень 2019р. чистий приплив коштів за фінансовим рахунком становив \$5,5 млрд.

¹⁴⁰ Імпорт зростає вищими темпами, зважаючи на високу схильність українців до споживчого імпорту, який “підкріплюється” підвищенням витрат у передноворічний період.

¹⁴¹ Хоча у 2019р. відбулося зростання номінальних обсягів торгівлі (експорту та імпорту), порівняно з 2018р., проте завдяки значному зміцненню гривні (особливо у II півріччі) відносні показники зовнішньої торгівлі (як частка ВВП) у 2019р. є дещо меншими, ніж були у 2018р.

¹⁴² Уперше Китай (як зовнішньоторговельний партнер України) випередив Росію у I півріччі 2019р. Експорт України до Китаю становить 7% загального українського експорту (до Росії – 6,6%), імпорт з Китаю – 15,1% загального імпорту (з Росії – 11,8%).

¹⁴³ За 9 місяців 2019р. зростання на 11,5% (порівняно з відповідним періодом 2018р.), а частка в загальній структурі експорту послуг – понад 19%.

а чистий приплив ПІІ оцінено у \$2,2 млрд. Поки не справджуються очікування нарощування ПІІ, пов'язаного з покращенням інвестиційного іміджу країни як результат швидкого формування нового Уряду і запроваджуваних ним реформаторських кроків¹⁴⁴.

Напрями зовнішньоекономічного стимулювання. В умовах посилення глобальних конкурентних суперечностей Україна потребує розробки і втілення дієвих інструментів зовнішньоекономічного стимулювання.

Одним з важливих інститутів підтримки експорту стало розширення діяльності **Офісу з просування експорту**¹⁴⁵. Офіс розробляє і втілює заходи з навчання, консультації, торгової місії, участь у виставках, надає допомогу в пошуку партнерів і маркетингу та ін. Стверджується, що завдяки співпраці Офісу з українським бізнесом покращилася взаємодія уряду та бізнесу, що важливо в умовах посилення міжнародної конкуренції.

Поряд з цим, складність виходу українських виробників на зовнішні ринки посилюється внаслідок того, що вкрай необхідні інститути (навіть формально вже утворені) довгий час не можуть належним чином розпочати свою діяльність. Два роки тому було утворене Експортно-кредитне агентство (ЕКА), яке, як очікувалося, суттєво посилить спроможність вітчизняного бізнесу у виході на міжнародні ринки¹⁴⁶. Однак, донині агентство належно не функціонує¹⁴⁷, що значною мірою зумовлено незавершенням і нескординованістю адміністрування і внутрішньодержавних процедур, передбачених законодавством під час розробки та затвердження нормативно-правових актів (стосовно ЕКА). Крім того, фактична відсутність фінансових ресурсів не дозволяє сприяти національному бізнесу.

Хоча окремі заходи з налагодження взаємодії з галузевими асоціаціями та союзами започатковуються і мають вітатися. Так, Українська асоціація аграрного експорту та Експортно-кредитне агентство підписали **меморандум про співпрацю**. Цей крок має посилити спільну підтримку аграрних експортерів та закладе фундамент удосконалення системи страхування аграрного сектору, представленого на світових ринках¹⁴⁸. На жаль, поки на це залишається лише сподіватись у найближчій перспективі.

Зовнішньоторгова позиція. Вихід України на зовнішні ринки запозичень у 2019р. був ускладнений (спочатку через виборчі перегони, надалі – через суперечливість намірів і дій нової владної команди), що, ймовірно, **відіграло позитивну роль** для структури зовнішнього боргу країни. Зокрема, вдається

утримувати прямий зовнішній державний борг (органів загальнодержавного управління) та заборгованість НБУ (заборгованість органів грошово-кредитного регулювання) у відносно стійкому стані (таблиця “Зовнішньоторгова позиція України”).

Однак, у 2019р. різко зросла значимість внутрішнього боргу (за ОВДП), який у певній частині і певних обсягах “трансформувався” у зовнішній державний борг. Йдеться про ОВДП, власниками яких є нерезиденти і які [нерезиденти] суттєво наростили власні портфелі (докладніше див. підрозділ *Публічні фінанси*) – на кінець 2019р. їх обсяг [ОВДП у власності нерезидентів] перевищив 115 млрд. грн. (або \$4,5 млрд.). Таким чином, хоча офіційний зовнішній державний борг і заборгованість НБУ зросли незначним чином, однак “узагальнена” зовнішня заборгованість перед нерезидентами (зовнішній державний борг + заборгованість НБУ + доларовий еквівалент ОВДП у власності нерезидентів) у III-IV кв. 2019р. досягла максимальних показників.

Зовнішньоторгова позиція України, 2019р., \$ млрд. (якщо не вказано інше)

	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв. (о)
Державний+НБУ	48,9	50,2	50,2	49,5
ОВДП нерезидентів, грн. млрд.	20,3	56,2	97,8	115,8
ОВДП нерезидентів (\$-екв.)	0,8	2,1	3,9	4,5
“Узагальнена” зовнішня заборгованість перед нерезидентами (Уряд+НБУ+нерезидент. ОВДП)	49,6	52,3	54,2	54,4

Поряд з цим, лише незначне зростання державного боргу мало ще одну позитивну рису. Зважаючи на зміцнення гривні, доларовий еквівалент номінального ВВП у II півріччі 2019р. суттєво підвищився, а з тим – такий важливий макроекономічний показник, яким є **відношення зовнішнього боргу до ВВП зазнав помітного скорочення**¹⁴⁹, що посилює стійкість макроекономічного середовища країни.

Міжнародні резерви. Збереження високих зовнішньоторговельних дефіцитів в умовах відсутності фінансування країни з боку міжнародних фінансових інститутів було компенсоване припливом приватних капіталів, переказами фізичних осіб з-за кордону і входженням нерезидентів у ринок ОВДП. Відтак, Україна не лише **не втратила власні валютні резерви**, але й суттєво їх наростила, що створило гарну основу для забезпечення зовнішніх розрахунків упродовж 2019-2020рр.

Так, якщо на початку 2019р. валові міжнародні резерви склали \$20,8 млрд., у травні (після необхідних виплат, пік яких саме припав на травень)

¹⁴⁴ Лише у 2020р., коли стабілізується нова структура влади і сформовані нові інститути, іноземні інвестори будуть розглядати можливості інвестування в Україну більш сміливо. Проте безпосередньо приплив ПІІ відбуватиметься вкрай обережно і значною мірою залежатиме від реального захисту прав власності, а також прозорості та результативності приватизаційних процесів, які залишалися законсервованими до кінця 2019р.

¹⁴⁵ Звіт Офісу з просування експорту України за 2019 рік. – Офіс з просування експорту України, 27 грудня 2019р., <https://epo.org.ua/zvit-ofisu-z-prosuвання-eksporu-ukrayiny-za-2019-rik>.

¹⁴⁶ ЕКА є уповноваженим Урядом України агентством, метою якого є підтримка, стимулювання експорту українських товарів та захист українських експортерів від ризику неплатежів та фінансових втрат. Докладніше див.: Експортно-кредитне агентство (ЕКА), <http://www.me.gov.ua/Documents>.

¹⁴⁷ Докладніше див.: Заступник міністра розповів, чому не працює Експортно-кредитне агентство України. – НВ, 25 грудня 2019р., <https://nv.ua/ukr/biz/economics/eksporno-kreditne-agentstvo-ukrajini-koli-pochne-robotu-novini-ukrajini-50061226.html>.

¹⁴⁸ Українська асоціація аграрного експорту та Експортно-кредитне агентство (ЕКА) підписали меморандум про співпрацю – Інтерфакс-Україна, 6 грудня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/press-release/628949.html>.

¹⁴⁹ Так, зовнішній державний борг плюс зовнішня заборгованість НБУ на кінець 2018р. складала трохи менше 37% ВВП, а на кінець 2019р. – 32% розрахункового ВВП.

знизилися до \$19,4 млрд., то наприкінці червня обсяг резервів практично повернувся до рівня початку року – \$20,6 млрд., і надалі (хоча частину боргових виплат Україна здійснювала за рахунок резервів) послідовно зростає, досягнувши на кінець 2019р. \$25,3 млрд. (таблиця “Валютні резерви”)¹⁵⁰.

Валютні резерви		
	2018	2019
Валові резерви, \$ млрд.	20,8	25,3
% ВВП	15,9	16,1
Покриття грошової бази резервами, %	132,6	132,7
Резерви у місяцях імпорту (товарів і послуг) наступного періоду	3,2	3,7

Такий відносно високий показник резервів дозволив покращити і рівень покриття імпорту резервами, який стійко утримується вище “рекомендованих” трьох місяців. Тож, незважаючи на зовнішньоторговий тиск, вказані показники міжнародних резервів засвідчують, що **Україні у 2020р., найвірогідніше, вдасться уникнути дефолту і не допустити нового економічного обвалу чи нової хвилі руйнівної кризи** (докладніше у підрозділі *Прогнозів*.)

9. Реформа інфраструктури

Експлуатація доріг та безпека дорожнього руху. Певними реформаторськими кроками стало ухвалення низки законів, що стосувалися джерел фінансування дорожнього господарства¹⁵¹ та управління безпекою автомобільних доріг¹⁵², якими зокрема встановлено нові рівні штрафів за рух на перевантажених вантажних автомобілях. Половина надходжень від штрафів за перевантаження спрямовуватиметься до державного дорожнього фонду на ремонт і реконструкцію доріг. У 2019р. запроваджено пілотний проект – “розумну” систему комплексного збору даних про транспортні засоби, що рухаються автомобільними шляхами – зважування в русі (*Weight in Motion*). Нині у країні споруджено п’ять майданчиків для зважування в русі¹⁵³. З метою покращення якості

територіальних доріг (протяжністю понад 25 тис. км) у липні 2019р. схвалено Стратегію розвитку доріг територіального значення¹⁵⁴.

За 11 місяців 2019р. на ремонт автомобільних доріг державного та місцевого значення з державного дорожнього фонду було витрачено майже 40,6 млрд. грн. (з 53,4 млрд. грн.)¹⁵⁵. За попередніми даними за 2019р.: (1) відремонтовано 371,7 км доріг, мостів і шляхопроводів; (2) ремонтувалося – понад 2,26 тис. км¹⁵⁶.

Одним з важливих кроків 2019р. стала **цифровізація транспортних послуг**. Зокрема, 12 липня 2019р. набув чинності наказ Міністерства інфраструктури України, яким затверджено впровадження єдиної електронної товарно-транспортної накладної (*E-TTH*)¹⁵⁷. Серед планів на найближчу перспективу (протягом 2020р.) – реалізація цього проекту для міжнародних перевезень у форматі *e-CMR*. У галузі міжнародних автоперевезень важливим стало також прийняття Закону “Про мультимодальні перевезення”¹⁵⁸, що сприятиме приєднанню країни до Угоди про розвиток мультимодальних перевезень *TRACECA*¹⁵⁹ та посилить транзитний потенціал України.

У 2019р. **продовжилася робота з міжнародними партнерами:**

- на початку 2019р. Україна приєдналася до проектів у рамках механізму “З’єднання Європи” (*Connecting Europe Facility, CEF*)¹⁶⁰, що дає можливість країні брати участь у спільних з державами-членами ЄС проектах, що стосуються транскордонної інфраструктури. Бюджет *CEF* у транспортній сфері складає близько €23,5 млрд. Цей інструмент дає можливість залучення інвестицій у цифрову інфраструктуру, її безпеку та екологічність;
- досягнуто домовленості з ЄБРР щодо фінансування відновлення регіональних доріг в обсязі €300 млн., а також з ЄІБ про виділення коштів для капітального ремонту траси Одеса-Київ та будівництва обходу м.Львів – €450 млн.¹⁶¹;

¹⁵⁰ Особливо значним було нарощування резервів у грудні – зростання на \$3,4 млрд., за активної купівлі валюти нацбанком на міжбанківському ринку. Загалом міжнародні резерви у 2019р. зросли на \$4,5 млрд. Див.: Міжнародні резерви України сягнули семирічного максимуму – \$25,3 мільярда. – Укрінформ, 8 січня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2851794-miznarodni-rezervi-ukrayini-sagnuli-semirichnogomaksimumu-253-milarda.html>.

¹⁵¹ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю” від 11 вересня 2019р.

¹⁵² Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо джерел формування державного дорожнього фонду” від 12 вересня 2019р.

¹⁵³ Проект реалізовується Державним агентством автомобільних доріг України за підтримки МБПР.

¹⁵⁴ Див.: Уряд затвердив стратегію розвитку доріг територіального значення, – Володимир Омелян. – Міністерство інфраструктури України, 5 липня 2019р., <https://mtu.gov.ua/news/31003.html>.

¹⁵⁵ Джерело: Звіт про використання коштів державного дорожнього фонду. – Державна казначейська служба України, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-listopad-2019-roku?page=2>.

¹⁵⁶ Найбільше кілометрів доріг було відремонтовано у Харківській області – 116,6 км доріг, Київській – 59,6 км, Вінницькій – 51 км, Житомирській – 47 км. Докладно див.: Скільки доріг відремонтували в Україні за 2019 рік. – Слово і Діло, 11 листопада 2019р., <https://www.slovoidilo.ua/2019/11/11/infografika/polityka/skilky-dorih-vidremontuvaly-ukrayini-2019-rik>.

¹⁵⁷ Наказ Міністерства інфраструктури України “Про затвердження Змін до Правил перевезень вантажів автомобільним транспортом в Україні” №413 від 6 червня 2019р.

¹⁵⁸ Прийняття документа сприятиме імплементації положень Директиви Ради ЄС від 7 грудня 1992р. про встановлення спільних правил для окремих видів комбінованих перевезень вантажів між державами-членами.

¹⁵⁹ Міжнародна транспортна програма за участі ЄС та 14 країн-членів Східноєвропейського, Кавказького та Центральноазійського регіонів.

¹⁶⁰ Див.: Україна приєдналася до проектів у рамках механізму “З’єднання Європи” (*Connecting Europe Facility*), – Володимир Омелян. – Міністерство інфраструктури України, 28 березня 2019р., <https://mtu.gov.ua/news/30792.html>.

¹⁶¹ Див.: У 2020 році відновимо 4000 км доріг, наступний крок – дороги до опорних шкіл та лікарень, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 12 листопада 2019р., <https://mtu.gov.ua/news/31286.html>.

- 31 жовтня 2019р. між “Укравтодором” та китайською компанією *Poly Changda Engineering Co. Ltd* підписано Меморандум про співробітництво в рамках реалізації Першої черги будівництва Великої кільцевої автодороги навколо Києва “Транспортне сполучення між М-05 Київ-Одеса та М-06 Київ-Чоп”¹⁶².

Авіаційний транспорт. Авіаційна галузь третій рік поспіль демонструє позитивні тенденції. Так, у 2019р., порівняно з 2018р., на 18,5% – до 24,3 млн. осіб – збільшився пасажиропотік в аеропортах України¹⁶³. А порівняно з 2016р., число пасажирів зросло майже вдвічі.

Минулого року також збільшилася кількість польотів над Україною: Украерорух надав послуги з аеронавігаційного обслуговування 335 407 рейсам іноземних та українських авіакомпаній, що на 11,5% більше показника 2018р.¹⁶⁴ Доречно зазначити, що за типами польотів минулого року переважали транзитні – 141 680 польотів (+13,2%), міжнародних (з вильотом/посадкою) нараховано 162 937 (+11,5%), а кількість внутрішніх польотів становила 30 790 (+4%)¹⁶⁵. Це засвідчує, що з кожним роком Україна отримує дедалі більшу довіру з-поміж вітчизняних і зарубіжних іноземних авіаперевізників (з тим і пасажирів), стаючи більш потужним європейським транзитним хабом.

У галузі **водного транспорту** метою нового Уряду стало підвищення рівня експлуатації внутрішніх вод та річкового потенціалу. Ця мета закладена в законопроекті “Про внутрішній водний транспорт”¹⁶⁶. Зокрема, передбачається збільшення обсягу річкового транспортування комерційних товарів до 30 млн. т у 2025р.

Минулий рік став доволі вдалим для морських портів: вперше за останні 10 років обсяг перевалки вантажів у них перевищив 150 млн. т¹⁶⁷. Три чверті

(75%) загального обсягу склав експорт вітчизняної продукції, імпорт – 16%, транзит – 7%. Найбільшою стала частка перевалки продукції агропромислового комплексу – 41% – та добувної промисловості – 23% (руда). Загалом за 11 місяців 2019р. порти перевалили майже на 9 млн. т більше, ніж за 2018р.

Залізнична галузь у 2019р. має, напевне, найменші позитивні досягнення. Минулий рік більшою мірою запам’ятався скандалами довкола небаченого збагачення керівництва ПАТ “Укрзалізниця” поряд з майже щотижневими новинами про несправність рухомого складу. З метою зміни ситуації від 20 листопада 2019р. заборонено ввезення застарілого рухомого складу, що походить з Російської Федерації¹⁶⁸.

6 вересня 2019р. у Верховній Раді було вкотре (з 2016р. робилося три спроби) зареєстровано проект Закону “Про залізничний транспорт України”¹⁶⁹. За мету ставиться створення ефективного конкурентного середовища на ринку залізничних вантажних і пасажирських перевезень з урахуванням основних вимог законодавства ЄС.

Через брак належного фінансування протягом 2019р. ПАТ “Укрзалізниця” здійснювала випуск євробондів, який, за попередніми даними, склав близько \$600 млн.¹⁷⁰ Більша частина залучених коштів спрямовуватиметься на модернізацію залізничної інфраструктури міжнародних транспортних коридорів *TEN-T*, а також оновлення засобів диспетчерської сигналізації і зв’язку та удосконалення системи контролю залізничного трафіку.

19 грудня нарешті ратифіковано угоду з ЄБРР¹⁷¹, якою передбачається залучення фінансування в обсязі €150 млн. на проект “Електрифікація залізничного напрямку Долинська-Миколаїв-Колосівка”¹⁷². Реалізація проекту сприятиме підвищенню руху вантажних потягів, а відтак скоротить терміни доставки

¹⁶² Див.: Підписано Меморандум про співробітництво з китайською компанією *Poly Changda Engineering Co. Ltd* в рамках реалізації Першої черги будівництва Великої кільцевої автомобільної дороги навколо Києва. – Міністерство інфраструктури України, 31 жовтня 2019р., <https://mtu.gov.ua/news/31259.html>.

¹⁶³ Див.: Пасажиропотік через аеропорти України за рік збільшився майже на 20%. – РБК-Україна, 13 січня 2020р., <https://www.rbc.ua/ukr/news/passazhiropotok-cheraz-aeroporty-ukrainy-1578927536.html>.

¹⁶⁴ Див.: Обсяг наданих Украерорухом аеронавігаційних послуг у 2019 році збільшився на 11,5%. – Міністерство інфраструктури України, 15 січня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/31491.html>.

¹⁶⁵ Наразі за обсягами повітряного руху Україна не досягла рівня 2013р., коли загальна кількість польотів над Україною за рік становила 534 581. У 2019р. цей показник є нижчим на 37,3%.

¹⁶⁶ Законопроект визначає правові, економічні та організаційні засади діяльності внутрішнього водного транспорту, використання річкових водних шляхів та їх берегових смуг для судноплавства, відносини, пов’язані з використанням річкових суден тощо, визначає правовий режим об’єктів інфраструктури внутрішнього водного транспорту, діяльність органів виконавчої влади, що здійснюють державне регулювання, управління, державного нагляду та контролю за безпекою судноплавства тощо. **Проектом ставиться за мету переорієнтувати частину вантажопотоків з автомобільних доріг та залізниць на внутрішній водний транспорт.** Докладно див.: Проект Закону “Про внутрішній водний транспорт”, реєстр. №1182-1 від 6 вересня 2019р., https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66739.

¹⁶⁷ Див.: Українські порти досягли рекордного обсягу перевалки вантажів, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 12 грудня 2019, <https://mtu.gov.ua/news/31394.html>.

¹⁶⁸ Постанова КМУ “Про внесення змін до переліку товарів, заборонених до ввезення на митну територію України, що походять з Російської Федерації” №535 від 15 травня 2019р.

¹⁶⁹ Прийняття законопроекту дозволить імплементувати до 2022р. у національне законодавство ряд Директив та Регламентів ЄС, а також **дозволить створити конкурентні умови на ринку залізничних перевезень і пасажирів, і вантажів.** Проект передбачає недискримінаційний доступ до інфраструктури, врегулювання діяльності власників під’їзних колій, створення нових органів, що здійснюватимуть державне управління на конкурентному ринку перевезень, впровадження системи безпеки руху на залізничному транспорті, введення технічного розслідування залізничних транспортних пригод тощо. Докладно див.: Проект закону “Про залізничний транспорт України”, реєстр. №1196-1 від 6 вересня 2019р., https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66737.

¹⁷⁰ Кінцевий термін погашення додаткового випуску – 2024р. зі ставкою 7,292% річних. Докладно див.: Укрзалізниця залучає від ЄБРР 100 млн дол. США за найнижчою за 8 років ставкою, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 10 вересня 2019р., <https://mtu.gov.ua/news/31113.html>.

¹⁷¹ Верховною Радою ратифіковано дві важливі угоди з ЄІБ та ЄБРР у сфері інфраструктури, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 19 грудня 2019р., <https://mtu.gov.ua/news/31422.html>.

¹⁷² Угода буда підписана ще 30 грудня 2017р.

вантажів (а з тим логістичні витрати), а також зменшити експлуатаційні витрати.

Загалом, 2019р. у реформуванні інфраструктури був “стриманим” на позитивні результати та реалізацію масштабних проєктів у межах країни, а також прийняття необхідних законів. Зважаючи на зміну Уряду та керівництва Укравтодору, а також ініціювання Прем’єр-міністром О.Гончаруком зміни керівництва ПАТ “Укрзалізниця” (зважаючи на численні скарги працівників підприємства на корупцію у його межах) рік запам’ятався “декларативними” обіцянками. Єдиним реальним здобутком можна назвати поступову цифровізацію галузі.

10. Охорона довкілля та сталий розвиток

Сталий розвиток. Світові тенденції концепції сталого розвитку, яка активно впроваджується у різноманітні сфери суспільного життя країн світу, дедалі глибше та ширше почала впроваджуватися в Україні. Зокрема, 21 серпня 2019р. Урядом затверджено індикатори та порядок збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку¹⁷³. 20 вересня 2019р., підтримуючи проголошені Резолюцією ГА ООН №70/1 від 25 вересня 2015р. глобальні ЦСР до 2030р.¹⁷⁴, Президентом України підписано Указ “Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030р.”¹⁷⁵. Завданнями нової влади за цим напрямом мають стати: (1) аналіз дотичних до ЦСР програмних і прогностичних документів, а також їх удосконалення (за потреби); (2) упровадження системи моніторингу за реалізацією ЦСР. Виконання цих завдань дозволить визначити рух країни в напрямі досягнення глобальних ЦСР: головні здобутки, прорахунки, а також перешкоди, що стоять на шляху до виконання цілей.

Екологічна політика. У 2019р. продовжилася робота з удосконалення державної екологічної політики. Зокрема, прийнято Закон “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030р.”¹⁷⁶, яким визначається мета державної екологічної політики та її головні стратегічні цілі, спрямовані на: (1) формування в суспільстві екологічних цінностей і засад сталого споживання та виробництва; (2) забезпечення сталого розвитку природно-ресурсного потенціалу України; (3) інтеграцію екологічної політики у процес прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку України;

(4) зниження рівня екологічних ризиків на екосистеми, соціально-економічний розвиток та здоров’я населення тощо. Передбачається, що їх виконання поліпшить стан довкілля до більш безпечного для екосистем та населення рівня.

Для ефективної протидії негативним змінам клімату надзвичайно важливе значення має протидія неконтрольованій вирубці лісів та проведення цілеспрямованої політики заліснення території України. На жаль, у цій сфері спостерігаються лише спорадичні та обмежені за впливом дії – внесення змін локального значення до законодавства стосовно збереження лісів у порядку адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення в цій сфері¹⁷⁷, а також заборони суцільних рубок на гірських схилах¹⁷⁸, дієвість якої оцінюється фахівцями неоднозначно.

Ще одним важливим напрямом реалізації політики адаптації до негативних змін клімату, які загрожують Україні, є значне розширення застосування систем меліорації та дренажу. Цій меті може слугувати ухвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030р.¹⁷⁹ Передбачається, що обсяги видатків за цією Стратегією становитимуть не менше \$4 млрд.

У контексті проведення кліматичної політики важливу роль має відіграти прийнятий наприкінці 2019р. Закон, який визначив основи правового регулювання виробництва, імпорту, експорту, зберігання, використання, розміщення на ринку та поводження з озоноруйнівними речовинами, фторованими парниковими газами, товарами та обладнанням, які їх містять або використовують, що впливає на озоновий шар та рівень глобального потепління¹⁸⁰. Законом затверджено Перелік озоноруйнівних речовин, їх озоноруйнівний потенціал та потенціал глобального потепління.

12 грудня 2019р. прийнято Закон “Про засади моніторингу, звітності і верифікації викидів парникових газів”¹⁸¹. Впровадження цієї системи, а надалі встановлення системи торгівлі квотами на викиди парникових газів є частиною політики із запровадження ринкових механізмів скорочення викидів парникових газів.

Безумовно позитивне значення має ухвалення ще Урядом на чолі з В.Гройсманом Національного плану

¹⁷³ Розпорядження КМУ “Питання збору даних для моніторингу реалізації цілей сталого розвитку” №686 від 21 серпня 2019р.

¹⁷⁴ У липні 2020р. у Нью-Йорку мають зібратися представники країн, аби проаналізувати прогрес затверджених у 2015р. глобальних ЦСР. Проте ряд економічних оглядачів, експертів і політиків доволі скептично налаштовані на результати, яких вдалося досягти країнам.

¹⁷⁵ Указ Президента України “Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року” №722 від 30 вересня 2019р.

¹⁷⁶ Закон України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року” від 28 лютого 2019р.

¹⁷⁷ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо збереження українських лісів” від 25 квітня 2019р.

¹⁷⁸ Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо заборони суцільних рубок на гірських схилах в ялицево-букових лісах Карпатського регіону” від 30 жовтня 2019р.

¹⁷⁹ Ця стратегія спрямована на: (1) забезпечення сталого екобалансованого розвитку землеробства в Україні на засадах інтегрованого управління водними ресурсами за басейновим принципом та з урахуванням необхідності відокремлення функції управління водними ресурсами від функції управління інфраструктурою водного господарства; (2) збереження та відтворення родючості ґрунтів, захисту територій та населених пунктів від шкідливої дії води, досягнення та підтримання доброго стану районів річкових басейнів; (3) відновлення та збільшення площ зрошуваних земель, дренажних систем; (4) стимулювання механізму ДПП у цій сфері. Докладно див.: Розпорядження КМУ “Про схвалення Стратегії зрошення та дренажу в Україні на період до 2030 року” №688 від 14 серпня 2019р.

¹⁸⁰ Закон України “Про регулювання господарської діяльності з озоноруйнівними речовинами та фторованими парниковими газами” від 12 грудня 2019р.

¹⁸¹ Закон України “Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів” від 12 грудня 2019р.

управління відходами до 2030р.¹⁸² Ця проблема досі є однією з найбільш складних у політиці сталого розвитку України.

Попри прийняття останніми роками ряду законів і стратегій (у т.ч. й у 2019р.) у сфері екологічної політики та сталого розвитку, результативність їх практичного впровадження залишається не надто високою. Про дієвість екологічної політики зокрема свідчать різні індекси, один з яких – **Індекс екологічної продуктивності (Environmental Performance Index, EPI)**, комплексний показник оцінки екологічної політики держави та її окремих суб'єктів¹⁸³, відповідно до якого **Україна у 2018р.** (останні дані) **посіла 109-е місце серед 132-х країн світу.** Іншим, не менш важливим, є **Індекс ефективності боротьби зі змінами клімату (Climate Change Performance Index, CCPI)**, за яким **Україна у 2020р. нібито і посіла високе місце – 17 – з-поміж 61 країни/регіону світу**¹⁸⁴, проте така висока оцінка пояснюється не так діями української влади, як війною на Сході країни та спадом економічної активності. Геополітичний конфлікт та економічна криза попередніх років продовжують впливати на екологічний стан країни. Замість того, щоб бути результатом ефективної кліматичної політики, скорочення викидів ПГ та споживання енергоресурсів на душу населення у 2012-2017рр. пояснюється порушеннями, спричиненими тривалою російською агресією на Сході України, зниженням продуктивності добувної промисловості та погіршенням загалом промислового сектору країни.

Низькі показники індексів свідчать про необхідність посилення зусиль держави щодо забезпечення сталого розвитку за рядом факторів, наприклад, захист біорізноманіття, скорочення викидів ПГ тощо. Характерним сьогодні залишається невисокий рівень координації дій різних органів державного

управління у сфері екології (у т.ч. питання викликає результативність злиття **двох міністерств** (Міністерства екології та природних ресурсів та Міністерства енергетики та вугільної промисловості) у **Міністерство енергетики та захисту довкілля**), а також значна кількість стратегічних документів з різними цільовими показниками (які приймаються різними владами), що унеможлиблює повноцінну практичну реалізацію визначених орієнтирів в екологічній політиці.

Податкове та фінансове стимулювання. З 2019р. значно зросла ставка екологічного податку за викиди двоокису вуглецю стаціонарними джерелами забруднення – до 10 грн./т¹⁸⁷. Однією ж з проблем досі залишається нецільове використання екологічного податку¹⁸⁸.

Перед новою владою стоїть завдання удосконалення системи оподаткування викидів парникових газів з метою цільового використання отриманих коштів. Ідеться передусім про зміну оподаткування у бік автоматичного повернення частки податку.

Нерозвиненість фондового ринку, а також банківської системи (що не дає можливості підприємствам залучити необхідні обсяги довгострокового кредитування), спонукала новий Парламент вжити заходів, які б покращили ситуацію довкола залучення фінансування в екологічні проекти, метою яких є енергозбереження та енергоефективність. Так, у першому читанні 19 грудня 2019р. прийнято проєкт Закону “Про спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів” (№2284). Законопроєктом пропонується упровадити до вітчизняного законодавства принципи і процедури ринку “зелених” облігацій, які б відповідали міжнародним нормам.

Індекс екологічної ефективності (2018р.)¹⁸⁵

Рейтинг	Країна	Охорона довкілля	Санітарний стан довкілля	Життєздатність екосистеми
1	Швейцарія	87,42	93,57	83,32
2	Франція	83,95	95,71	76,11
3	Данія	81,60	98,20	70,53
4	Мальта	80,90	93,80	72,30
5	Швеція	80,51	94,41	71,24
109	Україна	52,87	64,44	45,16

Індекс ефективності боротьби зі змінами клімату (2020р.)¹⁸⁶

Рейтинг	Країна	Оцінка
4	Швейцарія	75,77
5	Данія	71,14
6	Марокко	70,63
7	Велика Британія	69,80
8	Литва	66,22
17	Україна	60,60

¹⁸² Розпорядження КМУ “Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року” №117 від 20 лютого 2019р.

¹⁸³ Індекс розраховується за 24 показниками ефективності в 10 категоріях, що зокрема охоплюють стан здоров'я, довкілля та життєздатність екосистеми та ін.

¹⁸⁴ Методологічний підхід Індексу оцінює ефективність країн за чотирма категоріями: викиди ПГ (40% загальної оцінки), використання ВДЕ (20% загальної оцінки), рівень енергоспоживання (20% загальної оцінки), реалізація кліматичної політики (20% загальної оцінки). Рейтинг складено німецькими організаціями *New Climate Institute*, *Germanwatch* та *Climate Action Network*. Докладно див.: Burck J., Hagen U., Höhne N., Nascimento L., Bals Ch. Climate Change Performance Index, Results 2020, <https://www.climate-change-performance-index.org/sites/default/files/documents/ccpi-2020-results-191209.pdf>.

¹⁸⁵ Складено за: 2018 EPI Results. – Environmental Performance Index, https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-topline?country=&order=field_epi_score_new&sort=desc.

¹⁸⁶ Цього року не були визначені країни-лідери, які б засвідчили покращений результат (порівняно з 2019р.) імплементації кліматичної політики. Складено за: Burck J., Hagen U., Höhne N., Nascimento L., Bals Ch. Climate Change Performance Index, Results 2020.

Оцінки засвідчують глобальне погіршення результатів кліматичної політики.

¹⁸⁷ Новий Уряд на початку своєї роботи прогнозував ще більше підвищення ставок екологічного податку за викиди шкідливих речовин.

¹⁸⁸ Порядок сплати екологічного податку визначається ст.240-250 Податкового кодексу України і сплачується: (1) за викиди в атмосферне повітря забруднюючих речовин стаціонарними джерелами забруднення, скиди забруднюючих речовин у водні об'єкти; (2) за утворення радіоактивних відходів та тимчасове зберігання радіоактивних відходів понад установлені особливими умовами ліцензії строк.

ІНДЕКС ЕКОНОМІЧНОЇ СПРОМОЖНОСТІ НАСЕЛЕННЯ у 2019р.

Запроваджений у 2017р. Центром Разумкова **Індекс економічної спроможності населення** для випадку України (*Індекс*) характеризує не лише традиційно розглядувану купівельну спроможність населення, але й економічну стійкість – здатність “усередненого” домогосподарства (сукупності більшості домогосподарств чи суспільства в цілому) до життєдіяльності за умови втрати джерел поточного доходу впродовж певного періоду часу¹.

В *Індексі* інтегруються різні аспекти поточної купівельної спроможності, доступу до грошових ресурсів, а також фінансової стійкості громадян (насамперед, у частині їх заощаджень), що може слугувати оцінкою стану і тенденцій соціально-економічного середовища України загалом. Саме економічна стійкість є однією з найважливіших умов відчуття життєвої захищеності, впевненості в завтрашньому дні – отже, можливостей побудови довгострокових життєвих стратегій, в т.ч. стратегій економічної поведінки, загалом умовою позитивного соціального самопочуття (психологічного благополуччя).

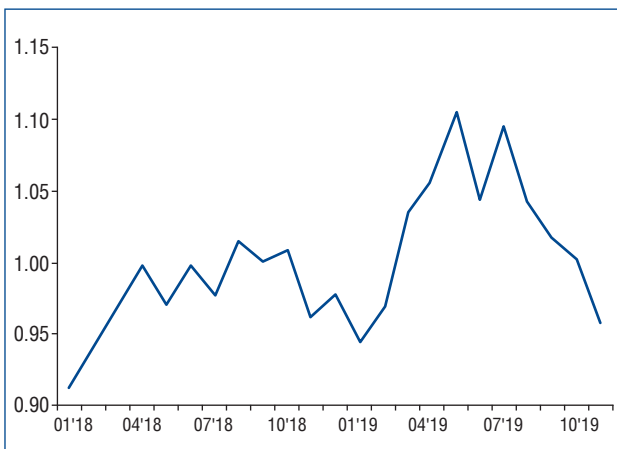
Соціально-економічна ситуація в Україні, яка відбивається у значеннях *Індексу* упродовж 2018-2019рр., має наступну динаміку. Стосовно ж останніх показників, то значення **Індексу економічної спроможності населення (Індексу) у грудні** (за даними станом на кінець листопада 2019р.) **склало 96, що є найнижчим показником року за виключенням зимових місяців** (діаграма “*Індекс економічної спроможності населення*”).

Такий **результат був очікуваний**, зважаючи на негативну динаміку погіршення рівня, започатковану з серпня 2019р. (періоду, який співвідноситься з діяльністю нової владної команди). Серед складових погіршення останнього періоду слід зазначити:

- гальмування підвищення середніх зарплат – з серпня по листопад середня номінальна зарплата не зросла – у вересні – 10 687 грн., у листопаді – 10 679 грн.² Реальна середня зарплата, зважаючи на прискорення інфляції в осінні місяці, навіть зменшилася приблизно на 1%;
- зростання заборгованості з виплат заробітної плати – на кінець липня заборгованість складала 2,7 млрд. грн., а у жовтні-листопаді сягнула 3,2-3,4 млрд. грн.;
- залишаються незадовільними показники, пов’язані з кредитуванням населення (низькі обсяги кредитування за збереження високих кредитних ставок) – з листопада 2018р. по листопад 2019р. обсяг кредитів домогосподарствам зріс лише на 4,4%, а відсоткові ставки за новими кредитами домогосподарствам (за той самий період) зросли з 31% до 33%;
- погіршення розрахунків у житлово-комунальній сфері (внаслідок збереження високих тарифів і вказаної консервації зарплат) – місячний рівень покриття оплатою нарахованих сум за житлово-комунальні послуги в листопаді впав нижче 50%;
- зниження показників зайнятості в осінньо-зимовий період, порівняно з весняно-літнім (хоча це сезонне явище, в т.ч. внаслідок повернення частини “заробітчанин” з сільськогосподарських робіт за кордоном, проте його вплив на оцінку добробуту є значним);
- продовження зниження чисельності наявного населення та погіршення його структури в Україні.

Стосовно **прогнозу Індексу у 2020р.**, то його динаміка знаходитиметься під впливом низки суперечливих факторів. Так, *з одного боку*, якщо вдасться утримати (хоча б слабку) позитивну економічну динаміку, заробітні плати також відновлять зростання, утримаються високі обсяги приватних переказів з-за кордону, а інфляційні та девальваційні очікування не матимуть шокового характеру. *З іншого* – високі ризики пов’язуються з курсовою невизначеністю, значними залишатимуться заборгованості та рівень розрахунків у житлово-комунальній сфері. Як і попередніми роками, низьким буде доступ домогосподарств до кредитних ресурсів (хоча Уряд обіцяє запровадити широкі кредитні програми, в т.ч. для малого бізнесу). Загалом, безпосередньо значення **Індексу** суттєво залежатиме від того, наскільки нинішня владна команда зможе запропонувати та започаткувати позитивні структурні зрушення, не зменшуючи при цьому реальні доходи населення.

Індекс економічної спроможності населення



¹ Докладніше див.: Шангіна Л., Юрчишин В. Індекс поточної економічної спроможності: комплексна оцінка соціально-економічної ситуації в Україні, Заповіт, 2017р.

² Тут і далі використані офіційні дані, подані на сайтах Держстату і НБУ.

ЕНЕРГЕТИКА

Для української енергетики 2019р. став роком радикальних, але водночас суперечливих реформ, що створюють високі ризики для євроінтеграції цієї галузі економіки, інтересів виробників й споживачів енергетичних ресурсів.

У 2019р. реформи, розпочаті раніше, продовжувалися, але вони позначилися низькою якістю законодавчої діяльності та недостатньою активністю Уряду з імплементації Енергетичної стратегії України до 2035р. Натомість, новопризначений Міністр енергетики та захисту довкілля України О.Оржель висловив ідею розробки нової Енергетичної стратегії на заміну чинній. Однак, обґрунтованих аргументів на користь цього кроку ним не було наведено.

Перш за все слід відзначити, що невизначеність правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), утвореної після прийняття відповідного рішення Конституційного Суду¹, спричинила зростання політичного впливу на галузь, Це, своєю чергою, помітно уповільнило процес реформування ринків енергетики та комунальних послуг на принципах, визначених у Договорі про приєднання України до Енергетичного співтовариства².

По-друге, тривалий виборчий процес та кадрове перезавантаження Верховної Ради і Кабінету Міністрів також зумовили зниження темпів імплементації законодавства ЄС та прийняття низки суперечливих законодавчих актів.

По-третьє, створення об'єднаного Міністерства енергетики та захисту довкілля стало викликом, який полягає в необхідності зміни архітектури цього центрального органу державної влади, налагодженні взаємодії між секторами галузі та учасниками ринку. Існують великі сумніви щодо актуальності об'єднання двох міністерств, у т.ч. з огляду на значне ускладнення керованості новоутвореної структури в умовах "кадрового голоду".

У цілому, після обрання нових Президента та Парламенту й формування Уряду помітних позитивних зрушень у роботі енергетичного комплексу не відбулося. У багатьох випадках реалізація політики здійснювалася без належної оцінки, проте з ігноруванням попередніх напрацювань і позицій учасників ринку, зокрема, в питаннях імпорту електричної

енергії, аудиту вуглевидобувних підприємств та стимулювання відновлювальної енергетики.

Головні здобутки і виклики

Спроби нової влади врегулювати правовий статус НКРЕКП згідно з рішенням КСУ шляхом прийняття відповідного Закону³, призвели до збільшення можливостей політичного маніпулювання цим органом та порушення європейського законодавства, зокрема через встановлення Регулятором граничних цін у сегментах ринку електроенергії, а також з огляду на збільшення можливостей впливу цього органу на суб'єктів ринку через посилення ліцензійного контролю. Також створені ризики для незалежної та професійної діяльності НКРЕКП внаслідок недостатньо чіткого визначення статусу органу, заангажованого порядку звільнення й ротації членів Нацкомісії. Через можливість обрання членами конкурсної комісії народних депутатів України, представників центральних органів виконавчої влади, правоохоронних органів є ймовірність політизації добору кандидатів у члени Регулятора⁴.

Транзит газу у 2019р. склав 89,6 млрд. м³, що на 3% більше за показники попереднього року. Конфлікт між урядовою позицією й баченням НАК "Нафтогаз України" щодо процесу відокремлення оператора ГТС було врегульовано після зміни Уряду⁵. Це дозволило укласти п'ятирічний контракт на транзит газу з ПАТ "Газпром"⁶. Проте, реформа газового сектору значною мірою втратила свою цінність через подальшу участь НАК "Нафтогаз України" як посередника транзиту російського газу між російською монополією й новоутвореним Оператором ГТС України.

Реформа корпоративного управління у нафтогазовій сфері обмежилася лише вимогою Уряду щодо цілей НАК "Нафтогаз України" в частині провадження ринкової діяльності та виконання спеціальних функцій⁷ – жодних кадрових рішень стосовно невиконання програми нарощування видобутку та збитковості Оператора ГТС України прийнято не було.

¹ Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) ч.1 ст.1, п.2 ч.1 ст.4, ч.1, абз. першого, другого ч.2 ст.5, абз. другого, третього, четвертого, п'ятого, тридцять дев'ятого, сорокового ч.3, ч.6 ст.8 Закону України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг" (справа про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг) №5 від 13 червня 2019р.

² Закон України "Про ратифікацію Протоколу про Приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства".

³ Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг".

⁴ Аналіз положень Закону України "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конституційних принципів у сферах енергетики та комунальних послуг" див.: Dixi Group Alert: Зміни до закону про енергетичного регулятора є тимчасовим рішенням. – Dixi Group, 20 грудня 2019р., <http://dixigroup.org/news/dixi-group-alert-zmini-do-zakonu-pro-energetichnogo-regulyatora-ye-timchasovim-rishennyam>.

⁵ Див.: Постанова КМУ "Про відокремлення діяльності з транспортування природного газу та забезпечення діяльності оператора газотранспортної системи" №840 від 18 вересня 2019р.; Постанова НКРЕКП "Про прийняття попереднього рішення про сертифікацію оператора газотранспортної системи" №2482 від 22 листопада 2019р.

⁶ Тексту транзитного контракту немає у відкритому доступі, що робить неможливим його детальний аналіз.

⁷ Розпорядження КМУ "Про встановлення чітких цілей діяльності для державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких 100 відсотків акцій (часток) належать державі, функції з управління якими чи управління корпоративними правами щодо яких здійснює Кабінет Міністрів України, на 2019 рік" №456 від 26 червня 2019р.

Завдяки запуску електронних аукціонів і конкурсів на укладання угод про розподіл продукції досягнуто певного прогресу в частині впровадження конкурентних процедур надання надр у користування⁸. Однак проблеми із залученням достатньої кількості іноземних інвестицій у газовидобуток залишаються. Поряд із цим, назріла необхідність перегляду концепції стимулювання видобутку газу. За підсумком 12 місяців 2019р. видобуток природного газу в Україні, порівняно з попереднім роком, зменшився на 1% і склав 20,7 млрд. м³. Водночас ДК “Укргазвидобування” знизила видобуток газу на 3,7% – до 14,8 млрд. м³.

Варто зазначити, що у 2019р. стали відомі подобиці маніпулювання НАК “Нафтогаз України” із даними т.зв. товарного газу й технологічного газу. Тобто, протягом 2015-2018рр. державний монополіст демонстрував зростання видобутку газу лише на цифрах, тоді як насправді зростали показники виробничо-технологічних витрат⁹.

Центральними органами виконавчої влади була створена нормативно-правова база для роботи нового ринку електроенергії, проте сам ринок було запущено в досить жорстко регульованому режимі. Залишаються відкритими питання: сертифікації оператора системи передачі; запровадження ринку допоміжних послуг; удосконалення механізму покладання спеціальних обов’язків¹⁰ та поступового приведення цін для усіх категорій споживачів до ринкових індикативів.

Водночас, діюча система покладання спеціальних обов’язків й відкриття ринку для імпорту електроенергії з Росії створила дискримінаційні умови для атомної генерації, а також суперечить багаторічній роботі державних органів влади України щодо інтеграції з європейською енергомережею. Сукупний обсяг генерації електроенергії в Україні у 2019р. зменшився на 1,7%, порівняно з минулим роком, до 152,04 млрд. кВт*год. Українські компанії розпочали імпорт електроенергії до вітчизняної енергосистеми в істотних обсягах з липня 2019р., коли країна лібералізувала ринок поставок електричної енергії з Білорусі та РФ. Таким чином, у II половині року в об’єднану енергосистему України надійшло 2,6 млрд. кВт*год., що склало більше 30% експорту електроенергії. Незважаючи на деякі зміни у структурі генерації, обсяги споживання електроенергії залишилися без істотних змін, на рівні 122 млрд. кВт*год.

Протягом року в Україні відчутним був прогрес в імplementації європейських засад до нормативно-правової бази для атомної промисловості¹¹. Був прийнятий Закон України, що імplementує Директиви Ради 2014/87/Євратом, 2013/59/Євратом, 2006/117/Євратом¹².

Різнопланові перевірки та міжнародні спостерегачі вкотре підтвердили високий рівень ядерної безпеки та дотримання усіх стандартів МАГАТЕ на об’єктах НАЕК “Енергоатом”. Це при тому, що компанія потерпає від хронічного недофінансування через низькі тарифи та покладання на неї спеціальних обов’язків.

Після запровадження нової моделі ринку ціни електроенергії для українських промислових споживачів збільшилися у середньому на 25%, для побутових споживачів тарифи не змінилися¹³. Тарифи на комунальні послуги протягом 2019р. продовжували зростати. Зокрема в I кв. 2019р. внаслідок збільшення вартості природного газу на 24% відбулося зростання тарифів на тепло¹⁴, які не перевищили відсоток зростання вартості газу. Незважаючи на зменшення ціни природного газу у III-IV кв. 2019р.¹⁵, відбулося зростання платежів за гаряче водопостачання в середньому на 15% залежно від регіонів України¹⁶, а тарифи на теплопостачання у бік зменшення були перераховані лише за грудень 2019р.

Для альтернативної енергетики в цілому 2019р. слід вважати роком врегулювання проблемних питань на ринку електромобілей¹⁷, швидкого нарощування потужностей ВДЕ, з одночасним суттєвим збільшенням фінансового навантаження на споживачів. Загальний дохід підприємств у сфері ВДЕ у 2019р. склав 28 млрд. грн., а встановлена потужність об’єктів відновлювальної енергетики України була збільшена до 5 ГВт, що у 2,3 рази більше за показники попереднього року. Маючи найбільший в Європі зелений тариф, Україна наблизилася до межі технологічного обмеження будівництва нових електростанцій з використанням ВДЕ. Натомість споживачі накопичили багатомільярдні борги на ринку електроенергії за рахунок перехресного субсидювання, що стримує виконання Енергетичної стратегії України до 2035р. та, відповідно, трансформаційний перехід від використання викопних видів палива до екологічно чистої енергії.

⁸ Постанова КМУ “Про внесення змін до Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами” №558 від 19 червня 2019р.

⁹ Інформація з офіційного сайту АТ “Укргазвидобування”, www.ugv.com.ua.

¹⁰ Постанова КМУ “Про внесення змін до Положення про покладання спеціальних обов’язків на учасників ринку електричної енергії для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії” №1003 від 9 грудня 2019р.

¹¹ Указ Президента України “Про заходи з підтримки розвитку ядерної енергетики та підвищення рівня безпеки у сфері використання ядерної енергії” №104 від 4 квітня 2019р.

¹² Закон України “Про внесення змін до деяких законів України у сфері використання ядерної енергії” (від 18 вересня 2019р.).

¹³ Дані про функціонування сегментів ринку електроенергії з платформи прозорості ДП “Оператор ринку”, <https://www.oree.com.ua>.

¹⁴ Постанова НКРЕКП “Про встановлення тарифів на послуги з централізованого опалення та централізованого постачання гарячої води, що надаються населенню комунальним підприємством “ТЕПЛОЕНЕРГО” Дніпровської міської Ради, яке є виконавцем цих послуг” №1775 від 10 грудня 2018р.

¹⁵ Прейскурант на природний газ із ресурсів НАК “Нафтогаз України”, www.naftogaz.com.

¹⁶ Постанова НКРЕКП “Про внесення змін до постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, від 16 червня 2016 року” №2468 від 22 листопада 2019р.

¹⁷ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення доступу до інфраструктури зарядних станцій для електромобілів” (від 11 липня 2019р.).

Відтак, ключовий виклик для розвитку ВДЕ – удосконалення первинного та вторинного законодавства в частині зниження зеленого тарифу шляхом впровадження аукціонної моделі підтримки учасників ринку ВДЕ, а також розвитку балансуєчих і акумулюючих потужностей. У 2019р. в Україні введено в експлуатацію 4505 МВт потужностей відновлюваної електроенергетики, інвестиції за рік склали близько €3,7 млрд. Завдяки таким високим темпам впровадження Україна посіла 8 місце в рейтингу інвестиційної привабливості в цьому секторі, порівняно з 63 позицією у 2018р.¹⁸

Проблемні питання вугільного сектору енергетики не знайшли у 2019р. навіть часткового вирішення. Галузь перебуває в занепаді через недостатнє фінансування та відсутність ефективних заходів з ліквідації збиткових вугледобувних і вуглепереробних підприємств, а також реструктуризації економіки вугледобувних регіонів. Унаслідок несформованого ринку вугільної продукції, кошти, передбачені в Держбюджеті-2019 на структурні реформи, були вкотре спрямовані на погашення заборгованості із заробітної плати. У січні-грудні 2019р. українські шахтарі видобули 24,8 млн. т енергетичного вугілля, що на 9,3% менше ніж минулого року. З цього обсягу приватні підприємства видобули 22,1 млн. т палива, або на 7,4% менше, порівняно з 2018р.

Обсяги транзиту нафти зменшилися, порівняно з 2018р., на 14% – до 13,5 млн. т. Цей факт підтверджує, що Росія продовжує реалізовувати свою довгострокову стратегію зниження транзитної залежності її енергетичних компаній від українських трубопровідних маршрутів, не лише з транзиту газу, але й нафти.

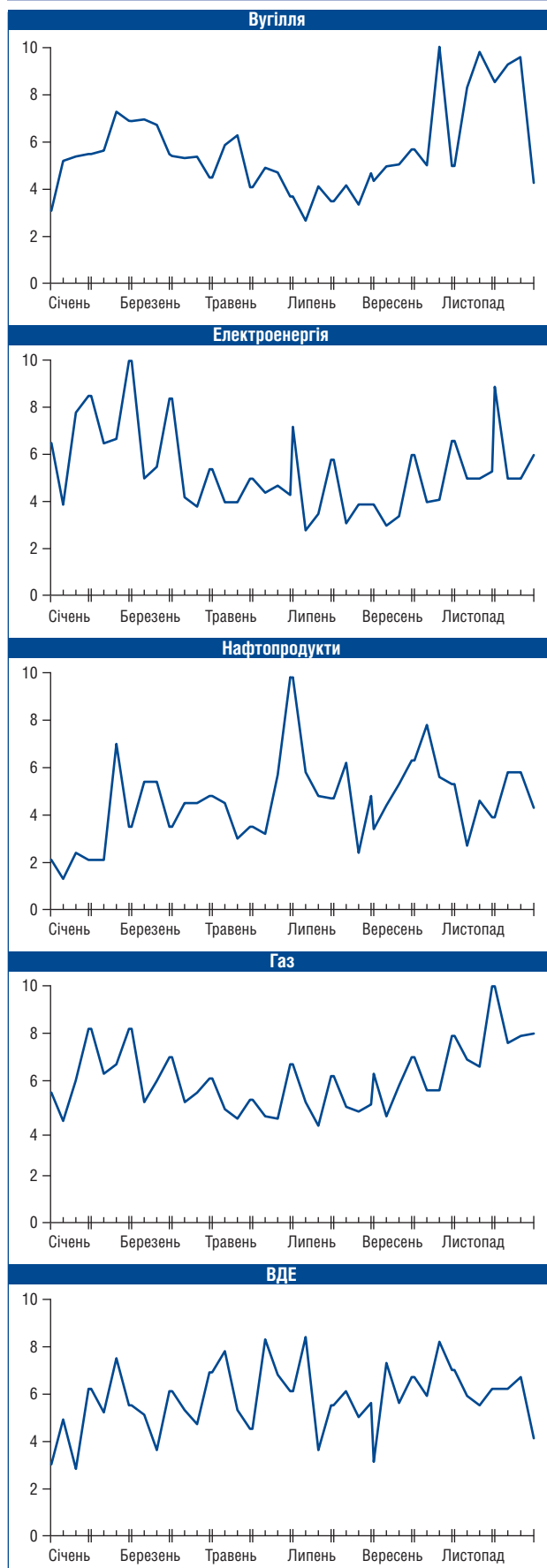
У частині екологічної проблематики важливим досягненням стало схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення¹⁹. Водночас, практичне втілення Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок (НПСВ) ще не розпочиналося. Внесені зміни лише відкладають у часі виконання екологічних заходів й не вирішують головного завдання – створення та запровадження практичних фінансових механізмів реалізації НПСВ.

Державна програма “теплих кредитів”, як й попередні роками, фінансувалася незадовільно. Незважаючи на це, в частині імплементації європейського законодавства Україна загалом продовжувала курс, закладений у попередні періоди. Урядом були визначені національної цілі України з енергоефективності на період до 2020р., розпочав свою роботу Фонд енергоефективності. Водночас, деякі вкрай важливі положення Директив 2012/27/ЄС, 2010/31/ЄС, 2010/30/ЄС так і не увійшли до українського законодавства, що спричинило відсутність дієвих інструментів для належної організації заходів з підвищення енергоефективності.

¹⁸ Climatescope 2019. – Bloomberg NEF, <http://global-climatescope.org/results>.

¹⁹ Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення” №402 від 22 травня 2019р.

Індекс активності ринкового середовища енергетичної галузі України у 2019р.*



*Індекс розроблений експертами Центру Разумкова та публікується вперше. Методологічні основи цього індикативу будуть розкриті в наступних виданнях Центру.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

Очікування більшості громадян від нової влади зміни базових акцентів державної політики та відновлення державної турботи про людину не справдилися. Поки в соціальній політиці влада керується неоліберальними підходами, антисоціальний ефект яких підсилюється браком коштів на виконання раніше взятих зобов'язань перед громадянами. На практиці це означає відхід від конституційно закріпленого соціального характеру Української держави.

Основні соціальні показники та оцінка проведених реформ

Упродовж 2019р. спостерігалось штучне стримування бюджетних витрат, зокрема соціального спрямування, що стало наслідком невиконання доходної частини бюджету¹. За три квартали 2019р. загальні витрати не профінансовано більш ніж на 65 млрд. грн.²

Дефіцитом бюджету зумовлений бюджетний секвестр 2019р.: “припинення проведення Казначейством платежів та реєстрації бюджетних зобов'язань за видатками та надання кредитів загального фонду держбюджету (крім захищених видатків бюджету)”³, зокрема було заблоковано фінансування проектів розвитку, за рахунок яких підтримується та розвивається соціальна інфраструктура на місцях⁴.

Попри те, що обмеження не торкнулося т.зв. захищених статей, складнощі виникли з фінансуванням заробітних плат, що сплачуються за рахунок субвенцій місцевій владі. Так, у 2019р. субвенції було спрямовано на місця без урахування фактичних потреб, зокрема дефіцитними є медична та освітянська субвенції, що спричинило значну заборгованість із заробітної плати.

Заходи бюджетного секвестрування почалися ще влітку, коли було затримано трансфер для міст з Фонду регіонального розвитку на 7,6 млрд. грн. і скорочені на 2,5 млрд. грн. субвенції на соціально-економічний розвиток. 31 жовтня було проголосовано Закон про внесення змін до бюджету, яким було знижено план доходів на 2019р. на 20,4 млрд. грн.⁶ У листопаді Фонд соціального страхування України призупинив виплати за т.зв. лікарняними у зв'язку з перевитратою коштів⁷. Також у листопаді влада скасувала Постанову⁸ про встановлення граничних тарифів на послуги ЖКГ⁹. Пояснювалося це тим, що обмеження тарифів призведе до “зайвих” витрат бюджету в розмірі 7 млрд. грн.

На перший погляд така ситуація не є катастрофічною¹⁰. Проте, неузгодження меморандуму з МФВ, незадовільна ситуація з наповненням бюджету, боргове навантаження, що поглинає ефект зростання економіки (див. розділ *Економіка*), формують загрозливіші побічні ефекти в соціальній сфері.

Традиційно демонструє суперечливі тенденції та сезонну нестабільність ринок праці. Зростає рівень зайнятості та знижується рівень безробіття у II-III кв. Збільшення зайнятості традиційно відбувається

Виконання видатків Державного бюджету за деякими соціальними програмами⁵, млрд. грн.

Показник	Всього			У т.ч. загальний фонд		
	План-2019	Виконано	% виконання	План січень-вересень	Виконано	% виконання
Охорона здоров'я	36,6	24,9	62,9	28,9	23,6	81,5
Освіта	56,9	35,9	63,2	27,3	23,6	86,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	220,2	156,5	71,1	152,8	148,2	97,0
у т.ч. соціальний захист пенсіонерів	182,2	132,8	72,9	195,4	188,1	96,3
Кошти, що передаються до місцевих бюджетів	274,6	200,2	72,9	195,5	188,1	96,3

¹ За 11 місяців недоотримано більш ніж 60 млрд. грн. доходу, відставання від плану на початок грудня 2019р. перевищено на 20%.

² Висновок про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2019р. у січні-вересні. – Рахункова палата, рішення №33-8 від 26 листопада 2019р., https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/33-8_2019/Vysn_33-8_2019.pdf.

³ Див.: Кабмін останавливает финансирование бюджетных программ из-за провала плана по доходам. Документ. – СТРАНА.ua, 18 декабря 2019г., <https://strana.ua/news/240154-iz-za-problem-s-postupleniem-dokhodov-v-budzheth-ne-budut-profinansirovany-nekotorye-programmy.html>.

⁴ Це є свідченням системної кризи фінансової системи.

⁵ Висновок про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2019р. у січні-вересні. Затверджено рішенням Рахункової палати від 26 листопада 2019р. № 33-8, https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/33-8_2019/Vysn_33-8_2019.pdf.

⁶ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2019 рік”.

⁷ Роз'яснення щодо призупинення і відновлення виплат Фондом. – Фонд соціального страхування України, 21 листопада 2019р., <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/966666>.

⁸ Постанова КМУ “Деякі питання захисту прав споживачів житлово-комунальних послуг” №560 від 26 червня 2019р.

⁹ Уряд вжив заходи для сталого проходження зими – Міністерство енергетики та захисту довкілля України, 15 листопада 2019р., http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article.jsessionid=7BC92956B2FBD5A1DE45E360740DC.app1?art_id=245419287&cat_id=35109.

¹⁰ Наприклад, наприкінці 2016р. дефіцит бюджету був у 2 рази більше за поточні значення.

завдяки сезонному поживленню зокрема в секторі *HoReCa* (готельно-ресторанний бізнес), сфері туризму, транспорту, логістики¹¹. Проте у I та IV кварталах ринок демонструє зворотні тенденції (діаграма “Рівні безробіття та зайнятості в Україні”). У жовтні 2019р. число безробітних становило 259,3 тис. осіб, проте вже в листопаді цей показник становив 288 тис. У грудні 2019р. число безробітних в Україні знову помітно збільшилося і склало 338,2 тис. осіб.

Дані приватних кадрових платформ свідчать, що на ринку праці зміцніла тенденція, коли в центрі уваги опинився працівник, а не роботодавець. Така ситуація спостерігається останніми роками і пов’язана в першу чергу з глобальною конкуренцією за трудові ресурси і трудовою міграцією.

Попри зростання пропозиції робочої сили (на 0,6%)¹⁴, ринок праці стає дедалі вужчим: зберігаються складнощі із заповнення наявних вакансій. Частка фірм, які зазначили, що брак кваліфікованих працівників обмежує збільшення виробництва, сягнула 34% – максимуму з 2006р.¹⁵ Одним з пояснень є зміна структури міграції, коли у 2019р. зросла частка дозволів і заяв на працевлаштування в Польщі та Чехії у промисловості, транспорті та будівництві, що, відповідно, ускладнило заповнення наявних вакансій на внутрішньому ринку України¹⁶.

За інформацією Світового Банку, Україна перебуває у групі країн-лідерів за динамікою трудової міграції¹⁷. За даними Мінсоцполітики, за кордоном

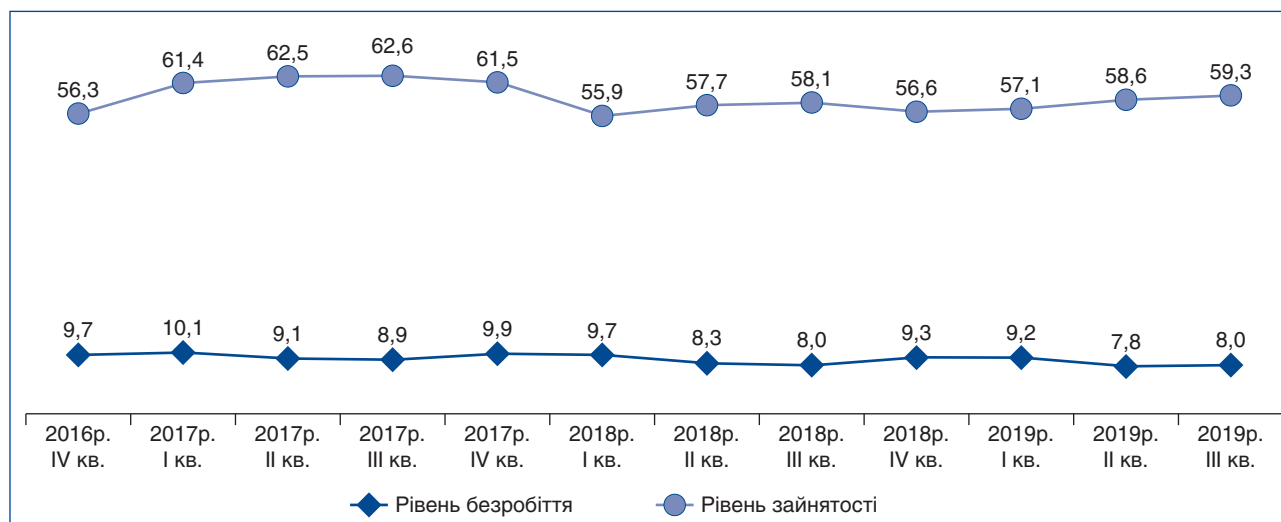
Зареєстровані безробітні та кількість вакансій в Україні* у 2019р.¹³

	Зареєстровані безробітні, тис. осіб	Кількість вакансій, тис. од.	Навантаження зареєстрованих безробітних на одну вакансію, осіб
Січень	364,3	67,8	5
Лютий	367,0	84,5	4
Березень	340,7	100,0	3
Квітень	311,4	90,8	3
Травень	300,9	96,2	3
Червень	287,1	93,2	3
Липень	280,8	95,4	3
Серпень	275,0	108,2	3
Вересень	268,2	100,9	3
Жовтень	259,3	102,8	3
Листопад	288,9	80,9	4
Грудень	338,2	59,0	6

* Без урахування тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, м.Севастополя та частини тимчасово окупованих територій Донецької та Луганської областей.

постійно працюють близько 3,2 млн. українців, а до самого процесу трудової міграції залучено приблизно 7-9 млн. осіб¹⁸ – чверть населення країни. За інформацією кадрового порталу *hh.ua*, кількість резюме пошукачів, готових до переїзду до країн ЄС, за два

Рівні безробіття та зайнятості в Україні¹², %



¹¹ Сезонный ажиотаж на рынке труда в Украине: кого ищут и сколько платят – HR-Лига, 28 мая 2019г., <https://hrliga.com/index.php?module=news&op=view&id=20291>.

¹² Укрстат. Експрес випуск, <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/09/131.pdf>.

¹³ Державна служба статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹⁴ Інфляційний звіт НБУ, <https://bank.gov.ua/news/all/inflyatsiyinyi-zvit-jovten-2019-roku>.

¹⁵ Там само.

¹⁶ До речі, найвищі темпи зростання заробітних плат спостерігались у видах діяльності, де найгостріше відчувався брак кваліфікованих працівників: промисловості та будівництва.

¹⁷ Record High Remittances Sent Globally in 2018 – World Bank, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/08/record-high-remittances-sent-globally-in-2018>.

¹⁸ За кордоном постійно працюють більше 3 мільйонів українців – міністр. – Економічна правда, 23 серпня 2019р., <https://www.epravda.com.ua/news/2019/08/23/650914>.

роки збільшилася, причому за деякими професійними сферами – більш ніж у 4 рази. Найбільше зростання зафіксоване у професійній сфері “домашній персонал”, де за останній рік було розміщено у 4,44 рази більше резюме, ніж у період з травня 2016р. до травня 2017р.¹⁹

За статистикою Національного банку України, загальна сума приватних трансфертів за підсумками трьох кварталів склала \$8,7 млрд²¹. Із них до \$2,5 млрд. припадають на “схемні операції”, коли за фіктивними договорами на виконання послуг заводиться валюта, яка потім використовується у “тіньовій” економіці та корупційному обігу. З решти (\$6 млрд.) – частина йде як оплата роботи українських фахівців на ІТ-аутсорсінг²².

Що стосується переказів від заробітчани, які перебувають за кордоном більше року, то їх внесок є невеликим – дещо більший за \$0,6 млрд. (у підсумку за рік близько \$1 млрд.). До того ж, питома вага переказів українських трудових мігрантів в Україну своїм сім’ям скорочується²³. Це свідчить про те, що трудова міграція стає незворотною, тобто дедалі більше сімей возз’єднуються, забирають дітей і залишаються жити за кордоном (таблиця “Грошові перекази в Україну...”).

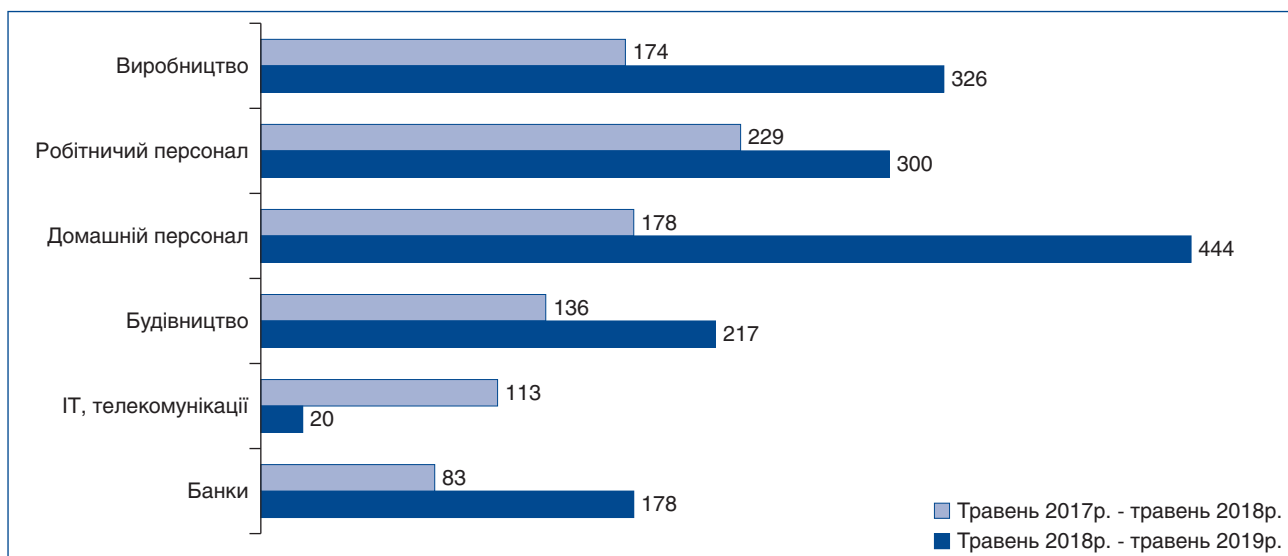
Грошові перекази в Україну з-за кордону²⁴, \$ млн.

	Надходження		
	Усього	у т.ч.:	
		приватні трансферти	від тих, хто працює за кордоном більше року
2015р.	6 959	2 843	1 013
2016р.	7 535	2 741	906
2017р.	9 264	2 995	996
2018р.	11 111	3 200	872
2019р.*	8 746	2 207	676

* За три квартали 2019р.

НБУ грошові трансферти розглядає з точки зору підтримки балансу рахунку поточних операцій²⁵ (як компенсатор дефіциту зовнішньої торгівлі), як один з вирішальних факторів стабілізації внутрішнього валютного ринку²⁶. Як наслідок, кредитно-грошова політика НБУ фактично є опосередкованим стимулятором економічної активності у вигляді трудової міграції та збереження високого рівня природного безробіття (8-10%)²⁷, що розглядається регулятором як необхідна складова режиму інфляційного таргетування.

Динаміка резюме пошукачів, готових до переїзду до країн ЄС²⁰, %



¹⁹ Head Hunter, <https://kiev.hh.ua>.

²⁰ Там само.

²¹ За 10 місяців 2019р. перекази трудових мігрантів з-за кордону становили \$9,7 млрд., до кінця року у НБУ очікують близько 11,5 млрд. доларів. Див.: Заробітчани переказали в Україну \$9,7 млрд – Нацбанк. – ESPRESO.TV, 12 грудня 2019р., https://espresso.tv/news/2019/12/12/zarobitchany_perekazaly_v_ukrayinu_9_7_mlrld_nacbank.

²² Грошові перекази НБУ. – НБУ, https://bank.gov.ua/files/ES/Perekaz_q.pdf.

²³ Див.: Голубева Е. Будем платить за себя и за того дядю: Почему трудовая миграция ведет Украину в тупик. – 112.ua, 14 мая 2019г., <https://112.ua/statji/budem-platit-za-sebya-i-za-togo-dyadyu-pochemu-trudovaya-migraciya-vedet-ukrainu-v-tupik-491629.html>.

²⁴ Грошові перекази НБУ, https://bank.gov.ua/files/ES/Perekaz_q.pdf.

²⁵ Інфляційний звіт НБУ, <https://bank.gov.ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-jovten-2019-roku>.

²⁶ Хоча за 10 місяців отримано переказів в іноземній валюті з-за меж України 165 159 573 грн. При цьому здійснено переказів за межі України на суму 49 159 572 грн. Див.: Обсяги переказів фізичних осіб у іноземній валюті (регіональний розріз). – НБУ, <https://bank.gov.ua/statistic/sector-external/data-sector-external#1>.

²⁷ *Natural rate of unemployment (NRU)* – це частка безробітних, яка відповідає доцільному рівню повної зайнятості в економіці, тобто потенційному ВВП. Цей рівень безробіття не пов’язаний з динамікою економічного зростання. Він залежить від природних причин, таких як: плінність кадрів, міграція, демографічних факторів. Вважається, що природний рівень безробіття становить 4-5% загальної кількості робочої сили. Існуючий рівень безробіття в Україні, як інструмент стримування споживчих цін, з урахуванням українських сучасних надзвичайно складних викликів навряд чи можна вважати адекватної політикою.

І якщо Національний банк збільшення рівня зайнятості та високий попит на робочу силу пояснює фактом зростання економіки впродовж 2019р.²⁸, то з точки зору бізнесу зарплата працівників зростає переважно через кадровий голод.

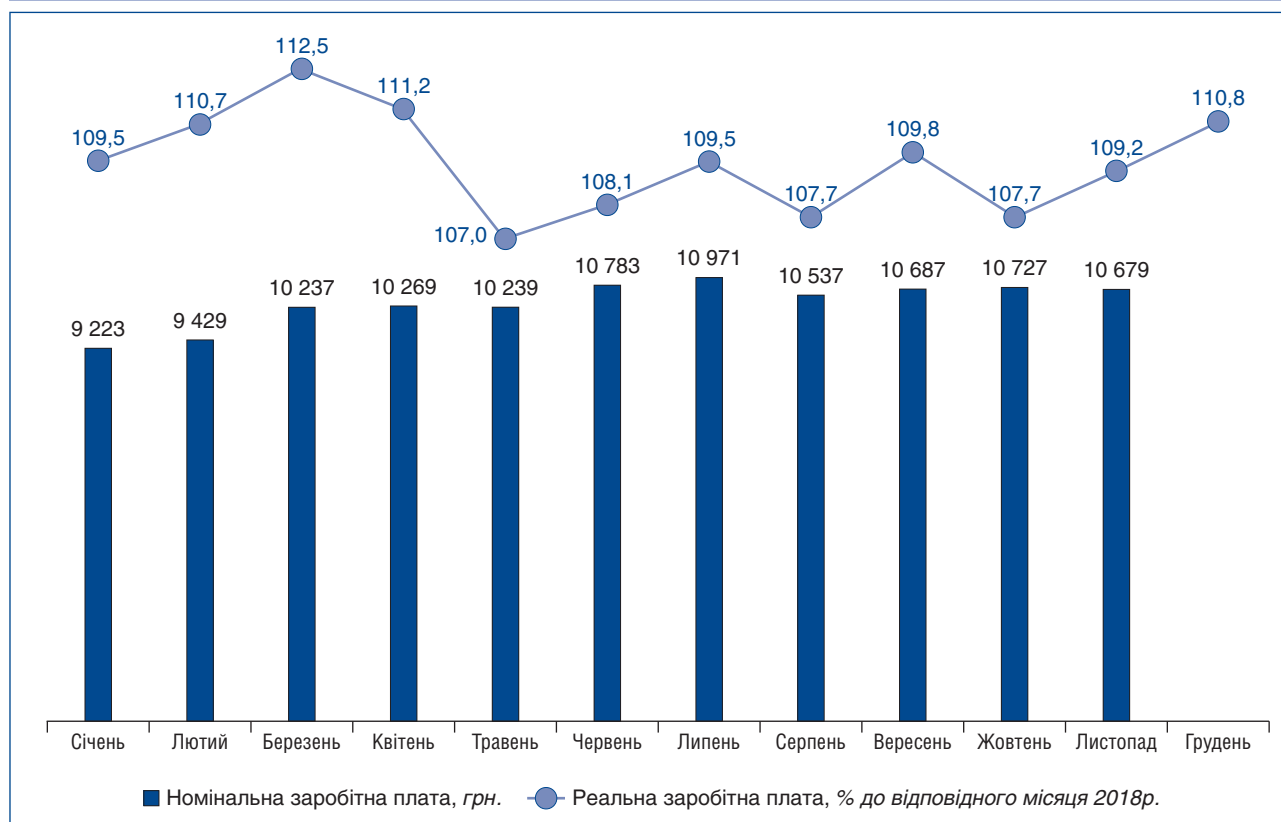
Доходи населення

Упродовж 2019р. зростання доходів населення переважно було зумовлено значними передвиборчими виплатами. Це вплинуло на загальні темпи економічного зростання, яке було зумовлено тимчасовим поживленням приватного споживання²⁹. 3 ІІ кв. на ринок вийшли гроші, сплачені в період президентської виборчої кампанії, яка почалася з березня 2019р.: було запроваджено автоматичну індексацію пенсій; здійснена додаткова разова компенсація у розмірі 2 410 грн. більш ніж для 2 млн. пенсіонерів, розмір пенсій яких не перевищував 1 700 грн.³⁰; пенсійні виплати за червень збільшилися на 1,1 млрд. грн.³¹ Потім була хвиля прихованих підвищень і доплат держслужбовцям – премії, матеріальна допомога тощо³².

За даними *Info Sapiens*, індекс споживчих настроїв стрімко зростає із початку квітня 2019р. (більш як на 30 в.п.) та у вересні сягнув максимального рівня за останні 12 років, але вже в жовтні зростання індексу споживчих настроїв зупинилось, а один з компонентів індексу – очікувані зміни особистого матеріального стану – погіршилися на 5 в.п.³³ Вищий рівень погіршення очікувань щодо особистого матеріального стану спостерігався серед вразливих груп: осіб з доходом нижче середнього, або старше 60 років, або тих, хто проживає в селах та малих містах.

Погіршення рівня економічної спроможності населення України почалося з липня 2019р. Серед складових погіршення останнього періоду слід вказати гальмування процесу підвищення середніх зарплат. Так, з серпня по листопад середня номінальна зарплата не зростала: у вересні становила 10 687 грн., в листопаді – 10 679 грн. Порівняно з жовтнем, розмір середньої номінальної зарплати зменшився на 0,4%. Реальна середня зарплата за прискорення інфляції в осінні місяці навіть зменшилася приблизно на 1%.

Середня заробітна плата в Україні у 2019р.



²⁸ Інфляційний звіт НБУ, <https://bank.gov.ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-jovten-2019-roku>.

²⁹ Так, за даними Держстату, упродовж року середня зарплата по Україні зросла на 19,6%. Реальна заробітна плата зросла на 9%. Хоча у бюджетному секторі зарплати зростали повільніше з огляду на стримане зростання доходів бюджету. Держстат не враховує "тіньові" неформальні доходи, нерегульовані зайнятість і квазітрудова відносина (оформлення через ФОП). Держстат переважно має дані з державного сектору, проте дані малого та середнього бізнесу, аграрного сектору аналізує незадовільно. Наприклад, не пояснює суттєве перевищення зарплат у вакансіях на приватних платформах офіційної зарплати.

³⁰ Індексація пенсій. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/pensij>.

³¹ Про перерахунок пенсій з 1 березня 2019р. та виплати одноразової допомоги. – Пенсійний фонд України, <https://www.pfu.gov.ua/944398-pro-pererahunok-pensij-z-1-bereznya-2019-roku-ta-vyplaty-odnorazovoyi-dopomogy-2>.

³² Див.: Постанови КМУ "Про умови оплати праці працівників державних органів, на яких не поширюється дія Закону України "Про державну службу" №1112 від 24 грудня 2019р.; "Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо впорядкування структури заробітної плати працівників державних органів, судів, органів та установ системи правосуддя у 2019 році" №102 від 6 лютого 2019р.

³³ Info Sapiens, <https://sapiens.com.ua/ua/other-research-single-page?id=98>.

Посилюється залежність виплати пенсій і допомоги від отримання Пенсійним фондом позичок з єдиного казначейського рахунку. У січні-листопаді 2019р. за рахунок ЄКР надано позики на покриття тимчасових касових розривів Пенсійному фонду загалом у сумі 111,1 млрд. грн., з яких повернуто 100,8 млрд. грн., а загальний обсяг заборгованості Пенсійного фонду за відповідними позиками на 1 грудня 2019р. з урахуванням заборгованості попередніх років, становив 58,3 млрд. грн. та збільшився від початку року на 5,5 млрд. грн.³⁴

Вкотре не запропоновано вирішення багаторічної проблеми повернення на ЄКР 48,05 млрд. грн., залучених у 2007-2014рр. на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду, та з урахуванням зростання у 2019р. такої заборгованості ризику неповернення цих коштів дедалі збільшуються³⁵. Отже, порівняно з минулим роком, фінансовий стан Пенсійного фонду не поліпшується, навпаки збільшується його залежність від ресурсів Державного бюджету та позик за рахунок ЄКР.

Соціальні аспекти економічного курсу Уряду

З одного боку, діючий Уряд не можна звинувачувати в низькому рівні існуючих соціальних стандартів, у т.ч. пенсій та заробітних плат. Уряд не мав достатньо часу для отримання більш позитивних результатів. Проте, з іншого боку, динаміка погіршення рівня економічної спроможності населення України почалася з серпня 2019р. – періоду діяльності нового Уряду (див. детальніше розділ *Економіка*).

Саме економічна модель, що запроваджується діючим Урядом, здатна призвести до поглиблення критичного стану у країні. Так, у соціальній сфері Кабінет Міністрів послідовно здійснює неоліберальний курс, орієнтований переважно на побажання та рекомендації МВФ і західних партнерів. Фактично Урядом здійснюється курс на десоціалізацію держави. Головною метою анонсованих реформ у соціальній сфері фактично є скорочення соціальних витрат,

поступове підвищення податкового тягаря для населення³⁶, тотальна фіскалізація бізнесу³⁷, скорочення соціальних прав.

Механізми здійснення структурних економічних реформ знайшли відображення в Указі Президента “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави”, в якому Кабінету Міністрів доручено до 31 грудня 2019р. реалізувати комплекс заходів у сферах трудових відносин, соціального захисту населення та охорони здоров’я³⁸. Слід підкреслити, що далеко не всі доручення, окреслені в Указі Президента, можна було виконати до кінця року. Наприклад, РНБО доручила Уряду до 1 січня 2020р. погасити заборгованість із зарплати шахтарям держшахт і запобігти виникненню заборгованості в майбутньому³⁹. Але в такому випадку потрібно вирішувати – закривати шахти або виставляти їх на приватизацію. Це неможливо зробити за вказаний термін.

Одним із головних пріоритетів нового Уряду оголошена реформа ринку праці⁴⁰. Запропонований Урядом новий варіант проекту Трудового кодексу⁴¹ (проект Закону “Про працю”⁴²) може вважатися ілюстрацією “суперліберального” (чи антисоціального) характеру його політики. Згідно з проектом документа, трудові відносини будуватимуться “на умовах нової форми трудових договорів “за домовленістю” з роботодавцями, які “матимуть пріоритет над нормами Трудового кодексу і міститимуть мінімальні гарантії”⁴³. Відповідно до зазначеного законопроекту, Україна буде відступати від стандартів, передбачених конвенціями Міжнародної організації праці, а також від зобов’язань за Угодою про асоціацію з ЄС.

Викликає занепокоєння те, що влада фактично утаємничувала концепцію проекту Трудового кодексу, який готувався не профільним міністерством (Мінсоцполітики), а Міністерством економіки потай від учасників соціального діалогу. Не виключено, що автори радилися з “іноземними інвесторами”, яких збираються залучати завдяки звуженню прав найманих працівників. Із заявою представника державної

³⁴ Про Висновок Рахункової палати про результати аналізу виконання закону про Державний бюджет України на 2019 рік у січні-вересні та інформацію щодо виконання державного бюджету у поточному році – Комітет ВРУ з питань бюджету, 19 грудня 2019р., <http://budget.rada.gov.ua/fsview/76066.html>.

³⁵ Рахункова палата.

³⁶ Законодавством не передбачено зменшення податкового навантаження – Комітет ВРУ з питань бюджету, <http://budget.rada.gov.ua/fsview/75975.html>.

До ВР подано два законопроекти: №1210 і №1209 з однаковою назвою “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних і логічних неузгодженостей в податковому законодавстві”, якими передбачено збільшення штрафів для платників ПДВ, запровадження оподаткування курсових різниць, збільшення термінів податкових перевірок.

³⁷ Основний етап податкової реформи заплановано на 2020р., а до 2021р. Уряд має намір закінчити перезавантаження податкового законодавства.

³⁸ Указ Президента України “Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави” №837 від 8 листопада 2019р.

³⁹ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 грудня 2019 року “Про невідкладні заходи щодо забезпечення енергетичної безпеки” 874 від 2 грудня 2019р.

⁴⁰ Покращення інвестиційного клімату є одним з пріоритетних завдань Уряду, –Тимофій Милованов. – Прес-служба Мінекономіки, 13 вересня 2019р., <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=0bdbcee7-4884-445e-b0f7-4b1642c0fad3&title=PokraschenniaInvestitsiinogoKlimatuOdnimZPrioretikhZavdanUriadu-TimofiiMilovanov>.

⁴¹ Ухвалений попереднім складом Парламенту в першому читанні проект Трудового кодексу, що був перереєстрований на сайті ВРУ як законопроект №0955 від 29 серпня 2019р., знято з розгляду. Трудовий кодекс, який був підтриманий всіма сторонами соціального діалогу, “успішно заблоковано” (10 вересня 2019р. знятий з розгляду).

⁴² Проект Закону України “Про працю”, реєстр. №2708 від 28 грудня 2019р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833.

⁴³ Наприклад, планується спрощення звільнення працівників за бажанням роботодавця; короткострокові трудові договори та договори з нефіксованим робочим часом; оплата за понаднормований робочий час менше у 5 разів ніж раніше; зниження захисту жінок з малими дітьми, спрощення їх звільнення; фактична ліквідація профспілок.

влади про готовність до законодавчої дискримінації прав працівників, які формують державний бюджет і утримують саму державну владу, українці стикнулися вперше⁴⁴.

Подібні підходи йдуть урозріз з міжнародними зобов'язаннями України та європейськими соціальними стандартам, принижують громадян України. Проти зазначеного проекту Закону про працю виступили лідери світового та європейського профспілкового руху, зокрема Міжнародна конфедерація профспілок⁴⁵ (ITUC) (яка вважає, що проект нового Трудового кодексу України позбавляє працівників правового захисту, а профспілки – можливості їх захищати)⁴⁶, Європейська конфедерація профспілок⁴⁷, а також представники 10 європейських галузевих федерацій профспілок⁴⁸. Слід додати, що українські профспілки оголосили про проведення кампанії проти законопроектів та політики Уряду⁴⁹.

Також Уряд виступив з низкою ініціатив з реформування системи соціального захисту, головною метою яких є економія бюджетних коштів. Так, з метою підвищення адресності державних виплат та забезпечення ефективного використання бюджетних коштів прийнято Закон “Про верифікацію та моніторинг державних виплат” (від 3 грудня 2019р. з урахуванням пропозицій Президента України⁵⁰).

Законом передбачається створення в Україні центрального органу виконавчої влади, що забезпечуватиме формування та реалізацію державної фінансової та бюджетної політики під час здійснення повноважень з верифікації та моніторингу державних виплат. Під верифікацію державних виплат підпадають пенсії,

допомоги, пільги, субсидії, стипендії, інші виплати, які здійснюються за рахунок коштів державного, місцевих бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування. Орган з верифікації та моніторингу має визначати достовірність інформації, поданої реципієнтами держвиплат.

Іншою пропозицією у реформуванні соціальної політики є зміна формату регулювання надання допомоги чорнобильцям, учасникам бойових дій та іншим категоріям: від допомоги за статусом до допомоги за реально завдану життю та здоров'ю шкоду⁵¹. Причинами такої зміни є недостатній обсяг коштів, що витрачаються на мільйони громадян, які мають відповідний статус, проте не є нужденними.

Цією ж метою обумовлені ініціативи Уряду запровадити “реформу прожиткового мінімуму” та “відв'язати” понад 150 видів соціальних виплат та фінансових показників від показника прожиткового мінімуму⁵². Розмір виплат пропонується встановлювати як базову величину в абсолютних цифрах і переглядати їх щороку під час прийняття бюджету. Зазначена ініціатива обумовлена пропозиціями можливого підвищення прожиткового мінімуму до фактичного (4 200 грн.)⁵³, у випадку чого соціальні виплати зросли б в рази.

Прожитковий мінімум з 2014р. перестав бути критерієм бідності та використовується як фіскальний індикатор. Розмір прожиткового мінімуму було заморожено, і він тримається на низькому рівні в “ручному режимі”, рівень поточних цін не впливає на його розмір уже понад п'ять років⁵⁴. Таким

⁴⁴ Голова Комітету з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів Галина Третьякова: “Новий Трудовий кодекс буде дуже ліберальним для роботодавця”. – Верховна Рада України, 23 вересня 2019р., <https://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/181745.html>.

⁴⁵ ITUC представляє інтереси 200 млн. працівників у 163 країнах світу та нараховує 332 національні членські організації.

⁴⁶ Ukraine's government puts oligarchs and multinational enterprises ahead of its own people. International trade union confederation – ITUC, https://www.ituc-csi.org/ukraine-draft-law?fbclid=IwAR39sA7INCt_GSXA7cZT0eyfY9YgYs5cpExkA2nNNp61oab3gthgofoqrY&lang=en#.Xgn2aQ77ekQ.facebook.

⁴⁷ ETUC представляє 45 млн. працівників з 90 профоб'єднань у восьми європейських країнах. Див.: ETUC Executive Committee statement on the lack of Social Dialogue on Labour Law reform in Ukraine. – European Trade Union Confederation, <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2019-12/ETUC%20Support%20to%20the%20PERC%20Statement.docx.pdf?>; Update on the situation in Ukraine. – EPSU, December 2019, https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Update%20on%20situation%20in%20Ukraine_EN%20%281%29.pdf. Update on the situation in Ukraine, 12.12. 2019, <https://www.epsu.org/article/update-situation-ukraine>.

⁴⁸ Пан'європейська регіональна рада МКП в середині грудня 2019р. ухвалив резолюцію, засудивши ці пропозиції і закликавши Уряд України відкликати законопроект і звернутися за технічною допомогою до МОП. А через кілька днів Європейська Конфедерація Профспілок пообіцяла порушити це питання на рівні ЄК та ЄП на підставі того, що законопроект суперечить Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Див.: ETUC Executive Committee statement on the lack of Social Dialogue on Labour Law reform in Ukraine. Adopted at the Executive Meeting of 17-18 December 2019, <https://www.etuc.org/en/node/18514>.

⁴⁹ Див. зокрема: Профсоюзи, аграрии и предприниматели начали готовить всеобщую забастовку в Украине – Страна.ua, 15 ноября 2019г., <https://strana.ua/news/233632-v-ukraine-anonsirovali-zabastovku.html>; До центральних органів влади надіслано листи щодо законопроекту “Про працю”. – Конфедерація вільних профспілок України, <http://www.kvpu.org.ua/uk/news/4/3890-do-tsentralnykh-orhaniv-vlady-nadislano-lystys-shchodo-zakonoproektu-pro-pratsiu>.

⁵⁰ Пропозиції Президента до Закону “Про верифікацію та моніторинг державних виплат” від 7 листопада 2019р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66609.

⁵¹ Триває робота над новим Трудовим кодексом. – Аптека.ua, 4 жовтня 2019р., <https://www.apтека.ua/article/517041>.

⁵² Проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зміни підходів застосування прожиткового мінімуму при визначенні розмірів заробітної плати та запровадження розміру штрафної ставки та розрахункової одиниці”, <https://www.msp.gov.ua/projects/491>.

⁵³ Уряд схвалив законопроект, який дозволить у подальшому підвищити прожитковий мінімум. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-yakij-dozvolit-v-podalshomu-pidvishchiti-prozhitkoviy-minimum>.

⁵⁴ Прожитковий мінімум розраховано на основі наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів і послуг для основних соціальних і демографічних груп населення, затверджених постановою КМУ “Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення” №780 від 11 жовтня 2016р., яка рішенням Окружного адміністративного суду м.Києва № 826/3639/17 від 25 квітня 2018р. і постановою Київського апеляційного адміністративного суду від 10 липня 2018р. по цій справі визнана протиправною та нечинною. Див.: Щодо підготовки до першого читання законопроекту про Державний бюджет України на 2020 рік (реєстр. №2000 від 15.09.2019р.). – Комітет ВРУ з питань бюджету, 17 жовтня 2019р., <http://budget.rada.gov.ua/fsview/75975.html>.

чином, реформа прожиткового мінімуму зараз виглядає як спроба влади зняти з себе частину соціальних зобов'язань і продовжити рух до демонтажу залишків соціальної держави.

На тлі скасування Урядом⁵⁵ дії Постанови попереднього Кабінету Міністрів про встановлення найнижчого посадового окладу вчителя у розмірі трьох прожиткових мінімумів⁵⁶ та відсутність надбавок і премій у регіонах через бюджетний дефіцит, що торкнулося зокрема чиновників у райадміністраціях, вчителів і лікарів, особливо негативний публічний резонанс викликало підвищення наприкінці 2019р. заробітних плат всім міністрам та їх заступникам у 3,5-5 рази(!), що у підсумку перевищило зарплати рядових працівників майже у 50-100 разів.

Медична реформа

МОЗ впритул підійшло до другого етапу медичної реформи. Але реформа загальмувала через брак фінансування і політичну невизначеність. У липні очікувався запуск програми “Безкоштовна діагностика”, за якою пакет найбільш запитуваних медичних послуг пацієнти могли б отримати безкоштовно за направленнями від сімейного лікаря, педіатра або терапевта (спочатку пропонувалося надавати безкоштовно 54 послуги, але пізніше список скоротили до 50). Вчасно проект не розпочали, оскільки і медичні установи України, і електронна система охорони здоров'я виявилися до цього не готовими. На це в державному бюджеті було передбачено 2 млрд. грн., проте половину коштів з програми “безкоштовна діагностика” було переспрямовано на потреби первинної ланки.

Реформа вторинної ланки, до якої належать вузькі фахівці, ще не почалася. Змінився лише принцип запису на прийом до лікарів: до них можна потрапити за направленням від сімейного лікаря або домовитися індивідуально. “Безкоштовна діагностика” розглядалась як підготовчий етап до запуску іншої програми – державні фінансові гарантії медичного обслуговування. З цієї програми вже у 2020р. повинні були початися зміни механізму оплати всіх медичних послуг. На черзі також реформа третьої ланки – у стаціонарах. Поки процес медичної реформи поставлено “на паузу”.

Проблеми захисту соціальних прав жителів окупованих територій

Великий комплекс складних проблем являє собою захист соціальних прав жителів непідконтрольних Києву окремих районів Донецької та Луганської

областей (ОРДЛО)⁵⁷. Серед них – питання визнання законними угод щодо майна і житла, проблеми успадкування, видачі документів т.зв. “ЛНР” і “ДНР”. Стосовно більшості з цих питань тривають дискусії.

Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні відзначає продовження здійснення Урядом дискримінаційної політики та дискримінаційних заходів щодо виплати пенсій та рекомендує українській владі вирішити питання з виплатою пенсій жителям тимчасово непідконтрольної частини Донбасу⁵⁸. Виплати пенсій жителям Донбасу має врегулювати спеціальний закон, який розглядається як частина політики реінтеграції Донбасу⁵⁹. Наразі також визнається, що виплата пенсій готівкою жителям ОРДЛО поки є неможливою через відсутність механізму безпечної доставки готівки на ці території.

На переговорах лідерів країн Нормандської четвірки в Парижі досягнуто домовленості про допуск представників Міжнародного комітету Червоного Хреста на тимчасово окуповані території⁶⁰.

У серпні 2019р. відбулося помилкове та необгрунтоване злиття Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб з Міністерством у справах ветеранів, а вже в січні 2020р. Міністр О.Коляда заявила наміри про їх роз'єднання і створення окремого “міністерства з питань реінтеграції”⁶¹. Також викликає сумніви утворення нового “надто багатопрофільного” парламентського Комітету – “з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та Автономної Республіки Крим, міста Севастополь, національних меншин і міжнаціональних відносин”.

Головний результат 2019р. – подальше поглиблення системної кризи суспільного розвитку, який перш за все має прояв у зниженні соціальних стандартів та соціального захисту населення. Основним каталізатором кризових процесів є відсутність системної соціально-економічної стратегії, неадекватна та неефективна макроекономічна політика, більшою мірою спрямована на підтримку фінансових спекулянтів, а не на розвиток реального сектору та промисловості, які є базою для створення нових високотехнологічних робочих місць.

Таким чином післявиборчі очікування від влади зміни базових акцентів державної політики та відновлення державної турботи про людину поки ще не справджуються. Задекларовані неоліберальні реформи йдуть всупереч ідеї соціально орієнтованої держави та взаємо виключають одна одну.

⁵⁵ Постанова КМУ “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019р. №822 та зупинення її дії” №1044 від 15 листопада 2019р.

⁵⁶ Постанова КМУ “Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки” №822 від 10 липня 2019р.

⁵⁷ Незареєстрованих як внутрішньо переміщених осіб пенсіонерів у Донбасі, за попередніми оцінками, може бути понад 700 тис.

⁵⁸ Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні 16 травня - 15 серпня 2019р. – Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16May-15Aug2019_UA.pdf.

⁵⁹ Проект Постанови про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо реалізації права на пенсію 2083-д/П від 26 листопада 2019р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67474.

⁶⁰ Досягнуто домовленості про допуск на окупований Донбас представників МКЧХ. – Інтерфакс-Україна, 14 грудня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/general/630472.html>.

⁶¹ Питаннями Донбасу займатимуться два міністерства: Мінветеранів розділять. – Українська правда, 23 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/23/7238190>.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

З точки зору гуманітарної політики, Україна наразі перебуває у процесі становлення нової посткомуністичної, пострадянської ідентичності, побудови політичної нації, формування спільної історичної пам'яті. Цей процес відбувається на фоні та під впливом історично зумовлених і регіонально локалізованих соціокультурних і ментальних відмінностей різних частин українського суспільства, які активно використовуються політичними силами в їх електоральній боротьбі. Різко загострили ситуацію збройний конфлікт на Сході країни, анексія Криму Російською Федерацією та її гібридна агресія проти України.

За цих умов гуманітарні питання виходять на перші позиції порядку денного як громадського дискурсу, так і державної політики. Зміна владної команди в результаті президентських і парламентських виборів 2019р. зумовила зміни і в гуманітарній політиці – насамперед організаційні та кадрові.

Організаційне та кадрове забезпечення

У період між президентськими та парламентськими виборами (травень-липень 2019р.) представниками Офісу Президента надавалась інформація про майбутні зміни в забезпеченні державної гуманітарної політики. Зокрема йшлося про створення Міністерства гуманітарної політики України, що, ймовірно, свідчить про значення, якого надає нова команда саме гуманітарним питанням¹.

29 серпня Верховна Рада затвердила новий склад Кабінету Міністрів. Ряд міністерств були ліквідовані й на їх основі створено нові². Зокрема, ліквідовані Міністерство культури, Міністерство молоді та спорту, Міністерство інформаційної політики; на їх основі створено *Міністерство культури, молоді та спорту* (МКМС)³. На посаду Міністра призначений радник Президента з гуманітарних питань В.Бородянський.

Законодавче забезпечення державної гуманітарної політики, підтримку та парламентський контроль діяльності МКМС здійснюють Комітет з питань гуманітарної та інформаційної політики, Комітет з питань прав людини, деокупації та реінтеграції тимчасово окупованих територій у Донецькій, Луганській областях та АР Крим, м.Севастополя, національних меншин і міжнаціональних відносин (підкомітет з питань етнополітики, прав корінних народів та національних меншин України) та Комітет з питань молоді і спорту.

У рамках реформи державного управління в частині розмежування функцій формування-стратегування і реалізації державної політики керівництво МКМС оголосило докорінну перебудову структури, розподілу функцій, завдань і повноважень Міністерства та інституцій, що належать до сфери його управління; Міністерство формуватиме гуманітарну політику (точніше – політики в різних

секторах гуманітарної сфери), а втілюватимуть їх відповідні агентства, служби та інспекції⁴.

На момент започаткування реорганізації у сфері управління Міністерства культури діяли такі інституції: Український інститут національної пам'яті (УІНП); Державне агентство з питань кіно (Держкіно); Український культурний фонд (УКФ); Державна установа “Український інститут книги” (Інститут книги)⁵. Попереднім складом Уряду передбачалося також створення Державної служби з етнополітики та свободи совісті⁶ (Держетнополітики; на базі Департаменту у справах релігій та національностей Міністерства культури).

На додаток до них 4 грудня 2019р. Постановою Уряду створені сім нових інституцій у статусі центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ). А саме – державні агентства: з питань мистецтва; з питань мистецької освіти; розвитку молоді та громадянського суспільства України; спорту України; розвитку туризму України. Створені також Державна інспекція культурної спадщини України та Державна служба охорони культурної спадщини України. Як повідомлялося, всі ці інституції створюються в межах граничної чисельності та бюджету МКМС, тому їх створення не призведе до збільшення навантаження на бюджет.

У керівництві названих інституцій відбулися кадрові зміни (за винятком Інституту книги). Їх керівники були звільнені або звільнилися за власним бажанням, на відповідні посади оголошені конкурси, проте результативно завершився лише конкурс на посаду директора УІНП; новий очільник відомства був призначений 4 грудня 2019р. На посади керівників Держкіно та Держетнополітики наприкінці року оголошено повторні конкурси, які наразі відбуваються.

У грудні 2019р. за ініціативою МКМС припинені також повноваження голови Наглядової ради УФК;

¹ В Україні можуть створити об'єднане міністерство з гуманітарної політики – заступник голови ОП. – Укрінформ, 29 липня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2750142-v-ukraini-mozut-stvoriti-obednane-ministerstvo-z-gumanitarnoi-politiki-zastupnik-glavi-op.html>.

² Постанова КМУ “Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади” №829 від 2 вересня 2019р.

³ 17 січня з'явилась інформація про наміри влади переглянути результати реорганізації, та повернути міністерства до початкового стану, в т.ч. й МКМС. Чи будуть реалізовані ці наміри, стане відомо після 4 лютого. Наразі достовірних даних з цього приводу немає.

У цьому тексті наводиться інформація станом на 24 січня 2020р.

⁴ Доречно зауважити, що організаційній перебудові МКМС передував функціональний аудит трьох міністерств, на базі яких створене МКМС. Див.: МКМС: Уряд створив 7 нових ЦОВВ у сферах культури, молоді та спорту. – МКМС, 4 грудня 2019р., http://mkms.gov.ua/news/3239.html?fbclid=IwAR0tj3w_QXnsQRREU07CQa7uKGhP19Nu8V4H7hzmARBEi46T-pspo42rsqk.

⁵ УІНП та Держкіно реорганізовані у 2014р.; УКФ та Державна установа “Український інститут книги” створені у 2017р.

⁶ Постанова КМУ “Про утворення державної служби з етнополітики та свободи совісті” №503 від 12 червня 2019р., Положення про Держслужбу затверджене 21 серпня 2019р.

повідомляється, що новий очільник має бути обраний на засіданні Ради в січні 2020р.

Слід зауважити, що процес кадрових змін супроводжувався гострими дискусіями в середовищі відповідних професійних спільнот, а також певних політичних сил і громадських організацій⁷. Лунали звинувачення в політичній заангажованості і кандидатів на посади, і комісій Національного агентства України з питань державної служби, які проводили конкурси⁸. Офіс Президента та МКМС звинувачували в тиску на згадані комісії, їх примушенні до рішень, бажаних для нової владної команди. Така ситуація може свідчити про значну заполітизованість як державної гуманітарної політики, так і персоналії та інституцій, які її реалізують.

Програмні документи, стратегічне планування

У серпні 2019р. В.Бородянський (на той час ще претендент на посаду керівника Міністерства гуманітарної політики) заявив про підготовку програмного документа – державної гуманітарної Стратегії⁹. Був створений Офіс з розробки гуманітарної політики України, визначені 10 напрямів, за якими розроблялися відповідні цілі, завдання, заходи¹⁰. Однак, відповідного проекту документа на цей час немає.

Цілі діяльності МКМС сформульовані у Програмі дій Уряду до 2025р.¹¹ досить загальною; певною мірою вони конкретизовані в документі *Нове бачення роботи Міністерства культури, молоді та спорту*, представленою 12 грудня 2019р. на засіданні парламентського Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики. Головна увага в документі зосереджена на цілях та завданнях нових ЦОВВ, у т.ч. ще не створених¹².

Наразі МКМС оприлюднює і пропонує до громадських обговорень переважно галузеві програмні документи або плани з виконання раніше ухвалених

програм на 2020р. Так, 20 грудня 2019р. представлена до публічного обговорення *Стратегія розвитку спорту і фізичної активності України до 2032р.*; 17 січня 2020р. відбулася презентація *Концепції розвитку спортивної інфраструктури в Україні*; професійним спільнотам запропоновано також долучитися до формування *Календарного плану заходів щодо реалізації державної політики національно-патріотичного виховання*, а також пропозицій до *Плану заходів співробітництва з Радою Європи у молодіжній сфері*¹³.

Законодавче забезпечення гуманітарної політики

Головна увага МКМС у частині законодавчого забезпечення заходів гуманітарної політики на цей час зосереджувалася насамперед на питаннях розвитку кінематографії, захисту культурних цінностей, унормування інформаційної сфери, у першу чергу – протидії дезінформації та запровадженні засобів формування медіаграмотності в суспільстві.

Так, 12 вересня 2019р. ухвалений Закон “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо державної підтримки кінематографії”, 20 вересня – Закон “Про внесення змін до Закону України “Про державну підтримку кінематографії в Україні” щодо державної субсидії для повернення частини кваліфікованих витрат, здійснених іноземним суб’єктом кінематографії при виробництві (створенні) фільму в Україні”. 14 січня 2020р. Парламент ухвалив Закон “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо збереження культурних цінностей)”.

За словами Міністра, МКМС готує ряд законопроектів: блоки законопроектів, що стосуються медіа (захист від дезінформації, підвищення захисту журналістів); спорту (новий закон про спорт, антидопінгове законодавство); збереження культурної спадщини; врегулювання (легалізація) арт-ринку та ін.¹⁴

⁷ З приводу конкурсу на посаду керівника Держетнополітики: 26 листопада 2019р. опубліковане відкрите Звернення Експертної ради Міністерства культури з питань етнополітики до Прем’єр-міністра та Міністра культури, молоді та спорту на підтримку одного з кандидатів – А.Юраша. Див.: Бистрицький Є. Звернення Експертної ради ... – Українська правда. Блоги, <https://blogs.pravda.com.ua/authors/bystrytsky/5ddcc08dd3c61>.

На підтримку А.Юраша виступив також глава Меджлісу кримсько-татарського народу Р.Чубаров. Див.: Чубаров Р. Щодо ситуації навколо конкурсу на посаду голови Державної служби України з етнополітики та свободи совісті. – Сторінка на Facebook, <facebook.com/dogrujol/posts/2514945045267301>.

Водночас, 25 листопада опублікований лист проти призначення цього кандидата на посаду. Докладно див.: Зеленького, Гончарука та Бородянського просять відреагувати на призначення Юраша головою Держслужби з етнополітики та свободи совісті. – ZIK, https://zik.ua/news/2019/11/25/zelenskoho_honcharuka_ta_borodianskoho_prosiat_vidreahuvaty_na_pryznachennia_yurasha_holovoiv_derzhsluzhby_z_pytan_etoopolityky_ta_sovobody_sovisti_946474.

При цьому, у ЗМІ повідомлялося, що А.Юраш підтримував створення і визнання Православної Церкви України (ПЦУ); Ю.Решетнікова називали активним прихильником і лобістом УПЦ(МП). Див.: На посаду голови Держслужби з етнополітики претендують 11 кандидатів – конкурс. – Укрінформ, 10 січня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2853031-na-posadu-golovi-derzhsluzbi-z-etnopolitiki-pretenduu-11-kandidativ-konkurs.html>.

Повторний конкурс на заміщення посади Держетнополітики завершився 21 січня 2020р.; до розгляду запропоновано чотири кандидатури, в т.ч. А.Юраша та Ю.Решетнікова.

⁸ Безрезультатне завершення конкурсу на посаду голови Держкіно отримало різку оцінку його экс-очільника П.Ілленка: “Конкурс на посаду голови Держкіно виявився фарсом, а ситуація в якій опинилося агентство, а з ним і українське кіно, є знову драматичною та кризовою”. Див.: Сліпченко К. Конкурсна комісія не змогла обрати голову Держкіно. – Zaxid.net, 21 листопада 2019р., https://zaxid.net/statti_tag50974.

Представники кіноспільноти провели акцію протесту під стінами Нацагентства з питань державної служби на підтримку фіналістки конкурсу Ю.Сінкевич – генеральної продюсерки Одеського міжнародного кінофестивалю. Див.: Цій комісії ми ставимо нуль балів... – Цензор.НЕТ, 25 листопада 2019р., https://censor.net.ua/ua/news/3161565/tsiyi_komisiyi_my_stavimo_nul_baliv_aktivysty_piketuvaty_natsagentstvo_z_pytan_derjslujby_na_pidtrymku.

⁹ Бородянський підтвердив, що є одним із претендентів на посаду керівника міністерства гуманітарної політики. – Укрінформ, 13 серпня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2759626-borodianskij-pidtvrdiv-so-e-pretendentom-na-post-ministra-gumanitarnoi-politiki.html>.

¹⁰ Повідомлення В.Бородянського від 30 серпня 2019р., <https://www.facebook.com/borodyanskiy/posts/10221053270908504>.

¹¹ Програма діяльності Кабінету Міністрів України. – Офіційний сайт Верховної Ради України, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66959; Основні цілі Міністерства культури, молоді та спорту України до 2025р. – МКМС, <http://mkms.gov.ua/news/3196.html>.

¹² Презентація нового бачення роботи МКМС (Слайди), <https://detector.media/withoutsection/article/173161/2019-12-11-prezentatsiya-novogo-bachennya-roboti-ministerstva-kulturi-molodi-ta-sportu-slajdi>.

¹³ Офіційний сайт МКМС, прес-релізи, <http://mkms.gov.ua/news/3>.

¹⁴ Вергеліс О., Константинова К. Володимир Бородянський і міністерство пропаганди критичного мислення. – Дзеркало тижня, 29 листопада 2019р., <https://dt.ua/interview/volodimir-borodyanskiy-i-ministerstvo-propagandi-kritichnogo-mislennya-331392.html>.

Розробляється також закон про мови нацменшин, який буде представлено до публічного обговорення у I кв. 2020р.¹⁵ Допрацьовується розроблений раніше законопроект про корінні народи України, яким корінними визнаються три народи: кримські татари, караїми і кримчаки. Повідомляється, що цей список може бути відкритим, а закон визначатиме лише ознаки корінного народу¹⁶.

Загалом, Комітет гуманітарної та інформполітики запропонував Парламенту розглянути у 2020р. 47 профільних законопроектів¹⁷, з яких 16 стосуються кіновиробництва та інформаційної сфери.

Інформаційна політика

На цей час у формуванні інформаційної політики МКМС головну увагу надає протидії маніпулятивній інформації та дезінформації, а також – поширенню українського контенту на тимчасово окуповані території.

При цьому, окремі пропоновані законопроекти і практичні кроки Міністерства в цій царині викликають дуже неоднозначну реакцію професійних і громадських кіл. Так, 17 січня 2020р. МКМС оприлюднило для громадського обговорення тези законопроекту про протидію дезінформації¹⁸. У ЗМІ вже з'явилися твердження про запровадження новою владною командою цензури, порушення права на свободу слова, перешкоджання журналістській діяльності¹⁹. “Ворожим до українських журналістів” назвав законопроект Голова НСЖ С.Томіленко²⁰. Критичні відгуки надходять і від міжнародної медіа-спільноти – зокрема генеральний секретар Європейської федерації журналістів (ЄФЖ) Р.Гутьеррес 22 січня зробив заяву, в якій наголошено: “ЄФЖ

рішуче відхиляє будь-яку пропозицію, коли б держава регулювала журналістську діяльність і накладала будь-які обмеження на журналістів”²¹. 23 січня занепокоєння у зв'язку із законопроектом висловив представник ОБСЄ з питань свободи ЗМІ Г.Дезір, зазначивши, що “готовий взяти участь в обговоренні з владою та забезпечити юридичний перегляд законопроекту, щоб гарантувати, що він не вплине негативно на свободу ЗМІ та повну відповідність міжнародним стандартам”²².

Виникли проблеми і в частині запровадження мовлення на аудиторію тимчасово окупованих територій. 30 жовтня 2019р. на гуманітарному Форумі єдності в Маріуполі В.Бородянський повідомив про наміри заснування російськомовного телеканалу, який вестиме мовлення на тимчасово окуповані території України, однак відмовився відповідати на питання про деталі реалізації наміру²³.

На початку грудня з'явилась інформація про створення двох телеканалів для мовлення на тимчасово окуповані території – інформаційно-розважального (початок мовлення – лютий 2020р.) та інформаційного (запуск планується впродовж 2020р.)²⁴. З'ясувалося, що обидва канали створюються на базі ДП “Мультимедійна платформа іномовлення України” – UA|TV²⁵. У цьому зв'язку фактично змінюється статус UA|TV як мовника на закордонну аудиторію – що передбачено вже ухваленим у першому читанні законопроектом “Про внесення змін до Закону України “Про систему іномовлення України” (щодо програмної політики та території розповсюдження)”²⁶. Ідеться також про припинення прямоефірного мовлення телеканалу та скорочення арабської і кримськотатарської редакцій²⁷. Останнє є

¹⁵ А. Максимчук: Закон про мови нацменшин буде представлено до публічного обговорення у першому кварталі 2020р. – МКМС, 24 грудня 2019р., <http://mkms.gov.ua/news/3261.html>.

¹⁶ Законопроектком будуть визначені три корінні народи України – Кориневич. – LB.ua, 22 листопада 2019р., https://ukr.lb.ua/society/2019/11/22/442976_zakonoproiektom_budut_viznachen_i_tri_korinni_narodi_ukraini.html.

¹⁷ Остала С. Комітет гуманітарної та інформполітики запропонував парламенту розглянути 2020 року 47 профільних проектів. – Детектор медіа, 12 грудня 2019р., <https://detector.media/infospace/article/173205/2019-12-12-komitet-gumanitarnoi-ta-informpolitiki-zaproponuvav-parlamentu-rozglyanuti-2020-roku-47-profilnikh-proektiv>.

¹⁸ МКМС: Опубліковано основні положення законопроекту про протидію дезінформації. – МКМС, 17 січня 2020р., <http://mkms.gov.ua/news/3327.html>.

¹⁹ Слід зауважити, що це вже другий етап обговорення проекту – 15 листопада 2019р. відбулася презентація концепції законопроекту. 12 грудня Моніторингова місія ООН із прав людини висловила занепокоєння з приводу окремих положень майбутнього законопроекту і застергла уряд “від невідповідних обмежень свободи вираження поглядів і свободи ЗМІ”. Див.: Моніторингова місія ООН застерігає Україну від обмежень свободи слова під час підготування законопроекту про дезінформацію. – ГОРДОН, 12 грудня 2019р., <https://gordona.com/ukr/news/politics/monitoringovamisiya-onn-zasterigaje-ukrajinu-vid-obmezhen-svobodi-slova-pri-pidgotovtsi-zakonoproiektu-pro-dezinformatsiju-1478986.html>.

²⁰ Див., наприклад: Норми законопроекту про дезінформацію переплунула навіть путінську Росію – Сьюмар. – ПРЯМИЙ, 20 січня 2020р., <https://prm.ua/normi-zakonoproiektu-pro-dezinformatsiyu-peraplyunuli-navit-putinsku-rosiyu-syumar>.

²¹ Закон про втручання в журналістську діяльність. – Сторінка С.Томіленка на Facebook, <https://www.facebook.com/sergiy.tomilenko/posts/2647292005355647>.

²² Ukraine: journalists' union rejects new draft law on disinformation. – European Federation of Journalists, 22 Jan 2020, <https://europeanjournalists.org/blog/2020/01/22/ukraine-journalists-union-rejects-new-draft-law-on-disinformation>.

²³ OSCE Media Freedom Representative concerned by several provisions of Ukraine's new draft law on disinformation. – OSCE, 23 Jan 2020, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/444673>.

²⁴ Дослівно: “Ми провели тести і знаємо, як це зробити. Я триматиму це в таємниці доти, доки можливо. Навіщо давати людям, які нам протидіють, додаткові інструменти впливу?” Див.: Володимир Бородянський: Ми знаємо, як доставити контент до 80% мешканців TOT. – Детектор медіа, 30 жовтня 2019р., <https://detector.media/infospace/article/172007/2019-10-30-volodimir-borodyanskii-mi-znaemo-yak-dostaviti-kontent-do-80-meshkantsiv-tot>.

²⁵ Остала С. Мінкульт запустить на окуповані території не один, а два канали: інформаційно-розважальний та інформаційний. – Детектор медіа, 10 грудня 2019р., <https://detector.media/rinok/article/173111/2019-12-10-minkult-zapustit-na-okupovani-teritorii-ne-odin-a-dva-kanali-informatsiino-rozvezhalnii-ta-informatsiini>.

²⁶ Довідково: цілодобовий телеканал іномовлення; мови: англійська, арабська, кримськотатарська, українська, російська. Мовлення через кабельних операторів: Азербайджан, Болгарія, Грузія, Ізраїль, Канада, США, Німеччина, Латвія, Молдова, Польща. Через супутник: Європа; Туреччина і Західна Європа. Корпункти: Анкара, Варшава (сайт – <https://www.ukrinform.ua/info/uatv.html>). Канал розпочав мовлення 1 жовтня 2015р. МПІУ сформована на базі державних телерадіокомпаній “Всесвітня служба “Українське телебачення і радіомовлення”, “Банківське телебачення” (БТБ) та інформаційного агентства “Укрінформ”.

²⁷ Проект Закону “Про внесення змін...”, реєстр. №2521 від 3 грудня 2019р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67521.

²⁸ Див.: Костинський С. Випадіння з ефіру та кримської редакції суттєво послабить позиції України в інфопросторі. – Детектор медіа, 19 січня 2020р., <https://detector.media/blogs/article/174025/2020-01-19-vipadinnya-z-efiru-atr-ta-krimskoi-redaktsii-uatv-suttevo-poslabit-pozitsii-ukraini-v-infoprostorii>.

особливо неприйнятним, оскільки наразі кримськотатарський телеканал *ATR* опинився на межі закриття через фінансові труднощі²⁸. Зайве доводити, що кримськотатарський мовник є не менш важливим для національних інтересів України, ніж мовлення на тимчасово окуповані території.

Керівництво *UA|TV* мало інше бачення розвитку телеканалу. Пропонувалося створення на базі *UA|TV* трьох телеканалів (у межах запланованого бюджетного фінансування): англійськомовного, телеканалу національних меншин України, а також – російськомовного каналу, який би здійснював мовлення, в т.ч. на аудиторію тимчасово окупованих українських територій. Однак, ці пропозиції не були прийняті, внаслідок чого 28 грудня 2019р. директорат каналу залишив свої посади²⁹.

Ініціатива МКМС в окресленому вище виконанні зустріла опір медіа-спільноти. Зокрема, 20 січня 2020р. на сайті Президента України опублікована електронна петиція з вимогою відновлення повноцінної роботи телеканалу іномовлення³⁰.

Наполегливість, із якою МКМС намагається реалізувати власну ініціативу організації мовлення на тимчасово окуповані території викликає у медійній спільноті сумніви у професійності ініціаторів та/або адекватному розумінні ними національних інтересів України³¹. Створення телеканалу для мовлення на тимчасово окуповані території є позитивним і необхідним кроком – але не за рахунок скорочення іномовлення України і зменшення присутності в інформаційному просторі кримськотатарського мовника.

Ситуація навколо кроків нової владної команди в інформаційній політиці (як і в кадровому забезпеченні гуманітарної політики загалом) свідчить насамперед про брак комунікації державних чиновників з професійними спільнотами, їх невміння чи небажання конструктивної співпраці з громадськістю, вчасного інформування суспільства про наміри принципово важливих змін, а також про відсутність компетентних спікерів, здатних виразно і дохідливо пояснити стратегію державної гуманітарної політики.

Політика історичної пам'яті

На цей час у сфері політики історичної пам'яті нова владна команда переважно продовжує роботу

на раніше визначених тематичних напрямках та виконання раніше запроваджених програм і проектів. Ідеться про виконання таких завдань, як висвітлення Голодомору, Голокосту, історії Другої світової війни та ін., а також налагодження конструктивного діалогу з країнами-сусідами України із складних питань спільного історичного минулого. Так, 19 серпня 2019р. Президент В.Зеленський звернувся до Прем'єр-міністра Ізраїлю Б.Нетаньяху і закликав Ізраїль визнати Голодомор 1932-1933рр. актом геноциду українського народу³².

Україна зробила кілька кроків для відновлення діалогу із складних питань історії з Польщею. Так, у відповідь на прохання польського Президента А.Дуди було розблоковано дозвіл на проведення пошукових робіт на території України та ексгумацію тіл польських жертв на Волині³³. Однак, досі не отримана відповідь польської сторони на пропозицію спорудження на кордоні України та Польщі спільного меморіалу примирення, висловлену Президентом В.Зеленським у червні 2019р. у Брюсселі. Понад те, судячи з офіційного повідомлення про нещодавню зустріч нового очільника УНП з Надзвичайним і Повноважним Послом Республіки Польща в Україні Б.Ціхоцькі, польська сторона на цей час не зробила жодних конкретних кроків з відновлення зруйнованих на території Польщі українських місць пам'яті³⁴.

Державно-конфесійні відносини, етнополітика

Церковно-релігійна ситуація у країні є наразі непростою. Зокрема, об'єднання двох православних деномінацій, створення Православної Церкви України (ПЦУ) й отримання нею від Константинопольського патріархату Томосу про автокефалію не розв'язали питання православного розколу в Україні. *По-перше*, процес переходу громад від УПЦ(МП) до ПЦУ виявився не таким активним, як на це сподівалися; *по-друге*, у травні 2019р. Почесний Патріарх ПЦУ Філарет проголосив відновлення УПЦ КП; *по-третє*, впродовж 2019р. УПЦ(МП) збільшила кількість своїх громад, що консервує ризики використання їх мережі для просування ідеології “*русского мира*” з боку держави-агресора.

На цей час де-факто існують, як і раніше, три православні деномінації; жодна з них не є домінуючою на

²⁸ Кримськотатарський телеканал *ATR* опинився на межі закриття. – Українська правда, 21 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/21/7238023>.

²⁹ Рябоштан І. Людмила Березовська йде з посади гендиректорки *UA|TV*. – Детектор медіа, 27 грудня 2019р., <https://detector.media/rinok/article/173565/2019-12-27-lyudmila-berezovska-ide-z-posadi-gendirektorki-uatv-dopovнено>.

На цьому проблемі із кадровим забезпеченням реформування не закінчилися. 3 січня 2020р. була представлена колективу *UA|TV* керівник інформаційного мовлення О.Трибушна, однак, 22 січня, ще до офіційного призначення, вона відмовилася від посади. Див.: Олена Трибушна пішла з реформованого *UA|TV*. – Детектор медіа, 22 січня 2020р., <https://detector.media/rinok/article/174119/2020-01-22-olena-tribushna-pishla-z-reformovanogo-uatv>.

³⁰ Петиція №22/082998-еп “Відновити повноцінну роботу телеканалу іномовлення України *UA|TV* англійською, арабською, російською, кримськотатарською та українською мовами через супутники, кабельні мережі та у соціальних мережах”. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://petition.president.gov.ua/petition/82998>.

³¹ Див., наприклад: Костинський С. Випадіння з ефіру *ATR* та кримської редакції *UA|TV* суттєво послабить позиції України в інформпросторі. – Детектор медіа, 19 січня 2020р., <https://detector.media/blogs/article/174025/2020-01-19-vipadinnya-z-efiru-atr-ta-krimskoi-redaktsii-uatv-suttevpo-poslabit-pozitsii-ukraini-v-infoprostorii>.

³² Зеленський закликав Ізраїль визнати Голодомор геноцидом українського народу. – DW, 19 серпня 2019р., <https://www.dw.com/uk/зеленський-закликав-ізраїль-визнати-голодомор-геноцидом-українського-народу/a-50077179>.

³³ Україна призупинила видачу дозволів на пошукові роботи для польських організацій у квітні 2017р. після серії актів вандалізму проти українських могил і пам'яток на території Польщі.

³⁴ Голова Українського інституту національної пам'яті та Посол Польщі обговорили напрямки співпраці. – УНП, 10 січня 2020р., <https://uin.gov.ua/pres-centr/novyny/golova-ukrayinskogo-institutu-nacionalnoyi-pamyati-ta-posol-polshchi-obgovoryly-napryamky-spiivpraci>.

всій території України; географічне розповсюдження їх громад і вірних є регіонально визначеним: УПЦ(МП) має більшість вірних на Сході та Півдні країни; ПЦУ – у Центрі та на Заході (де спостерігаються ознаки її конкуренції з УГКЦ); УПЦ КП є на цей час досить слабкою структурно, проте 12% прихильників православ'я віднесли себе саме до цієї деномінації³⁵.

Відзначаються випадки силових зіткнень навколо церковного майна у процесі переходу громад від УПЦ(МП) до ПЦУ; відбуваються десятки судових процесів (у справі про перейменування УПЦ(МП); про ліквідацію УПЦ КП як юридичної особи і скасування її реєстрації; про втручання органів місцевої влади у згаданий вище процес переходу тощо). Реальними є ризики дестабілізації церковно-релігійного середовища.

Існують проблемні зони і в питаннях етнополітики. У вересні 2019р. в Києві, Одесі та Чернівцях відбулися дискусійні панелі на тему забезпечення прав і свобод національних меншин в Україні. Їх учасники окреслили, зокрема проблеми в частині надання окремим етносам статусу корінних народів³⁶. Ішлося також про неоднозначне ставлення етнічних спільнот (насамперед угорської і румунської) до переходу середніх шкіл на державну мову викладання.

Загалом, ситуація в державно-конфесійних, міжконфесійних, міжетнічних відносинах потребує підвищеної та компетентної уваги держави. Тим часом, центральний орган виконавчої влади, призначений регулювати ці відносини на підставі закону, досі не має керівника та де-факто не працює у визначеному статусі³⁷.

Молодіжна політика

У сфері молодіжної політики слід відзначити ухвалення Закону “Про визнання пластового руху та особливості державної підтримки пластового, скаутського руху”, яким визначені, зокрема завдання: “формування серед дітей та молоді європейської ідентичності, сприяння інтеграції українського пластового, скаутського руху в європейську та євроатлантичну спільноту”, а також “сприяння громадянській освіті дітей та молоді як відповідальних і активних громадян, які сповідують та відстоюють демократичні цінності”³⁸.

Звітуючи 30 грудня 2019р. про роботу МКМС, В.Бородянський повідомив про початок масштабної кампанії мобільності молоді: вперше запускається програма навчальних мандрівок школярів країною; на програму виділено 500 млн. грн. з Держбюджету.

Передбачається, що у 2020р. у програмі буде задіяна кожна п'ята школа України. Анонсовано також переважання мистецької освіти в Україні і створення проекту *Мистецька Освіта Майбутнього*. Започаткований діалог з професійними спільнотами, зокрема – про початкову мистецьку освіту.

До гуманістичного виховання дітей і молоді може бути віднесена заборона використання тварин у цирковій діяльності (“Цирк без тварин”). Звітуючи про роботу Міністерства, В.Бородянський запевнив, що всі державні цирку впродовж 2020р. припинять використовувати тварин у циркових виставах³⁹.

Гуманітарна освіта

Одним із головних напрямів державної політики в гуманітарній сфері є гуманітарна освіта, особливо у школі, де відбувається соціалізація особистості, закладаються основи всіх вимірів особистісної і колективної ідентичності особи та спільноти, ціннісно-світоглядні складові будь-яких знань і компетентностей. Шкільна гуманітарна освіта передбачає вивчення гуманітарних дисциплін, до яких відносять насамперед мову (рідну та державну), літературу та історію. Питання їх викладання, вивчення, обсягів і змісту є наразі дуже політизованими, але від того ще більш актуальними.

Відповідальним за гуманітарну освіту є Міністерство освіти і науки України (МОН). Завдання Міністерства, як і у випадку з МКМС, дуже загально визначені у Програмі Уряду у формі цілей, які наразі дещо конкретизуються в документах МОН та окремих законодавчих актах, ухвалених Парламентом. Загалом, декларується продовження реформування освіти в рамках Концепції *Нова українська школа*, започаткованого у 2017р. Законом “Про освіту”.

10 січня 2020р. МОН оприлюднило для громадського обговорення проекти концепцій державної політики досягнення згаданих вище цілей Програми Уряду⁴⁰. Безпосередньо шкільної освіти стосується проект *Концепції державної політики щодо досягнення цілі 1.2 “Випускники школи є самодостатніми, творчими та креативними особистостями, які мають ґрунтовні знання та володіють компетентностями, що потрібні у сучасному світі”* Програми діяльності Кабінету Міністрів України. Ціль конкретизується в підцілях і завданнях, проте всі вони стосуються переважно формальних вимірів навчального процесу, його матеріального та матеріально-технічного забезпечення. Про зміст базової і профільної середньої освіти сказано лише, що він має “відповідати сучасним вимогам”⁴¹.

³⁵ Докладно див.: Держава і церква в Україні-2019: підсумки року і перспективи розвитку відносин. – Центр Разумкова, 2019р., http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Religiya.pdf.

³⁶ Так, на статус корінного народу претендують молдавани, які проживають на території Південної Бессарабії. Див.: У Києві, Одесі та Чернівцях пройшов форум щодо забезпечення прав національних меншин. – МКМС, <http://mkms.gov.ua/news/3200.html>.

³⁷ Положення про Держслужбу затверджене КМУ 21 серпня 2019р.

³⁸ Закон України “Про визнання пластового руху та особливості державної підтримки пластового, скаутського руху”.

У первісній редакції – “Про державне визнання і підтримку Пласту – Національної скаутської організації України” (законопроект реєстр. №10184 від 25 березня 2019р.).

³⁹ Наразі опрацьовуються шляхи реабілітації цих тварин, які всі без винятку мають бути передані до реабілітаційних центрів.

⁴⁰ МОН пропонує для громадського обговорення проекти концепцій та планів реалізації державної політики щодо реалізації цілей 1.1.-1.5. Програми діяльності Кабінету Міністрів України. – Сайт МОН, 10 січня 2020р., <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyektiv-koncepcij-ta-planiv-realizaciyi-derzhavnoyi-politiki-shodo-dosyagennya-cilej-11-15-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini>.

⁴¹ Проект Концепції державної політики щодо реалізації цілі 1.2.... – Сайт МОН, https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2020/01/10/koncep-do-chily-PDU-1_2.pdf.

Оновлення змісту й методики викладання передбачає План реалізації названої цілі. Нормативне забезпечення оновлення (розробка Державного стандарту та типової освітньої програми для базової середньої освіти) передбачається завершити до березня 2021р., забезпечення підручниками та методичними матеріалами – до грудня 2024р.

У згаданому Плані реалізації привертає увагу та обставина, що всю відповідальність за оновлення змісту шкільної освіти МОН бере винятково на себе, що, з точки зору гуманітарної освіти, викликає питання про відсутність участі в забезпеченні освітнього процесу МКМС та його інституцій. Така участь передбачена лише в одному пункті Плану реалізації: *“Організація позаурочної діяльності учнів відповідно до їхніх потреб та інтересів”*. Видається неприйнятним обмеження в освітній сфері повноважень і відповідальності відомства, що формує державну гуманітарну політику, винятково позаурочною діяльністю та задоволенням, а не формуванням загальнокультурних потреб та інтересів учнів. Це тим більш неприйнятно в ситуації, коли міжнародне дослідження якості освіти PISA засвідчило низький рівень українських школярів у читанні, особливо в навичках аналізу незнайомого тексту – що є основою, передумовою загальнокультурного розвитку⁴². Тим часом, формувати культуру читання дітей і молоді покликане саме МКМС та його інституції. Зі свого боку, керівник МКМС неодноразово заявляв про щільну співпрацю з освітньою сферою, зокрема і в розробці згаданої вище Стратегії державної гуманітарної політики⁴³. На посиленні роботи із закладами освіти акцентував увагу й керівник УІНП, який, до речі, нещодавно повідомив про підготовку Інститутом циклу лекцій з питань декомунізації для шкіл України⁴⁴.

Наявні ж на цей час документи МОН справляють враження, що діяльність МОН, з одного боку, і МКМС – з іншого, на цей час координуються недостатньо мірою, що може мати негативні наслідки не лише для державної гуманітарної політики, але й освітньої та молодіжної.

16 січня 2020р. ухвалений Закон “Про повну загальну середню освіту”⁴⁵. Вимоги використання державної мови в освітньому процесі і процедура переходу шкіл з відмінними від державної мовами навчання на українську мову дещо пом’якшені – що, втім, не задовольнило окремі національні меншини⁴⁶. Також у Законі розрізнені поняття національних меншин і корінних народів, проте, як зазначалося вище, їх визначення в чинному законодавстві на цей час немає⁴⁷.

Закон викликав суперечливі відгуки і в освітньому середовищі. Так, у Профспілці працівників освіти і науки вважають неприпустимим передбачення в законі норми про звільнення з роботи вчителів і директорів шкіл, які отримують пенсію за віком, та укладення з ними строкових договорів⁴⁸.

Дискусійним є положення Закону (ст.32) стосовно надання права створювати ліцеї – заклади загальної середньої освіти III ступеня, лише містам, населення яких становить понад 50 тис. осіб⁴⁹. Поза сумнівом, це погіршить можливості здобувати повну середню освіту за місцем проживання учнів не лише невеликих міст, але й навколишніх сіл. Крім того, це положення прямо суперечить досягненню задекларованої у Програмі Уряду цілі 1.1 і конкретизованій у проекті МОН підцілі 3: *“Мережа шкіл спроможна надавати якісну освіту усім дітям, незалежно від місця їхнього проживання”*, яка передбачає виконання завдання розбудови *“мережі ліцеїв, що забезпечують здобуття профільної загальної середньої освіти академічного та професійного спрямування”*.

Є підстави стверджувати, що інтерес шкільної молоді до гуманітарних дисциплін є досить високим. Так, українська мова та література, а також історія України – є найбільш популярними (поряд із математикою та англійською мовою) серед тих, хто бажає пройти пробне ЗНО у березні 2020р.⁵⁰ Отже, завдання полягає у формуванні та реалізації силами всіх компетентних державних інституцій, професійних спільнот і громадськості адекватної сучасним викликам державних гуманітарної та освітньої політик.

⁴² За результатами дослідження PISA, не досягли базового рівня в читанні майже 30% українських респондентів; у читанні українські школярі набрали 466 балів (середній показник – 488, максимальний – 1000 балів); менш ніж 4% школярів змогли детально аналізувати незнайомий текст. Див.: Рівень знань українських школярів у читанні, математиці та природничих науках нижче середнього – дослідження PISA. – Громадське, 3 грудня 2019р., <https://hromadske.ua/posts/riven-znan-ukrayinskih-shkolyariv-u-chitanni-matematiki-ta-prirodnicnih-naukah-nizhche-serednogo-doslidzhennya-pisa>.

⁴³ Див. зокрема: Новий радник Зеленського розповів про гуманітарні ініціативи. – Укрінформ, 29 липня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2750036-novij-radnik-zelenskogo-rozpoviv-pro-gumanitarni-initsiativi.html>; Перша прес-конференція Голови УІНП Антона Дробовича. Тези. – Історична правда, 23 грудня 2019р., <https://www.istpravda.com.ua/short/2019/12/23/156776>.

⁴⁴ Див.: Перша прес-конференція Голови УІНП Антона Дробовича. Тези.

⁴⁵ Проект Закону поданий до Парламенту 5 травня 2019р.; прийнятий за основу 30 травня 2019р. У Парламенті IX скликання допрацьований до другого читання Робочою групою. Див.: перебіг підготовки та просування законопроекту, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66333.

⁴⁶ Закон отримав негативну реакцію з боку угорської спільноти Закарпаття. Науково-дослідний центр ім.Антонія Годинки при Закарпатському угорському інституті ім.Ференца Ракоці II оприлюднив висновок, що він є “черговим кроком українізації”. Див.: Тужанський Д., Сидоренко С. Школи примирення: чи владнають нові мовні норми конфлікт України з Угорщиною? – Європейська правда, 17 січня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/01/17/7105243>.

⁴⁷ Законопроекти про мови національних меншин і про корінні народи перебувають у стадії розробки. Див.: Законопроект про мови нацменшин представляють на початку 2020 року – МКМС. – Укрінформ, 24 грудня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2844597-zakonoproekt-pro-mov-nacmensin-predstavlat-na-pochatku-2020-roku-mkms.html>.

⁴⁸ Реалізація нововведення призведе до одночасного звільнення до 1 липня 2020р. понад 70 тис. учителів, а також – вихователів, педагогів-організаторів, керівників гуртків, інших педагогічних працівників. Див.: Профспілка: 70 тисяч учителів-пенсіонерів буде звільнено. – Освіта.ua, 23 січня 2020р., <https://osvita.ua/school/69717>.

⁴⁹ Із 472 міст України 376 – з населенням до 50 тис. осіб.

⁵⁰ Завершилася реєстрація на пробне ЗНО-2020. – Освіта.ua, 24 січня 2020р., <https://osvita.ua/test/69817>.

ПРОГНОЗИ-2020

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

Як зазначалося у розділі Підсумків, насичений подіями 2019р. практично не спричинив принципових змін стану національної безпеки України. Водночас варто виокремити фактори зовнішнього та внутрішнього впливу, що проявилися, збереглися або ж трансформувалися упродовж року та заслуговують першочергової уваги в контексті оцінки можливих сценаріїв-2020.

Це буде перший річний відрізок часу, коли на Президента В.Зеленського та його політичну силу ляже вся повнота “одноосібної” відповідальності за стан національної безпеки та здійснення реформ. Прогрес – або брак відчутних результатів – лише безпекових реформ протягом року слугуватиме індикатором компетентності влади, але навряд чи матиме вирішальний вплив на її рейтинги. Натомість, “турборежим” мирних ініціатив і односторонніх компромісів може створити значні проблеми не лише для правлячої політичної сили.

Безпекове середовище та російсько-український конфлікт

Головною зовнішньою загрозою безпеці України залишається агресивна політика РФ. Врегулювання російсько-українського конфлікту, який від самого початку вийшов за межі двосторонніх відносин, залежатиме великою мірою від зовнішніх факторів. Т.зв. “українська криза” тісно вплетена в контекст кризи глобальної системи безпеки та протистояння Росії із Заходом. За умови триваючої активності РФ у різних регіонах світу, незмінності політики Кремля стосовно України, В.Путін й надалі намагатиметься використовувати Україну для закріплення успіхів чи компенсації внутрішніх і зовнішньополітичних поразок режиму.

Аналіз підсумків 2019р. дає підстави для виокремлення наступних зовнішніх факторів, що ймовірно матимуть визначальний вплив на національну безпеку загалом і на перебіг російсько-українського конфлікту зокрема у 2020р.:

- високий рівень турбулентності та конфліктності на глобальному рівні, геополітична конкуренція між світовими лідерами;
- неспроможність міжнародних інститутів гарантувати мир, стабільність і безпеку;
- використання “української карти” у відносинах між Росією, Європою і США; спроби врегулювати т.зв. “українську кризу” без України;

- розмивання уваги Заходу до російсько-українського конфлікту на тлі загострення конфліктів на Близькому Сході, підвищення пріоритетності в порядку денному проблем зміни клімату, контролю над ядерною зброєю і нерозповсюдження кризи євроатлантичної солідарності.

Наразі є достатньо підстав очікувати, що найбільш імовірним варіантом російсько-українських відносин на найближчу перспективу залишиться стан “ні (масштабної) війни, ні (повноцінного) миру”. Реалізація окремих уже досягнутих домовленостей у рамках Нормандського формату (Н4)¹ та Тристоронньої контактної групи з деескалації конфлікту на Сході України якщо й матиме позитивні наслідки, то максимум тактичного рівня.

Водночас, імовірні домовленості наступної зустрічі у форматі Н4 (якщо відбудеться) “стосовно політичних і безпекових умов, серед іншого – для організації місцевих виборів”², можуть спричинити нову хвилю протестів в Україні, а згода Президента на реалізацію – не кажучи про втілення – політичної частини Мінських домовленостей (внесення змін до Конституції, проведення виборів за “формулою Штайнмайєра”) гарантовано матиме тяжкі наслідки для національної безпеки.

Більш ніж очевидним є песимістичний прогноз стосовно перспектив деокупації Криму. Водночас, слід звернути увагу на тенденцію до зростання у 2020р. конфліктного потенціалу цієї “відкладеної” проблеми, ознаками якого є безпрецедентна мілітаризація Кримського півострова та морської акваторії, повзуча анексія Азовського та Чорного морів протягом 2014-2019рр.³ Україні та її міжнародним партнерам доведеться вирішувати складне завдання стримування російських амбіцій, уникаючи прямого військового зіткнення.

У 2020р. можлива актуалізація конфліктної ситуації, пов’язаної із водозабезпеченням Кримського півострова. На відміну від проблем транспортного сполучення та енергозабезпечення, що виникли після анексії Криму, окупаційна влада практично ігнорувала можливі наслідки припинення водопостачання через Північнокримський канал (85% потреб Криму). З огляду на прогнози спеціалістів, що вже в березні 2020р. значна частина Криму може зіштовхнутися з проблемою гострої нестачі питної води⁴, Україні слід очікувати від Кремля “пропозицій, які складно відхилити”.

Разом з підтримкою “тілючого” збройного протистояння на Донбасі варто очікувати від Росії значного посилення заходів, спрямованих на дестабілізацію та

¹ Йдеться про пакет існуючих (Мінських) домовленостей у форматі Нормандської четвірки, в т.ч. результатів зустрічі у грудні 2019р., під час якої учасники погодилися провести наступну зустріч упродовж чотирьох місяців. Див.: Загальні узгоджені висновки Паризького саміту в Нормандському форматі 9 грудня 2019р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, www.president.gov.ua/news/zagalni-uzgodzheni-visnovki-parizkogo-samitu-v-normandskomu-58797.

² Там само.

³ Докладно див.: Клименко А. (Не)Прогнозований шторм – від Маріуполя до Босфору. Морські ризики на 2020: Азовське море. – *BSNews*, 12 січня 2010р., www.blackseanews.net/read/159386; Клименко А. (Не)Прогнозований шторм-2 – від Криму до Одеси. Морські ризики на 2020: Чорне море. – *BSNews*, 13 січня 2010р., www.blackseanews.net/read/159547.

⁴ Окупанти Криму стверджують, що запасів питної води вистачить до березня. – *Дзеркало тижня*, 12 листопада 2019р., https://dt.ua/UKRAINE/okupanti-krimu-stverdzhuyut-scho-zapasiv-pitnoi-vodi-vistachit-do-bereznya-329377_.html.

зміну на свою користь соціально-політичного балансу сил у регіонах, особливо на Півдні та Сході України, під час місцевих виборів 2020р.

Попри актуальність зовнішньополітичних факторів, стан національної безпеки залежатиме насамперед від здатності української влади забезпечити одну з найголовніших функцій держави. У 2020р. на нову президентську команду очікує серйозне випробування на компетентність і здатність реалізувати владні повноваження та виконувати власні зобов'язання.

Сектор безпеки

У 2020р. не варто очікувати суттєвих результатів реформування з огляду на наявні (обмежені) ресурси, аносовані перманентні кадрові зміни⁵, характерний для влади камерно-популістський стиль підготовки та втілення рішень. Протягом щонайменше I півріччя діяльність сектору безпеки буде визначатися старими стратегіями та планами, а до кінця 2020р. слід очікувати, у кращому разі, завершення циклу стратегічного планування та створення умов для майбутніх реформ на основі бюджету-2021.

Процес підготовки оновленого пакета стратегічних документів, програм, планів реалізації, скоріш за все, триватиме до кінця року (з урахуванням їх узгодження з НАТО). Наразі через обмежену інформацію про зміст документів, неможливо оцінити наскільки вони відповідають критеріям системності та реалістичності: ступеня врахування узагальнених результатів оглядів; узгодженості за результатами, термінами та ресурсами загалом, а також узгодженості між концепціями, стратегіями та планами різних безпекових структур або окремих тематичних розділів Стратегії⁶.

Відсутність загальнодержавної стратегії розв'язання російсько-українського конфлікту⁷ (як складової Стратегії національної безпеки) негативно позначатиметься не лише на процесі врегулювання конфлікту, але й на розробці та реалізації планів реформування як окремих структур сектору безпеки, так і всього сектору в цілому.

Збройні Сили

Зазначені вище загальні перспективи реформування сектору безпеки у 2020р. повною мірою

стосуються оборонного відомства. Оголошені наприкінці минулого року керівництвом МО 11 пріоритетних напрямів⁸ є по суті розширеною інтерпретацією п'яти стратегічних цілей Стратегічного оборонного бюлетеня⁹ і, що важливо, – підтвердженням послідовності трансформації згідно з раніше затвердженими документами (принципових новацій нова команда МО не внесла).

Теж саме можна сказати про опубліковане на початку 2020р. стратегічне бачення Генерального штабу стосовно орієнтирів розвитку, пріоритетів трансформації та повсякденної діяльності ЗС України на 10-річну перспективу¹⁰. З огляду на те, що обидва документи були представлені відразу після завершення Оборонного огляду, слід очікувати також збереження незмінними головних напрямів і пріоритетів у нових стратегічних і програмних документах розвитку оборонного сектору на наступні п'ять років.

У 2020р. мають бути реалізовані заплановані раніше масштабні заходи з трансформації системи оборонного керівництва та військового управління, що стосуються розмежування та перерозподілу функцій і повноважень між МО та ГШ, а також між Головнокомандувачем ЗСУ, ГШ та іншими командними структурами, видами, родами військ. Відбудеться також реструктуризація існуючих органів управління та створення нових, переведення штабів на структуру НАТО (J/G/A/N/S). У перспективі ці заходи повинні не лише наблизити ЗС України до стандартів НАТО, але й сприяти якісним змінам усіх аспектів їх функціонування та розвитку. Водночас, процес трансформації від старої до нової моделі містить ризики часткового ослаблення системи, що особливо небезпечно в умовах активного збройного конфлікту та перманентної загрози його ескалації.

Правоохоронні органи

У 2020р. планується здійснити заходи з реформування структур, підпорядкованих МЗС, та підвищення ефективності виконання ними функцій, що охоплюють лівову частку сектору цивільної безпеки (Національна поліція, Національна гвардія, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба).

⁵ “Я уверен, что нас ждет большое путешествие в кадровые изменения, и это нормально. Надо менять. Менять, менять, менять. Подбирать идеальную команду, которую потом, знаете, почистить...”. Інтерв'ю В.Зеленського. – 9 канал; “Рассосется ли шрам между Россией и Украиной – я вообще не уверен”. – 9 Канал, Ізраїль, 24 січня 2020р., www.9tv.co.il/item/9192?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=ts&utm_content=ss#0_5_8983_6951_1900_215211597.

⁶ На початок року завершений лише оборонний огляд, а нова Стратегія національної безпеки не затверджена (на момент публікації). Крім того, на якість Стратегії може негативно вплинути факт порушення вимог Закону України “Про національну безпеку”: Указом Президента “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 травня 2019 року “Про організацію планування в секторі безпеки і оборони України”” №225 від 16 травня 2019р. передбачене проведення оглядів окремих складових сектору безпеки, а не комплексного огляду, як це передбачено Законом.

⁷ Міністр закордонних справ В.Пристойко визнав, що не існує “формули Зеленського” в письмовому вигляді. За його словами, треба буде зустрітися з Президентом і “накидати її швиденько”. Див.: “Пристойко назвав “формулу Зеленського” для врегулювання на Донбасі”. – Укрінформ, 17 вересня 2019р., www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2781457-pristajko-nazvav-formulu-zelenskogo-dla-vreguluvanna-na-donbasi.html.

⁸ Розвиток стратегії оборони, безпека Чорноморського регіону, розбудова інфраструктури, професіоналізація і соціальний захист, забезпечення житлом, впровадження стандартів НАТО, озброєння та інноваційні технології, реформа оборонних закупівель, електронний документообіг, територіальна оборона, протидія корупції. Див.: Пріоритетні напрями реформи Міністерства оборони та Збройних Сил України на 2019-2020рр. – Сайт МО України, www.mil.gov.ua/prioritetni-napryamki-reformi-ministerstva-oboroni-ta-zbrojnih-sil-ukraini-na-2019-2020-roki.html.

⁹ Указ Президента “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016р. “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”” №240 від 6 червня 2016р.

¹⁰ Візія Генерального штабу ЗС України щодо розвитку Збройних Сил України на найближчі 10 років. – Сайт МО України, 11 січня 2020р., www.mil.gov.ua/news/2020/01/11/viziya-generalnogo-shtabu-zs-ukraini-shhodo-rozvitku-zbrojnih-sil-ukraini-na-najblizhchi-10-rokiv.

У рамках бюджету на забезпечення цивільної безпеки у 2020р. планується зокрема досягнення наступних цілей:

- підвищення престижу професії (зростання зарплати на 6-15%, кредитування житлової програми для 2 000 співробітників);
- розбудова системи цивільної безпеки в регіонах (поширення програми “Поліцейські офіцери громади” на 806 територіальних громад на додаток до 206 діючих, забезпечення їх кваліфікованим персоналом і технікою);
- розвиток нової системи кіберзахисту та оперативного реагування на надзвичайні ситуації і правопорушення;
- оновлення парку прикордонних кораблів (трирічна українсько-французька програма побудови 20 кораблів);
- продовження проекту створення Єдиної системи авіаційної безпеки та цивільного захисту МВС (закупівля у Франції ще 10 вертольотів Airbus);
- зміцнення безпеки дорожнього руху (запровадження систем фото- та відеофіксації порушень)¹¹.

Імовірність виконання задекларованих планів є досить високою. Певною гарантією успіху є досвід команди на чолі з Міністром А.Аваковим у реформуванні галузі, а також практичне забезпечення планів бюджетом і чинними контрактами. Водночас не слід виключати доволі високу імовірність відставки А.Авакова¹² та його найближчого оточення у 2020р. Зміна Міністра (з об’єктивних причин) матиме принаймні короткострокові негативні наслідки для управління відомством і повноти виконання планів, а його заміна на більш лояльну до Президента особу містить ризики втрати відомством “політичного нейтралітету”, який забезпечив А.Аваков з 2014р. загалом і в період виборів 2019р. зокрема.

Спецслужби

У 2020р. очікується створення бази для системного реформування спеціальних служб та органів розвідки. Для цього необхідно не лише затвердження відповідних профільних законопроектів, концепцій, стратегій і планів, але й внесення до нормативно-правової бази змін, що вносять перерозподіл функцій та повноважень, питання координації та взаємодії, цивільного демократичного контролю над діяльністю спецслужб. Зокрема, передбачається внесення відповідних змін до Кримінального кодексу, Кримінального процесуального кодексу, Кодексу про адміністративні правопорушення – в частині, що стосується діяльності СБУ та розвідувальних органів.

Внесення на розгляд Верховної Ради, ухвалення та початок імплементації Закону “Про Службу безпеки

України” стануть тестом на політичну незалежність нового керівництва СБУ і готовність відмовитися від корупційно чутливих функцій. Повноваження реформованої СБУ мають бути обмежені контррозвідкою, протидією тероризму та захистом державної таємниці.

Крім цього, очікують на доопрацювання та ухвалення законопроекти “Про розвідку” та “Про Службу зовнішньої розвідки України”. Зрозуміло, що специфіка діяльності та реформування цієї сфери національної безпеки передбачає значно менший рівень публічності для суспільства чи відкритості для міжнародних партнерів (крім випадків формалізованої співпраці). Саме тому критично важливим є забезпечення ефективного демократичного контролю над спецслужбами з боку Парламенту, а також активна позиція міжнародних радників, залучених до процесів реформування спецслужб в Україні.

Оборонна промисловість

У 2020р. перед державою та оборонною промисловістю стоять важливі взаємопов’язані завдання, успішне виконання яких залежатиме від якості державно-приватного партнерства та міжвідомчої взаємодії. Особлива увага надаватиметься наступним питанням:

- отримання доступу до системи оборонних закупівель НАТО з метою не лише задоволення потреб ЗСУ та інших силових структур в озброєнні, військовій і спеціальній техніці, але й реалізації експортного потенціалу вітчизняних оборонних підприємств з виходом на європейський ринок і ринки третіх країн;
- завершення огляду ОПК та розробка стратегії державної військово-технічної та оборонно-промислової політики, спрямованої на розв’язання важливих проблем, зокрема:
 - ✓ роль держави (в т.ч. у процесах ціноутворення) та раціональна модель управління функціонуванням і розвитком оборонної промисловості;
 - ✓ роль і місце приватного сектору;
 - ✓ підходи до імпортозаміщення;
 - ✓ дотримання раціонального балансу між конкуренцією на внутрішньому ринку озброєнь за участі іноземних постачальників і розвитком вітчизняного виробника, зокрема створення і зміцнення вітчизняної оборонно-промислової бази з використанням офсетних угод під час іноземних закупівель;
 - ✓ нарощування експортного потенціалу, зміцнення та припустиме спрощення експортного контролю.

Термінового вирішення потребують проблеми, створені вже новою владою. Зокрема йдеться про розблокування внутрішніх та експортних контрактів,

¹¹ Антон Геращенко: у 2020 бюджет на безпеку складатиме 93 млрд. грн. – Сайт МВС, 5 листопада 2019р., https://mvs.gov.ua/ua/news/25718_Anton_Gerashchenko_U_2020_byudzhet_na_bezpeku_skladatime_93_mlrld_griven.htm.

¹² Денис Монастирський: Випробувальний термін Арсена Авакова не закінчений. – РБК-Україна, 27 січня 2020р., www.rbc.ua/ukr/news/denis-monastyrskiy-ispytatelnyy-srok-arsena-1579973801.html.

пауза в яких спричинена невдалою кадровою політикою. Однак більшість завдань і проблем є спадком попередніх урядів, які навряд чи можливо вирішити впродовж одного року, а саме:

- налагодження та розширення кооперації з іноземними компаніями, залучення іноземних інвестицій в оборонну промисловість України;
- ліквідація заборгованості оборонних підприємств, оптимізація структури оборонної промисловості шляхом приватизації і кластеризації;
- якісне проведення першого етапу малої приватизації, апробація нових підходів до забезпечення прозорості та ефективності цього процесу;
- удосконалення державно-приватного партнерства, підвищення ролі приватного сектору у виконанні державного оборонного замовлення;
- удосконалення процесів середньо- та довгострокового планування;
- відмова від радянських і перехід на сучасні державні стандарти України, гармонізовані зі стандартами НАТО, для чого має бути створена розгалужена система випробувань, стандартизації і сертифікації озброєнь, військової і спеціальної техніки.

Висновки

Катастрофа українського пасажирського літака рейсу PS752 в перші дні 2020р. трапилася, схоже, через трагічний збіг обставин¹³ на тлі “контрольованої” ескалації в регіоні Близького Сходу. Інцидент з українським літаком, збитим ракетами російського виробництва в епіцентрі американо-іранського протистояння, доволі символічно демонструє універсальність і глобалізацію проблем безпеки, актуальність ризиків виходу ситуації з-під контролю та, відповідно, реалізації найгірших сценаріїв, які складно передбачити, але до яких потрібно бути постійно готовими.

Попри актуальність зовнішньополітичних факторів, стан національної безпеки залежить насамперед від здатності держави забезпечити виконання однієї з найголовніших функцій держави. У 2020р. на нову президентську команду очікує серйозне випробування на компетентність, здатність до стратегічних, системних підходів, наявність політичної волі, сміливості у прийнятті та реалізації рішень. Обов'язковою складовою цієї діяльності має бути дієва комунікація із суспільством і міжнародними партнерами України.

Позитивні результати сприятимуть зміцненню обороноздатності, захищеності держави та суспільства від широкого діапазону загроз, поступовому та незворотному прогресу реформ. Проте, будь-які помилки використовуватимуться політичними опонентами для критики та послаблення влади, негативно відбиватимуться на стані національної безпеки України.

¹³ “Через людську помилку були запущені ракети, які спричинили жахливу катастрофу українського літака та загибель 176 невинних людей”. – Твіттер Президента Ірану Х.Роухані, 11 січня 2020р., <https://twitter.com/HassanRouhani/status/1215856039997984768>.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

У 2020р. на зовнішньополітичне становище України впливатиме насамперед турбулентність і непередбачуваність світових процесів, висхідна геополітична конфліктогенність на фоні кризи глобальних і регіональних структур безпеки. Іншим чинником впливу буде складна та суперечлива внутрішньополітична динаміка. Українську дипломатію очікуватимуть виклики і випробування на ключових зовнішніх напрямках, у першу чергу – російському. Очевидно, що зовнішньополітичним пріоритетом залишатимуться питання безпеки.

Російський напрям

Головною зовнішньою загрозою для України залишатиметься російська агресія. Перебіг подій у 2019р., на жаль, не дає підстав говорити про наявність реальних перспектив врегулювання глибинного і тривалого російсько-українського конфлікту.

Попри запровадження в РФ конституційної реформи, прихід нового “технократичного” уряду та анонсовану зміну у президентській адміністрації куратора “українського напрямку” (Д.Козак), не варто очікувати позитивних змін у російській політиці в цілому і на українському напрямі зокрема. Таку кадрову “рокіровку” можна пояснити тим, що досвідчений переговорник Д.Козак, колишній ідеолог асиметричної федералізації Молдови (2003р.) в рамках Нормандського переговорного процесу просуватиме категорично неприйнятний для української сторони російський план “федеральної дезінтеграції”, тобто фактичного розчленування України.

Можна припустити, що Нормандські перемовини триватимуть за двома ймовірними сценаріями. *Перший* – Кремль, імітуючи “миротворчі прагнення”, погоджуватиметься на наступній зустрічі “четвірки” в Берліні на дрібні компроміси за рахунок України – розведення сил на нових ділянках фронту, черговий раунд обміну полоненими, інші гуманітарні кроки, на кшталт започаткування процесу розмінування певних зон. *Другий* – ультимативне висунування Росією неприйнятних для України умов, повне блокування Нормандського процесу.

Слід зазначити, що, з огляду на підсумки 2019р., нинішня політика поступок на російському напрямі не призвела до змін на краще ситуації у відносинах з країною-агресором. Продовження такої політики може призвести до зворотного ефекту: перше – зростатиме агресивність і “апетити” Москви. Друге – посилюватиметься тиск з боку західних країн-партнерів. Третє – загострюватиметься внутрішньополітична ситуація в Україні.

Загалом є підстави прогнозувати, що конфронтація між Києвом і Москвою триватиме в усіх сферах: воєнній, ідеологічній, політико-дипломатичній, економічній, гуманітарній тощо. Зокрема проблема анексованого Криму залишатиметься “замороженою”, а ситуація у регіоні Чорного та Азовського морів – вибухонебезпечною. Водночас, Кремль утримуватиме ситуацію на Донбасі в режимі “глиночого” конфлікту з перспективою ескалації.

Відтак, час грає не на користь Україні. Триває тотальне відчуження Донбасу і Криму від України, політико-ідеологічна, соціокультурна русифікація окупованих територій, їх милітаризація. Тема російської агресії поступово виштовхується на узбіччя світової політики. При цьому в Європі і світі помітно посилюються тенденції відновлення співробітництва і партнерства з країною-агресором, перегляд політики санкцій.

Європейська та євроатлантична інтеграція

У 2020р. не варто очікувати “проривів” у відносинах Києва і Брюсселя. Триватиме рутинний процес імплементації Угоди про асоціацію Україна-ЄС (УА). З іншого боку, темпи виконання УА є важливими з огляду на те, що під час президентської каденції В.Зеленського має бути виконана лівова частка положень цього документа.

Пріоритетом відносин з ЄС буде секторальна інтеграція, насамперед укладення важливої для Києва Угоди АСАА (сертифікація відповідності промислової продукції). Цей “промисловий безвіз” відкриватиме для українських товаровиробників внутрішній ринок ЄС. Також увага українського Уряду буде сфокусована на: (а) визнанні відповідності євронормам української системи санітарного і фітосанітарного захисту агропродукції; (б) визнанні авторизованих економічних операторів і взаємному визнанні електронних послуг; (в) приєднанні до єдиної транзитної системи ЄС (NCTS); (г) підписанні угоди про спільний авіаційний простір тощо.

Важливим напрямом буде також внесення відповідних змін до положень УА (додатки). Зокрема, йдеться про лібералізацію квот у рамках поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, а також оновлення положень у сферах фінансових і телекомунікаційних послуг тощо.

Є підстави прогнозувати загалом збереження солідарності та підтримки України з боку ЄС у протистоянні російській експансії. Однак не варто очікувати ані пожорсткішання риторики офіційного Брюсселя на російському напрямі, ані розширення антиросійських санкцій.

Водночас, внутрішні процеси в ЄС несприятливо впливатимуть на українську євроінтеграцію, обмежуватимуть можливості допомоги Україні. Євросоюз перебуває у стані трансформації, помітними є відцентрові тенденції, зростання правого радикалізму, конфліктності між інституціями ЄС та окремими країнами, посилюється й вплив російського фактору.

Зберігатиметься політико-дипломатична підтримка та матеріально-фінансова допомога з боку НАТО. Альянс продовжуватиме політику невизнання анексії Криму і засудження російської агресії на Донбасі. Є підстави говорити про оптимізацію і вдосконалення військово-технічної і фінансової підтримки через трастові фонди у форматі “Одна країна – один план”, продовження різнорівневих контактів і спільних навчань.

У цьому контексті важливого значення набуватиме розробка та реалізація Річної національної програми

співробітництва з Альянсом – чіткої, збалансованої і адекватної сучасним потребам українського оборонного сектору. З іншого боку, очевидно, що перспектива контактів з НАТО на вищому рівні у 2020р. (проведення засідання Комісії Україна-НАТО) залежатиме від поточної кон’юнктури двосторонніх відносин Києва і Будапешта.

Відносини з іншими країнами та міжнародними організаціями

Очевидно, що контакти Києва з країнами світу та міжнародними організаціями переважно визначатимуться проблемами безпеки. З одного боку, є підстави прогнозувати збереження антиросійських санкцій і підтримку України групою провідних країн (США, Канада, країни ЄС, Японія, Австралія та ін.), а з іншого – посилюватиметься зазначена вище тенденція встановлення з Росією відносин у режимі “business as usual”. Відтак, головним завданням зовнішньої політики України залишатиметься збереження міжнародної солідарності і підтримки, санкційної єдності країн Заходу, актуалізації теми Криму і Донбасу на порядку денному світової спільноти.

Триватиме гостре протистояння з країною-агресором на майданчиках міжнародних організацій. У рамках РБ ООН ініціативи України та її партнерів блокуватимуться російською стороною. Водночас, зберігатиметься підтримка позиції України і просування проукраїнських резолюцій на засіданнях ГА ООН, попри опір РФ і країн-сателітів з пострадянського табору.

Несприятливою є ситуація в ПАРС. Повернення делегації країни-агресора до складу Асамблеї, всупереч попереднім рішенням, девальвує її вплив і авторитет на європейському континенті і водночас інспірує міжнародний процес нормалізації відносин з Кремлем. Проблемними факторами для української сторони є те, що, з одного боку, наявним є певний брак досвіду ряду членів української делегації, внутрішні суперечності та різні політичні позиції. З іншого – наявною є поляризація ПАРС не на користь України (йдеться про проросійські позиції ряду делегацій провідних європейських країн). При цьому надзвичайно ускладнений новий процедурний механізм санкцій фактично забезпечує безкарність країни-агресора. Загалом, є підстави очікувати зниження тональності попередньої, досить жорсткої риторики ПАРС на російському напрямі.

Складною і небезпечною залишатиметься ситуація в україно-американських відносинах. Можна очікувати спроб зовнішніх акторів (РФ) “вбити клин” між Києвом і Вашингтоном, позбавити Україну американської військово-політичної підтримки. Паралельно і внутрішні гравці використовуватимуть напруженість у двосторонніх відносинах у власних кон’юнктурних інтересах.

Складно прогнозувати перебіг подій на україно-американському треку насамперед через імпульсивність і непередбачуваність Президента США. Однак, можна припустити, що: (а) “українська тема” буде невід’ємною складовою виборчої кампанії в США і очевидно “токсичною” для діючого американського Президента. При цьому, виправдовувальні

контраргументи Д.Трампа про, мовляв, масову корупційність в Україні, негативно позначатимуться на міжнародному іміджі Києва; (б) можна прогнозувати, з одного боку, подальше відсторонення Д.Трампа від тематики Криму і Донбасу, “поховання” колишнього переговорного треку з теми Донбасу (Волкер-Сурков). З іншого – поживлення діалогу з Москвою (зокрема вже анонсовані наміри залучити В.Путіна до роботи G7); (в) не варто очікувати зупинення/скорочення військово-економічної допомоги Вашингтона Києву (20 грудня 2019р. Д.Трамп підписав оборонний бюджет США на наступний рік, яким передбачено надання Україні \$700 млн. допомоги), однак, тема “присутності України” у американських виборах обтяжуватиме україно-американський політико-дипломатичний діалог.

Українська влада має послідовно дистанціюватися від внутрішніх процесів у США, не дати втягнути себе в передвиборчу боротьбу як “джерело компромату”, зберегти довіру та підтримку республіканців і демократів.

Залишатимуться проблеми і виклики у відносинах з країнами-сусідами, з огляду на наступні обставини. *По-перше*, у Польщі, Румунії, Молдові, Словаччині, Білорусі відбудуться президентські/парламентські вибори, що різною мірою позначатимуться на внутрішньополітичній ситуації в цих країнах і на їх зовнішньополітичному курсі. Це додасть невизначеності в регіональній політиці Києва. Найбільш “проблемні” для України президентські вибори в Молдові можуть посилити російський вплив і присутність у цій країні, зокрема спровокувати дрейф Кишиніва від ЄС і “Східного партнерства”. *По-друге*, поки що українські поступки на польському та угорському напрямках залишаються односторонніми. Така політика Києва, з одного боку, може спричинити негативний внутрішній резонанс, викликати громадські акції протесту, а з іншого – слабкість позиції може спровокувати партнерів на додаткові вимоги, що спричинять новий виток напруженості у двосторонніх відносинах.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Головні виклики і чинники розвитку політичної ситуації

У 2020р. головні виклики для розвитку політичної ситуації в Україні будуть пов'язані з пошуками відповідей на такі питання:

- шляхи припинення війни на Сході та можливості реінтеграції окупованих територій Донецької та Луганської областей, підходи до вирішення проблеми Криму;
- визначення межі компромісів, на які погодиться українське суспільство в питаннях війни та миру;
- питання моделі подальших відносин з Росією (“потепління” і нормалізація, політика поступок і відновлення російського впливу; співіснування з мінімально необхідним набором відносин тощо);
- проблеми пошуку Україною свого місця у світі, що змінюється, визначення ключових зовнішніх партнерів і конструювання моделі відносин з ними;

- визначення моделі подальшого розвитку країни та її економіки на довгострокову перспективу, потреба в переході від політики ситуативних рішень та експериментів до стратегічного планування.

Гібридна агресія з боку РФ продовжуватиметься, навіть якщо будуть досягнуті домовленості про припинення воєнних дій. Посилиться дія форм агресії, спрямованих на дестабілізацію внутрішньої суспільно-політичної та економічної ситуації, а також дискредитацію України і послаблення її позицій на міжнародній арені (в т.ч. дезінформаційна, диверсійно-терористична, розвідувальна, підривна та ін.).

Залишатиметься високою вразливість українського суспільства до застосування маніпулятивних інформаційних технологій, що відобразатиметься у підтримці різних популістських рухів і кампаній. Їх тематикою можуть стати реальні суспільно-політичні та економічні проблеми, зокрема, недопущення продажу землі, протест проти підвищення пенсійного віку, недопущення наступу на права працівників та ін. Це може бути активно використано під час очікуваних виборчих кампаній.

Вплив з боку західних країн буде помітним, незважаючи на передвиборчу ситуацію у США, посилення кризових тенденцій в ЄС та інших європейських інституціях. Його вектор визначатиметься діями та рішеннями української влади. Зокрема, продовження тенденції до концентрації влади, ревізії чи відмова від реформ, розпочатих за підтримки міжнародних партнерів, регрес у питанні незалежності суду, відсутність результатів у забезпеченні захисту власності, подоланні рейдерства, боротьбі проти корупції можуть викликати охолодження відносин і зменшення підтримки. Найгіршими в цьому контексті можливими кроками влади може стати посилення тиску на політичну опозицію та продовження спроб запровадження контролю над інформаційною сферою і цензури.

Ставлення суспільства до влади поступово буде змінюватись на більш прагматичне і визначатиметься балансом позитивного та негативного впливу дій влади на добробут громадян, кредит довіри поступово вичерпуватиметься. У суспільстві зростатиме роздратування нездатністю (або небажанням?) влади діяти відповідно до очікувань громадян, які за неї голосували, та виконувати власні передвиборчі обіцянки.

Невдоволення суспільства можуть викликати дії і наміри влади, які йдуть урозріз з позицією більшості суспільства (іноді навіть демонстративно), погіршують соціальне становище громадян (докладніше нижче). Ситуація підсилюватиметься відсутністю належної комунікації влади з суспільством, спробами приховування їх намірів, надання неповної чи недостовірної інформації.

Свідченням наростання невдоволення є зниження рівня довіри до всіх вищих владних інститутів – Президента, Верховної Ради та Уряду (при цьому, у двох останніх баланс довіри/недовіри сягнув негативних значень), а також і до персоналій з нової команди. В.Зеленський та його оточення можуть каналізувати це невдоволення, спрямувавши його в бік Верховної Ради та Уряду.

Не варто також забувати, що в суспільстві сформувався значний прошарок громадян, причетних до збройної відсічі російської агресії (ветерани АТО/ООС, в т.ч. добровольці, члени їх сімей, волонтери та ін.). Ці категорії, як і патріотично налаштовані громадяни в цілому, мають певне відчуття спільності, що проявляється, зокрема в організації альтернативного владним урочистим заходам “Маршу захисників України” в Києві на День Незалежності 24 серпня 2019р., участь у заходах під гаслом “Ні капітуляції!”. Можна передбачити, що дії влади у відносинах з Росією, які виходитимуть за означені громадянським суспільством “червоні лінії”, або посилення тиску на вказані категорії громадян, можуть викликати їх активний спротив.

Влада

Головним викликом для влади залишатиметься Росія, спроможна спровокувати кризу як у воєнному протистоянні, так і в політичному житті, і в економічній ситуації.

Потужні внутрішні виклики для влади створені переважно її ж діями та намірами, серед яких:

- прискорене запровадження ринку земель сільськогосподарського призначення, проти чого виступають більшість громадян України¹⁴;
- рішення про реформування законодавства у сфері праці. Проект нового Кодексу, як зазначалося вище, значно послаблює гарантії прав найманих працівників у відносинах з роботодавцями;
- можливі рішення щодо “децентралізації”. Як уже зазначалося, у відкритому проекті змін до Конституції йшлося швидше про мінімізацію повноважень місцевого самоврядування і прав громад;
- значна вірогідність прийняття рішень щодо реінтеграції окупованих територій Донецької та Луганської областей та проведення там виборів на умовах “формули Штайнмайєра”, де-факто – на умовах Росії;
- посилення податкового, фіскального та іншого тисків як на підприємців, так і на споживачів послуг, тобто все суспільство (зокрема, внаслідок можливого ухвалення законопроектів про оподаткування послуг, отриманих в Інтернеті, про обов’язкове декларування доходів і майна всіма громадянами та “легалізацію” їх заощаджень, які зберігаються поза банківською системою та ін.);
- відсутність професійного, з достатнім рівнем підготовки кадрового резерву. При цьому, попри явні провали в роботі Парламенту та Уряду, влада з іміджевих причин (та можливо, емоційних) не може собі дозволити рекрутувати представників попереднього режиму;

- невирішеність питань демонополізації, “деолігархізації” разом з більш ніж можливим потенційно потужним спротивом з боку фінансово-промислових та інших груп впливу будь-яким рішенням влади в цьому напрямі. Особливо показовим у цьому контексті буде подальший розвиток ситуації навколо “Приватбанку”¹⁵, “замороженої” минулого року;

- зростання заборгованості із заробітних плат, пенсій, субсидій, інших соціальних виплат;

- скорочення соціальних зобов’язань і фактично самої соціальної сфери. Небезпека зупинки медичної реформи через брак коштів та відсутність кваліфікованого менеджменту.

Система влади, утворена після виборів 2019р., має одразу дві слабкі ланки – Парламент і Уряд, які розпочали 2020р. фактично позбавленими власної суб’єктності. Відтак, можна очікувати підвищення рівня конфліктності у відносинах між Президентом, який продовжуватиме намагатися відігравати роль гегемона, та іншими гілками та інститутами влади. У першу чергу, це стосуватиметься Парламенту, з огляду на неоднорідність пропрезидентської фракції, поступове розуміння її частиною свого залежного становища та готовності Президента принести цей склад ВР “у жертву” для каналізації можливого соціального невдоволення.

Протягом року влада перебуватиме під постійним тиском складної соціально-економічної ситуації, яку вона вже не зможе виправдовувати помилками попередників. Передумов до радикального покращення ситуації, як і для заявленого Урядом економічного зростання поки що не створено. За таких умов можливим є дострокове припинення повноважень Парламенту та проведення позачергових виборів у II половині року. Ймовірною є також відставка Уряду чи суттєві зміни в його складі.

Президент України

Президент упродовж року залишатиметься найбільш стабільним державним інститутом. Він зосередив у своїх руках основні можливості та інструменти влади, він виступає уособленням сподівань значної частини суспільства на позитивні зміни, і одночасно він є головним носієм відповідальності за стан справ у країні в очах суспільства.

Під час виборчих кампаній і до кінця минулого року Президенту В.Зеленському вдавалось уникати прямих відповідей на ключові питання, які стосуються подальшого напряму розвитку держави. Навряд чи така можливість зберігатиметься й надалі, оскільки в загальних рисах уже оформилися контури

¹⁴ Див.: Ставлення громадян до запровадження ринку землі та скасування мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення. – Прес-реліз Центру Разумкова, 11 листопада 2019р., <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-do-zaprovadzhennia-rynku-zemli-ta-skasuvannia-moratorii-na-kupivliuprodazh-zemli-silskogospodarskogo-pryznachennia-2>.

¹⁵ Зокрема, у Спільній заяві для преси за результатами 6 засідання Ради асоціації між Україною та ЄС сторони “погодилися з важливістю безповоротності реформ у банківському секторі, зокрема у зв’язку з націоналізацією Приватбанку, особливо наголосивши на здійсненні правосуддя стосовно осіб, відповідальних за широкомасштабне шахрайство в Приватбанку, і поверненні активів”. Докладно див.: Спільна заява для преси за результатами 6-го засідання Ради асоціації між Україною та Європейським Союзом. – Сайт Міністерства фінансів України, 28 січня 2020р., https://www.mof.gov.ua/uk/news/joint_press_statement_following_the_6th_association_council_meeting_between_the_eu_and_ukraine-2020.

нової владної еліти, яку він очолює. До питань, з яких Президенту В.Зеленському доведеться чітко визначити свою позицію, можна віднести зокрема такі:

- бачення способу припинення війни на Сході, повернення суверенітету над тимчасово окупованими районами, межі компромісів, на які доведеться піти країні, і ціни, яку доведеться платити;
- проблема повернення Криму;
- питання відновлення справедливості в широкому сенсі (включно з протидією корупції, рейдерству, сваволі чиновництва та роботодавців);
- питання реформи правоохоронних органів і судової системи.

Прогнозовано суттєвим викликом для Президента стають його подальші відносини як з І.Коломойським, який намагається вирішити особисті проблеми за рахунок країни, так і з іншими “олігархами”.

Президенту доведеться шукати порозуміння з різними суспільними групами, очікування яких від нової влади не виправдалися. Це, передусім військові, ветерани АТО/ООС, волонтери, приватні підприємці. Президент і його оточення протягом 2019р. припустилися помилки, ототожнивши патріотичні настрої в суспільстві з прихильниками своїх політичних суперників – П.Порошенка та його партії “Європейська Солідарність”. Продовження нехтування інтересами учасників Революції Гідності, ветеранів АТО/ООС, і особливо – репресії проти останніх, можуть мати високу ціну для Президента В.Зеленського та очолюваної ним системи влади в цілому.

Необхідністю є знаходження вірної тональності в діалозі з регіональними елітами за збереження не лише формального, але й реального унітарного устрою. Можлива згода В.Зеленського на запровадження будь-якого “особливого статусу” для будь-якого регіону країни створюватиме значні загрози для національної безпеки.

Одним з головних завдань для Президента буде подолання лій розколів у суспільстві, посилені виборами та першими його кроками як Глави держави. Водночас, подальше ототожнення патріотично налаштованих громадян з “противниками миру” та солідаризація з ціннісною позицією прихильників “миру за будь-яку ціну” провокуватимуть розколи і протистояння в суспільстві. Загроза посилюватиметься в разі, якщо Президент прямо чи опосередковано піде на умови Росії в питанні припинення війни або вдасться до згорання курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію.

Слова В.Зеленського, що він готовий до зниження рейтингів¹⁶, варто розуміти в тому сенсі, що він усвідомлює: будь-яка визначеність в його риторичі і діях призведе до втрати підтримки тією чи іншою суспільною групою. Оскільки той чи інший вибір йому все одно доведеться робити, варто припустити, що він

готовий у слушний момент видати Указ про призначення позачергових виборів до Верховної Ради. Це лише підтверджується його заявою про “велику подорож у кадрові зміни”¹⁷.

За будь-якої спрямованості вектора подальшого розвитку подій посиляться інтенсивність інформаційних атак на Президента. З одного боку, він перебуватиме під інформаційним тиском з боку Росії та проросійських сил в Україні. З іншого боку, як мас-медіа, так і “зливи” в телеграм-каналах слугуватимуть для різних груп впливу інструментом досягнення певних цілей (впливу на ті чи інші галузі економіки, уникнення невігідних для них рішень тощо).

Верховна Рада України

Стан інституційної нестійкості Верховної Ради лише посилюватиметься. Це пов'язане з кількома причинами. *По-перше*, природним чином продовжуватиметься і навіть посилюватиметься процес фрагментації провладної фракції “Слуга Народу”. Значно складніше буде знайти потрібні голоси за ті чи інші рішення навіть у межах “монобільшості”, яка дедалі частіше нагадуватиме конфедерацію різних груп, які досягли тимчасової домовленості про спільні тактичні цілі. Можна очікувати виокремлення позиції депутатів-мажоритарників, які зазвичай дещо краще відчують суспільні настрої.

Показовим буде голосування за законопроект щодо недопущення повернення “Приватбанку” його колишнім власникам. Відкладати далі буде неможливим з огляду на те, що прийняття цього рішення – умова отримання Україною кредитів МВФ та ЄС.

По-друге, Верховна Рада дедалі більше використовуватиметься в ролі інституту, який накопичуватиме на собі негатив від суспільного сприйняття дій всієї владної системи. При цьому опозиційні та непровладні політичні сили, представлені у Верховній Раді, так само будуть розрізнені, оскільки їх інтереси не завжди збігатимуться.

Ймовірність позачергових виборів до Верховної Ради є досить високою, з огляду і на останні заяви Президента з приводу кадрової політики, і на ставлення до Парламенту та парламентаризму в його оточенні. Оскільки Верховна Рада боротиметься за збереження своєї суб'єктності, а Президент та його оточення навпаки, намагатимуться мінімізувати рівень цієї суб'єктності, конфлікт між цими інститутами неминучий, а можливості його розв'язання за допомогою інших інструментів обмежені. Доволі популярною у правлячих колах є думка про доцільність проведення виборів до Верховної Ради одночасно з місцевими виборами восени 2020р.

У разі проведення парламентських виборів персональний склад депутатського корпусу може помітно оновитися, а пропорції представництва, зафіксовані виборами 2019р., однозначно зміняться. Враховуючи, що вибори, в разі їх призначення, проводитимуться за новими правилами (згідно з ухваленим минулого

¹⁶ Зеленський: Ми готові до зниження рейтингів заради зміни країни і створення хорошого інвестиційного клімату. – Інтерфакс-Україна, 20 січня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/636490.html>.

¹⁷ Зеленський: Нас чекає велика подорож у кадрові зміни. – Укрінформ, 25 січня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2862835-navludu-ocikue-se-bagato-kadrovih-zmin-zelenskij.html>.

року Кодексом, який ліквідував мажоритарну складову), багато депутатів Верховної Ради IX скликання не будуть обрані повторно.

Фракція партії “Слуга Народу”, очевидно, залишатиметься найбільшою. Проте, повторити успіх 2019р. їй навряд ви вдасться через вплив значної частини електорату¹⁸. За таких умов вона буде змушена шукати партнерів для створення коаліції.

З великою ймовірністю, не пройде до Верховної Ради партія “Голос”. Натомість свої позиції на тлі більш ніж імовірного наростання суспільного невдоволення владою можуть посилити інші, представлені у Верховній Раді, партії (“ЄС”, “Батьківщина”, “ОПЗЖ”). До них може приєднатися партія “СіЧ”, яка після невдалий для неї виборів 2019р. не демонструвала ознак активної діяльності, але цілком може позмагатися за симпатії виборців. У разі оновлення складу Парламенту навряд чи відразу постане питання про консолідацію опозиції до В.Зеленського, оскільки нинішні непровладні партії мають забагато і стратегічних, і тактичних розбіжностей.

Найбільш проблемними законопроектами для Верховної Ради очікувано стануть рішення щодо запуску ринку земель сільськогосподарського призначення, зміни до Конституції в частині децентралізації, законодавства про працю та питання соціальної політики.

Кабінет Міністрів України

Уряд є заручником відносин між Президентом і Парламентом, і до того ж – заручником ставлення суспільства до влади в цілому. Незважаючи на те, що з формального погляду, Уряд має певний імунітет протягом року від ухвалення Програми його діяльності, в реальності може йтися як про ротацию Кабінету в цілому, так і про заміни деяких міністрів¹⁹. Ще у своєму зверненні до Верховної Ради IX скликання Президент В.Зеленський зазначив, що дає новій владі “випробувальний термін” до початку 2020р.

Ключовою проблемою для ротации Уряду є кадри. Зокрема відсутність прийнятної кандидатури стала важливою причиною того, що Прем’єр-міністр О.Гончарук не був відправлений у відставку після оприлюднення скандальних плівок на початку 2020р. Очевидно, після цього нинішній Прем’єр отримає певний термін (від 6 до 9 місяців) на досягнення очікуваних Президентом результатів діяльності Уряду. Якщо вони не будуть досягнуті – наступним кроком буде відставка. Поки ж, очевидно, в Уряді відбудуться зміни окремих міністрів, можливо запровадження посад віце-прем’єрів, а також нове реформування структури міністерств. Зокрема, Президент наголошував на розділенні раніше об’єднаних міністерств економіки, культури, ветеранів²⁰.

Проте, головною проблемою Уряду, незалежно від його складу і структури, залишатиметься те,

яким чином здійснюватиметься “програмування” діяльності КМУ, хто визначатиме в ньому ключову роль і, відповідно, яким буде спрямування його стратегії. На цей момент ключовими факторами впливу на урядову політику є Президент В.Зеленський та його оточення, наближені до нього групи впливу, а також міжнародні фінансові організації. Такі зарубіжні партнери України, як ЄС і США, втратили першість у впливі на визначення курсу секторальних реформ, про що, зокрема свідчить ревізія чи призупинка реформ у певних сферах.

Протягом 2020р. у цій ієрархії можуть відбутися зміни, що залежатимуть від принципів формування нового складу КМУ, а у ширшому сенсі – від спрямування державної політики в цілому. Уряд залишатиметься насамперед виконавцем волі Президента до тих пір, поки парламентська більшість не набуде власної політичної суб’єктності і не “перехопить” належний їй за Конституцією контроль над виконавчою гілкою влади. Це може статись уже у 2020р. за двох різних сценаріїв:

- (1) якщо дострокові вибори до Верховної Ради відбудуться, однак “Слуга Народу” не здобуде достатньої кількості мандатів і змушена буде формувати коаліцію з іншими політичними силами;
- (2) якщо всередині “монобільшості” продовжить формуватися власний баланс інтересів, однак Президенту, в силу тих чи інших обставин, не вдасться розпустити Верховну Раду, і він буде змушений шукати іншу модель відносин із Парламентом.

Перший з варіантів ми вважаємо більш ймовірним.

Процеси помітного зниження рівня підтримки суспільством ключових владних інституцій та висловлення довіри до них розпочалися практично від моменту, коли “перезавантажена” влада почала приймати рішення у II половині 2019р. Станом на початок 2020р., став очевидним процес зменшення числа громадян, які вважали, що події розвиваються у правильному напрямі, та зростання частки розчарованих у діях нової влади. Є підстави прогнозувати, що ці процеси не пізніше середини 2020р. відчуте на собі і Президент.

На певний час глава держави може дещо виправити для себе цю тенденцію, ініціювавши чергове “перезавантаження влади” та/або низку “посадок” помітних персон з репутацією корупціонерів і відомих представників попереднього державного керівництва. Це може дати нетривалий позитивний ефект у разі, коли влада не припуститься критичних прорахунків у питаннях, пов’язаних з війною на Сході та виборах на тимчасово окупованих територіях, і не відзначатиметься ігноруванням думки значної частини суспільства як з цих, так і з інших вразливих питань.

¹⁸ За даними соціологічних опитувань Центру Разумкова, рівень підтримки “Слуги Народу” з вересня 2019р. по січень 2020р. демонстрував стійку тенденцію до зниження. Детальніше див. на с.97.

¹⁹ Див.: Кравець Р., Романюк Р. ПереЗЕвантажання. Як Зеленський готується змінити уряд Гончарука. – Українська правда, 5 лютого 2020р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/02/5/7239562>.

²⁰ Зеленський підтримував об’єднання міністерств, тепер зажадав їх розділення. – Українська правда, 17 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/17/7237706>.

Своєю чергою, втрата суспільної довіри суттєво зменшить можливості влади для здійснення перетворень у різних галузях, незалежно від того, наскільки потрібними та невідкладними вони могли б бути, і наскільки прорахованими та продуманими будуть запропоновані рішення, а також негативно позначиться на міжнародних позиціях країни.

Процеси у партійній системі

Наприкінці 2019р. - початку 2020р. відбулася певна стабілізація партійної системи, зниження активності позапарламентських політичних сил. Однак, така пауза не буде довгою. *По-перше*, як зазначалося, існує вірогідність проведення у 2020р. дострокових парламентських виборів. *По-друге*, восени 2020р. мають відбутися місцеві вибори. Ці чинники триматимуть політичних гравців “у тонусі”.

Ідея дострокового розпуску вже новообраного Парламенту була озвучена Президентом ще в серпні 2019р. Вона може бути реалізованою, передусім, у разі негативного для президентської влади розвитку подій у різних сферах²¹, для “випуску пари”, якщо відставки Уряду для цього буде замало.

Політичними чинниками, що впливають на імовірність такого розвитку подій, є недостатній рівень керованості “монобільшості” у Верховній Раді та стан електоральної підтримки партії “Слуга Народу”.

Як відомо, всередині парламентської більшості існують неформальні групи, які відстоюють власні інтереси і можуть в окремих випадках діяти проти

“лінії партії”. Від початку роботи Парламенту керівництво фракції намагалося забезпечити її керованість шляхом ухвалення законопроекту №1038, що передбачає позбавлення мандата депутата у випадку припинення його членства у фракції²². Однак головування за цей законопроект довелося відкласти через опір частини депутатів більшості. У випадку загострення протиріч між групами у фракції мотивація у Президента для розпуску Парламенту зросте.

Також імовірність дострокових виборів буде значною допоки партійний бренд “Слуга Народу” матиме високу підтримку серед виборців. Саме це відкриває можливість для Президента “вигідно” перезавантажити Верховну Раду, зберігши її керованість, почистивши ряди правлячої більшості від нелояльних елементів і знявши частину накопиченого владою негативу.

Останні дані опитувань Центру Разумкова свідчать, що в електоральних симпатіях громадян до початку 2020р. спостерігалися певні зміни (таблиця “Електоральні орієнтації громадян України”)²³.

Партія “Слуга Народу” продовжує утримувати домінуючі електоральні позиції, хоча її рівень підтримки знизився. При цьому, її підтримка і надалі ґрунтується насамперед на особистій популярності В.Зеленського. Саме він залишається публічним розпорядником партійного бренду. Натомість принаймні деякі представники парламентської фракції партії “Слуга Народу” уже встигли потрапити у незручні, навіть скандальні ситуації (наприклад, О.Дубінський²⁴, Д.Арахамія²⁵, Є.Брагар²⁶, Б.Яременко). З огляду на

Електоральні орієнтації громадян України, %

	Парламентські вибори (ЦВК), липень 2019р.	Соціологічні дослідження Центру Разумкова			
		вересень 2019р.	листопад 2019р.	грудень 2019р.	січень 2020р.
“Слуга Народу”	43,16	63,5	48,9	47,6	45,4
“Опозиційна платформа – За життя”	13,05	7,9	11,8	13,3	13,8
“Європейська Солідарність”	8,10	7,3	9,3	9,6	12,3
ВО “Батьківщина”	8,18	5,7	7,2	8,1	8,0
“Сила і Честь”	3,82	2,5	5,1	3,4	5,2
“Громадянська позиція”	1,04	1,3	1,9	2,6	2,9
РПЛ	4,01	1,4	1,7	1,4	2,9
“Голос”	5,82	3,6	4,6	3,8	2,5
“Українська Стратегія Гройсмана”	2,41	0,8	2,1	1,9	2,2
ВО “Свобода”	2,15	0,8	2,3	1,9	1,6
“Опозиційний Блок”	3,03	2,3	1,9	1,7	0,9
“Партія Шарія”	2,23	0,5	0,7	1,0	0,5
Інші партії	2,82	2,4	2,5	3,7	1,7

²¹ Зеленський пригрозив новій Раді розпуском. – РБК-Україна, 29 серпня 2019р., <https://www.rbc.ua/ukr/news/zelenskiy-prigrozil-novoy-rade-rospuskom-1567087550.html>.

²² Проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про статус народного депутата України” (щодо приведення Закону України “Про статус народного депутата України”) у відповідність із Конституцією України”.

²³ Результати виборів (липень 2019р.) подано за даними Центральної виборчої комісії. Подальша динаміка електоральної підтримки партій змодельована на основі даних загальнонаціональних опитувань, проведених соціологічною службою Центру Разумкова (рівень підтримки політичних сил вказано у % тих респондентів, які висловили намір голосувати і визначилися з вибором).

²⁴ PRO Дубінського: 24 квартири, 17 авто і мама з Мазераті – нарозслідуване “Слугою”. – Наші Гроші №297, відеохостинг YouTube, https://www.youtube.com/watch?v=70fCXsH774&feature=youtu.be&fbclid=IwAR1tJYnTx7gnB5V_CwpePRp4Efpn3d0SidEQtFEIpleG3h5vu7t6w4ed-x0.

²⁵ Євроінтеграція скасовується? Україна реагує на скандальну заяву Арахамії в Давосі. – BBC. Україна, 23 січня 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51218347>.

²⁶ Продайте собаку і платіть за газ: новий скандал і вибачення депутата Брагара. – BBC. Україна, 1 лютого 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51340910>.

відсутність політичного досвіду у багатьох членів фракції “Слуги Народу”, у подальшому від них можна очікувати нових помилок у публічній комунікації.

Після накопичення парламентською більшістю та Урядом певного рівня “токсичності”, можна очікувати перезавантаження партії “Слуга Народу” особисто В.Зеленським (одночасно з ініціацією дострокових парламентських виборів). Перспектива дострокових парламентських виборів пояснює також гідну подиву обмеженість кола членів партії “Слуга Народу”²⁷: важливим питанням для партії є ідеологічне самовизначення і партійне керівництво пильнує, аби на майбутньому передвиборчому з’їзді мати контрольовану більшість.

“Опозиційна платформа – За життя” поки що не має сильних конкурентів у своєму електоральному сегменті. З падінням популярності влади, її підтримка може дещо зрости. Водночас, серйозною потенційною загрозою для партії є можливість втрати В.Медведчуком контролю над загальнонаціональними телеканалами 112, *NewsOne* і *Zik*; це суттєво ускладнило б комунікацію партії зі своїми прихильниками і могло б підірвати її електоральні позиції, а також змінити баланс сил усередині партії на користь групи Львовчкіна-Фірташа, що контролює телеканал Інтер.

“Європейська Солідарність”, як свідчать дані опитувань, поки що зберегла лояльність свого виборця і навіть почала нарощувати популярність. Цьому сприяє брак якісної альтернативи у патріотично-прозахідному сегменті. Втім, партія попередньої влади має обмежені перспективи для росту, з огляду на досі високий “антирейтинг” її лідера, П.Порошенка.

“Батьківщина” зберігає стабільні електоральні позиції. Ініціативи влади з відкриття ринку сільськогосподарських земель, змін до трудового законодавства, “лібертаріанські”/“антисоціальні” підходи влади в цілому відкривають цій партії простір для опозиційної активності (чим вона активно користується). Хоча така активність не гарантує завоювання нових симпатиків, однак вона забезпечує стабільність позицій партії.

Поміркована лінія поведінки **“Голосу”** робить проблематичним для цієї партії утримання “свого” виборця: вона не має жодних електоральних дивідендів від підтримки популярних ініціатив влади і водночас не заробляє достатньо “балів” на критиці її непопулярних дій. Політичні оглядачі небезпідставно пророкують “Голосу” долю “Самопоміч”, яка також періодично критикуючи попередню владу підтримувала окремі її реформаторські ініціативи. Варто відзначити, що на останніх парламентських виборах

“Самопоміч” набрала 0,62% голосів (тоді як на попередніх – майже 11%)²⁸.

Варто відзначити також, що партія **“Сила і Честь”**, не дивлячись на зниження медійної активності лідера І.Смешка, зберігає прихильність значної частини потенційних виборців. У випадку дострокових виборів це дає їй теоретичний шанс на потрапляння до Парламенту.

Слід зазначити, що наступні парламентські вибори відбуватимуться за новим Виборчим кодексом, що вже набув чинності. Поки що очевидними є два ефекти нового виборчого законодавства: кінець епохи однаків-мажоритарників під “нейтральними прапорами” і загострення міжпартійної конкуренції за подолання 5% бар’єра (тепер це – єдиний шлях до здобуття мандатів у Верховній Раді). Для прогнозування того, як спрацює система регіональних партійних списків в українських умовах, необхідні поглиблені дослідження.

Перспектива проведення у 2020р. місцевих виборів (найімовірніше – восени) зміщує фокус політичної конкуренції на регіональний і навіть локальний рівні. І тут домінування пропрезидентської партії “Слуга Народу” виглядає зовсім не таким переконливим, як на загальнонаціональному рівні. Останні вибори до місцевих рад новостворених ОТГ (грудень 2019р.) продемонстрували, що правляча партія може розраховувати в середньому приблизно на чверть мандатів (див. результати виборів депутатів місцевих рад у відповідному розділі *Підсумків*).

Головна причина відносно слабких електоральних позицій “Слуги Народу” на локальному рівні – зародковий стан її організаційної структури, зокрема фактична відсутність місцевих осередків, які б змогли забезпечити одночасне делегування кандидатів до місцевих рад по всій країні (див. відповідний підрозділ *Підсумків*). Однак, перебуваючи у привілейованому становищі “правлячої партії” та отримуючи значне державне фінансування (згідно з попередніми розрахунками, впродовж 2020р. партія отримує близько 121 млн. грн. бюджетних коштів²⁹), “Слуга Народу” має всі можливості для швидкого нарощення регіональної інфраструктури.

Інша особливість, що ускладнює для правлячої партії отримання контролю над місцевими радами: електоральна перевага “Слуги Народу”, заснована на особистій популярності Президента В.Зеленського, а з переходом із загальнонаціонального на локальний рівень значення цього фактору в мотивації виборців може послаблюватись. Імовірно, під час “суцільних” місцевих виборів буде організована масштабна загальнонаціональна кампанія із просування висуваних від правлячої партії, однак чи спрацює вона так

²⁷ Як зазначалося вище, станом на листопад 2019р., формальне членство в партії мали лише близько 500 осіб (за словами її лідера, О.Корнієнка). Див: Каменев М. “Мир, антикорупція та економіка – три об’єднавчі речі”: інтерв’ю з головою “Слуги народу” Олександром Корнієнком. – Громадське, 26 листопада 2019р., <https://hromadske.ua/posts/mir-antikoruyciya-ta-ekonomika-tri-obyednavchi-rechi-intervyu-z-golovoyu-slugi-narodu-oleksandrom-korniyenkom?fbclid=iwar0medizulfz6dh0tavdogef-duuyjrs-r-c2t4vli8wjf-179wa1-uitu>.

²⁸ Кравець Р. Після свят. Як Порошенко, Тимошенко і Вакарчук боротимуться за владу у 2020 році. – Українська правда, 15 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/01/15/7237393>.

²⁹ Державне фінансування статутної діяльності партій у 2020р. – Центр політико-правових реформ, <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874165-dergeavne-finansuvannya-statutnoyi-diyalnosti-partiy-u-2020-rotsi>.

само ефективно, як під час голосування за мажоритарною складовою в липні 2019р. – наразі невідомо. Під час виборів до обласних рад – скоріше так, але щодо результатів виборів до окремих населених пунктів і ОТГ є великі сумніви.

Дострокові вибори 2020р., якщо вони відбудуться, можуть ознаменувати кінець тренду “суспільного запиту на нові обличчя і нові сили”, що тривалий час існував в українському суспільстві і призвів до перемоги В.Зеленського та партії “Слуга Народу” на виборах 2019р. Поки немає очевидної відповіді, який тренд його замінить, тому можна очікувати від різних політичних сил “гри” з різними варіантами передвиборчих гасел і стратегій.

Зміни до механізму державного фінансування політичних партій

У зв'язку із внесеними у 2019р. змінами до розділу IV Закону “Про політичні партії в Україні” партії, що набрали від 2% до 5% голосів виборців більше не претендуватимуть на державне фінансування. Однак існує також юридична позиція, згідно з якою шість партій, які набрали від 2% до 5% голосів під час парламентських виборів 21 липня 2019р. все ж можуть отримати державне фінансування на міжвиборчий період, оскільки згадані зміни до законодавства були внесені вже після виборів (у жовтні), і їх дія не повинна поширюватися на події, що відбулися раніше³⁰. Утім, невідомо, яку саме позицію в цьому питанні займе НАЗК, до компетенції якого належить розподіл державного фінансування між партіями.

Ситуація у громадянському суспільстві

Громадянське суспільство після зміни влади в Україні опиняється у непростій ситуації. Його політизована частина, яка в попередній період фактично “приватизувала” право говорити від імені всього громадянського суспільства, відчуває, як спад попиту на її послуги з боку владних інституцій (міністерств, парламентських комітетів тощо), так і спад інтересу до такої діяльності з боку наявних і потенційних міжнародних донорів.

Це стосується, зокрема, коаліції громадських організацій “Реанімаційний пакет реформ”, що активно займалася пропозицією реформ у різних галузях та їх адвокацією. З іншого боку, організації, що працюють з Урядом на основі довгострокових програм (як, зокрема, BRDO-Офіс ефективного реагування), поки що не перебувають у такій “зоні ризику”, проте це не означає, що подібна ситуація для них не настане дещо пізніше.

Разом з тим, залишається велике поле для діяльності громадських організацій, що діють у регіонах країни в таких сферах, як гуманітарна та соціокультурна.

У будь-якому разі, назрілою є потреба перегляду їх пріоритетів як самими представниками

громадянського суспільства, так і міжнародними донорами, які, очевидно, ще не виробили для себе ані адекватного розуміння ситуації в Україні, ані чіткого бачення своїх інтересів.

У досить складній ситуації опинилися волонтерські організації, що опікувалися допомогою добровольчим підрозділам, частинам регулярної армії, ветеранам АТО/ООС, оскільки після зміни влади у країні розпочалась інформаційна кампанія з приниження їх ролі³¹. Попри те, що як волонтерські організації, які продемонстрували спроможність різних суспільних груп до самоорганізації на основі спільних цінностей, так і організації громадянського суспільства, підтримувані міжнародними донорами, залишаються серед лідерів суспільної довіри, інтерес громадян до їх діяльності, і тим більше – громадянська активність громадян – навряд чи протягом року зростатимуть унаслідок багатьох причин. Одна з них – незацікавленість у цьому процесі з боку влади, місцевого самоврядування, а відтак – і відсутність стимулюючих заходів.

Водночас, у разі продовження дій представників влади, спрямованих на дискредитацію учасників АТО, добровольців, волонтерів, їх морального “зрівняння” з громадянами, які байдуже ставилися до російської окупації чи навіть вітали її, можлива консолідація розрізаних нині ветеранських формувань на позапартійній основі та підвищення рівня їх суб’єктності на суспільно-політичній арені. Уже є перші сигнали, що свідчать про початок осмислення ситуації цими категоріями суспільства, які не бажають бути пасивними спостерігачами³².

Разом з тим, протягом року може відбутися певна реанімація профспілкового руху. Цей процес, якщо він дійсно матиме місце, буде прямо пов’язаний з намірами влади ухвалити зміни до трудового законодавства, які значно зменшують права найманих працівників навіть порівняно з існуючим зараз рівнем. Безумовно, повноцінне відродження профспілкового руху не зможе відбутися без аудиту наявних профспілок, що є загалом непростим процесом. Зокрема новостворені об’єднання, безумовно, зустрінуться не лише з конкуренцією, але й з протидією профспілок, що орієнтуються на інтереси різних груп впливу.

Діяльність таких неформальних об’єднань, як зокрема “Рух опору капітуляції”, не мала помітної підтримки громадян минулого року, але це може змінитися разом із потенційними змінами офіційного курсу державної політики.

Заснування наприкінці 2019р. Державного агентства розвитку молоді і громадянського суспільства у складі Міністерства культури, молоді та спорту та доволі оперативне призначення його керівника (О.Ярема, колишній заступник міністра молоді та спорту) в лютому 2020р. може свідчити, принаймні, про наявність певної зацікавленості нової влади в розвитку громадянського суспільства.

³⁰ Чому позапарламентські партії НЕ можуть бути позбавлені державного фінансування? – Центр політико-правових реформ, <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873991-chomu-pozaparlamentski-partiji-ne-mogut-but-pozbavleni-dergeavnogo-finansuvannya>.

³¹ Див. відповідний розділ цього дослідження, який стосується підсумків 2019р.

³² Див., зокрема: Георгій Турчак: “При минулій владі ветерани були у тренді, зараз – ні”. – Лівий берег, 8 лютого 2020р., https://ukr.lb.ua/society/2020/02/08/449205_georgiy_turchak_pri_minuliy_vladi.html.

Реформування окремих сфер

Конституційна реформа

У 2020р. до Конституції України можуть бути внесені зміни, процеси розгляду яких були розпочаті минулого року. Однак, різні ініціативи мають різну вірогідність реалізації.

Зокрема, до Основного Закону, ймовірно, будуть внесені зміни, передбачені законопроектами *“Про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)* та *“Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)”*.

Обидва законопроекти у 2019р. отримали позитивні рішення КСУ щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції та були попередньо схвалені більшістю конституційного складу Верховної Ради.

Враховуючи те, що законопроекти ініційовані главою держави, вони гарантовано мають отримати підтримку депутатської більшості із представників “Слуги Народу”. А з огляду на те, що самі законопроекти є за змістом “політично нейтральними”, ймовірність їх підтримки не менше як 2/3 конституційного складу Верховної Ради (ст.155 Конституції) є достатньо високою.

Дещо по-іншому виглядає ситуація із прийняттям конституційних змін, ініційованих Президентом, у частині *зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи, а також щодо “надання” права законодавчої ініціативи безпосередньо народу*.

Адже попри наявність у цілому позитивних рішень КСУ щодо відповідності цих законопроектів статтям 157 і 158 Основного Закону, висновки Конституційного Суду стосовно цих законопроектів містять суттєві застереження³³.

Зокрема, щодо пропозиції закріплення пропорційної виборчої системи у висновку КСУ йдеться:

“Визначення типу виборчої системи, її ознак та особливостей, є питанням політичної доцільності та має вирішуватись парламентом відповідно до його конституційних повноважень за умови дотримання конституційних принципів та демократичних стандартів організацій й проведення виборів. З огляду на це немає потреби (імперативності) для закріплення типу виборчої системи в Конституції України”.

Щодо запровадження народної ініціативи Конституційний Суд зазначив:

“Відповідно до частини другої статті 5 Конституції України народ є носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні, тому його не може бути визначено суб’єктом законодавчої ініціативи без встановлення в Конституції України відповідної кількості громадян України, які мають право голосу, для здійснення законодавчої ініціативи...”

При встановленні випадків і порядку реалізації права законодавчої ініціативи Верховна Рада України не може обмежувати права законодавчої ініціативи будь-кого із суб’єктів цього права, визначених Конституцією України”.

Ці застереження (наявність яких не передбачена чинним законодавством), формально не можуть бути перешкодою для подальшого процесу реалізації конституційних ініціатив глави держави. Однак, у суспільно-політичному вимірі вони можуть відіграти роль своєрідних “тривожних маячків”, привернувши увагу як суспільства загалом, так і народних депутатів зокрема, до характеру цих конституційних ініціатив, їх правової невизначеності, сумнівної доцільності та непередбачуваності наслідків імплементації.

4 лютого 2020р. (вже в перший день роботи третьої сесії Верховної Ради IX скликання) відбулося попереднє схвалення проекту Закону “Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)”. За таке рішення проголосували 236 народних депутатів України за мінімально необхідних 226.

Зокрема, це рішення підтримали 197 представників пропрезидентської фракції політичної партії “Слуга Народу”, 35 депутатів із “Опозиційної платформи – За життя” та чотири позафракційні народні депутати України.

Натомість, інші депутатські фракції та групи (політична партія “Європейська Солідарність”, ВО “Батьківщина”, депутатська група “За майбутнє”, політична партія “Голос”, депутатська група “Довіра”) – не віддали жодного голосу за таке рішення.

Прикметним при цьому є й те, що майже 15% членів депутатської фракції партії “Слуга Народу”, лідер якої ініціював законопроект, не підтримали його попереднього схвалення.

Звідси, прийняття цього законопроекту на наступній черговій сесії не менш як 2/3 (300) голів народних депутатів України, виглядає більш ніж проблематичним.

У 2020р. слід очікувати “чергове” подання Президентом проекту Закону *“Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)”*, оскільки поданий ним у 2019р. аналогічний законопроект був відкликаний для “подальшого доопрацювання”.

Однак, підготовка зазначеного законопроекту, зважаючи на достатньо негативну суспільну реакцію щодо його попереднього варіанту та фактичний “фальстарт” у 2019р., потребуватиме, як мінімум, забезпечення певної видимості “залучення” до цього процесу як представників органів місцевого самоврядування, спеціалістів у галузі муніципального управління, так і науковців, зокрема юристів та економістів.

Саме ж проходження законопроекту як у Парламенті, так і в Конституційному Суді, багато в чому залежатиме від здатності його ініціатора знайти т.зв. “золоту середину” між загальнонаціональними інтересами, інтересами місцевих громад та посильним виконанням т.зв. “домашнього завдання для України”, породженого Міськими домовленостями. При цьому визначальним, з огляду на підвищений суспільний

³³ Докладно див.: Висновок КСУ №8 від 16 грудня 2019р. – Сайт КСУ, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_v_2019.pdf; Висновок КСУ №5 від 13 листопада 2019р. – Там само, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_v_2019.pdf.

інтерес до процесів децентралізації влади, й надалі залишатиметься питання збереження унітарності Української держави, відновлення в майбутньому її територіальної цілісності та недопущення подальшого поширення сепаратистських тенденцій.

Водночас, враховуючи невдалу спробу “кавалерійським наскоком” вирішити питання запуску процесу конституційних змін щодо децентралізації влади, команда Президента може вдатися не лише до суттєвого оновлення тексту самого законопроекту, але й до заміни його ініціатора. Адаже проект Закону про внесення змін до Конституції може бути поданий до Верховної Ради як Президентом, так і не менш як третиною конституційного складу народних депутатів (150 і більше).

Фракція політичної партії “Слуга Народу”, яка нараховує 247 депутатів, може самостійно подати до Верховної Ради законопроект, тим самим “звільнити” главу держави від майбутніх небажаних суспільних докорів чи незручних питань. Таким чином, **у 2020р. проект може бути спрямований більшістю до КСУ**, від висновку якого на цьому етапі залежатимуть його подальші перспективи.

Судова реформа та реформа органів правопорядку

У 2020р. має бути сформовано суддівський корпус та розпочато роботу Вищого суду з питань інтелектуальної власності, завершено формування суддівського складу Вищого антикорупційного суду та доукомплектовано персональний склад Конституційного Суду (мають бути заповнені дві вакансії суддів КСУ за парламентською квотою та одна – за квотою з’їзду суддів України).

Своє рішення у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції (конституційності) окремих положень законів України “Про судоустрій і статус суддів” від 2 червня 2016р., “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування”, “Про Вищу раду правосуддя” має прийняти Конституційний Суд.

У разі підтвердження конституційності оскаржуваних Верховним Судом законодавчих положень, “найвищий суд у системі судоустрою України” (ч.2 ст.125 Конституції) очікує чергова реорганізація через запровадження Парламентом скорочення чисельного складу Верховного Суду з 200 до 100 судів, чергову переатестацію суддів та ін. Водночас, визнання спірних положень неконституційними, для чого є обґрунтовані підстави, може, з одного боку, зберегти Верховний Суд від небажаних потрясінь, а з іншого – продемонструвати суспільству незалежність Конституційного Суду від Офісу глави держави³⁴.

Серед оскаржуваних у КСУ законодавчих положень найбільші перспективи бути визнаними не

конституційними мають норми, якими зменшено розмір суддівської винагороди. Адаже такі дії органів влади (в цьому випадку – законодавчої) низкою міжнародно-правових документів визнано прямим обмеженням суддівської незалежності. Подібну позицію неодноразово висловлював і сам Конституційний Суд.

Крім того **у 2020р. має бути сформовано новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів**, оскільки попередній достроково припинив своє існування на підставі рішення Верховної Ради³⁵.

За обставин, які склалися на кінець 2019р. (явне посилення тенденції до монополізації владних та управлінських повноважень винятково представниками “Слуги Народу”), існує велика ймовірність поповнення персонального складу ВККС особами “особисто вдячними” Офісу Президента, чи іншими особами, безпосередньо наближеними до глави держави. Така ВККС навряд чи зможе повноцінно виконувати обов’язки з формуванням високопрофесійного та незалежного суддівського корпусу.

У 2020р. також має завершитися доукомплектування прокурорськими кадрами, які пройшли відповідну переатестацію, Офісу Генерального прокурора. Крім того очікується проведення атестації прокурорських працівників, а також усіх інших осіб, які виявлять бажання обійняти посади в обласних та окружних прокуратурах.

Розпочаті реформи органів прокуратури, звільнення її працівників, організація процедури набору нових співробітників і т.ін. об’єктивно призведуть до певного уповільнення діяльності всієї прокурорської системи. Особливо тривожною є ситуація “трансформації” навколо військової прокуратури, оскільки військовій дії на Сході України не припиняються. Водночас, **звільнення значної частини працівників прокуратури, зокрема на підставі відмови пройти переатестацію, збільшить кількість судових позовів з їх боку.**

У зв’язку з визнанням КСУ таким що не відповідає статтям 157 і 158 Конституції проекту Закону “Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)” (реєстр. №1014) **існуватиме велика ймовірність появи конституційного подання щодо відповідності Конституції (конституційності) окремих положень Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Державне бюро розслідувань” щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань”.**

Останнє насамперед стосуватиметься закріплення законодавцем повноваження Президента призначати

³⁴ Такий розвиток подій частково виглядав би логічним з огляду на факти визнання КСУ в кінці 2019р. трьох із семи законопроектів про внесення змін до Конституції, поданих Президентом, такими, що не відповідають статтям 157 та 158 Основного Закону держави, а у двох інших випадках – надання КСУ позитивного висновку, але із певними застереженнями.

³⁵ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про судоустрій і статус суддів” та деяких законів України щодо діяльності органів суддівського врядування” від 16 жовтня 2019р.

на посади та звільняти з посади Директора ДБР. У випадку визнання цього законодавчого положення неконституційним (на що є більш ніж переконливі аргументи у зв'язку з наявністю згаданого вище Висновку КСУ), організація діяльності ДБР може зазнати значних змін.

Певні зміни очікуються у правовому регулюванні організації та діяльності СБУ, зокрема планується прийняття нової редакції Закону “Про Службу безпеки України”, а також внесення змін до низки інших законів, безпосередньо пов'язаних із функціонуванням органів державної безпеки. Однак, зміст самого проекту Закону “Про Службу безпеки України”, навіть через кілька місяців після оголошення намірів щодо його підготовки, поки не став доступним громадськості. Це не сприяє процесу демократизації та відкритості діяльності органів безпеки чи посиленню цивільного контролю у сфері суспільних відносин.

Водночас, у випадку скорочення, згідно з новим Законом, чисельного складу СБУ (подібно до того, як це мало місце в останніх змінах до Закону про прокуратуру), звільненими з органів СБУ можуть стати, насамперед, співробітники, нелояльні до нинішнього керівництва Служби, Офісу Президента чи осіб, безпосередньо наближених до глави держави.

Реформа місцевого самоврядування

Можна очікувати, що впродовж 2020р. Уряд форсуватиме завершення процесу об'єднання територіальних громад із тим, щоб уже восени, після проведення чергових місцевих виборів, нова система місцевого самоврядування запрацювала повноцінно³⁶. Це підтверджують оприлюднені Міністерством розвитку громад та територій Концепція³⁷ і План її виконання на 2020р.³⁸

Відповідно до існуючих перспективних планів, менш ніж за рік Уряду і місцевим державним адміністраціям потрібно буде інтегрувати в систему ОТГ понад 5 000 сільських, селищних і міських громад, у т.ч. створивши понад 400 нових ОТГ. З огляду на попередні темпи децентралізації, вчасне виконання такого масштабного завдання видається сумнівним. Як зазначалося, станом на початок 2020р., мережею ОТГ охоплено лише 44,2% території країни, тоді як у планах Уряду – охопити всю територію України спроможними територіальними громадами. Активізувати процес створення ОТГ мають нещодавні законодавчі зміни щодо спрощення процедури

затвердження перспективних планів формування територій громад, а також оновлена методика формування спроможних громад, ухвалена Урядом у січні 2020р.³⁹

Законопроект “Про засади адміністративно-територіального устрою України” (підготовлений КМУ), що визначає порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів, очікує на розгляд у Верховній Раді⁴⁰. У подальших планах профільного Міністерства на 2020р.: розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів проектів нормативно-правових актів, спрямованих на виконання нової редакції законопроекту “Про місцеве самоврядування в Україні”, розроблення та обговорення концепції запровадження інституту префектів тощо⁴¹.

Крім того, для забезпечення ефективної роботи місцевого самоврядування необхідне ухвалення відповідного закону про службу в органах місцевого самоврядування, чого досі не відбулось (законопроект “Про службу в органах місцевого самоврядування” (реєстр. №1223) перебуває на розгляді профільного Комітету). Також від Парламенту очікується продовження оптимізації адміністративного поділу областей (укрупнення районів); відповідні законопроекти щодо низки областей вже зареєстровані у Верховній Раді. Друге читання має пройти законопроект “Про місто Київ – столицю України”. Залишається сподіватись, що в ньому будуть усунуті недоліки, про які йшлося у відповідному розділі *Підсумків*.

Принциповими для завершення реформи децентралізації є ухвалення змін до Конституції, які б закріпили нову систему місцевого самоврядування, а також привели систему державних адміністрацій у відповідність до умов, що склалися після передачі їх адміністративних функцій виконавчим органам ОТГ. Після критики з боку представників місцевого самоврядування і зарубіжних партнерів України президентський законопроект “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2598) відкликаний суб'єктом подання для доопрацювання. На зустрічі Президента з представниками парламентської фракції партії “Слуга Народу” було констатовано, що внесення змін до Конституції стосовно реформи децентралізації потребує детального обговорення та консультацій з представниками всіх сторін⁴². Від ґрунтовності та інклюзивності таких консультацій залежатиме якість майбутніх

³⁶ У цьому році ми повинні завершити децентралізацію – В'ячеслав Негода. – Децентралізація, 22 січня 2020р., <https://decentralization.gov.ua/news/12085>.

³⁷ Концепція державної політики по досягненню цілі 10.3. “Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад” Програми діяльності Кабінету Міністрів України, https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/516/Концепція_політики_ціль_10.3.pdf.

³⁸ План реалізації державної політики по досягненню цілі “10.3. Українці мають реальну можливість впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад” Програми діяльності Кабінету Міністрів України, https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/520/План_10_3.pdf.

³⁹ З'явився текст оновленої методики формування спроможних громад. – Децентралізація, 30 січня 2020р., <https://decentralization.gov.ua/news/12111>.

⁴⁰ Проект Закону “Про засади адміністративно-територіального устрою України”, реєстр. №2804 від 24 січня 2020р.

⁴¹ План реалізації державної політики..., https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/520/План_10_3.pdf.

⁴² Президент відкликав проект змін до Конституції України щодо децентралізації влади. – Децентралізація, 16 січня 2020р., <https://decentralization.gov.ua/news/12070>.

президентських ініціатив, на своєчасне законодавче закріплення яких залишається не так багато часу⁴³.

Реформа публічної адміністрації та електронне урядування

Новий Уряд не вносив змін до Стратегії реформування державного управління України на 2019-2021рр., тож формально вона чинна і має виконуватись. На програму комплексної реформи державного управління у бюджеті на 2020р. передбачено 1,06 млрд. грн. (з них 818 млн. грн. – для оплати праці фахівців з питань реформ)⁴⁴. Утім, не відомо, чи відбуватиметься реформа відповідно до чинної Стратегії, оскільки останні кроки Кабінету Міністрів не зовсім відповідають попередній логіці реформи державного управління (див. *Підсумки*).

Відповідно до плану заходів щодо реалізації Стратегії, на 2020р. заплановано:

- проведення конкурсів на посади фахівців з питань реформ з метою завершення формування кадрового складу директоратів, генеральних департаментів, Урядового офісу з питань координації європейської та євроатлантичної інтеграції;
- запровадження професійного навчання державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії “А”;
- проведення дослідження та підготовка пропозицій щодо класифікації посад на державній службі, а також вимог до професійної компетентності;
- приведення положень про міністерства, організаційні структури їх апаратів у відповідність до цільової моделі, визначеної Концепцією оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;
- створення та впровадження інформаційної системи для планування та управління процесом підготовки проектів нормативно-правових актів.

Крім того, оскільки у 2019р. так і не було реалізовано низку заходів, пов'язаних із запровадженням державного стратегічного планування на середньострокову перспективу (зокрема, визначення системи документів державного стратегічного планування на рівні законодавства, напрацювання і внесення відповідних змін до Регламенту Кабінету Міністрів, затвердження методик щодо підготовки документів державного стратегічного планування), їх виконання також переноситься на 2020р.⁴⁵

У 2020р. слід очікувати повторного переформування системи міністерств (цього разу – в бік

розформування “гібридів” на кшталт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, Міністерство культури, молоді та спорту тощо). Найімовірніше, це відбудеться одночасно із частковою або повною заміною складу самого Уряду.

У планах Міністерства цифрової трансформації, що перебрало на себе формування та реалізацію державної політики у сфері електронного урядування та електронної демократії на 2020р., передбачено наступні заходи: подальший розвиток єдиного державного веб-порталу “Дія”; розвиток єдиного електронного кабінету для користування онлайн-послугами; оптимізація державних реєстрів; розвиток системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів “Трембіта”; а також заходи у сфері розвитку цифрової грамотності; адаптація законодавства України до вимог ЄС у сфері захисту інформації; легалізація криптовалют; врегулювання законодавчих і фіскальних умов для підприємництва у сфері інформаційних технологій тощо⁴⁶.

Реформа виборчого законодавства

З ухваленням Виборчого кодексу реформа законодавства в цій сфері значно просунулася вперед. Однак, з огляду на запровадження доволі складної системи голосування з відкритими регіональними списками, для ефективного функціонування нової виборчої системи важливо забезпечити підвищення фаховості членів виборчих комісій, а також політичної грамотності населення. Водночас, системи громадянської освіти для дорослих, яка б оптимально підійшла для вирішення такого завдання, в Україні поки що не існує.

Імовірно, завдання інформування виборців про нову виборчу систему на рівні держави виконуватиметься шляхом епізодичних інформаційних кампаній, що проводитимуться із наближенням самих виборів. Утім, результативність такого інформування поки що передбачити важко. Скоріш за все, під час найближчих виборів значна частина виборців все-таки зіткнеться з труднощами під час голосування, а складність механізму розподілу мандатів стане приводом для політичних спекуляцій під час виборів і після них.

Попри ухвалення Виборчого кодексу, все ще не врегульованими залишаються питання агітації в Інтернеті та прозорості джерел її фінансування, подальшого удосконалення потребує механізм контролю за наповненням і використанням виборчих фондів, запобігання підкупу виборців (відповідні положення Кримінального кодексу та Кодексу про адміністративні правопорушення).

⁴³ Для дотримання процедури внесення змін до Конституції відповідний закон має отримати підтримку парламенту впродовж третьої сесії Верховної Ради IX скликання (лютий-липень 2020р.) і бути схваленим конституційною більшістю впродовж наступної сесії (ст.155 розділу 13 Конституції).

⁴⁴ У держбюджеті на зарплати реформаторів передбачено понад 800 мільйонів гривень. – Дзеркало тижня, 30 січня 2020р., https://dt.ua/ECONOMICS/u-derzhbyudzheti-na-zarplati-reformatoriv-peredbacheno-ponad-800-milyoniv-griven-337113_.html.

⁴⁵ Розпорядження КМУ “Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016р. №474 і від 27 грудня 2017р. №1013” №1102 від 18 грудня 2018р.

⁴⁶ План роботи Міністерства цифрової трансформації України на 2020р., https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/План_роботи_Мінцифри_на_2020_пik.pdf.

ЕКОНОМІКА

Передумови і проблеми економічного розвитку України

Загальні умови розвитку економіки України у 2020р. залишатимуться складними внаслідок дії суперечливого комплексу внутрішніх і зовнішніх чинників та появи як нових можливостей, так і нових ризиків.

Внутрішнє середовище створює певні позитивні передумови, пов'язані з налаштованістю нової влади на здійснення кардинальних перетворень, її намаганнями надати значно вищого динамізму внутрішнім процесам розвитку та інституційним трансформаціям, прискорити інновації на основі новітніх цифрових технологій та значно активізувати інвестиційний процес.

Водночас, технології соціально-економічних трансформацій, до яких вдається нова влада, побудовані на досить складному і не завжди логічному поєднанні різних ідей і насамперед на ідеології лібертаріанства та трансформаційних методів “шокової терапії”, створюють для країни суттєві ризики.

Серед нинішньої команди прагматично налаштованих реформаторів досі не проглядається визначних осіб, здатних до глибокого *концептуального* осмислення усього комплексу надзвичайно складних проблем, які виникатимуть у рамках швидкоплинного процесу реформ в Україні, та *стратегічного* бачення алгоритму перетворень. За цих умов процес трансформацій у 2020р. може з великим рівнем імовірності призвести до істотного загострення різного роду дисбалансів, втрати керованості соціально-економічними процесами та, як наслідок, до суттєвого посилення соціальних конфліктів.

Найбільш проблемними в цьому контексті будуть наступні питання:

- (1) скасування мораторію на торгівлю землею сільськогосподарського призначення, що може істотно прискорити процеси соціальної диференціації та стимулювати “латифундизацію” українського аграрного сектору;
- (2) прийняття нового законодавства про працю, яке істотно підвищує можливості для звільнення працівників, обмежує їх права захисту власних трудових інтересів, у т.ч. через профспілки та через колективні договори. Це може стати основою для суттєвого загострення протиріч між капіталом і працею в Україні і дедалі більше стимулювати вихід кваліфікованої робочої сили за межі країни;
- (3) “шокова” приватизація великої кількості об'єктів державної власності, що може призвести до дисбалансу між попитом і пропозицією та істотного зниження цін продажів цих об'єктів і створити умови не для приходу нових ефективних власників, а для деструкції виробництва та закриття підприємств;
- (4) прискорений демонтаж механізмів державного регулювання тоді, коли ще не визначилися

умови для альтернативних методів саморегулювання і з боку інститутів бізнес-середовища можуть створюватися передумови для наростання явищ хаотизації в економіці – що особливо небезпечно в умовах великого рівня зношеності основних фондів, а отже й підвищених ризиків аварій і техногенних катастроф. За таких умов не виключений перехід до “ручного керування”, що створить додаткові ризики та невизначеності, а також може посилити корупцію.

Наскільки успішною буде політика економічного розвитку України у 2020р., істотним, якщо не вирішальним чином залежатиме від **здатності нової влади вирішити три групи питань:**

- створення *потенціалу розвитку для вітчизняних* бізнесменів (інвесторів), які мають бути конкурентоспроможними, порівняно з іноземними компаніями (інвесторами) в умовах економічної дерегуляції. У цьому контексті ключовим питанням є *недопущення дисбалансу можливостей на користь більш потужних транснаціональних структур, що базуються поза межами України*. Це не лише питання економічної ефективності та економічної безпеки, але й питання довіри широких мас населення України до курсу реформ як таких;
- значне *розширення спектра інноваційної політики* – з виходом її за рамки цифровізації економічних процесів та знаходження ефективних відповідей на виклики, які породжуються *всіма* напрямками технологічних інновацій і структурних змін у контексті Четвертої промислової революції, що розгортається. Фактично йдеться про здатність України розвиватися збалансовано за траєкторіями всіх 17 цілей сталого розвитку ООН, визначених на період до 2030р.;
- знаходження *балансу між міркуваннями економічної ефективності та ринкової гнучкості, з одного боку, та умовами для розвитку людського та соціального капіталів – з іншого*. Нинішній дисбаланс в економічній політиці на користь першого компонента не лише суперечить сучасному розумінню механізмів економічного розвитку, але й створює серйозні ризики соціальної деструкції, за якої уламки системи соціального захисту можуть поховати будь-які паростки економічного прискорення. Уряд має краще розуміти, що ефективний розвиток не виникає лише завдяки формально більшій економічній свободі та більш жорсткій дії механізмів ринкової селекції: він потребує як адекватних *інститутів сприяння розвитку*, так і зростаючої *соціальної відповідальності бізнесу*.

Слід відзначити, що у 2020р. економіка України буде, як і раніше, стикатися з низкою серйозних зовнішніх ризиків. Хоча передбачення настання у 2019р. *нової хвилі глобальної фінансово-економічної кризи* не виправдалися, загалом у глобальній економіці та її фінансовій системі зберігаються значні дисбаланси та асиметрії, пов'язані з проблемами величезних зовнішніх боргів, торговельним протекціонізмом,

загостренням геополітичного суперництва та кризою системи міжнародної безпеки. До певної міри ці ризики послаблені укладеною всередині січня 2020р. першою частиною торгової угоди між США і Китаєм та знаходженням формату регульованого виходу 31 січня 2020р. Великої Британії з ЄС.

Ситуація на Близькому Сході, що загострилася, негативно впливатиме на стабільність глобальних енергетичних ринків, а через це – і на глобальну макроекономічну стабільність загалом. Світові серйозно загрожує масштабне відволікання ресурсів на новий раунд гонки озброєнь унаслідок деструкції основоположних угод про обмеження стратегічних озброєнь та переходу низки держав на створення принципово нових видів озброєнь. Серйозний і поки що мало передбачуваний новий виклик створює і поширення епідемії нового коронавірусу з Китаю. Загалом, за оцінками провідних міжнародних організацій, темпи зростання світової економіки матимуть у 2020р. тенденцію до уповільнення.

Можливе ускладнення зовнішніх умов розвитку ще раз акцентує значення імперативу пошуку власних джерел фінансування економічного розвитку на основі ефективної боротьби з корупцією та незаконною економічною діяльністю, приховуванням доходів і майна від оподаткування – поряд із значним підвищенням ефективності соціально значущих функцій держави. Водночас, дедалі більш актуальним стає питання адекватної реакції на масовий виїзд з України найбільш кваліфікованих працівників і молоді, що створює для країни величезну, стратегічно значущу проблему.

Зважаючи на обумовленість економічного розвитку України зобов'язаннями в рамках Угоди про асоціацію з ЄС, необхідно адекватно оцінювати реальний вплив цих умов на соціально-економічний розвиток України. Такі оцінки повинні мати наслідком визначення слабких місць у порядку денному асоціації та своєчасно вироблення адекватних відповідей і коригуючих заходів, які б реально сприяли економічному розвитку.

Економіка України у 2020р.

Попри ускладнення суспільно-політичного та соціально-економічного середовища, зумовленого непослідовними та невваженими діями і деклараціями щодо реформування економіки, влада продовжує наполягати на високій власній економічній спроможності, а з тим – реальності перспектив значного покращення добробуту українців. Подібні наполягання, вірогідно, могли б братися до віри, однак низка внутрішніх і зовнішніх викликів, а також слабка результативність дій влади у 2019р. ставлять під сумнів можливості досягнення амбітних цілей у 2020р.

На початку 2020р. перед Україною знову постає завдання трансформувати ризики і виклики у здобутки

та позитивні результати. Однак, зовнішні і внутрішні негативні чинники проявляються дедалі загрозливіше:

- міжнародні експерти вказують на **посилення ризиків для світової економіки** саме у 2020р. Причому, високо ймовірним є те, що впродовж року можливе чергування періодів економічного піднесення, за якими слідуватимуть періоди економічного гальмування. Відтак, вірогідне погіршення динаміки світової економіки (навіть якщо кризові сценарії вдасться локалізувати або обмежити) означає зниження глобального сукупного попиту⁴⁷. А це для України, економіка якої надто чутлива до зовнішньої кон'юнктури, означає **послаблення виробничого промислового потенціалу та погіршення експортних можливостей** (напівсировинних і низькотехнологічних товарів), відновлення інфляційного тиску (внаслідок здорожчання ресурсів для промисловості), погіршення ситуації у житлово-комунальній сфері (високозалежній від імпортованих енергетичних ресурсів);
- висока **“волатильність” світової торгівлі**, пов'язаної з періодичним посиленням суперечностей між двома найбільшими світовими економіками – США і Китаєм (*ці суперечності також матимуть значний негативний вплив на економіки ЄС і Південно-Східної Азії*), спричинить погіршення довіри між країнами, а з тим – вимагатиме **“узгодження”** (що є надзвичайно складним завданням) національних торговельних та інвестиційних потоків з баченням глобальних політичних гравців;
- відновлення **чергового витку російської гібридної агресії**, яка вимиває продуктивні ресурси (в т.ч. робочу силу) з виробничих процесів України, посилення обтяжливих для населення та економіки заходів протидії військовому вторгненню;
- **скорочення чисельності працездатного населення** і населення України загалом, зумовлене як природними чинниками (зниження народжуваності та старіння населення), так і посиленням еміграційних потоків, супроводжуваних втраченою людського капіталу;
- **відсутність** зрозумілих і прийнятних для населення **позитивних результатів** перших місяців діяльності нової влади⁴⁸;
- посилення **адміністративного і фіскального тисків** (що суттєво перешкоджатиме діяльності підприємств) у зв'язку з необхідністю наповнення державного бюджету для виконання постійно декларованих соціальних “покращень”;
- **проштовхування** вкрай **суперечливих і непопулярних трансформаційних (далеко не позитивно реформаторських) кроків**, вимушено прийнятих владою внаслідок її низької компетентності, а також зумовлених **недостатньо вваженими порадами міжнародних фінансових інститутів**.

⁴⁷ Davery F. Global economy: the year of recession? – ISPI, 26 Dec 2019, <https://www.ispionline.it/en/publication/global-economy-year-recession-24637>.

⁴⁸ Як зазначалося у попередньому розділі, успішність соціально-економічних результатів нової влади піддається сумніву.

Наведений перелік викликів, звичайно, є далеко не вичерпним. Деякі з них можуть проявитися вже найближчими місяцями, інші – носять більше середньотривалого характеру. Однак, жоден з викликів не може ігноруватися, оскільки всі вони посилюють ризики соціально-економічних втрат, що є особливо актуальним для країн з низькою якістю державного управління.

При цьому, Уряд України пов’язує власні досягнення з дотриманням позицій і рекомендацій, що надаються міжнародними фінансовими інститутами, насамперед МВФ⁴⁹. Зважаючи на зорієнтованість Уряду на МВФ, є підстави припускати, що **чергова програма співпраці України з фондом** буде затверджена (в т.ч. в якості демонстрації політичної підтримки діючої влади⁵⁰), хоча її точні терміни, обсяги та умови загалом поки невідомі⁵¹. Водночас, **програма МВФ зовсім не є гарантією успіху**, вона скоріше може відіграти негативну роль, якщо не враховуватиме українські реалії. Поки ж **влада вельми неохоче та не уважно дослухається** до критики на свою адресу, а раціональні поради українських фахівців здебільшого ігнорує, що також є вагомим чинником погіршення соціально-економічного середовища.

За таких умов ми **вимушені суттєво погіршити нашу прогнозу оцінку реального зростання ВВП у 2020р.** Зазначимо, що наші прогнози показники на 2020р. за рядом позицій помітно відрізняються від показників т.зв. консенсус-прогнозу, представленого наприкінці 2019р.⁵²

Хоча влада переконує в макроекономічній стійкості, що дозволить досягти зростання реального ВВП у 3,3-3,7% (така ж оцінка подана у т.зв. консенсус-прогнозі), **за нашими прогнозами, у 2020р. економіка України (реальний ВВП) зросте не більше, ніж на 1,5%.**

Ми не розглядаємо вказану оцінку (низької економічної динаміки) як негативну. Звичайно, вона далека від бажаної, але поряд із цим, підтверджує нашу **обережну впевненість у тому, що економічного “краху” в Україні не відбудеться.** Більше того, упродовж останнього десятиліття Україна спромоглася вистояти у найскладніших політичних, економічних, соціальних, гуманітарних умовах. Отож і сьогодні ми бачимо **обережні можливості відносно позитивного, хоча й вельми слабого, розвитку економіки країни у 2020р.**

На наш погляд, щоб досягти позитивних результатів у сфері економіки, утримати під контролем

макро- та мікроекономічну ситуацію, влада буде вимушена вдатися до дій і заходів⁵³, про які йтиметься нижче.

Головні макроекономічні складові реального сектору

Як зазначалося, Уряд (упродовж п’яти років) планує досягти високої економічної динаміки – зростання реального ВВП на 40%. Утім, планові показники на 2020р. виглядають значно “стриманішими” і мало чим відрізняються від аналогічних планів попереднього Уряду на 2019р.

Так, для 2020р. (відповідно до головних показників, затверджених у Законі про бюджет-2020) **економічне зростання** (зростання реального ВВП) заплановане на рівні 3,5-3,7%, **інфляція** – 5,3-5,5%, зростання середньої **заробітної плати** – 10%. Однак, як видається, ці показники є занадто оптимістичними.

За нашими оцінками, значна частина економічних процесів у 2020р. наслідуватиме тенденції, закладені у 2019р. Зокрема, **споживчий “бум”** хоча й **послабиться** (частка кінцевих споживчих витрат залишатиметься вище 90% ВВП), проте інвестиційне розширення не матиме характеру експансії, а **інвестори все ще переважно займатимуть вичікувальну позицію** (валове нагромадження поки не досягне навіть рівня 2018р.) (таблиця “Головні прогнозні макроекономічні показники”).

Головні прогнозні макроекономічні показники

	2018	2019(о)	2020(п)
Реальний ВВП, % зростання	3,3	3,1	1,5
ВВП, трлн. грн.	3,56	4,07	4,57
ВВП, \$ млрд.	130,8	157,6	172,4
Кінцеві споживчі витрати, % ВВП	89,8	94,0	92,0
Валове нагромадження, % ВВП	18,8	14,5	16,5
Зростання ІСЦ, % (грудень-грудень)	9,8	4,1	5,4
Курс: грн./\$1 (середній за період)	27,2	25,8	26,5

У 2020р. рівень інфляції, скоріше за все, вдасться утримати в запланованих рамках, на рівні близько 5%. Це буде наслідком продовження слідування НБУ політиці “інфляційного таргетування” (утім у дещо м’якшій формі, докладніше див. підрозділ *Монетарна політика*⁵⁴), а також вельми наполегливими

⁴⁹ Однак, в останніх формальних накресленнях МВФ для України вкрай недостатньо були враховані суспільно-політичні особливості країни та їх вплив на соціально-економічне середовище. Див.: Меморандум МВФ: Які зобов’язання взяла на себе Україна. – Мінфін, 20 грудня 2018р., <https://minfin.com.ua/ua/2018/12/20/36062723>.

⁵⁰ Неформально це вже підтвердила нова очільниця МВФ. Див.: Україна та МВФ домовилися про нову програму співпраці. – Мінфін, 8 грудня 2019р., <https://minfin.com.ua/ua/2019/12/08/39973157>.

⁵¹ На думку міжнародних експертів, розгляд нової програми зможе відбутись у I кв. 2020р. Обсяг фінансування приблизно \$5,5 млрд., а упродовж першого року Україна отримає \$2,2-2,5 млрд. кредитних ресурсів. Див.: Ukraine: strengthening reforms with IMF help. – J.P.Morgan Europe Emerging Markets Research, 9 Dec. 2019.

⁵² Віннічук Ю. Як зміниться курс гривні в 2020 році. – Бізнес Цензор, 23 грудня 2019р., https://biz.censor.net.ua/resonance/3166531/yak_zmnitsya_kurs_grivn_v_2020_rots.

⁵³ Подібний підхід реалізує й низка інших аналітичних центрів, див., зокрема: Репко М. Без стресів та дефолту: Україна може спокійно прожити 2020-й. – Економічна правда, 14 січня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/01/14/655740>.

⁵⁴ Як ми раніше вказували, “захоплення” утриманням низької інфляції за слабкої економічної динаміки є нерациональним, оскільки зовсім не враховує згубну дію монетарних обмежень на розвиток реального сектору. Крім того, в Україні **рівень інфляції легко піддається політизованому маніпулюванню**, особливо в умовах послаблення уваги до інституту статистики.

зусиллями влади з утримання і стабілізації ЖК-тарифів (принаймні у I півріччі). Останнє є значною мірою політично вмотивованим, оскільки саме ситуація у житлово-комунальній сфері розглядається Урядом як критерій успішності його діяльності.

Поряд з цим, незначне інфляційне прискорення може відбутися в умовах короткострокових валютних дисбалансів, значною мірою зумовлених відтоком валютних ресурсів під час виходу нерезидентів з ринку ОВДП (докладніше див підрозділ *Монетарна політика*). У разі виникнення, вказані дисбаланси й надалі утримуватимуть негативні девальваційні, а з ними й інфляційні очікування (втім, інфляційний шок не очікується).

Інфляційне прискорення могла б спровокувати необхідна (для підтримки реального сектору) монетарна експансія. Ми продовжуємо наполягати на тому, що економічні агенти країни потребують розширення доступу до фінансових ресурсів, тобто запровадження стимулюючої монетарної політики (яка упродовж 2014-2019рр. мала відверто обмежувачий характер). Однак, НБУ продовжить прискіпливо регулювати монетарне розширення, тому монетарний вплив на зростання інфляції у 2020р. видається малоімовірним.

Звернемо увагу, що, за нашими спостереженнями і оцінками, у 2020р. **відновиться девальваційна динаміка гривні**, і курс наприкінці 2020р. повернеться на рівень 27,5-27,7 грн./\$1 (середньорічний 26,5 грн./\$1). Найвагомими чинниками стануть слабка економічна динаміка (насамперед, спровокована неспроможністю влади покращити ситуацію у промисловості), утримання значного зовнішньоторговельного дефіциту (погіршення умов торгівлі для України і вкрай слабке послаблення протекціоністських протистоянь), значні зовнішньоторгові сплати (в умовах слабого доступу до міжнародних ринків капіталів).

Очікувані зміни в різних сферах економіки

Принциповим завданням для влади, від вирішення якого залежать перспективи вітчизняної економіки, є підтримка і зміцнення національного підприємництва, конкурентоспроможності національних виробників в умовах, з одного боку, продовження глобалізаційних процесів, прискорення інноваційних технологій і нововведень, а з іншого – слабого усвідомлення владною командою чинників і складових сучасного економічного середовища, напрямів та інструментів його покращення.

Зазначимо, що, на жаль, зміни у виробничих сферах **не матимуть виразної позитивної спрямованості, а тому застереження стосовно факторів зростання і розвитку у 2020р. значною мірою подібні до тих, на яких наголошувалося рік тому**⁵⁵:

- **нові стимули** для розвитку малого та середнього бізнесу **не з'являться** (оголошених ініціатив стимулювання підприємництва та заявлених обсягів кредитування вкрай недостатньо для реального входження конкурентоспроможних інвесторів);
- **галузева структура не зазнає суттєвих змін** – промисловість (переважно переробна), у зв'язку з низькою інвестиційною спроможністю і високими ризиками фіскального адміністрування, у кращому разі **продемонструє лише слабке зростання**, та й то завдяки ціновій кон'юнктурі, а не структурним конкурентним трансформаціям⁵⁶;
- відновлення **приватизації**, якщо й відбудеться, то носитиме лише **фрагментарний характер** ("точкового" залучення конкретних інвесторів у певні галузі чи підприємства на наперед визначених умовах), що, крім іншого, означатиме "діру" у фінансуванні дефіциту бюджету;
- сподівання на суттєве **покращення діяльності великих державних підприємств є марними**. Лише після прискіпливого їх [підприємств] аудиту із встановленням чітких фінансових планів і планів приватизації можна сподіватися на їх нові економічні можливості;
- доступ до фінансових і кредитних ресурсів, **якщо й полегшиться, то незначним чином**, що залишатиме бізнес і домогосподарства без належної підтримки;
- підтримка експорту та експортерів **не матиме ані системного характеру, ані належного ресурсного забезпечення**.

Наведене вище **не дозволяє сподіватися на утримання високої стійкої позитивної динаміки** реального сектору. Між тим, така (позитивна) динаміка **все ж зможе бути досяжною** за умови виправлення хоча б окремих недоліків нинішньої економічної політики. Зокрема, одним з напрямів, завдяки якому є сподівання на прискорення структурних змін і підвищення результативності діяльності підприємств, має стати приватизація.

Так, відповідно до Програми діяльності Кабінету Міністрів України⁵⁷, планується (вже вкотре) провести **масштабну приватизацію**, за результатами якої частка держвласності має суттєво скоротитися⁵⁸. Загальна сума, яку планує отримати Уряд від

⁵⁵ Див., зокрема: Якименко Ю. та ін. Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2019р.

⁵⁶ Зазначимо, що в нашому минулорічному прогнозі (підготовленому наприкінці 2018р. - початку 2019р.) ми зазначали, що промисловість демонструватиме лише слабку, хоча й позитивну, динаміку впродовж 2019р. (вдасться досягти зростання на рівні 2%). Однак, навіть такий низький показник виявився надто оптимістичним – як ми вказували, у 2019р. промисловість України продемонструвала **падіння** на "ті ж самі" 2%.

⁵⁷ Постанова ВРУ "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" №188 від 4 жовтня 2019р.

⁵⁸ Зокрема, планується закрити збиткові держпідприємства та зосередитися на підвищенні ефективності стратегічних державних компаній. За даними профільного міністерства, у держави на балансі перебуває 3 643 об'єкти, з яких 1 261 – банкрути та мають бути ліквідовані; 1 006 – не розвиваються і мають бути приватизовані. На них держава щороку витрачає мільйони гривень. 766 – стратегічні підприємства, які повинні пройти через покращення корпоративного управління. Докладно див.: 737 держпідприємств погоджено Мінекономіки на приватизацію. – Сайт Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, 14 листопада 2019р., <http://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=d865e55b-4756-474c-a3a9-ef86a1c34191&title=766-DerzhpidpriemstvPogodzhenoMinekonomikiNaPrivatizatsiu>.

приватизації у 2020р. – 12 млрд. грн. (вона хоча й менша, порівняно з 2019р., проте залишається нереалістичною).

Головними проблемами на шляху до проведення масштабної приватизації можуть стати саме корупційні інтереси⁵⁹. Звичайно, **без політичної волі годі сподіватися на позитивний результат**. Якщо ж у 2020р. вдасться хоча б частково виконати нинішній приватизаційний план, це стане позитивним сигналом для інвесторів. Одним з перших кроків стало (з 11 січня 2020р.) впровадження ФДМУ нових стандартів розкриття інформації про об'єкти приватизації. Вказаними стандартами спрощується процес отримання інформації шляхом запуску **віртуальних кімнат даних по об'єктах приватизації** – онлайн-сховищ усіх документів, фінансової звітності та договорів. Головна мета – спростити доступ до інформації, збільшити прозорість процесу приватизації та нівелювати корупційну складову під час отримання інформації.

Звернемо увагу на **особливі (системні) потреби аграрного сектору**, пов'язані не лише із земельною реформою, але й економічним розвитком загалом. Невіддільним від безпосередньо ринку землі є розроблення і прискорене впровадження проектів **формування інфраструктури сільської місцевості**, адаптованої до сучасних реалій та її включення у європейські інфраструктурні мережі, підвищення привабливості сільського способу життя, забезпечення розвитку особистості в сільській місцевості. Звичайно, це передбачає визначення джерел стійкого та істотного збільшення витрат на створення нових робочих місць у селі. Однак, поки влада не спромоглася визначитись у вказаних напрямках, а ресурси для агропідтримки та місцевого розвитку “мінімізуються”. Тому, **вірогідно, 2020р. буде “втрачений” для розширення і зміцнення інфраструктури сільської місцевості**, що погіршить й результативність земельної реформи загалом.

Від самого початку 2020р. у суспільстві продовжилися широкі дискусії стосовно **нового Трудового кодексу**. На переконання фахівців, головним недоліком законодавчого акта є представлена в ньому незбалансованість прав і зобов'язань роботодавців і працівників на користь роботодавців, яка може спричинити протестні хвилі (докладніше див. розділ *Соціальна сфера*).

На тлі напруженості, пов'язаної із балансом найманих працівників і роботодавців, дещо дивує обіцянка влади про підвищення у 2020р. середньої номінальної заробітної плати на 10%. Такий показник свідчить або про необізнаність влади про динаміку зарплати останніми роками⁶⁰, або про її [влади]

неспроможність активізувати економіку країни та забезпечити належний рівень оплати праці. У будь-якому випадку, стримування динаміки оплати праці суттєво обмежить вплив на покращення добробуту.

За таких умов важко сподіватися на припинення відтоку працівників з України. Останнє, крім соціально-економічних, матиме ще й помітні суспільно-політичні наслідки. Адже ініціативою, яка отримала розголос, став оголошений Президентом старт у 2020р. нової **державної програми “Повертайся і залишайся”** для українців, які перебувають за кордоном, з метою їх повернення на Батьківщину⁶¹. Основою програми є обіцянки доступних (за низькими ставками 5-9%) кредитів для початку власної справи, для бажаючих розпочати або розширити бізнес.

Однак, поки вказана ініціатива не отримала позитивної оцінки та підтримки населення. *По-перше*, відсоткова ставка кредитів підтримки є далеко не визначальною для вирішення міграційного питання. *По-друге*, **набагато важливішими є питання захисту прав власності**, майнової і особистої безпеки, в т.ч. від зловживань адміністративних і податкових органів, проста і зрозуміла законодавча база. *По-третє*, поки законодавчі акти, завдяки яким би відбувалося регулювання і втілення задумів, не представлені, тому навіть стосовно обіцяних “дешевих” кредитів важко надати оцінку реалістичної доступності. Якщо найближчим часом основні упущення не будуть мінімізовані, то вірогідність **дієвості вказаної програми буде вкрай низькою**.

На думку влади, одним з перших кроків у підтримці започаткування бізнесу може стати **створення та активізація Фонду розвитку підприємництва**⁶² – відповідний законопроект саме розроблений з метою реалізації програми державної підтримки малого бізнесу в Україні, розвитку підприємництва, збільшення обсягів виробництва, експорту, високотехнологічного виробництва. Особливістю є те, що **до джерел фінансування пропонується включити кошти Фонду гарантування вкладів фізичних осіб** (отриманих від дострокового погашення векселів). Це могло б виглядати раціонально, якби була впевненість у належній довгостроковій макроекономічній і фінансовій стійкості країни, яка навряд чи буде досягнута найближчими роками. Її ж [стійкості] відсутність може поглибити розбалансування фінансової і банківської системи у випадку виведення окремих банків з ринку і необхідністю відшкодувань коштів населення у “банках-банкрутах”. Тому використовувати під ризикові бізнес-проекти (саме такими є проекти започаткування бізнесу) кошти Фонду, який повинен надійно підтримувати фінансову спроможність населення, **не видається раціональним і прийнятним**.

⁵⁹ Докладніше див.: Шаповал К. Все на продаж. Чи вдасться Україні вперше успішно провести велику приватизацію. – НВ Бізнес, 18 січня 2020р., <https://nv.ua/ukr/biz/economics/velika-privatizaciya-shcho-zavzhayze-derzhavi-vdalo-prodati-veliki-pidpriyemstva-novini-ukrajini-50064716.html>.

⁶⁰ Так, середня номінальна заробітна плата в період листопад 2017р. - листопад 2018р. (листопадові показники зарплати є більш економічно характерними, оскільки грудневі виплати “спотворені” річними преміями, бонусами, “13-тими зарплатами” та ін.) зросла на 22,5%, а за листопад 2018р. - листопад 2019р. зростання склало 16,6%. При цьому, рівень зарплати зростає швидше, ніж рівень номінального ВВП.

⁶¹ “Повертайся і залишайся”: Зеленський оголосив про старт держпрограми для українців за кордоном. – УНІАН, 3 грудня 2019р., <https://www.unian.ua/politics/10778561-povertaysya-i-zalishaysya-zelenskiy-ogolosiv-pro-start-derzhprogrami-dlya-ukrajinciv-za-kordonom.html>.

⁶² Проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” щодо Фонду розвитку підприємництва”, реєстр. №2589 від 12 грудня 2019р. Прийнято за основу 20 грудня 2019р., 14 січня 2020р. (коли завершувалась підготовка публікації) ухвалено в цілому.

Головні особливості Бюджету-2020

Як зазначалося, наприкінці 2019р. Україна досягла попередньої домовленості з МВФ про відкриття нової програми співпраці (трирічна програма обсягом \$5,5 млрд.). Деталізований розгляд програми має відбутись упродовж I кв. 2020р., а затвердження і перший транш, якщо на той час Україна зможе продемонструвати незаперечні реформаторські результати, за оцінками міжнародних фахівців⁶³, очікується у березні-квітні. Досягнення угоди з МВФ означає, що Україна зокрема також може розраховувати на макрофінансову допомогу від ЄС (€ 0,5 млрд. у I півріччі 2020р.)⁶⁴. Звичайно, це позначиться на розвитку країни.

Між тим, поки бюджетно-податкові реформування лише окреслюються, оскільки владна команда, як видається, має лише “загальне уявлення” про раціональні податкові трансформації. Нагадаємо, що внесення термінових значущих податкових змін “очікувалось” для їх врахування ще під час підготовки Бюджету-2020, і Уряд після першого читання проекту Держбюджету навіть обіцяв внести суттєві корективи до розглядуваного документа. Проте між першим і другим читанням КМУ не пішов на помітні зміни головного фінансового документа. Відтак, бюджет на наступний [2020] рік розраховувався на старій податковій базі, що, з одного боку, дозволило мінімізувати боротьбу за “вигоди” різних фінансово-промислових груп, з іншого – не дозволяє говорити про закладені структурні зміни, які могли б підтримуватися державними фінансами.

За таких умов ухвалений Бюджет-2020⁶⁵ по суті мало чим відрізняється від Бюджету-2019, і його радше слід оцінювати як план “косметичних змін”⁶⁶, аніж інструмент прискорення розвитку і зміцнення соціально-економічного середовища. У **нинішніх умовах політичної невпевненості це може вважатися доречним**, оскільки обмежує високі економічні та соціальні ризики, пов’язані з намірами швидких невивірених змін та протистоянням олігархічних груп.

Звернемо увагу на окремі характеристики та особливості, які можуть вказати на напрями очікуваних владних пріоритетів.

Так, доходи Державного бюджету на 2020р. передбачені в обсязі 1,094 трлн. грн., видатки – 1,180 трлн. грн. (збільшилися на трохи менше 70 млрд. грн., порівняно з 2019р., що співвідноситься з очікуваним рівнем інфляції). При цьому, зростання доходів і видатків буде дещо меншим, порівняно із зростанням номінального ВВП. Відтак, **рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему зменшиться**⁶⁷, що, звичайно, має вітатись, якщо йдеться про поступове зменшення участі держави у формуванні та використанні ВВП. Однак, зважаючи на помітне погіршення виконання бюджетних надходжень у 2019р., **вірогідними можуть стати спроби збільшення податкових зборів** з ширшого кола економічних агентів, що замість стабілізації привнесе дисбаланси у фінансову сферу.

Дефіцит Держбюджету оцінюється на низькому рівні – 2,1% ВВП (94 млрд. грн.), що зумовлено **вимогами можливої програми співпраці з МВФ**. Однак потреби утримання низького дефіциту (традиційна вимога МВФ), водночас стають обмежуючим чинником для розширеного фінансування потреб економіки. Поряд з цим, серед умов, які **виокремлюються для ухвалення програми**, найчастіше згадують посилення антикорупційного та антиолігархічного законодавства, недопущення процесів відмивання коштів, неповернення “збанкрутілих” (у 2014-2017рр.) банків колишнім власникам⁶⁸ (насамперед йдеться про Приватбанк). Остання вимога виглядає явно політизованою, однак оскільки **МВФ брав безпосередню участь у процесах НБУ проти Приватбанку**, то до неї (з боку МВФ) буде найбільш прискіплива увага. Як не дивно, видається, що МВФ зняв зі своїх термінових і безумовних вимог складне та суперечливе для України земельне питання.

Водночас, **сумніви стосовно доцільності безумовного слідування настановам і рекомендаціям МВФ залишаються високими**. Звичайно, владна команда переконує у критичній необхідності Програми як безпосередньої складової економічної політики України. Утім далеко не всі фахівці поділяють таку точку зору⁶⁹.

Повертаючись до особливостей Бюджету-2020 зазначимо, що **хоча доходи і видатки за окремими напрямками дещо змінилися, проте такі зміни не є принциповими для бюджетної структури**.

⁶³ Докладніше див.: Ukraine: strengthening reforms with IMF help. – J.P.Morgan Europe Emerging Markets Research, 9 December 2019.

⁶⁴ Зазначимо, що ресурси МВФ зазвичай спрямовуються до НБУ на збільшення валютних резервів. Кошти ж ЄС мають бюджетну спрямованість (фінансування дефіциту або зовнішніх виплат).

⁶⁵ Держбюджет-2020 прийнято: основні показники. – ЛІГА ЗАКОН. Бізнес, 14 листопада 2019р., https://biz.ligazakon.net/ua/news/190937_derzhbyudzhet-2020-priynyato-osnovn-pokazniki.

⁶⁶ Богдан Т. Фінансовий кошторис держави на 2020 рік у цифрах, фактах і порівняннях. – Бізнес Цензор, 2 грудня 2019р., https://biz.censor.net.ua/columns/3162822/fnansoviy_koshtoris_derjavi_na_2020_rk_u_tsifrah_faktah_porvnyannya.

⁶⁷ Так, доходи держбюджету у 2020р. оцінюються у 24,2% ВВП (порівняно з 25,6% у планових показниках 2019р.), видатки – 26,2% (порівняно з 27,7%). Звичайно, за уточнення номінальних показників ВВП і виконання Держбюджету 2019р. вказані співвідношення будуть скориговані (попередні результати ВВП будуть надані в середині березня 2020р.).

⁶⁸ Відповідний проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань функціонування банківської системи” (реєстр. №2571 від 11 грудня 2019р.), на думку ряду політичних діячів, порушує Конституцію у частині прав власності. Див. зокрема: Антикоституційний закон Кабміну №2571: грубе порушення прав вкладників і створення нових корупційних схем у ФГВФО. – Інтерфакс-Україна, 16 грудня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/video/630609.html>.

⁶⁹ Див., зокрема: Куц О. Не вірте окомиллюванню: Міфі і реальність співпраці України та МВФ. – 112.ua, 13 грудня 2019р., <https://ua.112.ua/mnenie/ne-virte-okozamyliuvanniu-mifi-i-realnist-spiivpratsi-ukrainy-i-mvf-518527.html>.

Оскільки податкове законодавство не зазнало суттєвих змін⁷⁰, що могло б вплинути на зведений бюджет країни, тому й структура доходів 2020р. близька до Бюджету-2019. Окремі планові показники є надто оптимістичними (що може проявитися через зростання дефіциту). Так, надмірним є показник зростання надходжень від податку на прибуток підприємств (майже на чверть, порівняно з 2019р.) і податку на доходи фізичних осіб (понад 20%) за планового зростання номінального ВВП на 10-12%⁷¹. Чи не єдине суттєве **“нове” збільшення надходжень** – (прогнозне) збільшення за спеціальним фондом надходжень плати за ліцензії на здійснення діяльності у сфері азартних ігор на 3 млрд. грн.⁷²

Водночас, у **видатковій частині** звернемо увагу на найбільші витрати⁷³:

- фінансування безпеки і оборони – 245,8 млрд. грн. (5,45% розрахункового ВВП, на 14% більше обсягу, затвердженого Законом на 2019р.);
- обслуговування держборгу – 141,5 млрд. грн. (12% видаткової частини держбюджету). При цьому, ще 282 млрд. грн. буде потрібно на фінансування погашення боргових зобов'язань;
- фінансування (дотація) Пенсійного фонду (з державного бюджету – 173 млрд. грн.).

Вірогідно, на згадані вище найвагоміші **видатки потрібно буде більше ресурсів**, насамперед, на фінансування Пенсійного фонду, зважаючи на тенденції у пенсійній системі країни. Звичайно, це створює **додаткові ризики збільшення дефіциту державних фінансів**⁷⁴.

Ще однією особливістю бюджетного процесу 2020р. можуть стати надзвичайно часті перегляди Держбюджету. Так, уже у I половині січня почали ухвалюватися законодавчі акти (у другому читанні та одразу в цілому), спрямовані на “коригування” Бюджету-2020 шляхом “... внесення змін до Закону “Про Державний бюджет України на 2020 рік””. Зокрема, йдеться про джерела наповнення Фонду розвитку підприємництва⁷⁵, а також фінансового забезпечення розвитку дорожньої галузі України⁷⁶. Вочевидь, така практика лише розширюватиметься.

Більше того, певна частина бюджетних змін вже програмується, оскільки Президент дав доручення Уряду роз’єднати об’єднані раніше Міністерство економіки, Міністерство культури і Міністерство у справах ветеранів на основі “нового підходу”⁷⁷, суть якого не конкретизується. Проте зрозуміло, що подібні структурні зміни вимагатимуть значних змін у частині загальних видатків на (новоутворені) міністерства, головних розпорядників бюджетних коштів, фінансування програм тощо.

Публічні фінанси та бюджетно-податкові застереження

Уряд оголосив про проведення **“глибокої” податкової реформи** навесні 2020р. (і набуде чинності з 2021р.) з метою зниження податкового тиску та посилення соціальної справедливості фіскальної системи. Однак, у чому полягає суть “глибокої” реформи, крім загальних посилає на “справедливість”, поки достеменно невідомо.

На жаль, є підстави очікувати, що **фіскальні нововведення** стосуватимуться намірів посилення податків і зборів із бізнесу (“для наповнення бюджетів”). Однак, зважаючи на складність податкових змін (а також, як вказувалось, недостатню кваліфікацію нових парламентарів), **сумнівно**, щоб у 2020р. значимі податкові зміни відбулися. Між тим, про окремі наміри **зниження рівня оподаткування** чи навіть скасування деяких податкових ставок уже оголошено, хоча поки **заявлені наміри не виглядають реалістично**. Насамперед, зважаючи на значне, як вказано вище, недовиконання Бюджету-2019, а також особливості окремих податкових вилучень⁷⁸.

Існують плани і щодо змін у оподаткуванні фізичних осіб. Так, Міністерство фінансів у **випадку перевиконання Держбюджету у 2020р. бачить підстави для зменшення податку на доходи фізичних осіб**, що зможе стати вагомих чинником прискорення економічного зростання і покращення добробуту домогосподарств⁷⁹. Однак, зважаючи на недостатню (за нашими оцінками і прогнозами) економічну динаміку, **навряд чи доцільно сподіватися на “перевиконання Держбюджету”**.

⁷⁰ Певні дискусії стосовно Бюджету-2020 стосувались акцизного податку. Так, було ухвалено, що акцизні надходження від виробленого в Україні та ввезеного до країни пального залишатимуться в місцевих бюджетах, хоча профільний парламентський Комітет виказував стурбованість, що це розбалансиє держбюджет, оскільки призведе до “зменшення надходжень і видатків Дорожнього фонду на 7,7 млрд. грн.”. Див.: Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України” від 16 вересня 2019р.

⁷¹ Докладніше див.: Богдан Т. Фінансовий кошторис держави на 2020 рік у цифрах, фактах і порівняннях.

⁷² ...втім, поки відповідний закон стосовно легалізації азартних ігор ще не ухвалено.

⁷³ ... на вказані три напрями фінансування буде витрачено понад половини загальних доходів держбюджету.

⁷⁴ Про особливості фінансування видатків соціального спрямування через бюджетну систему докладніше див. розділ *Соціальна сфера*.

⁷⁵ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” щодо Фонду розвитку підприємництва”.

⁷⁶ Закон України “Про внесення змін до статті 6 Закону України “Про Державний бюджет України на 2020 рік” від 16 січня 2020р.

⁷⁷ Зеленський вважає за необхідне розділити деякі міністерства, очікує від прем’єра структурної концепції. – Інтерфакс-Україна, 17 січня 2020р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/636213.html>.

⁷⁸ Так, вірогідним є ініціювання скасування (чи продовження) військового збору в контексті комплексної податкової реформи, якщо така буде розроблюватись. Однак, адміністрування вказаного податку (запровадженого у 2014р. із ставкою 1,5% оподаткованого доходу) є простим і навряд чи скасування військового збору є доцільним, зважаючи на потреби високих видатків на оборону та продовження агресії Росії. Радше відбудеться диференціація ставки (від 0,5% до 10%) залежно від доходів платників податку. Див.: Військовий збір: диференціація ставки чи скасування? – Інтелектуальний сервіс, 30 жовтня 2019р., <https://intelserv.net.ua/news/material/id/738>.

⁷⁹ Йдеться про можливість знизити ставку на доходи фізичних осіб до 15% замість чинної 18%. Див.: Глава Мінфіну України допускає зниження ставки ПДФО при перевиконанні держбюджету-2020. – Інтерфакс-Україна, 3 грудня 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/628128.html>.

Вірогідно, основними напрямками обговорення намірів у частині оподаткування доходів фізичних осіб (домогосподарств) (що в різних контекстах уже обговорювалось) стануть⁸⁰:

- чергове **скорочення кількості** податків, насамперед тих, що стосуються фонду оплати праці, джерел його наповнення. Зокрема йдеться про те, що зміняться формат і ставки податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) – *по-перше*, буде підвищений неоподаткований рівень, *по-друге* – відновлена прогресивна ставка оподаткування (вища ставка для вищих зарплат)⁸¹. Головним же має стати об'єднання ПДФО⁸², ЄСВ та військового збору в єдиний податок. При цьому, замість єдиної ставки ПДФО, яка нині діє в розмірі 18%, планують впровадити: базову, підвищену та знижену, а мінімальна ставка становитиме 15%⁸³;
- трансформація діючої системи оподаткування **доходів фізичних осіб** для посилення справедливості в розподілі доходів шляхом переходу від оподаткування доходів фізичних осіб (індивідів) до оподаткування **сукупного доходу сім'ї** з урахуванням мінімальної соціальної забезпеченості (не включатиме витрати на задоволення мінімальних потреб, житло, утримання дітей та ін.). Однак, найвірогідніше такі пропозиції **не будуть прийняті** у 2020р.;
- перерозподіл податку на доходи фізичних осіб між місцевими бюджетами за принципом як місця походження, так і місця проживання (реєстрації) платника податків⁸⁴. Однак, такі пропозиції також **навряд чи будуть прийняті**, зважаючи на те, що, як вказувалося, частина доходів місцевих бюджетів і так буде переспрямована до Державного бюджету.

Значною мірою здатність влади до подібних кроків залежатиме від позиції МВФ, який прискіпливо слідкує за намірами фіскальних змін у країнах-партнерах і цілком може “скоригувати” її [влади] наміри.

Місія МВФ вже оприлюднила **низку власних рекомендацій** стосовно намірів реформування українського податкового та фінансового середовища⁸⁵. Так, МВФ **застеріг Уряд від запровадження нульових ставок оподаткування окремих операцій з капіталом**. Натомість пропонується запровадження механізму амністії капіталів (добровільної подачі інформації про розкриття активів, які перебувають за кордоном) з базовою ставкою податку 9%, що дасть можливість розширити базу оподаткування. Також рекомендується не запроваджувати нульові ставки для репатрійованих активів і під час реінвестування їх в державні облигації, а запровадити пільгову 5% ставку під час репатріації капіталів⁸⁶.

Упродовж двох останніх років в Україні широко дискутувалися **наміри запровадження податку на виведений капітал замість податку на прибуток**. Місія МВФ вважає пропозицію про заміну “поганою податковою політикою, яка може заподіяти збиток країні”. Перш за все, йдеться про значні втрати податкових надходжень, які, за консервативними оцінками, можуть скласти 1,7% ВВП (у 2020-2021рр.) через відсутність надійних компенсаційних механізмів і складність (а не простоту) адміністрування податку⁸⁷. Водночас, немає очевидних доказів, що такі зміни зумовлять збільшення інвестиційних потоків. Більш ефективним є **модернізація податку на прибуток** та його адміністрування відповідно до практики міжнародного оподаткування, у т.ч. з урахуванням пом'якшення валютного контролю, що запроваджується в Україні. Вірогідно, вказані застереження є слушними для України, і **сприятимуть зменшенню некваліфікованого “експериментування”** нової влади з податковою системою.

Іншим “конфліктним” напрямом бюджетного фінансування є **перерозподіл податкових надходжень між центральним і місцевим бюджетами**. Є підстави стверджувати, що фіскальна політика України формуватиметься, принаймні у практичній площині, **в напрямі посилення централізації**, хоча головними деклараціями залишаться тези про децентралізацію⁸⁸.

⁸⁰ Докладніше див.: Якименко Ю. та ін. Україна після виборів: суспільні очікування, політичні пріоритети, перспективи розвитку. – Центр Разумкова, 2019р.

⁸¹ Якщо для неоподаткування малих доходів це справедливо, то запровадження широкої прогресивної шкали викликає сумніви. В Україні вже практикувалися різні формати прогресивного оподаткування, і практично всі вони зазнавали невдачі, в т.ч. у наповненні бюджетів.

⁸² Доречно нагадати, що оподаткування доходів фізичних осіб стало основним джерелом зростання надходжень до системи державних фінансів. Так, за дев'ять місяців 2019р. ПДФО сплачено майже 200 млрд. грн., перш за все завдяки підвищенню мінімальної зарплати та збільшенню відсотків за депозитами домогосподарств.

⁸³ Податкова реформа-2020: ПДФО, ЄСВ та військовий збір можуть об'єднати. – Економічна правда, 28 грудня 2019р., <https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/28/655394>.

⁸⁴ Відбудуватиметься зарахування частини надходжень від податку на доходи фізичних осіб до бюджетів місця проживання працівників (а не переважно за місцем роботи як за діючої практики).

⁸⁵ МВФ застерігає від нульової ставки податку при амністії капіталів в разі реінвестування їх в облигації. – Інтерфакс-Україна, 26 листопада 2019р., <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/626812.html>.

⁸⁶ Звичайно, ставки оподаткування за різними операціями можуть варіюватись, однак нульові ставки для потоків капіталів, пов'язаних з амністією чи репатріацією капіталів, не можуть сприйматись як справедливі.

⁸⁷ “Податок на розподілений прибуток не простіший. Насправді, це призводить до певних ускладнень, оскільки передбачуваний розподіл дивідендів має бути перевірено, транзакція за транзакцією, з прив'язкою до трансфертного ціноутворення...”. Див. посилання вище: *МВФ застерігає від нульової ставки податку...*

⁸⁸ Державне фінансування соціально-економічного розвитку регіонів обсягом 7,5 млрд. грн. передбачається здійснювати через Державний фонд регіонального розвитку шляхом, зокрема надання субвенцій місцевим бюджетам: на фінансування розвитку об'єднаних територіальних громад – 2,1 млрд. грн.; на реалізацію заходів соціально-економічного розвитку окремих територій – 2,0 млрд. грн., на забезпечення проектів у рамках надзвичайної кредитної програми відновлення України – 1,3 млрд. грн. Однак, *по-перше*, це **значно менше тих обсягів**, які б регіони бачили у своєму розпорядженні. *По-друге*, під час формування місцевих бюджетів 2020р. більшість міст України відзначають урізання всіх витрат, що обумовило істотне скорочення фінансування, порівняно з показниками 2019р. Докладно див.: Діденко С. Бюджет-2020 підписано: чи завершилась “епоха бідності” для простих українців. – UA.NEWS, 13 грудня 2019р., <https://ua.news/ua/byudzhnet-2020-podpysano-zavershyly-ly-epoha-bednosty-dlya-prostykh-ukrayntsev>.

Відтак, існує потреба в дотриманні двох важливих вимог із забезпечення належного місцевого самоврядування:

- чіткий законодавчий розподіл функціональних та відповідних видаткових повноважень центральних і місцевих органів влади, а також у системі органів місцевого самоврядування⁸⁹, що має визначати **сфери виключних повноважень органів місцевого самоврядування** та усуватиме дублювання функцій центральних і місцевих органів влади⁹⁰;
- встановлення верхньої межі внесків місцевих бюджетів у систему вирівнювання доходів з тим, щоб не вилучати з місцевих бюджетів додаткові доходи, отримані завдяки розвитку економіки відповідних територій.

Хоча децентралізація є вимогою часу (у т.ч. для збереження злагоди в суспільстві), однак **такі зміни навряд чи будуть запроваджуватись**, оскільки це суттєво обмежуватиме можливості Міністерства фінансів “вільного” перекидання коштів, особливо наприкінці року, коли бюджетні розриви розширяться і поглиблюються.

Монетарна динаміка

Хоча НБУ у 2020р., скоріше за все, продовжить досить жорстку монетарну політику⁹¹, проте, на наше переконання, для відновлення економічного зростання (а не лише стабілізації індексу споживчих цін) **країна потребує розширення доступу до фінансових ресурсів, запровадження стимулюючої монетарної політики**. Тому НБУ буде вимушений частково пом'якшити дію монетарних інструментів і заходів, однак вартість кредитних ресурсів зможе зменшитися лише на 5-7 в.п. (відсоткових пунктів).

Поряд з цим, хоча у 2019р. гривня суттєво зміцнилась, це не “скасовує” **високу чутливість українців до коливань валютного курсу у 2020р.** У випадку зрозумілого “повороту” курсової динаміки (від зміцнення гривні до її послаблення), населення одразу відреагує на такі зміни, що, водночас, позначиться на посиленні негативних інфляційних очікувань. Тобто ризики розкручування **інфляційно-девальваційної спіралі можуть цілком проявитись** у практичній площині, найвірогідніше в осінньо-зимовий період 2020р.

Стосовно курсової динаміки, **номінальне послаблення гривні у 2020р. видається неминучим**, зважаючи на:

- значний зовнішньоторговельний дефіцит;
- високе зовнішньоторгове навантаження;

- поступову втрату привабливості для нерезидентів ОВДП;
- посилення геополітичних протистоянь і необхідність відмови торгівлі з окремими країнами;
- зменшення обсягів переказів коштів з-за кордону від українських “заробітчани”.

Проте є **підстави стверджувати**, що НБУ у 2020р. вдасться не допустити курсового обвалу, а дотримуватися керованої (помірної) девальвації. Цьому сприятиме підтримка України міжнародними фінансовими інститутами (МВФ, Світовий Банк) та ЄС, ресурси яких для країни складуть близько \$3,5-4,2 млрд. Керована ж девальвація і помірні інфляція дозволять не допустити різких коливань реального курсу, відтак конкурентні позиції українських експортерів не зазнають суттєвих змін.

Вагомим є те, що НБУ у 2020р. повинен буде **провести низку інституційних змін**, які мають посилити його відповідальність за економічний розвиток країни.

По-перше, йдеться про законодавче закріплення **відповідальності НБУ за економічне зростання** – визначення спрямованості монетарної політики на не стільки жорстке слідування т.зв. інфляційному таргетуванню, скільки забезпечення економічного зростання і розвиток через розширення доступу до кредитних ресурсів національних економічних агентів⁹². Незважаючи на **значний спротив цьому нововведенню з боку НБУ**, в тій чи іншій формі вказаний напрям буде законодавчо запроваджений, оскільки згубність довгострокового монетарного обмеження вже зрозуміла. Таке розширення мандата НБУ, вірогідно, викличе критику з боку МВФ⁹³, однак **може стати для України однією з позитивних ознак 2020р.**

По-друге, зважаючи на значну критику на адресу центрального банку України, в т.ч. за ігнорування необхідності ревізії попередніх помилок і упущень, уже найближчим часом НБУ все ж потрібно буде провести **прискіпливий аналіз** ситуації у банківському секторі, з урахуванням дій, спрямованих на зміцнення/послаблення банківської системи в результаті виведення з неї понад третини банків. Це, на наш погляд, сприятиме посиленню довіри економічних агентів до банківської системи загалом (що, своєю чергою, зможе стати фактором економічного прискорення).

Хоча наприкінці 2019р. НБУ почав **знижувати ключові відсоткові ставки** (ставки рефінансування і ставки депозитних сертифікатів), однак у 2020р. таке зниження має відбуватись “агресивніше”, що також зможе стати монетарною ознакою 2020р. і

⁸⁹ ...функціональні повноваження визначаються Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, видаткові – Бюджетним кодексом України.

⁹⁰ Розподіл видаткових зобов'язань між різними видами бюджетів має відповідати розподілу функціональних повноважень відповідних місцевих органів влади, що означає встановлення чіткої відповідальності органів влади різних рівнів за виконання конкретних функцій щодо надання публічних благ і послуг та ефективність відповідних бюджетних витрат, а отже – забезпечення належного контролю за їх діяльністю.

⁹¹ Останніми роками, як вказувалось, влада практикувала різноманітні обмеження на грошових і кредитних ринках. **Подальше монетарне звуження у 2020р. розглядається нами як згубне для України.**

⁹² Докладніше див.: Якименко Ю. та ін. Україна після виборів: суспільні очікування, політичні пріоритети, перспективи розвитку.

⁹³ ... хоча МВФ ухиляється від такої критики на адресу центрального банку розвинутих країн, де затверджений подвійний мандат. У сучасних умовах незалежність центрального банку країни не означає його усунення від відповідальності за економічне зростання і розвиток. Див., зокрема: Jaiilet P. Is central bank independence an obsolete concept? – Jacques Delors Institute, Policy Paper No.246, December 2019.

надаватиме **додавкової стійкості банківській системі**. Нагадаємо, зниження ставок НБУ означає зменшення привабливості високодохідних арбітражних операцій, через які вимиваються ресурси та акумулюються відсоткові прибутки та валютні премії поза реальним сектором.

Важливим для покращення довіри населення до банківської системи стане **збільшення суми застрахованих депозитів** до 350-400 тис. грн. (з нинішніх 200 тис.), а також включення до системи гарантування юридичних осіб - підприємців та малий бізнес. Це зможе принести додаткові депозитні ресурси до банківської системи і сприятиме розширенню пропозиції грошей (без інфляційного тиску).

Однак, зауважимо, монетарне послаблення і розширення пропозиції грошей у 2020р. відбуватиметься ще незначними темпами (таблиця “*Монетарні агрегати*”). І лише у **випадку успіху поєднання монетарного стимулювання, збільшення депозитних ресурсів і покращення добробуту населення є підстави очікувати, що вже наступного року (2021р.) Україна зможе задіяти заходи монетарного стимулювання більш результативно.**

Монетарні агрегати,
на кінець періоду (якщо не вказано інше)

	2018р.	2019р.*	2020р. (п)
Грошова база, млрд. грн.	436	447	510
Грошова маса M2, трлн. грн.	1,27	1,33	1,50
Швидкість обігу грошової маси (ВВП/M2-середньорічне)	2,9	3,1	3,1
Депозити, залучені депозитними корпораціями, млрд. грн.	933	1 005	1 050
Кредити, надані депозитними корпораціями, млрд. грн.	1 073	1 050	1 070

* показники станом на кінець листопада 2019р. У грудні монетарна статистика набула “привабливішого” (стимулюючого) виду. Так, грошова база упродовж року зростала низькими темпами і на кінець листопада склала 447 млрд. грн. А за грудень зросла на 30 млрд. грн. Подібним чином, грошова маса на кінець листопада складала 1,33 трлн. грн., у грудні зросла на 7,7% до 1,44 трлн. грн. Вказані статистичні “коригування” зовсім не змінюють характер обмежуючої монетарної політики 2019р. Як вказано, за нашими припущеннями, у 2020р. розширення пропозиції грошей все ж відбуватиметься на більш послідовній основі.

Платіжний баланс

Як відомо, Україна є малою відкритою економікою зі значним домінуванням імпорту товарів. Зважаючи на збереження глобальних протекціоністських заходів для захисту “національної безпеки” у 2020р.⁹⁴, перспективи **покращення зовнішньоторговельного балансу для України не виглядають оптимістичними**. Ситуація погіршується і “внутрішніми” ускладненнями платіжного балансу. *По-перше*, значне зміцнення гривні у 2019р. послабило конкурентні позиції певної групи вітчизняних експортерів (насамперед металургійної галузі). *По-друге*, хоча країні вдалося продовжити транзит російського газу, однак заявлені

обсяги є значно меншими, ніж у попередні роки, і ми не виключаємо ускладнень з виконанням договірних зобов’язань. *По-третє*, вимальовуються значні ризики для експортних поставок України на ринки арабських країн (куди експорт зростає особливо динамічно) у зв’язку з ескалацією військової напруженості навколо Ірану, Сирії та ін. (насамперед тих країн, на торгівлю з якими будуть накладені широкі санкції).

Поряд з цим, більш **оптимістичними** є прогностичні оцінки **експорту послуг**. За нашими оцінками, слід очікувати позитивної динаміки розширення експорту ІТ-послуг і транспортних послуг (насамперед авіаційних).

За таких умов, **зовнішньоторговельне сальдо** (як окремо торгівлі товарами, так і торгівлі товарами і послугами), а з тим і сальдо рахунку поточних операцій (РПО) **залишатимуться суттєво дефіцитним** (таблиця “*Окремі складові платіжного балансу України*”). Звичайно, значний позитивний вплив на сальдо РПО виявлять ресурси, отримані українцями з-за кордону. Хоча їх обсяги дещо зменшаться, порівняно з рекордним 2019р., проте ними зможе бути профінансована майже половина зовнішньоторговельного дефіциту.

Поряд з цим, зважаючи на продовження зростання доларового еквіваленту номінального ВВП, відношення дефіциту до ВВП зазнає лише незначного погіршення (3,9%, порівняно з 3,5% у 2018р.). А враховуючи певне розширення ПІІ (у т.ч. завдяки нарешті відновленню приватизаційних процесів), на збалансування платіжного балансу потрібно буде залучити ресурсів на рівні 1,9% ВВП (що співвідноситься з показниками попередніх двох років) (таблиця “*Окремі складові платіжного балансу України*”). Тому, навіть якщо доступ до зовнішніх фінансових ринків буде обмежений, витрати міжнародних резервів на фінансування платіжного балансу не будуть значними (див. підрозділ *Зовнішньоборгова позиція та валютні резерви*).

Окремі складові платіжного балансу України

	2018	2019(о)	2020(п)
Сальдо зовнішньої торгівлі товарами і послугами, \$ млрд.	-11,3	-13,4	-14,7
Сальдо рахунку поточних операцій (РПО), \$ млрд.	-4,6	-4,9	-6,7
РПО, % ВВП	-3,5	-3,1	-3,9
РПО + ПІІ, % ВВП	-1,7	-1,7	-1,9
Коефіцієнт покриття імпорту експортом (товарів і послуг), %	84,0	82,6	82,0

Продовження “природного” розширення зовнішньоторговельного дефіциту зумовлює **особливу увагу до ПІІ**, вагомість яких зростає не лише як фактор економічного розвитку, але й як визначальне джерело фінансування дефіциту рахунку поточних операцій платіжного балансу. Тому досягнення прогностичного показника для 2020р. припливу ПІІ обсягом 2% ВВП зможе стати гарним сигналом для інвесторів

⁹⁴ Хоча наприкінці 2019р. США і Китай дещо пом’якшили торговельні суперечності і навіть досягли нових домовленостей, проте, як ми зазначали, ризики для міжнародної торгівлі і міжнародної економіки утримуватимуться на досить високому рівні, що, звичайно, негативно тиснутиме й на вітчизняну економіку.

стосовно зміцнення та оновлення привабливості інвестиційного середовища країни.

В умовах посилення глобальних протистоянь особливої ваги набуває взаємодія України з найголовнішими політичними та економічними партнерами, насамперед ЄС, США, Канадою, Японією. Вкажемо на два важливі напрями зовнішньоекономічної політики країни, які зможуть сприяти як розширенню українського експорту, так і залученню ПІІ, насамперед країн ЄС та інших розвинутих країн.

Перший – у частині торгівлі. Влада України вже задекларувала великі плани на 2020р. стосовно відносин із ЄС. Зокрема це стосується перегляду, “оновлення”, або ж “модернізації” окремих положень Угоди про асоціацію. Так, крім вказаного “митного безвізу” Україна хотіла б ухвалити угоду і про “промисловий безвіз”⁹⁵, що сприяло б розвитку вітчизняної економіки та зміцнило б економічні відносини України з ЄС у цілому. За попередніми домовленостями, ЄС надішле до України у I кв. 2020р. попередню оціночну місію, за результатами якої вже можна буде оцінювати спроможність промислового потенціалу країни.

Підкреслимо, такі наміри і дії влади слід вітати. Тим більше, що у ЄС загалом не проти перегляду Угоди про асоціацію, але, як засвідчує практика, для цього мають бути цілком зрозумілі та раціональні підстави. Вірогідно, це стане однією з центральних тем у відносинах Україна-ЄС на 2020р.⁹⁶

Водночас, з урахуванням виходу Великої Британії з ЄС, доречною і важливою має стати активізація діалогу між Україною і Великою Британією, зокрема в напрямі поглиблення економічної співпраці (першим кроком чого у грудні 2019р. стало обговорення сторонами можливості підписання Угоди про політичне та торговельне співробітництво⁹⁷).

Другий – у частині прямих інвестицій, вплив яких сьогодні суттєво обмежений слабкістю їх захисту в Україні. Для подолання цього може бути здійснене звернення Уряду України до міжнародних фінансових організацій, урядів США, Японії та ЄС про спільне створення Фонду прямих інвестицій обсягом \$5-7 млрд.

Ресурси матимуть винятково “цільове” призначення – для фінансування інфраструктурних та інтеграційних комерційних проєктів в Україні на засадах країнних світових практик (для подібних проєктів, у т.ч. із сприятливою вартістю ресурсів і капіталів). Зрозуміло, що наявність такого фонду (головну роль у якому відіграватимуть великі розвинуті країни)

фактично зніме політичні та економічні ризики для інвестицій в Україну.

Зовнішньоборгова позиція та валютні резерви

Нинішня боргова позиція України була сформована попередніми роками переважно дорогими валютними запозиченнями – на рівні 8-10%, у т.ч. для державних позик. Зауважимо, що упродовж 2019р. доходність запозичень суттєво знизилася, причому це було досягнуто без будь-яких ресурсів (грантів) МВФ. Це може слугувати певним підтвердженням не критичності підпорядкування України вимогам МВФ. І умови отримання нових кредитів (у т.ч. приватних) у 2020р. визначаються розумінням і спроможністю влади до системних трансформацій.

Відтак, хоча загальні зовнішньоборгові виплати складають \$15-17 млрд. (Уряду і НБУ – понад \$6 млрд.) (таблиця “Платежі за зовнішньою заборгованістю перед нерезидентами...”), однак такі обсяги не видаються надмірними, оскільки, *по-перше*, за нашим прогнозом, хоча б слабку позитивну економічну динаміку вдасться утримати, *по-друге* – Україна зможе залучити на зовнішніх фінансових ринках \$2-2,5 млрд.

Платежі за зовнішньою заборгованістю перед нерезидентами в іноземній валюті у 2020р., \$ млрд. (станом на 1.10.2019р.)

	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Всього,	5,42	3,41	5,24	3,00
у т.ч.				
Сектор загальнодержавного управління (без ОВДП нерезидентів)	1,18	1,44	3,12	0,35
Центральний банк	0,38	0,05	0,37	0,05
Кредити МВФ (сектор загальнодержавного управління + центральний банк) (основна сума + відсотки)	0,61	0,07	0,61	0,07

Інші сектори (крім Уряду і НБУ) – щоквартально трохи менше \$2 млрд.

Для точнішої оцінки зовнішньоборгових виплат і резервних позицій слід, *по-перше*, взяти до уваги врахування можливих валютних виплат на користь власників-нерезидентів ОВДП. Для **нейтралізації** цього, вірогідно, доречним буде в рамках наступного бюджетного процесу **визначити частку або обсяг запозичень ОВДП, доступних для нерезидентів** у наступних бюджетних циклах. І під ОВДП, власниками яких є нерезиденти, **визначати державні валютні ресурси**, необхідні для забезпечення (і вірогідного виведення за кордон) доходів від погашення таких ОВДП.

⁹⁵ Промисловим безвізом є ухвалення Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА), що дозволило б Україні торгувати промисловою продукцією з ЄС на тих самих умовах, на яких країни Євросоюзу торгують ними між собою. Складність, однак, полягає в тому, що Україна має вкрай вузьке коло конкурентоспроможних промислових ніш. Див.: Качка заявив про домовленості з ЄС щодо митного і промислового безвізу. – DW, 19 листопада 2019р., <https://www.dw.com/uk/качка-заявив-про-домовленості-з-єс-щодо-митного-і-промислового-безвізу/a-51322215>.

⁹⁶ Як Україна хоче змінити угоду про асоціацію та що про це думають у ЄС. – DW, 8 листопада 2019р., <https://www.dw.com/uk/україна-ініціює-зміни-угоди-про-асоціацію-з-євросоюзом/a-51158111>.

⁹⁷ Зокрема на зустрічі обговорювалися питання спрощення процедури отримання українцями британських віз, сприяння Великою Британією отримання Україною статусу партнера НАТО з розширеними можливостями, окремі сфери співпраці, в т.ч. шляхом надання технічної допомоги (податкову та митну реформи, посилення урядових стратегічних комунікацій, реформу системи охорони здоров'я, антикорупційну реформу та ін.). Див., зокрема: Україна і Велика Британія планують укласти нову Угоду про політичне та торговельне співробітництво найближчим часом. – Євроінтеграційний портал, 10 січня 2020р., <https://eu-ua.org/novyny/ukrayina-i-velyka-brytaniya-planuyut-uklasty-novu-ugodu-pro-politychne-ta-torgovelnne-svirobitnytvo>.

По-друге, у випадку посилення девальваційних тенденцій (як вказувалось, ми прогнозуємо помірні девальваційні тенденції у 2020р.) частину ресурсів потрібно буде витратити на валютні інтервенції для недопущення валютних шоків або різкого погіршення курсової динаміки (за нашими оцінками, такий розвиток цілком вірогідний в осінньо-зимовий період). За таких умов, зважаючи на суттєве зростання резервів (на кінець 2019р., як вказувалось, \$25,3 млрд.), ми вважаємо допустимим витратити \$5-6 млрд. на зовнішньоторгові виплати та інтервенції. Хоча упродовж року зменшення валових міжнародних резервів видається неминучим, проте на кінець 2020р. ми оцінюємо обсяг валових міжнародних резервів на рівні \$20-21 млрд., що відбудеться без розбалансування макроекономічного середовища.

На завершення вкотре наголосимо, Україна, хоча й має внутрішній потенціал для покращення економічної динаміки, проте поки такий потенціал не знаходить належного втілення. І залишається лише сподіватися, що у 2020р., завдяки раціональним інституційним змінам, почне формуватися базис запровадження в Україні нової економічної моделі зростання і розвитку.

ЕНЕРГЕТИКА

Енергетика країни у 2020р. має розвиватися відповідно до цілей та завдань Енергетичної стратегії України на період до 2035р. Зокрема, прогнозується, що буде продовжено реформування та удосконалення двох ключових енергетичних ринків: ринку електричної енергії та ринку природного газу. Однак, існує ризик того, що ці реформи, в разі збереження низької якості реалізації державної енергетичної політики, можуть бути суттєво спотвореними, що негативним чином позначиться на інтересах споживачів та інвесторів.

Реформування ринку електричної енергії у 2020р. повинно продовжуватися в руслі поступового послаблення з боку держави адміністративних ринкових обмежень і важелів, як, наприклад, покладання спеціальних обов'язків (ПСО) та переходу на переважно ринкові механізми ціноутворення.

На ринку природного газу, за оптимістичного сценарію, очікується, що у 2020р. адміністративний механізм ПСО та “перехресне субсидіювання” остаточно припинять застосовуватися. Підвищення з початку 2020р. тарифу на послуги з розподілу природного газу в середньому на 30% дасть змогу дещо стабілізувати фінансовий стан компаній - операторів системи розподілу, проте не зніме з порядку денного проблему фінансування модернізації газорозподільної інфраструктури чи навіть її утримання у належному технічному стані.

У сфері державного регулювання користування надрами у 2020р. прогнозується підписання угод

про розподіл продукції між Урядом України та низкою компаній з видобутку вуглеводнів, відкриваючи нові для України бізнес-моделі для залучення інвестицій та новітніх технологій з інтенсифікації видобутку.

Транзит природного газу територією України у 2020р. скоротиться на понад 20%, порівняно з 2019р. – до 65-70 млрд. м³ через: запуск “Турецького потоку” в обхід території України; зростання надходження на ринок ЄС скрапленого природного газу; наявні на початок року великі запаси газу в європейських газосховищах. **Транзит нафти дещо збільшиться** – до 14 млн. т, завдяки подоланню наслідків хлор-органічного забруднення системи нафтопроводів у 2019р.

Україна рухатиметься у напрямі імплементації європейського законодавства в енергетиці. Зокрема, Мінекоенерго продовжить розроблення концепції “зеленого” енергетичного переходу до 2050р. Очікується затвердження плану втілення такої концепції у вересні 2020р.

Передбачається, що сценарій “зеленого” енергетичного переходу враховуватиме економічну та екологічну складові. Ймовірно буде прийнято закон про впровадження “зелених” облігацій в Україні⁹⁸, покликаний вирішувати три основні завдання: енергозабезпечення, економічного розвитку, захисту довкілля.

У 2020р. відбуватиметься подальший розвиток сектору відновлюваних джерел енергії (ВДЕ), що дозволить частково замінити газ і вугілля та залучити у країну понад €4 млрд. інвестицій. Потужність ВДЕ зросте до 7,7 ГВт з урахуванням лише тих станцій, яким уже встановлено “зелений” тариф. Прогнозується досягнення частки 7% електроенергії з ВДЕ у структурі генерації країни (без урахування великих ГЕС) проти 4% у 2019р.

Стрімкий розвиток ВДЕ за дефіциту маневрових потужностей неминуче призведе до застосування диспетчерських обмежень. Значні обмеження, зокрема, можуть стосуватися НАЕК “Енергоатом” – до 3 ГВт, що суттєво підвищить фінансове навантаження на споживачів.

З метою створення конкурентних умов виробництва та зниження цін на енергію з ВДЕ заплановано проведення на квітень 2020р. “зелених” аукціонів відповідно до чинного Закону⁹⁹, що передбачає розміщення нових потужностей з ВДЕ на конкурентній основі (за найнижчими тарифами на електроенергію в інвестиційній пропозиції). Продовжаться спроби Уряду досягти узгодженої позиції з виробниками ВДЕ стосовно добровільної реструктуризації “зеленого” тарифу й на підставі цього рішення визначити чіткі квоти на аукціони.

Якісний розвиток атомної енергетики неможливий без удосконалення тарифної політики, яка повинна

⁹⁸ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів”, реєстр. №2284 від 17 жовтня 2019р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67117.

⁹⁹ Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення конкурентних умов виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії”.

бути економічно обґрунтованою. **Прогнозується збільшення НАЕК “Енергоатом” частки електроенергії на ринку на добу наперед з 10% до 15%** та деякого покращення фінансового стану компанії у зв’язку з набуттям чинності змін до Закону про ринок електроенергії¹⁰⁰.

З метою підвищення ефективності роботи НАЕК “Енергоатом” продовжиться реформування компанії, що є необхідною умовою для залучення кредитних ресурсів як для операційної діяльності, так й для капітального будівництва.

Особлива увага буде зосереджена на використанні новітніх технологій для підвищення ефективності та безпеки діючих енергоблоків. Продовжиться робота в рамках міжнародного консорціуму “Український модуль” за участю *Holtec International* (США) щодо впровадження технології малих модульних реакторів, яка сприятиме забезпеченню маневрування потужністю та балансуванню ВДЕ.

Важливе значення матиме паливна диверсифікація, спрямована на зменшення ризиків використання палива, яке постачається РФ. Продовжиться видача дозволів на промислову експлуатацію палива виробництва компанії *Westinghouse* (на черзі енергоблоки №3 ЮУАЕС та №5 ЗАЕС).

Також здійснюватимуться дослідження можливостей використання існуючої матеріально-сировинної та технологічної бази для власного виробництва урану, реалізація проекту з будівництва Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива. Це дозволить уникнути фінансових витрат, пов’язаних з необхідністю відправлення відпрацьованого ядерного палива до РФ.

Один з основних трендів у здійсненні “зеленого” енергетичного переходу – підвищення енергоефективності. Очікується, що Фонд енергоефективності (створений у 2019р.) зможе запрацювати відповідно до покладених на нього завдань. З цією метою можуть бути акумульовані кошти в обсязі 6,8 млрд. грн. у співпраці з міжнародною фінансовою корпорацією для підтримки ОСББ. Також буде визначено 10 міст для здійснення пілотних проектів з підвищення енергоефективності.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

У 2020р. навряд чи можна очікувати суттєвого покращення добробуту більшості громадян. Бюджет-2020, витриманий в дусі рекомендацій МВФ, розроблявся попереднім Урядом і передбачає вельми незначне підвищення соціальних стандартів. Згідно з планами, економіка зростатиме за рахунок споживання, тобто збільшення витрат домогосподарств

і грошових трансфертів. Бюджетом передбачено зменшення реальних, тобто без урахування цінового чинника, видатків Державного бюджету на 3,7%, **що є найменшим відсотком державних витрат за період 2013-2020рр.**

Скорочення витрат державного та зведеного бюджетів, зокрема соціального спрямування, відносно ВВП, свідчить про зменшення частки держави в загальних споживчих витратах економіки, що обмежує можливості надавати якісні публічні послуги та соціальні гарантії особливо вразливим категоріям населення¹⁰¹.

Витрати на соціальну сферу заплановано зменшити на 7,8 млрд. грн. Найбільше скорочення (порівняно з 2019р.), згідно з показниками витрат зведеного бюджету, заплановано за статтями: соціальний захист – зменшення з 8,3% ВВП до 7% ВВП; охорона здоров’я – з 3,2% до 2,9%; освіта – з 6,2% до 5,6% (діаграма “*Витрати зведеного бюджету України за функціональною класифікацією*”).

Зменшення витрат на соціальний захист та соціальне забезпечення пов’язано передусім зі зменшенням розміру соціальних допомог (рівень соціальних гарантій досягне мінімальних значень). Так, скорочено на 5,3% кошти Державного бюджету на забезпечення виплат пенсій, надбавок, підвищень пенсій, фінансування дефіциту Пенсійного фонду¹⁰² (з 183 млрд. грн. у 2019р.¹⁰³ до 173 млрд. у 2020р.¹⁰⁴) (збільшення виплат пенсіонерам і бюджетникам обмежено розміром доходної частини бюджету); зменшено обсяги житлових субсидій (з 55,1 млрд. грн. до 47,6 млрд. грн.¹⁰⁵).

Ключові сектори, що відповідають за розвиток людського капіталу, освіта та охорона здоров’я, віднесені на периферію розподілу бюджетних коштів. Порівняння планових сум бюджетного фінансування цих галузей у 2020р. з фактичними показниками 2013р. вказує на їх суттєве зниження (на 1,7% ВВП за освітою; на 1,3% ВВП за охороною здоров’я і на 3% ВВП за соціальним захистом).

Збільшення мінімальної заробітної платні (МЗП) з 4 173 грн. до 4 723 грн. дозволить забезпечити додаткові податкові надходження та скоротити чисельність осіб, які потребують субсидій.

Бюджетом-2020 не передбачено підвищення прожиткового мінімуму до фактичного рівня, отже суттєвого підвищення соціальних стандартів очікувати не варто.

Законодавчо Урядом закріплено значно нижчий розмір базового соціального стандарту, ніж обчислений відповідно до чинної методики, що не враховує знецінення грошових доходів і заощаджень громадян

¹⁰⁰ Закон України “Про внесення змін до закону “Про ринок електричної енергії”.

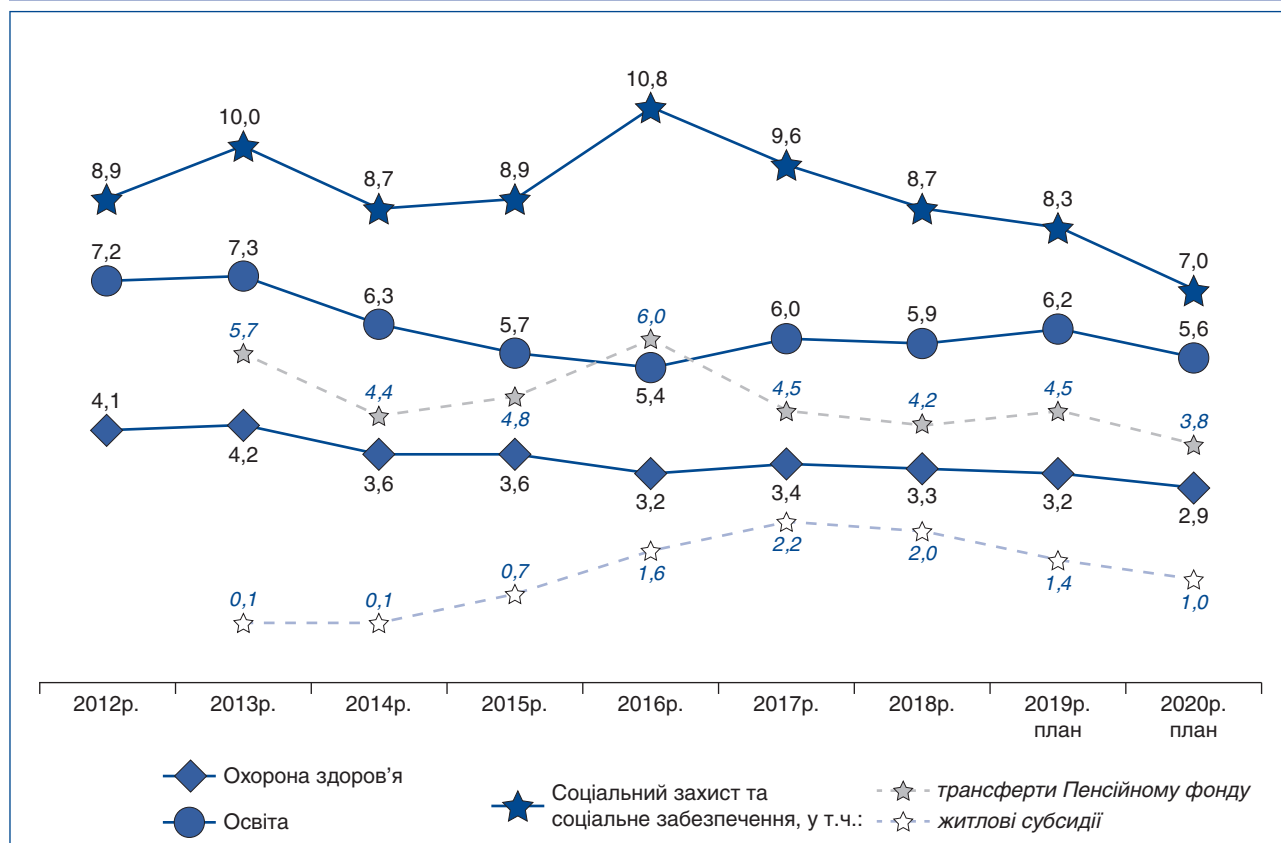
¹⁰¹ Щодо підготовки до першого читання законопроекту про Державний бюджет України на 2020 рік (реєстр. №2000 від 15.09.2019р.). – Комітет з питань бюджету, <http://budget.rada.gov.ua/fsview/75975.html>.

¹⁰² Дефіцит, скоріше за все, буде додатково корегуватися у бік збільшення через те, що для зменшення дефіциту ПФУ необхідним є або суттєве збільшення платників ЄСВ, або значне зростання офіційних заробітних плат.

¹⁰³ Бюджет ПФУ становив 438 млрд. грн., з яких 182 млрд. (41%) кошти Державного бюджету. Постанова КМУ “Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2019р.” №14 від 16 січня 2019р.

¹⁰⁴ Закон України “Про Державний бюджет України на 2020р.”

¹⁰⁵ Там само.

**Витрати зведеного бюджету України за функціональною класифікацією,
% ВВП**


унаслідок високої цінової інфляції. Це зумовить зниження купівельної спроможності населення (й відповідно формування ВВП), погіршення рівня життя та соціальної захищеності, створить передумови подальшого зuboжіння найбільш уразливих верств населення, зокрема тих, для кого пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги є основним, зазвичай єдиним, джерелом існування.

Кабінету Міністрів доручено здійснити “рішучі кроки” з наближення у 2020р. розміру прожиткового мінімуму до його реальної величини¹⁰⁶, яка може становити розрахунково близько 4 251 грн. з відповідним корегуванням розміру прожиткового мінімуму для основних соціальних і демографічних груп населення¹⁰⁷. Проте таке положення є декларативним, у т.ч. з огляду на те, що словосполучення “рішучі кроки” має оціночний характер, може по-різному розумітися різними суб’єктами та порушує принцип правової визначеності.

Крім того, бюджетний Комітет Верховної Ради порекомендував Уряду розглянути можливість закласти в бюджет-2020 компромісну величину

прожиткового мінімуму – 4 100 грн. Унаслідок того, що Україна приєдналася до конвенцій Міжнародної організації праці, довго ігнорувати потребу встановлення реального прожиткового мінімуму в будь-якому випадку не можна. Встановлення заниженої величини офіційного прожиткового мінімуму вже кілька разів намагались оскаржити в суді¹⁰⁸.

Але якщо такий рівень буде закладено внаслідок змін до бюджету, мають різко зрости всі соціальні виплати, на що в бюджеті коштів немає. Отже було знайдено вихід – змінити формулу, тобто відв’язати соціальні виплати від прожиткового мінімуму¹⁰⁹. **У разі, якщо таке рішення буде прийнято, від прожиткового мінімуму вже нічого не залежатиме, і можна закладати в бюджет будь-який його розмір.**

Збільшення виплат працівникам бюджетної сфери обмежено розмірами доходної частини бюджету.

КМУ подав до Парламенту одразу два законопроекти¹¹⁰, в яких пропонується відв’язати зарплати в бюджетній сфері від прожиткового мінімуму і

¹⁰⁶ Там само.

¹⁰⁷ Уряд схвалив законопроект, який дозволить у подальшому підвищити прожитковий мінімум. – Урядовий портал, 11 грудня 2019р., <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoprojekt-yakij-dozvolit-v-podalshomu-pidvishchiti-prozhitkovij-minimum>.

¹⁰⁸ Суд визнав протиправними дії Уряду при встановленні прожиткового мінімуму на 2019 рік. – Окружний адміністративний суд м.Києва, 21 листопада 2019р., <https://adm.ki.court.gov.ua/sud2670/pres-centr/news/830505>.

¹⁰⁹ Минсоцполітики пропонує відв’язати більше 150 виплат від прожиткового мінімуму. – Бізнес Цензор, 11 жовтня 2019р., https://biz.censor.net.ua/news/3153464/minsotspolitiki_predlozilo_otvyazat_bole_150_vyplat_ot_prozhitkovogo_minimuma.

¹¹⁰ Проекти законів від 13 січня 2020р. “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму” (реєстр. №2720) і “Про внесення зміни до розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму” (реєстр. №2721).

платити “з урахуванням фінансових можливостей державного та місцевих бюджетів”. Як зазначається у пояснювальній записці “Проект акта розроблено за власною ініціативою Міністерства соціальної політики України з урахуванням положень Цілі 3.3. Програми діяльності Кабінету Міністрів України”¹¹¹.

Зазначеними законопроектами передбачено внести зміни до перехідних положень Бюджетного кодексу, згідно з якими КМУ фактично в ручному режимі зможе встановлювати оклади “з урахуванням фінансових ресурсів державного та місцевих бюджетів”, **без автоматичної індексації шляхом підвищення прожиткового мінімуму**, для наступних категорій працюючих:

- працівників установ і організацій окремих галузей бюджетної сфери;
- працівників державних органів, органів прокуратури, судів;
- військовослужбовців, осіб рядового і керівного складу.

Таке нововведення в умовах дефіциту державного та місцевого бюджетів загрожує встановленням різних окладів для різних категорій працівників і необґрунтованою диференціацією оплати праці в бюджетній сфері. Так, для працівників бюджетної сфери пропонується щороку визначати нові посадові оклади, залежно від можливостей бюджету, і **фактично ліквідувати заборону встановлювати мінімальну зарплату не нижче прожиткового мінімуму**, що порушує норми Конституції і Закону “Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії”.

Є ризики, що низькі посадові оклади працівників бюджетної сфери будуть “заморожені”, як це сталося зі стипендіями¹¹². При цьому, для позабюджетної сфери в законопроекті зберігається норма про те, що мінімальний посадовий оклад повинен становити не менше 50% мінімальної зарплати¹¹³.

Упровадження двох підходів у визначенні посадових окладів – для працівників бюджетної і позабюджетної сфер – призведе до дискримінації у сфері праці, зокрема порушується право громадян на рівну оплату рівної праці. А відсутність критеріїв визначення посадових окладів працівників бюджетної

сфери провокуватиме складності під час формування бюджетних запитів на наступний рік.

Глава Уряду погоджується, що в цілому добробут українців залишається далеким від бажаного, понад 10 млн. українців живуть за межею бідності і мають доходи, нижчі прожиткового мінімуму. На зміну ситуації, за його оцінками, необхідно 140-150 млрд. грн., які його команда спробує знайти протягом наступних п’яти років¹¹⁴. Проте на питання, де взяти ці гроші, очільник Уряду відповіді не дає.

Підвищення пенсій не очікується: збільшення мінімальної пенсії заплановано лише на 131 грн. – до 1 769 грн., що є стандартною індексацією. Проте, зменшення бюджетного фінансування дефіциту ПФУ ставить під сумнів автоматичну індексацію пенсій¹¹⁵. У бюджеті-2020 передбачено додаткове збільшення виплат пенсіонерам, старшим за 80 років, на 400-1 100 грн.¹¹⁶, на що заплановано виділити 13 млрд. грн. Поки що незрозуміло, яким чином сплачуватиметься ця надбавка – одноразово чи щомісячно. З точки зору більшості пенсіонерів, таке рішення виглядає дискримінаційним¹¹⁷.

Середньо- та довгострокові ризики має трудова міграція, яка на тлі погіршення демографічної ситуації та постаріння населення впливає на фінансування Пенсійного фонду, позбавляє країну потенціалу для економічного розвитку та зростання, знижує її привабливість для інвесторів. На відміну від сусідів-країн ЄС, які є учасниками загального ринку праці та можуть компенсувати трудовий дефіцит за рахунок позитивної трудової міграції, Україна не може розраховувати на подібне заміщення втрачених трудових ресурсів. Брак трудових ресурсів тягне за собою дефіцит бюджету, брак коштів на соціальні програми, охорону здоров’я, освіту, утримання непрацездатних.

Держбюджет-2020 обмежує можливості розвитку середньої освіти. Згідно з пропозиціями Міністерства фінансів¹¹⁸, Урядом скасовано фінансування з освітньої субвенції шкіл, де менше 40 (а у сільській місцевості – 20) учнів, і фінансування 10-11 класів, де менше 20 учнів. Учительська ставка збільшена з 18 до 20 годин, у кожному шкільному класі повинно бути не менше 15 та не більше 30 учнів¹¹⁹.

¹¹¹ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо створення передумов для підвищення прожиткового мінімуму”, реєстр. №2720 від 13 січня 2020р.

¹¹² В держбюджеті України на 2020р. не передбачено коштів на підвищення стипендій. Див. зокрема: Міністр освіти розповіла про студентські стипендії у 2020р. – ESPRESO.TV, 11 грудня 2019р., https://espresso.tv/news/2019/12/11/ministerka_osvity_rozkazala_pro_stypendiyi_studentam_v_2020_rossi.

¹¹³ За мінімальної заробітної плати 4 723. грн. це 2 360 грн.

¹¹⁴ Гончарук погодився, що на 2 тис. грн прожити неможливо. – 112.ua, 1 січня 2020р., <https://112.ua/ekonomika/goncharuk-soglasen-chto-na-prazhitochnyu-minimum-na-urovne-2-tys-grn-prozhit-nevozmozhno-509372.html>.

¹¹⁵ Здійснюється щорічно із розрахунку 50% рівня інфляції і 50% рівня зростання МЗП.

¹¹⁶ Про це Президент сказав в ефірі телеканалу “1+1”. Докладно див.: Зеленський анонсував підвищення пенсій для людей, старших за 80 років. – Слово і Діло, 12 грудня 2019р., <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/12/novyna/polityka/zelenskiy-anonsuvav-pidvyshhennya-pensij-lyudej-starshe-80-rokiv>.

¹¹⁷ За даними Держстату, в Україні 1 687 тис. пенсіонерів віком понад 80 років.

¹¹⁸ Пропозиції Мінфінансу, Лист В.Гройсману №07010-04-3/19654 від 31 липня 2019р., http://auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-137/1378215-blank_mfu_vyhidnyy_34920.pdf.pdf.

Крім пропозицій у сферах вищої освіти та науки, Мінфін пропонує алгоритм дій, спрямованих на значну економію коштів у сфері загальної середньої освіти, необхідність у чому виникла, в т.ч. через рішення Уряду про підвищення заробітних плат учителів.

¹¹⁹ Зараз мінімальне число учнів для функціонування класу – п’ятеро.

Наслідком припинення з 1 січня 2020р. фінансування з освітньої субвенції сільських шкіл, де менше 20 учнів, стане їх утримання за кошти місцевих бюджетів. При цьому необхідно звернути увагу, що бюджетний рік не збігається з навчальним роком (2019-2020рр). Зважаючи на це, оптимізацію мережі в разі необхідності слід робити планово, в літній канікулярний період.

Підвищення навчального навантаження на вчителя з 18 до 20 годин суперечить Закону “Про загальну середню освіту”. Така позиція Міністерства потребує відповідної компенсації вчителям із Державного бюджету понаднормового робочого часу і не може аргументуватись загальним підвищенням заробітної плати. За оцінками Профспілки працівників освіти і науки України, зазначені ініціативи призведуть до скорочення 44 тис. вчителів¹²⁰, а також до зменшення заробітної плати тих вчителів, які залишаться працювати, погіршення умов їх праці, її інтенсифікації, а також зниження якості надання освітніх послуг та зриву освітнього процесу в закладах освіти. Фактично Міністерство фінансів бере на себе повну політичну відповідальність за закриття закладів загальної середньої освіти та значне скорочення вчителів.

Соціальне значення цієї “реформи” значно виходить за рамки власне скорочення шкіл і вчителів. На практиці це ліквідація “неперспективних” сіл, а згодом – сіл як таких. Окреме питання – функціонування навчальних закладів у гірській місцевості з віддаленістю сіл, а відтак серйозними проблемами, які виникатимуть в учнів із доступом до шкіл. Це призведе до зниження і без того невисокого рівня освіти в Україні.

Пропозиції Міністерства фінансів України з метою підвищення ефективності використання бюджетних коштів у сфері освіти і науки:

- підвищення заробітної плати вчителів здійснювати лише з одночасним скороченням їх чисельності;
- МОН спільно з облдержадміністраціями розробити плани графіки оптимізації малокомплектних шкіл у розрізі кожного регіону;
- припинення з 1 січня 2020р. фінансування з освітньої субвенції шкіл (крім початкових) з кількістю учнів менше 40 та фінансування освітнього процесу в 10-11 (12)-х класах, де менше 20 учнів;
- підвищення навчального навантаження на вчителя з 18 до 20 годин;
- підвищення розрахункової наповнюваності класів під час розрахунку освітньої субвенції для районів та ОТГ на 2 пункти;
- перегляд діючих умов оплати праці педагогічних працівників з метою оптимізації підвищень посадових окладів, надбавок і доплат;
- перегляд підходів до створення мережі опорних шкіл, розвиток мережі опорних шкіл шляхом фінансових стимулів, зокрема спрямування капітальних видатків, у першу чергу, на ці школи, і за умови виконання процесу оптимізації;
- обов'язковий вихід учителів на пенсію по досягненні пенсійного віку або укладання контрактів.

Одним з пріоритетних напрямів 2020р. названа медична реформа. Згідно зі ст.5 Закону “Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення”, обсяг коштів Державного бюджету, що спрямовуються на реалізацію програми медичних гарантій, визначається у розмірі не менше 5% ВВП. Однак, за прогнозними розрахунками Мінфіну, обсяг видатків зведеного бюджету на охорону здоров'я на 2020р. становитиме лише 131,8 млрд. грн., або 2,9% ВВП.

На 2020р. Уряд має наміри зосередитися на розбудові ефективної системи медичної допомоги (на яку заплановано 1,9 млрд. грн.)¹²¹. У бюджеті передбачено гроші на закупівлю 470 автомобілів швидкої допомоги та відкриття 25 нових відділень швидкої допомоги, оснащених за сучасними стандартами. Більш ніж утричі розширено програму “Доступні ліки” (3,2 млрд. грн. проти 1 млрд. грн. у 2019р.), на покупку ліків заплановано 9,7 млрд. грн. (проти 6,4 млрд. грн. у 2019р.), на лікування українців за кордоном 1,09 млрд. грн. (проти 689 млн. грн. у 2019р.). Проте з 72 млрд. грн. програми медичних гарантій, 19 млрд. грн. виділено на первинну ланку і 14 млрд. грн. на субвенції на три місяці – з січня по березень. Таким чином на інші дев'ять місяців вторинній ланці залишиться лише 39 млрд. грн.¹²² Фактично, з 1 квітня держава матиме тотальне недофінансування установ під гаслом “гроші йдуть за пацієнтом”.

На 2020р. не визначений порядок реалізації державних медичних гарантій з надання вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги і третинної (високоспеціалізованої) амбулаторної та стаціонарної медичної допомоги, екстреної, паліативної медичної допомоги та медичної реабілітації, переліки й обсяг медичних послуг та лікарських засобів, оплата яких гарантується за рахунок коштів Державного бюджету. Також не встановлена вартість послуг за цими видами медичної допомоги, а видатки, передбачені на 2019р. для впровадження пілотного проекту з реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для амбулаторно-поліклінічної вторинної (спеціалізованої) медичної допомоги, не здійснювалися упродовж 2019р., а відтак існують наявні ризики й можливі проблеми з фінансовим забезпеченням окремих закладів охорони здоров'я.

Скорочення соціальних зобов'язань і фактично самої соціальної сфери держави може призвести до виникнення суттєвих викликів та загроз для багатьох стратегічно важливих напрямів, у т.ч. для забезпечення ефективності процесів формування людського

¹²⁰ Профспілка висловлює рішучий протест! – Профспілка працівників освіти і науки України, 14 серпня 2019р., <https://pon.org.ua/novyny/7244-profspilka-poperedzhaye-kozhen-10-vchitel-mozhe-buti-skorocheniy.html>.

¹²¹ Див.: Закон України “Про Державний бюджет України на 2020р.”; Бюджет МОЗ України-2020: пріоритети. – МОЗ, 5 листопада 2019р., <https://moz.gov.ua/article/news/bjudzhet-moz-ukraini-2020-prioriteti>.

¹²² Закон України “Про Державний бюджет України на 2020р.”

та соціального капіталу, макроекономічного розвитку, можливості повномасштабної європейської інтеграції України. Фактична відмова України від соціально орієнтованої моделі означатиме погіршення стандартів і, відповідно, рівня і якості життя значної частини населення.

Відсутність єдності всередині владної команди, продовження політики, спрямованої на кардинальне скорочення соціальних видатків бюджету та позабюджетних фондів, задекларовані Урядом нові соціально-економічні реформи не лише не дозволяють здійснювати адекватну політику і не надають державним інститутам ресурсів для розвитку, але й містять очевидні ризики для збереження в Україні моделі соціальної держави, закріпленої Конституцією.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

У 2020р. державна гуманітарна політика здійснюватиметься на тлі та під впливом кількох подій і процесів внутрішнього та міжнародного характеру.

Насамперед, йдеться про триваючу російську гібридну агресію проти України, яка містить потужну гуманітарну складову, що реалізується саме через інформаційні, соціокультурні, церковно-релігійні канали.

По-друге, у 2020р. в міжнародному масштабі відзначається 75-річчя завершення Другої світової війни. Ювілейна дата актуалізує минуле, разом із його травматичним досвідом, порушує питання про роль, зокрема, європейських держав у розв'язанні війни та про їх внесок у перемогу над нацизмом. Ці питання є наразі дуже чутливими, з одного боку, через намагання РФ монополізувати перемогу, з іншого – через переосмислення державами колишнього соціалістичного табору перебігу й результатів війни та Ялтинсько-Потсдамської системи міжнародних відносин. Ці процеси торкаються й України – як внутрішніх суперечностей з приводу різного бачення регіональними спільнотами подій війни, так і зовнішніх її відносин з державами-сусідами.

По-третє, в жовтні 2020р. в Україні мають відбутися чергові місцеві вибори. Можна з певністю передбачати, що як і у виборчих кампаніях 2019р., на місцевих виборах будуть активно використовуватись і політизуватись питання мови, етнічної і церковно-релігійної належності, соціокультурних орієнтацій громадян, місцевих спільнот та осередків національних меншин.

Усі ці події і пов'язані з ними проблеми будуть накладатися на незавершені досі процеси

організаційної перебудови та кадрового забезпечення системи державної гуманітарної політики, що значно ускладнить її формування та реалізацію, особливо в частині інформаційної політики, політики історичної пам'яті та державно-конфесійних відносин. Додаткові (якщо не критичні) труднощі можуть виникнути, якщо буде ухвалено рішення про роз'єднання МКМС на окремі міністерства.

Згадане кадрове забезпечення є окремою проблемою: ситуація з конкурсами на певні керівні посади інституцій МКМС створює враження, що вище керівництво намагається забезпечити не стільки професійних, скільки лояльних до себе виконавців пропонує Міністерством заходів¹²³. Така ситуація, з одного боку, створює ризики депрофесіоналізації інституцій, з іншого – позбавляє МКМС (принаймні, частково) підтримки професійних спільнот, а в частині забезпечення свободи совісті та етнополітики – релігійних організацій та/або представницьких організацій національних спільнот України.

Названі умови та обставини роблять важко досяжним виконання заклику Президента відмовитися в інформаційній та гуманітарній сферах суспільного дискурсу від дражливої риторики “і поговорити спокійно”¹²⁴. Але водночас вони вимагають чіткої і прозорої політики, широкої комунікації і вчасного інформування суспільства про цілі та наміри влади, про конкретні заходи та конкретний зміст, який державні чинники вкладають у складні поняття гуманітарної сфери.

Так, наміри нового керівника УІНП “зробити офіційну політику пам'яті в Україні більш виваженою та ліберальною. Щоб інституція не сприймалася як рупор агітації, ідеологічної боротьби чи пропаганди, а стала зрозумілим для громадян інструментом налагодження суспільного діалогу та зміцнення здорової ідентичності”¹²⁵ не лише викликають питання про визначення “здорової ідентичності”, але й можуть зустріти сильний опір з боку не тільки певних політичних сил, але й активної, патріотично налаштованої частини суспільства – як це вже сталося із спробами залучення УПЦ(МП) до миротворчої діяльності¹²⁶.

Питанню ідентичності нова владна команда надає особливого значення. Серед цілей МКМС, визначених у Програмі діяльності Уряду, вихідною є Ціль №1: “досягнення стану, за якого “Громадяни України відчувають свою приналежність до єдиного українського культурного простору”. Пропонується показник ефективності досягнення цілі – *Індекс ідентичності*, який визначено як “відчуття громадянами

¹²³ Див., наприклад: Горевой Д. Як нова влада призначає на державні посади “своїх людей”. – Главком, 13 січня 2020р., <https://glavcom.ua/columns/dmytrogorvoy/yak-nova-vlada-priznachaje-na-derzhavni-posadi-svoijih-lyudey-652244.html>.

¹²⁴ 30 жовтня 2019р. на Форумі єдності в Маріуполі Президент В.Зеленський охарактеризував інформаційне поле України як “заміноване” і сказав: “Окрім фейків та маніпуляцій, зустрічається гнів, агресія, риторика інколи переповнена ненавистю. На мою думку, всім суспільством нам потрібно глибоко вдихнути, видихнути, і поговорити спокійно”. Див.: Рихліцький В. Крим відсутній у великих ЗМІ, а про Донбас згадують тільки в контексті війни – Зеленський. – Детектор медіа, 30 жовтня 2019р., <https://detector.media/infospace/article/171982/2019-10-30-krim-vidsutnii-velikikh-zmi-a-pro-donbas-zgaduyut-lishe-v-konteksti-viini-zelenskii>.

¹²⁵ Що чекає УІНП. Бліз із кандидатами на посаду голови. Ексклюзив. – Історична правда, 20 листопада 2019р., <https://www.istpravda.com.ua/columns/2019/11/20/156576>.

¹²⁶ Горевой Д. Війна і миротворчість від УПЦ(МП): чого не врахував радник секретаря РНБО Сергій Сивохо? – Радіо Свобода, 25 січня 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/30396219.html>.

своїєї приналежності до України із збереженням етнічного, релігійного та культурного різноманіття”¹²⁷.

Якщо сама ціль не викликає сумнівів, то “збереження... різноманіття” є наразі дуже проблематичним, з огляду на згадані вже умови “гібридної війни” та регіонально локалізовані відмінності спільнот, зокрема релігійні та соціокультурні, а також відмінності історичної пам’яті, які, як зазначалося вище, будуть максимально актуалізовані цього року.

Є підстави очікувати певних ускладнень у державно-конфесійних і міжконфесійних (міжденомінаційних) відносинах. Про це свідчить, зокрема збільшення кількості та загострення протистоянь православних громад з приводу зміни юрисдикції; напружені відносини між ПЦУ та УПЦ КП, яка намагається відновити правовий статус і вплив; відмова УПЦ(МП) від зміни назви та ін. При цьому церковні ієрархи апелюють до влади з вимогою підтримки їх позиції¹²⁸, однак розв’язання спорів навіть у судовому порядку ускладнюється, зокрема недосконалістю відповідних законодавчих актів¹²⁹.

Негативно може позначитися на становищі етнічних меншин і міжетнічних відносинах дотеперішня відсутність Концепції державної етнополітики, законів про корінні народи та національні меншини, а також про порядок використання мов корінних народів і національних меншин.

Дискусійними є і пропонувані МКМС законопроекти. Так, проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення національної інформаційної безпеки та права на доступ до достовірної інформації” (закону про дезінформацію) зустрів потужну хвилю критики не лише вітчизняної, але й міжнародної медіа-спільноти і правозахисних організацій. Немає сумнівів у тому, що регулювання медіа-сфери є необхідним, тим більше, що фахівці прогнозують лише посилення використання неправдивої інформації (фейків), особливо в соціальних мережах. Тому представники медіа-спільноти висувують альтернативні пропозиції захисту інформаційного простору в цій частині,

однак, видається, що автори проекту від МКМС не мають наміру їх врахування¹³⁰.

Багато питань до змісту, заходів і засобів гуманітарної політики нової владної команди могли б бути усунуті із суспільного дискурсу, якби був представлений громадськості обіцяний програмний документ – *Стратегія державної гуманітарної політики*. Зволікання з її розробкою та оприлюдненням, а також окремі публічні дискусії представників нової як законодавчої, так і виконавчої влади, можуть свідчити про відсутність спільного, узгодженого бачення шляхів і засобів досягнення визначених у Програмі дій Уряду цілей в частині державної гуманітарної політики. Така ситуація прирікає зазначену команду, у кращому разі, на розв’язання винятково тактичних завдань та управління гуманітарною сферою в режимі реакцій на точкові зовнішні виклики, у гіршому – на постійне пояснення причин можливих провалів.

Загалом, на підставі наявних документів, висловлювань керівників і речників МКМС та його інституцій, можна припустити, що йдеться про курс на лібералізацію гуманітарної політики, зокрема: на формування політичної нації, відхід від її етнічно акцентованого розуміння¹³¹; налагодження в суспільстві реального *діалогу* зі складних питань і виховання критичного мислення¹³²; популяризацію героїв і подій, що об’єднують суспільство¹³³; перенесення акцентів у мовній політиці з *принису* на заохочення, популяризацію державної мови та мотивацію до її використання¹³⁴.

Деякі з цих цілей і завдань є актуальними та затребуваними суспільством, деякі можуть видаватися дискусійними. Однак, судячи з кадрової політики нової владної команди, браку комунікації із професійними спільнотами, громадськими організаціями і громадськістю загалом, браку належної координації дій виконання цих завдань і досягнення цілей буде вкрай проблематичним. Тим більше, що виконувати ці завдання доведеться на тлі і під впливом окреслених вище викликів.

¹²⁷ Програма діяльності Кабінету Міністрів України, <https://program.kmu.gov.ua/meta/ukrainci-vidcuvaut-svou-prinaleznist-do-edinogo-ukrainskogo-kulturnogo-prostoru>.

¹²⁸ Див., наприклад, висловлювання Предстоятеля ПЦУ Митрополита Епіфанія: “...Попередня влада більш ставилася відповідально до церкви, а зараз ми маємо також добрі стосунки з українською владою, немає якогось втручання, але на місцях немає інколи такого сприяння і певної допомоги”. Див.: Перші випробування Православної церкви України та протистояння з Росією: велике інтерв’ю з митрополитом Епіфанієм. – Телеканал Прямий, 6 січня 2020р., <https://prm.ua/pershi-viprobuvannya-pravoslavnoyi-tserkvi-ukrayini-ta-protistoyannya-z-rosiyeyu-velike-interv-yu-z-mitropolitom-epifaniyem/?fbclid=IwAR0lhrWqhFqTcDRVezSR44XJg6KddAauwZObN8rTnXycvTWSGQSusc83p-E>.

¹²⁹ Йдеться насамперед про Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи” від 17 січня 2019р.

¹³⁰ Див., наприклад: Лигачева Н. Перелицовка не поможет. Надо шить новый. Еще раз про законопроект о дезинформации. – Детектор медіа, 2 лютого 2020р., <https://detector.media/blogs/article/174417/2020-02-02-perelitovka-ne-pomozhet-nado-shit-novyi-eshche-raz-pro-zakonoproekt-o-dezinformatsii>.

¹³¹ Див.: Що чекає УІНП. Бліз із кандидатами на посаду голови. Ексклюзив.

¹³² Перша прес-конференція Голови УІНП Антона Дробовича. Тези. – Історична правда, 23 грудня 2019р., <https://www.istpravda.com.ua/short/2019/12/23/156776>.

¹³³ Вергеліс О., Константинова К. Володимир Бородянський і міністерство пропаганди критичного мислення. – Дзеркало тижня, 29 листопада 2019р., <https://dt.ua/interview/volodimir-borodyanskiy-i-ministerstvo-propagandi-kritichnogo-mislennya-331392.html>.

¹³⁴ Тетяна Монахова, Уповноважена із захисту державної мови: треба створити передумови для вивчення української мови, щоб до штрафів справа не дійшла. – Укрінформ, 16 грудня 2019р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2837945-tetana-monahova-upovnovazena-iz-zahistu-derzavnoi-movi.html>.

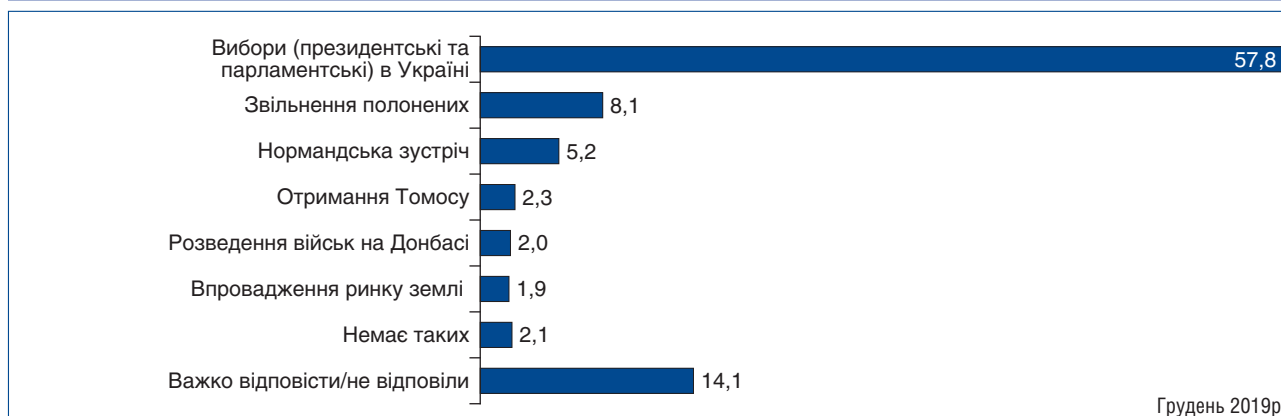
ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2019р.¹

Якого українського політичного діяча Ви б назвали політиком 2019 року?^{*}
% опитаних



* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді. Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

Яку політичну подію в Україні Ви б назвали подією 2019 року?^{*}
% опитаних



* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді. Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

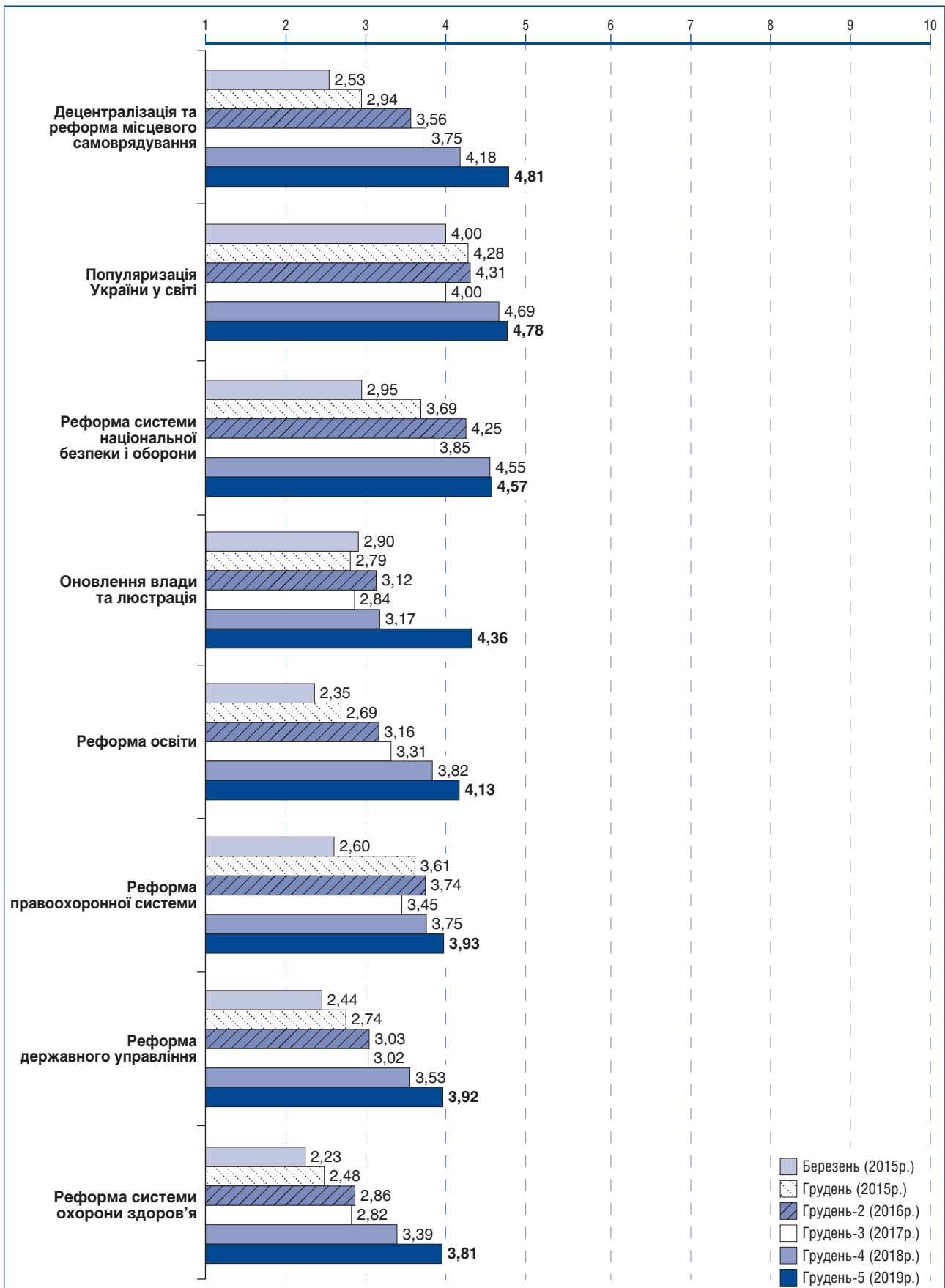
Яку політичну подію у світі Ви б назвали подією 2019 року?^{*}
% опитаних



* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді. Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

¹ У матеріалі наведені дані соціологічних досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова самостійно: **6-12 березня 2015р.**, **6-12 листопада 2015р.** (в діаграмах і таблицях позначено як листопад-2), **18-24 грудня 2015р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень) та **1-7 листопада 2019р.** (в діаграмах і таблицях позначено як листопад-3) та спільно з Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва: **14-22 листопада 2015р.** (в діаграмах і таблицях позначено як листопад), **16-20 грудня 2016р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-2), **15-19 грудня 2017р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-3), **19-25 грудня 2018р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-4) та **13-18 грудня 2019р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-5). Усі дослідження проводилися в усіх регіонах України, за винятком тимчасово окупованих територій – АР Крим, Донецької та Луганської областей. Під час кожного з досліджень було опитано понад 2 000 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

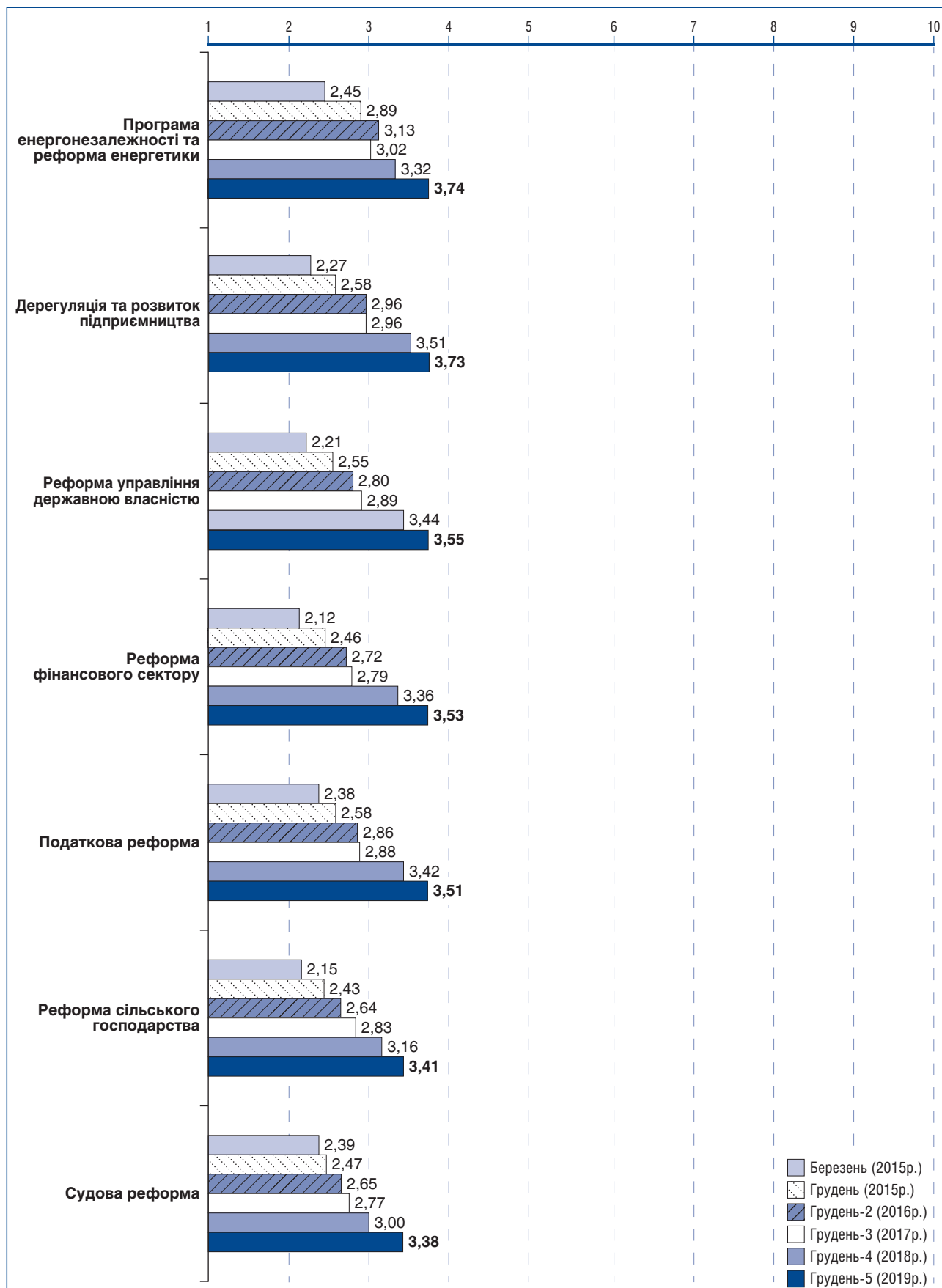
Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади в різних сферах, середній бал*



* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де "1" означає, що реформ майже або зовсім немає, а "10" – що реформи йдуть максимально успішно.

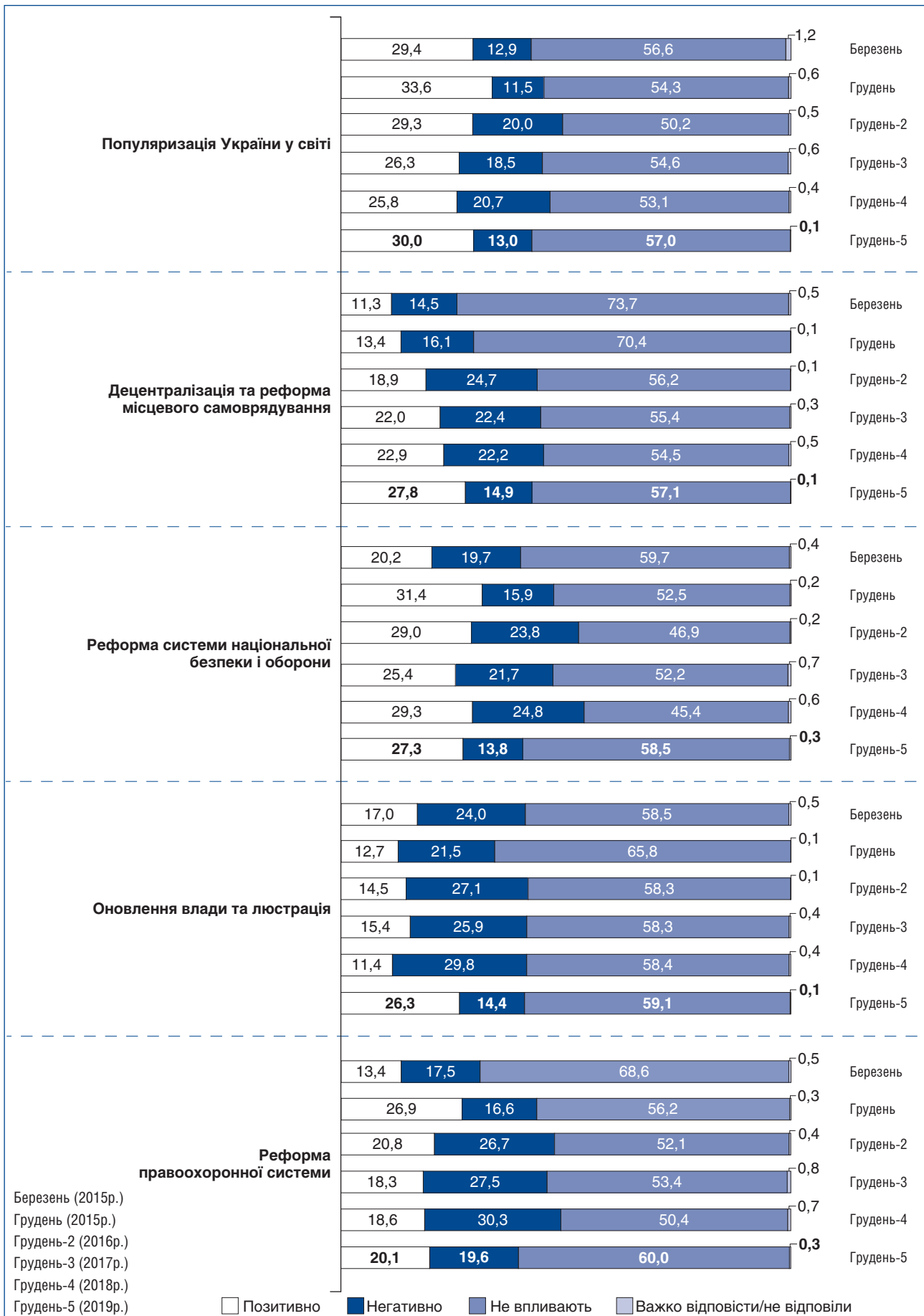
Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади в різних сферах, середній бал*

(продовження)



* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де "1" означає, що реформ майже або зовсім немає, а "10" – що реформи йдуть максимально успішно.

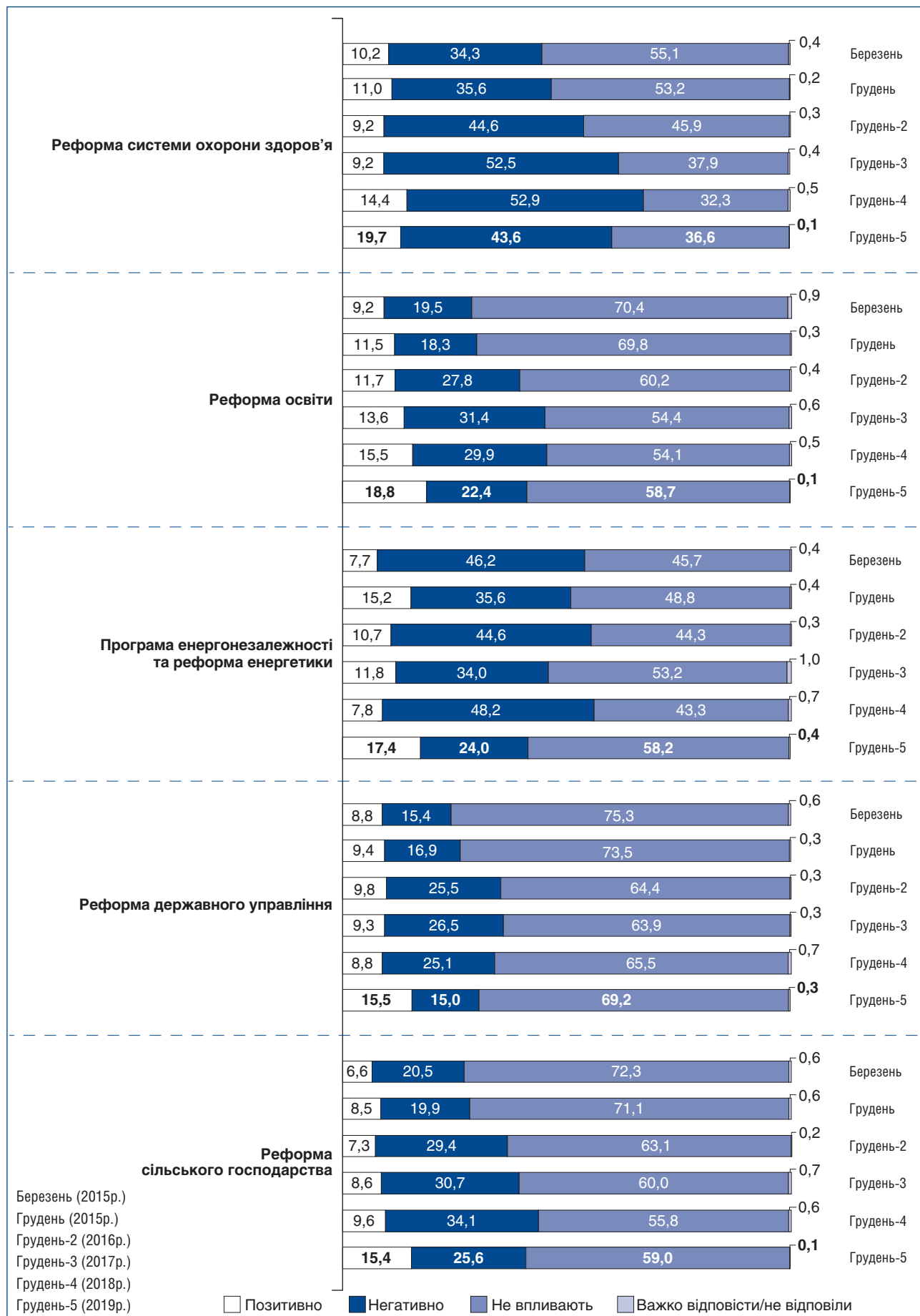
Як впливають реформи та дії влади в різних сферах на Ваше особисте становище?
% опитаних



Як впливають реформи та дії влади в різних сферах на Ваше особисте становище?

% опитаних

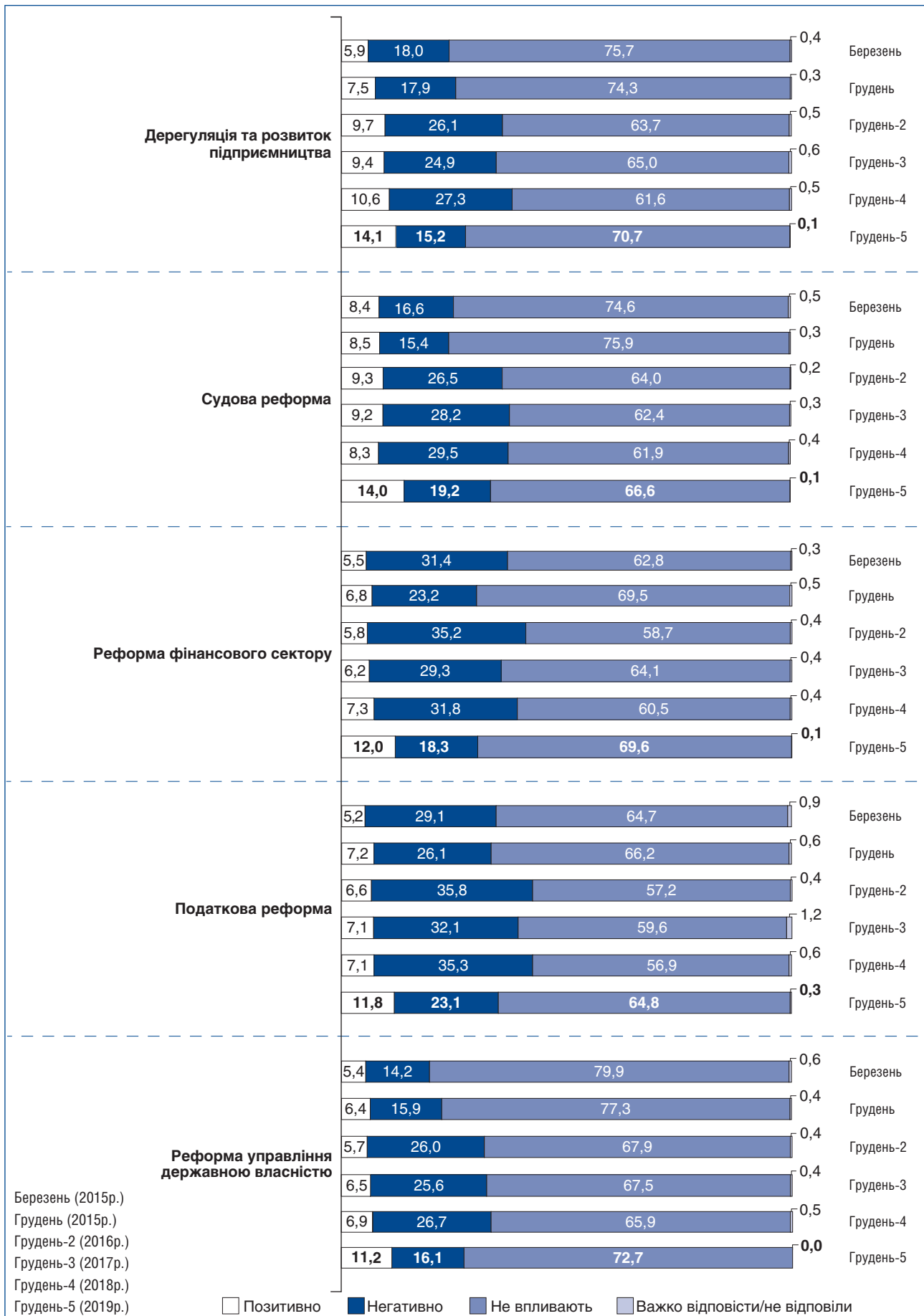
(продовження)



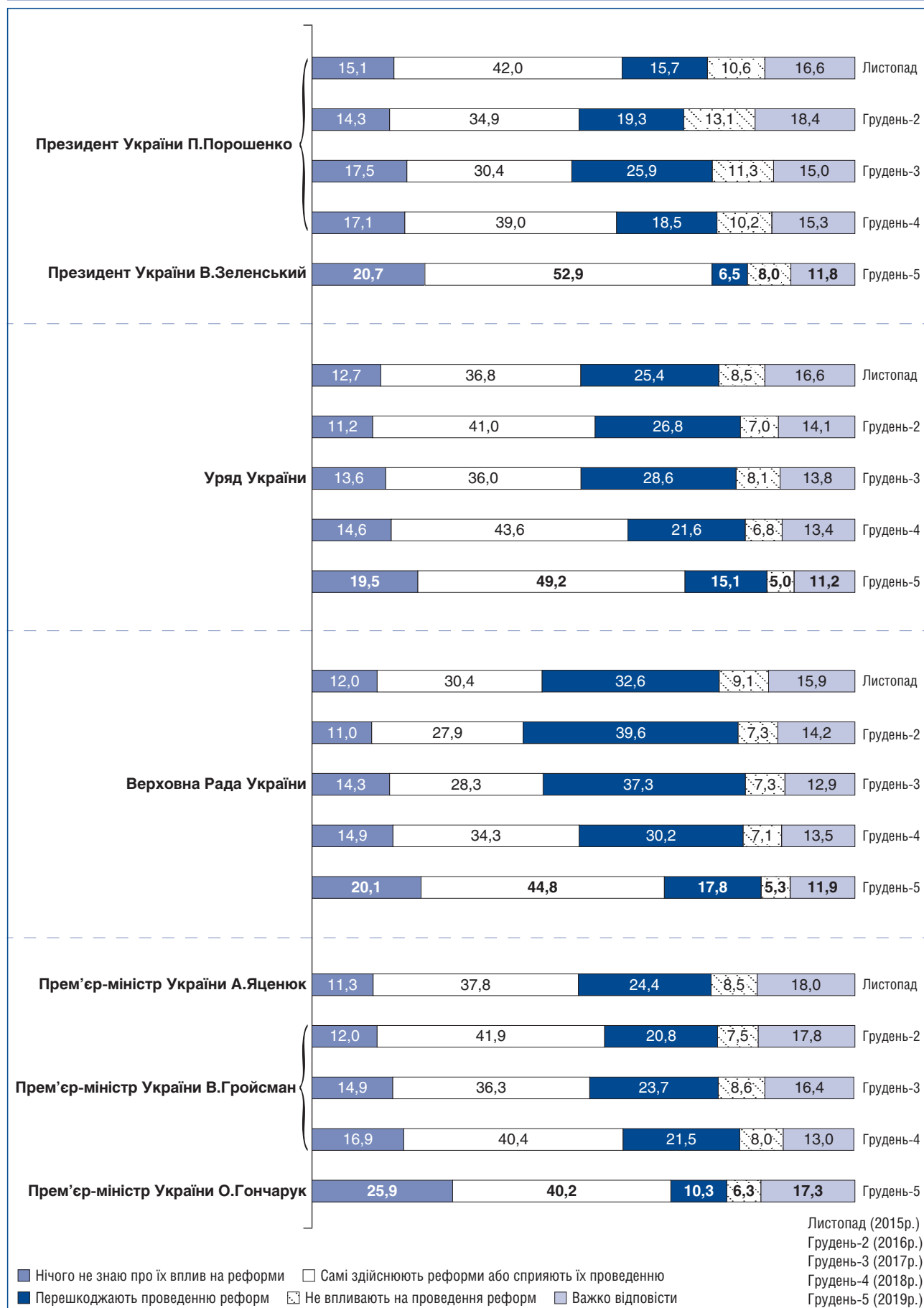
Як впливають реформи та дії влади в різних сферах на Ваше особисте становище?

% опитаних

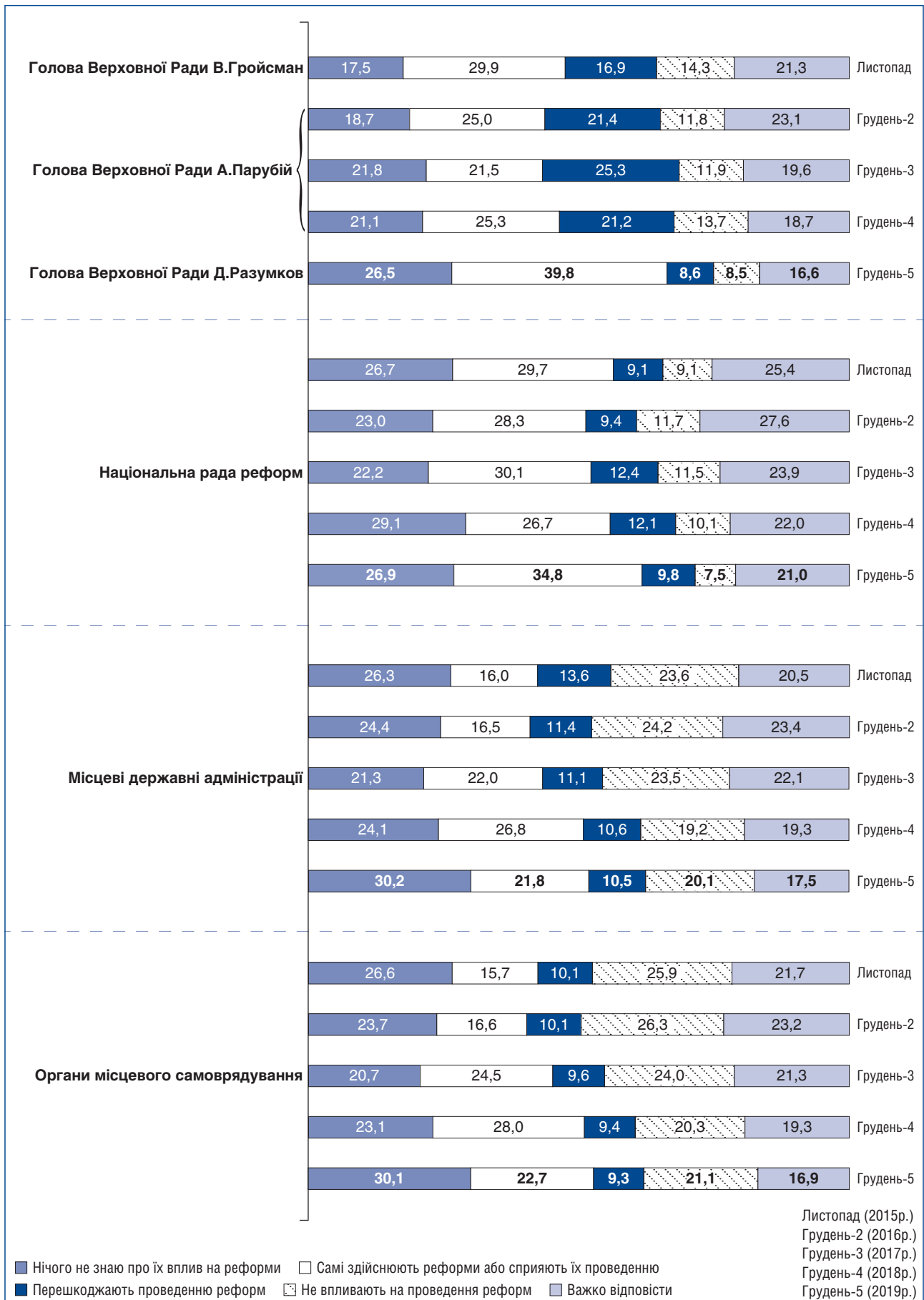
(продовження)



Дії яких органів влади та політиків сприяють проведенню реформ, а яких – перешкоджають їм?
% опитаних



Дії яких органів влади та політиків сприяють проведенню реформ, а яких – перешкоджають їм?
% опитаних (продовження)

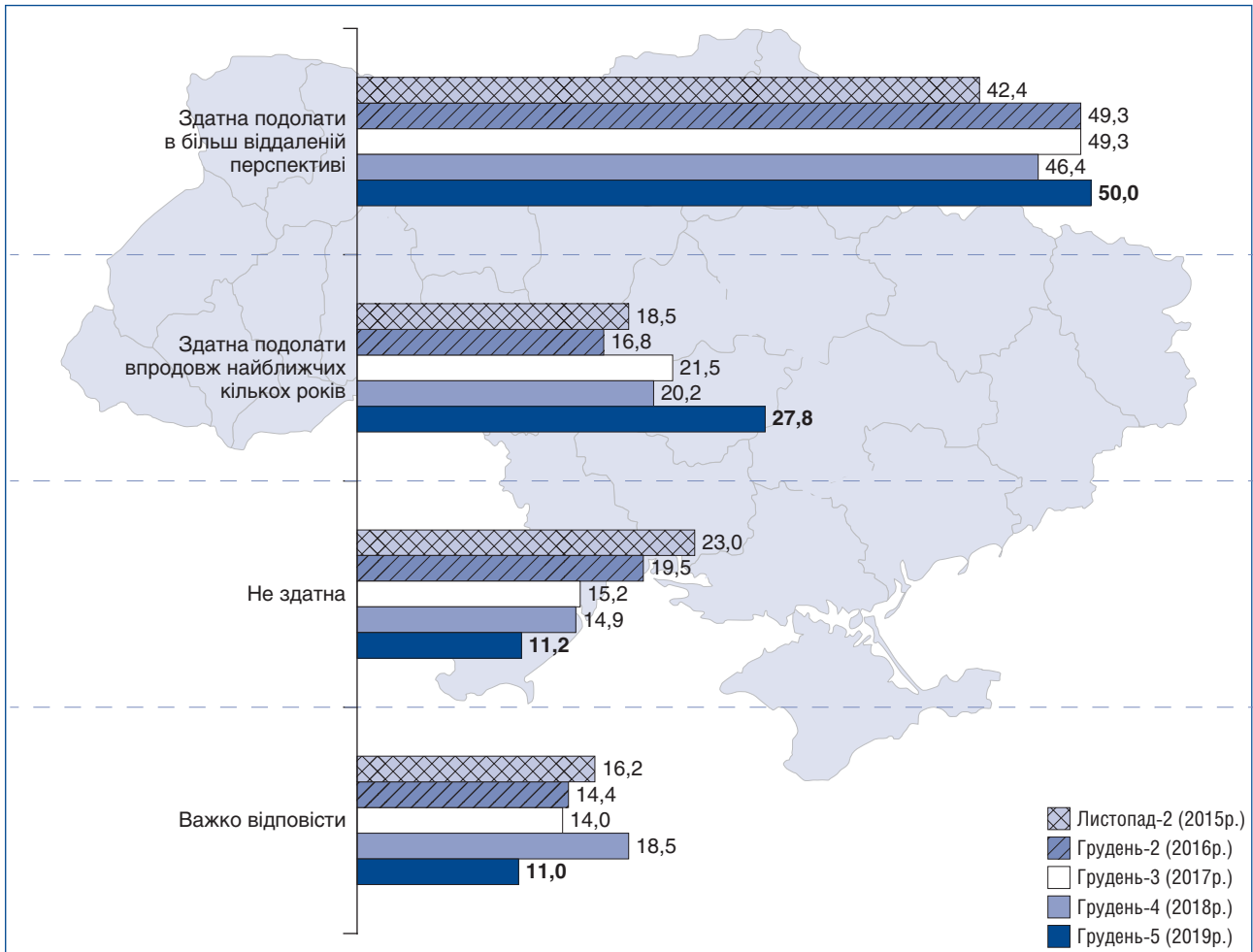


Як протягом року змінилося становище в Україні в наведених сферах?
% опитаних

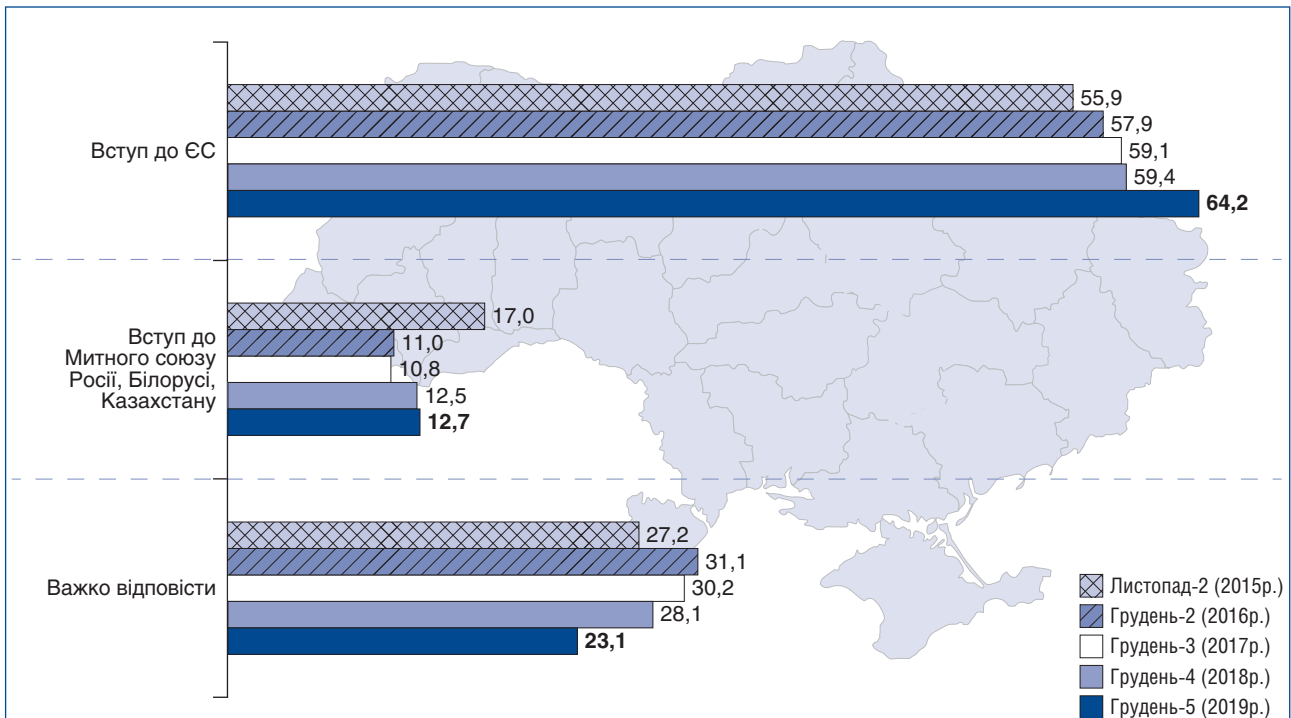
	Змінилося на краще				Змінилося на гірше				Не змінилося				Важко відповісти				Баланс*			
	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)
Міжнародний імідж України	27,4	24,0	32,3	30,8	32,0	34,5	28,1	20,9	27,0	27,7	27,8	37,5	13,6	13,8	11,9	10,8	-4,6	-10,5	4,2	9,9
Обороздатність країни	39,8	38,9	40,9	30,6	21,3	21,3	24,5	14,5	25,8	25,6	21,4	43,8	13,1	14,1	13,2	11,1	18,5	17,6	16,4	16,1
Ставлення громадян до влади	2,4	3,7	4,2	19,9	72,4	68,9	64,8	25,3	17,3	20,7	23,6	44,4	7,8	6,8	7,4	10,3	-70,0	-65,2	-60,6	-5,4
Міжнаціональні відносини	15,9	13,4	17,4	18,8	23,6	30,5	29,7	14,6	46,1	42,6	40,1	54,4	14,4	13,6	12,9	12,2	-7,7	-17,1	-12,3	4,2
Ставлення влади до громадян	2,8	4,2	4,8	17,7	58,9	59,9	59,2	23,8	29,0	27,4	28,1	49,2	9,2	8,5	7,9	9,3	-56,1	-55,7	-54,4	-6,1
Рівень свободи слова	11,7	11,8	11,0	14,7	30,4	36,9	38,1	19,8	48,8	43,9	43,1	58,2	9,1	7,4	7,8	7,3	-19,4	-25,1	-27,1	-5,1
Ситуація у країні в цілому	3,1	3,8	5,4	14,1	73,4	69,3	67,0	29,3	17,0	18,8	22,0	47,0	6,5	8,1	5,6	9,5	-70,3	-65,5	-61,6	-15,2
Освіта	4,9	7,6	13,9	13,4	36,4	42,3	38,9	25,5	43,4	38,4	32,9	46,3	15,3	11,8	14,3	14,7	-31,5	-34,7	-25,0	-12,1
Рівень демократії	10,8	9,4	10,1	13,0	31,8	37,9	39,7	17,8	45,8	44,4	41,6	61,5	11,6	8,3	8,6	7,7	-21,0	-28,5	-29,6	-4,8
Упевненість громадян у завтрашньому дні	2,2	3,6	3,9	12,6	73,9	67,5	65,1	35,6	16,3	21,0	23,9	42,2	7,6	7,9	7,0	9,5	-71,7	-63,9	-61,2	-23,0
Рівень стабільності	2,1	2,9	4,2	12,1	75,0	71,8	67,4	32,5	16,1	19,5	22,8	47,0	6,7	5,8	5,6	8,4	-72,9	-68,9	-63,2	-20,4
Охорона здоров'я	3,6	4,6	9,1	11,2	53,6	61,3	57,3	45,7	35,9	26,9	26,2	37,2	6,9	7,2	7,3	6,0	-50,0	-56,7	-48,2	-34,5
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	8,1	8,1	8,9	10,5	32,5	39,2	39,4	18,4	46,5	40,1	41,5	58,4	13,0	12,5	10,2	12,7	-24,4	-31,1	-30,5	-7,9
Дотримання законності державними службовцями	5,9	4,9	7,9	9,8	43,2	46,8	44,0	22,8	36,9	33,4	34,5	54,7	14,0	14,9	13,6	12,8	-37,3	-41,9	-36,1	-13,0
Економічне становище країни	3,6	4,1	6,4	9,7	77,0	71,8	67,6	27,5	15,9	20,2	23,0	57,8	3,4	3,9	3,0	4,9	-73,4	-67,7	-61,2	-17,8
Оплата праці	3,4	14,7	7,4	9,7	54,5	48,9	58,4	30,6	34,3	26,9	26,7	50,2	7,8	9,5	7,5	9,4	-51,1	-34,2	-51,0	-20,9
Рівень добробуту Вашої родини	3,5	4,6	7,0	8,0	73,0	63,1	59,2	30,6	20,5	29,4	30,9	58,5	3,0	2,8	2,9	2,9	-69,5	-58,5	-52,2	-22,6
Пенсійне забезпечення	3,9	22,5	7,6	8,0	49,5	39,1	56,0	32,5	38,0	26,1	25,8	48,4	8,6	12,3	10,6	11,0	-45,6	-16,6	-48,4	-24,5
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)	11,6	14,7	7,7	7,9	48,7	49,9	60,5	43,5	30,0	26,5	24,6	40,0	9,6	8,9	7,2	8,5	-37,1	-35,2	-52,8	-35,6
Ситуація зі злочинністю	6,2	6,0	7,0	7,7	61,7	61,4	52,5	29,3	23,6	26,1	32,5	53,4	8,5	6,5	8,0	9,6	-55,5	-55,4	-45,5	-21,6
Становище україномовного населення	5,7	6,9	7,9	7,3	15,6	19,7	20,3	10,2	69,6	64,1	62,2	74,0	9,1	9,2	9,5	8,5	-9,9	-12,8	-12,4	-2,9
Рівень цін і тарифів	1,2	2,0	2,8	5,6	88,5	86,6	85,0	60,9	7,7	8,3	9,8	29,4	2,5	3,0	2,4	4,0	-87,3	-84,6	-82,2	-55,3
Становище етнічних і релігійних меншин	2,6	3,4	5,8	5,2	14,7	19,7	23,6	7,9	64,0	58,8	57,5	72,3	18,7	18,1	13,0	14,6	-12,1	-16,3	-17,8	-2,7
Становище російськомовного населення	1,8	2,3	3,3	4,9	17,1	24,0	26,2	11,4	68,9	59,8	60,0	72,7	12,3	14,0	10,5	11,0	-15,3	-21,7	-22,9	-6,5

* Різниця між варіантами відповіді "змінилося на краще" та "змінилося на гірше".

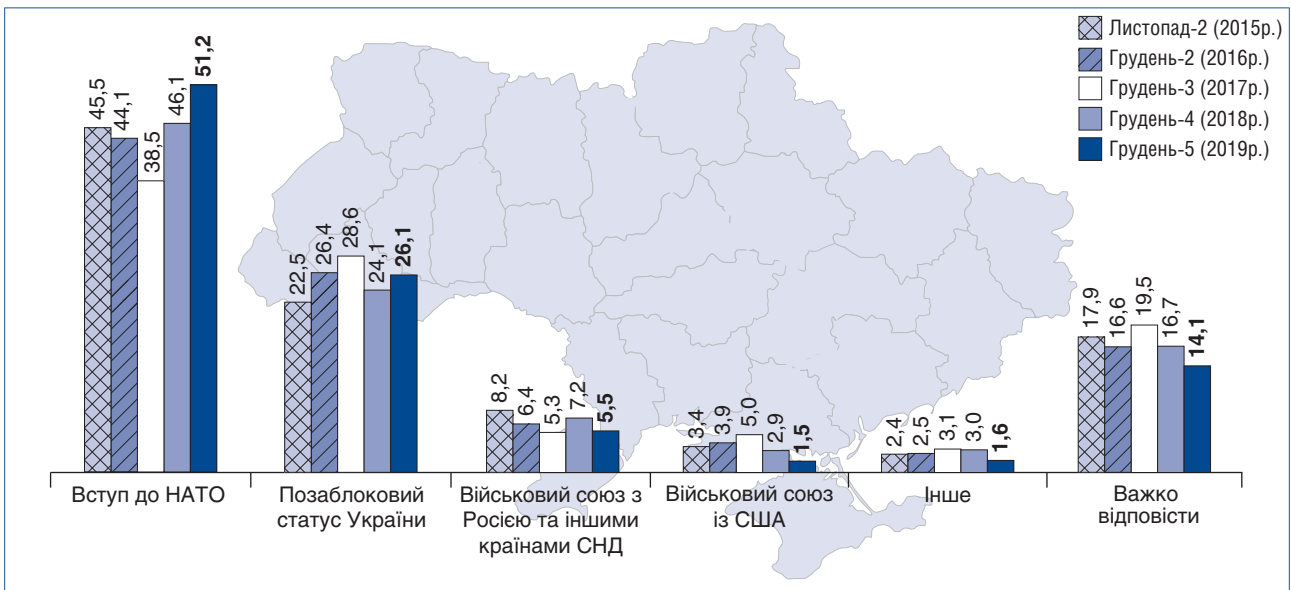
Чи здатна Україна подолати існуючі проблеми та труднощі?
% опитаних



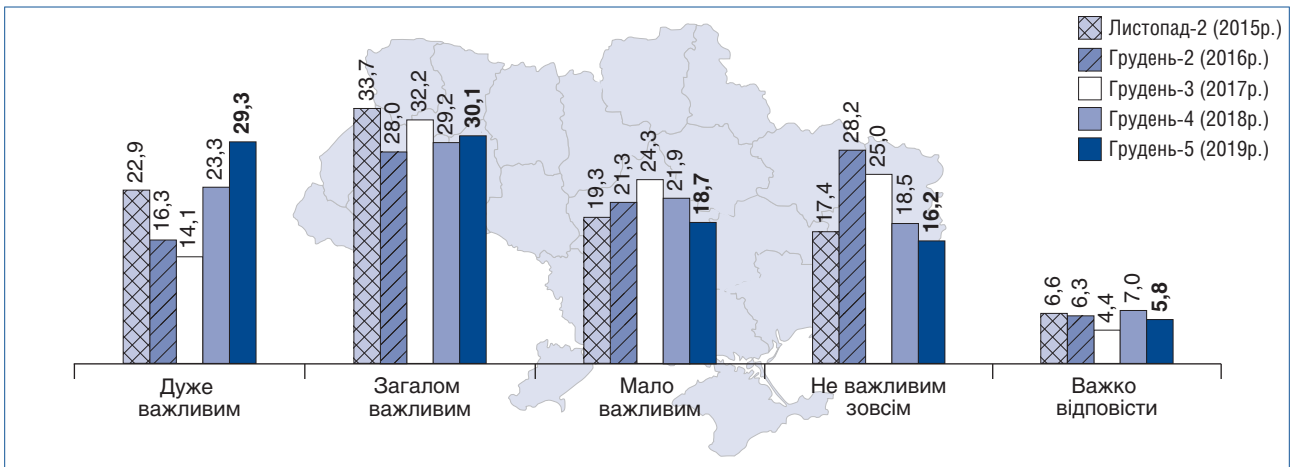
Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?
% опитаних



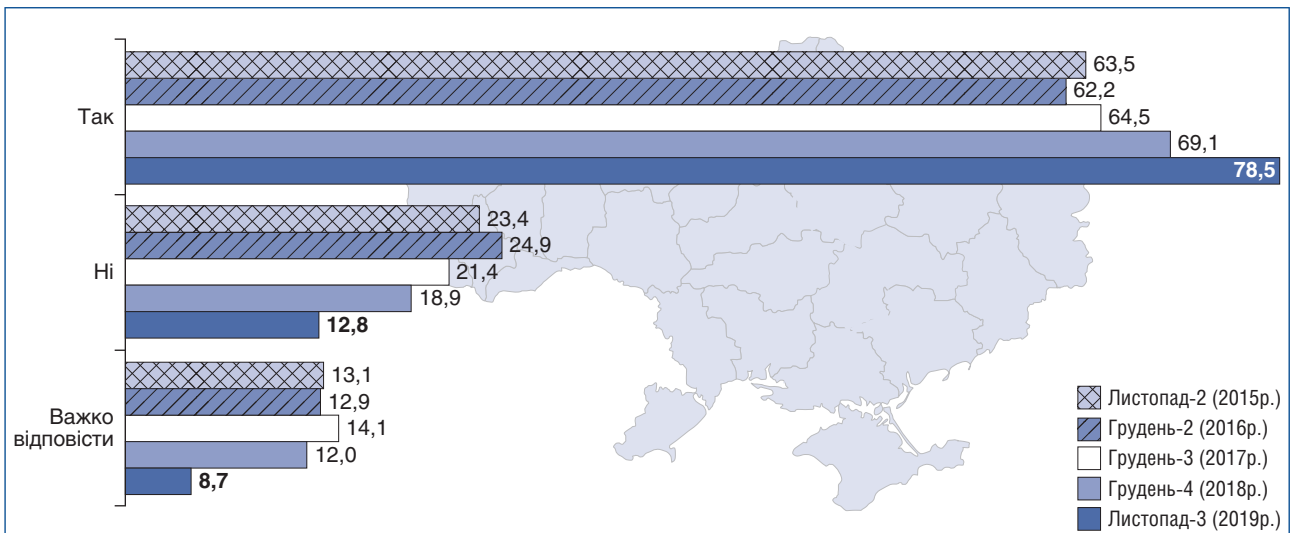
Який варіант гарантування безпеки був би найкращим для України?
% опитаних



Наскільки для Вас є важливим запровадження безвізового режиму з ЄС?
% опитаних



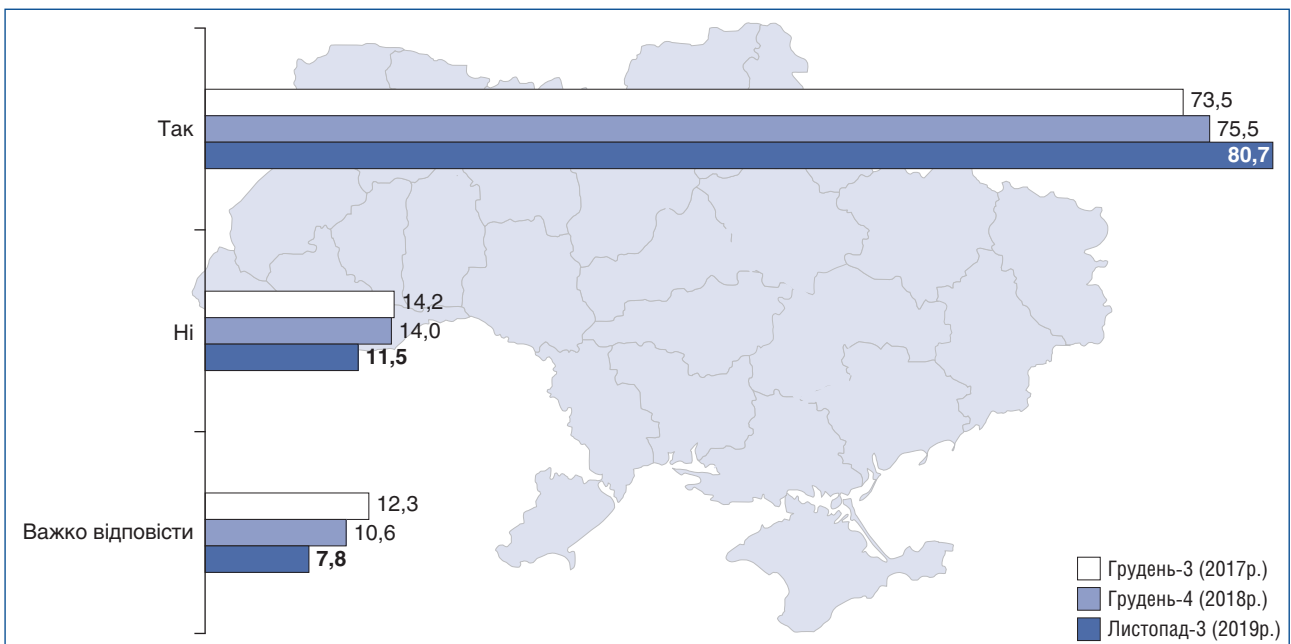
Якби найближчим часом відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, чи взяли б Ви участь у голосуванні?
% опитаних



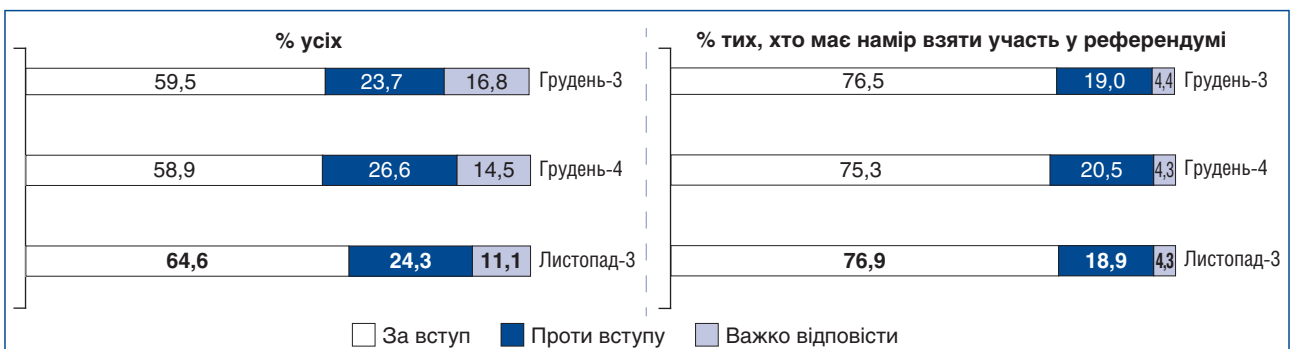
Якби Ви взяли участь у референдумі стосовно вступу України до НАТО, то як би Ви проголосували?
% опитаних



Якби найближчим часом відбувся референдум стосовно вступу України до ЄС, чи взяли б Ви участь у голосуванні?
% опитаних



Якби Ви взяли участь у референдумі стосовно вступу України до ЄС, то як би Ви проголосували?
% опитаних



UKRAINE IN 2019: POSITIVE CHANGES AND REASONS FOR CONCERN

The year 2019 was a milestone for Ukraine in terms of maintaining internal political stability and foreign policy subjectivity. Today, it is safe to say that the Ukrainian society has successfully passed this decisive point, preserving civil unity and willingness to protect national sovereignty. The key achievement of 2019 was the preservation of the European and Euro-Atlantic course by the new government, including continued cooperation with the EU within the Association Agreement, resumption of work of the NATO-Ukraine Commission, further reformation of the Armed Forces in line with Alliance standards and joint military exercises.

The dual, presidential and parliamentary, elections served as a peculiar “safety valve of democracy”, which gave vent to frustration and disappointment accumulated in society. Though the electoral “reboot” of power was accompanied by the extensive political turbulence, it put an end to a long-lasting crisis of confidence in key government institutions. Given the permanent threat to Ukraine’s sovereignty on the part of Russia, it is particularly important that democratic and legitimate transfer of power has never been questioned either domestically or internationally.

The renewed political system of Ukraine is characterised by a concentration of the state power around the President. His initiatives and official decrees go far beyond constitutional powers but are demonstratively accepted “for execution” by a single-party parliamentary majority and the Cabinet. The social legitimacy of the new government is primarily based on the personal popularity of Volodymyr Zelensky; there are virtually no other charismatic leaders in the ruling team.

The concentration of power around the presidential structure and a rather high level of trust in key government institutions have opened a new window of opportunity for effective reforms in Ukraine. However, the new reformers lack a systematic approach and a thorough analysis of the effects of changes made in “turbo-regime”. Moreover, these opportunities are limited by the objective foreign policy and macroeconomic realities, which can be hardly called favourable for Ukraine. Moreover, they do not always meet public expectations, ignited by electoral rhetoric.

In particular, it concerns the Russia-Ukraine conflict and the ongoing hostilities in Donbas. The desire to end the bloodshed and reintegrate the occupied territories, declared by the newly elected President, has stumbled across Russia’s unacceptable demands, which, if implemented, may lead to a political collapse in Ukraine. Therefore, the overall dynamics of the Russian-Ukrainian confrontation during 2019 points at the stabilisation of the long-lasting low-intensity conflict.

Unfortunately, there is still no progress in addressing another key problem for Ukraine – the difficult socio-economic situation. Quite the contrary, many socio-economic indicators have deteriorated in the second half of 2019, leading to a decline in households’ wellbeing. The government is still unable to boost economic growth. During the year, there was no inflow of investment, while its share in the GDP structure has notably decreased. Against the backdrop of sinking production output of Ukrainian industry, the country’s trade deficit continues to grow.

At the same time, the key components of the new government’s radical-liberal economic paradigm – deregulation, privatisation and protection of private property – do not quite meet the expectations of the majority of Ukrainians who seek easing of tariff pressure and improving of social standards. The same is true for the introduction of a free land market, which is not supported by most citizens.

The mismatch between expectations and outcomes already during the year 2020 can lead in the long run to dramatic disappointment of Ukrainians with their recently elected government.

SECURITY AND DEFENCE

As of the end of 2019, the overall state of the national security has not changed fundamentally compared to the previous year. This can be viewed as both positive and negative. The state and society have successfully passed the test of presidential and parliamentary elections in the face of Russian military aggression and multiple external and internal challenges to stability and security. However, the lack of real progress in settling the Russia-Ukraine armed conflict remains the greatest threat to the country's security and more importantly, to millions of citizens living in the occupied territories and in the immediate proximity to the conflict zone.

The dramatic reboot of power following the elections produced high public expectations and, at the same time, concerns about the ways and ability of the new authorities to achieve the declared goals. An unbiased analysis, focused primarily on the period of the new government's activities, seeks not only to give preliminary assessments but to shape a better understanding of future steps and possible scenarios for the developments in the national security sphere.

Security environment and the Russia-Ukraine armed conflict

Throughout 2019, the Russia-Ukraine conflict has been in the spotlight of the country's social and political life and electoral races, also remaining a priority on the international agenda. At that, both overall security environment (its nature and the relevance of challenges and threats) and trends remained virtually unchanged compared to the previous year. "Simple solutions" by President Volodymyr Zelenskyy (stop shooting, start a dialogue, and the like) may have contributed to his convincing victory in the elections, but the implementation of President Zelenskyy's peace initiatives ran into the objective reality. Russia's aggressive policy did not change, just like the positions, capabilities and will of Ukraine's partners.

The most significant events in the context of the Russia-Ukraine armed conflict included:

- a Normandy format meeting of the heads of Ukraine, Russia, France and Germany on 9 December in Paris;
- two prisoner swaps;¹
- separation of forces near Stanytsya Luhanska, Zolote and Petrivske.²

At a first glance, all three events seem to be significant steps towards settling the conflict. The release of 111 Ukrainian hostages and POWs along with the resumption

of talks at the highest level after a three-year hiatus are certainly encouraging. However, the overall dynamics of the conflict during 2019 points at the *stabilisation of ongoing low-intensity conflict* rather than the signs of a settlement process.³

Most Ukrainian and foreign experts believe that the main result of the Normandy Four meeting was the fact that President Zelenskyy did not cross the "red lines" (federalisation, elections prior to fulfilment of security conditions, control over the border) and did not resort to blatant capitulation of Ukraine. It is also important to note that all three events became possible mainly due to unilateral compromises on the part of Ukraine that caused a wave of protests under the slogan "No to capitulation!"⁴

Therefore, the success of President Zelenskyy's first attempts to fulfil his election promises was rather vague, as the situation did not change significantly both in the conflict zone and in terms of outlooks for its settlement; neither these attempts reduced the number of Ukrainian casualties nor brought the conflict closer to settlement.⁵ Moreover, Ukraine has undertaken additional commitments (legitimisation of the "Steinmeier formula") or confirmed the existing ones under the Minsk Agreements that were enforced in 2014-2015, being, in fact, the Russian plan to destroy Ukraine.⁶

In the external security environment, other important unfavourable events for Ukraine included (a) radical changes in the position of France's President Emmanuel

¹ 7 September – a "35 for 35" prisoner exchange (including 24 Ukrainian navy sailors who should have been released by the decision of the UN International Tribunal for the Law of the Sea dated 25 May 2019); 29 December – Ukraine released 123 persons in exchange for 76 Ukrainian citizens. According to various estimates, at least 227 citizens of Ukraine (prisoners of war and political prisoners) remain detained in ORDLO, and 115 – in Russia.

² Vorona Y. To go or to stay? Will the separation of troops help to stop the war in Donbas? – Ukrayinska Pravda, 9 October 2019, www.pravda.com.ua/articles/2019/10/9/7228491.

³ Hostilities virtually did not stop despite four ceasefire agreements. Battle-related casualties of the Ukrainian forces in 2019 totalled 110 killed and over 500 wounded. See: All those killed at the front in 2019: remembering faces of fallen heroes. – Novynarnya, 23 December 2019, <https://novynarnia.com/2019/12/23/usi-zagybli-na-fronti-2019-roku>.

⁴ "No to capitulation!" rallies held across Ukraine and abroad. – Ukrayinska Pravda, 6 October 2019, www.pravda.com.ua/news/2019/10/6/7228278.

⁵ For more details on the outcomes of the Normandy Four meeting see "Leaders of the Normandy Four have met in Paris: results of the talks". – RBK-Ukraine, 10 December 2019, www.rbc.ua/ukr/news/lidery-normandskoy-chetverki-vstretilis-parizhe-1575650592.html.

⁶ Response on the so-called "Minsk Agreements". – Maidan of Foreign Affairs, 29 January 2016, www.mfaua.org/uk/publications/vidozva-shhodo-tak-zvanix-minskix-domovlenostej.

Macron (one of the EU leaders and members of the Normandy Four) on the need for a strategic dialogue with Russia, “NATO Brain Death”, blockage of the EU enlargement;⁷ (b) dragging Ukraine (not without the fault of domestic politicians) into the epicentre of the American intraparty strife; (c) strengthening of Russia’s position on the global arena, and its aggressive policies towards Ukraine. Crises in the EU and the erosion of the Euro-Atlantic unity, effectively fuelled by the Kremlin, weaken the West’s support of Ukraine, while the Russian threat remains steadfast.

Security Sector

First of all, it is important to highlight the vital role of law enforcement agencies and security services in ensuring stability during the presidential and early parliamentary elections, as they have guaranteed public order, countered external interference and maintained political neutrality. Changes in the top military and political leadership and the corresponding personnel changes did not significantly affect the efficiency of day-to-day operations of the security and defence sector, as well as the progress of reforms.

The analysis of President Zelenskyy’s personnel decisions leads to the following conclusions. On the one hand, the new government also observes the well-established Ukrainian practice of appointing people to key positions based primarily on loyalty rather than professionalism. For example, the newly appointed head of the Security Service of Ukraine (SSU) – Ivan Bakanov – Volodymyr Zelenskyy’s childhood friend and business partner, who had no security sector experience and relevant education. In less than six months, the President replaced two secretaries of the National Security and Defence Council (NSDC) – the country’s highest security and defence coordination body.⁸ On the other hand, the personnel “purges” in security agencies were less extensive than usual following the change of presidents. The Defence Minister Stepan Poltorak remained in office until the formation of the new Government, while Arsen Avakov, the Minister of Internal Affairs since 2014, retained his position in the new Cabinet of Ministers. For the first time since 2014, the position of the Minister of Defence was assigned to truly civilian official – Andriy

Zahorodniuk, former head of the Reform Project Office at the Ministry of Defence.

In the context of the reform process, we must admit consistency rather than radicality. Probably, the regulatory framework developed over the previous five years and the positive results in implementing the current reform plans are the key to this. In addition, in May 2019 the NSDC passed the decision to undertake a series of security reviews,⁹ which should result in the development of relevant strategic and programmatic documents and action plans. However, despite the reference to Article 27 of the Law of Ukraine “On National Security of Ukraine”, the NSDC limited itself to conducting a *set of reviews* in certain spheres instead of undertaking a *comprehensive review* of the entire security sector, which can adversely affect the systematic nature of the next National Security Strategy.

Efforts to improve the regulatory framework for strengthening the country’s defence capability,¹⁰ its public, information, cyber, economic and energy security, critical infrastructure protection and so on, continued during 2019. Also, increasing social guarantees for military personnel and veterans and enhancing the prestige of military service remains one of law-making priorities.¹¹ The so-called “turbo-regime” in legislative activity did not ignore the security sphere, but most of the bills were a legacy of the previous Verkhovna Rada and were designed to improve the current legislation by amending it. However, there were some innovations. For example, the “Ukraine Defence Plan”¹² has been introduced – a new document in the defence planning that can be objectively evaluated only after a while.

On 11 December 2019 the President of Ukraine signed the Law on the State Budget of Ukraine for 2020, which earmarked UAH 245.8 billion (or 5.45% of GDP) for the national security. Of these, UAH 135.5 billion (3% of GDP) to be spent on defence, including UAH 35.4 billion on the purchase, modernisation and repair of weapons and military equipment (UAH 7.8 billion increase compared to 2019). UAH 110.3 billion is allocated for civilian security purposes (2.45% of GDP) – this amount envisages increase in salaries of relevant personnel of this sector by 6-15%.

⁷ Tsiupyn B., Macron justifies a “dialogue” with Russia and criticises Turkey before the NATO Summit in London. – VOA, 29 November 2019, <https://ukrainian.voanews.com/a/macron-nato-russia-turkey/5186100.html>.

⁸ In addition to personal changes in the NSDC, the Presidential Decree No.764 of 18 October 2019 approved a new structure of the NSDC Apparatus consisting of 22 services by security spheres and administrative activities. Given the traditionally low efficiency of this body, its new composition – with no changes in powers and in its place within the overall structure of the national security system of Ukraine – can be viewed as structurally excessive and functionally inadequate.

⁹ Defence Review; a review of public safety and civilian security; a review of the state of cybersecurity of critical information infrastructure, state information resources and information, the protection of which is required by law; a review of the nationwide counter-terrorism system; a review of the intelligence agencies of Ukraine. See: the NSDC Decision “On Organisation of Planning in the Security and Defence Sector of Ukraine”, put into effect by the Presidential Decree No. 225 of 16 May 2019.

¹⁰ See, for example a Fact Sheet on regulatory and legal acts adopted in 2019 on the official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, www.mil.gov.ua/diyalnist/zakonotvorcha-diyalnist.

¹¹ Laws of Ukraine “On Amending Article 13 of the Law of Ukraine ‘On the Status of War Veterans, Guarantees of their Social Protection’ on Strengthening the Social Protection of Certain Categories of Persons with Disabilities Resulting from the War”; “On Amending Article 6 of the Law of Ukraine ‘On the Status of War Veterans, Guarantees of their Social Protection’ on Ensuring the Rights of the Members of Naval and Air Forces of the Armed Forces of Ukraine to Obtain the Combat Veteran Status”; “On Amending the Law of Ukraine ‘On Military Duty and Military Service’ on Addressing Some Issues of Military Service by Citizens”.

¹² The Law of Ukraine “On Amending the Law of Ukraine ‘On Defence’ on the Organization of Defence of the State”.

Armed Forces

The reforms in the Armed Forces of Ukraine (AF) continued in 2019. According to Andriy Zahorodniuk, the new Minister of Defence, the reform priorities should include changes in the ministry's structure, adoption of new sectoral laws, eradication of corruption schemes, reformation of the Armed Forces management based on the NATO standards.¹³

In practice, most efforts on reforming the Armed Forces in 2019 were carried out based on the plans elaborated by the previous government, while day-to-day activities focused on conducting the missions in the conflict zone and on improving the quantitative and qualitative indicators of the operational and tactical training of troops. Ukraine continues to receive substantial material, military, technical and advisory assistance from NATO and partner countries.¹⁴ The Ukrainian uniformed personnel is also actively involved in international military exercises and activities to support global peace and security. For example, close to 350 Ukrainian troops are currently engaged in eight international operations under the auspices of the UN and NATO.¹⁵

In the zone of the Joint Forces Operation (JFO), the Armed Forces' efforts largely focused on implementing the Minsk Agreements regarding ceasefire; on ensuring troop withdrawals in Stanytsia Luhanska, Zolote and Petrivske along with identification and preparation of new withdrawal sites; as well as on further training and strengthening of Joint Forces, increasing their combat readiness, addressing humanitarian issues and implementing projects of civilian-military cooperation while working with civilians in relevant areas of responsibility.

In 2019, the state expenditure on national security and defence increased by 11.3% (UAH 213.3 billion), which above all allowed to improve social protection of personnel. The size of allowances increased by about 30%, just like payments to contracted soldiers of the first year of service (UAH 10 thousand) and remunerations for direct participation in JFO (up to UAH 17 thousand). Financing of the Ministry of Defence programmes increased by 22.6% (UAH 100.7 billion).

As the budget of the Ministry of Defence (and other law enforcement and security agencies) grows, the problem of targeted, efficient and persistent use of funds

becomes increasingly more critical. For example, as of 1 October 2019, balances of unused general funds in the accounts of the main spending authorities in the security and defence sector amounted to UAH 12.1 billion with receivables of UAH 19.4 billion.¹⁶

In 2019, the Armed Forces of Ukraine received 7,434 pieces of weapons and military equipment, including close to 700 missile and artillery units, about 900 armoured and motor vehicles, 90 aircraft (planes, helicopters, UAVs), five fast attack crafts and boats, almost 700 pieces of communication, automation, military control and cyber defence equipment. As for new and advanced systems and solutions, the Ukrainian army received several upgraded electronic warfare helicopters, 40 special armoured vehicles and the first 100 stock produced "Vilkha" guided missiles. The testing of a "Neptune" anti-ship cruise missile has been completed.¹⁷

Given the lack of national capabilities to meet the scale and pace of modernisation of its arms and military equipment fleet, Ukraine not only relies on international assistance but also makes important steps towards improving its ability to purchase imported weapons, also with the view of developing its own defence industry. According to the Law of Ukraine "On Amending Some Legislative Acts of Ukraine on the Procurement of Defence Products, Works and Services via Imports" (January 2019), the state customers (including the Ministry of Defence and the General Staff) are allowed to purchase military products and services abroad. This will enhance the capabilities of the Armed Forces and contribute to Ukraine's participation in the Pentagon's Foreign Military Sales (FMS) programme.

Along with the purchase of domestically produced anti-tank missile systems, in Q4 2019 the Ministry of Defence has signed a contract with the United States worth \$39.2 million on the delivery of 10 Javelin launchers along with 150 missiles and relevant equipment.¹⁸ Within the security assistance for Ukraine, the United States also plans to provide three more Island-class patrol boats to Kyiv in addition to two boats "Starobilsk" and "Slovyansk" that have already been adopted by the Ukrainian Navy.¹⁹

Civilian Security Sector

In December 2019, five years have passed since the official launch of the European Union Advisory Mission (EUAM) to Ukraine. The initial mandate of the Mission was only to provide strategic advice, but in the course of

¹³ Priority areas of reform in the Ministry of Defence and the Armed Forces of Ukraine for 2019-2020. – The official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, www.mil.gov.ua/prioritetni-napryamki-reformi-ministerstva-oboroni-ta-zbrojnih-sil-ukraini-na-2019-2020-roki.html.

¹⁴ Foreign military instructors provide training to Ukrainian military through training missions JMTG-U (United States, Canada, Lithuania, Poland, Denmark, Sweden), ORBITAL (United Kingdom), UNIFIER (Canada); 39 international advisors from 11 NATO countries, including a group of top-level strategic advisors, provide permanent expert assistance to Ukraine. The largest share of foreign military assistance has come from the United States. Facebook page of the Embassy of Ukraine in the USA, 13 August 2019, www.facebook.com/ukr.embassy.usa/posts/2424967694213115.

¹⁵ Participation of the Armed Forces of Ukraine in international peace-keeping operations. – The official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist.

¹⁶ Commentary on the closure of fiscal year of 2019: operative data. – The official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, 2 January 2020, https://mof.gov.ua/uk/news/komentar_do_zakrittia_biudzhethetnogo_2019_roku_operativni_dani-1974.

¹⁷ How many weapons and equipment delivered to the military in 2019? – The official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, 26 December 2019, www.mil.gov.ua/news/2019/12/26/skilki-ozbroennya-ta-vijskovo-tehniki-postavleno-u-vijska-u-2019-rocz.

¹⁸ The US Department of State approved sale of 150 Javelin missiles to Ukraine. – DW, 3 October 2019, www.dw.com/uk/.

¹⁹ The United States will hand over three more Island-class patrol boats to the Ukrainian navy, the official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, 13 November 2019, <http://www.mil.gov.ua/en/news/2019/11/13/the-united-states-will-hand-over-three-more-island-class-patrol-boats-to-the-ukrainian-navy/>.

the EUAM activities it has been extended to include more practical aspects of support and to cover the regional level.²⁰ Without exaggeration, the EUAM Ukraine may claim being one of the most successful EU security missions. It is also difficult to overestimate the practical and symbolic importance of this Mission for Ukraine. Among other things, the EUAM mandate became the drive for developing an integrated approach to the civilian security sector, which is particularly important in the face of hybrid threats and blurred lines between military and non-military aggression and defence.

In May 2019, the decision has been passed to extend the EUAM mandate until 31 May 2021 and to increase its budget by more than 25%, which confirms (a) the ongoing EU support of reforms in Ukraine; (b) the effectiveness of the EUAM activities over five years; and (c) the increase in intensity and the scale of activities aimed at supporting reforms and contributing to the civilian security sector in Ukraine.²¹

The Ministry of Internal Affairs

The Ministry of Internal Affairs is not the only, yet one of the key agencies within the civilian security sector in terms of subordinated structures and vested functions. In general, the reform of the law enforcement agencies within the Ministry in 2019 followed the Strategy and relevant annual action plans, approved back in 2017.²² Among the most socially significant new initiatives, the Community Police Officer project,²³ the delivery of the first five helicopters under the United Aviation System of the Ministry of Internal Affairs²⁴ should be mentioned and the launch of the project for building a fleet of Ukrainian-French patrol boats to enhance maritime security.²⁵

As mentioned above, the personnel changes within the law enforcement system mostly “overlooked” the top leadership, which is a factor for ensuring the consistency of reforms on the one hand, but a barrier for opportunities to address previously accumulated problems on the other.

Official statistics confirm positive effects of the reform on public safety, including reduction in crime rates (especially in number of grave crimes) and increase in crime clearance rates.²⁶ At the same time, experts believe that many changes in the Ministry of Internal Affairs in general and in the National Police in particular are non-systemic, selective and populist.²⁷

The latter is evidenced by notorious cases, particularly those related to criminal acts and omissions by low- and mid-tier law enforcement officers, the failure to investigate assassinations of well-known activists and journalists, as well as the disgraceful attempts to close such cases in a dubious manner.²⁸ Since the onset of the Patrol Police reform, there is a traditional shortage and high turnover of staff, caused by the improper legislation, inadequate logistics, poor social protection of police officers and the lack of motivation.

The Security Service of Ukraine

The Security Service of Ukraine (SSU) is the only agency that has not received a *systemic* reform programme in recent years. Yet, even in the absence of a comprehensive reform document, the SSU continues to successfully accomplish the tasks according to the current legislation and undertakes various measures to improve its own structures and working methods. The SSU’s results for 2019 are truly remarkable both in the number of detected and prevented crimes, and in terms of their material dimension.²⁹ The number and nature of crimes speak for themselves: treason – 57, espionage – 7, encroachment on territorial integrity – 4, terrorism and sabotage – 54. In addition, the SSU reports high achievements in other – both specialized and non-specialized – areas of activity.³⁰

The SSU reform is a landmark component of the entire security sector transformation; it is also a sign of the new government’s efficiency. Unfortunately, it already demonstrates consistent delays in reforming the county’s security service. Elaborated back in 2016,

²⁰ Our Mission: The Civilian Security Sector; Out Us; Our priorities; Field Offices; Progress in reform. – The official web site of the EUAM Ukraine, www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/about-us.

²¹ EUAM Ukraine: Council extends mission and approves budget increase. Council of the European Union, 13 May 2019, www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/13/euam-ukraine-council-extends-mission-and-approves-budget-increase.

²² The Cabinet of Ministers of Ukraine Order No.1023 dated 15 November 2017 “On Approval of the Strategy of Development of the Bodies within the Ministry of Internal Affairs System until 2020”.

²³ A Community Police Officer project launched in Ukraine. – The official web site of the National Police of Ukraine, 28 May 2019, www.npu.gov.ua/news/preventivna-robota/v-ukrajini-zapustili-proekt-policzejskij-oficer-gromadi.

²⁴ United System of Aviation Security and Civil Protection of MIA. – The official web site of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, 25 May 2019, https://mvs.gov.ua/ua/infographic/ministerstvo_vnutrishnih_sprav/dina_sistema_aviacijnoi_bezpeki_ta_civilnogo_zahistu_MVS_Ukraini.htm.

²⁵ 20 modern patrol boats: Arsen Avakov signed a joint project with the French Government. – The official web site of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, 19 November 2019, <https://mvs.gov.ua>.

²⁶ Reductions in grave and particularly grave crimes have been reported during the last three years with their number decreasing by 17%; the clearance rate is almost 91% of crimes committed in 2019. See: In 2019 crime rate is down 11 percent... – The Police of the Donetsk Region, 8 August 2019, <http://police.dn.ua/news/view/u-2019-rotsi-riven-zlochinnosti-znizivsya-na-11-vidsotkiv-porivnyano-z-2018-rokompershij-zastupnik-glavi-natspolitsii>.

²⁷ Four years of the National Police: true reform or change of uniform? – Ukrinform, 4 September 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2753095-cotiri-roki-nacpolicii-reforma-ci-zmina-formi.html>.

²⁸ See, for example: What are the most serious offenses committed by police in Ukraine? – Slovo i Dilo, 6 August 2019, www.slovoidilo.ua/2019/08/06/infografika/suspilstvo/yaki-najhuchnishi-pravoporushennya-buly-skoyeni-policeskymy-ukrayini; The Sheremet assassination: investigative journalists still have plenty of questions. – BBC Ukraine, 12 December 2019, www.bbc.com/ukrainian/features-50762489.

²⁹ Prevented acts of terrorism, convicted traitors and battling corruption in the defence sector. – The SSU’s counterintelligence summarises its yearly achievements. – The official web site of the SSU, 27 December 2019, <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/6923#.Zml7tESC.dpbs>.

³⁰ 100 days: SSU results. – The official web site of the SSU, 12 December 2019, <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/6847#.f1Rranyqf.dpbs>.

the draft concept of the SSU reformation has not been approved, and the work on the draft law on the SSU has not been completed as of the end of 2019. The draft's public presentation generated a wave of criticism both from Ukrainian expert community and partners from the EU and NATO. Both draft documents allow the SSU to retain certain powers in the fight against organised and economic crime, whereas the introduction of effective parliamentary oversight is postponed for some time. This complicates the reform of the SSU itself, and also makes things more difficult for the entire sector of combating economic crime, in particular in setting up a Bureau of Financial Investigations.

Defence Industry

In 2019 there have been significant changes in executive positions responsible for the formulation and implementation of defence industry policy (the Ministry of Economy), in the structures that ensure proper functioning and development of the defence industry, as well as in most leading enterprises. The most important result of Ukraine's state defence industry in 2019, including that of "Ukroboronprom" as its leading entity, was the ability to consistently complete the state defence order. It should not be attributable to the new leadership alone,³¹ as the basis for the current development of the national defence industry has been laid in the previous years.³² The development of the Concept and the Strategy for Defence Industry Development is currently underway based on the relevant Defence Industry Complex review; it is expected to be completed in March 2020.

Meanwhile, thanks to arrival of new cadres, several long-awaited measures have been launched, including:

- consolidated audit of "Ukroboronprom" (relevant contract has been concluded with *Baker Tilly Ukraine*, which previously conducted a financial audit of "Ukrspetsexport");
- improvement of financial condition and stabilisation of four "Ukroboronprom" enterprises (Kharkiv Design Bureau of Mechanical Engineering after O.Morozov, Zhytomyr and Mykolaiv armour factories and the Palada plant);
- reduction in the number of special exporters, improvement of service quality and liberalisation of arms exports (only two special exporters to remain within "Ukroboronprom");
- addressing the problem of debts of "Ukroboronprom" enterprises;³³

- small privatization. It is planned to keep around 80 enterprises and design bureaus within the "Ukroboronprom", while the Concern itself to be transformed into a holding company.

Also, a quite illustrative event occurred in 2019 involving a possible acquisition of more than 50% of "Motor Sich" company shares by Chinese companies. This venture has a long history and it has been suspended at the final stage thanks to America's intervention. The case is being closely monitored by the Antimonopoly Committee of Ukraine, but should it come to fruition, it may cause irreparable damage to the country's defence capability and the US-Ukraine relations.³⁴

Conclusions

The overall situation in the national security did not change fundamentally over the past 12 months, which gives grounds for a positive assessment of the government's actions on the one hand, and causes some concern on the other, especially in view of public's excessive social expectations of the new leadership. Above all, it is about elusive prospects of settling the Russia-Ukraine armed conflict and ensuring security of millions of citizens living in the occupied territories and in close proximity to the conflict zone.

Initial attempts to implement President Zelenskyy's peace initiatives can be viewed as certain tactical and public image victories, for which Ukraine has paid a price of unilateral compromises. The true value of these developments will become known later.

Ensuring security and stability during two election campaigns was one of the most significant performance indicators of the security sector in 2019. It is also important that changes in the military and political leadership and in senior government positions did not significantly affect the activities of the security sector agencies and the course of reforms. At the moment, consistency rather than radicality in the new government's actions in this sphere should be noted. This is evidenced, for example, by the size and allocations of the State Budget for the national security in 2020. The objective evaluation of the effects of specific innovations (such as the "Ukraine Defence Plan") can only be performed over time. For the new government, settlement of the Russia-Ukraine conflict and investigation of high-profile crimes remain the most "problematic legacy" of 2019 and a challenge in 2020.

³¹ Ukroboronprom delivered 4,834 new and upgraded weapon systems to troops. – The official web site of Ukroboronprom, <https://ukroboronprom.com.ua>.

³² For example, in 2018 the government adopted a number of concept papers that provide for a comprehensive restructuring of the state management system in the defence industry, organisational and production activities of defence enterprises, and achieving a balance of domestic production and imports. See: The Strategy for the Development of the Defence Industrial Complex of Ukraine until 2028, the Cabinet of Ministers of Ukraine Order No.442 of 20 June 2018, The Strategy for Revival of Aircraft Construction until 2020, the Cabinet of Ministers of Ukraine Order No.429 of 10 May 2018.

³³ 46 companies within the Concern are loss-making; 43 enterprises have wage arrears in the amount of UAH 445 million. Of these, UAH 55 million have been repaid, and it was planned to repay about UAH 100 million by the end of 2019. There are also tax and special pension arrears (about UAH 1.1 billion) and UAH 4.2 billion debts to suppliers. See: Wage arrears at "Ukroboronprom" enterprises reached 445 million. – Ukrinform, 5 November 2019, www.ukrinform.ua/rubric-economy/2812149-zarplatni-borgi-na-pidpriemstvah-ukroboronpromu-sagnuli-445-miljoniv.html.

³⁴ Kanevskiy H., The dragon is lurking, Why the sale of Motor Sich undermines Ukraine's national security. – Ukrayinska Pravda, 28 August 2019, www.pravda.com.ua/articles/2019/08/28/7224606.

FOREIGN POLICY

Early days of the new government in Ukraine and its first steps at the global stage occurred amidst difficult internal situation, unfavourable geopolitical dynamics and the hybrid war unleashed by the Kremlin. It should be admitted that Ukraine's foreign policy was forced to focus on security issues.

The apparent priority areas of Ukrainian diplomacy were (and will be in the near future) resisting Russian aggression, maintaining international aid and solidarity, providing external conditions for strengthening security and development of the country in the face of the undeclared war.

Overview of the New Government's Foreign Policy

After changes in higher government institutions of Ukraine in 2019, the **foreign policy course consistently follows the main strategic directions**. Currently, there are no visible signs of a dramatic correction of Ukraine's foreign policy, which could "surprise" partner countries.

Describing the content and orientation of the new government's foreign policy, the following should be taken into account:

First. There is a movement in the wake of approaches and priorities of the previous foreign policy course. The government has declared its intentions to deepen European and Euro-Atlantic integration, to develop partnership with the United States, to resolve problems with neighbours, and to end the war in Donbas.¹ However, the reality, at least in the Russian and American "segments", gives no particular grounds for optimism.

Second. In general, the geography of foreign visits and meetings of the new President can be viewed as "well-targeted", given the geopolitical logic and national interests. These included visits to EU headquarters in Brussels, visits to Paris and Berlin, a meeting with the Canadian leadership in Toronto, talks in Ankara, visits to Poland and the Baltic states.² One should also recall the President's participation in the UN General Assembly, contacts with the leadership of the United States, Japan and Russia. But it would be premature to expect significant "breakthroughs" as these contacts were mostly informative, aiming to establish personal links, build a "regime of trust" and gain experience in top-level negotiations.

Third. Any assessment of international activities of the Cabinet, the Parliament and its relevant committees (including the effectiveness of inter-parliamentary relations) can be only preliminary, given a short period of functioning of these institutions. The Parliament is currently in the process of adopting a package of bills on European integration. Unfortunately, the strategic

issues of foreign policy remain beyond the Parliament's attention (this particularly concerns the basic Law "On Fundamentals of Domestic and Foreign Policy", which is outdated and needs proper revision). In addition, some legislative initiatives in areas that undergo reforms (and then some) have raised concerns among Ukraine's international partners (for more detail, see *Domestic Policy Section*).

At the same time, the nature of foreign policy activity by the new government in 2019 highlighted some issues that may have or already had negative consequences.

Lack of Programmatic, Conceptual Approaches and Strategic Vision.

The foreign policy of the state and clearly defined principles of Ukraine's policy on the global stage are still missing. Some conceptual documents adopted by the new government do not solve this problem. In particular, the Presidential Decree "On Urgent Measures for Conducting Reforms and Strengthening the State" from early November outline some foreign policy activities in a very general form.³ In turn, the foreign policy section of the newly adopted Action Programme of the Cabinet of Ministers is rather fragmented, selective and incomplete and only partially corresponds to the priorities outlined in the above-mentioned Presidential Decree.⁴

Moreover, this document effectively removes the Ministry of Foreign Affairs (MFA) from key foreign policy areas – European and Euro-Atlantic integration, relations with the United States and Russia. The MFA with its limited functions will *de facto* become a "supplement" to the Office of the President.

The lack of strategy threatens to entrench "shadow influence" on foreign policy and its hands-on management by the President's immediate environment. Some symptoms of these have already revealed themselves in 2019, in particular, in the Russian "segment". One may recall the recent *New York Times* interview with influential oligarch Ihor Kolomoisky (13 November 2019), in which he emphasised the need to restore

¹ Specifically, in his inaugural address on 20 May 2019, President Volodymyr Zelenskyy stressed that his "first tasks" are ceasefire in Donbas, a path to Europe and adoption of NATO standards. The next day, he met representatives of the US Administration and called for tougher sanctions against Russia. See: The President of Ukraine Inaugural Address on 20 May 2019. – The web site of the President of Ukraine, <https://www.president.gov.ua/en/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>.

² For example, a Declaration on Strategic Partnership between Ukraine and Lithuania for 2020-2024 was signed with Lithuania's Gitanas Nausėda. During his first 6 months in the office, Volodymyr Zelenskyy visited all three Baltic countries and already had four meetings with Estonian President Kersti Kaljulaid. See Kyiak M. Baltic bicycle visits: what are the results of a Ze-trip to Tallinn and Vilnius? – Yevropeyska Pravda, 29 November 2019, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2019/11/29/7103623/>.

³ See the Decree of the President of Ukraine No.837/2019 dated 8 November 2019 "On Urgent Measures for Conducting Reforms and Strengthening the State", <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

⁴ See Action Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine, <https://program.kmu.gov.ua/>.

relationships with Russia and to give up on the West.⁵ Similar statements could be heard from other President's associates. Such influences contributed to the adoption of overly simplistic approach to settling the conflict with Russia ("Just stop shooting ..." ⁶), readiness to make unjustified unilateral concessions to the aggressor (*see below*), and "stigmatization" of opponents. Eventually, it increased tension in society, leading to protests and emergence of the Capitulation Resistance Movement.

Problems of Structural and Personnel Transformations

The structural reorganisation of the Ministry of Foreign Affairs⁷, launched in December 2019, excludes the key segments (Russia, United States and Canada), which runs counter the foreign policy priorities declared by the country's leadership. On the other hand, the introduction of external competitions for the key MFA positions threatens to de-professionalise the ministry. The diplomatic corps rotation is underway, as 12 heads of embassies (including those in the United States, Argentina, Chile, Vatican, Armenia, etc.) were recalled; a number of the corresponding appointments were made.

As the Office of the President essentially plays the leading role in foreign policy activity, the short "player's bench" and the President's reliance on his own team from "Kvartal 95" is a significant problem. Volodymyr Zelenskyy admitted: "It so happened that no one can be trusted anymore. I mean, there are absolutely no people who you can trust. Apart from our narrow circle, everyone lies".⁸ Therefore, important appointments were made based on personal friendships and recommendations from immediate environment. The case in point – the appointment of a showman Serhiy Sivokho to the position of advisor to the Secretary of the National Security and Defence Council for reintegration of Donbas.

Some personnel disturbances adversely affected the image of both the government and the country. Following the scandalous resignation of Bohdan Yaremenko, the chairman of the Parliamentary Committee on Foreign Policy and Interparliamentary Cooperation, this position remained vacant for a long time. Due to internal disputes within the ruling team, the NSDC Secretary was also replaced. The reasons for the resignation of Olena Zerkal, the Deputy Minister of Foreign Affairs, are similar. Also, the composition of the Ukrainian delegation to the Trilateral Contact Group in Minsk has been changed without a proper explanation.

This list of problems can be further expanded with a notable lack of experience, both among most MPs, who until recently have had a very vague idea about foreign policy issues, and in the Cabinet – with an average age of 39, it is now the youngest government in Europe,⁹ and many of its members simply do not have proper political and administrative experience.

Problem of Communication with Society on Foreign Policy Issues

The lack of communication between the new government and the public is quite a notable problem. Some important steps and decisions of the former lacked transparency. It refers, for example, to the adoption of the "Steinmeier formula" by the Ukrainian side, as well as the uncertainty and different interpretation of the so-called "Zelenskyy formula" for settling the Donbas conflict, which sparked public protests and a joint statement by the three opposition factions. Non-transparent, abrupt changes and reshuffles within the Ukrainian delegation to the Trilateral Contact Group in Minsk is another example. The actions of the presidential team in the American "segment" also lacked publicity. The President's "secret" visit to Oman and some other actions caused public outcry.

Ukraine's Foreign Policy in Some Key Areas

Russia

The Ukrainian government's policy concerning Russia largely focused on Donbas. The country's leadership tried to reach certain compromises with the Kremlin as quickly as possible by agreeing to unilateral concessions, toning down the official rhetoric about Russia, and resuming the dialogue.¹⁰ The government, through Minister of Foreign Affairs Vadym Prystayko speech in the Verkhovna Rada in August 2019, declared its intent to promptly resolve/minimise the conflict in the East.¹¹ (Already on 3 December, as many as five scenarios for reintegration of occupied Donbas were approved at the NSDC meeting).

This resulted in the resumption of prisoner exchange process and withdrawal of troops in three locations along the contact line. Also, the summit of the leaders of the Normandy Four took place in early December 2019 in Paris, where they approved the Overall agreed conclusions of the Paris Summit in the Normandy format on 9 December 2019.¹²

In general, it is rather declarative, framework document. "Conclusions" are more oriented to reaching local situational compromises such as "development

⁵ "We need Russia, and the blood will be forgotten". Key points from infamous Kolomoisky's interview to NYT. – Novoe Vremya, 13 November 2019, <https://nv.ua/ukraine/politics/kolomoyskiy-dlya-the-new-york-times-shokiruyushchie-zayavleniya-intervyu-novosti-ukrainy-50053285.html>.

⁶ I like Volker's plan on peacekeepers and the ceasefire in Donbas. Zelenskyy V. – Censor.Net, 21 March 2019, https://censor.net.ua/news/3117954/mne_nravitsya_plan_volker_a_o_vvedenii_mirotvortsev_i_prekraschenii_ognya_na_donbasse_zelenskyyi.

⁷ Kravchenko V. Limited liability MFA. – Dzerkalo Tyzhnya, 15 January 2020, https://dt.ua/internal/mzs-z-obmezhenoju-vidpovidalnistyu-335604_.html.

⁸ Zelenskyy admitted he trusts no one but people from his circle. – Ukrayinska Pravda, 17 July 2019, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/07/17/7221204/>.

⁹ "Young and green: the Government of Ukraine is the youngest in Europe". – DW, 3 September 2019, https://www.dw.com/uk/юні-і-зелені-уряд-україни-наймолодший-у-європі/a-50262907?fbclid=IwAR3HMzQy3vaXGfY3-KZ4lwS_y4gCrsGIXFIOkz0_F7lc-IVlib_SbEaQm0A.

¹⁰ These included: a) abstaining from harsh statements about Russia; b) statements by Andriy Bohdan, the head of the Presidential Office, on the prospects of introducing "bilingualism" in the Donbas and holding a referendum on peace agreements with the Russian Federation; c) Leonid Kuchma's initiative within the framework of the Trilateral Contact Group (TCG) in Minsk to review the "blockade" of ORDLO; d) dismissal of "unyielding" Roman Bezsmertnyi from the Ukrainian delegation to TCG; e) approval of the "Steinmeier formula" etc.

¹¹ According to Mr Prystayko, "Now it is not that important how we are going to do it – whether by engaging peacekeeping missions or by carrying out the Minsk [agreements]. The most critical thing is that we have only six months for that. And I'm refocusing the diplomatic service on this six-year term". – Yevropeyska Pravda, 29 August 2019, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/08/29/7100217/>.

¹² Overall agreed conclusions of the Paris Summit in the Normandy format of 9 December 2019. – The official web site of the President of Ukraine, <https://www.president.gov.ua/en/news/zagalni-uzgodzheni-visnovki-parizkogo-samitu-v-normandskomu-58797>.

of the updated mine clearance plan”, “arrangements on three additional disengagement areas”, “agreements on new border crossing points”, and the like. At the same time, the key point on “ceasefire regime by the end of 2019”, as of January 2020, has not been fulfilled by occupation forces. Moreover, the basic questions for settling the Donbas conflict – “defining political and security conditions... to organise local elections”,¹³ have been postponed to the next meeting of the Normandy Four, which is to be held within four months.

The Ukrainian initiatives remain futile, as the Kremlin demonstrates its unwillingness to compromise. Russia elevates tension, making it clear that it will speak to Kyiv in an ultimatum-like tone and from a position of strength.

These are confirmed Russia’s hostile actions throughout 2019:

- on 24 April 2019, Putin’s “humanitarian” decree on “passportisation” of ORDLO entered into force. On 17 July, an Order to simplify the acquisition of Russian citizenship by residents of Donetsk and Luhansk regions was published;
- on 1 June, the Government of the Russian Federation introduced restrictions on the supply of coal, oil and petroleum products to Ukraine;
- on 11 July, the Russian Prosecutor General’s Office declared the Ukrainian World Congress “undesirable” in the Russian Federation;
- on 16 July, the Russian side initiated an extraordinary meeting of the UN Security Council to consider the Ukrainian Law on Language;
- on 5 September, at the Eastern Economic Forum, Putin clearly warned the new Ukrainian government “not to prosecute the pro-Russian opposition”;
- on 21 November, the Russian Federation dispatched another – 92nd – illegal “humanitarian convoy” of 23 trucks to Donbas;
- on 19 December, during his annual news conference, Putin yet again came up with ultimatums to Ukraine: the special status of Donbas must be formalised in the Constitution; there must be a direct dialogue with DPR/LPR; border control to be restored after the elections. Putin once again announced that “there are no foreign troops” in Donbas.
- in similar vein, the Russian president, in the spirit of great-power historical revanchism, made territorial claims to Ukraine by saying that “when the Soviet Union was created, original Russian territories that never had anything to do with Ukraine, were transferred to Ukraine... and we are dealing now with this legacy”.¹⁴

A look at the overall situation of Kyiv-Moscow relations suggests that any talks about minimisation of the conflict are now pointless. Russia continues its military, political, economic, energy and information aggression against Ukraine. Low intensity fighting in Donbas continues, while the efforts by international diplomacy to end war in eastern Ukraine are still fruitless. Meanwhile, the situation around the annexed Crimea remains “frozen”, turning into a long-term “pending” issue.

The situation in the Black and Azov Seas remains highly explosive due to Russia’s blocking of the Kerch Strait. In January 2020, the Black Sea and the Northern Fleets of the Russian navy held large-scale military exercises in the Black Sea with the use of its advanced weapons systems. Relations between Kyiv and Moscow in the gas sphere are complicated, and recently adopted transit contract between NJSC Naftogaz and Gazprom is essentially a forced compromise to avoid another “gas war”.

Ukraine’s European Integration

Initial steps of the new government in the area of European integration were highlighted by the attempts to accelerate integration processes, and also by ambiguous and controversial decisions.

During the first few months, the newly elected Parliament worked in the so-called “turbo-regime”. On the one hand, this Parliament was able to pass some European integration laws that had not been adopted during the previous cadence, in particular, on joint transit and the introduction of the national electronic transit system; on the introduction of the Institute of Authorised Economic Operators.¹⁵ Several final laws that were necessary for the ACAA Agreement negotiations have also been adopted.¹⁶

On the other hand, this “turbo-regime” affected the quality of law-making, while some legislative innovations (“re-reforming” of the judiciary, the SSU reform, decentralisation issues) triggered sharp criticism from the Western partners.¹⁷ Specifically, the ambassadors of Canada, the United Kingdom, Germany and the EU submitted a joint letter to the Speaker of Parliament, expressing concern about “compliance of certain elements of the bill with the principles of the independence of judges”.¹⁸

The new government has retained the position of a Vice Prime Minister for European and Euro-Atlantic integration; it was taken up by Dmytro Kuleba, former Ukraine’s Representative to the Council of Europe. In October 2019, the government has announced plans to open the European integration offices in the regions. The Cabinet’s Office for Coordination of European and

¹³ Ibid.

¹⁴ Vladimir Putin’s annual news conference, 19 December 2019. – The web site of the President of the Russian Federation, <http://kremlin.ru/events/president/news/6236>.

¹⁵ Draft Law on the joint transit regime and the introduction of the national electronic transit system. Draft Law on amendments to the Customs Code of Ukraine concerning some issues of functioning of Authorised Economic Operations.

¹⁶ Draft Law on amendments to certain legislative acts of Ukraine in connection with the adoption of the Law of Ukraine “On Standardisation”. Draft Law on amendments to certain legislative acts of Ukraine on reducing pressure on businesses by market surveillance authorities. .

¹⁷ The West’s criticism of the judiciary reform includes the reduction the Supreme Court from 200 to 100 judges. As for the SSU reform, the EU insists on limiting the agency’s functions to counterintelligence, terrorism and protection of state secrets.

¹⁸ Zelenskyy’s judicial reform poses significant risks to independence of judges: Western ambassadors. – Yevropeyska Pravda, 17 October 2019, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/10/17/7101959/>; The EU criticised the draft reform of the SSU: Bakanov will retain excessive powers. – Ukrayinska Pravda, 17 December 2019, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/17/7235131/>.

Euro-Atlantic Integration and sectoral Vice Prime Minister were granted the right to submit their own draft laws to the Cabinet. To strengthen cooperation between the branches of government, a joint parliamentary-governmental platform for European integration was announced.¹⁹

The Cabinet initiated the new practice of holding meetings fully devoted to European integration issues. The first “European integration” meeting took place on 20 November 2019 and resulted in a number of important decisions, including opening access to the Pulse of the Agreement²⁰ system to the public; updating the Action Plan for the Association implementation; approving 16 European integration bills, and agreeing on the launch of the first regional European integration office in the Kherson oblast.

On 8 July 2019, Kyiv hosted the 21st EU-Ukraine Summit. In the joint statement following the Summit, the EU acknowledged the European aspirations of Ukraine and welcomed its European choice. The parties recognised the substantial significant progress made by Ukraine in its reform process, in areas such as health care, decentralisation, pensions, public administration and public procurement. At the same time, the parties emphasized the importance of strengthening fight against corruption and continuing fulfilling the visa liberalization benchmarks.²¹

A meeting of the EU-Ukraine Association Committee was held in Brussels on 5-6 November 2019. The parties agreed to intensify cooperation to deepen sectoral integration in some priority areas, including digital market, energy, justice, freedom and security, customs, as well as to facilitate the launch of the negotiation process concerning the ACAA Agreement (the so-called “industrial visa-free regime”). A new annex to Chapter III of the EU-Ukraine Association Agreement – the “Energy Annex” – has been submitted for consideration by the European side.²²

On 12 December 2019, the European Commission published its annual Association Implementation Report on Ukraine. Generally speaking, Brussels was cautiously optimistic in assessing new government’s first steps in reforms.

The Report appreciated the new government’s efforts in anti-corruption sphere, public administration, decentralisation and health care. At the same time, it criticised the steps aimed at reforming the judicial branch and judicial self-governance bodies.

The Report gave positive marks to economic and sectoral reforms, highlighting notable achievements in relation to budget law, customs, market deregulation and procurement. Also important was the unbundling of Naftogaz from independent transmission system operator. At the same time, low progress was observed in statistics and intellectual property rights.

The Report also mentioned significant resistance to comprehensive reforms of energy sector and transport.²³

At the same time, some disparities in the positions of individual members of the ruling team create unfavourable background for Ukraine’s European integration. The statement by Davyd Arakhmiya, the head of the “Servant of the People” parliamentary faction at the World Economic Forum in Davos on 22 January 2020 received clearly negative publicity, as he allegedly advised Ukraine to temporarily abandon the policy of harmonising its legislation with EU law. Dmytro Kuleba, the Vice Prime

Minister for European and Euro-Atlantic integration, had to refute this “demarche” by the leader of the pro-presidential faction.²⁴

Euro-Atlantic Integration

Ongoing contacts with NATO have continued at high and the highest levels, and the parties reached a number of agreements. Therefore, there are enough grounds to speak about positive cooperation dynamics. On 4 June 2019, President Zelenskyy met Jens Stoltenberg, the NATO Secretary General, and made a landmark statement: “The strategic course of Ukraine is aimed at full membership in the EU and NATO. This is enshrined in the Constitution of Ukraine and remains our unwavering foreign policy priority”.²⁵ The President of Ukraine stressed the need “to give a new boost to relations with the Alliance”, “to resume regular dialogue in the framework of the NATO-Ukraine Commission”.²⁶

In September, during the visit of Vice Prime Minister Kuleba to NATO Headquarters, an agreement was reached with the Alliance leadership on: (a) intensifying activities of the Joint Working Group on Military Reform; (b) recognising Ukraine’s in the development of NATO’s “one country – one plan” programme; (c) continued training of Ukrainian sailors on NATO ships; (d) holding consultations with the Alliance in the development of Ukraine’s National Security Strategy, etc.

The visit of the Alliance’s North Atlantic Council to Ukraine on 30-31 October 2019 and ensuing high-level meeting of the NATO-Ukraine Commission in Kyiv, which was consistently blocked by Hungary,²⁷ was the key event of 2019 in Ukraine’s relations with NATO. Outcomes of the meeting included reviewing and updating joint projects

¹⁹ Razumkov and Kuleba announced the creation of parliamentary-governmental platform for European integration. – *Yevropeyska Pravda*, 19 November 2019, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/11/19/7103230/>.

²⁰ The Pulse of the Agreement is a monitoring system for the EU-Ukraine Association Agreement implementation; it demonstrates progress in relevant areas of the state policy. Since its launch in 2017, it was only accessible to government officials.

²¹ Advancing mutual commitment: Joint statement following the 21st EU-Ukraine Summit. – The official web site of the President of Ukraine, <https://www.president.gov.ua/news/posilyuyemo-vzayemni-zobovyazannya-spilna-zayava-za-pidsumka-56277>.

²² Updating of the Association Agreement, enhancing cooperation with the EU in energy, “digits” and cybersecurity, opening the European integration offices and training for civil servants: key results of the EU-Ukraine Association Committee meeting. – European Integration Portal, 6 November 2019, <https://eu-ua.org/novyny/onovlennya-ugody-pro-asociaciyu-posylennya-spvpraczi-z-yes-v-energety-ci-ryi-ta-kiberbezpeci>.

²³ Association Implementation Report on Ukraine. – European Commission, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf.

²⁴ Kuleba and Arakhmiya are already dismissing the statement on abandonment of European integration. – *Yevropeyska Pravda*, 22 January 2020 – <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/01/22/7105472/>.

²⁵ The course towards full membership in the EU and NATO remains the unwavering foreign policy priority of Ukraine. – Volodymyr Zelenskyy, 4 June 2019. – The official web site of the President of Ukraine, <https://www.president.gov.ua/news/kurs-na-povnapravne-chlenstvo-u-yes-i-nato-zalishayetsya-nez-55745>.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ The development of institutional contacts between NATO and Ukraine was hampered by Hungary’s destructive position, which blocked all meetings of the NATO-Ukraine Commission since 2017 because of unfounded claims to the Ukrainian Law on Education. Such actions were not supported by other Alliance member states; the Hungary’s formal request to NATO leadership to revise the Alliance’s relations with Ukraine was also ignored.

and practical measures, intensifying the work of the NATO-Ukraine Platform for Combating Hybrid Threats, conducting joint training *Coherent Resilience 2020* in the Black Sea, and reviewing the comprehensive assistance package for Ukraine. Through trust funds, NATO allies and partners have already allocated more than € 40 million to support Ukraine in such areas as combat command and control, cyber defence, medical rehabilitation and more.²⁸

In the Statement of the NATO-Ukraine Commission, the Alliance reaffirms its “unwavering support to Ukraine’s sovereignty and territorial integrity”, urges Russia to “stop intervening militarily in the Donetsk and Luhansk regions”, welcomes Ukraine’s peace initiatives and “strongly condemns and will not recognise Russia’s illegal and illegitimate annexation of Crimea”.²⁹ Therefore, it is safe to say about the consistency of Ukraine’s Euro-Atlantic course.

Relations with the United States

The American “segment” of Ukraine’s foreign policy is critical given that official Washington continues to consistently support Ukraine in its confrontation with Russia, acts as a moderator and architect of the sanctions campaign against Russia and remains a major donor of military and economic assistance to Ukraine. Unfortunately, the dynamics of events in relations between Kyiv and Washington during 2019 was rather controversial and dangerous, thus challenging and even threatening the partnership of two countries.

The new Ukrainian government faced serious problems in this direction. Against the backdrop of the US-China trade war, the situation around the sale of Motor Sich company to the Chinese *Beijing Skyrizon Aviation* has resonated badly. This was one of the reasons for John Bolton, then the US National Security Advisor, to visit Ukraine in August 2019 and to warn the Ukrainian side of such a move.

Extremely dangerous for Ukraine was its “landing” at the epicentre of a large-scale internal American crisis related to President Trump’s attempts to obtain damaging evidence against his main political opponent in the upcoming presidential campaign – Joe Biden (namely, activities of his son, Hunter, in the Ukrainian company *Burisma Holdings*). The suspension of financing programme for the Ukrainian security sector was allegedly used by Trump as a leverage to influence the Ukrainian side.

Relevant committees of the US House of Representatives have started an investigation, and a telephone conversation between Donald Trump and Volodymyr Zelenskyy of 25 July 2019 was made public. In September, the Democrats have formally initiated the impeachment procedure in the lower house of the Congress and heard witnesses. As early as December, the House of

Representatives approved the articles of impeachment against the President of the United States.³⁰

While the prospects of impeachment hearings in the Republican-controlled Senate are quite encouraging for President Trump, the overall implications of this situation in the context of Ukrainian-American relations seem dangerous.

First, it is obvious that for the US President, Ukraine will look “toxic”, at least for a while. Moreover, Kyiv’s international image will suffer from President Trump’s public arguments justifying the suspension of assistance because of large-scale corruption in Ukraine. It very likely that this thesis will be actively used as the election campaign unfolds in the United States.

Second, Donald Trump’s disengagement from the Donbas situation becomes quite obvious. On the one hand, he welcomes contacts between Russian and Ukrainian Presidents, which should contribute to conflict settlement, but on the other hand, he makes it clear that war in the east of Ukraine is purely European issue. The resignation of Kurt Volker, the curator of the “Ukrainian segment” at the US State Department, who ensured the US-Russia “negotiating track” on Donbass, is another bad sign.

Third, one should not rule out new attempts to involve Ukraine in America’s internal political struggle as a “source of dirt”. Some political forces both in Ukraine and abroad will try to exploit the problems in the US-Ukraine relations for their own benefit.

However, despite this challenging situation, the Ukrainian government – at least for now – manages not to become a source of compromising evidence, avoids being dragged into political struggle in the United States, stays away from the impeachment process, and retains support of both major American parties in general and the Congress in particular.

Contacts with Other Countries and International Organisations

It should be noted that in countering Russian aggression, Ukraine was supported politically and economically by most global leaders – the United States, Canada, Britain, Turkey, Australia, Japan and others. Germany and France were actively involved in the Normandy Four negotiation process. The support from the Baltic States, Poland and other EU countries is crucial for Ukraine. A number of international organisations (UN, OSCE, PACE, EU, NATO) also demonstrated solidarity with Ukraine.

The European Union continued to provide political, diplomatic, financial, economic and humanitarian assistance to Ukraine.³¹ The EU institutions and leaders of European nations consistently demonstrate solidarity with Kyiv. In particular, the EU reiterated its support to Ukraine’s territorial integrity and condemned the Russian aggression, as emphasised in a joint statement following the 21st EU-Ukraine Summit (July 2019). In July, the

²⁸ President: We have agreed on an updated package of projects and practical measures of NATO in support of Ukraine. – The official web site of the President of Ukraine, 31 October 2019, <https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-mi-domovilisya-pro-onovlenij-paket-proektiv-i-prak-58149>.

²⁹ Statement of the NATO-Ukraine Commission, Kyiv. – NATO web site, 31 October 2019, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_170408.htm?selectedLocale=uk.

³⁰ The 45th President of the United States has been accused of abuse of power by involving a foreign government to harass a political opponent and prevent Congress from investigating it.

³¹ According to Federica Mogherini, the High Representative of the EU for Foreign Affairs and Security Policy, “After 2014 we have put together for Ukraine the biggest support package in the history of the European Union worth over EUR 15 billion. We have invested more in Ukraine than in any other country in the world”. See Mogherini: The EU invested in Ukraine more than any other partner. – Interfax-Ukraine, 10 October 2019, <https://ua.interfax.com.ua/news/political/618046.html>.

European Parliament adopted a resolution, in which it did not recognise annexation of Crimea and demanded to release Ukrainian prisoners. In December 2019, the EU Council extended its sanctions against Russia until 31 July 2020.

Consistent support for Ukraine was demonstrated at the regular UN General Assembly, which on 9 December 2019 adopted the Resolution “Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov”. In particular, the document calls upon all Member States to cooperate with the UN “to put an end to the Russian occupation of Crimea as rapidly as possible and to refrain from any dealings with the Russian Federation regarding Crimea that are inconsistent with this aim”.³² The UN has formed a stable “core” of Ukraine supporters, but since 2014, the number of states that have been backing Ukraine, including in Crimean issue, has dropped from 100 to 63.

The situation in the PACE remains tough because on 26 June 2019 most of PACE delegates voted to confirm the powers of the aggressor’s delegation without any restrictions. More importantly, this decision was supported by the delegations of the EU leaders – France, Germany and Italy. In protest, the Delegation of Ukraine to the PACE has formally refused to participate in the autumn session of the Assembly (September-October). This decision is perfectly understandable and politically motivated, as the Assembly has made unscrupulous and humiliating concessions to the aggressor country. However, as early as January 2020, the Verkhovna Rada instructed the Ukrainian delegation to submit its powers in order to attend the 2020 annual session, explaining that the purpose of Ukraine’s participation in the PACE is “to communicate objective information about the illegal actions of the Russian Federation in the occupied territories of our state... to prevent the use of the PACE tribune for spreading false narratives about the situation in Ukraine”.³³

The dynamics of relations with some neighbouring countries was rather difficult and controversial. In 2019, the long-running conflict with Hungary around the Ukrainian Law on Education (2017) was accompanied by political and diplomatic demarches, Hungary’s artificial accusations of alleged violations of the rights of

the Hungarian minority in Ukraine, and clearly unfriendly actions.³⁴

Kyiv has taken a number of steps to resolve the conflict. In particular, the Verkhovna Rada made amendments to the Law on Education, which extended the transition period for learning in the languages of national minorities within the general secondary education until 2023. At the same time, in January 2020, the Verkhovna Rada has passed the law “On Complete Secondary Education”, which, according to Dmytro Kuleba, should normalise relations with Hungary.³⁵ Hungary’s Foreign Minister Peter Szijjarto was invited to visit Ukraine in February. A compromise solution that allowed the December meeting of the NATO-Ukraine Commission can be viewed as a positive step. However, these are only some minor signs of a possible settlement of Ukraine’s conflict with Hungary.

Political and diplomatic contacts with Poland were rather intense; they culminated in the President Zelenskyy’s visit to Poland on 31 August 2019. The partners discussed further development of trade and economic relations, energy and cross-border cooperation, Ukraine’s participation in the Three Seas Initiative and E-40 waterway project, construction of the trans-European *Via Carpatia* highway, and many others.

However, the key part of this visit was the President Zelenskyy’s impromptu statement about his readiness “to unblock the permits for search operations in Ukraine, and the Polish side to decorate the Ukrainian memorial sites in Poland”.³⁶ Subsequently, on 5 November, the 28th meeting of the Advisory Committee of the Presidents of Ukraine and the Republic of Poland was held in Lviv to discuss these issues. The Ukrainian side did grant appropriate permits, but unfortunately this initiative remains unilateral. While meeting the Deputy Secretary of State of the Polish foreign ministry on 13 December 2019, Ihor Zhovkva, Deputy Head of the Office of the President, stressed that Ukraine kept its promise and expected that Poland would take appropriate steps to decorate the Ukrainian memory sites in its territory.³⁷

Therefore, one can observe the advancement of Ukrainian-Polish cooperation in different spheres, but at the same time, some sensitive historical issues that hamper bilateral relations due to Poland’s position remain unaddressed.

³² The UN General Assembly adopted the second resolution on the militarization of Crimea. – Ukrayinska Pravda, 9 December 2019, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/9/7234336/>.

³³ The Verkhovna Rada instructed the Delegation of Ukraine to PACE to submit powers to participate in 2020 Annual Session. – Interfax-Ukraine, 16 January 2010, <https://ua.interfax.com.ua/news/political/636005.html>.

³⁴ In particular, in December 2019, Mr Istvan Ijgyarto, the Ambassador of Hungary to Ukraine, received a note of protest over his statement about the autonomy of the Hungarian minority in Ukraine. It cannot be ruled out that the confrontational position of the Hungarian side was dictated by geopolitical motives, such as Moscow’s influence on Budapest.

³⁵ Kuleba: The Law on secondary education should help in our relations with Hungary. – Ukrayinska Pravda, 16 January 2020, <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/16/7237556/>.

³⁶ Ukraine and Poland agreed to update and restart the bilateral working group on historical issues – Volodymyr Zelenskyy. 31 August 2019. – The official web site of the President of Ukraine, <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-ta-polsha-domovilis-onoviti-j-perezavantazhiti-dvos-57029>.

³⁷ Deputy Head of the Office of the President Ihor Zhovkva discussed further steps in the development of Ukraine-Poland relations with the Deputy Secretary of State of the Ministry of Foreign Affairs of Poland. – The official web site of the President of Ukraine, 13 December 2019, <https://www.president.gov.ua/news/zastupnik-kerivnika-ofisu-prezidenta-igor-zhovkva-obgovoriv-58893>.

The 2nd Forum of the Regions of Ukraine and Belarus on 3-4 October 2019 in Zhytomyr was the central event in Ukrainian-Belarusian relations. Attended by both presidents, the Forum hosted a session of the Ukraine-Belarus Business Cooperation Advisory Council, multiple business negotiations and meetings of the heads of both countries' regions. 15 agreements on interregional cooperation were signed, let alone a series of business contracts worth over \$500 million.³⁸ However, despite the development of contacts and cooperation, the "Belarusian segment" remains problematic and even dangerous for Ukraine, as Minsk, marching in lockstep with Russia and being its military and political ally, supports the Kremlin's anti-Ukrainian position in international organizations.

Information Component of Foreign Policy

Ukraine's key information priorities in the global areas include countering the Kremlin's media influence, popularising Ukraine, promoting its national cultural product, improving the country's international image, and the like. When evaluating Ukraine's foreign policy media component, the following needs to be mentioned.

Changes in government, structural reforms and personnel rotation in the diplomatic corps have affected both foreign policy in general and its information component in particular. This sphere currently undergoes transformation. In early 2020, a new Directorate for Public Diplomacy was established within the Ministry of Foreign Affairs, with relevant Public Diplomacy Strategy in the works.

In July 2019, the government has defined the organisational, functional and financial parameters of relevant state institution "the Ukrainian Institute", which promotes the country's image abroad.³⁹ During the year, the Institute has organised and conducted close to 90 events abroad.

According to the Foreign Ministry, as many as 326 image events were conducted during 2019.⁴⁰ The most resonant of them were:

- participation of former political prisoners – journalist Roman Sushchenko and director Oleh Sentsov – in international events in Slovakia, France and Poland;
- participation of the members of Mejlis of the Crimean Tatar People in the events held in the Parliament of Austria and in the conference on the militarization of Crimea in the UK, organised by *Chatham House* Royal Institute of International Affairs;
- international news campaign #JusticeForMH17, dedicated to the 5th anniversary of downing the MH17 (this included public events in various countries

around the world, posting photos, audio and video materials on social media).

In 2019, close to 90 experts representing the Ukrainian NGOs took part in various activities to promote Ukraine abroad.

The distribution of the national cultural product to foreign audiences was another priority area. Specifically, in 2019 there have been more than 30 events to promote the Ukrainian cinema.

With the assistance of the Ministry of Foreign Affairs, Ukraine has participated in a number of reputable and popular international book fairs and exhibitions (*Salon du Livre* Book Fair in Paris, 45th Buenos Aires International Book Fair, Frankfurt International Book Fair, 42nd Montreal Book Fair etc.).

Other important activities included the launch of a series of large-scale information and image-making campaigns (*Ukraine Reform Conference* (July 2019, Toronto),⁴¹ the International Investment Forum "RETHINK: Invest in Ukraine" (October 2019, Mariupol), events dedicated to the National Flag Day and Independence Day. In the second half of 2019, two new information campaigns #LetMyPeopleGo (Human Rights Day) and #StopNordStream2 (Ukraine's energy security)⁴² have been launched.

These media activities and events can be generally viewed as an asset of the country's information policy. However, it is clear that the impact of multiple efforts to counter Russia's information expansion and to promote the positive image of Ukraine are often limited by and sometimes nullified by the following factors:

- the absence of a foreign policy strategy, which should include an information policy component;
- the existing deficit of operating and planned budget financing, which leads to low efficiency of respective projects;⁴³
- poorly coordinated government activities in this area, in particular as a result of reorganisation of the sectoral Ministry of Information Policy, as well as inefficient use of existing capacities;
- unacceptably limited presence of Ukraine in other countries' television networks. The announced reorganisation of UA|TV (Ukrainian multimedia international broadcasting platform) may adversely affect Ukraine's information presence in the global television space;
- internal conflicts and problems that have an adverse external effect on the country's image;
- massive information counteraction in Russia with its much more powerful media capacity.

³⁸ On 3-4 October 2019, the 2nd Forum of the Regions of Ukraine and Belarus took place in Zhytomyr. – The official web site of the Ukrainian embassy to the Republic of Belarus, <https://belarus.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/75144-3-4-zhovtnya-2019-r-u-m-zhitomir-vidbuvsvya-ii-forum-regioniv-ukrajini-ta-respubliki-bilorusy>.

³⁹ On 5 July 2019, the Cabinet of Ministers of Ukraine approved Resolution No.471 "Some Issues of Functioning of the State Institution 'The Ukrainian Institute'", and Resolution No.511 "On Approval of the Procedure of Using Funds Allocated from the State Budget for Implementation of Measures and Projects of the Ukrainian Institute".

⁴⁰ Hereinafter the data provided by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.

⁴¹ The conference brought together official delegations from 31 countries and more than 800 participants, including foreign ministers, representatives of international organisations and financial institutions, experts, activists, parliamentarians, members of local self-governments and many others.

⁴² The development of a parallel online campaign #MadelnUkraine is underway; it is expected in 2020.

⁴³ Financing of the budget programme "Financial support for ensuring positive international image of Ukraine, ensuring activities of the Ukrainian Institute, measures to support links with Ukrainians living outside Ukraine" in 2018, 2019 and 2020 will amount to UAH 24,424,725, UAH 32,289,000, and UAH 31 289,000 respectively.

DOMESTIC POLICY

The domestic political situation during 2019 was marked by substantial the turbulence, initially triggered by the scheduled presidential and early parliamentary elections and followed by ensuing dramatic changes in the system of power, the positioning of political forces and relations of the government with the civil society.

For the first time in the history of independent Ukraine, the elections brought about the actual monopoly of power for one political force (the “Servant of the People” party), which at the time of the elections was largely virtual. The elections revealed a troubling situation in the society, as citizens lost confidence not only in traditional political forces and leaders, but also in the institution of elections as a mechanism for democratic change of government. The voter turnout both in the presidential and parliamentary elections was rather low, e.g. the lowest in the parliamentary elections since Independence.¹

First Steps of the New Government: Peculiarities and Problems

The elections led to changes not only in government institutions of different levels (from the President to the heads of rayon state administrations), but also in the state policy priorities, the means of their implementation and the nature of exercising powers by higher government institutions.

Despite the declared fundamental changes, the new leadership could not offer a new model of the country’s development to society, since at the time of the elections it had no systemic vision of such model and invited the citizens to create it themselves through “election wishes”. As a result, the party, in fact, received a *carte blanche* to form a package of political proposals, which partially included measures aimed at addressing some of the society’s most pressing problems regardless of the degree of their realism.

The lack of a common programmatic framework allowed some groups within the government to try implementing their own ideological approaches that did not match the sentiment of most voters, including those who supported the “Servant of the People”. This particularly concerns libertarian approaches to economic and social policies, which are in discord with the constitutionally defined nature of Ukraine as a social state, and also exacerbate the trend of further downplaying the role and significance of the state and its institutions, both real and symbolic, especially in the face of the external armed aggression.

At the same time, electoral triumph, in particular, the support of both the President and his party by a majority of those who came to cast their ballot, has created in the new ruling team an illusion of support by the majority of the society (which is not the same thing). This was perceived as a “mandate” to act on behalf of the majority, where it was actually about concentrating power and ignoring the principles of separation of

powers, the requirements of the Constitution and legislation. At the same time, the new government’s ability to produce adequate responses to multiple challenges and threats has been called into question due to numerous errors of both contextual and communicational nature.

So far, the new ruling groups failed to demonstrate radically new approaches to policy making; instead, one could observe the growth of some negative trends typical for the previous elites. This particularly applies to the so-called “clannish” or crony selection of cadres that have a decisive influence on decision-making; the actual concentration of all levers of power in the hands of a tight group; efforts to subordinate law enforcement agencies and courts to the interests of this group; replacement of formal, legal procedures for interaction of governmental institutions with non-normative ones (not provided by the current legislation);² covert attempts to control the information space.³

The new government’s decisions often lacked quality and clear estimation of possible consequences, let alone a strategic vision. For example, while initiating radical changes in the tax policy for individual entrepreneurs, the Cabinet evidently failed to calculate their consequences. Problems in communication between the Office of the President, the Verkhovna Rada and the Cabinet led to their failure to adopt several urgent draft laws; similarly, several key reforms (land relations, further decentralisation) were not implemented.

Activities of the new government were accompanied by constant “leaks” of telephone conversations allegedly involving current members of the Presidential Office, the Cabinet, the leaders of the “Servant of the People” parliamentary faction, top officials of the State Bureau of Investigation, judges and others on anonymous Telegram channels. This may suggest the rivalry between different groups of influence and the “stakeholders” of the new government; moreover, it is a sign of critical weakness of

¹ Dzhulay D. Voter turnout in the parliamentary elections was the lowest in the history – Infographics. – Radio Svoboda, 22 July 2019, <https://www.radiosvoboda.org/a/yavka-na-parlamentskyh-vyborah-stala-naynyzchoiu-v-istorii/30067764.html>.

² Pursuant to Part 2 of Article 19 of the Constitution of Ukraine “Bodies of state power and bodies of self-government and their officials are obliged to act only on the grounds, within the limits of authority, and in a manner envisaged by the Constitution and the laws of Ukraine”.

³ At the end of 2019, representatives of the ruling group announced the development of laws on media and disinformation, aimed at controlling mass media and the content of the information space. See relevant section of this study.

the state. These “leaks” did not come as a shock, similar to one triggered by the release of President Kuchma’s records back in 2000, possibly because recent frequent releases of compromising information have become commonplace.

However, despite the unofficial information about business interests and links of top members of the new government, society is yet to witness high-profile corruption scandals with their involvement or to find confirmation for their abuse of power or personal enrichment at the expense of public funds. For now, this factor creates certain benefits for the new government in its perception by public opinion.

The ideological paradigm of the new ruling team also underwent changes. In the first months in power, it demonstrated severance from the Petro Poroshenko’s paradigm – “army, language, faith”. This included reorientation towards conciliation with Russia through concessions; “lowering” the goals of relations with the EU and NATO in public rhetoric; efforts to reconcile society by seeking “ideologically sterile” approaches to the formation of a national pantheon of heroes, symbolic dates and the like, which effectively “aligned” true fighters for independence and territorial integrity of Ukraine, those indifferent to these issues, and even active (or silent) adversaries.

The new government has refused to focus on confrontation with Russia and tries to reach an understanding with Putin. Public rhetoric no longer refers to Russia as the aggressor – that country is hardly mentioned in the context of the war in the East, either in public addresses or in TV news. Probably, this change in rhetoric may not imply a complete change in the policy content and may be prompted by certain political calculations. However, negative foreign policy implications of such approach already include the improved attitude towards Russia and its leader by countries that support Ukraine and the increased influence of the aggressor on the world stage.

Other signs of negative changes include the return of oligarch Ihor Kolomoisky to Ukraine, his increased public activity and a sudden string of court decisions in his favour; the termination of the persecution of odious representatives of Viktor Yanukovich’s regime, their return to the country and initiation of lawsuits against the members of previous government for actions aimed at protection of Ukraine’s sovereignty and territorial integrity; insults and even public threats to former Euromaidan participants and attempts to *post factum* discredit this phenomenon in the eyes of society.

Neither these events, nor explicitly provocative statements of Mr Kolomoisky⁴ have been properly evaluated by the authorities, by the media, or by the civil society. In fact, both society in general and its civil society segment were largely unmoved by the persecutions of some members of previous leadership for their political

(official) activity (above all, Petro Poroshenko’s) and by curtailment of some achievements of the previous period.

Achievements of the new government may list two waves of release of the Kremlin hostages (which included such prominent figures as director Oleh Sentsov and journalist Roman Sushchenko), while the previous leadership failed to do so. The price for that was the extradition to Russia of Volodymyr Tsemakh, a suspect of the Malaysian MH17 downing in the summer of 2014, and former “Berkut” officers suspected of crimes against the Maidan protesters in 2013-2014. Other components of this “price” were not made public, but there are some assumptions based on the government actions. These may include the intent to demolish public confidence in volunteer fighters, civilian volunteers and ATO/JFO veterans; to stop interpreting the war in the East as Russia’s war against Ukraine; to forego the policy of international pressure on Russia; and to suspend, if not stop the realisation of the course towards NATO and the EU.

These factors have already affected the society’s perception of the new government. Specifically, the level of public support of its key representatives (excluding President Zelenskyy) has visibly declined. All this reduces the capacity to support the government’s decisions that are necessary to reform the country, while certain decisions may pave the way to conflict between the society (or its individual groups) and the government.

Interaction Among State Institutions and Government Bodies

As a result of the presidential and parliamentary elections in 2019, the configuration of the political system, the philosophy of state governance and the nature of interaction between key state institutions and branches of government have underwent substantial changes.

Since the inauguration of President Zelenskyy and until the end of the year, one could observe two major periods of the new government’s activity. The transition period (until the first session of the Verkhovna Rada of the 9th Convocation and the appointment of the new Cabinet of Ministers) was highlighted by almost total refusal by Volodymyr Zelenskyy and his entourage to collaborate with the previous Parliament. In his inaugural address, the President disparagingly declared the dissolution of the Parliament, after which it was no longer possible to speak about a constructive relationship.

Volodymyr Zelenskyy and his associates demonstratively refused to cooperate with the Ministry of Foreign Affairs, the Ministry of Defence and the General Staff of the Armed Forces, as their leadership was considered affiliated with the previous President, and therefore could not be trusted. As a result, miscalculations were made, adversely affecting Ukraine’s positions in foreign relations.

⁴ On the need of “U-turn” towards Russia and on possible influence on V.Zelenskyy, see: A Ukrainian Billionaire Fought Russia. Now He’s Ready to Embrace It. – The New York Times, Nov.13, 2019, https://www.nytimes.com/2019/11/13/world/europe/ukraine-ihor-kolomoisky-russia.html?fbclid=IwAR0deK4pOVybyBx8ohwqTEduiTFPT_OatK4a4BFwEt-Fc_H7WDXcWIRgL4.

Instead, relations with the Cabinet of Ministers during this period were quite peaceful, resulting in the development of the draft State Budget for the next year. In this context, it is important to note that two ministers from Volodymyr Groysman's Cabinet have retained their positions in the new government – Arsen Avakov, the Minister of Internal Affairs, and Oksana Markarova, the Minister of Finance.

A new phase of political development started with the appointment of the new Cabinet of Ministers on 29 August 2019. Its key feature was the accelerated trend, introduced by President Poroshenko – mechanisms of influence in the hands of a narrow circle of the President and his entourage. Traditionally, most heads of local state administrations were replaced. At the same time, the “Servant of the People” does not control the largest cities, as well as oblast, city and rayon councils, which caused tensions in relations with many local self-governments and stirred discussions on possible early local elections to “fix” the situation.

From the very first day in power, Volodymyr Zelenskyy and his team tried to initiate early elections in Kyiv or to deprive its Mayor Vitaliy Klitschko of a substantial part of powers through separation of functions of the mayor and the head of Kyiv city state administration (Mr Klitschko holds both positions according to the law⁵). This approach was not successful for President Zelenskyy both in Kyiv and Dnipro, where he also confronted Mayor Borys Filatov.

Given the nature of a chosen model for the realisation of power and a corresponding model of interaction between key political actors, based on their unconditional obedience to the President as the sole centre of power and decision-making, any possibility for the restoration and further development of parliamentarism or independent functioning of the executive and judicial branches has vanished.

If during the previous “post-Maidan” political regime the balance in relations between the President and other branches of power was often disrupted in favour of the former, then after the change of power one can hardly speak about any checks and balances at all, unless one wants to discuss a constant competition between different groups of influence.

The demonstration of public discontent (e.g. on the eve of the Normandy Four meeting or during the attempts to lift the moratorium on the sale of agricultural land), or signals from foreign partners (in the case of amendments to the Constitution concerning decentralisation) served as constraining factors for the government. However, many of these signals, particularly from foreign partners regarding the judicial reform, were simply ignored.

⁵ See: The Law of Ukraine “On the capital of Ukraine – hero city of Kyiv”.

The Verkhovna Rada of Ukraine

The early elections of the People's Deputies on 21 July 2019 resulted in radical renovation of the deputy corps – close to 80%, compared to 56% in the Parliament of the 8th Convocation. More than 400 “new faces” were elected. Only one party from the previous convocation – “Batkivshchyna” (Motherland) – was able not only to retain but to increase its presence in the Parliament.

The brand-new political force – the “Servant of the People” – became the undisputed winner of the elections, having received 124 seats in the multi-mandate constituencies and winning in 130 single-mandate constituencies. At the time of the elections, the party was largely virtual, and most MPs who joined its parliamentary faction were not its members. Despite having no recognised leaders and clear ideology, this party was able to make the most of Volodymyr Zelenskyy's victory in the presidential race and his call to change the country.

In May 2019, for the first time in Ukrainian history, the “Servant of the People” urged enthusiastic citizens to nominate themselves as potential MPs in the majority constituencies, or as future political figures, volunteers and election observers. The applications of future candidates have been subject to several reviews, including one by the Office of the President. As a result, people with diverse backgrounds, value systems, worldviews and education were included in the party list as candidates in the majority constituencies. In fact, the only unifying factor for them was Volodymyr Zelenskyy's victory in the presidential elections and the opportunity to enter the power “stable”.

So, the “Servant of the People” faction can be also viewed as a coalition of different groups with different interests. In itself, the emergence of diverse groups within a faction of more than 250 MPs is perfectly natural. In particular, these groups are focused on the interests of oligarch Kolomoisky; other business sponsors of the party in the parliamentary elections; the interests of certain structures among policymakers. It is also natural that interests of some MPs elected in the majority constituencies may not match those of other influential groups, as well as those of the President or his entourage. By the end of the year, the faction was involved in several scandals of varying intensity and lost two MPs.

Due to its “mono majority”, the “Servant of the People” faction evaded the problems of forming the parliamentary coalition, committing to and complying with obligations to partners, and especially in appointing the Cabinet of Ministers. Both open and inside information suggests that the faction did not actually participate in the selection of ministerial candidates, the definition of key policy positions, and even the definition of key draft laws. Just like earlier selection of candidates to the Parliament, all these issues were advocated by the Office of the President.

The degree of faction's subordination to the President and his associates' interests can be observed in the statement by Mykyta Poturayev, a former advisor to

Volodymyr Zelenskyy and current MP from the “Servant of the People”: “I cannot imagine a situation in which the President proposes something that the faction will not agree with. We are truly one team”.⁶ “In his address to the Verkhovna Rada of the 9th Convocation, President Zelenskyy gave it a “probationary period” of one year.⁷ This confirmed the Head of State’s claims for actual and extra-constitutional subordination of one of the state key institutions – the Parliament – to his political will.

The results of the parliamentary elections for the “Opposition Platform – For Life”, a party based on various groups of those belonging to the ruling party during the political regime of Viktor Yanukovich (with the exception of Rinat Akhmetov’s group that formed a backbone of the Opposition Bloc in the previous Verkhovna Rada) can be considered a success. The leadership of this newly formed party (Viktor Medvedchuk, Vadym Rabinovych) is known for its pro-Russian agenda and targeted opposition to the country’s pro-European course of development.

Therefore, the trend that first emerged during the previous convocation continues in the new Verkhovna Rada, with some political forces participating in the Revolution of Dignity in 2013-2014 and representatives of the pro-Russian course alike declaring their opposition to the government.

In the Verkhovna Rada of the 9th Convocation, a truly “pro-European” opposition is represented by the faction of the “European Solidarity” party (Petro Poroshenko). The faction has 27 MPs, while its member – Ivanna Klymush-Tsintsadze – chairs the Parliamentary Committee on Ukraine’s Integration to the European Union. Despite the presence of prominent figures in the faction, its impact is insignificant. Its positions are largely ignored. In addition, Mr Poroshenko is involved in several cases initiated by the State Bureau of Investigation.

The parliamentary faction of the “Batkivshchyna” party declared its shift to the opposition after the first reading vote for the bill on lifting the moratorium on the sale of the farmland. Until then, the faction’s leader Yuliya Tymoshenko signalled about her readiness to cooperate with the winners of the elections and was not planning to go to the opposition.⁸ With its 24 MPs, the faction became particularly noticeable for its efforts to slow down the consideration of “land moratorium” issues.

Despite the declared transition to resolute opposition, Yuliya Tymoshenko and “Batkivshchyna” MPs have long avoided direct criticism of the President. The insulting words by President Zelenskyy about Ms Tymoshenko⁹ could have been a “hidden” reason for going to opposition.

Another brand-new political force – the “Voice” – received the smallest faction of 20 MPs. Its activities are unclear both in terms of power-opposition positioning and with regards to the key issues of further development of the state and society. Several famous figures joined the party, including the journalist Serhiy Rakhmanin (the faction leader), Yaroslav Yurchyshyn, the head of Transparency International Ukraine, Lesya Vasylenko, co-chair of the Volunteer Council, Yaroslav Zheleznyak, a lecturer at in the Kyiv School of Economics, and some others.

Expectations for the collaboration of this party, led by a popular singer Svyatoslav Vakarchuk, with the ruling party did not materialise, as the latter decided not to form a coalition to appoint the new Cabinet. Mr Vakarchuk described the stance of his party and its parliamentary faction as a “superposition”,¹⁰ which casts doubts on political prospects of the party and its leader. Also, periodic disappearances of Mr Vakarchuk from the information space and the party’s failure to timely and clearly respond to high-profile domestic and foreign policy events do not add popularity to the party’s parliamentary faction.

The position of the deputy group “Dovira” (“Trust”) consisting of 17 majority MPs from different regions, who previously worked in different factions and groups, is rather pro-government.

The law-making activity of the newly elected Verkhovna Rada had some peculiar features. In particular, this concerns the so-called “turbo-regime”, when MPs, especially at the beginning of the second session, have been adopting many bills without knowing their content or the source of origin. The expert community has found repeated violations of the parliamentary rules of procedure,¹¹ which in theory gives grounds for questioning the legitimacy of the legislation adopted with procedural violations and may lead to legal chaos in the end. Dmytro Razumkov, the Speaker of the Verkhovna Rada, honestly acknowledged the existence of such violations.¹²

⁶ Zelenskyy’s “political nobodies” – what was that? Explains Mr Poturayev, the author of the phrase. – BBC News Ukraine, 7 August 2019, <https://www.bbc.com/ukrainian/features-49262355>.

⁷ “It is not that scary to dissolve the Rada” – Zelenskyy gave MPs a one-year probationary period. – Ukrinform, 29 August 2019.

⁸ See, for example: “Batkivshchyna” is not going to the coalition and the opposition. – Ukrinform, 29 August 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2769296-batkivsina-ne-zbiraetsa-ni-v-koaliciu-ni-v-opoziciu.html>.

⁹ See Zelenskyy: Ms Tymoshenko has this stature because we don’t give her sweets. – Censor.Net, 19 November 2019, https://censor.net.ua/ua/news/3160451/zelenskyyi_u_tymoshenko_taka_figura_tomu_scho_yiyi_ne_dayut_solodenkogo.

¹⁰ Svyatoslav Vakarchuk: If I was the President, I would definitely not start with magnifying my powers. – Ukrayinska Pravda, 17 October 2019, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/10/17/7229242/>.

¹¹ Trends in the new Parliament: What did the first quarter show? – Report of the Agency for Legislative Initiatives, https://parlament.org.ua/2019/11/27/tendentsiyi-roboty-vru-9-sklykannya-shho-pokazav-pershyj-kvartal/?fbclid=IwAR2wiLN2-LHZg4anusJ1qRE9GHS1iWzYJ38R8fUSb4Zc6ikt_rrgTH_NGY.

¹² Razumkov: If we did not violate the rules of procedure, we wouldn’t adopt even the quarter of bills. – Interfax-Ukraine, 21 January 2020, <https://ua.interfax.com.ua/news/general/636634.html>.

LAW-MAKING ACTIVITY OF THE VERKHOVNA RADA OF THE 9TH CONVOCATION IN 2019

Since its first plenary session and up to the end of 2019, the new Verkhovna Rada passed 133 laws (this study includes only bills signed by the President) and one Code. Another 125 laws were approved in principle.

By topics, most of the adopted laws were related to finance, tax and customs policy (22).

The highest number of adopted laws were initiated by MPs (89). The President and the Cabinet of Ministers initiated 22 laws.

If to consider the laws initiated by MPs (89 laws), the absolute majority of them were submitted by the representatives of the “Servant of the People” faction (70 laws, or 80%). MPs from “Batkivshchyna” were among the authors of 10 adopted laws, the “European Solidarity” – 9, the “Opposition Platform – For Life” – 5, the “Voice” – 3, “For the Future” group – 3, and the “Trust” – 3.

Therefore, the Verkhovna Rada essentially did not consider bills elaborated by MPs not belonging to the “Servant of the People”. The adopted laws were mostly supported by the deputies from the “Servant of the People”, the “Voice” and the “Trust”.¹³

Many of the laws passed by the new Parliament, are rather controversial by content, by motives of adoption, and by expected (or already materialised) consequences.¹⁴

The decline of parliamentarism in Ukraine can be observed in the fact that the Verkhovna Rada essentially did not participate in the process of appointing the Cabinet, except for its final stage – voting for the government, already approved by the Office of the President. The Government’s Action Programme was not considered by the Parliament in substance, so the latter will have to bear joint responsibility for its implementation (or non-implementation) “by default”. Despite the critical situation in the economy, or in cases of aggravation in certain areas, the Parliament did not resort to using the mechanisms of the effective parliamentary control over the Cabinet.

Given the fact that some MPs from the ruling faction gradually refuse to vote in support of the President’s wishes with no questions asked (for example, some people’s deputies refused to support the bills on “imperative mandate”,¹⁵ on the legalisation of gambling and others), it can be assumed that over time the pro-presidential faction will increasingly feel the need to strengthen their own agency. For the period from October to December 2019, the Verkhovna Rada’s trust/distrust balance has dropped from +9% to -17%.¹⁶

The Cabinet of Ministers of Ukraine

The new composition of the Cabinet of Ministers, appointed on 29 August 2019, is to some extent unique for Ukraine in several ways. First, the procedure for his selection and appointment resembled an allusion to Kuchma’s presidency, when under totally different constitutional rules the President was empowered to nominate the Prime Minister and members of the Cabinet to the Verkhovna Rada. The current Cabinet does not consist of the representatives, delegated by the political parties as a result of coalition negotiations. The only “partisan” minister is Arsen Avakov – the Minister of Internal Affairs.¹⁷

Ten out of eighteen Cabinet members (the Prime Minister Oleksiy Honcharuk, Vice Prime Ministers Dmytro Kuleba and Mykhaylo Fedorov, the Minister of Economic Development Tymofiy Mylovanov, the Minister of Defence Andriy Zahorodnyuk, the Minister of Energy Oleksiy Orzhel, the Minister of Justice Denys Malyska, the Minister of Health Zoryana Skaletska, the Minister of the Cabinet of Ministers Dmytro Dubilet, and the Minister for Communities and Territory Development Alyona Babak) have a varying degree of experience in the civil sector. Most ministers came from the ranks of BRDO – Better Regulations Delivery Office, a non-governmental think-tank founded by the Ministry of Economic Development, the Government of Canada and the World Bank, and funded by the European Union. These include O. Honcharuk, D. Malyska and O. Orzhel.

Many members of the new Cabinet have received Western education, including O. Markarova, T Mylovanov, A. Zahorodnyuk, D. Malyska, A. Novosad, A. Babak, Z. Skaletska, and D. Dubilet. Oleksiy Honcharuk became the youngest Prime Minister in Ukraine’s history. There are also several people from business – M. Fedorov, A. Zahorodnyuk (also representing the “volunteer landing force” in the Ministry of Defence), V. Borodyansky, D. Dubilet, T. Mylovanov. And finally, two ministers – Arsen Avakov and Oksana Markarova – held their positions from the previous Cabinet.

Not a single minister has been appointed on party quotas. Most of them have no obvious connections with the financial and industrial groups.¹⁸ Moreover, most ministers have no clear personal political ambitions, which could have a positive effect.

¹³ Study “Results of the second session of the Verkhovna Rada” based the Committee of Voters of Ukraine. – The Committee of Voters of Ukraine, <http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:doslidzhennia-kvu-pidsumky-2-sesii-verkhovnoi-rady>.

¹⁴ Some laws will be reviewed in greater detail in other sections of this report.

¹⁵ See, for example: “The first mutiny aboard: How some “servants” refused to become slaves. – Glavcom, 13 September 2019, <https://glavcom.ua/publications/pershiy-bunt-na-korabli-yak-slugi-ne-zahotili-stavati-rabami-624851.html>.

¹⁶ The survey was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre jointly with the Democratic Initiatives Foundation on 13-18 December 2019 in all regions of Ukraine excluding Crimea and temporarily occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts. The sample included 2,017 respondents aged 18+ years. The sampling error does not exceed 2.3%.

¹⁷ Formally, he is still a member of the political and military council of the “People’s Front” party, which did not participate in the most recent elections on 21 July 2019 as an independent player.

¹⁸ Probably with the exception of Volodymyr Borodyansky, the Minister of Culture, Youth and Sports, one of top managers of StarlightMedia group that belongs to oligarch Viktor Pinchuk.

With this obviously positive background in terms of expectations, the new Cabinet has already demonstrated some negative features:

- unconstitutional dependence on the President's political will;
- lack of experience in both political activity and management of the national-scale systems and processes in most ministers;
- poor understanding of challenges and threats faced by the society, as well as inadequate understanding of society itself, its state and capability;
- external influence from financial and industrial and other groups with a considerable proficiency in communication with the authorities to solve their problems extralegally.

Very problematic for this Cabinet is its almost total absence of a sense of responsibility to the society; attempts to pass questionable from the public's viewpoint decisions "behind the scenes", without discussing them with social groups whose interests may be affected; as well as "closed to the public" decision-making by the Cabinet as a collegial body, demonstrated from the outset.¹⁹

The Cabinet of Ministers' Action Programme was approved on 30 September 2019, and thus the government was granted a fairly conditional immunity for one year. It is rather difficult to analyse this document because its separate provisions are not logically linked; moreover, it lacks strategic goals but includes mostly tactical tasks, many of which are explicitly declarative.²⁰ The Cabinet's main achievement in 2019 was timely and relatively painless adoption of the Law on the State Budget for the next year. The budget is largely based on indicators and trends achieved by the previous government.

According to the Committee of Voters of Ukraine, the success rate of legislative initiatives of Oleksiy Honcharuk's Cabinet over the first three months falls significantly behind Arseniy Yatsenyuk's premiership: if the "technocratic" new government was able to achieve approval of only 14% of its bills, then the "kamikaze" government of 2014 demonstrated a 26% rate.²¹ It is worthy to add that five years ago the collaboration between the Cabinet and the Verkhovna Rada was far from positive.²²

In January 2020, the "leak" from the Prime Minister's office resulted in a scandal caused by the incorrect statements by the Prime Minister about the President.²³ It

was about the need to explain to the President "in a clear way" the reasons of socio-economic situation worsening at the end of 2019. As a result, the Prime Minister submitted a letter of resignation to the President, which in fact was an unconstitutional action. The President rejected the Prime Minister's decision and they visited the World Economic Forum in Davos together. After that, President Zelenskyy stated that Premier Honcharuk was "a good car" and "he has not run out the mileage after which you change your car".²⁴

Experts explained this scandal as an attempt by some oligarchs to provoke the President's response to these disparaging remarks, which could have resulted in the resignation of the Cabinet and changes in the NBU leadership with their subsequent replacement by more "acceptable" persons.

For the period from October to December 2019 trust balance – distrust of the Government decreased from +7.2% to –13%.

From October through December 2019, the Cabinet's trust/distrust balance has reduced from +7.2% to –13%.

The President of Ukraine

Since his inauguration, President Zelenskyy has focused on achieving a key goal for himself, namely on concentrating in his hands all basic powers, capabilities and influences. Having no experience in politics and public administration, Volodymyr Zelenskyy stressed during his campaign that he was a personification of new forces that had no flaws of the then authorities.

The "us vs them" confrontation is truly important for him, because until the end of 2019, the President and his immediate environment continued to act within the logic of the election campaign by trying to distance themselves from the representatives of the previous government.

President Zelenskyy and his entourage have had a very simple explanation to their claims to concentrate all powers in one pair of hands – the popular election mandate. Indeed, in the second round of the presidential elections, Volodymyr Zelenskyy received 73.22%, or more than 13.5 million votes. This significantly exceeds Petro Poroshenko's results in 2014 (54.7% or 9.86 million votes), but in absolute terms, it is less than Leonid Kuchma's results in 1999 (52.14%, or almost 15.9 million votes), or Viktor Yushchenko's results in 2004 (51.99%, or over 15.1 million votes).²⁵ One of the key factors of Volodymyr Zelenskyy's victory was a large proportion of eligible voters who opted not to participate in the elections (32% of voters).

¹⁹ This was reflected in the decision to keep the Cabinet of Ministers meetings closed to the media, although a system of open meetings with live broadcasts was introduced during Arseniy Yatsenyuk's government – "Meetings of the new Cabinet are now closed for journalists". – Ukrayinska Pravda, 2 September 2019, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/2/7225098/>.

²⁰ The Cabinet of Ministers of Ukraine Action Programme. – The Government Portal, 2 December, <https://program.kmu.gov.ua/>.

²¹ The Committee of Voters of Ukraine compared the performance of the present and previous government. – The Committee of Voters of Ukraine <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:kvu-porivniav-pokaznyky-roboty-chynnoi-i-poperednoi-vlady>.

²² See: The Razumkov Centre's Study Ukraine 2014-2015: Overcoming Challenges. – The Razumkov Centre, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2014-2015_Pidsumky.pdf.

²³ See, for example: "I am, of course, a total ignoramus in economics": two parts of Honcharuk's conversation with the leadership of the NBU and the Ministry of Finance leaked. – Dzerkalo Tyzhnya, 15 January 2020, https://dt.ua/UKRAINE/ya-zvichayno-povniy-profan-v-ekonomici-u-merezhu-zlili-rozmovu-goncharuka-z-kerivnictvom-nbu-i-glavoyu-minfinu-335661_.html.

²⁴ Zelenskyy on Honcharuk: "He's a good car". – Ukrayinska Pravda, 25 January 2020, <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/25/7238393/>.

²⁵ Official CEC data, https://www.cvk.gov.ua/vibory_category/vibori-prezidenta-ukraini.html.

The status of the winner allowed President Zelenskyy to take steps with the inappropriate constitutional justification: first to “dissolve” the Verkhovna Rada, and then the Central Election Commission. It can be explained by his willingness to gain all power in the country, as well as his belief that the Constitutional Court won’t conflict with the President.

Having built his campaign on the sharp criticism of the previous government, Volodymyr Zelenskyy, however, further developed its practices, in particular, regarding appointments based on personal loyalty or “nepotism”. Therefore, a number of people came to power along with the newly elected President, including Serhiy Shefir (First Assistant to the President, Zelenskyy’s friend and a partner in “Kvartal 95”), Serhiy Trofimov (Deputy Head of the Presidential Office, a former producer of “Kvartal 95”), Yuriy Kostyuk (Deputy Head of the Presidential Office, a screenwriter of “Kvartal 95”), Ivan Bakanov (the SBU Chairman, a childhood friend of Zelenskyy). A lawyer and film producer Andriy Yermak was appointed as the Assistant to the President on Foreign Affairs, although the opposition accused him of retransmitting Russian messages about the Donbas war.²⁶

The chair of the Presidential Office was given to a lawyer Andriy Bohdan, who worked in government structures in 2007-2014, including those under the premiership of Mykola Azarov, and he also worked for Ihor Kolomoisky as his lawyer. Mr Bogdan is probably the only member of Volodymyr Zelenskyy’s team with the work experience in government and a clear idea of how the state machinery operates. Probably, he should be given a credit for rapid construction of the president-centred structure, and for the establishment of synergies between the key links (the President – the Parliament – the Cabinet) and interaction with the law enforcement agencies and judiciary.

Just like President Poroshenko before him, President Zelenskyy relies heavily on informal instruments. However, the nature of their formation and application varies significantly. If Petro Poroshenko used the so-called “Strategic Nine” (see previous years studies) as a platform for finding the right solution, Volodymyr Zelenskyy simply convened the heads of the Verkhovna Rada and the Cabinet to give them tasks.²⁷

Volodymyr Zelenskyy’s style of communication with society also differs from that of his predecessors. President Zelenskyy does not show supremacy typical for each of his predecessors, but does not engage in full-scale two-way communication, limiting himself to recorded videos or statements. Instead of a presidential press conference in 2019, the so-called “press marathon” was organised in which the entertainment element outweighed the need for meaningful communication. No wonder that the President’s response to some events was inadequate or delayed. The lack of experience of the newly elected

President became particularly evident in international communication (see Section *Foreign Relations*).

For President Zelenskyy, the year ended fairly well, as he remained the only centre of decision-making and agenda-setting for the state and managed to maintain some control in public administration (primarily via relations with the Parliament and the Cabinet). Two exchanges of Ukrainian hostages were certainly the important achievement. Also, depriving Viktor Medvedchuk of the monopoly on contacts with Moscow can be viewed as one of Zelenskyy’s greatest political successes.

However, some issues and problems have only intensified. In particular, Volodymyr Zelenskyy was “haunted” by Ihor Kolomoisky’s problem, as he could not afford going beyond some court decisions in favour of the oligarch or ignore his influence and capabilities.

The personnel problem remains pressing. No matter what model of government is sought by President Zelenskyy, he cannot ignore the issue of staffing of each of the reform areas. He simply does not have enough professionals who would not be connected to the previous government.

At the end of the year, the President Zelenskyy’s trust/distrust balance was +32. Despite the fact that, compared to October, it has reduced by one-third (from 48%), this means that society still does not see an alternative to the current Head of State.

Processes in the Party System

Early parliamentary elections of 2019 highlighted the dramatic changes in Ukraine’s party system. This reformatting was mostly driven by the success of the party brand “Servant of the People” amidst the crisis of electoral confidence in political forces that had gained power in 2014.

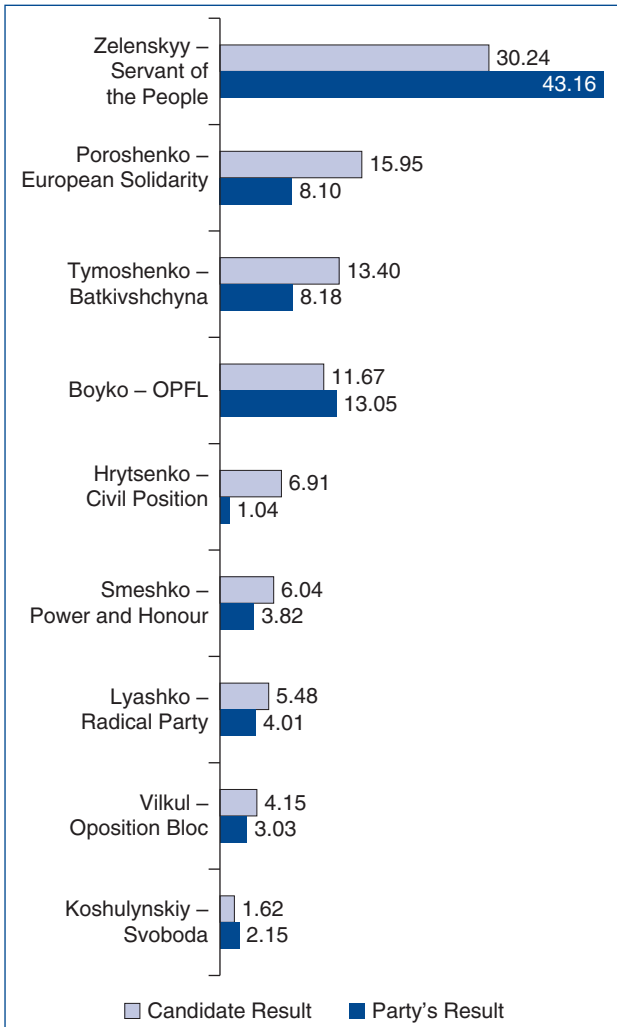
One of the two ruling parties of 2014-2019, the Petro Poroshenko’s Bloc “Solidarity” (or “European Solidarity” following rebranding), reduced its representation in the Parliament from 127 to 25 seats, while the other one, the “People’s Front”, decided not to actively participate in the campaign. “Samopomich” (Self-Reliance), the “Radical Party of Oleh Lyashko” and the “Opposition Bloc” could not clear the 5% electoral barrier (the latter, however, retained limited representation, as its nominees won in six majority constituencies). In general, the composition of the Parliament has been “renewed” by 80%.

As the election of the new Verkhovna Rada composition took place only 111 days after the second round of the presidential race, the results of inter-party competition became highly dependent on the presidential campaign. Nine most popular presidential candidates (those who received more than 1% of the vote) also had their electoral “heirs” battling for the Verkhovna Rada seats (see Diagram *Comparison of electoral support*).

²⁶ The “European Solidarity” demands the dismissal of Andriy Yermak. – Ukrinform, 13 November 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2817633-u-evrosolidarnosti-vimagaut-vidstavki-ermaka.html>.

²⁷ See: Heaven (or Blog) born President. A system of power during the Zelenskyy era. – Ukrayinska Pravda, 23 December, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/12/23/7235598/>.

Comparison of electoral support of top 9 presidential candidates and associated parties, %



The practice of holding parliamentary elections shortly after the presidential campaign can have a negative impact on the development of party system, in particular on the formation of parties as sustainable and capable political institutions, the establishment of internal party democracy. Instead, it enhances typical Ukrainian perception of parliamentary elections as “secondary” compared to presidential, reinforces the dominance of “leader-driven” parties,²⁸ and encourages stakeholders to invest in personal political “brands” rather than in the development of party organisations.

A vivid example of these trends is the clear-cut winner of the most recent election campaign – the party “Servant of the People”. Even before its emergence, this brand was closely associated with the personality of the newly elected President, Volodymyr Zelenskyy.



The latter gained popularity due to the leading role in a comedy television series of the same title. The first season of the series premiered in November 2015, telling the story of a “common man” who became the President.

The “Servant of the People” party began its formal existence in December 2017 by renaming another, “hollow” party project and replacing its leadership²⁹ (Ivan Bakanov, Zelenskyy’s long-time friend and a legal director of “Kvartal 95” LLC, became the leader of the party; currently he chairs the Security Service of Ukraine).³⁰

In December 2017, this party appeared in the published public opinion polls.³¹ Despite showing no “signs of life” during 2018, polls still recorded a gradual increase in its support – especially against the intensification of rumours about Zelenskyy’s running for presidency and further increase in his support.

In November 2018, an outdoor advertisement appeared on the streets of Ukrainian cities with the slogan “PRESIDENT – THE SERVANT OF THE PEOPLE”, effectively advertising the new season of the TV series, hinting at the alleged candidacy of Volodymyr Zelenskyy and promoting the name of the party.³² In December 2018, Mr Zelenskyy told reporters that the “Servant of the People” was going into politics, and he is the party. At the same time, he declined to name other people representing the party.³³

The first public action of the “Servant of the People” party was the official nomination of Volodymyr Zelenskyy as a presidential candidate in January 2019. However, the party’s programme and “faces” were revealed to the public after the announcement of the early parliamentary elections. Of 191 candidates included in the party list, only 25 were members of this party. Of 199 candidates nominated by the party in majority constituencies, only 15 were its members.³⁴

In the early parliamentary elections on 21 July 2019, the “Servant of the People” received more than 43% of the vote by proportional component and won 130 out of 199 majority constituencies, which in total gave it 254 seats and allowed the formation of a single-party majority in the Verkhovna Rada. Therefore, in the new party system, it holds the exclusive position of the ruling political force.

However, its organisational structure remains largely underdeveloped. According to official reports for Q3 of

²⁸ Party System before and after Maidan: Changes, Trends, Public Demand. Information and analytical materials to International Roundtable “Party System of Ukraine at Current Stage: Challenges, Problems, Public Expectations”, 16 September 2015, p.138.

²⁹ Political party the “Servant of the People”. – Opendatabot service data, <https://opendatabot.ua/c/40422142>.

³⁰ Ivan Bakanov’s interview. – TheBabel, <https://thebabel.com.ua/texts/27627-zelenskiy-lyudina-z-velikoji-literi-mozhe-navit-vsi-bukvi-v-comu-slovi-z-velikoji-literi-kerivnik-shtabu-zelenskogo-ivan-bakanov-pro-strategiyu-kampaniji-zustrichah-z-oligarhami-i-vidnosinah-z-1-1>.

³¹ Public opinion, December 2017: electoral and confidence ratings. – Democratic Initiatives Fund, 23 January 2018, <https://dif.org.ua/article/rejting-ijfojseoj8567547>.

³² Intrigue by Zelenskyy: social media actively discusses new “Servant of the People” boards. – Channel 24, 8 November 2019, https://24tv.ua/intriga_vid-zelenskogo_v_merezhi_burhlivo_obgovoryuyut_novi_bordi_pro_slugu_narodu_n1060185.

³³ Showman Zelenskyy announced that the “Servant of the People” goes into politics. – Hromadske, 25 December 2018, <https://hromadske.ua/posts/shoumen-zelenskij-zayaviv-sho-partiya-sluga-narodu-jde-v-politiku>.

³⁴ Web site of the Central Election Commission, <https://www.cvk.gov.ua>.

2019, the party did not register any local branches with the legal entity status, and not a single person works in its apparatus.³⁵

According to the party's current chairman, Oleksander Korniyenko, only about 500 people were official members of the "Servant of the People" in November 2019, including about 50 MPs working in the faction of the same name (that is, about one in five).³⁶ In other words, the majority faction in the Verkhovna Rada is not so much a representation of the party, but rather a group of political partners and "companions" who have been given an opportunity to enter the Parliament under the party brand. The party structure is more an auxiliary organisation to the informal network of loyalties and arrangements that bind Volodymyr Zelenskyy, his associates and members of the parliamentary majority.

In addition to the "Servant of the People", four more parties managed to climb the electoral threshold and form their own factions in the Verkhovna Rada; to date, these political forces represent different flanks of the parliamentary opposition. They are trying to gain a foothold in their respective electoral niches and are waiting for the popularity of current government to decline in order to "snatch" its frustrated supporters.

The "Opposition Platform – For Life" (OPFF) has the second largest faction in the Verkhovna Rada (43 MPs). Following the elections, the party managed to consolidate its dominant positions in the pro-Russian electoral segment, driving back its rival political project, the "Opposition Bloc" (Oleksander Vilkul, Evheniy Murayev and others). At the same time, the pro-Russian parties are closely related, and their recent history is rich in splits and unions. It is worth noting that 15 members of the parliamentary faction of the "Opposition Bloc" of the previous convocation (including Yuriy Boyko and Vadym Rabinovych) are now members of the "OPFL" faction.

The "OPFL" has consistently advocated rapprochement and peace with Russia "at any cost", while ignoring the facts of its military aggression against Ukraine. It often airs messages consistent with Russian propaganda (the Revolution of Dignity as an anti-state coup,³⁷ the conflict in Donbas as a civil war,³⁸ the oppression of the rights of the Russian-speaking people in Ukraine, etc.). A key

motive for "OPFL"'s political rhetoric is the implementation of the Minsk Agreements on Russian terms and prompt reintegration of Donbas. With regards to President Zelenskyy's efforts in the dialogue with Russia, the party took a sceptical and waiting position, also criticising him for indecision of the peacekeeping initiatives.

In public communication, members of the "OPFL" consistently stress their exclusive capacity to establish a dialogue with the Russian authorities. In September and October 2019, the "OPFL"'s Viktor Medvedchuk and Yuriy Boyko even had a formal meetings with the Russian Prime Minister and formal leader of the "United Russia" party, Dmitriy Medvedev; among other things, they discussed direct delivery of Russian gas to Ukraine at discounted prices.³⁹ The "OPFL" has been criticising the socio-economic policy of the new government (much like the previous one's) and calling for a more decisive revision of cultural policy. The "OPFL" leadership has always considered the population of Ukraine's East and South as its target audience.⁴⁰ In the medium term, the party's objective is to "reclaim" their voters from the "Servant of the People". As the support for the government declines, its criticism by the "OPFL" may intensify.

Among other things, the conflict in relations between the new government and the "OPFL" revealed itself in the formation of a temporary investigation commission (TIC) in the Parliament to probe the activities of three TV channels (112, NewsOne and ZIK) associated with V. Medvedchuk. The goal of TIC is to "prevent monopolisation in the information and television broadcasting market, limit the Russian Federation's influence on the information space and counter the national security threats in the information space".⁴¹ In this regard, V. Medvedchuk complained about political persecution and suppression of the freedom of speech.⁴²

The "Batkivshchyna" party has somewhat improved its position in the new Verkhovna Rada by expanding its representation from 21 to 26 MPs. However, this is far less than one might expect, as by the end of 2018 "Batkivshchyna" and its leader, Yuliya Tymoshenko, were favourites of Ukrainians' electoral preferences, but ultimately lost the "undecided" voter to Volodymyr Zelenskyy and his "Servant of the People". Despite its

³⁵ Not a single person officially works in the "Servant of the People". – The Committee of Voters of Ukraine, 20 November 2019, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:kvu-u-sluzi-narodu-ofitsiino-ne-pratsiuie-zhodnoi-osoby>.

³⁶ Peace, anti-corruption and economy – three things that unite: an interview with Oleksander Korniyenko, the head of the "Servant of the People". – Hromadske, 26 November 2019, <https://hromadske.ua/posts/mir-antikorupciya-ta-ekonomika-tri-obyednavchi-rechi-intervyu-z-golovoyu-slugi-narodu-oleksandrom-korniyenom?fbclid=iwar0medizulnfz6dh0tavdogef-duujyrs-r-c2t4vli8wjf-179wa1-uitu>.

³⁷ The people's deputy from "OPFL" called militants "defenders", and Maidan – "coup d'état". – NBN, 6 December 2019, <https://nbnews.com.ua/politika/2019/12/16/narodnyi-deputat-ot-opzzh-nazval-boevikov-zashchitnikami-a-maidan-gosudarstvennym-perevorotom-v-seti-nazrevaet-novyi-skandal/>.

³⁸ Nestor Shufrych "In this country, everyone is allowed to travel to Russia and meet anyone". – LB, 4 October 2019, https://ukr.lb.ua/news/2019/10/04/438683_nestor_shufrych_u_nikomu.html.

³⁹ Boyko and Medvedchuk met Medvedev in Moscow. – Ukrayinska Pravda, 22 March 2019, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/03/22/7209955/>; Medvedchuk yet again visited Moscow to meet Medvedev. – Ukrinform, 24 October 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2805423-medvedcuk-znovu-litav-do-moskvi-na-zustric-iz-medvedevim.html>.

⁴⁰ Medvedchuk: The goal of the future unification of the opposition is to protect interests of those living in South-East. – 112.ua, 8 November 2019, <https://112.ua/politika/medvedchuk-cel-budushhego-politicheskogo-obedineniya-opozicii--zashhita-interesov-zhiteley-yugo-vostoka-468956.html>.

⁴¹ Verkhovna Rada has formed TIC to study the legality of change of owners of NewsOne, 112 and ZIK. – Censor.Net, 17 October 2019, https://censor.net.ua/ua/news/3154485/rada_utvoryla_tsk_z_vyvchennya_zakonnosti_zminy_vlasnykiv_telekanaliv_newsone_112_i_zik.

⁴² Medvedchuk: President Zelenskyy is behind the pressure on 112 Ukraine, NewsOne and ZIK. – ZIK, 26 September 2019, https://zik.ua/news/2019/09/26/medvedchuk_za_tyskom_na_112_ukraina_newsone_ta_zik_stoit_prezydent_zelenskyy_1655059.

well-developed regional structure, which allows it to regularly achieve high results in local elections, “Batkivshchyna” remains a clear leader-driven party, while Yuliya Tymoshenko’s 20 years of active participation in Ukrainian politics helped her to form not only the electoral core of loyal fans, but also high disapproval rating.

Nowadays these circumstances make “Batkivshchyna” a rather flexible player that looks for situational allies. Following Zelenskyy’s victory in June, Ms Tymoshenko publicly declared her readiness to form a coalition with the “Servant of the People”, while her associates hinted at the prospects of a new Tymoshenko-led Cabinet.⁴³ Even after the formation of a single-party majority and the government, “Batkivshchyna” has been refraining from the criticism of the new ruling team, but in November 2019 it announced its shift to the opposition following the adoption of the bill on opening the land market in the first reading.⁴⁴

“Batkivshchyna” directs its opposition rhetoric against the government’s socio-economic policy, criticising the agrarian reform, privatisation, changes to the Labour Code and taxation system, as well as high salaries of government officials.⁴⁵ Foreign, security and cultural policies are less criticised. In December, on the eve of the Normandy Four meeting, the party joined the “European Solidarity” and the “Voice”, making a statement on “prevention of violation of national interests”, but did not actively participate in ensuing political actions.⁴⁶ Earlier, during the election campaign, Yuliya Tymoshenko did not shy away from the image of a “peacemaker”, therefore she behaved rather cautiously in these matters. Despite being in the opposition, “Batkivshchyna” has not yet made any serious attacks directly on President Zelenskyy. In the event of changes in the Cabinet, one cannot rule out the softening of this force’s attitudes towards the current government in exchange for some ministerial portfolios or even premiership.

The “European Solidarity” – the reformatted political force of Petro Poroshenko – was able to retain 25 seats in the new Parliament. Its faction is mainly represented by P. Poroshenko’s associates, as well as deputies from the volunteer and military circles, representatives of the Crimean Tatars (Mustafa Dzhemilev, Ahtem Chiyhoz) and well-known politicians with a distinct national-patriotic image (Andriy Parubiy, Volodymyr Vyatrovych). The main topics for mobilisation of his supporters included defending the strategic course towards the EU and NATO accession, preventing capitulation to Russia and continuing the hard line against it, protecting achievements of the government’s cultural policy in 2014-2019 (state support for the Ukrainian language and Ukrainian cultural product, decommunization).

Potential rivals, namely other parties representing the previous government, did not make a serious competition for the “European Solidarity” (as already noted, the “People’s Front” opted not to participate in the elections, while Groysman’s “Ukrainian Strategy” received only 2.4% of the vote). Instead, the party had to compete really hard against the “Voice” (especially in the Lviv region and in Kyiv, where both parties enjoyed high support). In general, the “European Solidarity” received almost three times less votes than Petro Poroshenko himself in the first round of presidential elections (1.2 million vs 3 million), which is hardly a good result.

The party has played role of the “patriotic” opposition and is trying to get a foothold in this position. In addition to sharp criticism of foreign, security and cultural policies, the “European Solidarity” spokespeople also use socio-economic themes, although less frequently. Unlike representatives of other parliamentary forces, they resort to regular personal attacks on Volodymyr Zelenskyy, condemning his political behaviour.⁴⁷

The “Voice” party was created for the latest parliamentary elections almost from scratch, just like the “Servant of the People”. Charismatic leaders add similarities to both political projects, with famous singer Svyatoslav Vakarchuk becoming a powerhouse of the “Voice”. He, just like Zelenskyy, was publicly discussed as a promising presidential candidate. However, his refusal to participate in the presidential race undermined his gravitas, and the “Voice” lost any chances to compete against the “Servant of the People” on equal footing. Instead, the “Voice” served as the alternative version of the “Servant” to more patriotic and pro-Western voters who were willing to improve the political class but rejected Zelenskyy’s cultural ambivalence and unclear statements about the conflict with Russia. On polling day, the “Voice” found itself trapped between two confronting forces: the “Servant of the People”, which conducted a successful, high-tech campaign and continued to increase its advantage in the central and western regions, and the “European Solidarity”, which sought to squeeze the most from its ideological position and sent its main forces to hold the “Galician Electoral Bridge”.⁴⁸

As a result, the “Voice” party managed to get 17 seats in the Parliament via the proportional system and bring three more MPs from the majority constituencies. According to Svyatoslav Vakarchuk, his small fraction is in the “superposition” and tries to combine the substantive criticism of the government with the situational support of some of its initiatives that are in line with the “Voice’s” programme.⁴⁹ As of the end of 2019, the “Voice” faction was second behind the “Servant of the People” in

⁴³ Kravets R., After holidays. How Poroshenko, Tymoshenko and Vakarchuk will struggle for power in 2020. – *Ukrayinska Pravda*, 5 January 2019, <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/01/15/7237393/>.

⁴⁴ Tymoshenko’s faction went to the opposition. – *Ukrayinska Pravda*, 13 November 2019, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/11/13/7231865/>.

⁴⁵ Web site of the “Batkivshchyna” party, <https://ba.org.ua/>.

⁴⁶ The Normandy summit: Three parliamentary parties made a joint statement. – *Ukrinform*, 3 December 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2830184-normandskij-samit-tri-parlamentski-partii-vistupili-iz-spilnou-zaavou.html>.

⁴⁷ MPs from ES are frustrated that Zelenskyy does not comment on the Russia’s role in the plane downing, <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/13/7237216/>; “This is not the Privoz market – we won’t meet each other in the middle” – Honcharenko on Zelenskyy, https://www.youtube.com/watch?v=VzKDiz_RpYw.

⁴⁸ Pyetsukh M., Lviv for two. How Poroshenko and Vakarchuk could not divide the monopoly to patriotism. – *Ukrayinska Pravda*, 17 July 2019, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/07/17/7221202/>.

⁴⁹ Kravets R., Svyatoslav Vakarchuk: If I was the President, I would definitely not start with magnifying my powers. – *Ukrayinska Pravda*, 17 October 2019, <https://www.pravda.com.ua/articles/2019/10/17/7229242/>.

supporting passed laws (an average, 67% of the faction voted in favour).⁵⁰

At the same time, representatives of this party strongly criticised the President's approach to the Normandy Four negotiations and participated in the "No to Capitulation!" protests in Kyiv. Criticism of the government's actions also concerns agreements with Russia on gas transit, fiscal policy, reboot of the State Bureau of Investigation, and others. Unlike other parties belonging to the parliamentary minority, the "Voice" holds a moderate position in the issues related to the opening of land market, rejecting only certain aspects of government initiatives; the same is true for the proposed liberalisation of the Labour Code.⁵¹

Among the parties that did not cross the electoral threshold but gained a significant share of votes (more than 1%), there is a dominance of leader-driven political projects. These include the "Power and Honour" party (Ihor Smeshko), the "Radical Party of Oleh Lyashko", the "Ukrainian Strategy" (Volodymyr Groysman), and the "Civic Position" (Anatoliy Hrytsenko). These parties have different ideological positioning, but their recognition and electoral significance is largely based on the popularity of their frontpeople. The future prospects of these political forces also depend on media activity of their leaders.

Two parties, which can be included in the "pro-Russian" camp, also enjoyed significant voter support. At the time of elections, the "Opposition Bloc" was a situational alliance of pro-Russian politicians who, for one reason or another, did not want to ally themselves with the "OPFL". Oleksander Vilkul and Yevheniy Murayev claimed the leadership positions, as the former became the party's presidential candidate and the latter topped its party list. The "Shariy Party" is a typical leader-driven virtual political project that came to existence shortly before the parliamentary elections. It targeted the audience of Anatoliy Shariy – popular blogger known for his pro-Russian views and criticism of the previous government.

The crisis of the "radical right" segment of the party system is deepening. In the most recent parliamentary elections, the "All-Ukrainian Union Svoboda" (Freedom) received only 2.15% of voters – a significant drop from 2014 (4.71%), when 1.8% of the votes were taken away by the "ideologically adjacent" "Right Sector". It is likely, that "Svoboda" electoral stance has been challenged by Petro Poroshenko's "European Solidarity", which actively used the nationalist rhetoric in its campaign and, to some extent, by the "Voice". Another right-wing political force,

the "National Corps", did not participate in the 2019 campaign, but it remained an active participant in "street politics", thus often making the political news.

In general, the presidential and early parliamentary elections have changed the type of Ukraine's party system – from moderate pluralism to a polarised pluralism with a dominant party.

Registration of Political Parties and Problems of Their Cancellation

During 2019, three new political parties have been registered in Ukraine: the "Volodymyr Saldo Bloc", the "Party of Chernivtsi Residents", and the "Democratic Axe". As of 1 January 2020, there were 349 active political parties registered in Ukraine, but not all of them were active participants in electoral processes.⁵² According to the Central Election Commission, only 21 parties have participated in the most recent parliamentary elections; 19 political parties have nominated their presidential candidates.

Current law provides for the cancellation of registration for parties that failed to nominate their candidates in the presidential and parliamentary elections during 10 years. The obligation to cancel such registration through a proper appeal to the court rests with the authority that has registered the political party (the Ministry of Justice).⁵³ However, in practice, such cancellation does not always materialise. On 19 March 2019, the Kyiv District Administrative Court denied the claim of the Ministry of Justice requiring cancellation of the registration of 49 parties that did not nominate their candidates for the election of the President of Ukraine and the People's Deputies of Ukraine for the last 10 years (as of July 2018).⁵⁴ Relevant statement of reasons reads that the Ministry of Justice's duties do not include monitoring of political parties' compliance with the established procedure for participation in the electoral process (as this is the function of the CEC). However, back in 2011, the Ministry of Justice conducted verification of the parties' observance of the Law "On Political Parties in Ukraine" concerning their participation in presidential and parliamentary elections within ten years from the date of their registration by submitting relevant request to the CEC.⁵⁵ As a result, the registration of five parties was cancelled.⁵⁶ It should be noted that the CEC web site has a dedicated section "Information on Political Party Participation in Elections", but there is no data on it.⁵⁷

Therefore, to ensure consistent implementation of Article 24 of the Law "On Political Parties in Ukraine", a clearer legal regulation is necessary to coordinate activities of the Ministry of Justice and the CEC on this issue.

⁵⁰ A study of the Committee of Voters of Ukraine "Results of the second session of the Verkhovna Rada (September 2019 – January 2020). – The Committee of Voters of Ukraine, 20 January 2019, <http://www.cvu.org.ua/nodes/term/type:news/slug:analytics>.

⁵¹ Web site of the "Voice" party, <https://goloszmin.org/>.

⁵² Info on the political parties registered in accordance with the established procedure. – The Ministry of Justice of Ukraine, 1 January 2020, <https://minjust.gov.ua/m/4561>.

⁵³ The Law of Ukraine "On Political Parties in Ukraine" (2365-III), Article 24.

⁵⁴ Decision No. 80629380 of 19 March 2019, the Kyiv District Administrative Court. – YOUCONTROL Portal, <https://youcontrol.com.ua/catalog/court-document/80629380/>.

⁵⁵ The Ministry of Justice will verify which parties observed the election law. – Tyzhden.ua, 13 January 2011, <https://tyzhden.ua/News/6528>.

⁵⁶ Lavrynovich "killed" 5 parties for their failure to nominate presidential candidates. – UNIAN, 24 November 2011, <https://www.unian.ua/politics/573486-lavrinovich-vbiv-5-partiy-za-te-scho-ne-znayshli-kandidativ-u-prezidenti.html>.

⁵⁷ Political Parties and Non-Governmental Organisations. – Web site of the Central Election Commission, <https://www.cvk.gov.ua/politichni-partii-ta-gromadski-organizatsii.html>.

Changes to the Mechanism of the State Financing of Political Parties

In October 2019, the Verkhovna Rada adopted the Presidential draft law No. 1029 of 29 August 2019, which significantly changed the conditions of the state financing of political parties (Section IV of the Law “On Political Parties in Ukraine”).⁵⁸

First, it halved the coefficient for determining the amount of money distributed between parties during the year; from now on, the total number of voters who took part in the ballot is multiplied by 1% (instead of 2%) of the subsistence minimum set for the first day of January of the year, which precedes the year of disbursement.⁵⁹ Given these changes, around UAH 283.5 million have been earmarked for financing political parties in 2020 (compared to UAH 565.7 million in 2019).⁶⁰

Second, political parties that during parliamentary elections received more than 2% of the vote in the national constituency but failed to overcome the 5% threshold, which is necessary to qualify for the distribution of parliamentary seats, were deprived of the state financing. At the same time, the question of how many parties will receive state funding in 2020 – 5 or 11 – remains open (see the *Forecasts section* for more detail).

It should be noted that the above changes are in line with the public sentiment. Citizens generally objected the introduction of the political party financing from the State Budget, which began on 1 July 2016. In November 2016, as many as 69% of Ukrainians did not support such financing, while only 16% supported it.⁶¹ At the same time, recent changes were criticized by experts.⁶² Depriving extra-parliamentary parties of the right to the state financing of their statutory activities can significantly complicate the arrival of new political parties that do not enjoy support of large capital and/or powerful media holdings, thus making rapid and effective change of political elites virtually impossible. In addition, the state financing of parties, according to the logic of its introduction, should occur to the extent sufficient to ensure their relative independence from individuals or legal entities. The issue of sufficiency, however, is a topic for special analytical assessment.

Such “sterilisation” of the system of state financing of political parties is contrary to the PACE recommendations and the Venice Commission guidelines. Moreover,

the introduction of state financing of political parties was one of the conditions for granting a visa-free regime to Ukraine by the EU. The mechanism of state financing was introduced by the Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Preventing and Combating Political Corruption”.⁶³

Civil Society Development

Civil society and volunteer organisations have maintained a high level of public confidence – as of the end of 2019, most Ukrainians reported that they trusted, fully or partially, these social institutions (52% and more than 64% respectively).⁶⁴ These numbers do not differ much from the last year’s survey.⁶⁵

However, there are many reasons to believe that such a high score is largely emotional or refers to the difficult period of 2014-2016, when during the war people observed actual revival of destroyed state institutions from ground zero.

One of the reasons is a low level of citizen involvement in NGO activities (according to the Democratic Initiatives Foundation poll, only 7.5% of citizens admitted their active participation in civic activities) – the same as in the year before the events called the Revolution of Dignity. 90 % of Ukrainians did not belong to any organisation or citizen association, while the level of volunteer activity also declined. Yet the main reason for this phenomenon was the lack of interest⁶⁶ – and this is despite the fact that, just like a year ago, the respondents were likely to recognise the need for civil society organizations, first of all, in protecting socially disadvantaged categories of citizens, in exercising control over government actions, in assisting citizens to assert their rights, and the like. At the same time, citizens, just like a year before, are largely unaware of NGO activities in their communities.⁶⁷

The overall social and political turbulence experienced by the country during 2019 in connection with the presidential and parliamentary elections, as well as drastic changes in political configurations revealed a considerable vulnerability of non-governmental organisations both to challenges of the said situation and to critical dependence of most NGOs on the interests of a particular donor (usually foreign), which may have some short-term goals and, in turn, depend on their understanding of the political and other circumstances.

⁵⁸ Draft law “On amendments to some norms on ensuring effectiveness of the institutional mechanism on anticorruption measures”, No.1029 of 29 September 2019.

⁵⁹ The current version of the Law “On Political Parties in Ukraine” refers to 1% of the minimum wage, but the Law No.1774-VIII “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine”, adopted in December 2016, prohibits the use of minimum wage in the calculation of any government payments. In view of this, the subsistence minimum is used for relevant calculations.

⁶⁰ The Law “On the State Budget of Ukraine for 2020”.

⁶¹ Transformation of the Party System: Ukrainian Experience in European Context/Ed. Yuriy Yakymenko. – The Razumkov Centre, 2017, p.428, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_PARTII.pdf.

⁶² See, for example: A Consolidated Conclusion on the draft law No. 1029 concerning amendments to the Law of Ukraine “On Political Parties in Ukraine”. (Centre of Policy and Legal Reform, IFES Ukraine, Centre UA, “Chesno” Movement, the Committee of Voters of Ukraine), <https://pravo.org.ua/ua/news/20873877-konsolidovaniy-visnovok-na-zakonoproekt-1029-v-chastini-vnesennya-zmin-do-zakonu-ukrayini-pro-politichni-partiyi-v-ukrayini?fbclid=IwAR0rR5Ru80wAsZt rD7fEzSpZTY4UixE3lYmi7s14C1S0laqLjOW1LpW95DK>.

⁶³ Daily analytics: Why do we need the state financing of political parties? – The Agency for Legislative Initiatives, 4 October 2019, <https://parlament.org.ua/2019/10/04/analitika-dnya-chomu-potribno-derzhavne-finansuvannya-partij/>.

⁶⁴ The survey was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre jointly with the Democratic Initiatives Foundation on 13-18 December 2019 in all regions of Ukraine excluding Crimea and temporarily occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts. The sample included 2,017 respondents aged 18+ years. The sampling error does not exceed 2.3%.

⁶⁵ See: Ukraine 2018-2019: Cautious Optimism Before Elections. – The Razumkov Centre, 2019, p.23

⁶⁶ See: Civil Society of Ukraine: Policy of Support and Involvement, Challenges and Transformations. – Analytical report of the National Institute for Strategic Studies, Kyiv, 2019, <https://dif.org.ua/uploads/pdf/17962048025dfa339d3d4347.66543282.pdf>.

⁶⁷ Ibid.

In particular, the results of 2019 suggest that the part of NGOs, which in previous periods actually monopolised the right to speak on behalf of the entire civil society, were disoriented, losing the influence they had on the decision-making (particularly at the stage of drafting laws) during the previous political regime.

For example, the NGO Coalition “Reanimation Package of Reforms”, which maintained close working relations with the committees of the previous Parliament and the Cabinet of Ministers, acted as an advocate for a number of priority reforms (judiciary, anti-corruption, decentralisation, public administration, law enforcement, election legislation, tax) and initiated a number of bills of varying quality, currently continues to exist as the coalition of observers of government policies following changes in the government system and in foreign donor priorities. The “revelatory” activities of once-influential anti-corruption organisations have decreased substantially. To a certain extent, this can be linked to the involvement of some of their members in the negative processes surrounding the US-Ukraine relations.

On the other hand, the civil society sector has been an important source of recruiting for top government positions. For example, BRDO – Better Regulations Delivery Office, a non-governmental think-tank founded by the Ministry of Economic Development, the Government of Canada and the World Bank, and funded by the European Union Office – delegated Oleksiy Honcharuk (Prime Minister), Oleksiy Orzhel (the Minister of Energy), Denys Maluska (the Minister of Justice), Olena Shulyak and Oleksandra Kubrakova (MPs) to power.

Andriy Zahorodnyuk, the head of the Reform Office at the Ministry of Defence, was appointed as a Defence Minister, while other former members of this “volunteer landing party” – Davyd Arakhmia and Hanna Kovalenko – became the Head of the parliamentary faction “Servant of the People” and the Deputy Head of the Presidential Office respectively. Former experts of the Ukrainian Institute for the Future – Serhiy Babak and Denys Monastyrskiy, A. Krasnoselska, H. Yanchenko (the Anti-corruption Centre) – were included in the “Servant of the People” party list and became MPs. Yaroslav Yurchyshyn, the Chairman of Transparency International Ukraine, currently represents the “Voice” party in the Parliament. There are many other examples.

Probably due to a very brief period in power or for some other reasons, but these and some other civil society representatives have not yet been able to demonstrate the new quality of policy and new approaches to public administration based on respect for law, openness, transparency and effectiveness, while dismantling negative post-Soviet practices. At the end of the day, actions of many NGO activists who became part of the government actually contributed to increased socio-political turbulence.

Against the backdrop of political unrest, civil society was characterised by fragmentation, lack of any coordination and system in action. Paradoxically,

but after some of the known volunteers became part of the new government, one could observe the beginning of a campaign aimed at downplaying the role and significance of the volunteer movement in public consciousness.⁶⁸ Quite illustrative was the situation, when the group of volunteers – singer Andriy Antonenko, doctor Yuliya Kuzmenko, the Hryshchenko’s couple and combat medic Yana Duhar – were accused of assassination of the journalist Pavlo Sheremet and were called criminals without court decision. No argument outside the official version was taken into consideration, while the news by the leading TV channels in this regard specifically stressed their volunteer backgrounds.⁶⁹ Notably, Arsen Avakov, the Minister of Internal Affairs, who actually led this process, once actively supported and contributed to the development of volunteer movement.

On the other hand, since the end of presidential election and the inauguration of President-elect Volodymyr Zelenskyy, one could notice many signs of civil society (including veteran and volunteer associations) returning to self-organisation models, typical for 2013-2015 – the period of civil protest against Viktor Yanukovich’s regime and resistance to Russian aggression.

These included, in particular, a joint statement by civil society representatives on “red lines” for President Zelenskyy, such as “referendum on the format of negotiations with the Russian Federation or the principles of peaceful settlement”, “delaying, sabotaging or abandoning the strategic course towards the EU and NATO membership”, “large-scale redistribution of property in the interests of a certain group”, “revision of the language law”, “resumption of Russian social networks and TV channels in Ukraine” and some others.⁷⁰ President Zelenskyy’s decision to cancel the Independence Day military parade on 24 August 2019 not only caused outrage in many citizens, but also prompted veteran and volunteer organisations, including the Union of Families of the Fallen Heroes, to hold a separate, alternative event – the March of defenders of Ukraine. Later, the Capitulation Resistance Movement was announced in October 2019, with its several events and meetings held Kyiv and other Ukrainian cities. Many of those, who signed the abovementioned “red lines” statement, joined this Movement. They criticised the so-called “Steinmeier Formula” and the willingness of the Ukrainian leadership to implement it into national law, protested against the disengagement of troops in the Donbas, announced the Ukrainian Doctrine of Security and Peace, and the like.

Despite the government’s blatant disregard for the views of this part of civil society, its position was scrutinised and taken into account, judging from the results of the Normandy Four meeting in Paris.

Experts from the National Institute for Strategic Studies in their study of the state of Ukraine’s civil society, concluded that the low level of citizens’ interest might be due to the fact that civil society and

⁶⁸ As noted above, this matches the updated ideological paradigm of the new government.

⁶⁹ See, for example: Sensation in the case of Pavlo Sheremet assassination. The Ministry of Internal Affairs revealed the identities of the suspects and described the role of each. – NV, 12 December 2019, <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/pidozryuvani-u-vbivstvi-sheremeta-golovne-z-brifingu-mvs-novini-ukrajini-50058946.html>.

⁷⁰ See: Representatives of the civil society said to Zelenskyy about “red lines”. – Radio Svoboda, 23 May 2019, <https://www.radiosvoboda.org/a/news-zelenskyy-chervoni-liniji/29958693.html>.

volunteer organisations no longer expressed people's expectations.⁷¹

The situation in the civil society sector following the 2019 elections further confirmed the conclusions drawn in previous years regarding its vulnerability to the political situation, dependence on donor wishes and the need for a clearer definition of its role and place in social processes. At the same time, greater role of self-organisation of active citizens (e.g. through social media) for defending national interests and democratic political values exemplifies the strengthening of genuine civil society, independent of external support.

Reforming Individual Areas

Constitutional Reform

2019 was marked by numerous initiatives to amend the Constitution, two of which resulted in amendments to the Basic Law of the state, the rest were at different stages of consideration at the end of the year.

Amendments to the Constitution affirming the course for European and Euro-Atlantic integration

On 7 February 2019, the Parliament adopted the Law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the Strategic Course of the State for Ukraine's Full Membership in the European Union and in the North Atlantic Treaty Organization)". From the moment of entry into force of the Law, the parliament must "determine the basis for the implementation of the strategic course of the state for the acquisition of full membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization" (Paragraph 5 of Part 1 of Article 85 of the Constitution of Ukraine); the head of the state became "the guarantor of realization" of this course (Part 3 of Article 102 of the Constitution of Ukraine); and the direct provision of its implementation in practice was entrusted upon the government (Article 116, Paragraph 1-1 of the Constitution of Ukraine).

A distinctive feature of the "February" 2019 changes was that for the first time in the history of independent Ukraine, amendments were also made to the Preamble to the Constitution of Ukraine, which textually does not belong to any of its sections. The Basic Law itself does not provide for such a procedure as amending the Preamble to the Constitution of Ukraine, and the parliamentarians in this case have chosen the procedure for amending stipulated for constitutional provisions not covered by Chapters I, III, XIII of the Constitution of Ukraine.⁷²

As a result of these changes, the Preamble to the Constitution of Ukraine was supplemented by the provisions according to which "The Verkhovna Rada of Ukraine, on behalf of the Ukrainian people, citizens of Ukraine of all nationalities, /... / confirming the European identity of the Ukrainian people and the irreversibility of the European and Euro-Atlantic course of Ukraine /... / adopts this Constitution, the Basic Law of Ukraine" (Paragraph 5).

As noted earlier, apart from legal reservations, the law has caused mixed reactions in terms of possibilities and consequences of the practical implementation of its individual provisions.⁷³ However, from a political point of view, the constitutional novelties can be seen as a certain safeguard against the change of the geopolitical course of Ukraine in the case of formation of a majority in the parliament with other than pro-European geopolitical orientations.⁷⁴

Amendments to the Constitution as Regards Limitation of Parliamentary Immunity

At the beginning of September 2019, the Verkhovna Rada of Ukraine of the 9th Convocation adopted the Law of Ukraine "On Amendments to Article 80 of the Constitution of Ukraine (concerning the immunity of People's Deputies of Ukraine)".⁷⁵

Article 80 of the Constitution of Ukraine was set out in the version, according to which "the People's Deputies of Ukraine do not bear legal responsibility for the results of their voting or statements in the parliament and its bodies, except for responsibility for insult or libel". Instead, the other provisions of this article that had existed before ("People's Deputies are guaranteed parliamentary immunity. People's Deputies of Ukraine cannot be prosecuted, detained or arrested without the consent of the Verkhovna Rada of Ukraine"), have lost their force.

All this should in fact lead to the parliamentarians losing their ("Deputies") immunity as such. This state of affairs is not known to be characteristic of modern democratic states, and could potentially also entail certain threats to further development of parliamentarism in Ukraine as such.⁷⁶

On 18 December 2019, the Verkhovna Rada of Ukraine endorsed, in the second reading, the "Draft Law on Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine in order to bring it into line with the Law of Ukraine 'On Amendments to Article 80 of the Constitution of Ukraine on the Immunity of People's Deputies of Ukraine'".

⁷¹ See: Civil Society of Ukraine: Policy of Support and Involvement, Challenges and Transformations, Analytical report of the National Institute for Strategic Studies.

⁷² According to this variant of the constitutional procedure, such a draft law is approved preliminarily by a majority of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine and is considered adopted if at the next regular session of the Verkhovna Rada of Ukraine no less than two-thirds of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine voted for it" (Art. 155 of the Constitution of Ukraine). The Constitutional Court of Ukraine, on November 28, 2018, issued a ruling on the compliance of the draft law with Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine, recognizing it as meeting their requirements.

⁷³ See: "Ukraine on the eve of the 2018-2019 elections: cautious optimism ahead of the elections. Analytical estimates", p.26.

⁷⁴ See, e.g.: Ivanna Klimpush-Tsintsadze named the safeguards against Ukraine turning away from EU and NATO. Web site of the Cabinet of Ministers of Ukraine, May 6, 2019, <https://www.kmu.gov.ua/news>; Sydorenko S. No harm, benefit is possible: what the "Euro-Atlantic norms" in the Constitution will actually change. – *Vyevpeyska Pravda*, September 5, 2019, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/09/5/7086457/>.

⁷⁵ The draft Law No. 7203 was submitted as early as October 2017 by President P.Poroshenko.

⁷⁶ This has been repeatedly brought to attention by influential international institutions and their representatives, in particular the Venice Commission and the European Parliament's mission (Cox's mission); and this was the subject of a reservation expressed in the Constitutional Court's positive ruling on the draft law No. 7203, to which we have drawn attention in last year. Another flaw of the draft law remained uncorrected, namely not taking into account the changes in the legislation which removed from the text of the 2001 Criminal Code of Ukraine such offenses as "insult" and "libel". For more information, see Ukraine on the eve of the 2018-2019 elections: cautious optimism ahead of the elections. Analytical estimates, p.25.

In spite of the sufficiently high support of the MPs for this bill (291 votes in favor), some of its provisions have caused justified critical remarks in the current circumstances, from among MPs included. This concerns, first of all, the procedure of criminal prosecution of People's Deputies of Ukraine, the decisive role in which is now given exclusively to the Prosecutor General.⁷⁷

Meanwhile, the expert community⁷⁸ drew more attention to the provision of the draft law under which "People's Deputies do not bear legal responsibility for the results of their voting or statements in the Verkhovna Rada and its bodies, as well as in exercising parliamentary powers, except for liability for insult or libel." After all, the wording "in exercising parliamentary powers" significantly expands the time and place of applying to parliamentarians of the proposed state of "not bearing" the responsibility of People's Deputies of Ukraine "for their statements."

On 28 December 2019, the President of Ukraine signed the Law of Ukraine, adopted by the Parliament, "On amendments to some legislative acts of Ukraine in order to bring them in line with the Law of Ukraine

'On Amendments to Article 80 of the Constitution of Ukraine concerning immunity of People's Deputies of Ukraine'"⁷⁹ which came into force on 1 January 2020.

Other initiatives on constitutional change

Along with the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to Article 80 of the Constitution of Ukraine (concerning the immunity of People's Deputies of Ukraine)," the Parliament addressed the Constitutional Court of Ukraine in order to obtain a ruling on compliance of seven draft laws, initiated by the President of Ukraine, with Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

The Draft Law "*On Amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution of Ukraine (concerning reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine and affirming the proportional electoral system)*" (Reg. No. 1017) provides for the reduction of the Verkhovna Rada of Ukraine from 450 to 300 People's Deputies of Ukraine, and addresses the question of compulsory residence in the territory of Ukraine and knowledge of the state language by candidates for People's Deputies of Ukraine.

While the last two proposals are deemed not to raise serious objections in the scientific and expert community, the initiative of the Head of State to reduce the composition of the Verkhovna Rada of Ukraine

from 450 to 300 People's Deputies needs serious professional discussion, since the initiator has not given the proper justification for such rather radical changes. The need for a broad professional discussion on this subject is also confirmed by the existence of a number of significant reservations in the Constitutional Court's ruling on this draft law, despite its positive nature in general.⁸⁰

The draft law also suggested amendments to Article 77 of the Constitution of Ukraine, according to which the Parliament must in the future be elected exclusively by proportional system. In our view, the expediency of constitutionally securing a particular type of electoral system is questionable, and the lack of proper motivation for choosing the proportional system for parliamentary elections in Ukraine may indicate the dominance of the principles of political expediency with the initiators of the draft law. In addition, the process of transition to the proportional electoral system in the parliamentary elections in Ukraine should be preceded by, at least, significant organizational and legal work to transform existing political parties into organizations with real nationwide status.⁸¹

Two draft laws aim at partial change of the powers of the Parliament: "*On Amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution of Ukraine (Concerning the Powers of the Verkhovna Rada of Ukraine)*" (Reg. No. 1016) and "*On Amendments to Article 85 of the Constitution of Ukraine*" (Reg. No. 1028).

According to the first of them, it is suggested that Article 85 of the Constitution of Ukraine is supplement by provisions according to which the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine should include "appointment and dismissal of Commissioners of the Verkhovna Rada of Ukraine in compliance with the Constitution of Ukraine and laws in certain spheres; hearing their annual reports on the state of compliance with the Constitution of Ukraine and laws in their Respective spheres." Accordingly, in Article 101 of the Constitution of Ukraine there should be stipulations according to which "for the exercise of parliamentary control over the observance of the Constitution of Ukraine and laws in certain spheres, the Verkhovna Rada of Ukraine may appoint authorized representatives of the Verkhovna Rada of Ukraine, whose legal status is determined by specific laws."

At the same time, the Constitution of Ukraine contains a provision on the Ombudsman, according to which "the Verkhovna Rada of Ukraine appoints and dismisses the Ombudsman of Ukraine; considers their annual reports on the state of observance and protection of human rights and freedoms in Ukraine" (Article 85, Paragraph 17 (1)).

⁷⁷ The majority of the "Servant of the People" wants to introduce a "controlled" immunity of the People's Deputies. – Voice, 21 October 2019, <https://goloszmin.org/news/>.

⁷⁸ Practical abolition of parliamentary immunity. – Slovo i dilo, 5 December 2019, <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/05/pogljad/polityka/praktychne-skasuvannya-deputatskoyi-nedorotkannosti-navishho-ce-zelenskomu>.

⁷⁹ Volodymyr Zelenskyy signed the Electoral Code of Ukraine and a number of laws. – The official web site of the President of Ukraine, <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelensky-pidpisav-viborchij-kodeks-ukrayini-ta-ni-59125>.

⁸⁰ The ruling of the Constitutional Court of Ukraine in the Case of the address of the Verkhovna Rada of Ukraine for the ruling concerning the compliance of the Draft Law "On Amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution of Ukraine (Concerning Reduction of the Constitutional Composition of the Verkhovna Rada of Ukraine and Affirming the Proportional Electoral System)" (Reg. No.1017) with the requirements of Articles 157 and 156 of the Constitution of Ukraine. – The web site of the CCU, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_v_2019.pdf.

⁸¹ Ukraine after the Elections: Public Expectations, Political Priorities, Development Prospects. – The Razumkov Centre, 2019, p.135.

The proposal to introduce in parallel with the Institute of the National Ombudsman a number of other “authorized persons of the Verkhovna Rada of Ukraine” who should exercise control over “observance of the Constitution of Ukraine and laws in certain spheres” (at the same time, these spheres themselves, as well as the legal status of such authorized persons would have to be determined later by law), on the one hand would create a situation of legal uncertainty and lay foundations for violation of the constitutional principle of separation of powers, and on the other hand, would clearly offset the constitutional status of the Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights, potentially reducing their ability to effectively protect the rights and freedoms of citizens

Therefore, the decision of the Constitutional Court of Ukraine of November 20, 2019 was quite expected: on recognizing the Draft Law on Amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution of Ukraine (concerning the Commissioners of the Verkhovna Rada of Ukraine) (Reg. No. 1016) as such that “does not meet the requirements of Article 157.1 of the Constitution of Ukraine”.⁸²

The draft law “*On Amendments to Article 85 of the Constitution of Ukraine (concerning consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine)*” (Reg. No. 1028) envisages to supplement Part 1 of Article 85 of the Constitution with the provision that “the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine include creation, within the limits of the funds provided for in the State Budget of Ukraine, of consultative, advisory and other auxiliary bodies for exercising its powers.

The Constitutional Court of Ukraine found the draft law to be in conformity with the Constitution.⁸³ At the same time, as in the previous cases, “constitutional proposals” were submitted with the lack of proper justification on the part of the initiator. They seem overly declarative and cause some surprise not only of scholars but also of practitioners, including judges of the Constitutional Court.⁸⁴ Despite this, on January 14, 2019 the draft law was preliminarily approved by the Parliament.

Excessive declarations and legal uncertainty also occur in the draft law “*On Amendments to Article 93 of the Constitution of Ukraine (on the Legislative Initiative of the People)*” (Reg. No. 1025).

The draft law provides for the introduction of an additional (apart from the President of Ukraine, the

Cabinet of Ministers of Ukraine, and People’s Deputies of Ukraine) entity of legislative initiative in the Verkhovna Rada of Ukraine, the “people”, and also stipulates that such initiative “shall be implemented in the cases and according to a procedure specified by the Constitution of Ukraine and laws of Ukraine”, while the laws themselves “are adopted in accordance with the requirements of the legislative procedure established by the Constitution of Ukraine and the laws of Ukraine”.

However, according to the Basic Law of the State, “The Ukrainian people are citizens of Ukraine of all nationalities” (Paragraph one of the Preamble to the Constitution of Ukraine). Therefore, practical implementation of the constitutional proposal for the provision of “legislative initiative of the people in the Verkhovna Rada of Ukraine” seems more than complicated. At the same time, the initiators of the draft law did not publish their own vision of the mechanisms of practical implementation of the people’s legislative initiative, which, according to international experience, may differ significantly.⁸⁵

In addition, the matter of concern, first and foremost, in view of the need to observe the rule of law (Article 8 of the Constitution of Ukraine), is the desire of initiators of constitutional changes to “move” the level of normative-and-legal regulation of the procedure of passing laws from “constitutional” to “legislative”. This concern, despite the generally positive ruling of the only body of constitutional jurisdiction on the compliance of this Draft Law with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine,⁸⁶ is also shared by some judges of the Constitutional Court of Ukraine.⁸⁷

The Draft Law “*On Amendments to Article 81 of the Constitution of Ukraine (concerning additional grounds for early termination of the powers of a People’s Deputy of Ukraine)*” (Reg. No. 1027) proposes to substantially change the existing system of constitutional and legal guarantees of the status of parliamentarians in Ukraine. In particular, the Head of State considers it expedient to additionally introduce early termination of the powers of a People’s Deputy of Ukraine in the case of: “establishing by the court of the fact of a non-personal vote by the People’s Deputy of Ukraine in the Verkhovna Rada of Ukraine, i.e. voting by a People’s Deputy of Ukraine instead of another People’s Deputy of Ukraine, from the moment of entry into force of a decision of a court establishing such a fact; their absence without valid reasons at one-third of plenary sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine and/or meetings of the Verkhovna Rada

⁸² Ruling of the Constitutional Court of Ukraine in the Case of the request of the Verkhovna Rada of Ukraine for a ruling on the Conformity of the Draft Law on Amendments to Articles 85 and 101 of the Constitution of Ukraine (concerning the Commissioners of the Verkhovna Rada of Ukraine) (Reg. No.1061) to the requirements of Articles 157 and 156 of the Constitution of Ukraine. – The web site of the CCU, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/6_v_2019.p.

⁸³ Ruling of the Constitutional Court of Ukraine on the request of the Verkhovna Rada of Ukraine for a ruling on the conformity of the Draft Law on Amendments to Article 85 of the Constitution of Ukraine (concerning consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine) (Reg. No.1028) to Articles 157 and 156 of the Constitution of Ukraine. – The web site of the CCU, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_v_2019.pdf.

⁸⁴ Particular Opinion of Judge of the Constitutional Court of Ukraine Slidenko I.D. regarding the Ruling of the Constitutional Court of Ukraine. – The web site of the CCU, 29 October 2019, <http://www.ccu.gov.ua/docs/2893>.

⁸⁵ See, e.g.: Srednytska V., Current Models of the People’s Legislative Initiative: Foreign Experience for Ukraine. – *Pivdenoukrayinsky pravnychy chasopys*. №3-4, 2016, pp.10-14, Krutko A., The concept of people’s legislative initiative and its types. – *Problemy Zakonnosti*, 2015, Vip.130, pp.44-52.

⁸⁶ Ruling of the Constitutional Court of Ukraine No.5, 13 November 2019.

⁸⁷ Particular Opinion of the Judge of the Constitutional Court of Ukraine Melnyk M.I. on the ruling of the CCU No.5. – The web site of the CCU, 13 November 2019, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_v_2019_1.pdf.

Committee of which they are a member during one regular session.”

In addition, in the case of absence of a People’s Deputy, without valid reasons, at one-third of the plenary sessions of the Verkhovna Rada of Ukraine and/or meetings of the Verkhovna Rada Committee of which they are a member, during one regular session, it is proposed to suspend their powers ahead of time according to a ruling by the Supreme Court.

However, in its ruling of December 24, 2019, the Constitutional Court of Ukraine concluded that the draft law “On amending Article 81 of the Constitution of Ukraine (concerning additional grounds for early termination of powers of People’s Deputies of Ukraine)” (Reg. No. 1027) does not meet the requirements of Part One of Article 157 of the Constitution of Ukraine, as some of its provisions “will cause cancellation or restriction of human rights and freedoms” and provide for the cancellation of the rights of Ukrainian citizens.⁸⁸

The Draft Law “*On Amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (concerning the powers of the President of Ukraine to set up independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, appoint and dismiss the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and Director of the State Bureau of Investigations)*” (Reg. No.1014) envisaged the extension of the constitutional powers of the Head of State, including by means of introducing into the Constitution those powers of the President which he was already vested with by previously enacted laws.⁸⁹

The suggested changes were justified by their initiator, in particular, by the fact that “in accordance with Article 102 of the Constitution of Ukraine, the President of Ukraine guarantees the state sovereignty, territorial integrity of Ukraine, the observance of the Constitution of Ukraine, the rights and freedoms of man and citizen. This provision is a principle of the constitutional and legal status of the Head of State and requires the consolidation in the Constitution of Ukraine of the real powers that the Head of State will be empowered with to implement this principle”.⁹⁰

So, according to the President, the span of the President’s constitutional powers should be extended,

giving him the right to “set up, according to the law, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, appoint and dismiss, according to the procedure prescribed by the laws of Ukraine, the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Director of the State Bureau of Investigations; to form independent regulatory bodies which carry out state regulation, monitoring and control over the activity of economic entities in particular spheres, to appoint and dismiss officials according to the procedure determined by the laws of Ukraine”.⁹¹

It is obvious that the suggested constitutional novelties were clearly distant from the issues of state sovereignty and territorial integrity of Ukraine as such. With regard to the implementation of the constitutional prescription of Article 102 of the Basic Law of the state according to which “the President of Ukraine is a guarantor of observance of the Constitution of Ukraine, rights and freedoms of man and citizen”, the Head of State today has enough different tools and appropriate means of influence.

Meanwhile, granting the head of state the right to “form independent regulatory bodies that carry out state regulation, monitoring and control over the activity of economic entities in particular areas” may lead to excessive government interference in the economic activities of various economic entities, as well as to enhancing the President’s functions in the sphere of economy to which the President is not entitled.

Hence, it seems logical that the Constitutional Court of Ukraine has ruled that the draft Law of Ukraine “On Amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (on affirming the powers of the President of Ukraine to create independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, appoint and dismiss the Director of the National the Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Director of the State Bureau of Investigations)” (Reg. No.1014) does not comply with part one of Article 157 of the Constitution of Ukraine.⁹²

The draft law “*On Amending the Constitution of Ukraine (concerning abolishing the advocates’ monopoly)*” actually proposes to correct one of the contradictory decisions of judicial and legal reform of 2016⁹³ concerning representation of parties’ interests in national courts.⁹⁴ In particular, it proposes to return to

⁸⁸ Ruling of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional request of the Verkhovna Rada of Ukraine for a ruling on conformity of the Draft Law on amending Article 81 of the Constitution of Ukraine (concerning additional grounds for early termination of powers of a People’s Deputy of Ukraine) (Reg. No.1027) to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine. – The web site of the CCU, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/9_v_2019.pdf.

⁸⁹ In particular, the Law on the National Anti-Corruption Bureau (No.1698-VII of October 14, 2014) gave the Head of State the powers to form a NABU and appoint its Director, which are still absent from the Constitution.

⁹⁰ Explanatory Note to the Draft Law of Ukraine “On Amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (on Affirming the Powers of the President of Ukraine to create Independent Regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, appoint and dismiss the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Director of the State Bureau of Investigations)” (Reg. No. 1014). – The official site of the Verkhovna Rada of Ukraine, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ruling of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the constitutional request of the Verkhovna Rada of Ukraine for a ruling on the conformity of the draft law “On Amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (on affirming the powers of the President of Ukraine to create independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, appoint and dismiss the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Director of the State Bureau of Investigations)” (Reg. No.1014) to Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine. – The official site of the Constitutional Court of Ukraine, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_v_2019.pdf.

⁹³ The Law of Ukraine. On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Justice).

⁹⁴ See: The Constitutional Process: Current Outcome, Risks, and Prospects. Analytical report of the Razumkov Centre. Natsionalna Bezpeka i Oborona, No.5-6 (163-164), 2016, p.7.

the clause of the scheme of normative-legal regulation, which stipulates, at the constitutional level, only the “exclusive right of an advocate” to “exercise defense of a person against criminal charges”.

Such an approach will generally be in line with the current state of the bar in Ukraine and will enhance the ability of citizens to exercise their constitutional rights to access justice and fair judicial protection. Notable in this situation is that this draft law was one of the first to be recognized by the Constitutional Court of Ukraine as complying with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.⁹⁵

At the end of 2019, the President of Ukraine submitted to the Parliament the draft law “*On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization of Power)*” (Reg. No.2598). If adopted, it could be compared to the constitutional changes of 2004 and 2016 both in scope and in possible consequences for the national constitutional-and-legal system. After all, this draft law proposes to amend most sections of the Constitution of Ukraine, and the changes themselves should institutionally affect the head of state, the Parliament, the government, the Constitutional Court of Ukraine, local state administrations, local representatives of the President of Ukraine, bodies of local self-government, as well as the territorial organization of the state.

At the same time, in its title, the formal-legal direction (designation), as well as in its terminology, this document looks extremely close to the one submitted in 2015 by the then President of Ukraine, P.Poroshenko, the Draft Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization of Power)”. However, in substance, the differences between the two draft laws are more than obvious. The emergence of constitutional initiatives of the Head of State regarding decentralization of power provoked lively debate both among the People’s Deputies of Ukraine and in the scientific and expert community.⁹⁶ At the same time, all this happened before the preliminary consideration of this draft law by the Parliament and, accordingly, with no assessment by the Constitutional Court of Ukraine for compliance with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

The following particular points of the draft law were of major concern in terms of possible negative consequences.

First, it is necessary to pay attention to the obvious tendency to increase the power of the head of state, in particular, by creating the so-called “presidential vertical” (representatives of the head of state in oblasts and okruhs, prefects), the desire to give the head of state the right

to “temporarily suspend the authority of the head of a community, of the composition of a community, of an okruh council, an oblast council at the submission of the prefect”, and the appointment (obviously, in their place) of a “temporary state Commissioner”. In addition, the suggested powers of prefects in some aspects look like reproduction of the so-called “general control by the prosecutor’s office” of the Soviet era.

Secondly, these are not entirely clear trends in the further development of local self-government, its levels, material and financial basis, status of communities, etc.

In particular, the future situation with the cities of Kyiv and Sevastopol, their territorial communities and, accordingly, the system (models) of local self-government in these cities is completely unclear.

The project does not envisage such an institution as “community head” among local government bodies, but only the “community council” as a representative body, and executive bodies of the community council. How will the mechanism of local self-government function in such a situation?

In addition, for the organization of local self-government, ensuring its capacity, sustainable development, guaranteeing equal opportunities for citizens (residents of specific territorial communities) regardless of their place of residence, etc., greater legal certainty would be required for the future constitutional novelty that “several neighboring communities form a okruh”. How will the process of uniting such communities be realized?

Thirdly, these are the proposals of the head of state regarding the change in the constitutional regulation of the system of the administrative-territorial composition of Ukraine. Of particular concern are proposals to: remove the list of oblasts from the text of the Constitution of Ukraine; transform “*rayons*” into “*okruhs*”, with the definition of the latter as “several neighboring communities”; withdraw the constitutional clause on Sevastopol; place the “order of formation, liquidation, establishment and change of boundaries, naming and renaming of communities, okruhs, oblasts” within the legislative level of regulation. These suggestions put together, in the context of hybrid warfare and the actual occupation of certain areas of Donetsk and Lugansk regions, illegal annexation of Crimea by the Russian Federation could lead to unpredictable consequences for the territorial integrity, unitary nature and sovereignty of Ukraine.

On December 27, 2019 the official web site of the Verkhovna Rada of Ukraine carried the so-called “revised draft” of the Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization of Power)” (Reg. No.2598), which omitted a significant portion of the provisions that caused justifiable concern, first of all, in the expert community, and among employees of local governments, city and village mayors, as well as local councilors.

⁹⁵ Ruling of the Constitutional Court of Ukraine in the case on the constitutional request of the Verkhovna Rada of Ukraine for a ruling on the conformity of the draft law “On Amendments to the Constitution of Ukraine (abolishing the advocates’ monopoly)” to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine. – The web site of the CCU, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/4_v_2019.pdf.

⁹⁶ Amendments to the Constitution on Decentralization: Community Heads and Experts Make a Joint Statement. – Decentralization, 19 December, 2019, <https://decentralization.gov.ua/news/12009>.

Subsequently, foreign partners of Ukraine, in particular the embassies of the Federal Republic of Germany and Canada, expressed their concerns on the content of the draft Law “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization of Power)” (Reg. No. 2598).

Thus, according to representatives of the German Embassy in Ukraine, the proposed changes “do not strengthen the rights of communities”,⁹⁷ and representatives of the Canadian Embassy in Ukraine stated that Canada “... shares the concerns of many local government leaders, civil society representatives and experts with regard to Draft Law No. 2598 that restricts democratic processes.”⁹⁸

On January 16, 2020, the President of Ukraine V. Zelenskyy withdrew his earlier draft law “On Amendments to the Constitution of Ukraine (on Decentralization of Power)” for further revision.⁹⁹

In total, of the seven draft laws on amendments to the Constitution of Ukraine initiated by the President of Ukraine V. Zelenskyy in 2019:

- three draft laws were recognized by the Constitutional Court as not complying with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine;
- on two draft laws, the Constitutional Court gave generally positive rulings (i.e. recognized them as agreeing with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine) but with serious reservations of the Constitutional Court;
- two draft laws were recognized by the Constitutional Court as meeting the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine: “On Amendments to Article 85 of the Constitution of Ukraine (concerning consultative, advisory and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine)”, and “On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the advocates’ monopoly). On January 14, 2020 both draft laws were preliminarily approved by the Verkhovna Rada of Ukraine.

The draft law on amendments to the Constitution of Ukraine concerning the decentralization of power, submitted to the Parliament by the President of Ukraine, was recalled by the Head of State from the Verkhovna Rada of Ukraine.

Judicial Reform

At the current stage of judicial reform in Ukraine, which envisaged amendments to the 2016 Constitution on justice, the process of reforming the legal framework and of internal and institutional transformations of the judicial system has actually been completed.

Adoption of new or substantial updating of the previously existing laws of Ukraine “On the Judiciary and Status of Judges”, “On Enforcement Proceedings” “On Bodies and Persons who Enforce Fulfillment of Judgments and Decisions of Other Bodies”, “On the High Council of Justice”, “On The Constitutional Court of Ukraine”, “On Amendments to the Economic Procedure Code of Ukraine, the Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Judiciary of Ukraine and other legislative acts” made it possible to select staff and to launch work in the updated Supreme Court, to complete, on a competitive basis, formation of the Constitutional Court of Ukraine and begin consideration of constitutional complaints, form the judiciary corps and launch the work of the Supreme Anti-Corruption Court.

The issues of forming the judiciary and the commencement of work of the Supreme Court on intellectual property issues, as well as the completion of the liquidation procedure of the Supreme Court of Ukraine, are still in the process of their realization. At the same time, it is important that the course of the judicial reform in 2016-2019 was widely discussed by both national and foreign experts,¹⁰⁰ and most of the constitutional transformations in the field of justice have received generally positive evaluations from Ukraine’s European partners.¹⁰¹

The newly elected Parliament started to continue the reform of the already “reformed” judiciary, having begun consideration of the Law of Ukraine “*On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Judicial System and Status of Judges’ and some laws of Ukraine concerning the activities of judicial governance*” (16 October 2019). However, the drafting of this document took place in the context of a lack of transparency. Since the passage of this draft law in the first reading, some of its provisions have provoked a backlash from the national judiciary,¹⁰² professional lawyers’ organizations,¹⁰³ business circles and representatives of the scientific and expert community.¹⁰⁴ Some foreign experts also expressed their concerns about possible negative consequences of the adoption of this law for the further development of judicial reform in Ukraine,¹⁰⁵ as well as a group of foreign ambassadors to Ukraine (EU, Canada, Germany, the UK, and the Managing Director of the EBRD in

⁹⁷ Twitter on the page of the German Embassy, <https://twitter.com/GermanyInUA/status/1217352681561501696>.

⁹⁸ Twitter on the page of the Embassy of Canada, <https://twitter.com/CanEmbUkraine/status/1217356874841980928>.

⁹⁹ The President discussed with MPs the issue of the decentralisation reform, 16 January 2020. – The official web site of the President of Ukraine, <https://president.gov.ua/news/prezident-obgovoriv-z-narodnimi-deputatami-pitannya-reformi-59297>.

¹⁰⁰ Ukraine 2016-2017: signs of progress and symptoms of disappointment (analytical estimates). – The Razumkov Centre Library, 2017, pp.13-14; Ukraine 2017-2018: new realities, old problems (analytical estimates). – The Razumkov Centre Library, 2018, pp.20-23; Ukraine 2018-2019: cautious optimism ahead of elections (analytical estimates). – The Razumkov Centre Library, 2019, pp.26-28.

¹⁰¹ Opinion on the procedure for the selection and appointment of judges to the Supreme Court in Ukraine with a focus on its compliance with the standards of the Council of Europe. – Council of Europe, <https://rm.coe.int/coe-opinion-competition-sc/168093d89e>.

¹⁰² Address of the Plenum of the Supreme Court to the President of Ukraine concerning the Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Judicial System and Status of Judges’ and some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance” adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine.– The official Web site of the Supreme Court, https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zvernennya_1.pdf.

¹⁰³ The Risks of Draft Law No.1008: APU Position. – Official site of the Ukrainian Bar Association, <https://uba.ua/eng/news/6861/>.

¹⁰⁴ Joint Statement by the European Business Association (EBA), the American Chamber of Commerce in Ukraine (the Chamber) and the Union of Ukrainian Entrepreneurs (EMS). – The Union of Ukrainian Entrepreneurs, 17 October 2019, <https://sup.org.ua/en/news/328>.

¹⁰⁵ Assessment of Draft Law No.1008 “On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governments” as to its Compliance with the Council of Europe Standards and Recommendations. – The official Web site of the Supreme Court, https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/1008_Council_of_Europe.pdf.

Eastern Europe and the Caucasus).¹⁰⁶ Therefore, a rather “cautious” reaction to the adoption of this document by the European Commission for Democracy through Law was almost expected.¹⁰⁷

Among the provisions of the aforementioned Law which cause generally negative reaction, are, first of all, rules on the re-selection of Supreme Court judges and their number’s reduction from 200 to 100, the reduction of the basic salary of judges of the Supreme Court, as well as the actual suspension of the work of High Judges Qualification Commission due to the establishment of a new procedure of its formation and substantial change of its legal status.

Thus, as for reducing the number of members of the Supreme Court and re-selecting its judges, the very reason for such changes remains unclear. After all, the procedure of formation of the composition of the “renovated” Supreme Court was completed very recently (at the end of 2017), and its quantitative composition was established due to the transition from “four-tier” to “three-tier” judicial system (courts of original jurisdiction and of appeal, and the Supreme Court with specialized cassation courts within its structure).

The very selection of judges to the new Supreme Court was a test for the new democratic and maximally open procedures, and became the subject of wide public debate. In the end, all judges of the Supreme Court of Ukraine were dismissed. Then a new competition was held, and only those judges who passed the new competition were reassigned. The very procedure for selecting new judges of the Supreme Court was based on the Final Provisions of the Constitutional Amendments on Justice (2016).

The “three-tier system” should promote the efficiency of the judiciary, improve the sustainability and coherence of the case law; such reform of the judiciary was welcomed by Ukraine’s European partners, as it was intended to promote the efficiency, unity and coherence of the national legal system on the basis of democracy, transparency and social responsibility.

In the current situation in Ukraine in connection with the forthcoming reduction of the Supreme Court, the actual state of litigation of the cases is of great importance. In fact, since the beginning of the work of the “renovated” Supreme Court (December 15, 2017), 77,227 cases have been referred to it, which have not been considered by the higher specialized courts and the Supreme Court of Ukraine. Since then, the Supreme

Court has received an average of 360 cases per day. In total, from December 2017 to October 2019, the Supreme Court passed 169,777 rulings, and as of October 24, 2019, the balance of pending complaints and applications was 58,236.¹⁰⁸

The very existence of such backlog, given the substantial number of new cases, may result in the Supreme Court not always being able to administer justice within reasonable time. In certain situations, given the importance of each case to its participants, such a delay in the administration of justice is equal to refusing to pursue it. Therefore, reducing the number of judges of the Supreme Court (by half) can lead to a significant decrease in the number of cases they are able to consider. In addition, any reduction of Supreme Court judges should be preceded by a certain revision of the provisions in its jurisdiction and the proper staffing of lower courts to ensure access to justice and stable operation of the national judicial system as a whole.

On the other hand, the envisaged reduction of the basic salary of a judge of the Supreme Court (reduction of judges’ remuneration), envisaged by the Law, largely does not meet the basic international standards of guaranteeing the independence of judges.¹⁰⁹

Such a decrease of judges’ remuneration also contradicts the prescriptions of several decisions of the Constitutional Court of Ukraine regarding the inadmissibility of reducing the guarantees of independence of judges, as well as not providing by the state of the proper conditions for the administration of justice.¹¹⁰

The Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Judiciary and the Status of Judges’ and Some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance Bodies” effectively suspended the activity of the High Qualifications Commission of Judges, established a new procedure for its formation and substantially changed the legal status of the latter. At the same time, the fact that the Law terminated the powers of the “old” composition of the High Qualifications Commission of Judges without waiting for the completion of the procedure for forming its new composition is perceived in an extremely negative way. In fact, such a “break” effectively halted the important process of qualifying judges and competitions for courts of original jurisdiction and of appeal. The decision of the legislator to subordinate the “new” High Qualifications Commission of Judges to the unreformed (“old”) High Council of Justice is also deemed ill-considered

¹⁰⁶ Official Letter from the Diplomatic Corps in Ukraine on Draft Law No.1008. – The official Web site of the Supreme Court, <https://supreme.court.gov.ua/supreme/dialities/1008/803017/>.

¹⁰⁷ European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) Ukraine opinion on amendments to the legal framework governing the Supreme Court and judicial governance bodies. Adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session (Venice, 6-7 December 2019). – [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD\(2019\)027-e_Ukraine](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD(2019)027-e_Ukraine). – Opinion on the Legal Framework in Ukraine governing the Supreme Court and judicial self-governing bodies, adopted by the Venice Commission at its 121st Plenary Session, Venice, 6-7 December, 2019, https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD%282019%29027&fbclid=IwAR2Btt5yAq7NIYXVEyOPj_aSR8xAy4gzFwNMTAPMhs2RT2xqhgVXqhgVXqhgVq.

¹⁰⁸ Appeal of the Plenum of the Supreme Court to the President of Ukraine concerning the Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Judicial System and Status of Judges’ and some Laws of Ukraine on the Activity of Judicial Governance” adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine. – Official Web site of the Supreme Court, https://supreme.court.gov.ua/userfiles/media/Zvernennya_1.pdf.

¹⁰⁹ Montreal Universal Declaration of Independence of Justice 1983; Opinion No.1 (2001) of the Advisory Council of the European Courts on Standards of Judicial Independence and Judges’ Non-replacement and the Montreal Universal Declaration on the Independence of Justice (First World Conference on the Independence of Justice, Montreal, 1983). – Yevropeyski ta mizhnarodni standarty u sferi sudochynstva, Kyiv, 2015, pp.106-111; Opinion No.1 (2001) of the Advisory Council of European Judges for the Committee of Ministers of the Council of Europe on standards for the independence of the judiciary and non-replacement of judges, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a52.

¹¹⁰ Ruling of the Constitutional Court of Ukraine No.4 dated 18 June 2007, No.11 dated 4 December 2018.

At the same time, the changes made by the legislator “regarding the activity of judicial governance bodies” did not address the problematic issues that clearly emerged in the process of the judicial reform. Among them, the issue of organizing a proper “cooperation” of the Public Council of Integrity on the one hand and the High Council of Justice/High Qualifications Commission of Judges on the other. The sources of the conflict include the problem of inequality in pay, the amount of social guarantees between members of the High Council of Justice who are acting judges and those members of the Council who, for example, are legal scholars. However, if the latter situation occurs only because of the ordinary legislative “omission”, then in the first case, constant confrontation between the Public Council of Integrity and the High Council of Justice has in its root a serious methodological error in the field of legislative regulation of the relevant social relations.

The uncertainty of a number of normative provisions of the aforementioned Law, as well as unpredictability of their impact on further development of judicial reform in Ukraine, led to the Constitutional submission of the Supreme Court regarding the conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of certain provisions of the Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Judiciary and the Status of Judges’ and some of the laws of Ukraine regarding the activity of judicial governance bodies.” The constitutional proceedings in this case have been opened and are being prepared for consideration at the plenary session of the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine.¹¹¹

The Constitutional Court of Ukraine

In 2019, the Constitutional Court of Ukraine issued nine rulings on the conformity of draft laws amending the Constitution of Ukraine to the requirements of Articles 157 and 158 of the Basic Law of the State,¹¹² and twelve rulings were made by the Grand Chamber of the Constitutional Court of Ukraine,¹¹³ with seven rulings by its senates on constitutional complaints.¹¹⁴

The expert community had a mixed perception of the rulings of the Constitutional Court of Ukraine on compliance with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine of draft laws on granting the right of legislative initiative directly to the people, as well as on the reduction of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine from 450 to 300 people’s deputies and affirming the proportional electoral system in the Basic Law.

After all, in this situation there was a lack in the constitutional submissions of proper argumentation of the necessity of introducing exactly such amendments to the Basic Law of the state, and some of the constitutional amendments proposed by the head of state contained legal uncertainty. Hence, the fulfillment of the constitutional obligation of Ukraine to prevent the restriction of human rights and freedoms (Part One of Article 157 of the

Constitution of Ukraine) in making such amendments to the Basic Law of the State will not be guaranteed.

The resolution of the Constitutional Court of Ukraine of May 14, 2019 dismissed Shevchuk S.V. from the position of a judge of the Constitutional Court of Ukraine. The reason was S. Shevchuk’s “substantial disciplinary misconduct, gross and systematic neglect by him of his duties” (paragraph 3 of Part Two of Article 149-1 of the Constitution of Ukraine). This, according in the opinion of the Standing Commission on Regulation and Ethics of the Constitutional Court of Ukraine, made it evident that he was not adequate for the position of a Judge of the Constitutional Court of Ukraine.¹¹⁵

As of December 31, 2019, the Constitutional Court of Ukraine was composed of 15 judges. Three posts of judges of the Constitutional Court remain vacant: two under the quota of the Verkhovna Rada of Ukraine, and one under the quota of the Congress of Judges of Ukraine.

The Prosecutor’s Office

On August 29, 2019, the President of Ukraine V. Zelenskyy appointed Ruslan Ryaboshapka Prosecutor General, which in a short time was followed by dramatic changes in the leadership of prosecutors’ structures at different levels. In particular, four (out of five) new Deputy Prosecutors General were appointed within a few weeks; only the Deputy Prosecutor General, the Head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office, appointed to this position according to the results of competitive selection in 2015, remained in his post.¹¹⁶

At the same time, a significant part of the provisions of the basic law “On the Prosecutor’s Office” were updated.¹¹⁷

MAIN NOVELTIES OF THE PROSECUTORS’ SYSTEM LAW

In accordance with the legislative changes, the Prosecutor’s Office of Ukraine is being established: the Prosecutor General’s Office, the Oblast Prosecutor’s Offices, the Okruh Prosecutor’s Offices, and the Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office.

Provisions on “military prosecutor’s offices” as part of the general system of the prosecutor’s office were removed; instead a clause was introduced whereby “if necessary, by the decision of the Prosecutor General, specialized prosecutor’s offices may be formed with the rights of a structural unit of the Office of the Prosecutor General, with the rights of oblast prosecutor’s offices, with the rights of a department of oblast prosecutor’s office, with the rights of okruh prosecutor’s office, with the rights of a department of okruh prosecutor’s office”.

The list, formation, reorganization and liquidation of specialized prosecutor’s offices, definition of their status, competence, structure and staffing list shall be carried out by the Prosecutor General”(Article 7 of the Law).

The requirement for being a professional in the sphere was returned to the legislative requirements for holding the position of Prosecutor General. From now on, again, a citizen of Ukraine can be appointed to the position of Prosecutor General if this person has higher legal education and work experience in the field of law for at least ten years (Paragraph 3 of Article 40 of the Law).

¹¹¹ The official web site of the Constitutional Court of Ukraine, <http://www.ccu.gov.ua/novyna/konstytucijni-podannya-stanom-na-28-grudnya-2019-roku>.

¹¹² The official web site of the Constitutional Court of Ukraine: Rulings of the CCU (Grand Chamber), 2019.

¹¹³ The official web site of the Constitutional Court of Ukraine: Decision of the Constitutional Court (Grand Chamber), 2019.

¹¹⁴ Official Web site of the Constitutional Court of Ukraine: Decision of the CCU of the First Senate; The decision of the CCU of the Second Senate.

¹¹⁵ The ruling of the CCU on the dismissal of S.Shevchuk from the position of a Judge of the CCU, 14 May 2019. – The official web site of the Constitutional Court of Ukraine, http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_nc_2019_0.pdf.

¹¹⁶ The Prosecutor General’s Office, <https://www.gp.gov.ua/en/leadership>.

¹¹⁷ Amendments to certain legislative acts of Ukraine on priority measures for the reform of the prosecuting authorities. The Law of Ukraine.

The Office of the Prosecutor General is designated as a higher level prosecutor's office for oblast and okruh prosecutor's offices, while oblast prosecutor's offices are a higher level prosecutor's offices for okruh prosecutors located within the administrative and territorial unit within the territorial jurisdiction of the relevant oblast office (Paragraph 4 of Article 7 of the Law).

The Office of the Prosecutor General shall organize and coordinate the work of all bodies of the prosecutor's office, ensure the proper functioning of the Unified Register of Pre-trial Investigations and its conduct by the bodies of pre-trial investigation, define a uniform procedure for reporting on the state of crime and the work of the prosecutor (Article 8 of the Law).

In accordance with the "Final and Transitional Provisions" of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Priority Measures for the Reform of Prosecutor's Bodies" all prosecutors who, at the time of the Provisions' entry into force, worked in the Prosecutor General's Office of Ukraine, regional and local prosecutor's offices, as well as in the military prosecutor's offices were considered to have been personally warned in due course about their possible dismissal on the basis of Paragraph 9 of Part One of Article 51 of the Law of Ukraine "On the Prosecutor's Office" ("liquidation or reorganization of the prosecutor's office in which the prosecutor holds office, or in case of reduction of the number of prosecutors of the prosecutor's office").

They could be transferred to the position of prosecutor in the Office of the Prosecutor General, oblast prosecutor's offices, okruh prosecutor's offices only if they successfully pass the certification, which is carried out in accordance with the procedure provided for in this section. The same applies to investigative bodies of the prosecutor's office.

Appraisal of prosecutors was conducted by personnel commissions of the Office of the Prosecutor General, personnel commissions of the oblast prosecutor's offices. The subject of the appraisal was the evaluation of professional competence of prosecutors, their professional ethics and integrity. It included the following steps: 1) passing the exam in the form of anonymous written test or in the form of anonymous test using computer equipment in order to identify the level of knowledge and skills in applying the law, the suitability to exercise the powers of prosecutor; 2) conducting an interview to determine the prosecutor's compliance with the requirements of professional competence, professional ethics and integrity.

At the same time, for the interview, the personnel commissions were entitled to receive the necessary information from all prosecutor's offices, from the Council of Prosecutors of Ukraine, the Secretariat of the Qualification and Disciplinary Commission of Prosecutors, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the State Bureau of Investigations, the National Agency for the Prevention of Corruption, for the purposes of the appraisal, about the prosecutor.

At the same time, natural and legal persons, public authorities, local self-government bodies had the right to submit to the relevant personnel commissions information

that could bear testimony to the prosecutor's failure to meet criteria of competence, professional ethics and integrity.¹¹⁷

The organization of appraisal of prosecutors who submitted applications for competitive selection for positions in the Office of the Prosecutor General took place during October-December 2019 and revealed both its strengths and weaknesses. Of the 1,082 candidates,¹¹⁸ who initially expressed a desire to participate in the competitive selection for positions in the Prosecutor General's Office, the necessary procedures were successfully completed by only 610 prosecutors.¹¹⁹

At the same time, the approach to conducting a "total" re-certification of prosecutors of all levels had a mixed reaction, first of all, from law enforcement officials.

The Law Enforcement Reform

The State Bureau of Investigations

The first year of functioning of the State Bureau of Investigations (*DBR officially started its work in November 2018*), is remembered not only for carrying out the necessary administrative and procedural measures to ensure its activities, significant work on the formation of the administrative apparatus, and personnel appointments. Unfortunately, this period of the DBR's work was accompanied by excessive (as for the state law enforcement body) media activity of its leadership and numerous scandalous stories.

The work of the DBR itself during this time provoked mixed reaction both in the professional (law enforcement) community of the country and among the broad circles of the Ukrainian society. Indeed, against the background of the actual lack of practical results of work on "prevention, detection, termination, disclosure, and investigation" of crimes committed by officials who hold particularly responsible positions "in the state, judicial and law enforcement structures" (defined by law as being within the scope of the DBR's tasks¹²⁰), the emergence of "information" on periodic "consultations" on specific criminal proceedings of the DBR leadership with individual representatives of the President's Office caused great surprise in the Ukrainian society.

At the same time, regardless of the processes directly related to the formation of the DBR, the establishment of its professional activity, the formation of human resources, etc., almost immediately after the early (2019) parliamentary elections, the so-called "renovation" procedure of the State Bureau of Investigations started. Although there was no clear legitimate reason for the immediate "personnel reboot" of the DBR (as well as in the situation of early re-election of the members of the Central Election Commission), there was no corresponding draft law at the beginning of September 2019 submitted by the head of state to the Verkhovna Rada of Ukraine.¹²¹

¹¹⁸ Nearly two hundred prosecutors failed the first exam. – Ukrinform, 24 October 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2805305-persij-ispit-zavalili-majze-dvi-sotni-prokuroriv.html>.

¹¹⁹ GPU Announces Results of the Final Stage of Appraisal of Prosecutors. – Legal Hub, 20 December 2019, <https://legalhub.online/pravoohoronnii-organy/gpu-oprylyudnyla-rezultaty-zavershalnogo-etapu-atestatsiyi-prokuroriv/>.

¹²⁰ On the State Bureau of Investigation. The Law of Ukraine.

¹²¹ Draft Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine 'On the State Bureau of Investigations' on the improvement of the work of the State Bureau of Investigations".

On December 3, 2019, the Verkhovna Rada adopted the Law “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On the State Bureau of Investigations’ on the improvement of the work of the State Bureau of Investigations”, signed by the President of Ukraine on December 24, 2019, and officially published in the “*Holos Ukrayiny*” newspaper on December 26, 2019.

According to its provisions, the State Bureau of Investigations becomes “a state law enforcement agency entrusted with the task of preventing, detecting, terminating, disclosing, and investigating crimes within its competence” (Article 1 of the Law).

In doing so, the head of the DBR was given the right to independently lead this body without sharing powers with his deputies. The previous provisions of the Law on the competition for filling of the positions of deputy directors of the DBR were removed, and the Director of the DBR has since been granted the right to independently appoint and dismiss his deputies.

According to the “Final and Transitional Provisions” of the Law, “the powers of the Director of the State Bureau of Investigations, the First Deputy Director of the State Bureau of Investigations, and the Deputy Director of the State Bureau of Investigations shall be terminated early.”

In the future, the new head of the DBR should be appointed by the head of state upon submission of the competition commission, instead the participation of the Prime Minister in the appointment of the DBR Director is no longer envisaged.

On December 27, 2019, the President of Ukraine dismissed R. Truba from the position of Director of the State Bureau of Investigations. On the same day, by another decree, he appointed I. Venediktova the Acting Director of the State Bureau of Investigations. One of the first decisions of the new DBR leadership was to initiate full review of the DBR’s previous work (it is planned, in particular, to carry out measures of state external financial control by the Accounting Chamber of Ukraine; the State Auditing Service of Ukraine is to audit financial and economic activities and the lawfulness of public procurement; the National Public Service Agency of Ukraine will verify the facts of the illegal dismissal of employees of the DBR, established by courts, etc.).

The Acting Director of the State Bureau of Investigations, after her appointment (according to the official message of the DBR), actively held various kinds of meetings, consultations, and other administrative activities.¹²² In this situation it is worth attention that at the time of her appointment as Acting Director of the State Bureau of Investigations, Ms Venediktova was a People’s Deputy of Ukraine, the Chairperson of the Committee on Legal Policy and Justice. However, Ms Venediktova relinquished her powers as a People’s Deputy of Ukraine no earlier than on the nineteenth day of exercising her new duties as the Director of the State Bureau of Investigations.¹²³

It should also be noted that the signing by the President of Ukraine of the Law “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On the State Bureau of Investigations’ in order to improve the work of the State Bureau of Investigations” (24.12.2019) took place after the publication of the ruling of the Constitutional Court of Ukraine in the case

of the constitutional request of the Verkhovna Rada of Ukraine for a ruling on the conformity of the draft law “On Amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (concerning the consolidation of powers of the President of Ukraine to create independent regulatory bodies, the National Anti-Corruption Bureau, appoint and dismiss the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine and the Director of the State Bureau of Investigations)” (Reg. №1014) with Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (December 16, 2019). In this document, in particular, the Constitutional Court of Ukraine declared that the power of the President of Ukraine to appoint and dismiss the Director of the State Bureau of Investigations was not in conformity with the Constitution of Ukraine.¹²⁴

In such circumstances, the signing by the President of Ukraine of the Law “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On the State Bureau of Investigations’ in order to improve the work of the State Bureau of Investigations”, at least, causes some surprise. After all, Part 1 of Article 11 of this Law establishes a procedure according to which “the Director of the State Bureau of Investigations is appointed to the post by the President of Ukraine upon submission of the commission for the competition for the position of the Director of the State Bureau of Investigations.” Such actions of the head of state clearly do not agree with the constitutional prescriptions of Part 2 of Article 102 of the Basic Law of the state, according to which “The President of Ukraine is a guarantor of state sovereignty, territorial integrity of Ukraine, **observance of the Constitution of Ukraine** (*underlined by the editor*), rights and freedoms of man and citizen”.

The negatively resonant nature of the competition for the replacement of deputy directors of this department had not contributed to strengthening the reputation of the DBR either. The contest itself was conducted right during the New Year holidays in a non-transparent manner, and its winners were a former lawyer of Mr Yanukovich, and a person associated with the current Acting DBR Director, both connected to Kharkiv region.¹²⁵

The Security Service of Ukraine

Among the state law enforcement agencies (“the bodies with law-enforcement functions”) in 2019, the Security Service of Ukraine had seen the least changes in the legal regulation of its activities. On June 6, 2019, by the Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Implementation of Acts of the European Union’s Legislation in the Field of Technical Regulation”, Article 24 of the Law of Ukraine “On the Security Service of Ukraine” was supplemented by specific provisions under which the SBU is obliged to “carry out the function of technical regulation in the field of special technical means for obtaining information from communication channels and other technical means of covert gathering of information”.

Meanwhile, the leadership of the Security Service of Ukraine has been completely changed following the regular presidential and early parliamentary elections in

¹²² The official web site of the State Bureau on Investigation, <https://dbr.gov.ua/news>.

¹²³ The official web site of the Verkhovna Rada of Ukraine, <https://rada.gov.ua/news/hpz9>.

¹²⁴ Decision of the Constitutional Court No.7 16 December 2019. – The official web site of the CCU, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/7_v_2019.pdf.

¹²⁵ See: Mokryk D. The contest to the DBR was won by an SBU man who is connected to Venediktova through his wife. – Bihus.info, 28 January 2020, https://bihus.info/konkurs-do-dbr-vygrav-sbushnyk-povyazanyj-iz-venediktovoyu-cherез-druzynnu/?fbclid=IwAR1vryxFeyqotV1-QEqNpNbuV1Kvrb1mY99fJ3-KpROHmVrUDK_nEPgZYdM.

2019. On May 22, 2019, by the Decree of the President of Ukraine V.Zelenskyy, I. Bakanov was appointed to the position of the First Deputy Head of the Security Service of Ukraine, Head of the Main Directorate for Combating Organized Crime and Corruption on 29 August 2019, the Verkhovna Rada of Ukraine appointed him to the post of the Head of the Security Service of Ukraine. In the same period, new deputy heads of the Security Service of Ukraine were appointed by the President.

The new leadership of the Security Service of Ukraine immediately declared its intention to reform the Security Service of Ukraine. The priority areas should be the rejection of features, inappropriate for public security in democracies, making impossible investigation of crimes that do not pose an immediate threat to the national security of Ukraine; expanding the counterintelligence direction of the SBU; introducing a more “flexible” structure of the service, as well as reducing and reloading its personnel; increasing wages of the service’s personnel; removing political bias from the governing vertical of the SBU.

Special attention is paid to the necessity of transition to the system of appointment of the head of the SBU for a term that will not coincide with the term in office of the head of state. In addition: it is planned to significantly strengthen in the future the work on the improvement of international cooperation, exchange of information with the “partner special services” of other countries; improve the formation of a system of democratic civilian control over the SBU’s work and, in particular, strengthen its work on respect for the rights and legitimate interests of natural and legal persons; and making impossible manifestations of pressure of bodies and officials of the Security Service of Ukraine on entrepreneurs.¹²⁶

However, the declared intentions of the new leadership of the SBU have not yet been implemented in practice. This process obviously requires primarily qualitative changes according to the Law “On the Security Service of Ukraine.” However, the relevant draft law (the concept of which was presented at a meeting of the respective parliamentary committee in the second half of 2019) has not been submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine

Anti-Corruption Reform

The prolonged confrontation between the *National Anti-Corruption Bureau* and the *Specialized Anti-Corruption Prosecutor’s Office*, which generally had a negative impact on the public’s assessment of the state of anti-corruption reform in Ukraine¹²⁷ has gradually lost its acuteness in the second half of 2019.

A peculiar confirmation of the latter was the joint press conference of the NABU’s and the SAP’s leaders, A. Sytnik and N. Kholodnytsky on the topic: “Report on NABU and SAP work in the first half of 2019: achievements and challenges” (09/09/2019), the spotlight of which were exclusively issues of organizing the work of anti-corruption bodies, outlining ways to improve the work of the NABU and the SAP, as well as summarizing their activities for the first half of 2019.¹²⁸ Remarkably, the highest officers of the NABU and the SAP expressed their common hope for the start of the work of the Anti-Corruption Court which would begin consideration of cases brought before it.

At the time of the above-mentioned joint press conference, there were 760 criminal proceedings being processed by the NABU and the SAP, within the framework of the investigation of which 140 persons were reported suspected; 215 cases of misconduct of 372 persons were brought to court.¹²⁹ Three months later (November 30, 2019), the anti-corruption bodies suspected 221 persons of criminal corruption offenses, which were investigated by the detectives of the National Bureau under the procedural guidance of the SAP within 836 criminal proceedings.

At the same time, 237 cases were brought to court, in which 418 persons were charged. In the last quarter of 2019, resonant actions of the NABU and the SAP included catching red-handed and detaining an employee of the Office of the President on suspicion of unlawful gain, within an organized criminal group, of \$300,000 from an individual for assisting in the appointment to a leading position in the NJSC Naftogaz of Ukraine, as well as the completion of the pre-trial investigation in criminal proceedings over the seizure of more than 300 million cubic meters of natural gas of NJSC Naftogaz Ukraine and submitting the charge by the prosecutors of the SAP to the Supreme Anti-Corruption Court to consider the case.¹³⁰

At the same time, the NABU Director A. Sytnik himself was among those who were entered into the Unified State Register of persons who committed corruption or corruption-related offenses, based on the decision of the Rivne Court of Appeal of December 13, 2019, under Part 1 of Art. 172-5 of the Code of Administrative Offenses of Ukraine, “Violation of statutory restrictions on receiving gifts”.¹³¹ This fact will obviously not help improve public confidence in the agency headed by A. Sytnik.

¹²⁶ The concept of a new version of the Law on the Security Service of Ukraine was presented by a special service to the Committee of the Verkhovna Rada of Ukraine. – The official web site of the SSU, 1 October 2019, <https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/6557#2A18taez.dpbs>.

¹²⁷ Activities of anti-corruption bodies (NABU and SAP). Ukraine 2018-2019: cautious optimism in the run-up to the elections (analytical estimates), 2019, p.28-29.

¹²⁸ Briefing of Sytnik and Kholodnytsky. – Channel 24, 9 September 2019, https://24tv.ua/brifing_sitnika_ta_holodnitskogo_pro_shho_govorili_n1190221.

¹²⁹ 140 persons suspected of corruption. – The official web site of the National Anti-Corruption Bureau, 9 September 2019, <https://nabu.gov.ua/novyny/140-osib-pidozryuyut-u-korupciyi-nabu-i-sap-pidsumky-roboty-za-serpen-2019-roku>.

¹³⁰ Among the documents in these cases are, in particular, indictments concerning: a former Minister, who is charged with declaring false information for four years (2015, 2016, 2017 and 2018), namely failure to provide information on the existence of financial obligations to the tune of almost \$1.25 million US; a former official of the National Anti-Corruption Agency, who is accused of failing to declare a fortune of more than UAH 544,000; a former head of one of the regional state administrations, who did not declare a fortune of UAH 35 million and UAH 8 million for 2016 and 2017, respectively, and did not submit the declaration for 2015 at all; a former Deputy Minister of Environment of Ukraine, who had not provided in the declarations for 2015 and 2016 the information on close relatives who owned property worth more than \$6.9 million US, and others. See: <https://nabu.gov.ua/novyny/237-sprav-u-sudi-836-u-roboti-rezultaty-nabu-na-kinec-lystopada>.

¹³¹ The United Register of persons convicted of corruption, <https://corruptinfo.nazk.gov.ua/>.

On October 2, 2019, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Ensuring the Effectiveness of the Institutional Mechanism for Preventing Corruption”, provisions of which substantially altered the procedure for forming and organizing the work of the *National Anti-Corruption Agency (NAZK)*.

Thus, instead of five members of the NAZK management (provided for by the previous legislative provisions), the position of the NAZK Chairperson was established, to be appointed and dismissed by the Cabinet of Ministers for a term of 4 years and without a possibility to hold this position for two consecutive terms.

At the same time, one of the reasons for their dismissal may now be the conclusion of a commission that will conduct an independent evaluation of the NAZK’s activities. The NAZK Chairperson may have three deputies, whom the Chairperson appoints and dismisses.

The final provisions of the Law stipulate that from the date of its entry into force the powers of the members of the National Agency for the Prevention of Corruption, of the head of the apparatus, of the deputy heads of the apparatus of the National Agency for the Prevention of Corruption or persons fulfilling their duties, of members of the Public Council at the National Council for the prevention of corruption are terminated early, and the Cabinet of Ministers of Ukraine, within two months from the entry into force of the Law, shall organize the competition for the position of the Head of the National Agency for the Prevention of Corruption.

On December 16, 2019, the selection committee elected Oleksander Novikov the Chairperson of the National Anti-Corruption Agency (with all the members of the commission, consisting of three representatives from the government and three representatives of international organizations, voting for him).¹³² By Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 2-r of January 15, 2020, O. Novikov was appointed Chairperson of the National Anti-Corruption Agency for the term of four years.

At the end of 2019, the NAZK completed the analysis of 272 reports of political parties on assets, income, expenses and liabilities of financial nature, submitted in the third quarter of that year. According to the results of the analysis, information on the contributions was made public, as well as on the expenses of political parties that received state funding for their statutory activities and other political parties (“Radical Party of Oleg Lyashko”, “European Solidarity”, “All-Ukrainian ‘Batkivshchyna’ Association”, “Opposition Bloc”, “‘Samopomich’ Association”, “Popular Front”, “Opposition Platform - For Life”, “Groysman Ukrainian Strategy”, “Ukrainian Patriots’ Association – UKROP”, “All-Ukrainian ‘Svoboda’ Association”, “Servant of the People”, “Voice”).¹³³

Reducing the “acuteness” of relations between the NAZK and the SAP does not substitute for the performance of their basic tasks in the anti-corruption sphere, as well as changes in the legislation on NAZK or replacement of its leader do not guarantee improvement of its work. It is high time for all anti-corruption bodies to perform their core missions, set by the current legislation, and to observe legal requirements in their actions.

Local Government Reform

The local government reform related to the decentralization process has been ongoing in Ukraine since 2014. An important component of this is the creation of effective and economically viable Amalgamated Territorial Communities (ATCs), operating on the principle of subsidiarity. According to the main statistical indicators, during 2019, the dynamics of amalgamation of territorial communities preserved the trends of 2015-2018.

As of the end of 2019, there were 1,029 ATCs in Ukraine, with 11.7 million residents (33.3% of total population). ATCs cover 44.2% of the country’s total area. At the same time, the Government’s prospective plans envisage the creation of 1,441 ATCs that would unite 39.2 million people and 90.3% of the country’s total area)¹³⁴ (see Diagram *Dynamics of ATCs creation in 2015-2019*).

The real functioning of local self-government within the framework of already established ATCs is only possible after the election of local mayors (in rural and urban ATCs) and deputies of local councils (in urban ATCs). By the end of 2019, elections were held in 936 ATCs, and another 49 were awaiting a decision by the CEC. At the same time, the results of decentralization should be consolidated by the next local elections. In November 2019, Speaker of the Parliament D. Razumkov announced that general local elections will be held in the autumn of 2020.¹³⁵ In December 2019, he announced the completion of decentralization reform “in the near future” and the holding of local elections under the new system.¹³⁶

As the process of decentralization involves delegating a number of powers to local governments (in particular, to the level of ATCs), the electoral struggle for representation in local governments becomes more principled. Results of the elections significantly depend on the balance of power in the country, in particular on the level of centralization around the “presidential vertical”.

The last regular local elections were held in October 2015; however, during 2016-2019, there were also several relatively massive stages of local council elections in newly created ATCs (the so-called “first”, as well as additional elections in the case of an ATC expansion), which makes it possible to trace the overall dynamics of different political forces at the local level.¹³⁷

¹³² Oleksander Novikov will be the Chairperson of the NAZK. – BBC Ukraine, 16 December 2019, <https://www.bbc.com/ukrainian/news-50807074>.

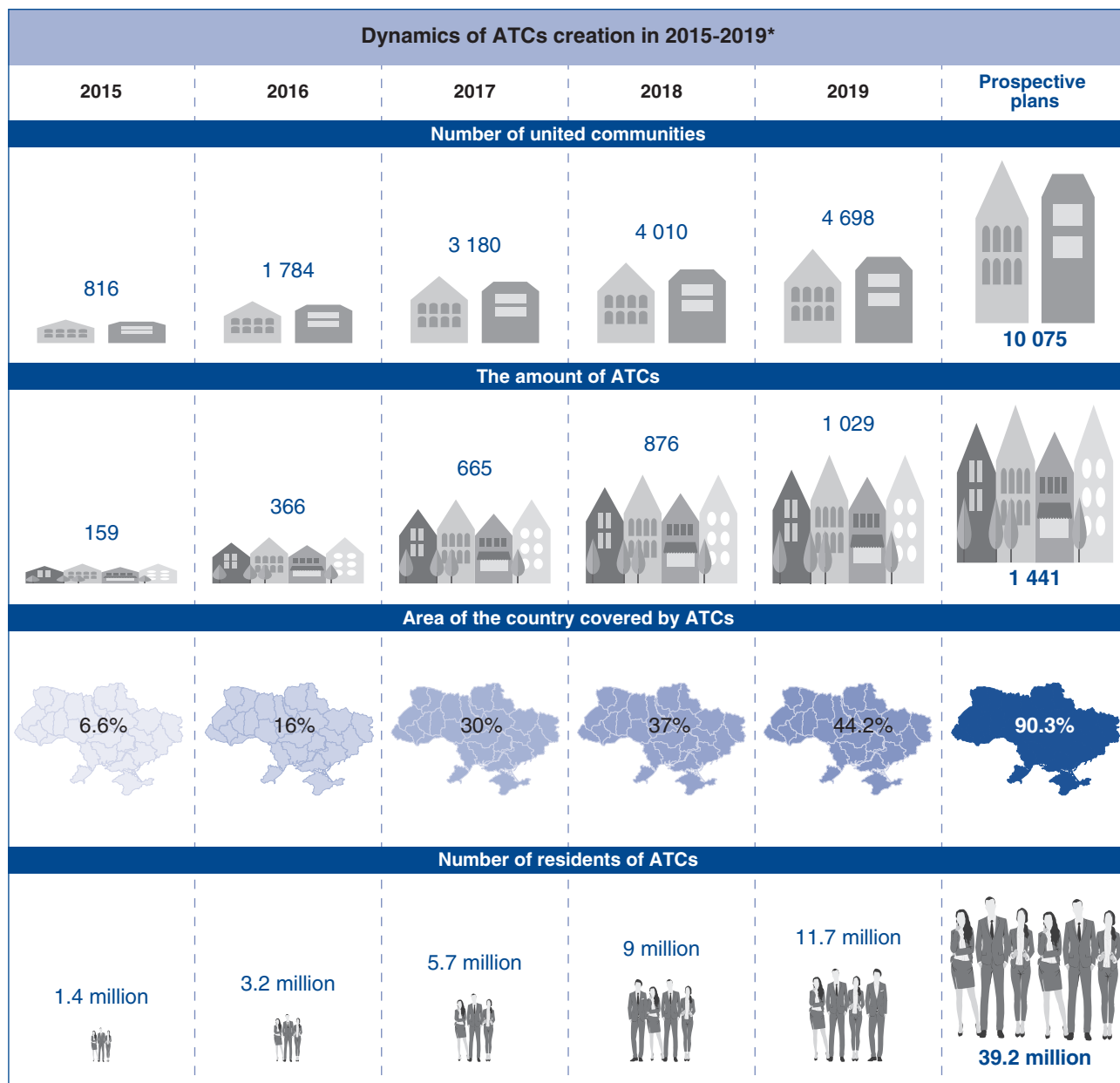
¹³³ See: The NAZK analysed reports of the political parties (3Q, 2019). – Official web site of the NAZK, 15 January 2020, <https://nazk.gov.ua/en/novyny/nazk-zdijnylo-analiz-zvitiv-politychnyh-partij-za-iii-kvartal-2019-roku/>.

¹³⁴ Monitoring the Decentralization and Local Government Reform Process (as of 10 January 2020). – Decentralization, <https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/526/10.01.2020.pdf>.

¹³⁵ The local elections in Ukraine will be held in the fall of 2020. – Chairman of the Verkhovna Rada, <https://decentralization.gov.ua/news/11876>.

¹³⁶ Razumkov announces the end of decentralization in the near future. – Ukrayinska Pravda, 9 December 2019, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/9/7234259/>.

¹³⁷ It should be borne in mind that the data for 2016-2019 do not represent the regions evenly, since elections were scheduled as individual ATCs were formed (and the pace of their formation varies significantly in different areas).



* Excluding temporary occupied territories.

In 2015-2018, we can distinguish two political parties that led by the number of seats won in local councils: “Batkivshchyna” and “Petro Poroshenko’s Bloc”, later renamed “European Solidarity”.

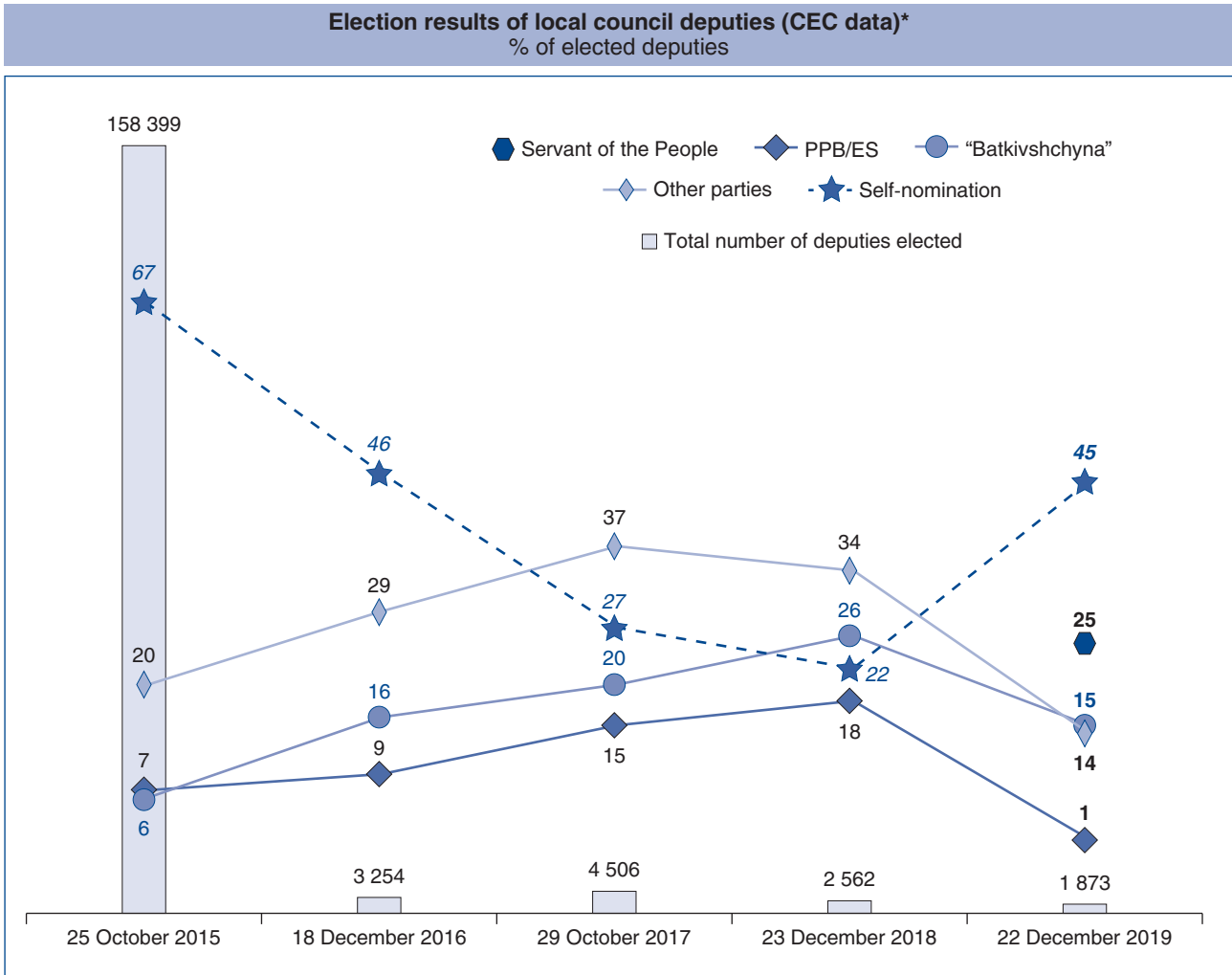
At the regular local elections in 2015, the preference for these parties was expressed rather poorly (7% and 6% of seats won respectively, while the closest competitor, “Opposition Bloc”, received 3% of seats), but there is a steady upward trend in the representation of “Batkivshchyna” and the PPB in local councils (up to 26% and 18% of seats won in the December 23, 2018, elections). Instead, the proportion of self-nominated candidates among the newly elected deputies of local councils has been steadily declining (see Diagram *Election results of local council deputies*).

In the first local elections on December 22, 2019 (as well as in by-elections held on the same day), the “Servant of the People” Party won 25% of the seats, while “Batkivshchyna” received 15%, and “European Solidarity” only 1%. The share of mandates received by self-nominees is 45%.

Based on this, it can be expected that in the case of national elections to local governments, the “Servant of the people” party will have the largest representation in them, but not dominant at all.

“Batkivshchyna” maintains a sufficiently high electoral capacity at the local level, which in the long run allows it to become an important situational partner of the authorities at the local level, or vice versa, to form numerous centers of opposition in local councils.

Other parties’ prospects are much more modest. The fact that nearly half of the seats were won by self-nominated candidates indicates a rather weak party influence at the local level. This is likely to be due to the decrease in parties’ funding and the curtailment of their regional networks in the aftermath of the parliamentary elections.



* Data of the Central Election Committee.

Overall, actions and statements of government officials indicate that efforts are being made to accelerate the process of decentralization and to bring it closer to completion. On December 1, 2019, the Minister for Development of Communities and Territories A. Babak noted that the term of voluntary amalgamation of settlements in communities would last until about February 2020.¹³⁸ However, on December 20, the Law “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Voluntary Amalgamation of Territorial Communities’” came into force.¹³⁹ This law provides that community amalgamations will continue solely according to prospective plans. The law also states that prospective plans will be developed by Oblast state administrations and approved by the Government. This means that the creation of prospective plans will no longer involve a stage of approval of these documents by Oblast councils.

An important component of decentralization reform is introducing amendments to the Constitution, in particular those that relate to the method of appointment and the extent of powers of executive bodies at rayon and

oblast level (see the relevant section). At the same time, a number of aspects of the functioning of such bodies are governed by usual laws; in particular, it is service in local self-government bodies, the foundations of which have not yet been reformed. The Verkhovna Rada of the last convocation could not pass the relevant law since 2015, and in 2017, when it finally happened, the President vetoed it. In September 2019, a new draft law on service in local self-government was registered (Reg. No. 1223); it is currently under review by the respective committee.¹⁴⁰ Other important draft laws related to local self-government are still under consideration by the Parliament: “On Amendments to the Law ‘On Regulation of Urban Planning Activity’” (No. 0860), “On Municipal Guard” (No. 0974).

By the end of 2019, work on changes to the administrative-territorial structure was intensified. In December, the Government approved the draft law “On the Principles of the Administrative and Territorial System of Ukraine”, which envisages the creation of

¹³⁸ The government made public the term for voluntary amalgamation of communities. – Ukrayinska Pravda, 1 December 2019, <https://www.pravda.com.ua/news/2019/12/1/7233491/>.

¹³⁹ On Amendments to the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities” to simplify the procedure for approval of prospective plans for formation of territorial communities of the Autonomous Republic of Crimea, oblasts, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/348-20>.

¹⁴⁰ Draft Law on Local Government Service, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66592.

a three-tier system of the administrative and territorial division: community - rayon (povit) - oblast (region). Also, this bill defines the procedure of formation, liquidation, establishment, and changing of boundaries of administrative-territorial units and settlements.¹⁴¹ Legislation is also being developed to optimize the number of districts with a view to creating ATCs.¹⁴²

The reformatting of rayons in each oblast is planned to be implemented through the adoption of specific laws. The draft laws on the reform of the administrative and territorial structure of four oblasts (Donetsk, Luhansk, Ternopil and Kharkiv) were prepared by experts of the Ukrainian Association of Rayon and Oblast Councils with the support of the Council of Europe. Discussions are ongoing in five other oblasts (Volyn, Odessa, Poltava, Chernivtsi, Kyiv), according to which experts will also propose relevant draft laws. In addition, for eight oblasts (Ivano-Frankivsk, Kirovograd, Mykolaiv, Poltava, Sumy, Kherson, Khmelnytsky, Chernihiv) draft laws were prepared by MPs. As for Lviv Oblast, the relevant draft law has already been submitted to the Verkhovna Rada.¹⁴³

In October 2019, the draft law “On the City of Kyiv, the Capital of Ukraine” was passed in the first reading.¹⁴⁴ Among other things, it provides for the separation of offices of the Mayor of Kyiv and the Head of the Kyiv City State Administration. The Mayor is elected by the people of Kyiv during direct elections, heads the city council, and the magistrate (the city’s executive body), but is not connected to the KCSA. Instead, the Head of the KCSA is appointed by the President at the submission from the government. At the same time, with the establishment of the magistrate, the KCSA will lose its functions of the executive body of the Kyiv City Council and will have mainly control functions.

Such changes are in line with the desire of the presidential team to gain control of the local authority in Kyiv, which they failed to implement through a scenario with early elections or an attempt to adopt a more “rigid” version of the Kyiv Law in 2019.¹⁴⁵ However, although the draft law, passed in the first reading, guarantees control of the city government over its own executive body, the Head of the KCSA has the opportunity to block decisions of the Kyiv City Council for up to 5 days with simultaneous court appeal. The draft law is also inclined

to over-regulation of issues within the competence of territorial communities and self-governing bodies created by them.¹⁴⁶ Overall, these features of the draft law are determined by specific approaches of its proponents to division of powers and decentralization.

Public Administration Reform

Appointed by the Verkhovna Rada of the 9th convocation, headed by O. Goncharuk, the Cabinet of Ministers adopted a resolution at the beginning of its work,¹⁴⁷ which reformatted the structure of ministries by merging or renaming some of them and creating new ones (see Scheme *Reorganisation of Ministries of Ukraine*). The reasons for these changes were cited as “personnel hunger” and limited funding for government activities.

However, this innovation seems highly doubtful, at least because the reorganization of ministries is in itself a complicated and costly procedure, not only in material terms but also in terms of efficient use of time and human resources. In addition, combining very different directions within one ministry was contrary to the logic of sector division. It is noticeable that at the beginning of 2020 V. Zelenskyy declared it expedient to divide some ministries that had previously been merged.¹⁴⁸

In September 2019, the Law “On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Rebooting of Power” was passed, which created an opportunity to hire up to 7% of civil servants under contract, and also expanded the possibilities for dismissal of category “A” officials (including secretaries of state, who, according to the intention of the reform, should become administrative heads of ministries and ensure stability and continuity in their functioning).

In particular, ministers have now been given the opportunity, to dismiss, at their own discretion, the secretary of state of “their” ministry (whereas previously they could only do so at the request of the Commission on Top Civil Service Staff); similarly, without the submission of the Commission on Top Civil Service Staff, the Secretary of State is appointed by the Cabinet of Ministers.

De facto, this means the elimination of the institute of State Secretaries as politically neutral professionals

¹⁴¹ The Government approved a bill defining the principles of the Ukrainian administration. – The Government Portal, 27 December 2019, <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-yakij-viznachaye-zasadi-administrustroyu-ukrayini>.

¹⁴² Why, how and when rayons should change. – Decentralisation, <https://decentralization.gov.ua/news/11369>.

¹⁴³ Draft Law on Creation, Elimination and Change of Boundaries of Rayons of Lviv Oblasts (No. 1217), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1217&skl=10.

¹⁴⁴ Draft Law on the City of Kyiv, the Capital of Ukraine (No. 2143-3 of 09/24/2019), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66939.

¹⁴⁵ According to Art. 141 of the Constitution, the territorial community of Kyiv elects Mayor in open and direct elections, who, among other things, heads its executive body (which currently is the KCSA); at the same time, according to Article 118 of the Constitution, heads of local state administrations are appointed to office and dismissed by the President of Ukraine. According to Clause 1.2 of the Ruling of the Constitutional Court of Ukraine No.21-gr / 2003 of 25.12.2003 in case No.1-45/2003 (case on peculiarities of the exercise of executive power and local self-government in the City of Kyiv), the KCSA should be headed only by a person elected as the Mayor of Kyiv, appointed by the President of Ukraine as the head of the Kyiv City State Administration.

¹⁴⁶ For details, see, e.g.: Antonenko B. The new draft law on the capital from Servants is more democratic than the previous one, but still harmful. – Teksty.org.ua, 7 November 2019, http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/97794/Novyj_projekt_zakonu_pro_stolycu_vid_Slug.

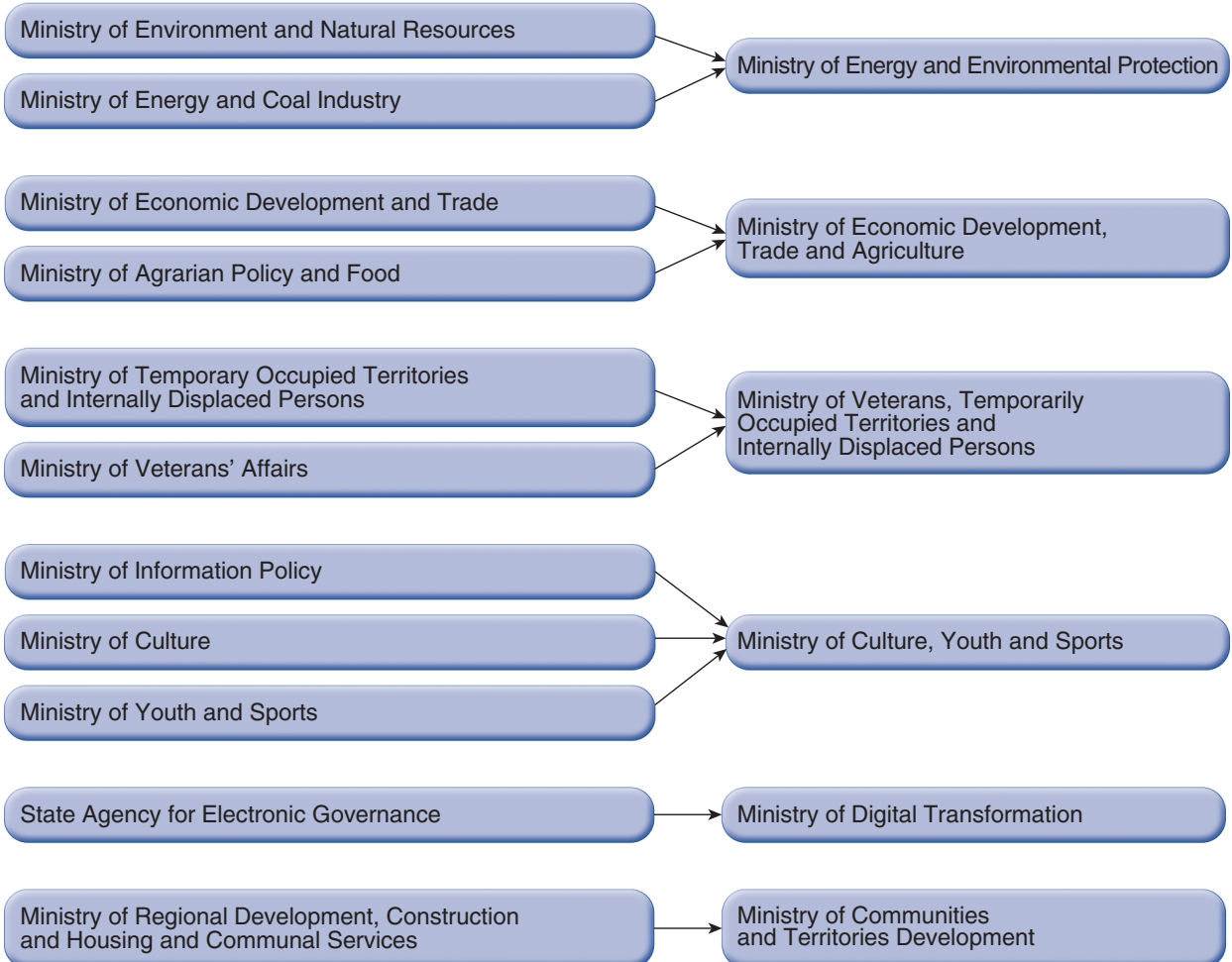
¹⁴⁷ “Some Issues of Optimization of the System of Central Bodies of Executive Power” No.829, 2 September 2019, <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizacijy-sistem-829>.

¹⁴⁸ Personnel changes and the split of ministries. – UNIAN, 17 January 2019, <https://www.unian.ua/politics/10835405-kadrovi-zmini-i-rozdil-ministerstv-zelenskiy-nazvav-shlyahi-pokrashchennya-roboti-uryadu.html>.

REORGANISATION OF MINISTRIES OF UKRAINE

WAS

BECAME



with an active management position who can contradict a Minister when necessary. Remember that the introduction of such an institution in the Ukrainian government was based on successful European experience and was one of the key decisions in the reform of the civil service¹⁴⁹.

In total, by the end of the year, the Cabinet of Ministers has dismissed secretaries of state in 7 of the 14 ministries (not counting the newly created Ministry of Digital Transformation). In the Ministry of Health, the dismissal of civil servants in the executive branch was massive and has caused considerable public resonance.

In addition, due to a conflict with the newly appointed head of the ministry and her deputy, the heads of the National Health Service and of the government agency "Center of Public Health of the Ministry of Health of Ukraine" were dismissed.¹⁵⁰

On September 25, 2019, immediately after the entry into force of the Law "On Amendments to Certain Laws of Ukraine concerning the Rebooting of Power", the Cabinet of Ministers also dismissed a number of heads of central executive bodies: the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine, the State Geological and Archives Service, the State Service of Geology and Resources, the National Civil Service Agency, the State Reserve Agency, the State Agency for Electronic Government, and the State Transport Security Service of Ukraine).¹⁵¹

In December 2019, there were new changes to some legislative acts of Ukraine that regulate the work of individual state bodies; in particular in terms of undergoing and specific features of the civil service, regulation of the legal status of civil servants, powers of heads of civil service, exclusion of the institution

¹⁴⁹ Koliushko Ihor. State Secretaries of Ministries: the start of new administrative reform. – Center for Policy and Legal Reform, 7 November 2016, <https://www.prav.org.ua/en/news/20871708-dergeavni-sekretari-ministerstv-start-novoyi-upravlinskoyi-reformi>.

¹⁵⁰ Sytnyk O. Two more top executives have resigned from the MoH. This time, Deputy Minister Skaletska and the head of the Public Health Center. – Ukrayinska Pravda, 17 December 2019, <https://life.pravda.com.ua/health/2019/12/17/239081/>.

¹⁵¹ The Government has taken a number of personnel decisions. – The Government Portal, 25 September 2019, https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-prijnyav-nizku-kadrovih-rishen?fbclid=IwAR3ElzLyRmoinTT_SJDOibIG4npZBm4aEefJ_E_NOHAQDucgZGVC0zFBZPY.

of appointment of heads of structural subdivisions with third parties, the rules of the Law of Ukraine “On Civil Service” were removed as a subjective factor and instrument of influence.¹⁵²

At the same time, the draft law “On Administrative Procedure” (the previous version of this draft law was withdrawn at the end of 2018), as well as the new Cabinet of Ministers’ Regulations (as stipulated by the Strategy for the Public Administration Reform by 2021), are still pending.¹⁵³

In general, recent legislative changes in the civil service and the specifics of the government’s personnel policy are at odds with the overarching goals of reforming the civil service: its stabilization, professionalization and independence from “political teams” in control of a particular ministry.

EGovernment

The newly created Ministry of Digital Transformation and the respective Committee of the Verkhovna Rada drafted a number of laws that have been adopted as a whole or passed the first reading by the end of 2019¹⁵⁴:

- Draft Law No. 1050 “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Reduction of the List of Business Activities to be Licensed” was adopted in the second reading as a law. The regulation simplifies the conduct of business in the field of telecommunications and reduces the administrative pressure on business entities;
- Draft Law No. 2042 “On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Access to the Infrastructure of Construction, Transport, Electricity Facilities” was adopted in the first reading as a basis. Adoption of the draft law aims at creating favorable conditions for the location of communication infrastructure in remote regions of the country, and providing the population with quality electronic communications services;
- Draft Law No. 2043 “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Protection of Information in Information and Telecommunication Systems’ (to confirm compliance of the information system with the requirements for information protection)” was adopted in the first reading as a basis;

- Draft Law No. 2110 “On Public Electronic Registers” was adopted in the first reading as a basis. The adoption of the draft law aims at creating a single legal framework for the creation, operation and interaction of state, municipal and other registers, inventories and information systems.
- in December 2019 changes have been made to a number of existing laws, according to which both paper or electronic documents (including those created in automated mode) will be considered written documents in compliance with the requirements of the Laws of Ukraine “On Electronic Documents and Electronic Document Management” and “On Electronic Confidential Services”. It is determined that paper and electronic document have the same legal force.¹⁵⁵ This step is important for the implementation of electronic document flow in public administration.

On October 23, the Cabinet of Ministers of Ukraine agreed to launch a pilot project on the use of the electronic driver’s license and vehicle registration certificate, which may be presented to police officers instead of documents issued on forms. Another innovation is an opportunity to renew the driver’s license online.¹⁵⁶

On December 4, the Government approved the Resolution, “Issues of the Unified State Web Portal for Electronic Services and the Unified State Portal for Administrative Services” and the corresponding Regulations. This portal should provide citizens with access to all one-stop administrative online services.¹⁵⁷ E-cabinet of the developer¹⁵⁸ was also launched in test mode, which will provide users with access to fully automated notification and declaration services for all stages of construction of CC1 impact class facilities.

The Government expects that digitization of these services will have a significant anti-corruption impact, as it will eliminate the human factor in the provision of these services.¹⁵⁹ A register of permits of the State Architectural and Construction Inspectorate (DABI), published in open data format, was also launched.¹⁶⁰

Also in December 2019, the Government launched “The Data Verification Experiment in Registers”, which provides for synchronization of data from more than 350 registries for more efficient use.¹⁶¹

¹⁵² Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine concerning Improvement of Certain Issues of Civil Service and Electronic Document Management” was adopted.

¹⁵³ Public Administration Reform Strategy for 2021. – The Government Portal, https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/reform%20office/01_strategy_ukr.pdf.

¹⁵⁴ Results of the work of the Digital Transformation Committee for 2019. – The official web site of the Ministry and Committee of Digital Transformation, 10 January 2020, <https://thedigital.gov.ua/news/pidsumki-roboti-komiteta-tsifrovoi-transformatsii-za-2019-rik>.

¹⁵⁵ Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improvement of Certain Issues of Civil Service and Electronic Document Management” was adopted.

¹⁵⁶ Electronic driver’s licenses and car registration certificates will be checked via a QR code. – The Government Portal, <https://www.kmu.gov.ua/news/elektronni-posvidchennya-vodiya-ta-svidoctvo-pro-reyestraciyu-avto-pereviryatimut-cherez-qr-code>.

¹⁵⁷ Official: Diya Portal is henceforth the only state web portal for electronic services. – The official web site of the Ministry and Committee of Digital Transformation, 4 December, <https://thedigital.gov.ua/news/ofitsiynno-portal-diya-vidteper-ediniy-derzhavniy-vebportal-elektronnikh-poslug>.

¹⁵⁸ Developer’s E-office works now in Ukraine. – The official web site of the Ministry of the development of regions and territories of Ukraine, 13 December 2019, <https://thedigital.gov.ua/news/v-ukraini-zapratsyuvav-elektronniy-kabinet-zabudovnyka>.

¹⁵⁹ E-cabinet of the developer was launched in Ukraine. – The official web site of the Ministry and Committee of Digital Transformation, 13 December 2019, <https://thedigital.gov.ua/news/v-ukraini-zapratsyuvav-elektronniy-kabinet-zabudovnyka>.

¹⁶⁰ Registry of DABI permits opened. – The official web site of the Ministry and Committee of Digital Transformation, 26 December 2019, <https://thedigital.gov.ua/news/vidkrito-reestr-dozvilnikh-dokumentiv-dabi>.

¹⁶¹ Putting state registers to order. – The official web site of the Ministry and Committee of Digital Transformation, 5 December 2019, <https://thedigital.gov.ua/news/navodimo-lad-u-derzhavnikh-reestrakh>.

At the beginning of 2020 the system of electronic interaction of the Ukrainian state electronic information resources, “Trembita”, has been officially put into operation. It was developed and implemented with the support of the “EGOV4UKRAINE” project of the “U-LEAD with Europe” Program. Thus, its testing period is over and it is recognized as fit for use, and complies with all information security requirements.¹⁶²

Overall, the activities of the Ministry of Digital Transformation in 2019 can be considered successful.

Electoral Law Reform

An important political event in 2019, the adoption of the Electoral Code envisages fundamental changes to the electoral system (from mixed to proportional with semi-open regional lists).

The Draft Election Code (Reg.No. 3112-1) was endorsed by the Parliament in its first reading back in November 2017, but has since remained pending before the respective Committee due to the large number of amendments submitted (more than 4,000). On July 11, 2019, the Verkhovna Rada of the 8th convocation did approve the draft in its second reading, in the last days of its work, but subsequently the President vetoed the decision, having made 17 comments on the contents of the document.

Based on these comments, the Committee finalized the text of the draft, but at the same time, the substance of some of them was ignored. In practice, not all the comments made by the President have been taken into account in the final text of the document (in particular, this concerns retaining of the “closed” part of party lists). However, the final version of the Electoral Code was endorsed by the Parliament on December 19, and signed by the President. From January 1, 2020, the Electoral Code entered into force. The EU Delegation to Ukraine welcomed its approval.¹⁶³

Evaluating the abolition of the first-past-the-post part of the electoral system mostly positively, experts also note some shortcomings of this document.¹⁶⁴

In particular, there is a mixed perception of the clause that the first 9 positions in the party lists remain closed and do not depend on the personal preferences of voters: according to some experts, this number seems excessive. The mechanism of distributing slots in the open part of regional party lists is complicated: in the suggested form, it creates a risk that large segments of voters will not use the right to identify a specific candidate, so that many “passing slots” in the lists will be distributed by the parties themselves.

On the other hand, being able to form lists is an important prerequisite for parties’ active stance and

for allowing teamwork to succeed in elections; full dependence of the distribution of mandates within the party list threatens to chaoticize the institutionally weak party system, exacerbating populist tendencies in intra-party competition. A more unequivocal assessment of the new parliamentary system can be made after its practical application in Ukrainian conditions.

Also contradictory is the system of distribution of seats among parties depending on a fixed “electoral quota”, which is the same for all regions. It results in regions with higher turnouts receiving more representation in the Verkhovna Rada than regions where turnout is lower. In the long run, this may weaken the legitimacy of the Parliament and make the country’s political system less stable.

The Electoral Code also regulates the procedure for local elections. Like at the level of parliamentary elections, deputies of oblast and city councils in settlements with populations of over 90 thousand will also now be elected according to a proportional system with open party lists. Voters must first elect a party and then a deputy from that party. Mandates will be given to local party organizations that have gained more than 5 percent of the vote.

In contrast, elections of deputies of city, rayon, village, and town councils (with populations of up to 90,000 people) will be held according to the first-past-the-post system, but in multi-seat constituencies. Moreover, in each such district, those candidates who will win 2 to 4 first places (depending on the specific council) will be considered elected. The quantitative composition of local councils has also been revised; it will depend on the number of voters in the district. If there are fewer than 1,000 voters, the council will consist of 12 deputies; from 500 thousand voters to one million, of 64 deputies; for 1-2 million voters, 84 deputies; for more than 2 million voters, 120 members of the local council.

In settlements with populations of up to 90,000 village and city Mayors and village headpersons will be elected by first-past-the-post system: the candidate with the highest number of votes will win. Mayors (in cities with population over 90,000) will be elected by absolute majority (with the possibility of a second round); a candidate with more than 50% of those who came to the polls will win.

In general, despite some controversial points, these changes to the electoral system are progressive and bring Ukraine closer to modern European electoral approaches.

¹⁶² Trembita System is in Industrial Operation. – The official web site of the Ministry and Committee of Digital Transformation, 16 January 2020, <https://thedigital.gov.ua/news/sistema-trembita-u-promisloviy-ekspluatatsii>.

¹⁶³ The EU welcomes adoption of new Electoral Code. – Yevropeyska Pravda, 19 December 2019, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/12/19/7104445>.

¹⁶⁴ OPORA statement on approval of the Electoral Code following its reconsideration, <https://www.oporaua.org/statement/vybory/19583-zaiava-oporishchodo-ukhvalennia-viborchogo-kodeksu-za-resultatami-iogo-povtornogo-rozgliadu>; Code under the Christmas tree: what changes are preparing the new election rules. – Slovo i Dilo, 21 December 2019, <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/21/kolonka/aleksandr-radchuk/polityka/kodeks-yalynku-yaki-zminy-hotuyut-novi-vyborchi-pravya>.

ECONOMY

The economic results of the previous governments (2014-2019) were diverse and mixed.¹ The finale of election marathons in the first half of 2019 followed by the formation of the new “single-party” ruling team created potentially favourable conditions for introduction of rapid economic transformations and implementation of a productive model for accelerated economic growth and development. However, the potential of opportunities has been exhausted speedily, as positives had no time to manifest. Instead, at the end of the year, serious reasons for disappointment have emerged.²

1. Peculiarities of Ukraine's Economic Development in 2019

2019 was marked by two major trends in the economy – the continued course towards creation of institutional grounds for encouraging economic development in line with the EU-Ukraine Association Agreement and other Ukraine's international commitments, and efforts to substantially adjust the model of the country's economic development on the basis of so-called libertarianism, which largely defines the political priorities declared by the new Ukrainian government following the 2019 presidential and parliamentary elections.

A distinctive feature of the implementation of announced institutional changes is its extremely short period – the so-called “turbo-regime”, which makes this policy very similar to the “shock therapy”. In Ukraine, the specific content of this policy was defined by the **Presidential Decree “On Urgent Measures for Conducting Reforms and Strengthening the State”**,³ with almost all measures planned for the end of 2019 and 2020. Moreover, in order to clear the institutional space from the outdated norms, the government abolished close to 60 economy-related presidential decrees from 1991–1995. The key structural components of the libertarian paradigm of economic reform include deregulation, privatisation and the protection of private property.

In **deregulation**, steps have been made to reducing the list of economic activities subject to licensing

(primarily in the telecommunications sector)⁴ and streamlining the very process of licensing of economic activities, in particular through the introduction of licensing registers and mechanisms for their interaction with the Unified State Register of Legal Entities, Individual Entrepreneurs and Public Organisations, more clear regulation of the procedure of suspension, renewal and revocation of licenses,⁵ reduced pressure on businesses by authorities.⁶ However, in 2019 the Verkhovna Rada failed to find a compromise regarding gambling – the most socially resonant and controversial issue of deregulation.

It should be noted that the deregulation trend had some exceptions. In the financial services sector, the newly adopted provisions strengthened the regulation of markets of non-banking financial services and the protection of rights of their consumers.⁷

Prospects for **privatisation** have become the most radical and meaningful reform area in the new government's institutional package. It is about the dramatic reduction of the list of state-owned enterprises not subject to privatisation⁸ and accelerated transfer of property of these enterprises from the sectoral ministries and departments to the State Property Fund and their preparation to the privatisation procedure.⁹

The new government places greater focus on the issues of intellectual property protection. To this end, the current legislation was amended to improve the legal protection of geographical indications and to

¹ For more detail on economic results from 2017 through the first half of 2019, see Yurchyshyn V., Ukraine's socio-economic dimension in the period of changes of political elites. – The Razumkov Centre, 2019, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_soc-econ_vymir_ukr.pdf.

² Ukraine remains economically unattractive, remaining **only 135th** among 162 countries in the **Index of Economic Freedom**. Along with ongoing significant “brain drain”, the country has poor competitiveness at the macro- and microeconomic levels, significant budget and trade deficits, along with a large foreign debt.

³ The Decree of the President of Ukraine No.837, 8 November 2019 “On Urgent Measures for Conducting Reforms and Strengthening the State”.

⁴ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Reduction of the List of Economic Activities Subject to Licencing”, 18 September 2019.

⁵ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improvement of the Procedure of Licencing of Economic Activities”, 2 October 2019.

⁶ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Reduction of Pressure on Businesses by Market Supervision Bodies”, 12 December 2019.

⁷ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improvement of Functions of the State Regulation of the Financial Services Markets”, 12 September 2019 (enters into force on 1 July 2020); The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Protection of the Rights of Consumers of Financial Services”, 20 September 2019.

⁸ The Law of Ukraine “On Recognition of the Law ‘On the List of Objects of State Property Not Subject to Privatisation’ as Null and Void”, 2 October 2019.

⁹ A series of Cabinet of Ministers directives No.1355, No.1357 and No.1365 of 24 December 2019, and especially No.1101 of 20 November 2019, according to which some well-known enterprises, e.g. the Ukrainian Aircraft Corporation “Antonov”, were included in the list for privatisation.

reinforce the protection of intellectual property rights in the customs clearance of goods.¹⁰

At the same time, in 2019 the new ruling team failed to complete its key institutional project in the development of private property relations – lifting the moratorium on the sale of agricultural land. Having passed the first reading on 13 November, the bill by the sectoral Parliamentary Committee¹¹ faces serious disapproval not only by the opposition factions, but more importantly – by the absolute majority (about two-thirds) of Ukrainian society.¹²

Implementation of the new reform policy is closely linked to the **major changes in the system of public administration**.¹³ These changes signified not only the emergence of new economic priorities, such as digital transformation (with creation of a specialized ministry), but also set a course towards deregulation and demounting of regulatory functions of ministries and departments.

This was reflected in the merger of several key ministries (economic development and trade with agrarian policy and food; energy and coal with environment and natural resources). In the meantime, virtually all earlier regulations on ministries and departments (about 120 presidential decrees adopted during 2005-2019) were abolished, implying a significant revision of the functions of public administration in the economy.¹⁴

A comprehensive **digitalisation**, with a slogan “a state in a smartphone” as the symbol of this policy, should become a centrepiece of transformations in the state economic functions. A number of important steps have been taken in this regard:

- formulation of the framework for implementing the state policy of digital development by executive bodies (adopted by the previous government);¹⁵
- prioritisation of policy to improve access to e-services and mobile Internet;¹⁶
- introduction of unified state web portals for electronic and administrative services;¹⁷
- introduction of an integrated automated system of state supervision (control);¹⁸
- deployment of modern infrastructure and technologies of digital development and electronic communications;¹⁹
- significant strengthening of cybersecurity measures;²⁰
- creation of mechanisms to ensure compatibility of Ukrainian and foreign systems of digital development and electronic communications, including for electronic data exchange under the common transit mode in line with the Convention of 20 May 1987 on a common transit procedure.²¹

However, the evident emphasis placed on digital dissemination cannot screen the obvious **problem of**

¹⁰ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improvement of Legal Protection of Geographical Indications”, 20 September 2019; The Law of Ukraine “On Amendments to the Customs Code of Ukraine on the Protection of Intellectual Property Rights in Moving Goods across the Customs Border of Ukraine”, 17 October 2019.

¹¹ Draft Law on amendments to certain legislative acts of Ukraine on the circulation of agricultural land, No.2178-10 of 10 October 2019.

¹² Public attitudes towards the introduction of land market and lifting the moratorium on the sale of agricultural land. Press release of the Razumkov Centre, 11 November 2019, <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-do-zaprovadzhennia-rynku-zemli-ta-skasuvannia-moratorii-na-kupivliuprodazh-zemli-silskogospodarskogo-pryznachennia-2>.

¹³ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.829, 2 September 2019 “Some Issues of Optimisation of the System of Central Executive Bodies”.

¹⁴ However, some of the measures developed by the previous Cabinet of Volodymyr Groysman are still in place. These, for example, include action plans for implementation of conceptual directions of reforming the system of agencies implementing state customs and tax policies, approved by the Cabinet of Ministers Directive No.542, 5 July 2019.

¹⁵ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.56, 30 January 2019 “Some Issues of Digital Development”.

¹⁶ The President of Ukraine Decrees No.558 dated 29 July 2019 “On Some Measures on Improvement of Access of Individuals and Legal Entities to Electronic Services”, No.17, p.23, No.497, 8 July 2019 “On Some Measures on Improvement of Access to Mobile Internet”.

¹⁷ The Cabinet of Ministers Resolution No.1137, 4 December 2019 “The Issue of Unified State Web Portal of Electronic Services and Unified State Web Portal of Administrative Services”.

¹⁸ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.1077, 23 October 2019 “Some Issues of Ensuring Functioning of Integrated Automated System of State Supervision (Control)”.

¹⁹ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.60, 23 January 2019 “On Approval of the Plan of Measures to Facilitate the Development of Mobile Broadband Access”; the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.546, 19 June 2019 “On Approval of Provisions on Integrated System of Electronic Identification”, as amended by the Resolution No.1068, 11 December 2019.

²⁰ The Decree of the President of Ukraine No.923 dated 20 December 2019 “On the Decision of the National Security and Defence Council of 7 December 2019 concerning urgent measures for strengthening the state’s capability in cybersecurity”; the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.518, 19 June 2019 “On Approval of General Requirements to Cyber Protection of Critical Infrastructure Facilities”.

²¹ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.60, 23 January 2019 “On Approval of the Procedure for Mutual Recognition of Ukrainian and Foreign Public Key Certificates, Electronic Signatures, and the Use of the Information and Telecommunication System of Central Certification Body to Ensure the Recognition of Electronic Trust Services in Ukraine, Foreign Public Key Certificates Used in the Provision of Legally Significant Electronic Services within Interaction between Subjects of Different States” (as amended by the Resolution No.1068, 11 December 2019; the Law of Ukraine “On the Common Transit Mode and Introduction of the National Electronic Transit System”, 12 September 2019 (to enter into force on 25 March 2020)).

Ukraine's significant lag in scientific and technological development in general and low level of innovation of the Ukrainian economy. According to the most recent *Bloomberg Innovation Index*,²² Ukraine is ranked only 56th among 60 innovatively active economies, having fallen by three over the past year.

To this end, the previous government's **Strategy for Innovation Development until 2030**²³ becomes particularly important.

The strategy seeks to increase the share of expenditure on scientific and technical works in GDP from 0.45% to 3%; the share of innovative enterprises – from 16.2% to at least 30% in the total number of enterprises; the share of exports of goods produced by high- and medium-tech sectors – from 15.4% to 30% of in total exports; the share of workers employed in enterprises of high- and medium-tech sectors of industry – from 21.3% to 29% of all workers; the share of sales of innovative products in the total volume of industrial production – from 0.7% to 10%.

The strategy envisaged the development of smart specialisation, including within of relevant regional strategies for innovation development; the launch of innovation pilots and support for their implementation; promotion of scientific, technical and technological achievements in Ukraine and around the world, as well as best practices of companies and entrepreneurs embarking on the path of innovation; development of public-private partnership in the innovation sphere. The intent is to develop a long-term strategic document on sustainable development “**Ukraine – 2050**”. **Amendments to the legislation aimed at implementing the EU norms on technical regulation** should revitalise innovation activity.²⁴

The availability of **modern infrastructure** in general is critical for promoting economic development. In addition to digitalisation areas described above, it

is necessary to achieve progress in other priority areas of infrastructure development. While activities in this sphere are far from satisfactory, there have been some positive developments achieved largely thanks to cooperation with international financial institutions.

In particular, the Financial Agreement with the EIB to fund the project for improving road safety in Ukrainian cities has been approved and put into operation.²⁵ The government also decided to attract the EIB loan of EUR 450 million from the EIB loan for implementing the Trans-European Transport Network project.²⁶ It is planned to receive EUR 149 million from the European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) to modernise the transmission network.²⁷ In addition, on 24 July 2019, the EBRD has allocated funds for the *Ukraine Public Transport Framework 2* (EUR 250 million), and announced its participation in the *Ukraine Railway Eurobonds* programme.²⁸

Further strategic development of Boryspil International Airport is an important infrastructure project that should significantly build Ukraine's capacity to develop international communication.²⁹ The adoption of the concessions law is vital for the prospects development of infrastructure modernisation, as it allows private capital to be attracted in the development of state-owned objects.

Considering the significant impact of external economic development factors, the **correction of externally set institutional parameters of economic development** continued to play a key role. The most important events in this regard include:

- adaptation of the public procurement regime in Ukraine to the provisions of EU law,³⁰
- further implementation of WTO norms in the Ukrainian legislation regarding the provisions of the Trade Facilitation Agreement;³¹

²² Bloomberg 2020 Innovation Index, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-01-18/germany-breaks-korea-s-six-year-streak-as-most-innovative-nation>.

²³ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.526, 10 July 2019 “On Approval of the Strategy for Innovation Sphere Development for the Period until 2030”.

²⁴ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Implementation of Acts of the European Union Legislation in the Field of Technical Regulation”, 6 June 2019.

²⁵ Project “Improving Road Safety in Ukrainian Cities”. A financial agreement between Ukraine and the European Investment Bank. Brussels, 9 July 2018. An agreement was ratified by the Law of 19 December 2019.

²⁶ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.1042, 6 November 2019 “On Raising Funds from the European Investment Bank for the Implementation of the Trans-European Transport Network Development Project”.

²⁷ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.537, 26 June 2019 “On Receiving the Loan from the European Bank for Reconstruction and Development for the Implementation of the Investment Project ‘Transmission Network Modernisation’”; EBRD project database, signed on 24 July 2019, <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/ukrenergo-transmission-network-modernisation.html>.

²⁸ EBRD project database, <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/ukraine-public-transport-framework-2.html>; <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/psd/ukraine-railway-eurobonds.html>.

²⁹ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.293, 8 May 2019 “On Approval of the Concept of Boryspil International Airport Development until 2045”.

³⁰ The Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Public Procurement’ and some other Legislative Acts of Ukraine on Improvement of Public Procurement”, 19 September 2019 (the law enters into force on 19 April 2020).

³¹ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.444, 19 June 2019 “On Approval of the Plan of Action for Implementing Provisions of the WTO Trade Facilitation Agreement”.

- conclusion and implementation of the Free Trade Agreement between Ukraine and Israel,³²
- Ukraine's withdrawal from a number of CIS economic development agreements.³³

Particularly important for ensuring conditions of Ukraine's effective economic development is the creation of an environment that would **prevent the spread of illegal economic activity and tax evasion**, since it is hard to expect any transition towards innovative development amidst the distortion of economic flows and biases of the market environment. Relevant institutional changes are closely linked to Ukraine's accession to international conventions and treaties. The most important developments in 2019 in this area included:

- ratification (with reservations) of the Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting, concluded on 24 November 2016 and signed by Ukraine on 23 June 2018³⁴ (valid for Ukraine since 1 December 2019);
- OECD standards-based revision of a number of bilateral double tax avoidance agreements, in particular, with Switzerland, Cyprus and the United Kingdom,³⁵ which will eliminate the gaps that allowed avoiding taxation of large volumes of income and assets in Ukraine;
- Improvement of tax compliance mechanisms under the tax treaty with the United States.³⁶

At the same time, a number of domestic innovations for financial control, taxation and customs have been applied. First of all, one should note the law on preventing

and counteracting the legalisation of proceeds of crime, financing of terrorism and proliferation of weapons of mass destruction, adopted at the end of 2019 (enters into force on 28 April 2020). Certain positive effect can be expected from amendments to the Tax Code on the liberalisation of registration of real estate and sale of property,³⁷ as these have become a source of corruption and one of the factors for unfounded increase in the value of construction objects. Also important in this regard is the Presidential Decree aimed at combating smuggling and corruption at customs by increasing transparency of respective operations, introducing proper information support and real-time data sharing with other countries' information systems in the field of customs clearance of goods.³⁸

2. Economic Policy Update: Expectations and Risks

In early days of the new Cabinet, the newly appointed Prime Minister has declared at least 40% of economic growth over the next 5 years (an annual growth of 5-7%) along with creation of about one million new jobs as the new government's priorities. Such economic acceleration should build on high and rational institutional capacity, the adoption of effective legislation, as well as effective and consistent activities of the Verkhovna Rada and the Cabinet.

However, it soon became clear that achievement of these ambitious goals is problematic, given the insufficient professionalism of the new Cabinet. It manifested itself in the absence of a genuine Action Programme of the Cabinet of Ministers, while the document of the same name, approved by the Parliament, is

³² The Law of Ukraine "On Ratification of the Free Trade Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the State of Israel" (concluded on 21 January 2019 in the city of Jerusalem).

³³ Including Agreements on measures to improve settlement of payments between business entities of the states – members of the Commonwealth of Independent States (Tashkent, 15 May 1992); Agreements on the interstate exchange of economic information (Minsk, 26 June 1992); Agreements on the exchange of information in the field of foreign economic activity (Moscow, 24 September 1993); Agreements on cooperation in the field of foreign economic activity (Tashkent, 15 May 1992); Agreements on general terms of supply of goods between the organizations of the states – members of the Commonwealth of Independent States (Kyiv, 20 March 1992); Agreements on methodological comparison and creation of a general statistical base of the Economic Union (Almaty, 10 February 1995); Agreements on the mutual provision for the preservation of interstate secrets in the field of legal protection of inventions (Minsk, 4 June 1999); Agreements between the states – members of the Commonwealth of Independent States on cooperation and mutual assistance on tax compliance and combating violations in this field (Minsk, 4 June 1999); Agreements on cooperation between states – members of the Commonwealth of Independent States in the fight against tax crimes (Tbilisi, 3 June 2005); Protocol on the unification of approach and the conclusion of agreements on the prevention of double taxation of income and property (Tashkent, 15 May 1992).

See the Decree of the President of Ukraine "On the withdrawal of Ukraine from the Agreement on measures to improve settlement of payments between business entities of the states – members of the Commonwealth of Independent States", No.851, 18 November 2019; The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolutions No.42, 23 January 2019; No.50, 30 January 2019, No.356 and No.358, 24 April 2019.

³⁴ The Law of Ukraine "On the Ratification of the Multilateral Convention to Implement Tax Treaty Related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting", 28 February 2019.

³⁵ Laws of Ukraine: "On ratification of the Protocol between the Government of Ukraine and the Federal Council of Switzerland amending the Convention between the Government of Ukraine and the Federal Council of Switzerland on avoidance of double taxation and prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and capital and the Protocol thereto, done in Kyiv on 30 October 2000", 18 September 2019; "On ratification of the Protocol amending the Convention between the Government of Ukraine and the Government of the Republic of Cyprus on avoidance of double taxation and prevention of fiscal evasion with respect to income taxes", 30 October 2019; "On ratification of the Protocol between the Government of Ukraine and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland amending the Convention between the Government of Ukraine and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for the avoidance of double taxation and the prevention of fiscal evasion with respect to taxes on income and capital gains, done in London on 10 February 10, 1993", 30 October 2019.

³⁶ The Law of Ukraine "On Ratification of the Agreement between the Government of Ukraine and the Government of the United States of America to Improve International Tax Compliance and to Implement Foreign Account Tax Compliance Act (FATCA), done on 7 February 2017", 29 October 2019.

³⁷ The Law of Ukraine "On Amendments to the Tax Code of Ukraine on Elimination of the Corruption Scheme in the Area of Registration of Information from Real Estate Appraisal Reports and Transparency of Property Sales", 5 December 2019.

³⁸ The Decree of the President of Ukraine No.505, 9 July 2019 "On Measures to Counter Smuggling and Corruption in Customs Clearance of Goods".

only a set of declarations and promises. It is illustrative that just a few days after the Prime Minister's statement on high economic growth, the Ministry of Finance submitted the draft Budget for 2020 with a projected growth of just over 3%.

More weighted and systemic description of key activity areas and priority measures is presented in the Presidential Decree "On Urgent Measures for Conducting Reforms and Strengthening the State".³⁹ The vast majority of tasks identified in the Decree concerned the development of draft laws, regulations and action plans by the end of 2019 in order to help launching some systemic transformations, while for positive results to emerge as early as 2020.⁴⁰

For example, **by the end of 2019 the government should have:**

- elaborated draft laws to create favourable conditions for entrepreneurs. *However*, according to the business community, tax and administrative pressure did not diminish, while government's intentions to regulate activities of individual independent entrepreneurs (FOPs) even triggered protests;
- developed and approved an action plan aimed at attracting investment (\$50 billion over 5 years). *However*, with no visible inflow of investments, their share in the GDP structure has significantly decreased, while foreign investors do not demonstrate any significant interest in entering the country;
- started a large-scale privatisation, including of "historically" attractive businesses. *However*, while only five priority objects of "big privatisation" were identified, no competition was announced yet;
- initiated a systematic preparation for the introduction of the agricultural land market. *However*, the adoption of the "key bill" in the first reading has produced a wave of protests in Kyiv and the regions, including due to poor communication with the public and major stakeholders, as well as poor quality of the accompanying laws.

Meanwhile, during the first months in the office, the Prime Minister have announced a number of initiatives aimed at accelerating and improving wellbeing in the short and long term. In particular, they include:

- reducing of utility tariffs for Ukrainians as soon as possible;⁴¹
- accelerating the development of infrastructure and communication, including repair of 24 thousand kilometres of roads, 5 airports and 5 seaports; covering the entire country with high-speed quality Internet;⁴²
- eliminating paperwork in government agencies ("a state in a smartphone");⁴³
- launching a support programme for micro and small businesses from 1 February 2020, including accessible low rate loans;⁴⁴
- presenting the expert-made programme of large-scale national projects to stir interest of investors and society;⁴⁵
- introducing far-reaching and efficient anti-corruption and anti-smuggling initiatives and measures.⁴⁶

Probably, the seriousness of the intentions to accelerate economic reforms should be attested by the **Memorandum between the Cabinet and the NBU** on interaction "for achieving sustainable economic growth", signed on 3 October 2019.⁴⁷ However, such interaction of two key state institutions is unconditional for public administration system and **does not require additional memoranda**. Therefore, the emergence of such document in current situation of contradictions and poor efficiency of implementing the declared intentions may **suggest attempts to blur responsibility**, as well as efforts of the leaders of these institutions to hide behind the collegiality of decisions in the event of failure to deliver on promises. Specifically, the Memorandum stresses on price and financial stability among its main goals, which in fact repeats the NBU's constitutional duties, but does not in any way mention the requirement to the NBU to promote economic growth and development.⁴⁸

³⁹ The Decree of the President of Ukraine No.837, 8 November 2019, <https://www.president.gov.ua/documents/8372019-30389>.

⁴⁰ Six months of the presidency: how many promises Zelenskyy fulfilled and failed. – Slovo i Dilo, 19 November 2019, <https://www.slovoidilo.ua/2019/11/19/infografika/polityka/piv-roku-prezydentstva-skilky-obycyanok-vykonav-provalyv-zelenskyyj>.

⁴¹ The Cabinet works on reducing utility tariffs – Honcharuk. – Ukrinform, 2 September 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2771581-kabmin-pracue-nad-znizennam-komunalnih-tarifiv-goncaruk.html>.

⁴² It is necessary to repair 24 thousand km of roads in Ukraine. – Ukrinform, 2 September 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2771571-v-ukraini-potribno-vidremontuvati-24-tisaci-kilometriv-dorig-goncaruk.html>.

⁴³ The Cabinet made an important clarification on the paperwork ban. – UNIAN, 3 September 2019, <https://www.unian.ua/economics/other/10671180-ukabmini-zrobili-vazhlive-utonennya-shchodo-zaboroni-papierovogo-dokumentobminu.html>.

⁴⁴ The Prime Minister specified the date of launching of the credit programme for small businesses with 5-9% per annum. – UNIAN, 4 December 2019, <https://www.unian.ua/economics/finance/10780832-prem-zer-rozpoviv-koli-zapracyuye-programa-kredituvannya-malogo-biznesu-pid-5-9-richnih.html>.

⁴⁵ Honcharuk and Zelenskyy outlined the ambitious programme of the new government. – Novynarnya, 2 December 2019, <https://novynarnia.com/2019/09/02/okreslili-ambitnu-programu/>.

⁴⁶ How the project-based approach can deal with corrupt schemes in central government bodies – Reanimation Package of Reforms, 11 October 2019, <https://rpr.org.ua/news/yak-proiektnyy-pidkhd-dopomozhe-u-borot-bi-z-koruptsiynomy-skhemamy-u-tsentral-nykh-orhanakh-vlady/>. It is the task of the newly adopted Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Ensuring the Effectiveness of the Institutional Anti-Corruption Mechanism" of 2 October 2019.

⁴⁷ The Cabinet and the NBU signed the Memorandum of Cooperation to achieve sustainable economic growth and price stability. – NBU, <https://www.bank.gov.ua/news/>.

⁴⁸ Dzhus M. Understanding without reciprocity. What the Memorandum between the Cabinet and the National Bank is about? – Business Censor, 10 December 2019, <https://biz.censor.net.ua/columns/3164298/porozumnyya-bez-vzamnost-pro-scho-pdpisali-memorandum-kabmin-ta-natsbank>.

One should take note of the **significant impact** of the IMF on economic policymaking in Ukraine, primarily concerning the opening of the land market and keeping PrivatBank in state ownership. At the end of 2019, a preliminary agreement was reached on IMF's continued support of Ukraine, however, the terms, scope and timing of the new programme are still to be specified; it is unlikely to be launched before the spring of 2020.

For now, the IMF representatives generally appreciate the efforts of the President and the Cabinet "...in promoting reforms and continuing reasonable economic policy" and declare their readiness "...to support the political plan of the government for macroeconomic stability and boosting the economy to higher, sustainable and comprehensive growth".⁴⁹ Of course, if the IMF-backed measures are successful, the influence of government institutions may increase along with improvement of the country's investment attractiveness (at least in the eyes of international investors).

However, one should not rule out a possibility of **growing social dissatisfaction**, especially in the case of forced attempts to introduce the agricultural land market. In this case, both the investment intentions (regarding entrance to Ukraine) and the socio-political situation in the country may worsen. In addition, economic trends as of the end of 2019 provided no grounds for great optimism.

3. Real Sector

As already noted, the government has declared the goal of achieving high economic dynamics by ensuring real GDP growth of 40% over a five-year period. However, there are reasons to believe that 2019 did not become, and 2020 is unlikely to become a year of economic acceleration. Growth rate in Q2 (4.6%) and Q3 (4.1%) of 2019, compared to the corresponding indicators of 2018 was not retained. According to expert estimates, real GDP growth in 2019 will remain at approximately the same level as the year before (the annual growth in 2018 was 3.3%).

GDP structure

In 2019, the **main industrial sectors** failed to surpass the last year's results and have been declining monthly over the second half of the year: in 2019, **industry reduced** by 1.8% (1.2% over 11 months), the agricultural sector increased only symbolically by 1.1% (2.4% over 11 months), and goods turnover dropped by 2.1% (2.4% over 11 months).⁵⁰

Ukraine's poor macro- and microstructure represent a significant defect in economic environment. The macroeconomic structure of GDP is excessively consumer, as the country implements **a consumer rather than an investment economic model, which is necessary for accelerated growth**. Therefore, the volume of final consumption expenditure in the first half of 2019 even exceeded GDP during this period, which was largely driven by the peculiarities of financing and spending of electoral races.

The consumer model cannot accelerate the economy, given the low living standards of the country's population. Although in the second half of 2019 the government started saving a little more resources, this did not encourage economic agents to scale up their investment expansion, primarily due to uncertainty and contradictions of the new government's economic policy.

The ultra-high consumption means not only low savings along with practical **refusal from investment** (16-18% in the GDP structure at best can only support the existing capacities) but is also accompanied by an **increase in foreign trade deficit** (according to estimates based on 2019 results, such deficit reached 8.5% of GDP (see Table *Gross domestic product structure*).⁵¹

Gross domestic product structure.
% of total (unless stated otherwise)

	Jan-Jun 2019	2019 (estimates)
GDP, UAH trillion	1.74	4.10
Final consumption expenditure	100.4	94.0
Gross capital formation	6.3	14.5
Gross capital formation fixed	16.2	17.5
Exports of goods and services	47.5	40.5
Imports of goods and services	-54.1	-49.0
Gross reserves, \$ billion	20.8	25.3

Investments

The new government has declared active attraction of investments, including FDI, as one of its key priorities. In support of these plans, it has adopted the law on investment encouragement,⁵² which **should improve the investment climate** in priority areas in line with the *Doing Business* rating methodology.

⁴⁹ Ukraine and IMF agreed on a new programme of cooperation. – The official web site of the President of Ukraine, 7 December 2019, <https://www.president.gov.ua/en/news/ukrayina-ta-mvf-dosyagli-domovlenosti-shodo-novoyi-programi-58781>.

⁵⁰ Hereinafter in this section, unless stated otherwise, the authors used the latest available statistics from the official web sites of the State Statistics Committee of Ukraine (<http://ukrstat.gov.ua>) and the National Bank of Ukraine (<https://www.bank.gov.ua>).

⁵¹ It should be reminded that low savings for a country that in addition to foreign trade deficit has to permanently address crises, such situation triggers deficits of public funds and brings about significant social risks.

⁵² The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Encouraging Investment Activity in Ukraine", 29 August 2019.

It has been announced that the law is a complex document which provides for elimination of legal loopholes and introduces innovative legal instruments in the country's legal system. However, so far one can hardly argue that the law will have absolutely positive consequences.

SIMPLIFICATION IN CONSTRUCTION FOR BETTER INVESTMENT ATTRACTIVENESS

It is generally believed that regulations in Ukrainian construction sector are rather burdensome for businesses, which undermines the country's investment attractiveness. To ease financial requirements to construction, the new law abolishes the mandatory shared participation of investors in the development of local infrastructure starting from 2021. More specifically, it cancels contributions paid by developers to local budgets for the creation and development of community infrastructure in the amount of 4% and 10% of the cost of construction of residential and non-residential buildings respectively.

This provision is hardly straightforward. True, businesses generally appreciate this innovation as it reduces some financial burden on the individual developer. Moreover, it can be viewed as an improvement in the business climate, contributing to Ukraine's progress in the Doing Business and thus having some macroeconomic boost. However, local budgets will suffer as they will be deprived of the opportunity to get real revenue.⁵³

Another step to facilitating investment was made by the adoption of the bill in the first reading,⁵⁴ which defines the **legal framework for the functioning of capital markets** and organised commodity markets in Ukraine and for conducting relevant professional activity. It also regulates relations in securities offering and trading, and the like.⁵⁵ Only persistent legislative activity in this area and its effective implementation gives hope for strengthening of the country's investment attractiveness in the coming years.

As the global practice suggests, the growth of investment potential in all countries has been **associated with reduced tax pressure on investment**. This involves partial exclusion of investment costs from taxable amounts, income tax exemption for new investments, accelerated depreciation of fixed assets, which encourages capitalisation and production renewal. However, in its legislative efforts to implement the 2019 budget and

to finalise the 2020 budget, **the new government was unable** to focus on defining and introducing conditions for fiscal stimulation of the investment activity (see also the *Forecasts* section).

Meanwhile, the **structure of capital investments by sources of funding continued to deteriorate** in Ukraine in autumn 2019. If in the first 6 months of 2019, the enterprises' own funds in total investment amounted to 73.3%, bank credits and other loans – to 7.7%, and funds from foreign investors – to 0.8%, then the results of three quarters demonstrated their relative **reduction, especially in Q3** to 71.4%, 7.1%, and 0.7% respectively. The increased share of funding from the state and local budgets in this period from 9.0% to 11.3% could be welcomed **if accompanied by the growing private investment**, as it is universally known that budget investments are more effective and efficient if they occur in tandem with the private sector.

Inflation

There are reasons to believe that **economic results could have been better** if businesses had better access to financial (bank) resources. However, just like in previous years, **the National Bank of Ukraine (NBU) was overly focused on the so-called “inflation targeting”**, which should allegedly secure persistently low inflation.

Indeed, in 2019 the government was able to somewhat reduce the official Consumer Price Index (CPI): if in 2018 it increased by 9.8% (December to December), with average annual growth of 10.9%, then in 2019, the CPI increased by only 4.1% and 7.9%, respectively.⁵⁶ In settings, where the upward country has to cope with the effects of deep crisis, it is generally recognised that **“relentless focus” on low inflation** (with losses for the real sector) is highly **unproductive and inefficient**. The “fight” against inflation under 10-12% should not dominate the economic growth targets. Quite the contrary, the vast majority of successful countries made efforts to secure real sector growth, perhaps even at the expense of some inflationary acceleration,⁵⁷ which is normal with active monetary expansion to support the real sector with money.

Instead, Ukraine reduces the supply of real money and limits the economic agents' access to resources as an anti-inflation measure,⁵⁸ keeping their value at an

⁵³ Shared contributions in construction: no more corruption with promised schools and kindergartens. – Ukrinform, 24 September 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/>.

⁵⁴ The Draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Simplification of Investment Attraction and Introduction of New Financial Instruments”, No.2284, 17 October 2019.

⁵⁵ MPs in principle adopted the law to simplify attraction of investment. – Bukvy, 19 December 2019, <https://bykvu.com.ua/>.

⁵⁶ It should be noted that this is the official inflation rate. According to multiple observations, the real inflation is much higher. Nonetheless, the increase in utility tariffs has been the most significant inflationary factor in recent years. Their keeping at the same level and even slight reduction in cold season significantly limited the inflationary “spiral” in November-December (these are the months with traditionally highest prices).

⁵⁷ Bruno M., Easterly W. Inflation and growth: in search of a stable relationship, <https://ideas.repec.org/a/fip/fedlpr/y1996imayp139-146nv.78no.3.html>.

⁵⁸ The truly significant real economic growth in Ukraine occurred only in periods with a substantial increase in money supply (broad money). Instead, the restricted money supply was accompanied by a decline in economic growth. It is necessary to emphasise that further **money restriction is considered disastrous** for Ukraine.

extremely high level⁵⁹ (see *Monetary Restriction* section for more details). It must be stressed that **holding down real money** in the economy is a **significant constraint to rebuilding** the real sector.

Industry as an Economic Driver?

In 2019, **particularly devastating for the Ukrainian industrial sector were financial restrictions**, as the sector's position in global competitiveness remains extremely low. Moreover, these restrictions exist amidst the *de facto* absence of an industrial policy, although the European Union's attention to the development of a modern industrial policy has been growing in the past few years (see Box "New Industrial Policy for the EU").⁶⁰ As a result, Ukraine may **lag even further behind** the EU.

NEW INDUSTRIAL POLICY FOR THE EU

In the face of increased global competition, one cannot ignore the issue of finding potential drivers to accelerate the country's economic development. In the previous centuries, it was the industrial potential that determined the power of the nation. Over the past two decades, however, the significance of industry to developed countries (especially in Europe) has diminished (including as a result of the rapid industrial expansion of Asian countries).

However, the new industrial policy is back in the agenda of developed economies in general and the European Union in particular, while various issues and tasks of developing conceptual points of industrial policy are at the centre of global development discussions.⁶¹

With the EU undergoing complex structural processes, leading countries are concerned with the deepening gap between Europe and the US and China, which are strengthening their own technological leadership. The new growth strategy in general and the new industrial policy in particular must help Europe to renew its potential and to determine its competitive position in the rapidly changing world via digitalisation, automation, artificial intelligence and other innovative intellectual and technological advances.

For Ukraine, these shortcomings became particularly evident in the second half of 2019, when the industry increasingly declined from month to month (unlike the first 6 months, when it showed weak growth), thus

"slowing down" the overall economic dynamics, while other major manufacturing sectors demonstrated only "symbolic" growth.

The government hopes to compensate these losses in the nearest future by actively selling off the Ukrainian assets, after which they – as envisioned – will suddenly start working effectively. While industrial policy remains a "weak point" in the government's economic policy, some top officials even question the need for it.⁶² This approach can lead to further economic losses.

Privatisation

The results for economy in general and for industrial development in particular could have been much better if **the government finally initiated transparent privatisation processes**. In 2019, it was planned to earn more than UAH 17 billion from privatisation. As most experts warned, these figures were significantly overestimated, and in the first 10 months of 2019, privatisation brought only UAH 413.5 million to the budget.⁶³ Although the aforementioned volumes were planned by the previous government, **the privatisation failed to gain traction with the new leadership as well**. Accordingly, other expected results of privatisation, including employment growth, have not been achieved.

To invigorate the privatisation processes, in October 2019 the Verkhovna Rada passed the law cancelling the list of state-owned enterprises that could not be privatised.⁶⁴ It should be reminded that this excessive list of "protected" enterprises was the key barrier to broad privatisation. The next planned step included the transfer of 500 companies from ministries and other central authorities to the State Property Fund by the end of 2019 for their prompt privatisation.

However, it is still unclear, **which policy will be applied** to specific enterprises. It is generally believed that large companies require "**individual approach**", which, however, is **often prone to corruption**, as some enterprises generate interest from competing oligarchic groups. Another problem is that the best available companies **are overburdened with debt**, and

⁵⁹ In Ukraine's current economic environment, it is doubtful that monetary expansion will provoke an accelerated inflation. In the Ukrainian reality, it appears that the restriction on the growth of money supply means failure to meet the economic agents' demand for financial resources. As a result, the resources become more expensive with the rise of interest rates.

In turn, **having received expensive resources, manufacturers include their value in the price of their goods and services, which implies acceleration of inflation**. That is, **money restriction itself provokes the inflationary "spiral"**. – For more detail, see Yurchyshyn V., Ukraine's socio-economic dimension in the period of changes of political elites. – The Razumkov Centre, 2019, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_soc-econ_vymir_ukr.pdf.

⁶⁰ Seventh Friends of Industry Ministerial Conference. (04.10.2019), <https://www.bmdw.gv.at/en/Topics/Europe-and-EU/>.

⁶¹ See, for example, Enderlein H. et al. Beyond Industrial Policy. Why Europe needs a new growth strategy?, <https://institutdelors.eu/en/publications/beyond-industrial-policy-why-europe-needs-a-new-growth-strategy/>.

⁶² See Avdeyenko V. Ukrainian industry goes down the drain: who to blame and what to do. – Apostrophe, 27 December 2019, <https://apostrophe.ua/article/economy/promyshlennost/2019-12-27/ukrainskaya-promyshlennost-letit-v-propast-kto-vinovat-i-chto-delat/30018>.

⁶³ At the same time, privatisation "shortfalls" create budgetary complications. Given the "bracket" between planned and actual revenues, the government increased borrowings by UAH 16 billion in the domestic market. The Cabinet reduced the privatisation plan for 2019 by UAH 16 billion, <https://nv.ua/ukr/biz/finance/privatizaciya-kabmin-zmenshiv-plan-nadhodzen-v-2019-roci-na-16-mlrd-grn-novini-ukrajini-50057067.html>.

⁶⁴ The Law of Ukraine "On Recognition of the Law of Ukraine "On the List of Objects of State Property Not Subject to Privatisation" as Null and Void", 2 October 2019.

it is not clear whether the state should assume additional burden (as expected in the case of Odesa Port Plant). Moreover, given the fact that many “candidates” for privatisation are still parties to lawsuits that may last for years, the **launch of privatisation does not seem an easy task**. As mentioned above, by the end of 2019, only 5 large companies were identified to start working with investment advisors.⁶⁵ It is obvious that full-scale privatisation competitions will take place no earlier than summer 2020.

Agricultural Sector

The introduction of open land market will probably be the **most difficult and controversial socio-economic issue** for the new government. Relevant bill “On the Circulation of Agricultural Lands” (No. 2178-10) have already passed the first reading in November 2019.

A number of domestic and international experts have linked further growth of Ukraine’s agricultural sector and hence – the entire economy – **with open sale of agricultural land**. However, this part of agrarian reforms still **evokes resistance in overwhelming majority of the rural population** (as well as in some political parties and regional “elites”, see Box “*Public resistance to land market*” below). On the other hand, it cannot be properly implemented due to the absence of quality land legislation, agricultural infrastructure, and the like.⁶⁶

Meanwhile, it is the agricultural sector that progressively improves its production, including exports to the markets of developed countries. A number of indicators confirm the sector’s resilience:

- in January-September 2019, the trade in agricultural commodities between Ukraine and the European Union increased compared to last year by 23% and reached a record high of \$ 7.5 billion.⁶⁹ The positive balance amounted to \$ 3.2 billion.

PUBLIC RESISTANCE TO LAND MARKET

More than 40 political and non-governmental organisations opposing the land sales have joined their forces in the National Staff for the Protection of Native Land⁶⁷ and put forward the demands for the President. Above all, they are about the need to postpone the adoption of “land laws”, to continue the moratorium and to **declare a referendum**, giving the people the opportunity to decide **whether to sell agricultural land or not**.⁶⁸

At the first meeting of the National Staff, the participants decided to consolidate all the staffs of different organisations into a joint movement. Activists appealed to deputies of various levels to support the demands of the Staff. A separate appeal on the inadmissibility of opening the land market in Ukraine was sent to international organisations. If these demands are ignored, the National Staff reserves the constitutional right to peaceful protest.

- since the beginning of the 2019/20 marketing year (from July 1) to mid-December, Ukraine exported 26.7 million tons of pulse plants;
- in January-November 2019, transshipment of grain for exports in seaports of the country amounted to 47.2 million tons – a 33.4% increase from the same period last year.⁷⁰

Although the new government declares the state support for agricultural producers and farms, the mechanisms of preferential loans, grants, subsidies, investment financing and budget support are still not in place.⁷¹ Instead, such support is directly linked to the introduction of a free land market. However, the claim that opening of the land market will immediately attract significant investment not only in the agricultural sector but in the economy as well, thus increasing its productivity, while peasants and farmers will have access to loan resources, seems ambiguous and unsubstantiated.⁷²

⁶⁵ These include Odesa Port Plant, United Mining and Chemical Company, “Elektrovazhmash”, “President-Hotel” and “Krasnolymanska” coalmine.

⁶⁶ The Razumkov Centre has repeatedly addressed the issues of the open land market and pointed to systemic risks associated with rushed and unprepared decisions. See, for example, Yakymenko Y. et al, Ukraine 2018-2019: Cautious Optimism Before Elections (Assessments). – Kyiv, the Razumkov Centre, 2019.

⁶⁷ National Staff for the Protection of Native Land. – “Batktivshchyna”, <https://ba.org.ua/tag/nacionalnij-shtab-zaxistu-ridnoi-zemli/>.

⁶⁸ The National Staff for the Protection of Native Land demands referendum from Zelensky, <https://ua.interfax.com.ua/news/political/628763.html>.

⁶⁹ By mid-October, in 2019, the domestic exporters have already exhausted the EU duty-free export quotas for honey (basic and additional), sugar, barley and flour, processed starch, canned tomatoes, apple and grape juices, corn (basic and additional), wheat, poultry and butter.

As in previous years, a significant proportion of quotas remain with zero or negligible use. This means that domestic producers of agrarian food products are not yet ready to fully realize their export potential in the European market.

⁷⁰ Given the result of 11 months, there are good reasons to believe that in 2019 they set an absolute record for transshipment of agricultural cargoes – The transshipment of agricultural products for exports in Ukrainian seaports has broken records of several decades. – Dzerkalo Tyzhnya, 10 January 2019, <https://dt.ua/ECONOMICS/>.

⁷¹ The government has only promised to establish a Partial Land Crediting Fund with proper legislative regulation – See: A Partial Crediting Fund will be offered to small and medium-sized farmers in Ukraine. – *Seeds*, 7 December 2019, <https://www.seeds.org.ua/>.

⁷² Constraining factors for investment include, above all, weak institutions for protection of registration and property rights (they will hardly improve with the opening of land market), weak financial infrastructure (likewise, reliable financial and insurance instruments will hardly appear with the market opening). An international experience suggests that land often becomes the most attractive speculative asset that leads to peasants and farmers’ loss of their land. A rational and effective landowner and producer comes later, when speculative opportunities are overwhelmingly exhausted – For more detail see Land Market: Existing threats to Ukraine and necessary safeguards / Analytical report *GROWFORD Institute*. September 2019. p.56.

The most dangerous (and unacceptable for most Ukrainian citizens) is the issue of **sale of agricultural land involving foreigners** (individuals and legal entities), **as well as the level of concentration of land** by one proprietor (large landowner).⁷³ During 2019, supporters and opponents of open land market tried to convince each other, but a compromise is yet to be found.⁷⁴

On the last session day of the Verkhovna Rada in 2019, all parliamentary factions and groups signed a **memorandum on joint preparation** of relevant draft law No. 2178-10 for the second reading. At its meeting on 28 December, the Parliamentary Committee on Agrarian and Land Policy approved the bill for the second reading. MPs have agreed on key provisions, which will probably allow parliamentary consideration of the bill in early 2020.⁷⁵

- only citizens of Ukraine and companies founded by citizens of Ukraine, as well as territorial communities and the state will be able to purchase land;
- limited concentration of land per owner – no more than 10 thousand hectares;
- banks may also become landowners if they receive the land as collateral; then they will be obliged to sell such land plots at auctions within two years;
- the land price cannot be lower than the normative monetary valuation;
- foreigners will be allowed to buy land only after the referendum (no indicative date has been set).

At the same time, the Law on Extension of the Moratorium on the Sale of Agricultural Land was automatically extended beyond 1 January 2020 and until the adoption of a new law. In any case, **political decisions on the land market** will be already made in 2020 (with their practical implementation to begin no earlier than 1 October 2020). Therefore, the question of pace and effectiveness of reform has no answer.

4. Salaries and Solvency of the Population

Although the government declares sustainable growth (e.g. GDP growth in Q2-Q3 2019 by more than 4%), wages demonstrate an opposite trend, which **casts**

doubt on the government's socio-economic successes. Thus, in autumn 2019, the average nominal wage did not increase (UAH 10,687 in September, UAH 10,679 in November).⁷⁶ Instead, the **average real wage**, even given the accelerated inflation in autumn, has **dropped** by about 1%. In other words, the government failed to maintain the **positive dynamics of real wage.**

Disparities in wages and solvency

The government also failed to reverse the negative remuneration practices in education (although it emphasised its priority funding). Specifically, the average (nominal) salary in education in **autumn 2019 was about 75% of the general average wage**, and it is unclear how the salaries in education can grow at an outperforming rate.⁷⁷ Instead, wage arrears in the sector continue to rise.

The new Cabinet suspended the previous government's resolution,⁷⁸ which established a minimum teacher salary in the amount of three subsistence minimums (UAH 6,306).⁷⁹ Although the current ruling team assure that the Budget for 2020 secures additional UAH 3.7 billion to improve social protection of certain categories of educators (in general secondary education), such statements only raise scepticism, given the vagueness of "certain categories", terms and the size of extra payments.

Solvency of households remains **low** due to other "chronic" income-related weaknesses of the Ukrainian households.⁸⁰ *First*, they include **wage arrears (timely payment of salaries)**, which have grown rapidly in autumn 2019.⁸¹ Moreover, both the greater share (more than 60%) and the total amounts of debt are directly linked to economically active enterprises (the Diagram *Wage arrears and the share of debt* below), which, of course, affects the wellbeing of employees (mainly low income workers), undermines the image of these enterprises and limits investment intentions.

The *second* "**chronic weakness**" of Ukraine's socio-economic environment is the **payment of housing and utility services** by the population, as their cost demonstrates a steady upward trend. Due to incomplete and untimely payments for consumed utility services, the debt of the population continues to increase, further aggravating the households' financial

⁷³ See: Attitudes of Ukrainians to the introduction of land sales market. – Press release of the Sociological Group Rating, 8 October 2019, http://ratinggroup.ua/research/ukraine/otnoshenie_ukraincev_k_vnedreniyu_prodzhi_zemli.html.

⁷⁴ The land law – cons and pros. – Channel 24, 17 December 2019, https://24tv.ua/zakon_pro_zemlyu_2020_zh_i_proti_shhodo_rinku_zemli_v_ukrayini_n1234105.

⁷⁵ The draft law on the land market has been approved for the second reading. 5 key provisions. – The Ministry of Finance of Ukraine, 28 December 2019, <https://minfin.com.ua/ua/2019/12/28/40218438/>.

⁷⁶ For more detail on salaries and social standards see Section *Social Policy*.

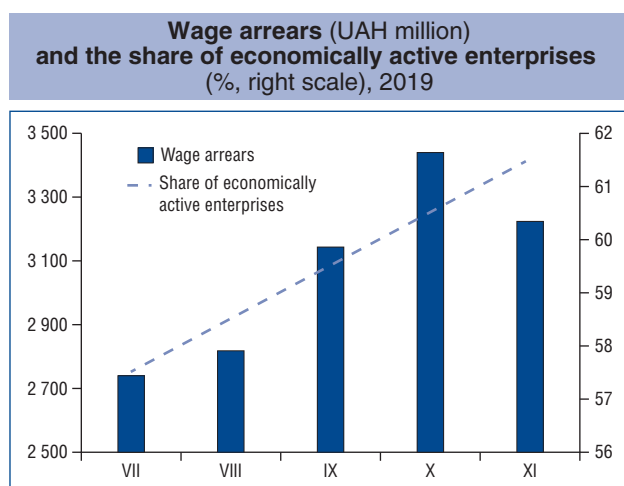
⁷⁷ Holdback of wages in humanitarian sectors is often justified by the fact that salaries in education and health care are "low-performing". We must stress that these are the areas where human capital is formed, and their residual financing is wrong and inadmissible.

⁷⁸ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.822, 10 July 2019.

⁷⁹ The government suspended the resolution on the increase of teachers' salaries. – Konkurent, 6 December 2019, <https://konkurent.in.ua/publication/49733/uryad-prizupiniv-postanovu-pro-zbilshennya-zarplati-vchitelyam/>.

⁸⁰ For more detail, see Yurchyshyn V., Ukraine's socio-economic dimension in the period of changes of political elites. – The Razumkov Centre, 2019, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_soc-econ_vymir_ukr.pdf.

⁸¹ The slight decrease in the volume of debt in November compared to October did not significantly change the situation. First, it occurs in the conditions of the conservation of wages, and second, it is still the highest (except October) in the last three years.



difficulties. In the autumn months of 2019, this debt has been growing at accelerated pace, increasing by 1.7% in October, reaching UAH 47.3 billion – in October, Ukrainians paid UAH 5.8 billion, or 83% of the amount accrued. According to current data, UAH 7.4 billion was paid for housing and utility services in November – only 48.5% of necessary amount for this period. Therefore, the estimated accumulated debt on utility bills **at the end of the year exceeds UAH 55 billion.**

In general, a significant part of socio-economic indicators deteriorated noticeably in the second half of 2019, which has **diminished the economic capacity of households and damaged the expectations of the population and business** regarding the accelerated economic recovery of the country (for more detail on the assessment of economic capacity see Annex: *Index of Economic Capacity of Households in 2019*).

On 15 November 2019, the Cabinet of Ministers passed the decision “On the Recognition of the Resolution No.556 dated 26 June 2019 as Void”,⁸² which abolished the maximum tariffs for heating and hot water supply. This decision should supposedly ensure a stable passage of the heating season and eliminate the threat of disconnecting cities from gas supply because of economically unreasonable tariffs (and, inter alia, to meet the IMF’s requirements for reforming the domestic housing and utilities sector).

The government believes that due to compensation mechanisms, the above decision will not lead to more expensive services and not worsen the payment

discipline. However, lessons of previous efforts to “protect” the population from expensive utility services **give no reasons to expect payment improvements.** And to date, with prevailing price administration, there are still **no rational and effective instruments** for putting the housing and utility sector into financial order, which will significantly limit the authorities’ ability to strengthen and improve the solvency of the population.

5. Business development and deregulation

From the first days in power, the new ruling team has been highlighting the priority of supporting and promoting entrepreneurship, also by reducing tax and regulatory pressure on businesses. In the meantime, **measures aimed at implementing relevant initiatives are frequently not in line with the declared intentions,** and therefore the results of the first months cannot be viewed as positive.

The intentions and realities of reducing pressure on businesses. One of the first laws, adopted by the new Verkhovna Rada, was the **law on reducing pressure on business**⁸³. This law decriminalised creation or acquisition of business (legal) entities for the purpose of covering illegal activities or performing activities for which there is a prohibition, by extracting relevant articles from the Criminal Code of Ukraine. Of course, the decriminalisation of economic activity should be welcomed, but the “cover”, mentioned in the law, **may well be used to create a variety of “bogus” and “umbrellas”,** and therefore lead to **open raiding.**

The law on easing administration by **market surveillance authorities** and improving the state market surveillance system for product safety⁸⁴ also seeks to **reduce pressure on businesses.** The main purpose of the law is to reduce corruption risks in the activities of officials during inspections. The law has been passed pursuant to Ukraine’s commitments under the Association Agreement and can help to enhance the country’s economic relations with the EU and other developed economies.⁸⁵

An updated law on the lease of state property⁸⁶ can also facilitate reduction of administrative pressure on businesses. It is expected that it will if not completely eliminate but significantly limit sources of corruption in public administration.⁸⁷ This is largely due to the fact

⁸² The government has taken steps to ensure the sustainable passage of winter, http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245419287.

⁸³ The Law of Ukraine “On Amending the Criminal Code of Ukraine and the Code of Criminal Procedure of Ukraine on Reduction of Pressure on Businesses”, 29 August 2019.

⁸⁴ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Reducing Pressure on Businesses by Market Surveillance Authorities”, 25 September 2019.

⁸⁵ The Verkhovna Rada reduced pressure on businesses on the part of market surveillance authorities. – Ukrinform, 12 December 2019, <https://www.ukrinform.ua/>.

⁸⁶ The Law of Ukraine “On the Lease of the State and Municipal Property”, 6 September 2019.

⁸⁷ Marchak D. The Verkhovna Rada passed the law on leasing the state property. Why it concerns everyone? – Ekonomichna Pravda, 4 October 2019, <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/10/4/652278/>.

that since 1 February 2020 (the day the law enters into force), information on all leases of the state and municipal property will be publicly available; all new lease contracts will be concluded only through the electronic trading system, and all commercial leases – through an online auctions.

Countering raiding remains an important and urgent task. The leadership of the Ministry of Justice claims that after full renovation of the **Anti-Raiding Commission**, a complete reboot of its work and changes in the state registration control system, hundreds of illegal registration acts and systematic raiding in state registers⁸⁸ were eliminated during 100 days of the new team's activities. It is, however, premature to draw systematic conclusions about the effectiveness and efficiency of the Commission's work.

Countering raiding becomes particularly important in the context of the controversial **land reform**, since land grabbing is expected to increase in case of ill-considered land market legislation.⁸⁹ In particular, raiding (primarily in agricultural sector) is the main focus of recently approved (but not yet signed by the President) law that prohibits double registration of land plot leases and grabbing of businesses through the misappropriation of corporate rights, etc.⁹⁰

Inconsistency of deregulation. Meanwhile, the situation with legislative initiatives does not look too encouraging, as not all laws seem to be improving the business environment. A series of initiatives aimed at **adjusting fines and liabilities of tax authorities**, registration of tax invoices, etc. (known as bills No. 1209, No.1209-1⁹¹ and No. 1210, No.1210-1⁹²) generated a considerable criticism in business community. In particular, these bills introduce taxation on export operations and increase rent payments, exclude the provisions on personal responsibility of tax inspectors from the Tax Code, increase fines for untimely registration of tax invoices, introduce taxation of exchange differences. According to businesses, these and other planned innovations will lead to the **increased administrative and fiscal pressure**, worsen the business environment for small businesses and force them to either “hide in shadow” or close down.

Other extensive disputes were ignited by the laws on **“unshadowing” of trade transactions and on new**

requirements to individual independent entrepreneurs (FOPs) for the use of cash registers (transaction recorders).⁹³ The widespread criticism on the part of small businesses is driven by their dissatisfaction with provisions that oblige entrepreneurs to use cash registers, introduce electronic checks and cashback for buyers, as well as considerable fines.

At the same time, **rationalisation** of the tax system for **FOPs has to occur**, as some of them are used by large businesses to erode the tax base and thus weaken budgets. However, many entrepreneurs reasonably believe that such measures will increase the tax pressure, leading to closure of small businesses. **Such fears are justified.** As of 1 October 2019, the total number of individual entrepreneurs who discontinued their business activities reached 167 thousand. For reference, during the entire 2018, the number of FOPs who terminated their activity was 196 thousand.⁹⁴

The government's response to criticism was quick. On the one hand, it proposes to ease the responsibility of all groups of FOPs for cash register-based reporting; introduces a two-year moratorium on the inspection of FOPs of all categories, excluding the “high risk” ones; ensures availability of free transaction recording software for testing from 1 January 2010, and the like. On the other hand, on 16 October 2019, the Cabinet of Ministers established the **Commission on Business Protection**.⁹⁵ This body is expected to analyse the state of affairs and causes of problems for businesses in the process of implementation of the state policy; it will also review activities of central and local authorities in order to create better conditions for protecting businesses from illegal influences.

It is likely that this Commission will also assess the situation with **audits and inspections**, as businesses frequently complain about their excessive number. At the end of 2019, the State Tax Service of Ukraine announced reduction in the number of audits, as tax offices have reduced the number of business audits by almost a third. Further reduction in scheduled business audits by another 20% is planned for 2020 (including observance of a two-year moratorium on FOP checks).⁹⁶ However, the quantity of inspections is not the main problem. **More critical is the duration of each audit, its depth and cost (losses) for businesses** both directly

⁸⁸ The Ministry of Justice announces the elimination of systemic raiding in the state registers. – AgroPolit.com, 10 December 2019, <https://agropolit.com/news/>.

⁸⁹ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Protection of Property Right”, 6 September 2019.

⁹⁰ The Law of Ukraine “On Amendments to the Land Code of Ukraine and some other Legislative Acts of Ukraine to Counter Raiding”, 29 August 2019 (adopted on 5 December 2019).

⁹¹ Draft Law on amendments to certain legislative acts of Ukraine on improving tax administration, removing technical and logical mismatches in the tax legislation, 30 August 2019 (adopted in principle on 3 December 2019).

⁹² Draft Law on amendments to the Tax Code of Ukraine on improving tax administration, removing technical and logical mismatches in the tax legislation, No.1210, 30 August 2019 (passed the first reading on 3 December 2019).

⁹³ Laws of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On the Use of Transaction Recorders in Trade, Catering and Service Provision’”, 6 September 2019, “On Amendments to the Tax Code of Ukraine on Unshadowing of Payments in the Sphere of Trade and Services”, 29 August 2019.

⁹⁴ 167 thousand persons closed their businesses from the beginning of 2019. – UNN, 5 November 2019, <https://www.unn.com.ua/uk/news/>.

⁹⁵ The government has set up a Commission on Business Protection ... – The Government Portal, 16 October 2019, <https://www.kmu.gov.ua/news/>.

⁹⁶ Vinokurov Y. The tax authority will reduce the number of business audits by 20%. – Hromadske, 10 December 2019, <https://hromadske.ua/>.

from the process (diversion of staff from work, suspension of certain functions, etc.) and from imposed fines and penalties (including due to discretionary auditor's decisions). This is what should be **the subject of quality control** of tax services.

Positive results in deregulation and formulation of clear rules for business activity are linked to **attraction of investments for of digitization**, which will lead to rapid innovative renovation and modernisation of production capacities, increased productivity, intensified introduction of smart technologies for the balanced development of the most important spheres and industries of Ukraine. Once again, **deregulation does not imply liquidation or elimination of any economic regulation – instead, it introduces a rational, transparent, understandable, predictable**, equally acceptable and applicable regulatory field for all economic agents.

Although relevant state institutions are being set up for this purpose,⁹⁷ the legislation, as well as new opportunities for public administration and population **are in their infancy**.⁹⁸ Therefore, in 2020, the tasks of interaction between the state and business, citizens and business, suppliers and customers, including at the interstate level, in the context of accelerating global digitization, will be increasingly more relevant for Ukraine as well, spanning wider areas and industries.⁹⁹

In the meantime, one can talk about the **“pinpoint” adjustments** of legislation in terms of digitization in individual sectors,¹⁰⁰ which is expected to achieve two main goals – to eliminate or at least minimise the risks of corruption and to simplify and reduce the permitting procedures. This is why even the smallest but positive developments are welcome. Pursuant to the decisions on improving the construction industry and reducing corruption,¹⁰¹ the government presented the

Developer's E-cabinet.¹⁰² It is expected that this service will completely eradicate the impact of the human factor and minimise corruption risks in relations between the construction owners and the controlling bodies.

Also, Ukraine has introduced a **transport portal of electronic services**,¹⁰³ which has been created based on the new standards of public service delivery; it integrates electronic services in all areas of the transport industry into one system. One can order not only state administrative services regarding transport, but also obtain general thematic services.

It is likely that the first generalised results of digitalization and its impact on the economic and regulatory environment of Ukraine will be available at the end of 2020.

6. Public Finance in 2019

The country's fiscal policy in the second half of 2019 was probably **the most predictable**, which was largely due to the fact that the previous leadership of the Ministry of Finance retained their positions and ensured succession of actions of the “new” Ministry, and due to the lack of financial education of the new government in general (which limited its interference with the budget process). However, said “heredity” of fiscal institutions **failed to protect the budget process from excessive and unjustified omissions**.¹⁰⁴

Execution of Budget for 2019. The annual deficit of the State Budget (according to the latest Treasury data available at the time of preparation of this document) exceeded UAH 81 billion. (or 2% of GDP),¹⁰⁵ even despite new adjustments to the current budget execution were already made in autumn.¹⁰⁶ The deficit was mainly due to the underperformance of budget revenues,¹⁰⁷ which have been increasing in autumn months.

⁹⁷ The Ministry of Digital Transformation of Ukraine is the central executive body responsible for the formation and implementation of state policy in the field of digitization, open data, national electronic information resources, implementation of electronic services, etc. – Issues of the Ministry of Digital Transformation. – The Government Portal, 5 November 2019, <https://www.kmu.gov.ua/nps/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919>.

⁹⁸ Presentation of the Ministry of Digital Transformation: “a state in a smartphone” and other innovations. – The Centre for Democracy and Rule of Law, 4 October 2019, <https://cedem.org.ua/news/prezentatsiya-mintsyfy>.

⁹⁹ Ukraine 2030 – a country with developed digital economy. – Ukrainian Institute for the Future, <https://strategy.uifuture.org/kraina-z-rozvinutoyu-cifrovoyu-ekonomikoyu.html>.

¹⁰⁰ See, for example, the Draft Law of Ukraine “On Amendments to Section XX ‘Transitional Provisions’ of the Tax Code of Ukraine on Promoting Digitization and Investment Attractiveness of the Enterprises of Light Industry” No.2508, 28 November 2019.

¹⁰¹ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts on Improving the Procedure of Provision of Administrative Services in the Construction Sector and Creating a Unified State Electronic System in the Construction Sector” No.1081, 29 August 2019.

¹⁰² Developer's E-cabinet is a new service that minimises corruption risks. – LIHA:ZAKON, 2 September 2019, <https://dabi.gov.ua>.

¹⁰³ A transport portal of electronic services was launched in Ukraine. – The Government Portal, 27 December 2019, <https://e-transport.gov.ua>.

¹⁰⁴ In particular, the government failed submit a three-year budget declaration for 2021-2023 by the end of 2019, although such procedure has already been approved in the Budget Code – The three-year budget declaration was not submitted to the Verkhovna Rada, despite Markarova's promise. – Slovo i Dilo, 1 January 2020, <https://www.slovoidilo.ua/2020/01/01/novyna/polityka/>.

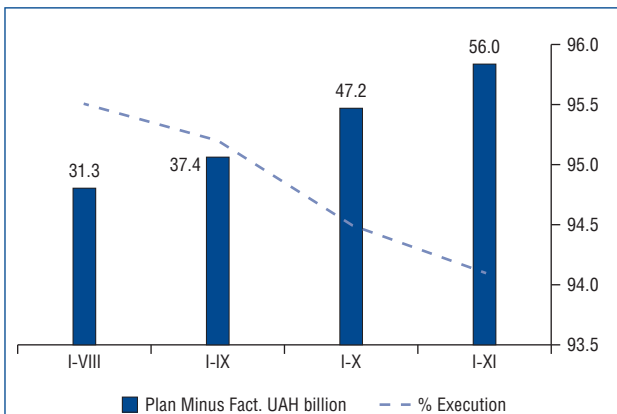
¹⁰⁵ ...and was presumably lower than expected – The deficit of the State Budget 2019 is less than planned (preliminary data). – Ekonomichna Pravda, 8 January 2020, <https://www.epravda.com.ua/news/2020/01/8/655568/>.

¹⁰⁶ In October 2019, the Verkhovna Rada approved changes to the current year's budget, reducing the revenue plan by UAH 20.4 billion and offsetting this by reducing the debt service plan by UAH 21.6 billion – Where did the \$ 3 billion hole in the State Budget come from? – Business Censor, 27 December 2019, <https://biz.censor.net.ua/resonance/>.

¹⁰⁷ ... even with the NBU's transfer of over UAH 17 billion.

For 8 months of 2019 and with planned revenue of UAH 703 billion, the State Budget received UAH 672 billion revenues, or 95.5% of the plan (the revenue deficit of UAH 31).¹⁰⁸ However, over the last 11 months, only UAH 900 billion were collected out of planned UAH 956 billion, that is, the **execution rate fell to 94.1%** (the revenue deficit increased to UAH 56 billion) (Diagram *Execution of the State Budget by Revenue*). The financial situation was partially “corrected” by **local budgets**, as their revenues exceeded the target by **UAH 5.6 billion** in 11 months, and their level of execution reached 102.2%.

Execution of the State Budget by Revenue,
August-November 2019



This “above the target” performance of local budgets confirms the assumption that, given the increased budgetary constraints, during 2010 **the government’s “systemic tax reform” will seek to redistribute revenue streams towards the central (state) budget**, which will become a feature of “financial decentralization”, cutting current sources for local budgets. This will definitely **affect the autonomy** of the regions and their ability to properly exercise their powers and obligations.

At the end of 2019, several negative “innovations” have emerged in the fiscal sphere, **calling into question the rationality of the budget process**. *First*, given the indicated low level of meeting the revenue targets, the Prime Minister instructed the Minister of Finance to suspend some expenditures. These

so-called “unprotected” expenditures – on development, construction and the like¹⁰⁹ – are mostly for the regions, and this step significantly weakens their financial capacity and undermines the ability to shape and improve regional infrastructure.

Second, in order to “bypass” revenue losses, the Ministry of Finance in mid-December prepared a draft order for additional domestic borrowings of up to UAH 10 billion **in lieu of financing of the State Budget next year**.¹¹⁰ At the same time, on 26 December, the Cabinet of Ministers obliged Naftogaz to urgently pay UAH 8.5 billion of dividends on the company’s profit for the Q1-Q3 2019, although these funds should be channelled to finance the State Budget for 2020.¹¹¹ Such decisions **are in violation of the budget laws** of the current and next years, and, in fact, **legitimise the “manual management”** of the budget process.

Third, the government considered the possibility of **suspending VAT reimbursement** to some large industrial enterprises¹¹² as well as exporters of agricultural products.¹¹³ It is worth noting that in recent years the state has more or less properly refunded VAT to large enterprises. The abrupt suspension of VAT reimbursement can have an extremely negative impact on the industry in general (total losses of enterprises are estimated at UAH 150 billion). Moreover, given that there are many “cities-factories” in Ukraine, disruption in financing of industrial enterprises may trigger crisis in industrial regions. Similarly, non-refunding of VAT to corn traders also limits farmers in making money on grain sales, which may also disrupt the spring sowing season and, in turn, lead to the loss of a new crop.

Administrative transformations. One may argue that **inconsistent government decisions will continue**, as the government is still trying to properly position itself within the functional structure of the public finance sector.

At the end of the year, the State Fiscal Service was finally divided into Tax and Customs Services. 8 December 2019 became the “birthday” of a new institution responsible for the state customs policy. **The newly created State Customs Service** was delegated the powers of former State Fiscal Service for implementing the state customs policy.¹¹⁴ Its main task is to exercise control and counter violations in the application of the

¹⁰⁸ Execution of the State Budget of Ukraine by Revenue. – The State Treasury of Ukraine, <https://www.treasury.gov.ua/file-storage/2019-2?v=5c2f2e9c00709>.

¹⁰⁹ Honcharuk instructed Markarova to block some expenditures. – Ekonomichna Pravda, 19 December 2019, <https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/19/655054/>.

This is the second time over the last six months when the Ministry of Finance suspended some expenditures. In summer, the Cabinet “delayed” UAH 7.6 from the Regional Development Fund and UAH 2.5 billion of subventions for socio-economic development (at the request of the head of the President’s Office!).

¹¹⁰ The Ministry of Finance wants to borrow extra planned UAH 10 billion. – Financy ta Ekonomika, 17 December 2019, <http://finbalance.com.ua/news/>.

¹¹¹ Vinnychuk Y. Where did the \$ 3 billion hole in the State Budget come from?, <https://www.ukrudprom.com/digest/>.

¹¹² The state may suspend VAT reimbursement to large industrial enterprises. – Censor.Net, 20 December 2019, <https://censor.net.ua/ua/news/>.

¹¹³ Corn traders announce problems with VAT refunds: no working capital to buy grain from farmers, <https://censor.net.ua/ua/news/3167193/>.

¹¹⁴ New customs has officially started to work. – The Government Portal, 9 December 2019, <https://www.kmu.gov.ua/news/nova-mitnicya-oficijno-rozpochala-robotu>.

state customs legislation. It was also planned to introduce the fully functioning “one-stop shop” at customs, which could truly facilitate the foreign economic activity of economic agents and reduce the corruption losses for businesses.¹¹⁵ However, the issue of interaction between two fiscal institutions probably needs careful attention, since **poor understanding and lack of proper interaction** in the past created loopholes for tax abuses and corruption.

Administrative changes also occurred in the audit service. The Cabinet of Ministers has set up the **Office of Financial Control**,¹¹⁶ which has emerged from the State Audit Service of Ukraine.¹¹⁷ The new institution is expected to protect citizens and bona fide businesses from financial fraud, thus enhancing the predictability and reliability of private and public finances. However, there is no evidence that multiple reformatting of the state control bodies **leads to improved** administration and governance.

Essential for Ukraine’s integration into the global trading space was the adoption of the law on the **common transit mode** through the customs territory of Ukraine and the introduction of a national electronic transit system (one of “customs visa-free” laws),¹¹⁸ which will grant Ukraine an access to a real-time sharing of customs information with 35 countries of the European region. This, on the one hand, will increase the efficiency of the risk analysis system. On the other, it will allow the application of European transit rules, which provide for the use of a single customs declaration and a single guarantee for the movement of goods from the country of origin to the country of destination without delay, across borders of all parties to the Convention on a Common Transit Procedure.

Currently the electronic system is in test mode for about a year; after testing, Ukraine will be able to

finally join the transit system with the European Union and some other countries using the *New Computerised Transit System (NCTS)*.¹¹⁹

Tax intentions and cost management. The intended transformations (customs policy innovations, “customs visa-free regime” and the like) are potentially correct steps, but there are questions as to whether they will be implemented. It is more likely that in 2020 the **main efforts of fiscal authorities** will focus on **expanding the possibilities for replenishing the state budget**, despite the government’s promises to reduce both the tax pressure and the share of GDP redistribution through the budget system.

Initiated in 2019, the relevant legislative activity has often been criticised by the business community for increasing fiscal pressure instead of promises to reduce it. Specifically, on 3 December 2019, the Verkhovna Rada passed the bill **on strengthening control over tax payment**¹²⁰ in the first reading. This document was designed to introduce international tax control standards for all participants in international trade and to implement the standards set out in the BEPS Plan.

However, according to business community, some of its norms **disrupt the balance of interests of the state and business**, and thus intensify the confrontation between the controlling bodies and businesses.¹²¹ First of all, it concerns the **increased discretion** (legally established possibility for an official to “resolve issues” at his/her own discretion), the expanded rights of controlling bodies and reduced ability of economic agents to protect their interests in conflicts with tax authorities.¹²² It is highly likely that discussions around the bill **will continue** in 2020.

Public procurement plays central role in cost management. Despite notable positive results achieved

¹¹⁵ ... it has not been fully implemented yet.

¹¹⁶ See the meeting of the Cabinet of Ministers of Ukraine on 11 December 2019. – The Government Portal, <https://www.kmu.gov.ua/meetings/zasidannya-kabinetu-ministriv-ukrayini-11-12-2019>.

¹¹⁷ It should be reminded that the State Audit Service was established in 2016 instead of the State Financial Inspection, which, in turn, replaced the Central Control and Revision Department.

¹¹⁸ The Law of Ukraine “On the Common Transit Mode and Introduction of the National Electronic Transit System”, 29 August 2019. It is significant that this bill was drafted pursuant to the Association Agreement between Ukraine and the European Union. The document introduces the provisions of the Common Transit Convention in Ukrainian law – Zelensky has signed a law on “customs visa-free regime” with the EU. – The Ministry of Finance of Ukraine, 24 September 2019, <https://minfin.com.ua/ua/2019/09/24/39158682/>.

¹¹⁹ European countries have supported Ukrainian efforts by providing technological assistance in installing and testing the necessary software – Lithuania has provided the Ukrainian customs with software to test the new transit system. – Ekonomichna Pravda, 13 December 2019, <https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/13/654872/>.

¹²⁰ Draft Law on amendments to the Tax Code of Ukraine on improving tax administration, removing technical and logical mismatches in the tax legislation, 30 August 2019.

¹²¹ Businesses call to revise or revoke the bill No. 1210 on tax administration. – The Ukrainian Association of Businessmen and Entrepreneurs, 12 September 2019, <https://uspp.ua/news/actual/2018/>.

¹²² The peculiarity of new provisions of the bill is that it essentially introduces the “culpability principle”: if the economic agent does not agree to imposed penalties, then he will have to prove his innocence. At the same time, the bill removes from the Tax Code the rule regarding the personal responsibility of tax inspectors for unreasonable taxes and fees. Of course, such “disproportions” are discriminatory against business. See, in particular: The President is asked by Borzenko T. to protect businesses from the “tax terror” of bills No.1210 and No.1210-1. – Ukrayinski Novyny, 15 November 2019, <https://ukranews.com.ua/news/666214-prezydenta-prosyat-zahystyty-biznes-vid-podatkovogo-teroru-zakonoproektiv-1210-i-1210-1>.

in the area in recent years, it remains vulnerable to corruption. A **new law on public procurement**¹²³ is aimed at eliminating some of the gaps. It, inter alia, establishes the **personal responsibility of officials** for violation of public procurement laws, limits the possibility for disruption of procurement procedures by unfair bidders, and introduces mechanisms for automatic rejection of proposals with “abnormally low prices”.

Internal debt. As the debt problem is viewed as one of the most painful in the public finance sector, the government, when considering amendments to the Budget Code, has set up the **Debt Management Agency**,¹²⁴ which will be coordinated by the Cabinet of Ministers through the Minister of Finance and implement government borrowing and debt management policies.

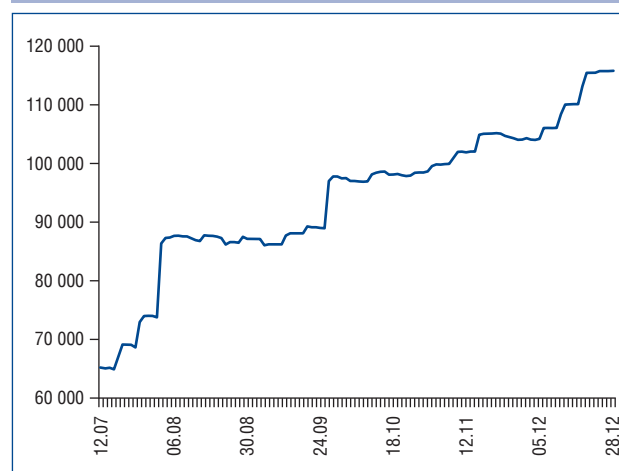
However, it is **still unclear whether the agency will actually have any real capacity** to manage Ukraine’s debt position. While nothing has changed in domestic government bonds (OVDP), **the OVDP pyramid continues to grow**, primarily owing to the active purchase of bonds by non-residents (although the Debt Management Agency should probably recommend an active decrease in the yield on OVDP, given high demand for these bonds)

Following the presidential and parliamentary elections, some expected that domestic debt policy in the second half of 2019 would undergo rational changes (reduced access of non-residents, profitability or placement terms).¹²⁵ However, with the completion of the parliamentary elections and the formation of a new government, it became clear that **needs to finance the deficit would only grow**, and the NBU would maintain “neutrality” in the face of inflows of speculative capital (keeping high discount rate and pushing for further strengthening of Ukrainian hryvnia to fuel speculative intentions).

As a result, since mid-July, the active entry of non-residents into the OVDP market resumed, as the decline in yield was very insignificant. This contributed to **further accumulation of debt pressure** on current and future public finances (Diagram *Bonds owned by non-residents*). Only after the NBU Council found the National Bank Board’s activities unsatisfactory (see *Monetary Restrictions*), there was a significant decrease in the discount rate along with bonds profitability (which, however, left Ukraine’s OVDPs highly attractive). As of the end of 2019, the volume of government bonds owned by non-residents reached almost UAH 116 billion – only

half of OVDPs owned by the NBU (UAH 337 billion). The total cost of issued government bonds is UAH 823 billion.

Bonds owned by non-residents,
UAH million, 2019



7. Monetary Policy

The National Bank’s **monetary policy** during 2019 was neither **sufficiently transparent not clear**, which generated plenty of criticism from experts and the public. Although the NBU pursued gradual liberalisation of foreign exchange markets and discontinued its voluntary decisions on the solvency of individual banks, it still continued to undertake rigid measures under the declared “inflation targeting” and maintained high discount rates with limited supply of money. The decisions regarding the exchange rate dynamics of hryvnia were questionable, which accelerated the conservation of current weak economic dynamics.

Inconsistencies of the NBU’s foreign exchange policy. In 2019, the NBU has taken a number of steps aimed at further **liberalisation of foreign currency flows** and settlements with non-residents.¹²⁶ In particular, these included:¹²⁷

- removal of a number of administrative restrictions for businesses regarding the financing of their own foreign offices;
- simplification of reinvestment of foreign investors’ income from transactions with Ukrainian securities;
- expansion of the **list of transactions in foreign currency in Ukraine**, primarily transactions between the Cabinet of Ministers and financial institutions within the framework of international credit, grant and loan agreements;

¹²³ The Law of Ukraine “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Public Procurement’ and Some other Legislative Acts of Ukraine on Improvement of Public Procurement”, 29 August 2019.

¹²⁴ The Law of Ukraine “On Amendments to the Budget Code of Ukraine”, 16 September 2019.

¹²⁵ For more detail, see Yurchyshyn V., Ukraine’s socio-economic dimension in the period of changes of political elites.

¹²⁶ As a continuation and clarification of measures related to the implementation of the Law “On Currency and Currency Transactions”, 21 June 2018.

¹²⁷ The National Bank cancelled some foreign currency restrictions for businesses. – LIHA:ZAKON, 4 July 2019, https://biz.ligazakon.net/ua/news/187407_natsbank-skasuvav-chastinu-valyutnykh-obmezhen-dlya-bznesu.

- abolition of restrictions on dividend repatriation (previous limit of €12 million per month);
- cancellation of a monthly limit of € 5 million for repatriation of funds from the sale of securities, corporate rights, as well as funds obtained as a result of decrease in the authorized capital of legal entities and withdrawal from companies by foreign investors.¹²⁸

It should be noted that lifting restrictions for domestic businesses on **financing activities abroad**¹²⁹ is, of course, a step forward.¹³⁰ Removing this type of restriction is also very important for investment flows (from foreign businesses to Ukraine and from Ukrainian business abroad) in the context of further expansion of trade and investment. According to the NBU estimates, these and similar innovations allow residents and non-residents to manage their funds more flexibly, which should facilitate the flow of investment into Ukraine.

However, these “reliefs” also present significant risks associated with shadow capital outflows or increased offshoring, especially if the macroeconomic situation in Ukraine deteriorates. Therefore, the NBU will have to **strengthen control** over companies expanding foreign exchange flows abroad and areas of financing (including to prevent financing of aggressors and countries subject to FATF restrictions). As time goes by, it will become clear how these monetary liberalisation measures meet the needs of national financial security.

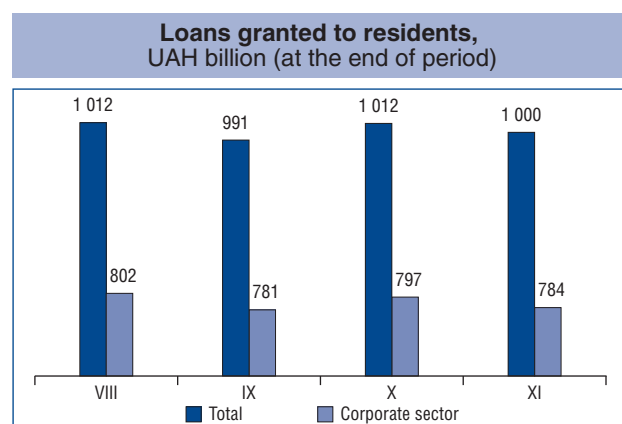
In the meantime, precisely because of these liberalisation steps, **the exchange rate situation in the country itself provokes increasing risks**. The rapid acquisition of Ukrainian government bonds (OVDPs) by non-residents (*for more information, see the subsection on internal debt above*), has led to the inflow of foreign currency and thus significantly strengthened the hryvnia.¹³¹ Instead of intensifying its currency buyback along with a significant reduction in base rates (with ensuing decrease in appetites of portfolio investors), which would allow the hryvnia to fluctuate around the already balanced exchange rate (UAH 26-27/\$1), the NBU continued to maintain the rate much above the reasonable level,¹³² further fuelling speculative appetites.¹³³

As a large proportion of OVDPs was short-term (redemption in less than a year), Ukraine faced an **increased risk of currency shock with the rapid**

withdrawal of foreign currency resources by non-residents with their exit from the government bonds market. Since neither the NBU nor the Ministry of Finance were concerned with such risks, it generated clear concern in the expert environment.

Restrictive monetary policy. The continued critical money restriction is another **negative result** of the government’s monetary policy.

In the vast majority of successful countries, central banks increasingly pursue monetary expansion (or increase money supply), lower interest rates where possible, or apply monetary easing through repurchase of securities, which is seen as an important prerequisite for supporting economic growth and development. Ukraine, however, applies different approach. During 2019, the volume of loans granted by the banking system to residents declined not only in real but also in nominal terms. If in spring the volume of loans to residents was UAH 1.04-1.05 trillion (UAH 820-850 billion to the corporate sector), then in autumn it dropped to UAH 0.99-1.01 trillion (UAH 780-800 billion to the corporate sector) (see Diagram *Loans granted to residents*).



The situation with the **economic agents’ access to financial resources is exacerbated** by the fact that the cost of loans in Ukraine remains excessively high, especially for the households.

During 2019, the NBU’s refinancing rate fluctuated mainly in the range of 17-18% and reduced to 15.5% only in October-November, even though the “targeted” inflation rate for 2019 was announced at 6-7%.¹³⁴ Interest rates for new loans in the national currency for residents also ranged within 17-18% (29-31% for households),

¹²⁸ The National Bank cancelled restrictions on the capital extraction for foreign nationals. – UNIAN, 9 September 2019, <https://www.unian.ua/economics/finance/10679079-nacbank-skasuvav-obmezhennya-na-vivedennya-kapitalu-dlya-inozemciv.html>.

¹²⁹ Resolution of the NBU Board No.86, 27 June 2019.

¹³⁰ Previously, the transfer of funds to foreign branches was restricted by a common limit for legal entities to invest abroad at €2 million per year, which is extremely insufficient for the “normal” activity of even a medium-sized company. By this decision, the transfer of funds directly to the accounts of foreign offices and branches is no longer limited in size.

¹³¹ It should be emphasized that the strengthening of Ukrainian hryvnia was not caused by acceleration of economic dynamics or increased competitiveness of Ukraine, or any other macroeconomic factor.

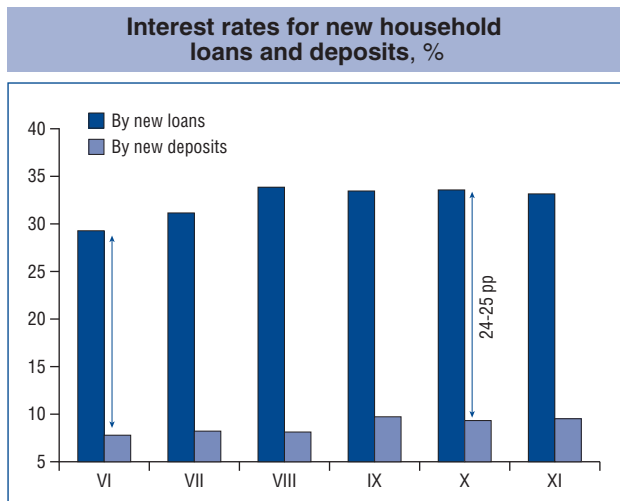
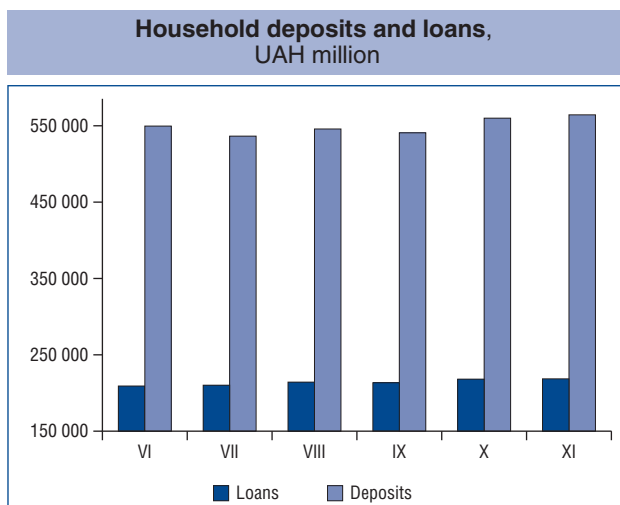
¹³² ...with targeted inflation rate (5-7%) plus 3-5% – in other words, the refinancing rate could have been reduced to safe 10-12% already in summer.

¹³³ Significant strengthening of the national currency without proper improvement of the economic environment and production potential, without better competitiveness and access to new export markets, and only due to the inflow of speculative capital into high-yield risk-free government securities cannot be welcome, since it temporarily veils problems and provokes further internal and external imbalances.

¹³⁴ The most recent reduction in discount rate to 13.5% occurred on 13 December 2019, and only after the NBU Council’s decision to declare the National Bank’s interest rate policy unsatisfactory. At the same time, according to the November results, consumer inflation only slightly exceeded 5% in annual terms. That is, the gap between the change in the CPI and the base rate of the NBU remained significant.

while new deposit rates stayed at 11-12% (7-9% for households).

Although the population continued to increase savings, banks were still unwilling to scale up loans for households (Diagram *Household deposits and loans*). Moreover, this did not change the negative interest rate trends – in recent months, the difference between loan and deposit rates for households has even increased (Diagram *Interest rates...*), which is the evidence of further decline of mutual expectations of banks' creditworthiness and households' solvency. It seems paradoxical, but the extremely limited supply of loans by commercial banks has by no means affected the banks' financial performance. At the end of November, bank



profit reached a record high UAH 59 billion, which was, of course, obtained mainly from the high-yielding NBU deposit certificates and OVDPs. In such circumstances, with a significant decline in industry, weak growth in the agricultural sector and transport, one can argue that

the NBU and the banking system acted against the needs of the real sector and did not work in favour of sustainable growth of the Ukrainian economy.

Weaknesses of the NBU policy. Withdrawal of the National Bank of Ukraine from the economic policy has caused **serious criticism**, because the bank's restrictive policy impeded the restructuring of the real sector.¹³⁵ As a result, on 5 December 2019, the NBU Council announced the **activity of the NBU Board** in the formulation and implementation of the currency exchange policy in 2019 **inefficient, failing to meet the challenges of Ukraine's modern development**.¹³⁶

The NBU Council's recommendations for further implementation include the following:¹³⁷

- to apply all monetary policy tools and methods to soften the NBU's monetary policy;
- to update the strategy for managing gold and foreign exchange reserves and the schedule of replenishing gold and foreign currency reserves for the medium term;
- to develop scenarios of situations on the foreign exchange market as a result of possible exit of non-resident holders of government bonds (OVDPs) and the corresponding plan of actions for the NBU; together with the Ministry of Finance, to develop a regulation on smoothing the effect of sale/purchase of foreign currency by non-residents on the inter-bank market;
- to assess the impact of the situation on increasing demand for OVDPs among non-residents, as well as the impact of changes in the exchange rate on consumer inflation in Ukraine.

So far, there have been some serious discussions around the NBU activities. However, the bank's **leadership maintains a "defensive" position**, rejecting any criticism.

Speaking of the situation in the financial sector, one should recall the long-awaited law aimed at **improving the regulation of financial services markets and protecting the rights of consumers of financial services** – the so-called "split" law¹³⁸ – that was finally adopted in September 2019. It provides for the liquidation of the National Commission for State Regulation of Financial Services Markets with distribution of its regulatory powers between the NBU and the National Securities and Stock Market Commission. The initiators of the law believe that its adoption will strengthen the consumers' confidence in the financial sector and create mechanisms to protect their rights and interests.¹³⁹

¹³⁵ Dzhus M. Understanding without reciprocity. What the Memorandum between the Cabinet and the National Bank is about? – Business Censor, 10 December 2019, https://biz.censor.net.ua/columns/3164298/porozumnyya_bez_vzamnost_pro_scho_pdpisali_memorandum_kabmn_ta_natsbank.

¹³⁶ The NBU Council declared the currency exchange policy of the National Bank Board ineffective. – Ukrinform, 6 December 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2832353-rada-nbu-viznala-neeftivnou-valutnokurosovu-politiku-pravlinna-nacbanku.html>.

¹³⁷ ...also largely supported by the expert community.

¹³⁸ The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Protection of Consumers of Financial Services", 6 September 2019.

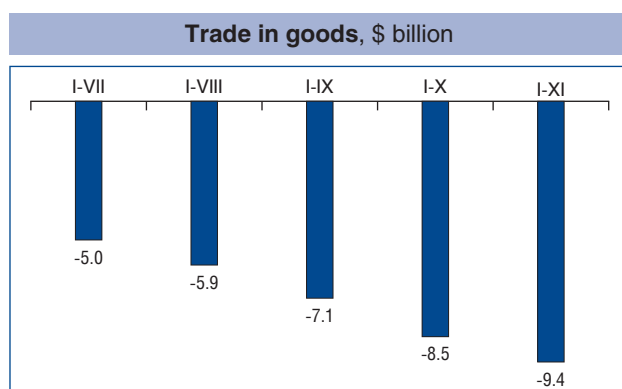
¹³⁹ The Verkhovna Rada approved the law on protecting consumers of financial services, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2784196-rada-uhvalila-zmini-do-zakoniv-pro-zahist-spozivaciv-finposlug.html>.

8. Foreign Trade Sector

Foreign trade results for Ukraine also remain **controversial**. *On the one hand*, Ukraine has substantially **changed and developed the geography of foreign trade**, boosting trade relations with the EU and Asian countries. *On the other hand*, amidst the growing **trade deficit**, the country's foreign trade structure is dominated by items with low added value. The inflow of foreign direct investment (FDI) in 2019 remained extremely low at \$2.2-2.4 billion.

Trade balance. The dynamics of Ukraine's foreign trade in 2019 largely followed the trends of the previous years. Although the country is steadily increasing its exports, its foreign trade balance remains considerably negative. Moreover, the dynamics of the foreign trade volume growth is diminishing (which is partly a reflection of the slowdown in global trade).

Over 11 months of 2019, exports of goods amounted to \$ 46 billion (a 6.3% increase over the same period of 2018), and imports – to \$55 billion (a 6.2% increase). Although exports growth rates slightly exceeded that of imports, one should note that given the much higher nominal import rates, the trade deficit in goods over the period has increased (more than \$9 billion, a year earlier – less than \$9 billion) (Diagram *Trade in Goods*).



An **upward trend in the deficit** persisted until the end of 2019.¹⁴⁰ As estimated, exports and imports of goods and services in 2019 showed roughly the same growth (8-9% relative to 2018), and the deficit of trade in both goods and services almost equalled the previous year's deficit - 8.5% of GDP (8.6% in 2018).¹⁴¹

Two factors are worthy of attention as regards to the **geographical structure of commodity trading**. *First*, the foreign trade turnover of Ukraine with the EU countries continues to grow, as after 10 months of 2019, the EU countries accounted for 41.9% of total Ukrainian exports (\$ 17.4 billion) and 41.2% of imports

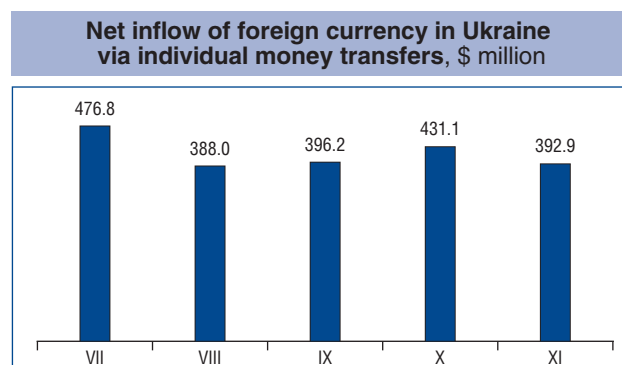
(\$ 20.7 billion). *Second*, **China continues to improve its position as Ukraine's largest foreign trade partner** (among countries),¹⁴² displacing Russia, which has been the number one partner for many years.

Today, there are reasons to believe that, in the absence of global economic turmoil, Ukraine will accelerate its turnover, first and foremost, with the EU countries. This is largely due to the adoption of the above-mentioned law on the **common transit mode** through the customs territory of Ukraine ("customs visa-free regime"). Another contributing factor is the launch in December 2019 of the new institutions responsible for Ukraine's customs policy – the new State Customs Service (see *Public Finance* section).

Current account. Despite Ukraine's significant foreign trade (commodity) deficit, its **current account of the balance of payments**, although remains **negative**, but is now markedly **smaller** (Table *Foreign trade balance of Ukraine*).

First, there is positive dynamics of **trade in services**, as over the first nine months of 2019, the positive balance exceeded \$ 4.2 billion, even despite some losses were caused by disruptions in the transit of energy resources from Russia to the EU countries. It is also encouraged by the continued positive dynamics of exports of air transport and, above all, the **exports of IT services**,¹⁴³ which, as estimated, will reach \$ 4.5 billion in 2019.

Second, the level of **cash inflows (transfers)** received by citizens from abroad mostly from Ukrainian migrant workers (Diagram *Net inflow...*) still remains high. While currency liberalisation may further accelerate the withdrawal of foreign currency from the country by individuals, for now "**clean**" **annual positive balance** of the corresponding foreign exchange earnings in 2019 was estimated **at about \$ 5 billion** (the data for 11 months is just under \$ 4.5 billion).



At the same time, part of the current account deficit is financed by foreign direct investment, but so far their level is extremely low. Overall, in January - October

¹⁴⁰ Imports grew at a higher rate, given the high propensity of Ukrainians for consumer imports, which was particularly "fuelled" by increasing costs in the New Year period.

¹⁴¹ Although nominal trade volumes (both exports and imports) in 2019 increased compared to 2018, the significant strengthening of the hryvnia, especially in the second half of the year, made the relative foreign trade indicators (as a share of GDP) in 2019 slightly smaller than they were in 2018.

¹⁴² For the first time, China as Ukraine's foreign trade partner outpaced Russia in Q1 of 2019. Ukraine's exports to China account for 7.0% of total Ukrainian exports (6.6% to Russia); imports from China make up 15.1% of total imports (11.8% from Russia).

¹⁴³ An 11.5% increase for 9 months 2019 (compared to the corresponding period of 2018); the share in the total structure of exports of services is more than 19%.

2019, the net inflow of financial account was \$5.5 billion, and the net inflow of FDI was estimated at \$2.2 billion. The **expectations for increasing FDI** owing to improved investment image of Ukraine as a result of the rapid formation of the new government and its reform efforts are still **not met**.¹⁴⁴

Areas of foreign economic stimulation. In the context of increasing global competition, Ukraine needs to develop and implement effective **tools for foreign economic stimulation**.

The expansion of the **Export Promotion Office**¹⁴⁵ activities is one of key drivers for supporting exports. The EPO develops and offers trainings and consultations, supports trade missions and exhibitions, provides assistance in partner search and marketing, and much more. It is alleged that the Office's collaboration has generally improved the interaction between the government and businesses, which is essential in the settings of increasing international competition.

At the same time, the difficulties of Ukrainian manufacturers entering foreign markets increase even further due to the fact that much needed institutions (including formally established ones) are still unable to properly start their operations. Two years ago, an Export Credit Agency (ECA) was formed in Ukraine. It was expected to boost the capacity of domestic businesses to enter international markets.¹⁴⁶ However, the agency is still not functioning properly,¹⁴⁷ which is largely due to the incompleteness and inconsistency of administrative and internal procedures prescribed by the legislation in the development and approval of acts regarding ECA. In addition, the actual lack of financial resources does not stimulate promotion of national businesses.

Nonetheless, the agency still has some good examples of established cooperation with industry associations and unions that deserve appreciation. For example, the Ukrainian Agricultural Export Association and the Export Credit Agency signed a **memorandum of cooperation**. This step should strengthen the joint support of agricultural exporters and lay the foundations for improving the insurance system of the agricultural sector, which is represented on the world markets.¹⁴⁸ Unfortunately, today this is something that one can only hope for.

Foreign debt. Ukraine's entry into **foreign borrowing markets in 2019 was complicated** – first by the electoral races and then by the contradicting intents and actions

of the new government – which probably **played a positive role** in the country's external debt structure. In particular, the government is able to keep direct external debt of the state (bodies of state administration) and debt of the NBU (monetary authorities) in a relatively stable condition (Table *External Debt of Ukraine*).

However, in 2019, the significance of domestic debt on government bonds (OVDP) has increased drastically, as some parts and some volumes of this debt have “transformed” into external public debt. This concerns OVDPs, owned by non-residents who have substantially increased their portfolios (for more detail see the section *Public Finance*) – at the end of 2019 their volume exceeded UAH 115 billion (or \$4.5 billion). Therefore, while official external government debt and the NBU debt have increased only slightly, the “general” external debt to non-residents (external government debt + NBU debt + US dollar equivalent of OVDP owned by non-residents) in Q3-Q4 of 2019 reached maximum figures (Table *External Debt of Ukraine*).

External debt of Ukraine, 2019. \$ billion (unless stated otherwise)				
	Q1	Q2	Q3	Q4 (exp)
State + NBU	48.9	50.2	50.2	49.5
OVDP owned by non-residents, UAH billion	20.3	56.2	97.8	115.8
OWB owned by non-residents (\$ bln)	0.8	2.1	3.9	4.5
“General” external debt to non-residents (State+NBU+OVDP)	49.6	52.3	54.2	54.4

A minor increase in the national debt had another positive outcome. Considering the strengthening of hryvnia, the US dollar equivalent of nominal GDP in the second half of 2019 has significantly increased, causing significant reduction in another key macroeconomic indicator – **the debt-to-GDP ratio**,¹⁴⁹ which increases the stability of the country's macroeconomic environment.

International reserves. Maintaining high foreign trade deficits in the absence of financing from international financial institutions was compensated by the inflow of private capital, significant individual transfers from abroad and the entry of non-residents into the OVDP market. As a result, Ukraine **have not lost its foreign**

¹⁴⁴ Only in 2020, after stabilisation of new government structure and formation of new institutions, foreign investors may consider investing in Ukraine more boldly. However, the direct inflow of FDI will be extremely cautious and largely depend on the real protection of property rights, as well as the transparency and effectiveness of the privatisation processes, which remained motionless until the end of 2019.

¹⁴⁵ Report of the Export Promotion Office of Ukraine for 2019, <https://epo.org.ua/zvit-ofisu-z-prosuvannya-eksportu-ukrayiny-za-2019-rik/>.

¹⁴⁶ ECA is a government-authorised agency tasked to support and stimulate exports of Ukrainian goods, as well as to protect Ukrainian exporters from the risk of non-payment and financial losses. For more information, see Export Credit Agency (ECA), <http://www.me.gov.ua/Documents/>.

¹⁴⁷ For more detail see: Deputy Minister explained why the Ukraine's Export Credit Agency was not working. – NV, 25 December 2019, <https://nv.ua/ukr/biz/economics/>.

¹⁴⁸ The Ukrainian Agricultural Export Association and the Export Credit Agency have signed a Memorandum of Cooperation. – Interfax, 6 December 2019, <https://ua.interfax.com.ua/news/press-release/628949.html>.

¹⁴⁹ Specifically, external government debt + NBU external debt at the end of 2018 amounted to just under 37% of GDP, and by the end of 2019 – 32% of estimated GDP.

exchange reserves; instead, it substantially increased them, which created a good basis for securing external payments during 2019-2020.

If in early 2019, gross international reserves amounted to \$ 20.8 billion and slightly decreased in May to \$19.4 billion after the country made necessary payments, then by the end of June the reserves have been replenished to \$ 20.6 billion. Subsequently, although part of the debt payments were made from reserves, they have been increasing consistently, reaching \$ 25.3 billion at the end of 2019 (Table *Foreign exchange reserves*).¹⁵⁰

Foreign exchange reserves		
	2018	2019
Gross reserves, \$ billion	20.8	25.3
<i>% of GDP</i>	<i>15.9</i>	<i>16.1</i>
Reserves – Monetary Base Ratio	132.6	132.7
Reserves in months of imports of goods and services of the next period	3.2	3.7

These relatively high international reserves also helped to improve the level of import coverage by reserves, which was consistently maintained above the “recommended” 3 months. Therefore, despite external debt pressure, the above reserves indicators suggest that in 2020 **Ukraine is likely to avoid default and prevent a new economic collapse or a new wave of devastating crisis.** (See more in the *Forecasts* Section)

9. Infrastructure Development

Road operation and road safety. Some steps forward in this sector included the adoption of several laws related to sources of road financing¹⁵¹ and road safety management,¹⁵² which in particular set new levels

of fines for overloaded trucks. Half of the proceeds from overloading fines will go to the State Road Fund on road repair and reconstruction. In 2019, a pilot project *Weight in Motion* was introduced – a smart system of complex data collection on vehicles moving on highways. Currently, there are 5 Weight in Motion sites in the country.¹⁵³ In order to improve the quality of local roads (over 25 thousand km long), the government approved the Strategy for the Development of Roads of Territorial Importance¹⁵⁴ in July 2019.

For 11 months of 2019, almost UAH 40.6 billion (out of UAH 53.4 billion)¹⁵⁵ was used from the State Road Fund on repairing state and local. According to preliminary data for 2019, (1) 371.7 km of roads, bridges and overpasses were repaired; (2) 2.26 thousand km of roads were under repair.¹⁵⁶

Digitalisation of transport services was one of more important steps in 2019. On 12 July 2019, the Ministry of Infrastructure of Ukraine enacted the order that introduced a single consignment note (E-TTN).¹⁵⁷ The plans for the near term (in 2020) include the implementation of this project for international transport in the e-CMR format. In the field of international road haulage, the adoption of the Law on Multimodal Transport¹⁵⁸ will facilitate the country’s accession to the TRACECA¹⁵⁹ Agreement on Multimodal Transport Development and enhance Ukraine’s transit potential.

Cooperation with international partners continued in 2019:

- In early 2019, Ukraine joined the *Connecting Europe Facility (CEF)*,¹⁶⁰ which enables the country to participate in joint projects with EU Member States on cross-border infrastructure. CEF budget in the transport sector is around € 23.5 billion. This tool also allows for investment in digital infrastructure, its security and environmental friendliness.

¹⁵⁰ Particularly significant was the increase in reserves in December – an increase of \$3.4 billion, with the active purchase of currency by the National Bank on the interbank market. Overall, international reserves in 2019 increased by \$4.5 billion. – Ukrinform, 8 January 2020, Ukraine’s international reserves reached a seven-year high at \$25.3 billion, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/>.

¹⁵¹ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Specific Issues of Dimensional and Weight Control”, 11 September 2019.

¹⁵² The Law of Ukraine “On Amendments to the Budget Code of Ukraine on Sources for the State Road Fund”, 12 September 2019, .

¹⁵³ The project is implemented by the State Road Agency of Ukraine with IBRD support.

¹⁵⁴ See: The government approved the strategy for the development of roads of territorial significance, – Volodymyr Omelyan. – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 5 July 2019, <https://mtu.gov.ua/news/31003.html>.

¹⁵⁵ Source: Report on the use of funds from the State Road Fund. – The State Treasury Service of Ukraine, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-listopad-2019-roku?page=2>.

¹⁵⁶ Most roads were repaired in the Kharkiv (116.6 km), Kyiv (59.6 km), Vinnytsya (51 km) and Zhytomyr (47 km) oblasts: How many roads did they repair in Ukraine in 2019? – Slovo I Dilo, 11 November 2019, <https://www.slovovidilo.ua/2019/11/11/infografika/polityka/skilky-dorih-vidremontuvaly-ukrayini-2019-rik>.

¹⁵⁷ The Order of the Ministry of Infrastructure of Ukraine “On Approval of Changes to the Rules of Carriage of Goods by Road in Ukraine” No.413, 6 June 2019.

¹⁵⁸ Adoption of this document will facilitate the implementation of the provisions of the EU Council Directive of 7 December 1992 establishing common rules for certain types of combined carriage of goods between Member States.

¹⁵⁹ International transport program with the participation of the EU and 14 member states of the East European, Caucasus and Central Asian regions.

¹⁶⁰ See: Ukraine joined projects within the *Connecting Europe Facility*, – Volodymyr Omelyan. – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 28 March 2019, <https://mtu.gov.ua/news/30792.html>.

- An agreement was reached with the EBRD to finance the reconstruction of regional roads (€ 300 million), as well as with the EIB on the allocation of funds for major repairs of the Odesa – Kyiv highway and construction of the by-road in Lviv (€ 450 million).¹⁶¹
- On 31 October 2019, Ukravtodor and Chinese *Poly Changda Engineering Co. Ltd* signed a Memorandum of Cooperation within the first phase of construction of the Great ring road around Kyiv “Transport interconnection between M-05 Kyiv-Odesa and M-06 Kyiv-Chop”.¹⁶²

Air transport. The aviation industry demonstrates positive trends for the third consecutive year. The passenger flow in Ukrainian airports in 2019 has increased by 18.5%, compared to 2018, reaching 24.3 million.¹⁶³ And if compared to 2016, the number of passengers has almost doubled.

The number of flights above Ukraine has also increased: UKSATSE provided air navigation services to 335,407 flights of foreign and Ukrainian airlines – a 11.5% increase from 2018.¹⁶⁴ It is worth mentioning that in the structure of flights in 2019, transit flights dominated – 141,680 (+13.2%), followed by international flights (with departure/landing) – 162,937 (+11.5%), and domestic flights – 30,790 (+ 4%).¹⁶⁵ This shows that every year Ukraine gains more trust from domestic and foreign airlines (and thus passengers), becoming an increasingly more powerful European transit hub.

As for **water transport**, the goal of the new government is to raise the level of inland water exploitation and river potential. This objective is set out in the draft law “On Inland Water Transport”.¹⁶⁶ In particular, the volume of river transportation of commercial goods is expected to increase to 30 million tons in 2025.

2019 was quite successful for seaports, as for the first time in a decade the volume of transshipment in them exceeded 150 million tons.¹⁶⁷ Three quarters (75%) of the total cargo accounted for exports of domestic products, imports – 16%, and transit – 7%. The largest was the share of transshipment of agroindustry products (41%), followed by the mining products/ore (23%). Over 11 months of 2019, ports have transferred by almost 9 million tons of cargo more than in 2018.

Rail industry in 2019 has had probably the fewest positive achievements. Last year for the industry is largely associated with scandals surrounding the unprecedented enrichment of Ukrzaliznytsia’s top management, along with almost weekly news about rolling stock malfunctions. To change the situation, the government prohibited the importation of obsolete rolling stock originating in the Russian Federation, starting from 20 November 2019.¹⁶⁸

On 6 September 2019, the Draft Law “On Rail Transport of Ukraine”¹⁶⁹ was once again registered in the Verkhovna Rada (since 2016, there have already been three failed attempts to pass the law). Its goal is to create an effective competitive environment in the market for rail freight and passenger transport, taking into account basic requirements of EU legislation.

Given the lack of proper funding, in 2019 Ukrzaliznytsia issued Eurobonds reportedly amounting to \$600 million.¹⁷⁰ Most of the raised funds will be used on upgrading the railway infrastructure of *TEN-T* international transport corridors, upgrading dispatching and communication facilities, as well as improving rail traffic control systems.

On 19 December 2019 the Parliament has finally ratified the agreement with the EBRD,¹⁷¹ which envisages attracting €150 million for the project “Electrification of the Dolynska - Mykolaiv - Kolosivka

¹⁶¹ See: In 2020 we will renovate 4,000 km of roads; the next step is building roads to hub schools and hospitals. – Vladyslav Krykliy. – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 12 November 2019, <https://mtu.gov.ua/news/31286.html>.

¹⁶² See: A Memorandum of cooperation with the Chinese company *Poly Changda Engineering Co. Ltd* has been signed within the framework of the first phase of construction of great ring road around Kyiv. – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 31 October 2019, <https://mtu.gov.ua/news/31259.html>.

¹⁶³ See: The Passenger flow in Ukraine’s airports has increased by almost 20% during the year. – RBK-Ukraine, 13 January 2020, <https://www.rbc.ua/ukr/news/passazhiropotok-cherez-aeroporty-ukrainy-1578927536.html>.

¹⁶⁴ See: The amount of air navigation services provided by UKSATSE increased in 2019 by 11.5%. – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 15 January 2020, <https://mtu.gov.ua/news/31491.html>.

¹⁶⁵ By the volume of air traffic, Ukraine still falls behind 2013, when the total number of flights above Ukraine amounted to 534,581. In 2019, this indicator is by 37.3% lower.

¹⁶⁶ The bill defines legal, economic and organisational principles of inland water transport, the use of river waterways and their coastlines for navigation, the relations linked to the use of river vessels, etc. It also defines the legal regime of inland waterway infrastructure, the activity of executive bodies carrying out state regulation, management, state supervision and control over the safety of navigation, etc. **The bill seeks to refocus some of the freight traffic from roads and railways to inland water transport.** For more details see: Draft Law “On Inland Water Transport” No.1182-1, 6 September 2019, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66739.

¹⁶⁷ See: Ukrainian ports have reached a record volume of cargo transshipment. – Vladyslav Krykliy. – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 12 December 2019, <https://mtu.gov.ua/news/31394.html>.

¹⁶⁸ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution “On Amendments to the List of Goods Banned for Imports into the Customs Territory of Ukraine Originating in the Russian Federation” No.535, 15 May 2019.

¹⁶⁹ Adoption of the bill will allow implementation of a number of EU Directives and Regulations into the national legislation by 2022, and also **create a competitive environment in the market for transportation of passengers and cargo by rail.** The bill envisages non-discriminatory access to the infrastructure, regulation of activities of rail siding owners, creation of new bodies for public administration in the competitive transportation market, implementation of the railway safety system, introduction of technical investigation of railway traffic accidents, etc. See: Draft Law “On Rail Transport of Ukraine” No.1196-1 dated 6 September 2019, https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66737.

¹⁷⁰ The maturity of the additional issue is 2024. at a rate of 7.292% pa. For more details see: Ukrzaliznytsia raises \$ 100 million from EBRD at the lowest rate in 8 years. – Vladyslav Krykliy. – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 10 September 2019, <https://mtu.gov.ua/news/31113.html>.

¹⁷¹ The Verkhovna Rada ratified two important infrastructural agreements with the EIB and EBRD. – Vladyslav Krykliy. – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 19 December 2019, <https://mtu.gov.ua/news/31422.html>.

Railway”.¹⁷² The project will help to intensify movement of freight trains and, accordingly, reduce the delivery time of cargo, and thus logistics and operating costs.

Overall, 2019 was rather “moderate” in terms of achieving positive results, implementing large-scale country-wide projects and adopting necessary laws for the infrastructural reforms. In view of the change of government and leadership of Ukravtodor, as well as initiation of changes in Ukrzaliznytsia by the Prime Minister (due to multiple reports from employees about corruption), this year will be remembered by “declarative” promises. Therefore, progressive digitalisation of the industry can be viewed as the only real achievement.

10. Environmental Protection and Sustainable Development

Sustainable development. Global trends of sustainable development, which is being actively introduced into various spheres of public life around the world, also found their way to Ukraine. In particular, On 21 August 2019, the government approved indicators and data collection procedures for monitoring the implementation of Sustainable Development Goals.¹⁷³ On 20 September 2019, while endorsing the UNGA Declaration of 25 September 2015, No. 70/1 “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”,¹⁷⁴ the President of Ukraine has also signed the Decree “On Sustainable Development Goals for Ukraine until 2030”.¹⁷⁵ The tasks of the new government in this area should include: (1) analysis programmatic and forecast documents relevant to SDGs and their improvement (if necessary); (2) introduction of a monitoring system for SDG implementation. Performing these tasks will help determine whether the country is on track to achieving the global Sustainable Development Goals, namely major gains, miscalculations, and obstacles to achieving the goals.

Environmental policy. In 2019, efforts continued to improve the state environmental policy. These included, in particular, adoption of the Law “On Fundamental Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine until 2030”,¹⁷⁶ which defined the main purpose of the environmental policy and its key strategic

goals aimed at: (1) shaping environmental values and principles of sustainable consumption and production in society; (2) ensuring sustainable development of Ukraine’s natural resource potential; (3) incorporating the environmental policy into decision-making regarding the socio-economic development of Ukraine; (4) reducing the level of environmental risks to ecosystems, socio-economic development and public health, etc. Their implementation is expected to improve the environment to be more secure for ecosystems and population.

In order to effectively counter climate change, it is extremely important to curb the uncontrolled deforestation and to pursue a targeted policy of afforestation in Ukraine. Unfortunately, here one can observe only sporadic and limited action, such as legislative amendments of local significance on the conservation of forests in terms of administrative and criminal liability for violations in this area,¹⁷⁷ as well as the prohibition of clean felling on the mountain slopes.¹⁷⁸ The efficiency of these changes is rather questionable.

Another important area of the policy for adaptation to climate changes that threaten Ukraine is a significant scale up in the use of amelioration and drainage. This goal could be backed by the government’s endorsement of relevant strategy until 2030.¹⁷⁹ Expenditure for this strategy is estimated at about \$ 4 billion.

The law adopted at the end of 2019 should play a central role in climate policy as it sets the framework for legal regulation of production, imports, exports, storage, use, marketing and management of ozone-depleting substances, fluorinated greenhouse gases (GHG), goods and equipment containing or using them, affecting the ozone layer and the level of global warming.¹⁸⁰ The law also approves the list of ozone-depleting substances, as well as their ozone-depleting and global warming potential.

On 12 December 2019, the Parliament passed the Law “On the Principles of Monitoring, Reporting and Verification of Greenhouse Gas Emissions”.¹⁸¹ Implementation of this system with further introduction of the GHG emissions trading system is part of the policy for implementing the market-based approach to reducing greenhouse gas emissions.

¹⁷² The agreement itself was signed back on 30 December 2017.

¹⁷³ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.686, 21 August 2019, “The Issues of Data Collection for Monitoring the Implementation of Sustainable Development Goals”.

¹⁷⁴ In July 2020, representatives of member states will gather in New York to review the progress towards global SDGs approved in 2015. However, a number of economic observers, experts and politicians are quite sceptical about the countries’ results.

¹⁷⁵ The Decree of the President of Ukraine “On Sustainable Development Goals for Ukraine until 2030” No.722, 30 September 2019.

¹⁷⁶ The Law of Ukraine “On Fundamental Principles (Strategy) of the State Environmental Policy of Ukraine until 2030”, 28 February 2019.

¹⁷⁷ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Conservation of Ukrainian Forests”, 25 April 2019.

¹⁷⁸ The Law of Ukraine “On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Prohibition of Clean Felling on Mountain Slopes in Fir and Beech Forests of the Carpathian Region”, 30 October 2019.

¹⁷⁹ This strategy is aimed at: (1) ensuring sustainable eco-balanced agricultural development in Ukraine based on integrated basin water management and taking into account the need to separate water management function from water infrastructure management function; (2) preserving and restoring soil fertility, protecting territories and settlements from the harmful effects of water, achieving and maintaining good status of river basin districts; (3) restoring and expanding the area of irrigated lands, drainage systems; (4) stimulating the PPP mechanism in this area. For more information see: The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.688, 14 August 2019 “On Approval of the Irrigation and Drainage Strategy in Ukraine until 2030”.

¹⁸⁰ The Law of Ukraine “On Regulation of Economic Activity with Ozone-Depleting Substances and Fluorinated Greenhouse Gases”, 12 December 2019.

¹⁸¹ The Law of Ukraine “On the Principles of Monitoring, Reporting and Verification of Greenhouse Gas Emissions”, 12 December 2019.

The adoption of the National Waste Management Plan until 2030¹⁸² by the previous, Volodymyr Groysman-led government, is definitely positive. This problem is still one of the most challenging in Ukraine's sustainable development policy.

Despite recent adoption of a number of laws and strategies (including in 2019) in the area of environmental policy and sustainable development, the effectiveness of their practical implementation remains low. The efficiency of relevant policies is reflected in different indexes, including the *Environmental Performance Index (ERI)*, a comprehensive indicator for measuring the environmental policy of the state and its individual entities,¹⁸³ according to which **Ukraine** in 2018 (the latest available date) **was ranked 109th among 132 countries**. Another important indicator is the *Climate Change Performance Index (CCPI)*, where **Ukraine in 2020 was ranked seemingly high – 17th among 61 countries/regions**,¹⁸⁴ but such a high position can be attributed to the war in the East and economic decline rather than efforts of the Ukrainian government. Geopolitical conflict and economic crisis of previous years continue to affect the country's ecological status. Instead of being the result of an effective climate policy, reduced GHG emissions and per capita energy consumption in 2012-2017 is explained by disruptions caused by long-lasting Russian aggression, the decline in the productivity of the mining industry and the deterioration of the country's industrial sector as a whole.

Ukraine's low scores in both indexes point at the need to strengthen the state's efforts to ensure sustainable development in several areas, including biodiversity

protection, GHG emission reductions, etc. Quite common today is poor coordination between different sectoral agencies (for example, the effectiveness of merger of two ministries – the Ministry of Environmental Protection and the Ministry of Energy and Coal Industry – into a single **Ministry of Energy and Environment Protection** raises many questions), as well as the abundance of strategic documents with different targets (adopted by different authorities) makes practical realisation of environmental policy benchmarks virtually impossible.

Tax and financial incentives. Starting from 2019, the rate of environmental tax for carbon dioxide emissions from stationary sources of pollution has increased significantly to 10 UAH/t.¹⁸⁷ Nonetheless, the misuse of the environmental tax remains one of key problems.¹⁸⁸

The new government faces the task of improving the system of taxation of GHG emissions to ensure targeted use of received funds. First of all, it is about shifting towards automatic tax refund.

The underdevelopment of the stock market and the banking system, which prevents businesses from attracting the necessary long-term loans, has prompted the new parliament to take steps to improve the situation with funds for environmental projects aimed at energy saving and energy efficiency. Therefore, on 19 December 2019 the draft law on facilitation of investment and introduction of new financial instruments (Reg. No.2284) passed the first reading. The bill specifically suggests the introduction of internationally endorsed principles and procedures of the "green bonds" market into domestic law.

Environmental Performance Index (2018) ¹⁸⁵					Climate Change Performance Index (2020) ¹⁸⁶		
Rating	Country	Environmental protection	Environmental health	Ecosystem vitality	Rating	Country	Score
1	Switzerland	87.42	93.57	83.32	4	Switzerland	75.77
2	France	83.95	95.71	76.11	5	Denmark	71.14
3	Denmark	81.60	98.20	70.53	6	Morocco	70.63
4	Malta	80.90	93.80	72.30	7	United Kingdom	69.80
5	Sweden	80.51	94.41	71.24	8	Lithuania	66.22
109	Ukraine	52.87	64.44	45.16	17	Ukraine	60.60

¹⁸² The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.117, 20 February 2019, "On Approval of the National Waste Management Plan until 2030".

¹⁸³ The Index is calculated based on 24 indicators in 10 categories, encompassing, inter alia, environmental health, ecosystem vitality and many others.

¹⁸⁴ The Index methodology assesses the countries' efficiency in 4 categories: GHG emissions (40% of total score), use of renewables (20% of total score), energy consumption (20% of total score), climate policy implementation (20% of total score). The rating is made by German organisations *New Climate Institute*, *Germanwatch* and *Climate Action Network*. For more detail, see Burck J., Hagen U., Höhne N., Nascimento L., Bals Ch. Climate Change Performance Index, Results 2020, <https://www.climate-change-performance-index.org/sites/default/files/documents/ccpi-2020-results-191209.pdf>.

¹⁸⁵ Based on 2018 EPI Results. – Environmental Performance Index, https://epi.envirocenter.yale.edu/epi-topline?country=&order=field_epi_score_new&sort=desc.

¹⁸⁶ This year, the leading countries that demonstrate improvements (compared to 2019) in implementing the climate policy have not been determined. Based on Burck J., Hagen U., Höhne N., Nascimento L., Bals Ch. Climate Change Performance Index, Results 2020.

¹⁸⁷ Immediately after appointment, the new government predicted even higher environmental tax rates for pollutant emissions.

¹⁸⁸ The procedure for payment of environmental tax is determined by Articles 240-250 of the Tax Code of Ukraine and shall be paid: (1) for emissions of pollutants into the air by stationary sources of pollution, discharges of pollutants into water bodies; (2) for generation of radioactive waste and temporary storage of radioactive waste beyond the specified terms of the license.

APPENDIX: INDEX OF ECONOMIC CAPACITY OF HOUSEHOLDS IN 2019

The Economic Capacity Index (*Index*) for Ukraine, proposed by the Razumkov Centre in 2017, covers not only the traditionally analysed purchasing power of the population, but also its economic stability – the ability of an “average” household (the aggregate of most households or society as a whole) to survive in the case when current income sources are lost for a certain period of time.¹

The Index integrates various aspects of the current purchasing power, access to finance, as well as the financial stability of citizens (i.e. of their savings), and can provide an overall assessment of Ukraine’s socio-economic environment. It is the economic stability that is one of the most important conditions to have a sense of security in life and confidence in future – hence, the ability to build long-term life strategies, including strategies for economic behaviour, and a general condition for positive social (and psychological) wellbeing.

The socio-economic situation in Ukraine as shown in the *Index* values for 2018-2019, has the following dynamics (Diagram *Index of Economic Capacity of Households*). With regard to the most recent indicators, the **Index value in December** (data at the end of November 2019) **was 96 – the lowest of the year, excluding winter months.**

This outcome **was predictable** given the negative dynamics of deterioration that began in August 2019 (a period that correlates with the activities of the new ruling team). The components of such deterioration include:

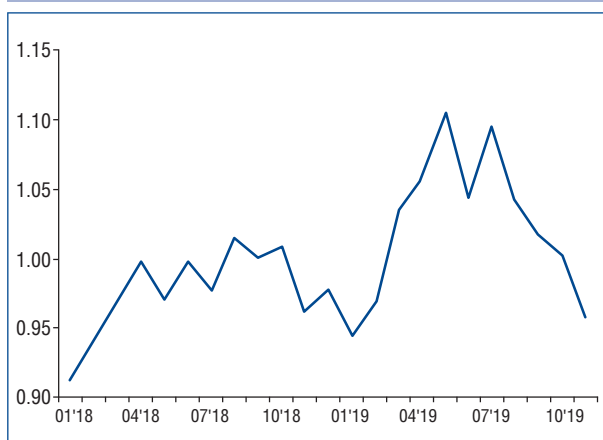
- slowing down of increases of average wages. From August to November, the average nominal

wage did not increase, amounting to UAH 10,687 in September and UAH 10,679² in November (hereinafter official data on the web sites of the UkrStat and the NBU). The average real wage, even given the accelerated inflation in autumn, has dropped by about 1%;

- growth of wage arrears. By the end of July, the debt amounted to UAH 2.7 billion, and reached UAH 3.2-3.4 billion in October-November;
- poor consumer loans indicators (low volumes of loans with high interest rates). From November 2018 through November 2019, the volume of household loans increased by only 4.4%, while interest rates on new loans to households for the same period increased from 31% to 33%;
- decline in payments in the housing and utility sector (as a result of high tariffs and the above-mentioned wage conservation). The monthly coverage of accrued amounts with payments for housing and utility services in November fell below 50%;
- decrease in employment rates in cold season (autumn and winter), compared to warm season (spring and summer). Although this is a seasonal phenomenon, including due to the return of some migrant workers from agricultural works abroad, its impact on the welfare assessment is significant;
- Continued reduction in the size of the present population in Ukraine and worsening of its structure.

In 2020, *Index* dynamics is expected to be under the influence of several conflicting factors. *On the one hand*, if it becomes possible to maintain (at least weak) positive economic dynamics, wages will resume their growth; private cash transfers from abroad will remain high; and inflation and devaluation expectations will not come as shock. *On the other hand*, high risks are associated with exchange rate uncertainty, while debts in housing and utility sector will remain significant. As in previous years, households’ access to loans will be low (although the government promises to introduce broad credit programmes, including for small businesses). In general, the *Index* value will essentially depend on how much the current ruling team is able to propose and initiate positive structural changes, without diminishing the real income of the population.

Index of Economic Capacity of Households



¹ For more detail, see: Shangina L., Yurchyshyn V., The current economic capacity index: comprehensive assessment of the socio-economic situation in Ukraine. – Kyiv, “Zapovit”, 2017.

² Hereinafter official data of the UkrStat and the NBU.

ENERGY SECTOR

For Ukraine's energy sector, 2019 was the year of radical and at the same time controversial reforms that pose high risks for the sector's European integration, the interests of producers and consumers of energy resources.

The earlier reforms continued in 2019, but they were fraught with poor quality of law-making and inadequate activity of the government in implementing the Energy Strategy of Ukraine until 2035. Instead Oleksiy Orzhel, the newly appointed Minister of Energy and Environment Protection of Ukraine, came up with the idea of developing a new Energy Strategy to replace the current one, but provided no reasoned arguments in favour of this step.

First, the uncertainty of legal status of the National Energy and Utilities Regulatory Commission (NEURC), formed following the relevant Constitutional Court decision,¹ has led to increased political influence on the industry, which, in turn, significantly slowed down the process of reforming the energy and utilities markets based on the principles set forth in the Treaty on Ukraine's accession to the Energy Community.²

Second, the lengthy electoral process and ensuing "reboot" of the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers have also contributed to a slowdown in the implementation of EU legislation and led the adoption of a number of conflicting laws.

Third, the establishment of a joint Ministry of Energy and Environment Protection has become a true challenge, which requires changes in the architecture of this central authority and creation of new synergies between the sector's branches and market players. The relevance of the merger of two ministries is very questionable, especially in view of serious manageability issues of the newly formed structure amidst the personnel shortage.

Therefore, there was no notable progress in the functioning of the country's energy sector after the presidential and parliamentary elections and the formation of the new Cabinet. In many cases, the policy was implemented without proper evaluation, while ignoring the

previous developments and positions of market participants, including in the matters of electricity imports, audit of coal-mining enterprises and promotion of renewable energy.

Main Achievements and Challenges

Attempts of the new government to regulate the legal status of the NEURC pursuant to the Constitutional Court Decision by passing relevant legislation³ have produced additional opportunities for political manipulation and breach of European law, such as the Regulator's powers to set price caps in some segments of electricity market and expanded opportunities to influence the market players through increased licensing control. New risks to independent and professional functioning of the NEURC have emerged as a result of unclear definition of its status and political bias in the procedure of dismissal and rotation of the National Commission's members. As MPs, representatives of the central executive authorities and law enforcement agencies may be elected as the members of the NEURC's Competition Commission, further politicization of the selection of candidates to the Regulator is very likely.⁴

Gas transit in 2019 amounted to 89.6 bcm, a 3% increase compared to the previous year. The conflict between the government's position and Naftogaz Ukraine's vision regarding the unbundling of the gas transmission system (GTS) operator was settled after the change of government.⁵ This allowed Ukraine to conclude a five-year gas transit contract with Russia's Gazprom.⁶ However, the gas sector reform has largely lost its value due to continued involvement of Naftogaz as a mediator of Russian gas transit between the Russian monopoly and the newly established GTS operator of Ukraine.

The corporate governance reform in the oil and gas sector was only limited to the Cabinet's requirement on Naftogaz goals in conducting market activities

¹ The Decision of the Constitutional Court of Ukraine № 5-r/2019 dated June 13, 2019 in the case upon the constitutional petition of 46 People's Deputies of Ukraine regarding conformity to the Constitution of Ukraine (constitutionality) of Articles 1.1, 4.1.2, 5.1, paragraphs 1, 2 of Article 5.2, paragraphs 2, 3, 4, 5, 39, 40 of Article 8.3, Article 8.6 of the Law "On the National Energy and Utilities Regulatory Commission" (the case on the National Energy and Utilities Regulatory Commission).

² The Law of Ukraine "On Ratification of the Protocol on the Accession of Ukraine to the Energy Community Treaty".

³ The Law of Ukraine "On Amending Some Legal Acts of Ukraine on Ensuring Constitutional Principles in Energy and Public Utilities Sectors".

⁴ Analysis of provisions of the Law of Ukraine "On Amending Certain Laws of Ukraine on Ensuring the Constitutional Principles in Energy and Utilities": see DiXi Group Alert: Amendments to the law on energy regulator are a temporary solution. – DiXi Group, 20 December 2019, <http://dixigroup.org/news/dixi-group-alert-zmini-do-zakonu-pro-energetichnogo-regulyatora-ye-timchasovim-rishennyam>.

⁵ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.840, 18 September 2019 "On Unbundling of Natural Gas Transmission Activity and Ensuring Operation of Gas Transmission System Operator"

⁶ Since the text of the contract is not publicly available, its detailed analysis is currently impossible.

and performing special functions⁷ – no personnel decisions regarding the failure to fulfil the programme of increasing production and lossmaking of the GTS operator of Ukraine were made.

With the launch of electronic auctions and competitions for product distribution agreements, some progress was achieved in implementing competitive procedures on granting subsoil use rights.⁸ However, problems with attracting sufficient foreign investment in gas production persist. At the same time, there is a need to revise the concept of stimulating gas production. During 2019, the natural gas production in Ukraine has dropped by 1%, compared to the previous year, amounting to 20.7 bcm. At the same time, Ukgazvydobuvannya reduced its gas production by 3.7% to 14.8 bcm.

It is worth noting that details of data manipulation with the so-called marketable gas and process gas by Naftogaz Ukraine became public in 2019. In other words, during 2015-2018, this state monopoly demonstrated increase in gas production in numbers, when in reality only production and technological cost indicators were growing.⁹

The central executive authorities developed a regulatory framework for the operation of a new electricity market, but the market itself has been launched in a rather strictly regulated regime. Some questions remain, including certification of the transmission system operator; introduction of ancillary services market; improvement of the mechanism of special responsibilities¹⁰ and gradual adjustment of prices to market indicators for all categories of consumers.

At the same time, the current system of special responsibilities and opening up the market to import electricity from Russia created discriminatory conditions for nuclear power generation; moreover, this denies lasting efforts of Ukraine's authorities to integrate with the European grid. The total volume of electricity generation in Ukraine in 2019 decreased by 1.7% compared to 2018 to 152.04 billion kWh. Ukrainian companies have started importing electricity in significant volumes since July 2019, when the country liberalised the market

of electricity supply from Belarus and the Russian Federation. Therefore, in the second half of 2019, Ukraine's unified power system received 2.6 billion kWh, which accounted for more than 30% of electricity exports. Despite some changes in the generation structure, electricity consumption did not change at 122 billion kWh.

During 2019, Ukraine has made tangible progress in implementing the European principles in its nuclear industry regulations.¹¹ Specifically, it has adopted the law that introduces the Council of Europe Directives 2014/87/Euratom, 2013/59/Euratom, and 2006/117/Euratom.¹²

Also, a series of multifaceted inspections and other measures involving international partners have been completed. These inspections confirmed the high level of nuclear safety and compliance with the IAEA standards by Ukraine's Energoatom despite the chronic underfunding and discriminatory market position of this company as a result of unreasonably low tariffs for the electricity supply by Energoatom and introduction of special responsibilities following the commencement of the electricity market.

Since the introduction of a new market model, electricity prices for Ukrainian industrial consumers have increased by an average of 25%, while tariffs for households have not changed.¹³ Utility tariffs continued to grow throughout 2019. In particular, as a result of the 24% increase in the cost of natural gas in Q1, one could observe an increase in heating tariffs,¹⁴ which did not exceed the percentage of the gas price growth. Later, despite the decrease in natural gas prices in Q3-Q4,¹⁵ the consumers saw the increase in payments for hot water supply by an average of 15% depending on the region,¹⁶ at the same time, heating tariffs were not re-calculated accordingly.

Speaking of the alternative energy, 2019 was the year of addressing various issues in the EV market¹⁷ and rapid growth of RES capacity along with significant increase of financial burden on consumers. The total income of RES enterprises in 2019 amounted to UAH 28 billion, while installed capacity of renewable energy facilities in Ukraine has increased to 5 GW, which is 2.3 times higher

⁷ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.456 of 26 June 2019 "On Setting Clear Objectives of Activity for Public Unitary Enterprises and Business Societies, in the Authorized Capital of Which 100 Percent of Stock (Shares) Owned by the State, the Functions and Corporate Rights of which are Managed by the Cabinet of Ministers of Ukraine, for 2019".

⁸ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.588 of 19 June 2019 "On Amending the Procedure on Granting Special Permits for Subsoil Use".

⁹ Data from the official web site of Ukgazvydobuvannya, www.ugv.com.ua.

¹⁰ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.1003 of 9 December 2019 "On Amending Provisions on Special Responsibilities for Electricity Market Participants to Ensure Public Interests in the Functioning of the Electricity Market".

¹¹ The President of Ukraine No.104 of 4 April 2019 "On Measures to Support the Development of Nuclear Energy Sector and Increase Safety of the Use of Nuclear Power".

¹² The Law of Ukraine "On Amending Certain Laws of Ukraine on the Use of Nuclear Energy" dated 18 September 2019.

¹³ Data on functioning of various segments of the electricity market from the transparency platform SE "Market Operator", <https://www.oree.com.ua>.

¹⁴ The NEURC Resolution No.1775 of 10 December 2018 "On Setting Tariffs for District Heating and Centralised Hot Water Supply Services Provided to the Public by the Utility Company "TEPLOENERGO" of the Dnipro City Council – the Service Provider".

¹⁵ Price list for natural gas from the NJSC Naftogaz Ukraine resources, www.naftogaz.com.

¹⁶ The NEURC Resolution No.2468 of 22 November 2019 "On Amending the Resolution of the National Energy and Utilities Regulatory Commission dated 16 June 2019".

¹⁷ The Law of Ukraine "On Amending Certain Legal Acts of Ukraine on Creating Access to Charging Station Infrastructure for Electric Vehicles" (dated 11 July 2019).

than in 2018. Having the highest “green tariff” in Europe, Ukraine has come very close to the technological limit for construction of new power plants using renewables. Instead, consumers have accumulated multibillion debts in the electricity market as a result of cross-subsidisation, which hinders the implementation of the country’s Energy Strategy until 2035 and extends the transition from the use of fossil fuels to clean energy.

Therefore, a key challenge for RES development is the improvement of primary and secondary legislation to reduce green tariffs by introducing auctions to support renewables market participants, as well as developing residual and storage capacities. In 2019, as many as 4,505 MW of renewable energy capacity was commissioned in Ukraine, with relevant investments amounting to €3.7 billion a year. Due to this pace of implementation, Ukraine is currently ranked 8th in investment attractiveness in this sector, compared to 63rd in 2018.¹⁸

Problems in the coal sector in 2019 have not been addressed even partially. The industry is in decline due to underfunding and the lack of effective measures for liquidation of lossmaking coal producers and refineries, as well as restructuring the economy of the coal mining regions. With underdeveloped coal market, the funds allocated from the State Budget in 2019 on structural reforms were yet again used to cover wage arrears. In January–December 2019, the Ukrainian miners produced 24.8 million tonnes of power plant coal, a 9.3% reduction from the last year. This includes 22.1 million tonnes, produced by private enterprises – by 7.4% less than in 2018.

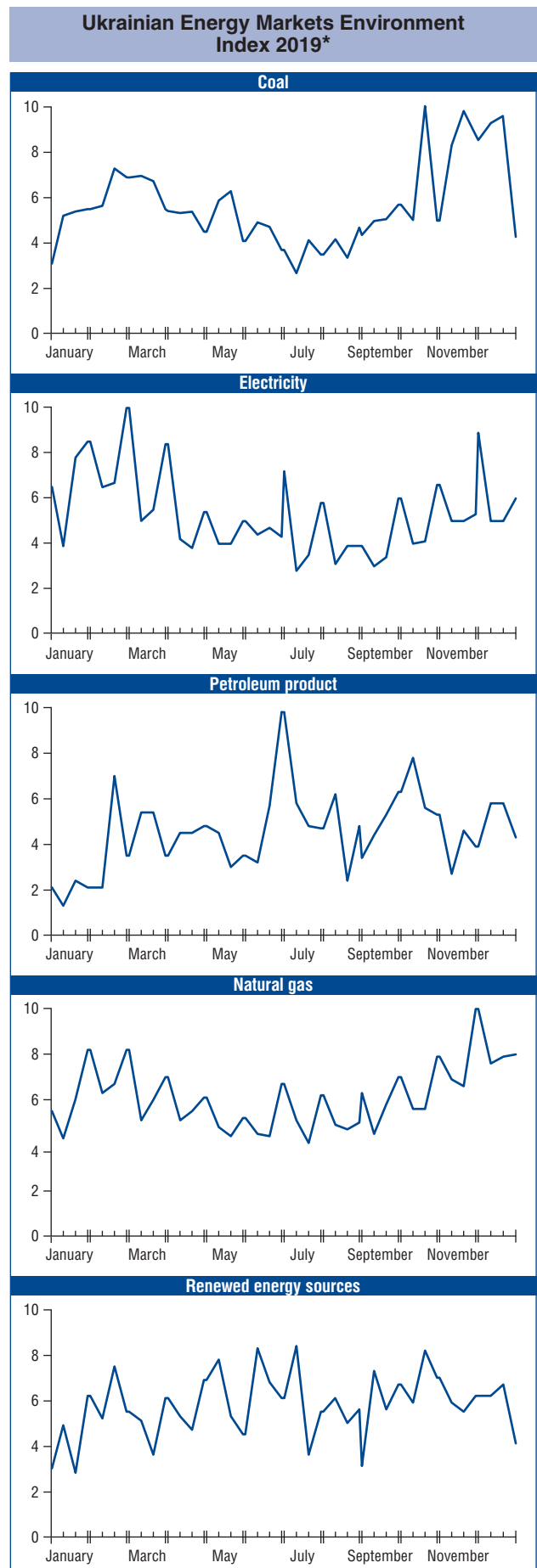
Compared to 2018, oil transit has decreased by 14% to 13.5 million tonnes. This fact further confirms that Russia continues to implement its long-term strategy of reducing the transit dependence of its energy companies on Ukrainian pipelines, both gas and oil.

In the context of environmental issues, an approval of the Concept of State Policy in the Field of Industrial Pollution was an important achievement in 2019.¹⁹ In the meantime, the practical implementation of the National Emissions Reduction Plan for Large Combustion Plants (NERP) is yet to begin. Amendments to this document only delay the realisation of environmental measures and fail to address the main issue – developing and introducing practical financial mechanisms for NERP implementation.

As in previous years, the state “Warm Loans” programme was not funded adequately. Nonetheless, Ukraine generally continued its course towards implementation of relevant European legislation. The government has set the national energy efficiency targets for the period until 2020; the Energy Efficiency Fund has started its operations. At the same time, some crucial provisions of Directives 2012/27/EU, 2010/31/EU and 2010/30/EU were never included in Ukrainian legislation, which results in the absence of effective tools to properly organise energy efficiency measures.

¹⁸ Climatescope 2019. – Bloomberg NEF, <http://global-climatescope.org/results>.

¹⁹ The Cabinet of Ministers of Ukraine Directive No.402 of 22 May 2019 “On Approval of the Concept of the State Policy in the Field of Industrial Pollution”.



* Index is developed by the Razumkov Centre’s experts and is published for the first time. The methodological basis of this indicative will be disclosed in the future Centre’s publications.

SOCIAL SECTOR

The expectations of most Ukrainians from the new government regarding shift in the focus of the state policy and revival of the state's concern for an individual did not materialise. For now, the government is guided by neoliberal approaches to the social policy, and their antisocial effect is aggravated by the lack of funds to meet commitments to citizens. In reality, this means a departure from the constitutionally enshrined social nature of the Ukrainian state.

Key Social Indicators and Evaluation of Reforms

During 2019, one could observe an artificial restraint on budget expenditure, including social sector, resulting from the failure to meet budget revenues.¹ During three quarters of 2019, the total expenditure gap has not been covered by more than UAH 65 billion.²

The budget deficit is due to the budget sequester in 2019: “suspension of payments by the Treasury, registration of budget expenditure commitments and granting loans from the General Fund of the State Budget (excluding protected budget expenditure)”.³ In particular, the government blocked financing of the development projects that support and promote the development of local social infrastructure.⁴

Although these restrictions did not apply to the so-called “protected items”, problems have emerged with financing of salaries paid through transfers to local budgets. Specifically, subventions in 2019 were channelled to local governments without taking into account actual needs. As a result, medical and educational

subventions were deficit-plagued, leading to considerable wage arrears.

The budget sequestration measures were initiated in summer 2019 with suspension of transfers to the cities from the Regional Development Fund (UAH 7.6 billion) and reduction of subventions for socio-economic development (by UAH 2.5 billion). In October, the Parliament passed a bill to amend the budget, thus reducing the revenue plan for 2019 by UAH 20.4 billion.⁶ In November, the Social Insurance Fund of Ukraine suspended payments to hospitals in connection with cost overruns.⁷ Also in November, the government cancelled the Resolution⁸ that set maximum tariffs for utilities.⁹ This was explained by the fact that tariff restrictions would lead to “extra” budget expenditure of UAH 7 billion.

At a first glance, this situation does not seem disastrous.¹⁰ However, the inconsistency with the IMF Memorandum, the disappointing situation with budget replenishment and the debt burden that “eats away” the effect of economic growth (See *Economy* Section) create even more dangerous side effects in the social sphere.

State Budget expenditure on some social programmes⁵,
(UAH billion)

Indicator	Total			Including the General Fund		
	Plan 2019	Executed	% of execution	Plan, January-September	Executed	% of execution
Health care	36.6	24.9	62.9	28.9	23.6	81.5
Education	56.9	35.9	63.2	27.3	23.6	86.6
Social protection and welfare	220.2	156.5	71.1	152.8	148.2	97.0
<i>Including social protection of pensioners</i>	182.2	132.8	72.9	195.4	188.1	96.3
Funds transferred to local budgets	274.6	200.2	72.9	195.5	188.1	96.3

¹ Over 11 months the budget revenue fell short by more than UAH 60 billion, while the gap from planned amount exceeded 20% in early December 2019.

² Analysis of the implementation of the Law on the State Budget of Ukraine for 2019 in January – September: Conclusion. Approved by the Accounting Chamber Decision 33-8 of 26 November 2019, https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/33-8_2019/Vysn_33-8_2019.pdf.

³ See the Cabinet of Ministers Directive “On the results of the meeting chaired by the Prime Minister of Ukraine”. Scanned document. – STRANA.ua, 18 December 2019, <https://strana.ua/news/240154-iz-za-problem-s-postupleniem-dokhodov-v-bjudzhet-ne-budut-profinansirovany-nekotorye-prohammy.html>.

⁴ This is the evidence of a systemic crisis of the financial system.

⁵ Analysis of the implementation of the Law on the State Budget of Ukraine for 2019 in January – September: Conclusion. Approved by the Accounting Chamber Decision 33-8 of 26 November 2019, https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Collegium/2019/33-8_2019/Vysn_33-8_2019.pdf.

⁶ The Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2019”.

⁷ Clarification on suspension and resumption of payments by the Fund. – The Social Insurance Fund of Ukraine, 21 November 2019, <http://www.fssu.gov.ua/fse/control/main/uk/publish/article/966666>.

⁸ Resolution of the Cabinet of Ministers No.560, 26 June 2019.

⁹ The government has taken steps to ensure the sustainable passage of winter. The Ministry of Energy and Environment Protection of Ukraine. 15 November 2019, http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?jsessionid=7BC92956B2FBDBDF5A1DE45E360740DC.app1?art_id=245419287&cat_id=35109.

¹⁰ For example, at the end of 2016 the budget deficit was twice the current values.

The labour market traditionally demonstrates conflicting trends and seasonal instability. Employment rates were on the rise with unemployment dropping in Q2-3 of 2019. The growing employment is traditionally due to the seasonal “revitalisation” in HoReCA, tourism, transport and logistics sectors.¹¹ However, in Q1 and Q4, the market showed the opposite trend (see *Labour market dynamics*). In October 2019, the number of unemployed was 259.3 thousand, but in November this figure increased to 288 thousand. In December 2019, the number of unemployed in Ukraine increased significantly to 338.2 thousand persons.

Data from private recruiting platforms suggest that trends in the labour market have changed, with an employee taking a central role instead of an employer. Observed in recent years, this situation is primarily linked to the global competition for labour force and the labour migration of Ukrainians.

Despite the increased availability of labour (growth by 0.6%),¹⁴ the labour market becomes increasingly narrower and the problem of filling vacancies persists. The share of companies reporting that the lack of skilled workforce limits their production has reached 34% – a maximum since 2006.¹⁵ It can be partially explained by the change of migration patterns, with the share of permits and employment applications increasing in 2019 in Poland and Czech Republic, particularly in industry,

Number of registered unemployed persons and the number of vacant jobs in 2019¹³

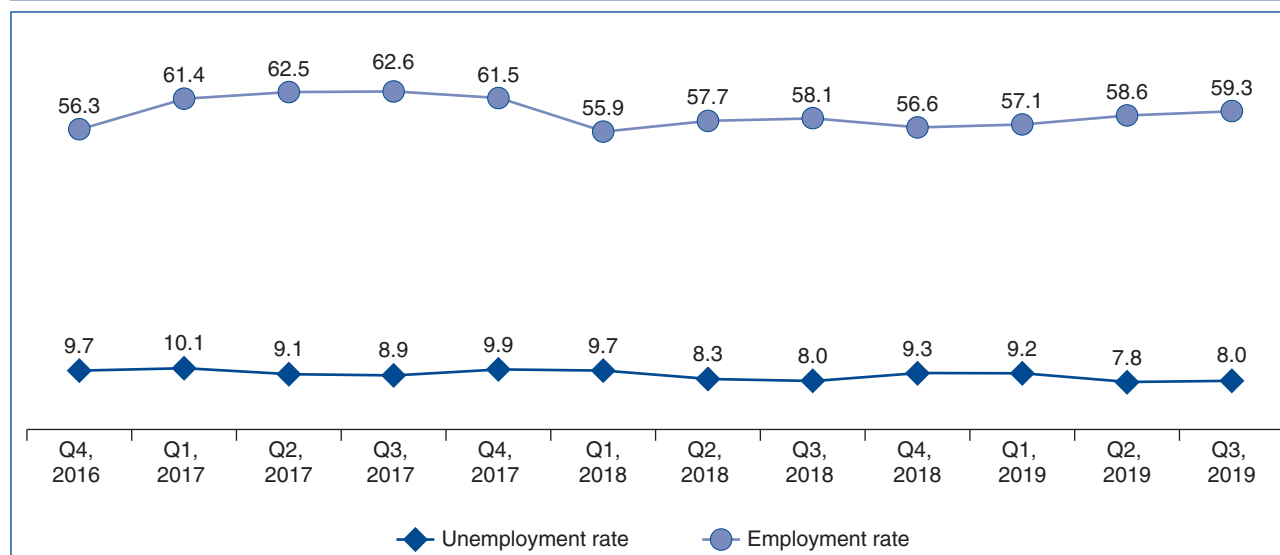
	The number of registered unemployed persons, thousand	The number of vacant jobs, thousand	Registered unemployed persons per job, persons, thousand
January	364.3	67.8	5
February	367.0	84.5	4
March	340.7	100.0	3
April	31.4	90.8	3
May	300.9	96.2	3
June	287.1	93.2	3
July	280.8	95.4	3
August	275.0	108.2	3
September	268.2	100.9	3
October	259.3	102.8	3
November	288.9	80.9	4
December	338.2	59.0	6

* Excluding temporarily occupied territories of the Autonomous Republic of Crimea, the city of Sevastopol, and some areas of the Donetsk and Luhansk oblasts.

transport and construction, which made it difficult to fill vacancies in Ukraine’s internal market.¹⁶

According to the World Bank, Ukraine is one of the leaders in the labour migration dynamics.¹⁷ The Ministry

Labour market dynamics¹², %



¹¹ Seasonal hype in Ukraine’s labour market: who they are looking for and how much they pay. – HR-League, <https://hrliga.com/index.php?module=news&op=view&id=20291>.

¹² UkrStat. Express issue, <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2019/09/131.pdf>

¹³ UkrStat, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

¹⁴ NBU Inflation Report, <https://bank.gov.ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-jovten-2019-roku>.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Notably, the highest rates of salary increases were observed in industries with the highest shortage of skilled workers: industry and construction.

¹⁷ Record High Remittances Sent Globally in 2018. – World Bank, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2019/04/08/record-high-remittances-sent-globally-in-2018>.

of Social Policy data suggest that close to 3.2 million Ukrainians permanently work abroad, and about 7-9 million people¹⁸ – a quarter of the country’s population – are involved in the labour migration processes. According to the human resources portal *hh.ua*, the number of CVs of the job hunters willing to move to EU countries has increased over the past two years, reaching a 4-time increase in some professional spheres. The “house personnel” demonstrated the highest growth, as the number of CVs registered in this section during the past year was 4.44 times higher than in the period from May 2016 through May 2017.¹⁹

According to the National Bank of Ukraine (NBU), the total amount of private transfers over three quarters of 2019 totalled \$8.7 billion.²¹ Of these, up to \$2.5 billion account for “schemes”, where foreign currency enters the country via fictitious services contracts and then it is used in the shadow economy and corrupt practices. The remaining \$6 billion are partially used to pay for the work of Ukrainian specialists through IT outsourcing.²²

As for transfers from migrant workers who have been working abroad for more than a year, their contribution is very small – just over \$0.6 billion (or about \$1 billion a year). In addition, the share of

Money transfers to Ukraine from abroad²⁴, \$ million

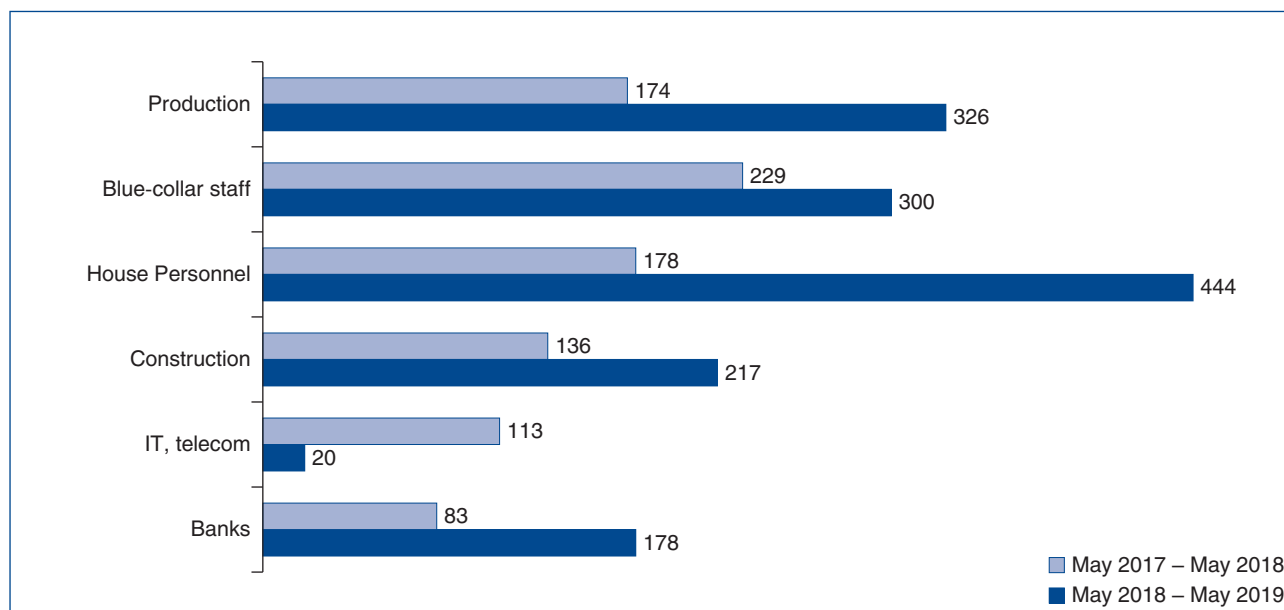
	Net salary and private transfers	Including	
		Private transfers	Money transfers from those working abroad for more than a year
2015	6 959	2 843	1 013
2016	7 535	2 741	906
2017	9 264	2 995	996
2018	11 111	3 200	872
2019*	8 746	2 207	676

* Over 3 quarters of 2019.

transfers from Ukrainian labour migrants to their families in Ukraine is decreasing.²³ This suggests that labour migration becomes irreversible, that is, increasingly more families reunite with children and stay abroad forever (see *Table* above).

The NBU views money transfers from the viewpoint of maintaining the current account deficit²⁵ (as a compensator for foreign trade deficit) and as one of the decisive factors for stabilising the domestic foreign exchange market.²⁶ As a consequence, the NBU’s

Dynamics of CVs of job hunters who are ready to move to EU countries²⁰, %



¹⁸ More than 3 million Ukrainians permanently work abroad. – The Minister. – *Ekonomichna Pravda*, 23 August 2019, <https://www.epravda.com.ua/news/2019/08/23/650914/>.

¹⁹ Head Hunter, <https://kiev.hh.ua/>.

¹⁹ *Ibid.*

²¹ Over 10 months of 2019, transfers from labour migrants working abroad amounted to \$9.7 billion; \$11.5 billion expected by the end of the year. – ESPRESO.TV, 12 December 2019, https://espreso.tv/news/2019/12/12/zarobitchany_perekazaly_v_ukrayinu_9_7_mlrd_nacbank.

²² NBU money transfers. – NBU, https://bank.gov.ua/files/ES/Perekaz_q.pdf.

²³ See: Holubeva O. We will pay for ourselves and for someone else. Why labour migration leads Ukraine to a dead end. – 112.ua, 14 May 2019, <https://112.ua/statji/budem-platit-za-sebya-i-za-togo-dyadyu-pochemu-trudovaya-migraciya-vedet-ukrainu-v-tupik-491629.html>.

²⁴ Money transfers, https://bank.gov.ua/files/ES/Perekaz_q.pdf.

²⁵ NBU Inflation Report, <https://bank.gov.ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-jovten-2019-roku>.

²⁶ In 10 months transfers in foreign currency received from abroad amounted to UAH 165,159,573. At the same time transfers made outside Ukraine amounted to UAH 49,159,572. Amount of transfers in foreign currency by individuals (regional distribution). – NBU, <https://bank.gov.ua/statistic/sector-external/data-sector-external#1>.

monetary policy is in fact an indirect incentive for economic activity in the form of labour migration and for persistently high level of natural unemployment (8-10%),²⁷ which is regarded by the NBU as a necessary component of the inflation targeting.

And if the National Bank of Ukraine explains the increase in employment and high demand for labour force by economic growth during 2019,²⁸ then from the businesses' point of view, the wages of workers increase mainly due to talent shortage.

Personal Income

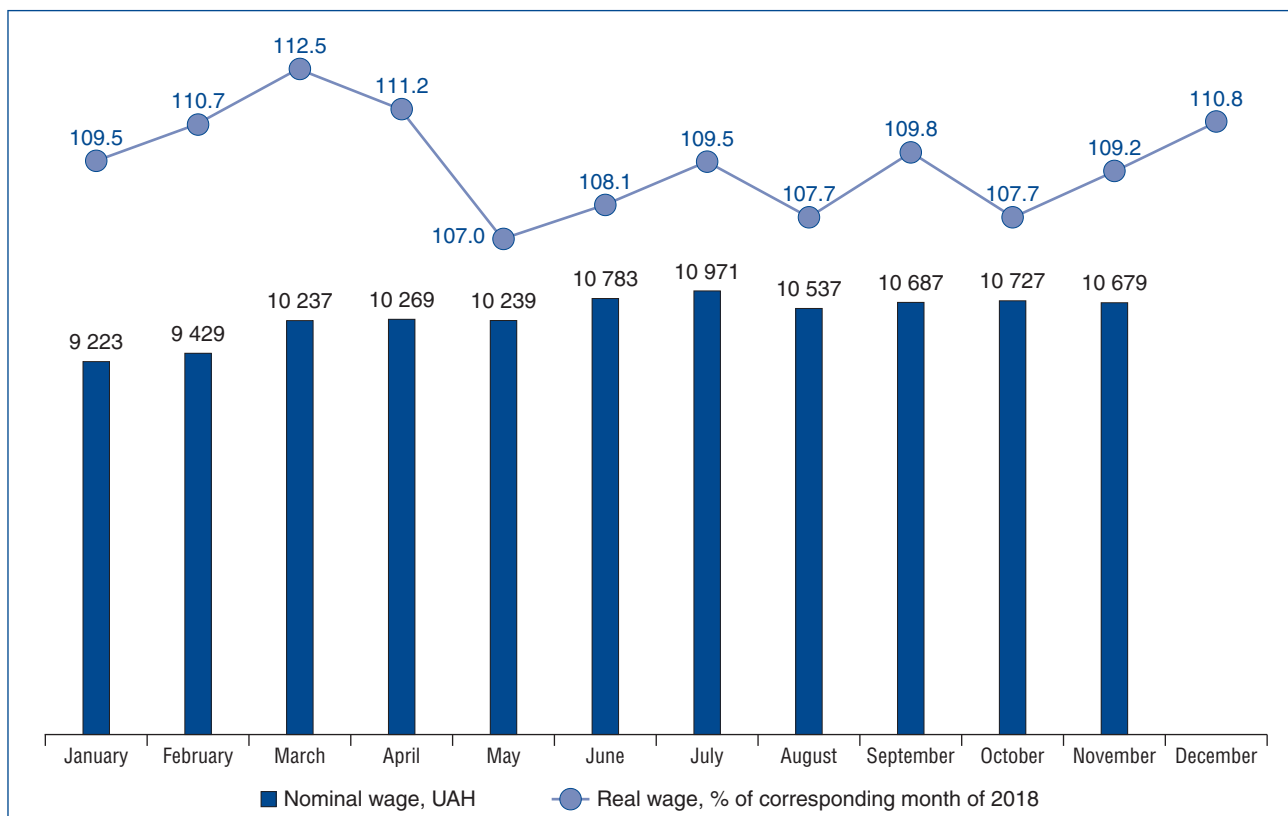
During 2019, the increase in personal income was mainly driven by significant pre-election payments. This had an impact on overall economic growth, associated with a temporary growth in private consumption.²⁹ Starting from March 2019, the money paid out during the election campaign flooded the market. The government introduced automatic indexation of pensions and made

additional one-off compensation of UAH 2,410 to more than 2 million pensioners with pensions not exceeding UAH 1,700.³⁰ Overall pension payments for June increased by UAH 1.1 billion.³¹ Then there was a wave of hidden raises and extras for civil servants – bonuses, financial aid and the like.³²

According to *Info Sapiens*, the Consumer Confidence Index (CCI) has been growing rapidly since early April 2019 (by more than 30 points) and reached its 12-year maximum, but in October its growth stopped. Moreover, one of key CCI components – expected changes in personal financial standing – decreased by 5 points.³³ Deterioration in personal wealth expectations was particularly evident among vulnerable population – persons with below-average income, those aged 60+ and those living in villages and small towns.

Worsening of economic capacity of the population began in July 2019. Its components included deceleration in the process of raising average wages. For

Dynamics of average wage (2019)



²⁷ *Natural rate of unemployment (NRU)* is defined as a share of the unemployed that corresponds to a reasonable rate of full employment in the economy, that is, to potential GDP. This unemployment rate is not linked to the economic growth dynamics. It depends on natural causes such as staff turnover, migration, demographic factors. It is estimated that the natural rate of unemployment is 4-5% of the total workforce. The current unemployment rate in Ukraine as a tool for restricting consumer prices can hardly be viewed as an adequate policy, given current challenges faced by the country.

²⁸ NBU Inflation Report, <https://bank.gov.ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-jovten-2019-roku>.

²⁹ According to the State Statistics Service, the average wage in Ukraine during 2019 increased by 19.6%. Actual wages increased by 9%. Salaries in the public sector were growing at a slower pace given the limited increase in budget revenues. UkrStat does not take into account informal, "shadow" income, unregulated employment and quasi-labour relations (formalised through independent entrepreneurs). UkrStat mainly operates with the data from public sector, while its analysis of data from small and medium-sized businesses and the agricultural sector is inadequate. For example, it does not explain the significant excess of salaries in vacancies on private official salary platforms.

³⁰ Indexation of pensions. – The Government Portal, <https://www.kmu.gov.ua/gromadskosti/pensii>.

³¹ On recalculation of pensions from 1 March 2019. – The Pension Fund of Ukraine, <https://www.pfu.gov.ua/944398-pro-pererahunok-pensij-z-1-bereznya-2019-roku-ta-vyplaty-odnorazovoyi-dopomogy-2>.

³² See: Resolutions of CMU No.1112 of 24 December 2019, No.102 of 6 February 2019.

³³ Info Sapiens, <https://sapiens.com.ua/ua/other-research-single-page?id=98>.

example, the average nominal wage did not increase from August (UAH 10,687 in September) to November (UAH 10,679). Compared to October, the average nominal wage has dropped by 0.4%. With accelerating inflation, the average real wage in autumn 2019 decreased by about 1%.

There is an increasing dependence of pensions and benefits on the Pension Fund's loans from the Treasury single account (TSA). Over the period of January-November 2019, the Pension Fund received loans from TSA to cover temporary cash gaps in the total amount of UAH 111.1 billion, of which UAH 100.8 billion have been repaid. As of 1 December 2019, the total debt of the Pension Fund on respective loans (*including the debt for previous years*) reached UAH 58.3 billion and increased by UAH 5.5 billion since the beginning of the year.³⁴

The government still has no solution to a long-standing problem of returning UAH 48.05 billion to TSA, loaned in 2007-2014 to cover temporary cash gaps of the Pension Fund, and given the growth of this debt in 2019, the risk of non-repayment is growing.³⁵ Therefore, compared to the previous year, the financial situation of the Pension Fund is not improving – quite the contrary, its dependence on the State Budget resources and TSA loans is increasing.

Social Aspects of the Government's Economic Course

On the one hand, the current Cabinet cannot be blamed for low levels of the existing social standards, including pensions and wages. The government did not have sufficient time to produce more positive results. On the other hand, worsening of the population's economic capacity began in August 2019 – the period when the new government already began to function (for more detail, see the *Economy* Section).

It is the economic model, implemented by the current government, that can deepen the crisis. In the social sphere, the Cabinet of Ministers has been consistently pursuing a neoliberal course, mainly focused on preferences and recommendations of the IMF and Western partners. In fact, the government continues its course towards desocialization of the state. The main goal of the announced reforms in the social sector is actually to reduce social spending, to gradually increase the tax burden on the population,³⁶ to introduce total fiscalisation of business,³⁷ and to reduce social rights.

Mechanisms for implementing structural economic reforms were reflected in the Presidential Decree “On Urgent Measures for Conducting Reforms and Strengthening the State”, which tasked the Cabinet of Ministers to implement a set of measures in the areas of labour relations, social protection and health by 31 December 2019.³⁸ It should be stressed that not all of the tasks outlined in the Presidential Decree can be realistically completed by the end of the year. For example, the NSDC instructed the government to pay off all salary arrears to the miners working in the state mines by 1 January 2020 and to avoid such debts in the future.³⁹ In this case, however, it is necessary to make a choice whether to close these mines or to put them up for privatisation. Obviously, this cannot be done within the specified time limits.

Labour market reform was declared as one of the top government priorities.⁴⁰ The new version of the Labour Code⁴¹ (the Draft Law of Ukraine “On Labour”)⁴², suggested by the new government, can be viewed as an illustration of its “super liberal” (or anti-social) policy. According to the bill, labour relations will be built “under the terms of a new form of labour contracts “by agreement” with employers that “will have precedence over provisions of the Labour Code and include minimum guarantees”.⁴³ In line with this draft law, Ukraine

³⁴ Conclusion of the Accounting Chamber on the analysis of the implementation of the Law on the State Budget of Ukraine for 2019 in January-September and information on the implementation of the State Budget in the current year. – The Parliamentary Committee on Budget, <http://budget.rada.gov.ua/fsview/76066.html>.

³⁵ The Accounting Chamber.

³⁶ The legislation does not provide for a reduction in the tax burden. – The Parliamentary Committee on Budget, <http://budget.rada.gov.ua/fsview/75975.html>.

Two bills of the same name were submitted to the Verkhovna Rada for consideration (No. 1210 and 1209): “On Amendments to the Tax Code of Ukraine to Improve of Tax Administration, Eliminate Technical and Logical Mismatches in the Tax Legislation”, which provide for increased fines for VAT payers, introduction of taxation of foreign exchange differences and increased timing of tax audits.

³⁷ The main stage of tax reform is planned for 2020, the government intends to end the tax legislation “reboot” by 2021.

³⁸ The Decree of the President of Ukraine No.837 dated 8 November 2019 “On Urgent Measures for Conducting Reforms and Strengthening the State”.

³⁹ The Decree of the President of Ukraine No.874/2019 “On the Decision of the National Security and Defence Council of 2 December 2019 ‘On Urgent Measures for Ensuring the Energy Security’”, <https://www.president.gov.ua/documents/8742019-30769>.

⁴⁰ Improving of the investment climate is one of the Government's priorities. – Tymofiy Milovanov. – Press service of the Ministry of Economy, 13 September 2019, <http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=0bdbcee7-4884-445e-b0f7-4b1642c0fad3&title=PokraschenniaInvestitsiinogoKlimatuOdnimZPrioritetnikhZavdanUriadu-TimofiiMilovanov>.

⁴¹ The draft Labour Code approved by the previous Parliament in the first reading, which was re-registered on the Verkhovna Rada web site as a bill No.0595 of 29 August 2019, has been withdrawn from consideration. Therefore, the Labour Code, which was supported by all parties of the social dialogue, was successfully “blocked”. The new draft Code was yet again registered on 29 August and eventually withdrawn on 10 September.

⁴² Draft Law on Labour No.2708 of 28 December 2019, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833.

⁴³ For example, it is planned to simplify the dismissal of employees at the request of an employer; to introduce short-term labour contracts and contracts with non-fixed working hours; to reduce overtime payments by 5 times; to reduce protection of women with young children with simplification of their dismissal; de facto elimination of trade unions.

will depart from the standards stipulated by the International Labour Organisation conventions and from the commitments undertaken when signing the Association Agreement with the EU.

The fact that the government is “hiding” the concept of the draft Labour Code, secretly developed by the Ministry of Economy (instead of the sectoral Ministry of Social Policy) from the participants of social dialogue is quite concerning. It is likely that its authors consulted “foreign investors” that are to be attracted via reduction of the rights of employees. For the first time, Ukrainians heard the statement from the top official about the government’s readiness to introduce legislative discrimination of the rights of workers who actually form the state budget and maintain the state power itself.⁴⁴

Such approaches run counter to Ukraine’s international commitments and European social standards and humiliate Ukrainian citizens. Leaders of the global and European trade union movements stood up to the draft Labour Code, including the International Trade Union Confederation⁴⁵ (which believes that the new legislation deprives workers of legal protection and deprives trade unions of the ability to protect them),⁴⁶ the European Trade Union Confederation,⁴⁷ as well representatives of ten European trade union federations.⁴⁸ It should be added that Ukrainian trade unions have announced a campaign against the said bill and the government’s policy.⁴⁹

The government also came up with a number of initiatives to reform the social protection system seeking to save budget resources. For example, to improve targeting of the state benefits and to ensure efficient use of budget funds, the Verkhovna Rada adopted the Law on Verification and Monitoring of State Payments

No. 1231 dated 3 December 2019, including proposals of the President of Ukraine).⁵⁰

The law provides for the establishment of a central executive body, responsible for the formation and implementation of the state financial and budgetary policy in exercising verification and monitoring of state payments. Pensions, allowances, social benefits, subsidies, scholarships, other payments from the State and local budgets, from compulsory state social and pension insurance funds become subject to verification. This government body is to determine the accuracy of information submitted by the recipients of state payments.

Another proposal for reforming social policy is to update the format of regulating benefits for Chernobyl affected people, combat veterans and other categories of recipients by shifting from the status-based assistance to the assistance based on real life and health harm.⁵¹ The rationale for this approach includes the lack of money that is being spent on millions of citizens with relevant status who, in fact, are not in need.

The same goal drives the government initiatives to introduce the “subsistence minimum reform” with the detachment of more than 150 types of social benefits and financial indicators from the subsistence minimum.⁵² It is suggested to set the payment size as a baseline in absolute figures and to review it annually during the budget adoption. This initiative is conditioned by the proposals of possible increase of the subsistence minimum to actual minimum (UAH 4.2 thousand)⁵³ – in this case social payments and benefits would increase severalfold.

Since 2014, the subsistence minimum is no longer used as a poverty criterion but as a fiscal indicator. It was

⁴⁴ Halyna Tretyakova, the Head of the Parliamentary Committee on Social Policy and Protection of the Rights of Veterans: The new Labour Code will be very liberal for an employer. – The official web site of the Verkhovna Rada of Ukraine, 23 September 2019, <https://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/181745.html>.

⁴⁵ ITUC represents interests of 200 million workers in 163 countries; it unites 332 national membership organisation.

⁴⁶ Ukraine’s government puts oligarchs and multinational enterprises ahead of its own people. International trade union confederation. – ITUC, https://www.ituc-csi.org/ukraine-draft-law?fbclid=IwAR39sA7INct_GSXA7cZTOeyfY9YgYs5cpExkA2nNNp61oaB3gthgofOqrY&lang=en#Xgn2aQ7TekQ.facebook.

⁴⁷ ETUC represents interests of 45 million workers from 90 professional unions in 8 European countries. See: <https://www.etuc.org/sites/default/files/document/file/2019-12/ETUC%20Support%20to%20the%20PERC%20Statement.docx.pdf>? Update on the situation in Ukraine December 2019, https://www.epu.org/sites/default/files/article/files/Update%20on%20situation%20in%20Ukraine_EN%20%281%29.pdf. Update on the situation in Ukraine. 12.12. 2019, <https://www.epu.org/article/update-situation-ukraine>.

⁴⁸ In mid-December 2019, the Pan-European Regional Council of ITUC adopted the resolution, condemning these proposals and calling on the government of Ukraine to withdraw the bill and seek technical assistance from the ILO. A few days later, ETUC promised to raise the issue in the European Commission and the European Parliament on the grounds that the bill contravened the EU-Ukraine Association Agreement. See ETUC Executive Committee statement on the lack of Social Dialogue on Labour Law reform in Ukraine. Adopted at the Executive Meeting of 17-18 December 2019, <https://www.etuc.org/en/node/18514>.

⁴⁹ Trade unions, agrarians and entrepreneurs started to prepare a general strike in Ukraine. – Strana.ua, <https://strana.ua/news/233632-v-ukraine-anonsirovali-zabastovku.html>. Letters were sent to the central government authorities regarding the draft law “On Labour”. Confederation of Free Trade Unions of Ukraine, <http://www.kvpu.org.ua/uk/news/4/3890-do-tsentralnykh-orhaniv-vlady-nadislano-lysty-shchodo-zakonoproektu-pro-pratsiu>.

⁵⁰ The President’s proposals to the Law on Verification and Monitoring of State Payments of 7 November 2019, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66609.

⁵¹ Work on the new Labour Code is underway. – Apteka.ua, 4 October 2019, <https://www.apteka.ua/article/517041>.

⁵² Draft Law of Ukraine on amendments to some legislative acts of Ukraine regarding changes in the approach to the use of subsistence minimum in determining wages and introducing the size of penalty rate and calculation unit, <https://www.msp.gov.ua/projects/491/>.

⁵³ The government approved a bill that will allow raising the subsistence minimum in the future. – The Government Portal, <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-yakij-dozvolit-v-podalshomu-pidvishchiti-prozhitkoviy-minimum>.

frozen and kept low “in manual mode”; its size has not been affected by current price level for more than five years.⁵⁴ Therefore, the subsistence minimum reform looks more like the government’s attempt to shake off some of its social obligations and continue dismantling the remnants of the social state.

Against the backdrop of the government’s cancellation⁵⁵ of the previous Cabinet’s resolution establishing a minimum teacher salary of 3 subsistence minimums⁵⁶ and the lack of extras and bonuses in the regions due to budget deficit that primarily affected rayon-level officials, teachers and doctors, a 3.5 to 5 times (!) increase in salaries of all ministers and their deputies in late 2019 caused huge public outrage, as this raise exceeded the salaries of ordinary workers by almost 50-100 times.

Health Sector Reform

The Ministry of Health has approached the second stage of health reform but bumped into the lack of funding and political uncertainty. The Free Diagnostics programme was expected to begin in July 2019 allowing patients to receive a package of the most demanded health services for free upon reference from a family doctor, paediatrician or therapist (the initial list of 54 free services was later reduced to 50). They did not start the project in due time, as Ukrainian health facilities and the country’s electronic health system were not ready for it. The State Budget ring-fenced UAH 2 billion for the programme, but half of the funds from the Free Diagnostics were diverted to cover the needs of the primary health care.

The reform of the second tier of health system – services by narrow specialists – is yet to begin. The only change so far concerned the principle of arranging the appointment: a patient may see the specialist upon referral from a family doctor or agree on a visit individually. The Free Diagnostics was viewed as a preparation to another programme – the state financial guarantees for health services. As early as 2020, this programme should have become a launching pad for changes to the payment mechanism for all health services.

The reform of the third tier – inpatient treatment – waits for its turn. For now, the health reform process is in a standby mode.

Protection of Social Rights of the Residents of Occupied Territories

Protection of social rights of those living in non-government-controlled areas of the Donetsk and Luhansk oblasts (ORDLO) presents a significant complex of problems⁵⁷. These include the recognition of legality of property and housing agreements, the problems of inheritance, the issuance of documents of the so-called “LPR” and “DPR”. Discussions are underway on most of these issues.

The United Nations Human Rights Monitoring Mission in Ukraine regrets the government’s continued discriminatory policy and actions regarding payment of pensions and calls on the new government to find a solution for payment of pensions to the residents of non-government-controlled parts of Donbas.⁵⁸ This process should be regulated by a special law, which is considered as part of the Donbas reintegration policy.⁵⁹ It is also acknowledged that payment of pensions in cash to residents of these territories is still impossible due to the absence of secure cash delivery mechanisms.

During the Normandy Four meeting in Paris, the parties agreed on the admission of representatives of the International Committee of the Red Cross to the temporarily occupied territories.⁶⁰

An erroneous and unjustified merger of the Ministry for Temporarily Occupied Territories and the Ministry for Veterans Affairs occurred in August 2019. Already in January 2020, the Minister Oksana Kolyada announced the government’s intent to split them up and to set up a separate “Ministry for Reintegration”.⁶¹ Another questionable decision is the formation of “overly multifunctional” Parliamentary Committee “On Human Rights, Deoccupation and Reintegration of Temporarily Occupied Territories in the Donetsk, Luhansk Regions and Autonomous Republic of Crimea, National Minorities and Interethnic Relations”.

⁵⁴ The subsistence minimum is calculated on the basis of sets of food products, non-food items and services for the main social and demographic population groups, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No. 780 of 11 October 2016, which was declared illegal and invalid by the decision of the District Administrative Court of Kyiv No.826/3639/17 of 25 April 2018 and the ruling of the Kyiv Administrative Court of Appeal of 10 July 2018, <http://budget.rada.gov.ua/fsview/75975.html>.

⁵⁵ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.1044 of 15 November 2019 “On Amendments to the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.822 of 10 July 2019 and its abolition”.

⁵⁶ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.822 of 10 July 2019 “On Remuneration of Labour of Pedagogical, Scientific-Pedagogical and Scientific Workers of the Establishments and Institutions of Education and Science”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2019-%D0%BF>.

⁵⁷ As estimated, there may be up to 700,000 pensioners in the Donbas who are not currently registered as internally displaced persons.

⁵⁸ Office of the United Nations Commissioner for Human Rights. – Report on the human rights situation in Ukraine, 16 May to 15 August 2019, https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/ReportUkraine16May-15Aug2019_UA.pdf.

⁵⁹ Draft Resolution on approving in principle the Draft Law on amendments to some laws of Ukraine on the realisation of the right to pension 2083-d/P of 26 November 2019, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67474.

⁶⁰ An agreement was reached on the admission of ICRC representatives to the occupied Donbas, 14 December 2019, <https://ua.interfax.com.ua/news/general/630472.html>.

⁶¹ Two ministries will deal with the Donbas issues; the Ministry for Veterans Affairs to split. – Ukrayinska Pravda, 23 January 2020, <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/23/7238190/>.

HUMANITARIAN POLICY

From the humanitarian policy standpoint, Ukraine is currently building a new post-communist, post-Soviet identity, raising a political nation and forming a common historical memory. This process continues in the settings and under the influence of historically conditioned and regionally localised socio-cultural and mental differences of separate parts of Ukrainian society, which are being actively utilized by political forces in electoral campaigns. Armed conflict in the East of the country, annexation of Crimea by the Russian Federation and its hybrid aggression against Ukraine have drastically aggravated the situation.

Under these conditions, humanitarian issues are at the forefront of both public discourse and government policy. Change of power following 2019 presidential and parliamentary elections has also led to changes in humanitarian policy, primarily organisational and personnel.

Organisational Support and Staffing

In the period between the presidential and parliamentary elections (May - July 2019), members of the Office of the President informed the public about future changes in exercising the state humanitarian policy. In particular, they mentioned the creation of the Ministry of Humanitarian Policy of Ukraine, which probably could be viewed as a sign of importance attached to humanitarian issues by the new ruling team.¹

On 29 August 2019, the Verkhovna Rada approved the new composition of the Cabinet of Ministers. Some ministries were liquidated, some new ones created.² In particular, the Ministries of culture, of youth and sports and of information policy were dismantled; the *Ministry of Culture, Youth and Sports* (MCYS)³ was established on their basis. Volodymyr Borodyansky, the Presidential adviser on humanitarian issues, has been appointed as the Minister.

Legislative provision of the state humanitarian policy, support and parliamentary oversight of the MCYS are exercised by the Parliamentary Committee on Human Rights, De-occupation and Reintegration of Temporarily Occupied Territories in the Donetsk, Luhansk Regions and Autonomous Republic of Crimea, National Minorities (Subcommittee on Ethnic Policy, Rights of Indigenous Peoples and National Minorities of Ukraine), and the Parliamentary Committee on Youth and Sports.

Within the public administration reform regarding the separation of functions of formation, strategizing and implementation of the state policy, the MCYS leadership announced a fundamental restructuring of the Ministry with new division of functions, tasks and powers of this body and its subordinated institutions. The Ministry will formulate humanitarian policy (or policies in various sectors of the humanitarian sphere)

to be implemented by relevant agencies, services and inspections⁴.

At the time of the reorganisation, the Ministry of Culture managed such institutions as the Ukrainian Institute of National Remembrance (UINR), the Ukrainian State Film Agency (DerzhKino), the Ukrainian Cultural Foundation (UCF), the Ukrainian Book Institute (Book Institute).⁵ The previous government also provided for the establishment of the State Service for Ethnic Policy and Freedom of Conscience⁶ based on the Department of Religions and Nationalities at the Ministry of Culture.

In addition, on 4 December 2019 the government created seven new institutions with the central executive body, namely the state agencies on arts; on artistic education; on the development of youth and civil society; on sports, and on tourism development. The State Inspectorate of Cultural Heritage and the State Service for the Protection of Cultural Heritage were also established. As reported, all these institutions were being set up within the MCYS's staffing and budget limits, thus requiring no increases in budget expenditure.

With the exception of the Book Institute, the leadership positions of all these institutions have undergone personnel changes. Their heads either resigned or were dismissed; relevant competitions were announced for the respective positions, but only one competition (the Director of the UINR) has ended effectively. The new head of the UINR was appointed on 4 December 2019. At the end of the year, repeated competitions for the top positions in DerzhKino and the State Service for Ethnic Policy were announced.

At the initiative of the MCYS, the powers of the chairman of the UCF Supervisory Board were also terminated in December 2019; the new head is to be elected by the Board meeting in January 2020.

¹ In Ukraine, they can create a joint ministry of humanitarian policy – Deputy head of the OP. – Ukrinform, 29 July 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2750142-v-ukraini-mozut-stvoriti-obednane-ministerstvo-z-gumanitarnoi-politiki-zastupnik-glavi-op.html>.

² The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.829, "Specific Issues of Optimisation of the Central Executive Bodies" of 2 September 2019, <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-optimizaciyi-sistem-829>.

³ On 17 January, some sources claimed that the government intends to review the results of reorganisation and to restore the ministries in their original form, including the MCYS. It will become known only after 4 February whether these intentions are to be implemented. Currently there are no reliable data on the issue.

This text provides information as of 24 January 2020.

⁴ The organisational restructuring of the MCYS was preceded by the functional audit of its three "donor" ministries. See MCYS: The government set up 7 new central executive bodies in the fields of culture, youth and sports. – MCYS, 4 December 2019, http://mkms.gov.ua/news/3239.html?fbclid=IwAR0tj3w_QXnsQrREU07CQa7uKghP19Nu8V4H7hzmARBEi46T-ppso42rsqk.

⁵ UINR and DerzhKino were reorganised in 2014; UCF and the Book Institute were established in 2017.

⁶ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No. 503 dated 12 June 2019 "On the Establishment of the State Service for Ethnic Policy and the Freedom of Conscience".

It should be added that this process of personnel changes was accompanied by heated discussions involving professional communities, certain political forces and NGOs.⁷ There were allegations of political bias of both candidates and the members of the National Civil Service Agency of Ukraine, which conducted relevant competitions.⁸ The Office of the President and the MCYS were accused of pressuring the above commissions and forcing them to pass “suitable” decisions. All this may reflect a significant politicization of humanitarian policy, as well as people and institutions that implement it.

Programme Documents, Strategic Planning

In August 2019 Volodymyr Borodyansky (then one of the candidates for the Minister of Humanitarian Policy) announced the development of a programme document – the State Humanitarian Strategy.⁹ The newly established *Office for the Development of the Humanitarian Policy of Ukraine* determined 10 activity areas and started developing corresponding goals, tasks and measures.¹⁰ However, the draft Strategy is yet to be presented.

The MCYS goals formulated in the *Government Action Programme until 2025*¹¹ are rather general; they are further specified in the document “The New Vision of the Ministry of Culture, Youth and Sports” presented on 12 December 2019 at the meeting of the Parliamentary Committee on Humanitarian and Information Policy. The document focused on the goals and objectives of new central executive bodies, including the non-existent ones.¹²

At present, the MCYS publishes mostly sectoral documents and action plans for previously approved

programmes until 2020 and invites the public to discuss them. On 20 December 2019 it submitted *The Sports and Physical Activity Development Strategy until 2032* for public discussion; on 17 January 2020 it presented *The Concept of Sports Infrastructure Development in Ukraine*; professional communities were invited to join the development of *The Calendar Action Plan for the implementation of the state policy of national patriotic education*, as well as proposals for *The Plan of Cooperation with the Council of Europe for Youth*.¹³

Legislative Provision of Humanitarian Policy

Speaking of legislative support for humanitarian policy actions, the Ministry currently focuses on further development of cinematography, protection of cultural values, and regulation of the information sphere, specifically on countering disinformation and introducing measures to improve media literacy in society.

On 12 September 2019 the Parliament passed the Law “On Amendments to the Budget Code of Ukraine on State Support for Cinematography”; another Law “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On State Support for Cinematography in Ukraine’ Regarding the State Subsidy to Reimburse Qualified Expenses Incurred by a Foreign Subject of Cinematography in the Production (Making) of a Film in Ukraine” (No. 1058) followed on 20 September. Also, on 14 January 2020, the Parliament passed the Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine (on the Preservation of Cultural Values)”.

According to the Minister, the MCYS is currently elaborating a number of bills related to media (protection against disinformation, increased protection of journalists); sports (new sports law, anti-doping legislation); preservation of cultural heritage; regulation (legalisation) of the art market, and many others.¹⁴

⁷ Concerning the competition for the head of the State Service for Ethnic Policy: on 26 November 2019 an open letter to the Prime Minister and the Minister of Culture, Youth and Sports was disseminated by the MCYS Expert Council on Ethic Policy in support of Andriy Yurash. – Ukrayinska Pravda, Blogs, <https://blogs.pravda.com.ua/authors/bystrytsky/5ddcc08dd3c61/>.

The personality of Mr Yurash was also supported by Refat Chubarov, the Chairman of the Mejlis of the Crimean Tatar People. The situation around the competition for the head of the State Service for Ethnic Policy and Freedom of Conscience, [facebook.com/dogrujol/posts/2514945045267301](https://www.facebook.com/dogrujol/posts/2514945045267301).

At the same time, a letter against the appointment of this candidate was published on 25 November. See: Zelenskyy, Honcharuk and Borodyansky are asked to respond to the appointment of Yurash as the head of the State Service for Ethnic Policy and Freedom of Conscience. – ZIK, https://zik.ua/news/2019/11/25/zelenskoho_honcharuka_ta_borodianskoho_prosiat_vidreahuvaty_na_pryznachennia_yurasha_holovoivu_derzhsluzhby_z_pytan_etnopolityky_ta_svoloby_sovisti_946474.

Media reports that Andriy Yurash was an active supporter and advocate of the establishment and recognition of the Orthodox Church of Ukraine (OCU), while his major opponent, Yuriy Reshetnikov, lobbied the Ukrainian Orthodox Church of Moscow Patriarchate (UOC-MP). See: 11 candidates are in for the position of the Head of the State Service for Ethnic Policy. – Ukrinform, 10 January 2020, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2853031-na-posadu-golovi-derzsluzbi-z-etnopolitiki-pretenduu-11-kandidativ-konkurs.html>.

The repeated competition ended on 21 January 2020; four candidates, including Mr Yurash and Mr Reshetnikov, are considered as frontrunners.

⁸ The unsuccessful completion of the competition for the position of the Chairman of DerzhKino was sharply criticised by its former head, Pylyp Ilyenko: “The contest was a farce, and the situation of the agency and the entire Ukrainian cinema is once again dramatic and crisis-ridden”. See: K. Slipchenko. The Competition Committee failed to elect the chairman of DerzhKino, https://zaxid.net/statti_tag50974/. Representatives of the film-making community held a protest under the walls of the National Civil Service Agency in support of the finalist Sinkievych Y., the general producer of the Odesa International Film Festival. See: “We give a zero grade to this commission...”. – Censor.Net, 25 November 2019, https://censor.net.ua/ua/news/3161565/tsiyi_komisiyi_my_stavimo_nul_baliv_aktivisty_piketuvaly_natsagentsvo_z_pytan_derzslujby_na_pidtrymku.

⁹ Borodyansky confirmed being one of the candidates for the position of the head of the Ministry of humanitarian policy. – Ukrinform, 13 August 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2759626-borodanskij-pidtvrdiv-so-e-pretendentom-na-post-ministra-gumanitarnoi-politiki.html>.

¹⁰ V. Borodyansky’s statement of 30 August 2019, <https://www.facebook.com/borodyanskiy/posts/10221053270908504>.

¹¹ The Cabinet of Ministers of Ukraine Action Programme. – The official site of the VRU, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66959; The main goals of the Ministry of Culture, Youth and Sports of Ukraine until 2025. – MCYS, <http://mkms.gov.ua/news/3196.html>.

¹² Presentation of the new vision of the MCYS (slides), <https://detector.media/withoutsection/article/173161/2019-12-11-prezentatsiya-novogo-bachennya-roboti-ministerstva-kulturi-molodi-ta-sportu-slaidi>.

¹³ The official web site of the Ministry of Culture, Youth and Sports, press releases, <http://mkms.gov.ua/news/3>.

¹⁴ Verhelis O., Konstantynova K.: Volodymyr Borodyansky and the ministry of critical thinking propaganda. – Dzerkalo Tyzhnya, 29 November 2019, https://dt.ua/interview/volodimir-borodyanskiy-i-ministerstvo-propagandi-kritichnogo-mislennya-331392_.html.

The law on the national minority languages is also being drafted; it will be presented to the public in the first quarter of 2020.¹⁵ Previously developed draft law on indigenous peoples of Ukraine, which recognises Crimean Tatars, Crimean Karaites and Krymchaks accordingly, is being finalised. As reported, this list may not be exhaustive, while the law only identifies the characteristics of indigenous people.¹⁶

Overall, the Committee on Humanitarian and Information Policy has proposed the Parliament to consider as many as 47 sector-specific bills in 2020,¹⁷ including 16 relating to film production and information.

Information Policy

At present, the MCYS policymaking focuses mostly on countering manipulative information and disinformation, and on spreading Ukrainian content to temporarily occupied territories.

However, some of the Ministry's bills and practical steps in this area produce mixed responses from professionals and the public. On 17 January 2020, the MCYS made public some theses of the bill on countering disinformation,¹⁸ and it has already triggered some media allegations about the introduction of censorship, violations of the right to freedom of expression, and obstruction of journalistic activity.¹⁹ Serhiy Tomilenko, the head of the National Union of Journalists, called it "a bill hostile to Ukrainian journalists".²⁰ The document is being equally criticised by the international media community: on 22 January, Ricardo Gutierrez, the Secretary General of the European Federation of Journalists (EFJ), stated that "the EFJ strongly rejects any proposal where the state would regulate journalistic

activity and imposes any restriction on journalists".²¹ The next day, Harlem Desir, the OSCE Representative on Freedom of the Media expressed his concerns about several provisions of the draft law, noting that he was "ready to engage in discussions with the authorities and to provide a legal review of the draft law to ensure that it will not affect negatively media freedom and its full compliance with international standards".²²

Introduction of broadcasting to the temporarily occupied territories also raised some questions. During the Humanitarian Unity Forum in Mariupol on 30 October 2019, Minister Borodyansky announced his intent to launch a Russian-language TV channel that would broadcast to the temporarily occupied territories of Ukraine but refused to comment on the details of its practical realisation.²³

In early December, there were updates about two channels for the temporarily occupied territories – infotainment channel with the launch in February 2020, and purely informational channel with the launch during 2020.²⁴ It turned out that both are created on the basis of the Multimedia International Broadcasting Platform of Ukraine – UA|TV.²⁵ In this connection, the status of UA|TV as a foreign broadcaster is changing pursuant to the draft law "On Amendments to the Law of Ukraine "On the System of International Broadcasting of Ukraine (concerning Programme Coverage Policies)", which has already passed the first reading.²⁶ Another problem is the termination of live broadcasting and reduction of the Arabic and Crimean Tatar editorial offices.²⁷ The latter is utterly unacceptable, as the Crimean Tatar *ATR* channel is currently on the verge of closure due to financial difficulties.²⁸ Needless to say, the Crimean Tatar

¹⁵ Maksymchuk A.: The law on the national minority languages will be presented for public discussion in the 1st quarter of 2020. – MCYS, 24 December 2019, <http://mkms.gov.ua/news/3261.html>.

¹⁶ The bill will define three indigenous peoples of Ukraine. – Korynevych. – LB.ua, 22 November 2019, https://ukr.lb.ua/society/2019/11/22/442976_zakono_proiektom_budut_viznachen_i_tri.html.

¹⁷ Ostapa S. The Committee on Humanitarian and Information Policy has proposed the Parliament to consider 47 relevant bills in 2020. – Detector Media, 12 December 2019, <https://detector.media/infospace/article/173205/2019-12-12-komitet-gumanitarnoi-ta-informpolitiki-zaproponuvav-parlamentu-rozglyanuti-2020-roku-47-profilnikh-proektiv>.

¹⁸ MCYS: Main provisions of the disinformation bill made public. – MCYS, 17 January 2020, <http://mkms.gov.ua/news/3327.html>.

This is the second stage of discussion of the bill – the presentation of the draft concept took place on 15 November 2019. On 12 December, the United Nations Monitoring Mission for Human Rights expressed its concern about certain provisions of the future draft law and warned the government "against inappropriate restrictions on freedom of expression and freedom of the media". See: UN Monitoring Mission warns Ukraine against restrictions on freedom of speech in drafting the disinformation bill. – HORDON, 12 December 2019, <https://gordonua.com/ukr/news/politics/-monitoringova-misija-oon-zasterigaje-ukrajinu-vid-obmezhen-svobodi-slova-pri-pidgotovtsi-zakonoproektu-pro-dezinformatsiji-1478986.html>.

¹⁹ See, for example: Provisions of the draft law on disinformation outdid even the Putin's Russia. – Siumar. – PRYAMIY, 20 January 2019, <https://prm.ua/normi-zakonoprojektu-pro-dezinformatsiyu-pereplyunuli-navit-putinsku-rosiyu-syumar>.

²⁰ The law on intervention in journalistic activity. – Tomilenko FB page, <https://www.facebook.com/sergiy.tomilenko/posts/2647292005355647>.

²¹ Ukraine: journalists' union rejects new draft law on disinformation. – European Federation of Journalists, 22 January 2020, <https://europeanjournalists.org/blog/2020/01/22/ukraine-journalists-union-rejects-new-draft-law-on-disinformation>.

²² OSCE Media Freedom Representative concerned by several provisions of Ukraine's new draft law on disinformation. – OSCE, 23 January 2020, <https://www.osce.org/representative-on-freedom-of-media/444673>.

²³ Citation: "We performed some tests and we know how to do it. I'll keep it a secret as long as possible. Why give additional tools of influence to people who oppose us?", <https://detector.media/infospace/article/172007/2019-10-30-volodimir-borodyanskii-mi-znaemo-yak-dostaviti-kontent-do-80-meshkantsiv-tot>.

²⁴ Ostapa S. The Ministry of Culture will launch two channels for the occupied territories instead of one – infotainment and informational. – Detector Media, 10 December 2019, <https://detector.media/rinok/article/173111/2019-12-10-minkult-zapustit-na-okupovani-teritorii-ne-odin-a-dva-kanali-informatsiino-rozva-zhalnii-ta-informatsiini>.

²⁵ For reference: a 24-hour international broadcasting TV channel in English, Arabic, Crimean Tatar, Ukrainian and Russian. Broadcasting via cable operators: Azerbaijan, Bulgaria, Georgia, Israel, Canada, USA, Germany, Latvia, Moldova, Poland. Broadcasting via satellite: Europe; Turkey and Western Europe. News offices: Ankara, Warsaw (*web site* – <https://www.ukrinform.ua/info/uatv.html>). The channel started broadcasting on 1 October 2015. MIBP operates on the basis of state broadcasting companies World Service of Ukrainian Television and Radio, Bank Television (BTB) and Ukrinform news agency.

²⁶ Draft Law "On Amendments...", Reg.No.2521, 3 December 2019, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67521.

²⁷ Kostynskiy S. The disappearance of the Crimean studio from air will undermine Ukraine's positions in information space. – Detector Media, 30 October 2019, <https://detector.media/blogs/article/174025/2020-01-19-vipadinnya-z-efiru-atr-ta-krimskoi-redaktsii-uatv-suttevo-poslabit-pozitsii-ukrainiv-infoprostori>.

²⁸ Crimean Tatar *ATR* channel is about to close. – Ukrayinska Pravda, 21 January 2020, <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/21/7238023>.

broadcaster is no less important to Ukraine's national interests than broadcasting to temporarily occupied territories.

The UA|TV managers had different vision of the channels' future development. For example, they suggested launching three UA|TV-based channels within the planned budget: the English-language channel, the channel for national minorities of Ukraine, and the Russian-language channel, which would also cover the temporarily occupied territories of Ukraine. However, these proposals were rejected, and the channel's directorate resigned on 28 December 2019.²⁹

The Ministry's initiative has met resistance from media community. In particular, on 20 January 2020, an electronic petition demanding the resumption of full-scale operation of the international broadcasting channel was registered on the President's web site.³⁰

The persistence with which the MCYS tries to implement its own initiative on broadcasting to temporarily occupied territories raises doubts in media community about the initiators' professionalism and/or their adequate understanding of the national interests.³¹ Creating a TV channel to cover the occupied territories is a positive and necessary step, but not at the expense of limiting Ukraine's international broadcasting and reducing the presence of the Crimean Tatar broadcaster in the information space.

The steps of the new ruling team in information policy (and in personnel support of the humanitarian policy in general) point at the lack of officials' communication with professional communities, their inability or unwillingness to constructively cooperate with the public and to timely inform society about the meaning of key changes. The new government also lacks competent speakers capable of explaining the humanitarian strategy in a clear and reasonable manner.

Historical Memory Policy

In the context of historical memory, the new ruling team generally continues working on previously defined thematic areas and implements previously initiated programmes and projects. This includes coverage of the Holodomor, the Holocaust, the WWII history and others, as well as the initiation of constructive dialogues with

Ukraine's neighbours on complex issues of common historical past. For example, on 19 August 2019, President Zelenskyy addressed the Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu and called on Israel to recognise the Holodomor of 1932-1933 as an act of genocide against the Ukrainian people.³²

Ukraine has taken steps to resume a dialogue with Poland on complex historical issues. In response to the request of Andrzej Duda, the President of the Republic of Poland, Ukraine unblocked search operations on the territory of Ukraine and permits for exhuming bodies of Polish victims in the Volyn region.³³ However, the Polish side has not yet given its consent to the construction of a joint memorial of reconciliation at the Ukraine-Poland border, proposed by President Zelenskyy in June 2019 in Brussels. Moreover, judging from the official statement after the recent meeting of the new director of the UINR with Bartosz Cichocki, the Polish Ambassador to Ukraine, the Polish side to date has taken no concrete steps aimed at restoring the destroyed Ukrainian memorial sites in Poland.³⁴

State-Church Relations, Ethnic Policy

The current church and religious situation in the country is quite uneasy. In particular, the unification of two Orthodox denominations, the creation of the Orthodox Church of Ukraine (OCU), and the grant of Tomos of Autocephaly from the Constantinople Patriarchate did not resolve the issue of the Orthodox church split in Ukraine. *First*, the process of local parishes transition from the UOC-MP to the OCU was not as active as hoped; *second*, in May 2019, Filaret, the Honorary Patriarch of the OCU, announced the restoration of the UOC-KP; *third*, during 2019, the UOC-MP has increased the number of its communities, which preserves the risk of using the church network to promote the "Russian world" ideology.

At present, there are still three *de facto* Orthodox denominations with none of them being dominant across Ukraine; the geographical distribution of their parishes and believers is defined regionally, as the UOC-MP has the majority of followers in the East and South and the OCU – in the Centre and West (where it also competes with the Ukrainian Greek Catholic Church). The UOC-KP is currently quite weak, but 12% of Orthodox believers identify themselves with this denomination.³⁵

²⁹ Ryaboshan I. Lyudmyla Berezovska leaves the position of the UA|TV Director General. – Detector Media, 27 December 2019, <https://detector.media/rinok/article/173565/2019-12-27-lyudmila-berezovska-ide-z-posadi-gendirektorki-ua-tv-dopovнено>.

The staffing problems of the channel, however, did not end. On 3 January 2020, the UA|TV team met the new director of international broadcasting, Olena Trybushna, but on 22 January, even before the official appointment, she refused from the position. See: Olena Trybushna quits the reformed UA|TV. <https://detector.media/rinok/article/174119/2020-01-22-olena-tribushna-pishla-z-reformovanogo-ua-tv>.

³⁰ Petition 22/082998-ep "To restore the full operation of UA|TV foreign broadcasting channel in English, Arabic, Russian, Crimean Tatar and Ukrainian languages via satellites, cable networks and in social media". – The official web page of the President of Ukraine, <https://petition.president.gov.ua/petition/82998>.

³¹ See, for example, Kostynskiy S. The disappearance of ATR and the Crimean studio of UA|TV from air will undermine Ukraine's positions in information space. – Detector Media, 19 January 2020, <https://detector.media/blogs/article/174025/2020-01-19-vipadannya-z-efiru-atr-ta-krimskoi-redaktsii-ua-tv-suttevopo-slabit-pozitsii-ukraini-v-infoprostori>.

³² Zelenskyy called on Israel to recognise Holodomor as a genocide against the Ukrainian people. – DW, 19 August 2019, <https://www.dw.com/uk/зеленський-закликав-ізраїль-визнати-голодомор-геноцидом-українського-народу/a-50077179>.

³³ Ukraine suspended search permits for Polish organisations in April 2017 after a series of vandalism acts against Ukrainian graves and monuments in Poland.

³⁴ The director of the Ukrainian Institute of National Remembrance and the Ambassador of Poland discussed the areas of cooperation. – UINP, 10 January 2020, <https://uinp.gov.ua/pres-centr/novyny/golova-ukrayinskogo-institutu-nacionalnoyi-pamyati-ta-posol-polshchi-obgovoryly-napryamky-spivpraci>.

³⁵ For more detail, see: The State and Church in Ukraine 2019: Results and Prospects of Relations. – The Razumkov Centre, 2019, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Religiya.pdf.

In the process of parishes transition from the UOC-MP to the OCU one can observe clashes over the church property. The courts receive dozens of lawsuits on renaming the UOC-MP, on liquidation of the UOC-KP as a legal entity and the cancellation of its registration, on intervention of local authorities in the transition process, and the like. The risks of destabilisation of the church and religious environment are very real.

The ethnic policy is another problematic area. In September 2019, Kyiv, Odesa and Chernivtsi hosted discussion panels on the protection of the rights and freedoms of national minorities in Ukraine. In particular, their participants outlined the problems of granting a status of indigenous peoples to certain ethnic groups.³⁶ Another issue is linked to the mixed attitudes of ethnic communities (primarily Hungarian and Romanian) towards the transition of Ukrainian secondary schools to the state language of teaching.

Generally speaking, the current situation in the state-church, inter-denominational and interethnic relations requires an increased and competent attention of the state. In the meantime, the central executive body tasked to regulate these relations by law, still it has no director and does not operate according to its status.³⁷

Youth Policy

As for the youth policy, it is worthy to mention the adoption of the Law “On the Recognition of the Plast Movement and Peculiarities of the State Support for Plast and Scout Movements”, which includes the following objectives: “developing the European identity in children and young people, promoting integration of the Ukrainian Plast and Scout movements into the European and Euro-Atlantic community”, as well as “promoting civic education of children and youth as responsible and active citizens who profess and uphold democratic values”.³⁸

While reporting on the performance of his Ministry on 30 December 2019, Minister Borodyansky announced the large-scale youth mobility campaign. This first ever educational trips programme for school students around Ukraine received UAH 500 million from the State Budget. It is expected that in 2020 every fifth school in the country will be involved in the programme. The Minister also announced the reboot of arts education in Ukraine with the new project *Arts Education for the Future*. The government initiated a dialogue with professional communities, particularly on primary art education.

The ban on the animal use in circuses (“Circus without Animals”) may be viewed as an element of humanistic

education of children and young people. Minister Borodyansky assured that all state-owned circuses will stop exploit animals in circus performances during 2020.³⁹

Humanitarian education

This is one of key areas of the state humanitarian policy, especially for a school that promotes socialisation of an individual, lays the foundation for all dimensions of the personal and collective identity of an individual and community, teaches the values and ideological components of any knowledge and competences. The school’s humanitarian education involves learning of the humanities, which primarily include language (native and official), literature and history. The issues of their teaching and studying, as well as scope and content are currently highly politicised and therefore become even more relevant.

The Ministry of Education and Science of Ukraine (MoES) is responsible for humanitarian education. Just like in case of the MCYS, the Ministry’s tasks are generally formulated in the Cabinet’s programme as broad goals that are further specified in the MoES documents and some legislative acts adopted by Parliament. In general, the government declares continuation of education reform within the *New Ukrainian School* concept, commenced in 2017 by the Law “On Education”.

On 10 January 2020, the MoES made public draft concepts of the state policy for achieving the above-mentioned government goals.⁴⁰ One of these draft concepts refers directly to school education – *the Concept of the State Public Policy for Achieving Goal 1.2. “School graduates are self-sufficient, inventive and creative personalities who have a thorough knowledge and competencies necessary in the modern world” of the Cabinet of Ministers of Ukraine Action Programme*. This goal is specified in sub-goals and objectives, but they all are generally linked to formal dimensions of the educational process, its material and technical support. The content of basic and specialised secondary education is only described as “meeting modern requirements”.⁴¹

The plan for the implementation of the said goal provides for updating the content and methodology of teaching. Regulatory support for updating (development of the State Standard and Standard Curriculum for basic secondary education) is expected to be completed by March 2021, while all necessary textbooks and methodological materials to be provided by December 2024.

³⁶ For example, Moldovans living in Southern Bessarabia, profess to the ingenious people status. See: Forums on the rights of the national minorities took place in Kyiv, Odesa and Chernivtsi. – MCYS, <http://mkms.gov.ua/news/3200.html>, <http://mip.gov.ua/news/3200.html?PrintVersion>.

³⁷ Provisions on the State Service was approved by the Cabinet of Ministers on 21 August 2019.

³⁸ The bill was signed by the President on 13 January 2020, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/385-IX>.

The initial title was “On the State Recognition and Support of Plast – the National Scout Organisation of Ukraine” (draft law No.10184 dated 25 March 2019).

³⁹ Currently the specialists explore the ways to rehabilitate circus animals; all of them must be referred to the rehabilitation centres.

⁴⁰ MoES submits for public discussion draft concepts and action plans for the implementation of the state policy regarding goals 1.1.-1.5. of the Cabinet of Minister’s Action Programme. – The web site of MoEs, <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyektu-koncepcij-ta-planiv-realizaciyi-derzhavnovi-politiki-shodo-dosyagnennya-cilej-11-15-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-ukrayini>.

⁴¹ The Concept of the state policy for achieving Goal 1.2. – The web site of MoEs, https://mon.gov.ua/storage/app/media/gromadske-obgovorennya/2020/01/10/koncep-do-chily-PDU-1_2.pdf.

It is worthy to note that the sole responsibility for updating the content of school education has been assumed by Ministry of Education and Science, and this, from the humanitarian education standpoint, raises questions about participation of MCYS and its institutions in the educational process. Such involvement is foreseen in just one clause of the Action Plan: “Organization of extra-curricular activities of students according to their needs and interests”. In education, it deems unacceptable to limit the powers and responsibilities of the agency, which shapes the state’s humanitarian policy, solely to conducting extra-curricular activities and to meeting – rather than shaping – students’ general cultural needs and interests. This becomes even more unacceptable, as the OECD’s Programme for International Student Assessment (PISA) found poor progress of the Ukrainian students in reading, and especially in skills of analysing unfamiliar texts – which is a basis for the overall cultural development.⁴² In the meantime, it is the MCYS and its institutions that are tasked to shape the culture of reading among children and young people. The Minister has repeatedly mentioned close cooperation with the educational sphere, including in the development of the above-mentioned Strategy of the State Humanitarian Policy.⁴³ The UINR Director has also emphasised intensification of work with schools. He recently announced that his Institute has developed for schools in Ukraine a series of lectures on decommunization.⁴⁴

Current MoES documents create an impression of poor coordination between the Educational Ministry and the MCYS, which can have negative consequences not only for the humanitarian, but for education and youth policies alike.

The Law “On Complete General Secondary Education” was approved on 16 January 2020.⁴⁵ The requirements of using the state language in the educational process and

the procedure of transition of schools with non-state language to Ukrainian teaching were eased, but they still displease some national minorities.⁴⁶ The law also differentiates between national minorities and indigenous peoples, but, as noted above, their definition in the current legislation is still absent.⁴⁷

The law has generated controversial responses in the educational environment. For the Trade Union of Education and Science Workers, it is unacceptable to dismiss teachers and school headmasters who receive old age pensions and to conclude fixed-term contracts with them, as stipulated by the new law.⁴⁸

Other provisions of the law are also debateable, such as Article 32 on granting the right to establish lyceums – institutions of general secondary education of the 3rd level of accreditation – only to cities with the population over 50,000.⁴⁹ Without a doubt, this will undermine opportunities for students of small towns and surrounding rural communities to complete secondary education at the place of residence. Moreover, this provision directly contradicts the Goal 1.1 of the Government Action Programme, and the MoES Sub-Goal 3: “*A network of schools capable of providing quality education to all children, irrespective of their residence*”, which provides for building a “*network of lyceums that ensure obtaining a profile general secondary education of academic and professional direction*”.

There are grounds to believe that the interest of school students in the humanities is quite high. Specifically, the Ukrainian language and literature, as well as the history of Ukraine are the most popular – along with mathematics and English – among students who have signed to participate in the External Independent Evaluation (ZNO) in March 2020.⁵⁰ The task, therefore, is to formulate and implement adequate time-specific humanitarian and educational policies by all competent state institutions, professional communities and the public.

⁴² According to PISA survey, nearly 30% of Ukrainian respondents have not reached the base level; in reading Ukrainian students scored 466 points (average – 488, maximum – 1000); less than 4% of students were able to analyse unfamiliar text in detail. See: Ukrainian students’ knowledge in reading, math and science is below average. – PISA study, <https://hromadske.ua/posts/riven-znan-ukrayinskih-shkolyariv-u-chitanni-matematici-ta-prirodnichih-naukah-nizhche-serednogo-doslidzhennya-pisa>.

⁴³ A new Zelenskyy’s advisor on humanitarian initiatives. – Ukrinform, 29 July 2019; <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2750036-novij-radnik-zelenskogo-rozpoviv-pro-gumanitarni-iniciativi.html>.

⁴⁴ See the first press conference of Anton Drobovych, the UINR Director. Key points.

⁴⁵ The bill was submitted to the Parliament on 5 May 2019 and approved in principle on 30 May 2019. The next Parliament finalised it for the second reading. See: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66333.

⁴⁶ The law generated a negative response from the Hungarian community in Zakarpattya. The Antal Hodinka Research Centre at the Ferenc Rakoczi II Transcarpathian Hungarian Institute published the conclusion that this law is “another step of Ukrainization”. See: D. Tuzhansky, S. Sidorenko. The schools of reconciliation: can new language norms settle the conflict between Ukraine and Hungary? – Yevropeyska Pravda, 17 January 2020, <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/01/17/7105243>.

⁴⁷ Draft laws on the languages of national minorities and indigenous people are currently under development. See: <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2844597-zakonoproekt-pro-movi-nacmensin-predstavlat-na-pocatku-2020-roku-mkms.html>.

⁴⁸ Practical implementation of the innovation will lead to a simultaneous release of more than 70 thousand teachers, as well as educators, organisers, heads of hobby groups and other pedagogical workers by 1 July 2020. See: The Trade Union: more than 70 thousand teachers of retirement age will be fired. – Osvita.ua, 23 January 2020, <https://osvita.ua/school/69717>.

⁴⁹ Of 472 cities and towns of Ukraine, 376 have the population below 50,000.

⁵⁰ Registration for the test run of ZNO-2020 has finished. – Osvita.ua, 24 January 2020 <https://osvita.ua/test/69817>.

FORECASTS-2020

SECURITY AND DEFENCE

As described in the summary section, the eventful 2019 produced virtually no fundamental changes in Ukraine's security. At the same time, a number of factors of external and internal influence that have emerged, persisted or transformed throughout the year deserve priority attention in the context of possible scenarios for 2020.

This will be the first full year, when President Zelenskyy and his political force will bear the sole responsibility for the national security and reforms. Any progress – or lack of tangible results – of security reforms alone during the year will serve as an indicator of the government's competence, but it will hardly have a decisive impact on its ratings. Instead, a “turbo-regime” of peaceful initiatives and unilateral compromises can create significant problems not for the ruling elite only.

Security Environment and the Russia-Ukraine Armed Conflict

Aggressive policy of Russia remains the main external threat to Ukraine's security. The settlement of the Russia-Ukraine conflict, which since day one has gone beyond the scope of the bilateral relations, will largely depend on external factors. The so-called “Ukrainian crisis” is strictly incorporated into the global security crisis and Russia's confrontation with the West. With the Kremlin's ongoing activity in different parts of the world and its unaltered policy regarding Ukraine, Putin will continue trying to use Ukraine for consolidating successes or compensating domestic and foreign policy failures of the Russian regime.

The analysis of previous year's outcomes allows identifying the following external factors that are likely to have a decisive impact on national security in general and on the course of the Russia-Ukraine conflict in 2020:

- increasing international turbulence; geopolitical competition between world leaders;
- inability of international institutions to guarantee peace, stability and security;
- use of the “Ukrainian card” in relations between Russia, Europe and the United States; attempts to settle the so-called “Ukrainian crisis” without Ukraine;

- erosion of the West's attention to the Russia-Ukraine conflict against the backdrop of escalating conflicts in the Middle East, as well as increased prioritisation of climate change, nuclear disarmament, arms control and non-proliferation, and the crisis of Euro-Atlantic solidarity.

Today, there are plenty of reasons to expect “neither (large-scale) war nor (full-fledged) peace” as the most likely scenario of Russian-Ukrainian relations in the near future. Any progress in the implementation of some agreements already reached within the Normandy Four format¹ and the Trilateral Contact Group on de-escalation of the conflict will have largely tactical effect.

At the same time, possible agreements of the next Normandy Four meeting (if it takes place) “as regards political and security conditions, inter alia, to organise local elections”² can trigger a new wave of protests in Ukraine, while the President's consent to introduce – let alone to implement – the political section of Minsk Agreements (amending the Constitution, holding elections under the “Steinmeier formula”) will definitely have grave consequences for national security.

More than obvious is the pessimistic outlook on the prospects of Crimea's de-occupation. At the same time, the conflict potential of this “delayed” problem is likely to increase in 2020, given the unprecedented militarisation of the Crimean Peninsula and maritime areas, creeping annexation of the Black Sea and the Sea of Azov during 2014-2019.³ Ukraine and its international partners will have to tackle Russia's ambitions, while avoiding a direct military confrontation.

In 2020, the conflict situation around water supply of the Crimean Peninsula may intensify. Unlike issues of transport links and energy supply that emerged after the annexation of Crimea, the occupying power largely ignored the possible consequences of water supply interruption through the North Crimean Canal (85% of Crimea's water needs). According to specialists, much of the Crimea may face the problem of acute lack of drinking water be left without drinking water as early as March 2020,⁴ and Ukraine should expect “offers that are hard to refuse” from the Kremlin.

Along with its support of the “simmering” confrontation in Donbas, Russia is highly likely to intensify activities aimed at destabilizing and changing the socio-political balance of power in the regions, especially in

¹ The package of the existing (Minsk) Agreements in the Normandy Four format including results of the December 2019 meeting at which the parties agreed to hold another meeting within 4 months. See: Overall agreed conclusions of the Paris Summit in the Normandy format of 9 December 2019. – The official web site of the President of Ukraine, <https://www.president.gov.ua/en/news/zagalni-uzgodzheni-visnovki-parizkogo-samitu-v-normandskomu-58797>.

² Ibid.

³ For more detail. see: Klymenko A. (Un)foreseeable storm – from Mariupol to Bosphorus. Sea risks in 2020: The Sea of Azov. – *BSNews*. 12 January 2020, www.blackseanews.net/read/159386; Klymenko A. (Un)foreseeable storm 2 – from Crimea to Odesa. Sea risks in 2020: The Black Sea. – *BSNews*, 13 January 2020, www.blackseanews.net/read/159547.

⁴ The occupants in Crimea claim that the drinking water supply would be enough until March. – Dzerkalo Tyzhnya, 12 November 2019, https://dt.ua/UKRAINE/okupanti-krimu-stverdzhuyut-scho-zapasiv-pitnoyi-vodi-vistachit-do-bereznya-329377_.html.

the South and East of Ukraine, especially during 2020 local elections.

Despite the relevance of foreign policy factors, the state of national security will primarily depend on the ability of the Ukrainian government to perform one of its key functions. In 2020, the new presidential team should expect a serious test of its competence and ability to exercise its authority and fulfil commitments.

Security Sector

In 2020, one can hardly expect significant results of the reform, given the available scarce resources, the announced permanent personnel changes,⁵ and the government's low-key and populist style of making and implementing decisions. At least during the first half of the year 2020, the security sector activities will be driven by old strategies and plans, and by the end of the year at best, the government may complete the strategic planning cycle and create conditions for future reforms based on the State Budget - 2021.

The process of elaborating an updated package of strategic documents, programmes and action plans is likely to continue until the end of the year (subject to their coordination with NATO). At present, due to limited information on the content of these documents, it is impossible to assess whether they are systematic and realistic to the degree where results of the reviews are taken into account; and if there is the consistency of results, timing and resources in general, as well as consistency among concepts, strategies and plans of different security structures, or separate thematic sections of the future National Security Strategy.⁶

The absence of a national strategy for settling the Russia-Ukraine conflict⁷ as part of the National Security Strategy will have a negative impact not only on the process of conflict resolution, but also on the development and implementation of reform plans for both the specific security components and the entire sector.

Armed Forces

The above prospects for reforming the security sector in 2020 also concern the Defence Ministry. 11 priority areas, announced by the MoD leadership⁸ late

last year are, in essence, an expanded interpretation of five strategic goals of the 2016 Strategic Defence Bulletin⁹ and, more importantly – a confirmation of the transformation sequence consistent with previously approved documents (the new team did not introduce fundamental innovations).

The same is true about the General Staff's strategic vision of the development goals, transformation priorities and daily activities of the Armed Forces of Ukraine for a 10-year period, published in early 2020.¹⁰ Given that both documents were presented immediately after the completion of the 2019 Defence Review, one can expect that the main priorities and directions will remain unchanged in the new strategic and programmatic documents on the defence sector development for the next five years.

In 2020, previously planned large-scale measures aimed at transforming the defence and military command and control system regarding the separation and redistribution of functions and powers between the MoD and the General Staff, as well as between the Commander-in-Chief of the Armed Forces, the General Staff and other command structures, branches and types of the military are to be implemented. This will be accompanied by restructuring of existing governing bodies and the creation of new, along with transition to NATO standard (J/G/A/N/S) structures. In the long term, these measures should not only approximate the Ukrainian Armed Forces to NATO standards, but also contribute to a qualitative change in all aspects of their functioning and development. However, the shift from old to new model poses the risks of partial weakening of the system, which is especially dangerous in the context of the active armed conflict and the permanent threat of its escalation.

Law Enforcement Agencies

In 2020, it is planned to carry out the planned measures to reform the structures within the Ministry of Internal Affairs and to improve performance of their functions, which cover the lion's share of the civilian security sector (the National Police, the National Guard, the State Border Service, the State Emergency Service, and the State Migration Service).

⁵ "I believe we will have a long journey of personnel changes. and this is normal. We need to change. Change. change. change. until we find a perfect team. which then. you know. to clean..." Volodymyr Zelensky's interview to Channel 9. "I am not sure is the scar between Russia and Ukraine will ever resolve". – Channel 9. Israel, 24 January 2020, www.9tv.co.il/item/9192?utm_source=facebook&utm_medium=social&utm_campaign=ts&utm_content=ss#0_5_8983_6951_1900_215211597.

⁶ At the beginning of 2020 only a defence review has been completed while the new National Security Strategy was not approved at the time of publication. In addition, the quality of the Strategy may be adversely affected by the violation of the provisions of the Law of Ukraine "On the National Security", No.225 by the previous President issued on 16 May 2019 provides for reviews of security sector components rather than a comprehensive review as provided by law.

⁷ Foreign Minister Prystayko V. acknowledged the absence of the "Zelenskyy formula" in written. According to the Minister. he will have to meet the President and "sketch it out". See Prystayko described the "Zelenskyy formula" for Donbas settlement. – Ukrinform. 17 September 2019, www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2781457-pristajko-nazvav-formulu-zelenskogo-dla-vreguluvanna-na-donbasi.html.

⁸ Development of a defence strategy security of the Black Sea region infrastructure development professionalism and social protection provision of housing implementation of NATO standards weapons and innovative technologies defence procurement reform electronic document management. territorial defence anti-corruption. See: Priority areas of reform of the Ministry of Defence and the Armed Forces of Ukraine for 2019-2020. – The official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, www.mil.gov.ua/prioritetni-napryamki-reformi-ministerstva-oboroni-ta-zbrojnih-sil-ukraini-na-2019-2020-roki.html.

⁹ Presidential Decree No.240 issued on 6 June 2016 "On the Decision of the Security and Defence Council of Ukraine of 20 May 2016 'On the Strategic Defence Bulletin'", www.president.gov.ua/documents/2402016-20137.

¹⁰ The vision of the General Staff of the Armed Forces of Ukraine on the armed forces development for the upcoming ten years. Official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, 11 January 2020, www.mil.gov.ua/news/2020/01/11/viziya-generalnogo-shtabu-zs-ukraini-shhodo-rozvitku-zbrojnih-sil-ukraini-na-najblizhchi-10-rokiv/.

Within the civilian security sector budget for 2020, it is planned to achieve the following:

- Increasing the prestige of the profession (salary increases by 6-15%, loans to 2 thousand staff within the housing programme).
- Developing a civil security system in the regions (expansion of the Community Police Officer programme to 806 communities in addition to current 206, provision of qualified personnel and equipment).
- Developing a new system of cyber defence and rapid response to emergencies and crimes.
- Renewing the fleet of coast guard boats (three-year Ukrainian-French programme for building 20 boats).
- Continuing the MoIA's Unified Aviation System and Civil Safety project (procurement of additional 10 *Airbus* helicopters from France).
- Improving the road safety (introduction of photo and video recording of violations).¹¹

The declared plans are likely to be implemented. This may be partially guaranteed by the reform experience of a team led by Minister Arsen Avakov, as well as by realistic support of plans with relevant budget and existing contracts. At the same time, one should not rule the resignation of Minister Avakov¹² and his immediate team in 2020. Change in the ministerial position (for objective reasons) will have at least short-term negative effects for the ministry's management and completeness of plans that are being implemented. Moreover, Avakov's replacement with a figure more loyal to the President poses risks of losing the "political neutrality", demonstrated by Mr Avakov since 2014 and especially during the 2019 elections.

Special Services

A framework for systematic reform of special services and intelligence agencies is expected in Ukraine in 2020. In addition to approval of relevant specialised bills, concepts, strategies and plans, this will also require changes to the legal acts that regulate the redistribution of functions and powers, coordination and interaction, as well as civil democratic control over the activities of special services. In particular, it is envisaged to amend the Criminal Code, the Code of Criminal Procedure, and the Code on Administrative Offenses regarding activities of the SSU and intelligence agencies.

Submission to the Parliament, adoption and subsequent implementation of the Law "On the Security Service of Ukraine" will test the political independence of the new SSU leadership and its readiness to give

up corruption-sensitive functions. The powers of the reformed SSU should be limited by counterintelligence, counterterrorism and protection of state secrets.

In addition, draft laws "On Intelligence" and "On Foreign Intelligence Service of Ukraine" also wait for finalisation and approval. It is obvious that the specific nature of activities and reforms of this national security area implies a much lower publicity for society and openness to international partners (excluding cases of formalised collaboration). That is why effective democratic control over special services by the Parliament, as well as the active position of international advisors involved in the reform of Ukraine's special services become essential as never before.

Defence Industry

In 2020, the state and the defence industry will have a number of important interrelated tasks. Their successful implementation will depend on the quality of public-private partnerships and interagency collaboration. Particular attention will be given to the following issues:

- Gaining access to NATO's defence procurement system, not only to meet the needs of the defence and other security agencies in the field of armaments, military and special equipment, but also to unlock the export potential of Ukrainian defence enterprises entering the European and third-country markets.
- Completing the defence industry review and developing the strategy for national military-technical and defence-industrial policy aimed at addressing the following important problems:
 - the role of the state (including in price setting) and a rational model for managing the functioning and development of the defence industry;
 - the role and place of the private sector;
 - approaches to import substitution;
 - achieving a rational balance between competition in the domestic arms market with the participation of foreign suppliers and the development of a domestic manufacturer, in particular, the establishment and strengthening of internal defence-industrial base using offset agreements during foreign purchases;
 - building export capacity, strengthening and adequate simplification of export controls.

The problems already generated by the new government also need urgent solution. In particular, this concerns the unlocking of domestic and export contracts – this pause was caused by the poor personnel policy.

¹¹ Anton Herashchenko: The security budget for 2020 will be UAH 93 billion. – The official web site of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, 5 November 2019, https://mvs.gov.ua/ua/news/25718_Anton_Gerashchenko_U_2020_byudzheth_na_bezpeku_skladatime_93_mlrd_griven.htm.

¹² Denys Monastyrskiy: Arsen Avakov's probationary period has not ended yet. – RBK-Ukraine, 27 January 2020, www.rbc.ua/ukr/news/denis-monastyrskiy-ispytatelnyy-srok-arsena-1579973801.html.

However, most tasks and problems are the legacy of previous governments that are unlikely to be solved within one year:

- Establishment and expansion of cooperation with foreign companies; attraction of foreign investments in Ukraine's defence industry.
- Liquidation of arrears of defence enterprises; optimisation of the defence industry structure through privatisation and clustering.
- Quality realisation of the first stage of small-scale privatisation; piloting of new approaches to ensure transparency and efficiency of this process.
- Improvement of public-private partnerships; increased role of the private sector in completing the state defence order (SDO).
- Improvement of medium- and long-term planning process.
- Rejection of the Soviet standards and transition to modern state standards of Ukraine, harmonised with NATO standards. This will require an extensive system of testing, standardisation and certification of weapons, military and special equipment.

Conclusions

The crash of the Ukrainian passenger jet PS752 in early days of 2020 seemingly occurred due to a tragic coincidence¹³ amidst the "controlled" escalation in the Middle East. However, the incident with a Ukrainian plane downed by Russian-made missiles at the epicentre of the US-Iran confrontation quite symbolically demonstrates the "globalisation" of security problems, the risk of the situation spiralling out of control and ensuing realisation of worst-case scenarios that are difficult to predict, but which one should be prepared to deal with.

Despite the relevance of foreign policy factors, the state of the national security primarily depends on the government's ability to exercise one of its key functions. In 2020, the new presidential team will be tested for competence, ability to take strategic and systematic approaches, presence of political will, and courage in making and implementing decisions. Effective communication with society and international partners should be an essential component of these activities.

Positive results will contribute to strengthening the defence capability, protecting the state and society against a wide range of threats, and achieving gradual and irreversible progress of reforms. However, any mistakes will be used by the political opponents to criticise and weaken the ruling team, and will also have a negative impact on the country's national security.

¹³ "...missiles fired due to human error caused the horrific crash of the Ukrainian plane and death of 176 innocent people". – Twitter of Iran's President Hassan Rouhani, 11 January 2020, <https://twitter.com/HassanRouhani/status/1215856039997984768>.

FOREIGN POLICY

In 2020, Ukraine's foreign policy will be affected, on the one hand, by instability and unpredictability of the world processes and the mounting geopolitical conflictogenity amidst the crisis of global and regional security structures. On the other hand, it will be influenced by the complex and contradictory domestic policy dynamics. Ukrainian diplomacy will face challenges and tests in key areas of foreign relations, mainly Russian. It is obvious that the issue of security will remain the foreign policy priority.

Russian Segment

Russian aggression will continue to be the main external threat to Ukraine. Unfortunately, the course of events in 2019 does not suggest the presence of any real prospects for settling the deep and long-lasting Russia-Ukraine conflict.

Despite the initiation of constitutional reform in the Russian Federation, the arrival of a new "technocratic" government and the announced change of the "Ukrainian" curator (Dmitry Kozak) in Putin's administration, one should not expect any positive changes in Russian policy in general and in its policy regarding Ukraine in particular. The personnel reshuffle can be explained inter alia by the fact that the experienced negotiator D. Kozak, a former ideologist of asymmetric federalisation of Moldova (2003), will actively advance an absolutely unacceptable Russian plan of "federal disintegration", or *de facto* dismemberment of Ukraine, within the framework of the Normandy negotiations.

One can assume that the Normandy format talks will follow two likely scenarios. *First*, at the next meeting in Berlin, the Kremlin may imitate its "peacekeeping aspirations" and agree to small compromises at the expense of Ukraine – disengagement of troops in new sectors of the frontline, another round of prisoner exchange and other humanitarian steps, such as demining of some jointly agreed areas. *Second*, Russia may deliver an ultimatum with totally unacceptable conditions for Ukraine or even block the Normandy process altogether.

Given the results of 2019, the current policy of concessions to Russia has not led to any improvements in relations with the aggressor. Further continuation of this policy may have the opposite effect, fuelling Moscow's aggressiveness and "appetite" and leading to the increased pressure from the Western partners. Aggravated internal situation may be the third outcome of such behaviour.

In general, there are reasons to believe that the confrontation between Kyiv and Moscow will continue in all spheres – military, ideological, political, diplomatic, economic, humanitarian and others. In particular, the problem of annexed Crimea will be "frozen", with the situation in the Black Sea and the Sea of Azov remaining highly explosive. At the same time, the Kremlin will maintain a "simmering" conflict in Donbas with possible escalation.

Therefore, time is against Ukraine. The total alienation of Donbas and Crimea from Ukraine continues along with political, ideological, social and cultural Russification, as well as militarisation of the occupied territories. The topic of Russian aggression is being gradually pushed to the side-lines of global politics. In the meantime, in Europe and elsewhere in the world one can observe the ever-increasing trends towards renewed cooperation and partnership with the aggressor, as well as the revision of the sanctions policy.

European and Euro-Atlantic Integration

In 2020, one should not expect any breakthrough in relations between Kyiv and Brussels, as the routine implementation of the EU-Ukraine Association Agreement (AA) will continue. To this end, the pace of the AA implementation becomes particularly important as the lion's share of its provisions have to be fulfilled during the presidency of Volodymyr Zelenskyy.

Sectoral integration will be a priority in Ukraine's relations with the EU, such as the conclusion of a key ACAA Agreement (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Goods). This "industrial visa-free regime" will open up the EU's internal markets for Ukrainian producers. Also, the Ukrainian government will focus on a) recognition of compliance of the Ukrainian system of sanitary and phytosanitary protection of agricultural products with the European standards; b) recognition of the authorized economic operators and mutual recognition of electronic services; c) accession to the EU's New Computerised Transit System (NCTS); d) signing of the agreement on the common aviation area, and the like.

Amending relevant provisions of the AA (annexes) is another important area of activity. These include the liberalisation of quotas within the Deep and Comprehensive Free Trade Area, as well as the updating provisions on financial and telecommunication services.

There are reasons to believe that the European Union will generally continue to demonstrate solidarity and support Ukraine in the face of Russian expansion. However, one should not expect from official Brussels either tougher rhetoric or the extension of anti-Russian sanctions.

In the meantime, internal processes in the EU will adversely affect Ukraine's European integration and limit Europe's ability to assist Ukraine. The European Union currently undergoes transformation, with centrifugal trends, the rise of right-wing radicalism and conflicts between the EU institutions and individual countries becoming increasingly visible. The Russian factor also gains momentum.

NATO will continue providing its political and diplomatic support to Ukraine along with the financial assistance. The Alliance will follow its policy of not recognising Crimea's annexation and condemning Russia's aggression in the Donbas. Military, technical and financial support to Ukraine will be optimised and improved through trust funds in "one country – one plan" format. Multi-level contacts and joint exercises will also continue.

In this context, the development and implementation of the Annual National Programme of Cooperation with NATO – clear, balanced and responsive to the current needs of the Ukrainian defence sector – becomes essential. It is also evident that Ukraine's high-level contacts with NATO in 2020 (e.g. a NATO-Ukraine Commission meeting) will depend on the current bilateral relations between Kyiv and Budapest.

Relations with Other Countries and International Organisations

Kyiv's contacts with other countries and international organizations will be largely determined by security issues. On the one hand, there are good reasons to believe that the group of leading nations (the United States, Canada, the EU members, Japan, Australia and others) will maintain anti-Russian sanctions and continue supporting Ukraine. On the other hand, the above-mentioned trend of establishing *business as usual* relations with Russia will increase. Therefore, the key task of Ukraine's foreign policy is to preserve international solidarity and support, to ensure the sanctions unity of the Western countries, and to mainstream the Crimea and Donbas issues on the global community's agenda.

An intense confrontation with the aggressor will continue within international organisations. The Russian side will consistently block the initiatives of Ukraine and its partners in the UN Security Council. At the same time, despite the resistance from the Russian Federation and its post-Soviet satellites, one can expect international support of Ukraine's positions and the advancement of pro-Ukrainian resolutions at the UN General Assembly meetings.

The situation in the PACE is quite unfavourable. The return of Russian delegation to the Assembly contrary to the previous decisions devalues its influence and authority in Europe and, at the same time, inspires the international process of normalising relations with the Kremlin. The limiting factors for Ukraine in this regard include a lack of experience of some members of the Ukrainian delegation, internal conflicts and different political positions. Moreover, there is a polarisation in the PACE not in favour of Ukraine (namely pro-Russian positions of several delegations from the leading European countries). At the same time, the new, extremely intricate procedural mechanism of imposing sanctions effectively guarantees the impunity of the aggressor. The tone of previously rigid PACE rhetoric regarding Russia is likely to soften.

The situation around the American-Ukrainian relations will remain difficult and even vulnerable. One can expect attempts by foreign actors (primarily the Russian Federation) to "pit" Kyiv and Washington against each other and deprive Ukraine of the American military and political support. Moreover, domestic players will also use these tensions in their own interests.

It is difficult to predict future course of events in this area primarily because of the impulsiveness and unpredictability of the American President. However, one can already assume the following: (a) the "Ukrainian theme" will become an integral part of the US election

campaign, being “toxic” to the incumbent President. At the same time, Donald Trump’s counterarguments involving the alleged widespread corruption in Ukraine will definitely undermine Kyiv’s international image. (b) It is possible that, on the one hand, President Trump will withdraw from the Crimean and Donbas topics even further, especially after “killing” the previous negotiation format (Volker-Surkov). On the other hand, he seeks to revive a dialogue with Moscow (e.g. Trumps intentions to engage Putin in the G-7). (c) The suspension or reduction of Washington’s military and economic assistance to Kyiv is unlikely, as on 20 December 2019 President Trump signed the US defence budget for next year, which includes \$700 million in assistance to Ukraine, but “Ukraine’s presence” in the US elections will complicate the political and diplomatic dialogue between two countries.

The Ukrainian authorities must consistently stay away from the internal processes in the United States, avoid being dragged into the electoral struggle as a “source of dirt”, and retain confidence and support of both Republicans and Democrats.

Due to the following circumstances, Ukraine will also face challenges in relations with its neighbours. *First*, Poland, Romania, Moldova, Slovakia and Belarus will hold presidential and/or parliamentary elections, which may have a different impact on these countries’ internal political situation and also affect their foreign policies. This adds uncertainty to Kyiv’s regional policy. The most “problematic” for Ukraine are the presidential elections in Moldova, which can strengthen Russian influence and presence in this country and even prompt Chisinau’s drift away from the EU and the Eastern Partnership. *Second*, Ukraine’s concessions to Poland and Hungary remain unilateral. Such policy can resonate negatively in Ukraine and stir public protest. Moreover, Ukraine’s weak positions can provoke partners to advancing additional demands, which will cause a new spiral of tension in bilateral relations.

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

Key Challenges and Factors Affecting Political Situation

In 2020, the main challenges for the development of political situation in Ukraine will be linked to answers to the following questions:

- finding ways to end war in the East and possibilities to reintegrate the occupied territories of the Donetsk and Luhansk oblasts; approaches to addressing the Crimean issue;
- determining the limits of compromises that Ukrainian society will agree on regarding war and peace;
- defining the pattern of further relations with Russia (“thaw” and normalisation, concessions and restoration of Russian influence; coexistence with the minimum necessary set of relations, etc.);
- searching for Ukraine’s place in the ever-changing world; identifying key external partners and building a model of relations with them;

- defining the model of further development of the country and its economy in the long run; shifting from the policy of situational decisions and experiments to strategic planning.

Russia’s hybrid aggression will continue, even if countries reach agreements to end hostilities. Instead, Russia will intensify other forms of aggression aimed at destabilising Ukraine’s internal socio-political and economic situation, as well as discrediting Ukraine and weakening its position in the international arena (including disinformation, sabotage, terrorism, intelligence, subversion, etc.)

Ukrainian society’s vulnerability manipulative information technologies will remain high, which will be reflected in its support of various populist movements and campaigns. The latter may well focus on real socio-political and economic problems, in particular, issues of land sales, protests against raising of retirement age, encroachment upon the rights of employees, and the like. All these can be actively used during the expected election campaigns.

The influence of the Western nations will remain noticeable, despite the pre-election situation in the United States and the deepening crisis in the EU and other European institutions. The vector of the West’s action will be determined by the acts and decisions of the Ukrainian government. For example, continued efforts toward concentration of power, revision or rejection of reforms initiated with the support of international partners, regress in the independence of courts, lack of results in ensuring protection of property, curbing raiding and combating corruption can lead to cooling in relations and reduced support. In this context, the government’s worst possible steps include increased pressure on the political opposition and ongoing attempts to control information and introduce censorship.

With the public’s attitude to the authorities becoming increasingly more pragmatic, it will be determined by the balance of positive and negative impact of government actions on the wellbeing of citizens, while the credit of confidence will be gradually exhausted. In society, there will be a growing annoyance with inability (or unwillingness?) of the government to act in accordance with expectations of those who voted for it and to fulfil election promises.

Such discontent in society may be caused by actions and intentions of the government that run counter to positions of the majority (sometimes even demonstrative) and aggravate the social status of citizens (see below). The situation will be exacerbated by the lack of proper communication between the authorities and the public, attempts to conceal intentions and to provide incomplete or untruthful information.

An increasing dissatisfaction has already become evident, as the level of public confidence in all higher state institutions – the President, the Verkhovna Rada and the Cabinet – has dropped (the trust/distrust balance of the last two even reached negative values). The same is true for some personalities in the new ruling team. Volodymyr Zelenskyy and his entourage can channel this discontent away towards the Verkhovna Rada and the Cabinet.

One should not forget that a sizeable group made of people involved in armed response to Russian aggression (ATO/JFO veterans, military and civilian volunteers, their families and many others) has been formed in society. These categories, as well as patriotic citizens in general, have a certain sense of community, which revealed itself, for example, in the organisation of alternative celebration of Independence Day in Kyiv on 24 August 2019 – the March of Defenders of Ukraine, and the participation in actions under the motto “No to Capitulation!” It is easy to predict that any government actions in relations with Russia, which may cross the “red lines” outlined by civil society, or increased pressure on these categories may trigger their active resistance.

Government

Russia remains the main “headache” for the Ukrainian government, as it can easily provoke crisis both in military confrontation, in political life, and in the economic situation.

- Strong internal challenges for the government mainly originate from its own actions and intentions:
- accelerated introduction of the agricultural land market, which is opposed by most Ukrainians;¹⁴
- the decision to reform the labour legislation. The new draft Labour Code significantly weakens the guarantees of employees’ rights in their relations with employers;
- possible decisions regarding for “decentralisation”. As noted above, the withdrawn draft amendments to the Constitution sought minimisation the powers of local self-governments and community rights;
- high likelihood of decisions regarding reintegration of the occupied territories of the Donetsk and Luhansk regions and holding elections under the terms of the “Steinmeier formula”, or *de facto* Russia’s terms;
- intensification of tax, fiscal and other pressure on both entrepreneurs and consumers, that is, on entire society (in particular, following possible adoption of bills on taxation of services received online; on mandatory declaration of income and property by all citizens and “legalization” of their savings that are stored outside the banking system, etc.);
- lack of professional talent pool with sufficient level of training. Moreover, despite obvious failures in the work of the Parliament and the Cabinet, the new ruling team cannot afford recruiting members of the previous regime for image (and possibly emotional) reasons;

- unaddressed issues of de-monopolisation and “de-oligarchisation”, along with probable and potentially powerful resistance from the financial-industrial and other groups of influence to any government decisions in this area. Particularly illustrative in this context will be further development of the situation around PrivatBank,¹⁵ which remained “frozen” over the past year;
- increase in arrears of wages, pensions, subsidies, other social benefits;
- reduction of social obligations and the social sphere itself. The threat of discontinuation of health reform due to lack of funds and absence of competent management.

The system of government formed after the 2019 elections has two weak links – the Parliament and the Cabinet, which began the year of 2020 basically deprived of own subjectivity. Therefore, one can expect an elevated level of conflict in relations between the President (who will continue playing his role of hegemon) and other branches and institutions of government. Above all, this will concern the Parliament, given the heterogeneity of pro-presidential faction, its gradual understanding of dependence, and the President’s readiness to sacrifice this composition of the Verkhovna Rada in case of possible social discontent.

During the year, the government will feel the constant pressure of a difficult socio-economic situation, no longer being able to “blame predecessors” for mistakes. There are still no prerequisites for the radical improvement of the situation and economic growth declared by the Cabinet. This will add to the growing conflict in relations between the branches of power and between them and the President. Under such circumstances, the dissolution of the Parliament and early elections in the second half of the year become possible. The resignation of the Cabinet or significant changes in its composition are also likely.

The President of Ukraine

The President will remain the most stable government institution throughout the year. He has concentrated all basic capacities and instruments of power in his hands; he represents the expectations of a larger part of society for positive change; and he is the main person responsible for the state of affairs in the country in the eyes of society.

During the election campaigns and until the end of 2019, President Zelensky managed to avoid giving direct answers to key questions concerning the further direction of the country’s development. It is unlikely that he will have this opportunity further on, since the new ruling elite under his leadership has been generally outlined. Issues,

¹⁴ See: Public attitudes towards the introduction of land market and lifting the moratorium on the sale of agricultural land. – Press release of the Razumkov Centre, 11 November 2019, <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/stavlennia-gromadian-do-zaprovadzhennia-rynku-zemli-ta-skasuvannia-moratoriu-na-kupivliuprodazh-zemli-silskogospodarskogo-pryznachennia>.

¹⁵ In particular, in the Joint press statement following the 6th Association Council meeting between the EU and Ukraine, the sides “agreed on the importance of irreversibility of reforms in the banking sector, in particular in relation to the nationalisation of PrivatBank stressing the importance of bringing to justice those responsible for the large-scale fraud at PrivatBank and the recovery of assets. – The official web site of the Ministry of Finance of Ukraine, https://www.mof.gov.ua/uk/news/joint_press_statement_following_the_6th_association_council_meeting_between_the_eu_and_ukraine-2003.

where President Zelenskyy will have to clearly define his position include but are not limited to the following:

- vision of the way to end war in the East, return of Ukraine's sovereignty over temporarily occupied territories, the limits of compromises that the country will have to make, and the price it will have to pay;
- return of Crimea;
- restoring justice in a broad sense (countering corruption, raiding, arbitrary bureaucracy and employers);
- law enforcement and judicial reform.

Predictably significant challenge for the President is his further relationship with Ihor Kolomoisky, who is trying to solve his personal problems at the expense of the country, and with other "oligarchs".

The President will have to seek common ground with various social groups whose expectations from the new government did not materialise. These primarily include the military, ATO/JFO veterans, volunteers, independent entrepreneurs. During 2019, the President and his entourage have made a mistake by associating patriotic sentiment in society with the supporters of their political rivals – Petro Poroshenko and his "European Solidarity" party. Continued disregard for the interests of participants of the Revolution of Dignity and ATO/JFO veterans, and especially repression against the latter, may come at a high price for President Zelenskyy and his system of government.

The need to find the right tone in the dialogue with regional elites to preserve not only formal but also real unitary system remains critical. Volodymyr Zelenskyy's possible consent to introduction of any "special status" for any region of the country will create serious threats to national security.

One of the main tasks for the President is to "bridge" the divisions in society that were deepened by elections and his first steps as the Head of State. At the same time, further authentication of patriotic citizens with "peace opponents" and solidarity with value system of the "peace at any price" supporters will provoke divisions and conflicts in the society. The threat will intensify if the President – either directly or indirectly – agrees to Russia's terms of ending the war or curtails the country's course towards the European and Euro-Atlantic integration.

Volodymyr Zelenskyy's words about his preparedness to declining approval rating¹⁶ should be understood in the sense that he is aware that any certainty in his rhetoric or action will lead to the loss of support of one or another social group. As he will still have to make choices, one can assume that he is ready to issue a decree on the appointment of early elections to the Verkhovna

Rada at the right moment. This is further confirmed by his statement about the "great journey into personnel change".¹⁷

Irrespective of the vector of future events, the intensity of information attacks on the President will increase. On the one hand, he will remain under the information pressure of Russia and pro-Russian forces in Ukraine. On the other hand, both the media and the "leaks" in Telegram channels will serve as a tool for different groups of influence to achieve certain goals (getting hold of certain sectors of the economy, avoiding certain bad decisions, and the like).

The Verkhovna Rada of Ukraine

The institutional instability of the Verkhovna Rada will only increase, and there are several reasons for this. First, the natural process of fragmentation of the pro-government faction "Servant of the People" will continue. It will become increasingly more difficult to find necessary votes for a particular decision, even within a "mono-majority". The latter will resemble a confederation of different groups that have reached a temporary agreement on common tactical goals. We can expect detachment of majority MPs who usually have a better sense of public sentiment.

Quite indicative will be the Parliament's voting on the bill regarding prevention of PrivatBank return to its former owners. No further delays are impossible, as passing of this decision is one of key conditions for Ukraine to receive the IMF and EU loans.

Second, the Verkhovna Rada will be increasingly used as a "lightning rod" – an institution that will accumulate the effects of negative public perception of the actions of the entire government system. At the same time, the opposition and non-progovernment political forces in the Verkhovna Rada will also be divided, since their interests will not always coincide.

The likelihood of early parliamentary elections is rather high, given the President's recent statements on the personnel policy and his entourage's attitudes towards the Parliament and parliamentarism. As the Verkhovna Rada will fight to preserve its subjectivity, and the President and his entourage will seek to minimise this subjectivity, the conflict between two institutions is inevitable, whereas the possibilities for its settlement through other instruments are limited. There is a popular idea circulating in the halls of power on the feasibility of holding elections to the Verkhovna Rada simultaneously with local elections in the autumn of 2020.

In case of parliamentary elections, the personal composition of the deputy corps can be significantly renewed, and current proportions of representation after the 2019 elections will definitely change. Given the fact that the elections – if they are announced – will follow

¹⁶ Zelenskyy: We are ready to falling rating in exchange for better country and good investment climate. – Interfax-Ukraine, 20 January 2020, <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/636490.html>.

¹⁷ Zelenskyy: The great journey into personnel change is ahead of us. – Ukrinform, 25 January 2020, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2862835-navladu-ocikue-se-bagato-kadrovih-zmin-zelenskij.html>.

the new rules (pursuant to the new Electoral Code that eliminated the majority constituency), many members of the 9th Verkhovna Rada will not be re-elected.

The “Servant of the People” faction is likely to remain the largest. However, it will hardly repeat its 2019 success because of the large outflow of the electorate.¹⁸ Under such circumstances, the party will have to look for partners to form the parliamentary coalition.

The “Voice” party will hardly make it to the new Parliament. Instead, other parties represented in current Verkhovna Rada (ES, “Batkivshchyna”, OPFL) may strengthen their positions against the backdrop of increased public frustration with the government. They may be joined by the “Power and Honour” party, which after the unsuccessful 2019 elections did not show any signs of activity but may well compete for voter support. In the event of renewal of the Parliament, its new composition will not immediately raise the issue of consolidation of opposition to President Zelensky, since the current non-progovernment parties have too many strategic and tactical differences.

The most problematic bills for the Verkhovna Rada will include the decision on launching agricultural land market, amendments to the Constitution concerning decentralisation, as well as amendments to the labour and social policy legislation.

The Cabinet of Ministers of Ukraine

The Cabinet is hostage to relations between the President and the Parliament, and more importantly – a hostage to public attitudes to the government in general. Although formally the Cabinet has a certain immunity for a one-year period since the approval of its Action Programme, in reality it can be the subject of full rotation or replacement of individual ministers.¹⁹ In his address to the Verkhovna Rada of the 9th convocation, President Zelensky said that he was giving the new government a “probationary period” until the beginning of 2020.

A key problem for the Cabinet’s rotation is staffing. In particular, the lack of a suitable candidate was one of important reasons why the Prime Minister Honcharuk was not immediately dismissed following the release of scandal records in early 2020. Obviously, after that, the current Prime Minister will have a chance (6 to 9 months) to achieve the results expected by the President. In case of the Cabinet’s failure, resignation will be the next step. Meanwhile, it is clear that some ministers will be preplaced; new vice prime ministers may be appointed; some ministries will undergo structural reformations. In particular, the President emphasised on the separation of previously merged ministries of economy, culture, veterans affairs.²⁰

However, the main problem for the Cabinet, irrespective of its composition and structure, is the questions of how the “programming” of its activities will be done, who will define a key role in it and how the orientation of the Cabinet’s strategy will look like. At the moment, the key actors influencing the government policy include President Zelensky and his entourage, the President’s groups of influence, as well as international financial organisations. Foreign partners of Ukraine, such as the European Union and the United States, have lost the lead in determining the course of sectoral reforms, as evidenced by the revision or even reversal of transformations in certain areas.

During 2020, changes may occur in this hierarchy, depending on the principles of formation of the new Cabinet composition, and more broadly, on the direction of public policy as a whole. The Cabinet is to remain, first and foremost, an “implementor” of the President’s will until the parliamentary majority reacquires its own political subjectivity and “intercepts” its constitutional control over the executive branch of power. This can happen as early as 2020 under two different scenarios:

- (1) if early elections to the Verkhovna Rada take place, but the “Servant of the People” will not get enough seats and will have to form a coalition with other political forces;
- (2) if some peculiar balance of interests emerges within the parliamentary “mono-majority”, but the President, for these or other reasons, will fail to dissolve the Verkhovna Rada and will have to look for another model of relations with the Parliament. We consider the first option more probable.

The processes of marked decline in the level of public support and confidence in key government institutions began almost immediately after the “reset” government started to pass its decisions in the second half of 2019. The reduction in the number of citizens who believe that events are progressing in the right direction, along with the growth of the share of those frustrated by actions of the new government, have become evident in early 2020. There are reasons to believe that these processes will be also felt by the President by mid-2020.

For a while, the Head of State may correct this trend for himself by initiating another “reboot of power” or imprisoning some odious persons with a corrupt reputation and prominent member of the previous government. This can have a short positive effect if the government makes no critical mistakes on issues related to war in the East and elections in the temporarily occupied territories, and also recognises opinions of larger parts of society on these and other sensitive issues.

In turn, the loss of public confidence will significantly reduce the government’s ability to make transformations

¹⁸ According to the public opinion polls conducted by the Razumkov Centre, the level of support of the “Servant of the People” from September 2019 through January 2020 has dropped by 5 to 31% depending on the region.

¹⁹ See Kravets R., R. Romaniuk. P. ReZet: How Zelenskyy is preparing to change the Honcharuk’s Cabinet. – *Ukrayinska Pravda*, 5 February 2020.

²⁰ Zelenskyy used to support the merger of ministries; now he wants to separate them. – *Ukrayinska Pravda*, 17 January 2020, <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/17/7237706>.

in different sectors, no matter how necessary and urgent they may be, and how calculated and thought-out the proposed solutions are. This will also adversely affect the country's international positions.

Processes in the Party System

In late 2019 – early 2020 one could observe a certain stabilisation of the party system along with reduced activity of non-parliamentary political forces. However, such timeout will not last long. First, there is a likelihood of early parliamentary elections in 2020. Second, scheduled local elections are to take place in the autumn of 2020. These factors will keep political players “alert and alive”.

The idea of early dissolution of newly elected Parliament was articulated by the President already in August 2019. It can materialise in case of certain negative (for the President) developments in different spheres,²¹ or simply for “blowing off steam”, if the Cabinet’s resignation is not enough.

Political factors affecting the likelihood of such events include the lack of control over the “mono-majority” in the Verkhovna Rada and the state of electoral support of the “Servant of the People” Party.

As it is known, there are many informal groups within the parliamentary majority that stand up for their interests and may in some cases act against the “party line”. From the first days of the new Parliament, the leadership of the majority faction tried to ensure its controllability by adopting a bill No. 1038, which provides for withdrawal of the MP’s mandate in the event

of termination of his/her membership in the faction²². However, the voting had to be postponed because of the resistance of some pro-government deputies. In the event of growing disagreements between different groups within the faction, the President will have greater motivation for dissolving the Parliament.

Also, the likelihood of early elections will be high as long as the party brand “Servant of the People” has serious voter support. This gives the President an opportunity to “effectively” reboot the Verkhovna Rada while maintaining his control over the Parliament, clearing the ranks of the ruling majority by removing disloyal elements and eliminating some of the accumulated negativity.

The recent Razumkov Centre’s polls confirm the absence of any significant changes in electoral preferences of Ukrainians in early 2020 (see Table *Electoral orientations of the citizens of Ukraine*).²³

The “**Servant of the People**” Party continues to dominate in electoral positions. As before, its support stems from Volodymyr Zelenskyy’s personal popularity. It is he who remains the public steward of the party brand. Instead, at least some members of the parliamentary faction of the “Servant of the People” have already managed to get into uncomfortable and even disgraceful situations (e.g. Oleksander Dubinsky,²⁴ Davyd Arakhmia,²⁵ Yevhen Bragar²⁶, Bohdan Yaremenko). Given the lack of political experience in many members of faction, one can expect new mistakes in their public communication.

Electoral orientations of the citizens of Ukraine, %

	ELECTIONS, July 2019	Opinion Polls conducted by the Razumkov Centre			
		September 2019	November 2019	January 2020	January 2020
“Servant of the People”	43.16	63.5	48.9	47.6	45.4
Opposition Platform – For Life	13.05	7.9	11.8	13.3	13.8
The European Solidarity	8.10	7.3	9.3	9.6	12.3
“Batkivshchyna”	8.18	5.7	7.2	8.1	8.0
Power and Honour	3.82	2.5	5.1	3.4	5.2
Civic Position	1.04	1.3	1.9	2.6	2.9
Radical Party of Oleh Lyashko	4.01	1.4	1.7	1.4	2.9
The Voice	5.82	3.6	4.6	3.8	2.5
Groysman’s Ukrainian Strategy	2.41	0.8	2.1	1.9	2.2
“Svoboda”	2.15	0.8	2.3	1.9	1.6
The Opposition Bloc	3.03	2.3	1.9	1.7	0.9
The Shariy’s Paryt	2.23	0.5	0.7	1.0	0.5
Other	2.82	2.4	2.5	3.7	1.7

²¹ Zelenskyy threatened the new Rada with dissolution. – RBK-Ukraine, 29 August 2019, <https://www.rbc.ua/ukr/news/zelenskiy-prigrozil-novoy-rade-rospuskom-1567087550.html>.

²² Draft Law “On Amendments about the Status of People’s Deputy of Ukraine”.

²³ The election results (July 2019) are reported based on the Central Election Commission data. Further dynamics of electoral support for parties (September–November–December 2019, January 2020) are modelled on the basis of national polls conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre (voter support includes % of those expressed their readiness to vote and already made their electoral choices).

²⁴ About Dubinsky: 24 apartments, 17 cars and one mom with Maserati – gains by the Servant. – Nashi Hroshi. No.297, https://www.youtube.com/watch?v=70lfCXsh774&feature=youtu.be&fbclid=IwAR1tJYnTx7gnB5V_CwpePRp4Etpn3d0SidEQtFEIpleG3h5vu7t6w4ed-x0.

²⁵ European integration cancelled? Ukraine reacts to Arakhmia’s Davos statement. – BBC Ukraine, 23 January 2020, <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51218347>.

²⁶ Sell the dog and pay for gas: new scandal and MP Bragar’s apologies, <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51340910>.

After the parliamentary majority and the Cabinet have accumulated a certain level of “toxicity”, President Zelenskyy may personally reboot the party along with the initiation of early parliamentary elections. The prospects of early elections also explain the surprisingly small membership of the “Servant of the People”²⁷: the ideological self-identification is important for the party and the party leadership is vigilant to have a controlled majority at the upcoming election congress.

The “**Opposition Platform - For Life**” has no strong competition in its electoral segment yet. With the falling popularity of the government, this party’s support may somewhat increase. At the same time, a serious threat for the party is Viktor Medvedchuk’s potential loss of control over the national TV channels 112, NewsOne and ZIK; this would significantly complicate the party’s communication with its supporters, undermine its electoral positions and alter the balance of forces within the party in favour of the Lyovochkin-Firtash group that controls the Inter channel.

According to the polls data, the “**European Solidarity**” for now retained the loyalty of its voters and even started to gain popularity. This is facilitated by the lack of quality alternatives in the patriotic-pro-Western segment. However, the former ruling party has limited prospects for growth, given the still high disapproval rating of its leader, Petro Poroshenko.

The “**Batkivshchyna**” party maintains steady electoral positions. The government’s initiatives to open up the land market, changes to labour laws, its “libertarian” / “antisocial” approaches to governance give “Batkivshchyna” the manoeuvre room for opposition activity, which it actively uses. Although such activity does not yet guarantee new supporters, this party does have firm electoral foothold.

The moderate behaviour of the “**Voice**” makes it difficult for this party to keep its voters. It receives neither electoral dividends for supporting popular initiatives of the government nor “points” for criticising its unpopular actions. Political observers have reasonably predicted to the Voice the fate of “Samopomich” (Self-Reliance) party, which also used to criticise the previous government but supported some of its reform initiatives. It is worth noting that “Samopomich” earned only 0.62% of the vote in the most recent parliamentary elections (compared to almost 11% in the previous ones).²⁸

Despite the decline in media activity of its leader, Ihor Smeshko, the “**Power and Honour**” party retains the commitment and support of a large part of its potential

voters. In case of early elections, this gives the party a theoretical chance of getting into parliament.

It should also be noted that the next parliamentary elections will be held under the new Electoral Code, which has already entered into force. So far, two effects of the new electoral legislation are clear – the end of the single-majority era under “neutral flags” and the intensification of inter-party competition to pass the 5 percent threshold (from now on it is the only way to win seats in the Verkhovna Rada). An in-depth research is needed to predict how the system of regional party lists will work in Ukraine.

The prospects of holding local elections in 2020 (most likely in the fall) shift the focus of political competition to regional and even local levels. And here the dominance of the pro-presidential party “Servant of the People” does not look quite as convincing as at the national level. The recent elections to the local councils of the newly formed united territorial communities (UTG) in December 2019 demonstrated that the ruling party could count on about a quarter of the seats on average (see the results of the local council elections in the relevant section of the *Summary*).

The main reason for relatively weak electoral positions of the “Servant of the People” at the local level is the embryonic state of its organisational structure, specifically the absence of local branches that could ensure the simultaneous delegation of candidates to local councils throughout the country (see the relevant section of the *Summary*). However, by holding a privileged title of the “party of power” and receiving a considerable state funding (as estimated, the party will receive about UAH 121 million from the budget during 2020),²⁹ the “Servant of the People” has all opportunities for rapid expansion of its regional infrastructure.

Another thing that makes it difficult for the ruling party to gain control of local councils is that its electoral advantage is based on the personal popularity of President Zelenskyy. With a transition from the national to the local level, the significance of this factor in voter motivation may diminish. It is likely that a large-scale nationwide campaign to promote the nominees from the ruling party will be organised during the local elections, but it is unknown whether it will work as effectively as it did in a majority constituency in July 2019. This strategy may work well in the elections to oblast councils, but there are questions regarding the elections to individual settlements and UTCs.

The early 2020 elections – if they do occur – could mark the end of the trend of “public demand for new faces

²⁷ As noted above, as of November 2019, only about 500 persons held formal membership in the party, according to Oleksandr Korniyenko. See: Peace, anti-corruption and economy – three things that unite: an interview with Oleksander Korniyenko, the head of the “Servant of the People”, <https://hromadske.ua/posts/mir-antikorupciya-ta-ekonomika-tri-obyednavchi-rechi-intervyu-z-golovoyu-sluzhi-narodu-oleksandrom-korniyenkomp?fbclid=iwar0medizlnfz6dh0tavdogef-duujyrs-r-c2t4vli8wjf-l79wa1-uitu>.

²⁸ Kravets R. After holidays. How Poroshenko, Tymoshenko and Vakarchuk will struggle for power in 2020. – Ukrayinska Pravda 15 January 2020, <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/01/15/7237393/>.

²⁹ The state financing of the statutory activities of political parties in 2020. – The Center for Political and Legal Reform, <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20874165-dergeavne-finansuvannya-statutnoyi-diyalnosti-party-u-2020-rotsi>.

and new forces” that long existed in Ukrainian society and led to the victory of Volodymyr Zelensky and his “Servant of the People” party in the 2019 elections. As there is no clear answer about the new trend to replace it, it is safe to say that different political forces will “experiment” with different election slogans and strategies.

Changes to the mechanism of the state financing of political parties

Following changes to Section IV of the Law “On Political Parties in Ukraine” made in 2019, parties that gained less than 2 to 5% of the vote will be no longer eligible to the state funding. However, there is also a legal position, according to which six parties that received the necessary voter support during the parliamentary elections on 21 July 2019 may still get the state funding for the period between elections, since the aforementioned legislative changes were made after the election (in October) and their action should not apply to events that have happened earlier.³⁰ However, the National Agency on Corruption prevention, responsible for distributing the state funding between parties, is yet to announce its position on this issue.

Civil Society Situation

After the change of power in Ukraine, civil society finds itself in a rather difficult situation. Its politicised part, which in the previous periods essentially “privatized” the right to speak on behalf of the entire civil society, is experiencing a decline both in demand for its services from government institutions (ministries, parliamentary committees, etc.), and in interest on the part of the existing and potential international donors.

This primarily concerns the NGO Coalition “Reanimation Package of Reforms”, which has been actively involved in proposing and advocating for reforms in various spheres. Other organisations working with the government on the basis of long-term programmes (such as BRDO – Better Regulation Delivery Office) are not yet in the “risk zone”, but this does not mean that such a situation will never affect them.

At the same time, there is vast room for activities of NGOs operating in the regions in humanitarian, socio-cultural and other similar spheres.

In any case, the need to revise priorities is equally relevant for civil society representatives and for international donors that seemingly have not yet developed an adequate understanding of the situation in Ukraine or a clear vision of their interests.

Different organisations providing support and assistance to volunteer and regular army units, as well as to ATO/JFO veterans have found themselves in a rather difficult situation, as after the change of government they became subject to an information campaign seeking to downplay their role.³¹ Despite the fact that both voluntary organisations that have demonstrated the ability of different social groups to self-organise on the basis of shared values, and civil society organisations that receive support from international donors, enjoy high level of public confidence, people’s interest in their activities, let alone civic activism, is unlikely to grow during 2020 for many reasons. One of them is the lack of interest on the part of government authorities and local self-governments, and hence – the absence of stimulating measures.

At the same time, if various government representatives continue acting as to discredit ATO veterans, military and civilian volunteers, or “equalise” them with those who did not care about the Russian occupation or even welcomed it, it is possible that currently dispersed veteran groups and associations may consolidate on non-partisan basis and become serious players in the socio-political arena. There are already some signals suggesting that having analysed the situation, these people are no longer willing to be passive observers.³²

The trade union movement may also come back to life during 2020. This process, if it does take place, will be directly linked to the government’s intention to alter labour laws thus significantly reducing the rights of employees even compared to their current level. Of course, a full-size revival of the trade union movement will not be possible without an audit of the existing unions, which is generally a difficult process. In particular, newly formed associations will certainly face competition and even opposition from trade unions that pursue interests of different groups of influence.

The activities of informal associations like “No to Capitulation!” have not seen significant citizen support over the past year, but the situation may reverse in case of changes in the official course of the government policy.

The establishment of the State Agency for Youth and Civil Society Development in late 2019 within the Ministry of Culture, Youth and Sports, as well as relatively prompt appointment of its head (Oleksander Yarema, former Deputy Minister of Youth and Sports) in February 2020 may indicate at least partial interest of the new government in the development of the civil society.

³⁰ Why non-parliamentary parties CANNOT be deprived of the state funding? – The Center for Political and Legal Reform, <https://www.pravo.org.ua/ua/news/20873991-chomu-pozaparlamentski-partiyi-ne-mogut-but-i-pozbavleni-dergeavnogo-finansuvannya>.

³¹ See relevant section of this report concerning 2019 results.

³² See, for example, Turchak H.: “Veterans were having a moment with the previous government, they don’t have it anymore with the new government”. – Online portal “Livy Bereh”, 8 February 2020, https://ukr.lb.ua/society/2020/02/08/449205_georgiy_turchak_pri_minuliy_vladi.html.

REFORMING INDIVIDUAL SPHERES

The Constitutional Reform

In 2020, the Constitution of Ukraine may see the introduction of amendments the processes of consideration of which were started last year. However, different issues have different probability of realization.

In particular, it is possible that changes stipulated by two draft laws will be introduced to the Basic Law of the state: **“On Introducing Amendments to Article 85 of the Constitution of Ukraine (on consultative, advisory, and other auxiliary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine)”** and **“On Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine (on cancelling the advocates’ monopoly)”**.

Both draft laws, in 2019, received positive rulings of the Constitutional Court of Ukraine on their compliance with Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine and were approved preliminarily by a majority of the Constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine.

Taking into account the fact that these draft laws were initiated by the head of the state, they are guaranteed to receive support of the parliamentary majority of the “Servant of the People” representatives. With the view to the draft laws themselves being “politically neutral” as to their contents, ***the probability of them being supported by no less than two-thirds of the Constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine (Article 155 of the Constitution of Ukraine) is high enough.***

The situation with adopting Constitutional amendments initiated by the President of Ukraine concerning ***decreasing the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine and affirming the proportional electoral system, and “giving” the right to initiate laws directly to the people*** looks different, to a certain extent.

In fact, despite the generally positive rulings of the Constitutional Court of Ukraine on the compliance of these draft laws with Articles 157 and 158 of the Basic Law of the state, these rulings contain essential reservations.³³

In particular, the ruling of the Constitutional Court of Ukraine says the following about the proposal to affirm the proportional electoral system:

“The definition of the type of electoral system, its attributes and specifics is a matter of political feasibility and has to be resolved by the Parliament according to its Constitutional powers under the condition of observing Constitutional principles and democratic standards of organizing and holding elections. With view to this, there is no necessity (imperative) of affirming the type of the electoral system in the Constitution of Ukraine”.

The Constitutional Court stated the following on the introduction of the people’s initiative:

“According to Part 2 of Article 5 of the Constitution of Ukraine the people are bearers of sovereignty and the only source of power in Ukraine, this is why the people cannot be defined as subject of legislative initiative without determining, in the Constitution of Ukraine, of the respective number of citizens of Ukraine, having the right of vote, in order to realize legislative initiative...”

While determining cases and procedure for the realization of the right to legislative initiative, the Verkhovna Rada of Ukraine cannot limit the right to legislative initiative of any subject of this right as defined by the Constitution of Ukraine.”

These reservations (not provided stipulated by the current legislation) cannot, formally, be a barrier for further process of realization of Constitutional initiative of the head of the state. In the social-and-political dimension, however, they can play the role of a sort of “warning lights” attracting the attention of both society as a whole and People’s Deputies of Ukraine to the nature of these Constitutional initiatives, in particular, to their legal uncertainty, dubious feasibility, and unpredictable effects of their implementation.

On 4 February 2020 (as soon as the first day of the work of the third session of the Verkhovna Rada of Ukraine of the 9th convocation) the preliminary adoption of the draft law “On Introducing Amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution of Ukraine (on decreasing the Constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine and affirming the proportional electoral system)” took place. 236 People’s Deputies of Ukraine voted in favor of this decision while the minimum required number is 226.

This decision was supported, in particular, by 197 representatives of the pro-Presidential faction of the “Servant of the People” political party, 35 People’s Deputies of the “Opposition Platform for Life” party, and 4 non-faction People’s Deputies of Ukraine.

In contrast, other factions and groups (the “European Solidarity” political party, the All-Ukrainian “Batkivshchyna” Association, “For the Future” deputies group, “Holos” political party, “Dovira” deputies group) have not given a single vote for this decision.

It is also indicative that almost 15 percent of the members of the faction of “Servant of the People” political party whose leader initiated this draft law had not supported its preliminary adoption.

Hence, **the adoption of this draft law at the next regular session by no less than two-thirds (300) of votes of People’s Deputies of Ukraine looks more than problematic.**

In 2020, the “next” submitting by the President of Ukraine of the draft ***Law “On Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine (on the decentralization of power)”*** should be expected because the similar draft law that he submitted in 2019 was revoked for “its further drafting”.

However, the preparation of this draft law, taking into account a rather negative public reaction to its previous version and actual “false start” in 2019, will require, as a minimum, a certain visibility of “involvement” into this process of representatives of local self-government bodies, specialists in the sphere of municipal governance, as well as scientists, lawyers and economists in particular

The “passing” as such of this draft law both in the Parliament and the Constitutional Court will to a great extent depend on the ability of its initiator to find the so-called “golden median” between national interests, the interests of local communities, and a doable fulfillment of the so-called “homework for Ukraine” born of the Minsk Agreements. While doing this, taking into account the high public interest in the processes of decentralization of power, the issue of preserving the unitary nature of

³³ CCU Ruling №8-В/2019 of 16 December 2019. – The official web site of the CCU, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/8_v_2019.pdf; CCU Ruling №5 of 13 November 2019, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5_v_2019.pdf.

Ukraine, the future restoration of its territorial integrity, and the prevention of further spreading of separatist trends will remain definitive.

At the same time, taking into account the failed attempt to solve the issue of the launch of the process of Constitutional changes concerning the decentralization of power with a “cavalry charge”, the President of Ukraine’s team may resort not only to an essential refreshing of the text of the draft law itself but also to the replacement of its initiator. In fact, a draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine can be submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine both by the President of Ukraine and by no less than a third of the People’s Deputies of Ukraine of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine (150 and more People’s Deputies of Ukraine).

The faction of “Servant of the People” political party, numbering 247 People’s Deputies, can submit this draft law to the Verkhovna Rada on its own thus “relieving” the head of the state from future unwanted public reproaches of inconvenient questions. Thus, **in 2020, the draft law may be submitted to the Constitutional Court by the majority**, and its further prospects will depend at this stage on the ruling of the Constitutional Court.

Judicial Reform and Law-Enforcement Bodies’ Reform

In 2020, the judges must be appointed, and the High Court on the issues of intellectual property must start its work, as well as appointment of judges of the High Anti-Corruption Court must be completed, and the personal composition of the Constitutional Court of Ukraine must be finished (two vacancies of judges must be filled belonging to the quota of the Parliament, and one belonging to the quota of the Congress of Judges of Ukraine).

The Constitutional Court of Ukraine should pass its ruling on the Constitutional request of the Supreme Court on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of individual clauses of Ukraine’s laws “On the Judiciary System and the Status of Judges” of 2 June 2016 No 1402–VIII, “On Introducing Amendments to the Law of Ukraine ‘On the Judiciary System and the Status of Judges’ and some laws of Ukraine on the work of judges’ governance bodies”, “On the High Council of Justice”.

In case of confirming the constitutionality of the legal clauses that the Supreme Court appeals against “the highest court in the judiciary system of Ukraine” (Part 2 of Article 125 of the Constitution of Ukraine) will be in for another reorganization because of the lessening of the number of judges of the Supreme Court from 200 to 100 judges, adopted by the Parliament, another re-appraisal of judges, etc. At the same time, recognizing the arguable clauses non-constitutional, for which ruling there are well-founded reasons, can, on the one hand, protect the Supreme Court of Ukraine from undesirable turmoil, and, on the other hand, demonstrate to the society the Constitutional Court’s independence from the Office of the head of the state.³⁴

Among the legal provisions appealed against in the Constitutional Court the most prospective as to being recognized as non-constitutional are the norms decreasing the size of judges’ remuneration. In fact, such actions of bodies of power (legislative, in this case) were recognized as a direct diminishing of judges’ independence by a number of international legal documents. A similar position was also expressed more than once by the Constitutional Court of Ukraine itself.

Besides, **2020 has to see the new composition of the High Qualification Commission of Judges**, because the previous one had terminated its existence early on the basis of a resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine in the second half of 2019.³⁵

Under the circumstances in place by the end of 2019 (a clear strengthening of the trend for monopolization of power and managerial rights exceptionally by representatives of the political force of the head of the state), there is a high probability of filling the list of members of the High Qualification Commission of Judges by people who are “personally grateful” to the Office of the President of Ukraine or to other people who are directly close to the head of the state. The High Commission of this kind will hardly be able to fully perform its duties as concerns the formation of highly professional and independent community of judges.

In 2020, the enrolment of prosecutors to the Office of the Prosecutor General who will have undergone their respective reappraisal shall also be completed. Besides, conducting the appraisal of prosecutor personnel is expected, as well as of all other persons who will want to fill positions in oblast and okruh prosecutor’s offices.

The launched reform of prosecutor’s office bodies, dismissal of their staff, organizing the procedure of hiring new employees, etc., will objectively result in a certain slowing down of the work of the entire prosecutor system. Especially alarming is the situation of “transformation” around the military prosecutor’s office as combat actions in the East of Ukraine do not stop. At the same time, **the dismissal of a considerable part of employees of prosecutor’s offices on the grounds of their refusal to undergo reappraisal will increase the number of court complaints they launch.**

In connection with the ruling of the Constitutional Court of Ukraine recognizing as non-compliant with Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine the draft law “On Introducing Amendments to Article 106 of the Constitution of Ukraine (on affirming the powers of the President of Ukraine to create independent regulatory bodies, the National Anti-corruption Bureau of Ukraine, appoint to and dismiss from their positions the Director of the National Anti-corruption Bureau of Ukraine and the Director of the State Bureau of Investigations)” (Reg.No1014) **there will be a high probability of a Constitutional request for a ruling on the compliance with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of individual clauses of the Law of**

³⁴ Such development of events would look partially logical taking into account the fact that in late 2019 the Constitutional Court of Ukraine recognized three of the seven draft laws on introducing amendments to the Constitution of Ukraine, tabled by the President of Ukraine, as non-compliant with Articles 157 and 158 of the Basic Law of the state, and, in two other cases, the CCU passed positive rulings but with certain reservations.

³⁵ The Law of Ukraine “On the Judiciary System and the Status of Judges” of 16 October 2019.

Ukraine “On Introducing Amendments to the Law of Ukraine ‘On the State Bureau of Investigations’ concerning the improvement of work of the State Bureau of Investigations” (24.12.2019).

The latter will first of all pertain to the affirming by the legislature of the power of the President of Ukraine to appoint to and dismiss from their position the Director of the State Bureau of Investigations. If this legal provision is recognized unconstitutional (for which there are more than convincing arguments in connection with the above-mentioned ruling of the CCU), the organization of the work of the State Bureau of Investigations can sustain significant changes.

Certain changes are expected in the legal regulation of the organization and work of the Security Service of Ukraine. In particular, it is planned to adopt a new version of the Law “On the Security Service of Ukraine”, as well as to introduce amendments to a number of other laws directly related to the functioning of state security bodies. However, the contents of the draft law “On the Security Service of Ukraine”, even several months after the announcement of intentions for drafting it, has not become known to the public. This does not help the process of democratization and openness of the work of security bodies or the strengthening of civilian control in this sphere of societal relations.

At the same time, if the numerical composition of the Security Service of Ukraine is lessened according to a new law (like this happened with the latest amendments to the law on prosecutors), the people who may be dismissed in the first turn may be the employees who are not loyal to the current leadership of the Service, to the Office of the President of Ukraine, or to the people who are directly close to the head of the state.

Local Self-Government Reform

It may be expected that in 2020 the government will speed up the completion of the process of amalgamating territorial communities in order for the new system of local self-government to work to the full capacity as soon as in autumn, after the next local elections³⁶. This is being corroborated by the Concept, made public by the Ministry for Communities’ and Territories’ Development³⁷ and the Plan of its fulfillment for 2020³⁸.

According to the current prospective plans, within less than a year, the government and local state administrations will need to integrate over 5,000 village, settlement, and city communities into the system of amalgamated territorial communities, including creation of 400 new ATCs. Taking into account the previous rates of decentralization, the timely fulfillment of such

a large-scale task seems questionable. As remarked previously, as of the start of 2020, the network of ATCs covers just 44.2 percent of the country’s territory while the government plans to cover the entire territory of Ukraine with viable territorial communities. The recent legislative changes concerning simplifying the procedure of adopting prospective plans of forming the communities’ territories, as well as the revised methodology of forming viable communities, adopted by the Government in January 2020 have to make the process of creating ATCs more active³⁹.

The Government draft law “On the Principles of the Administrative-and-Territorial System of Ukraine”, determining the procedure of forming, liquidation, establishment, and change of boundaries of administrative-and-territorial units and settlements, awaits its consideration in the Verkhovna Rada.⁴⁰ The respective Ministry has the following plans for 2020: drafting and submitting to the Cabinet of Ministers of legislative acts aimed at implementing the new version of the draft law “On local self-government in Ukraine”, drafting and discussion of the concept of the introduction of the institute of prefects, etc.⁴¹

Besides, to provide for the efficient work of local self-government, it is necessary to adopt the respective law on service in local self-government bodies which has not happened yet (the draft law No1223 is being considered by the respective Parliamentary Committee). Also, continuation of optimization of administrative division of oblasts is expected from the Parliament (making rayons bigger); the respective draft laws for a number of oblasts have been already registered in the Verkhovna Rada. The draft law “On the City of Kyiv, the Capital of Ukraine” has to undergo its second hearing. It remains to be hoped that all the drawbacks which were touched upon in the respective “results” chapter will be removed from this draft law.

The principled “stumbling block” while completing the reform of decentralization is passing the amendments to the Constitution which would affirm the new system of local self-government, and also would put the system of state administrations in correspondence with the conditions that have formed after their administrative functions were transferred to the ATCs’ executive bodies. After criticism on the part of representatives of local self-government and Ukraine’s foreign partners, the President’s draft law No.2598, “On Introducing Amendments to the Constitution of Ukraine (on decentralization of power)” was revoked by the initiator for further work on it.⁴² It was stated at the meeting of the President with representatives of the parliamentary

³⁶ We have to complete decentralization this year. – Vyacheslav Negoda, <https://decentralization.gov.ua/news/12085>.

³⁷ The Concept of the State Policy to Achieve Goal 10.3. “Ukrainians have a real opportunity to influence the organization of their living space as residents of viable communities”. The programs of work of the Cabinet of Ministers of Ukraine, https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/516/Концепція_політики_ціль_10.3.pdf.

³⁸ The Plan of Realization of the State Policy to Achieve Goal 10.3. “Ukrainians have a real opportunity to influence the organization of their living space as residents of viable communities. The programs of work of the Cabinet of Ministers of Ukraine, https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/520/План_10_3.pdf.

³⁹ The text of the revised methodology of forming viable communities. – Decentralization, 30 January 2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12111>.

⁴⁰ Draft Law on Principles of Administrative-and-Territorial System of Ukraine, No.2804 of 24 January 2020.

⁴¹ Plan for implementing the state policy..., https://decentralization.gov.ua/uploads/attachment/document/520/План_10_3.pdf.

⁴² President has revoked draft amendments to the Constitution of Ukraine on decentralization of power. – Decentralization, 16 January 2020, <https://decentralization.gov.ua/news/12070>.

faction of the “Servant of the People” party that introducing amendments to the Constitution as concerns the decentralization reform requires detailed discussion and consultations with representatives of all sides.⁴² The quality of future Presidential initiatives will depend on the level of detailed and inclusive character of these consultations, and there is not so much time left for the timely legislative confirmation of these initiatives.⁴³

Public Administration Reform and Electronic Governance

The new government has not introduced changes to the Strategy of Reforming the State Governance of Ukraine for 2019-2020, so formally it remains valid and must be implemented. 1.06 billion UAH has been assigned in the 2020 budget for the program of comprehensive reform of the state governance (of which 818 million UAH assigned to pay for the work of specialists on the reform’s issues).⁴⁴ It is not known, however, if the reform will be going along the lines of the current Strategy as the latest steps of the Cabinet of Ministers do not fully correspond to the former logic of the reform of state governance (see Results). According to the plan of implementing the Strategy, it is planned for 2020:

- To hold contests for positions of specialists on reform issues with the aim of completing the formation of personnel of directorates, general departments, the Government Office on issues of coordination of European and Euro-Atlantic integration;
- To introduce professional training of civil servants who hold civil service positions of “A” category;
- To conduct research and draw proposals on classification of civil service positions, as well as on requirements to professional competence;
- To bring norms on Ministries and the organizational structure of their apparatus in accordance with the target model determined by the Concept of optimization of the system of central bodies of executive power;
- To create and introduce the information system to plan and manage the process of drafting normative-and-legislative acts.

Besides, as a number of measures related to the introduction of the state strategic planning for mid-term perspective was not realized in 2019 (in particular, determining of the system of documents of the state strategic planning at the legislative level, drawing and introducing relevant changes to the Regulations of the Cabinet of Ministers, approving methodic regulations of drawing documents of the state strategic planning) their fulfillment is also moved to 2020.⁴⁵

In 2020, the second re-formatting of the system of Ministries should be expected (this time, towards

disbanding “the hybrids” like the Ministry for Economic Development, Trade, and Agriculture, the Ministry of Culture, Youth, and Sports, etc.). Most probably, this will happen as the Government itself will be partially or completely replaced.

The plans of the Ministry of Digital Transformation which took upon itself the formation and realization of the state policy in the sphere of electronic governance and electronic democracy for 2020, contain the following measures: further development of the single state web portal “Diya”; development of the single electronic office for using online services; optimization of state resources; development of the system of electronic interaction of the state electronic information resources “Trembita”. And also: a number of measures in the sphere of development of digital literacy; adapting Ukraine’s legislation to EU requirements in the sphere of information protection; legalizing crypto currencies; regulation of legislative and fiscal conditions for entrepreneurship in the sphere of information technologies, etc.⁴⁶

Electoral Legislation Reform

With the adoption of the new Electoral Code by the Verkhovna Rada, the reform of legislation in this sphere has moved forward significantly. However, taking into account the introduction of a rather complicated system of voting with open regional lists, it is important, for the efficient functioning of the new electoral system, to provide for the upgrading of levels of expertise of members of electoral commissions, as well as for the raising the political literacy of the population. Meanwhile, a system of citizen education for adults which would be an optimum for solving this task is not yet there in Ukraine.

Probably, the task of informing voters on the new electoral system at the state level will be fulfilled by way of episodic information campaigns to be conducted when the elections itself are approaching. However, it is as yet hard to predict the results of informing people in such a way. Most likely, during the next elections a considerable part of voters will face difficulties while voting, and the complexity of the mechanism of assigning mandates will become a pretext for political speculations during the elections and after them.

Despite the adoption of the Electoral Code, the issues of canvassing in the Internet and transparency of sources of its financing remain unregulated as yet, and the mechanism of control over filling and using electoral funds requires further improvement, as well as the legislation on preventing bribing of voters (respective clauses of the Criminal Code and the Code on Administrative Offences).

⁴³ To observe the procedure of introducing changes to the Constitution the respective law has to get support of the Parliament during the third session of the Verkhovna Rada of the 9th convocation (February-July 2020) and be passed by the Constitutional majority during the next session (see: Article 155 of Chapter 13 of the Constitution of Ukraine).

⁴⁴ State budget assigns over 800 million UAH for reformers’ salaries. – Dzerkalo Tyzhnya, 30 January 2020, https://dt.ua/ECONOMICS/u-derzhbyudzheti-nazarplati-reformatoriv-peredbacheno-ponad-800-milyoniv-griven-337113_.html.

⁴⁵ On introducing amendments to Orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24 June 2016 No.474 and of 27 December 2017 No.1013.

⁴⁶ Plan of Work of the Ministry for Digital Transformation for 2020, https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/page/ministry/План_роботи_Мінцифри_на_2020_рік.pdf.

ECONOMY

Preconditions and Problems of Ukraine

Overall conditions of Ukraine's economic development in 2020 will remain complicated given the impact of contradictory set of internal and external factors, as well as emergence of both new opportunities and new risks.

The internal environment creates certain positive preconditions linked to the new government's willingness to undertake radical transformations, to impart greater dynamism to internal development and institutional transformations, to accelerate innovations based on the latest digital technologies and to significantly intensify investment processes.

At the same time, socio-economic transformation technologies applied by the new government built on a rather complex and often illogical combination of different ideas and, above all, on the ideology of libertarianism and "shock therapy" methods, posing significant risks for the country.

The current team of pragmatic reformers still does not feature outstanding personalities capable of deep *conceptualisation* of the entire complex of extremely difficult problems that will emerge during the rapid reform process in Ukraine, and *strategic vision* of the transformation algorithm. Under these circumstances, the transformations in 2020 are likely to exacerbate all sorts of imbalances, lead to the loss of control of socio-economic processes and consequently, intensify social conflicts.

The following issues will be the *most problematic* in this context:

- (1) lifting the moratorium on agricultural land sales, which can significantly accelerate social differentiation and stimulate the "latifundation" of the Ukrainian agricultural sector;
- (2) adopting of new labour legislation, which can considerably expand opportunities for dismissal of employees and limits their rights in protecting own labour interests, including via trade unions and collective agreements. This can trigger significant contradictions between capital and labour in Ukraine and encourage the exit of skilled labour from the country;
- (3) undertaking "shock" privatisation of a large number of state-owned entities, which can disrupt the balance between supply and demand and significantly reduce the sale prices of these assets, while creating conditions for the destruction of production and closure of enterprises instead of arrival of new effective owners;
- (4) accelerated dismantling of state regulation mechanisms in the absence of alternative methods

of self-regulation by business institutions, which can create prerequisites for increasing chaos in the economy. This is particularly dangerous given significant depreciation of fixed assets, and accordingly – increased risks of accidents and man-made disasters. Under such circumstances, one cannot rule out switching to "hands-on management", which may create additional risks and uncertainties and increase corruption.

The success of Ukraine's policy of economic development will largely – if not decisively – depend on the **new government's ability to address the following three categories of issues:**

- Creating *a development potential for domestic businesses* (investors) that must be competitive with foreign companies (investors) in the settings of economic deregulation. In this context, the key issue is *to prevent the imbalance of opportunities in favour of more powerful transnational structures based outside Ukraine*. It is not just an issue of economic efficiency and economic security, but also a question of confidence of the broad public in Ukraine in the course of reforms as such.
- Significant *expansion of the range of innovation policy*, going beyond the digitalisation of economic processes and finding effective responses to challenges created by *all* spheres of technological innovation and structural change in the context of the unfolding Fourth Industrial Revolution. In fact, it is about Ukraine's ability to develop in a balanced way along the trajectories of all 17 Sustainable Development Goals, set for the period until 2030.
- Finding a balance between *considerations of economic efficiency and market flexibility* on the one hand, and *conditions for human and social capital development* on the other. The current imbalance of economic policy in favour of the former not only contradicts the current understanding of the economic development mechanisms, but also poses serious risks of social degradation, as the remnants of the social protection system can bury any sprouts of economic acceleration. The government needs to better understand that effective development is not only about greater economic freedom and tougher market selection mechanisms – it also needs adequate *development institutions* and increasing *social responsibility of business*.

It should be noted that Ukraine's economy in 2020 will continue facing a number of serious external risks. Although predictions of the *new wave of the global financial and economic crisis* in 2019 did not materialise, the global economy and its financial system still have significant imbalances and asymmetries linked to gigantic external debt, trade protectionism, exacerbated

geopolitical rivalries and the crisis of international security system. To some extent, these risks have been mitigated by signing of phase one of the US-China trade deal in mid-January 2020, and by finding a regulated Britain's exit from the EU on 31 January 2020.

On the other hand, the situation in the Middle East worsened, thus affecting the stability of global energy markets and hence – global macroeconomic stability in general. The world faces a serious challenge of the large-scale diversion of resources towards the new round of arms race as a result of demolition of fundamental agreements on the strategic arms limitation and development of fundamentally new weapons by a number of countries. A serious and yet unpredictable new challenge is posed by the spread of a new coronavirus from China. Overall, the leading international organisations estimate that growth of the global economy in 2020 will slow down.

Possible worsening of external conditions for development once again highlights the significance of finding own sources to finance economic development through effective fight against corruption and illegal economic activity, the concealment of income and property from taxation along with a substantial increase in the efficiency of socially important functions of the state. At the same time, an adequate response to the mass exodus of the most skilled workers and young people from Ukraine becomes increasingly more relevant, as this creates a huge and strategically important problem for the country.

As economic development of Ukraine is conditioned by its commitments under the Association Agreement with the EU, it is necessary to adequately assess the real impact of these conditions on the country's socio-economic development. Such assessments should result in identification of weaknesses in the association agenda and timely development of adequate responses and adjustments that would actually contribute to economic development.

Ukraine's Economy in 2020

Despite the complicated socio-political and socio-economic environment caused by inconsistent and ill-considered actions and declarations regarding economic reform, the government continues to insist on its high economic capability, and thus the reality of the prospects for a significant improvement in the wellbeing of Ukrainians. Such proclamations could have been taken for granted, but the number of internal and external challenges, as well as poor government's performance in 2019 question the attainability of its ambitious goals in 2020.

At the beginning of 2020, Ukraine is once again will have to transform risks and challenges into gains and positive outcomes. However, negative external and internal factors become increasingly more dangerous:

- international experts point to **increasing risks to the global economy** in 2020. Moreover, the cycles of economic recovery followed by economic recession are highly likely during the year. Therefore, the probable deterioration of the global economy – even if crisis scenarios are localised or limited – implies a decline in global aggregate demand.⁴⁷ **For Ukraine** and its economy, which is too sensitive to the external environment, this means **the weakening of industrial potential and the decline of export opportunities** (dominated by semi-raw and low-tech goods), the restoration of inflationary pressure (due to more expensive resources for industry), the deterioration of the situation in housing and utility sector (highly dependent on imported energy resources);
- high “**volatility**” of world trade linked to periodic escalations between the two largest economies – the United States and China (these contradictions will also have a significant negative impact on the economies of the EU and Southeast Asia) will also undermine confidence in relations between countries, and thus require “alignment” (which is always an extremely difficult task) of national trade and investment flows with the vision of global political players;
- **another round of Russia's “hybrid” aggression**, which erodes productive resources (including labour) in Ukraine's production processes and intensifies measures to counter military invasion, which is burdensome for the population and the economy;
- **reduction of able-bodied population** and the population of Ukraine in general, caused both by natural factors (decline in birth rates, population ageing) and by increased emigration accompanied by the loss of human capital;
- **lack of clear and acceptable positive results** in the first months of the new government;⁴⁸
- increased **administrative and fiscal pressure** (which will significantly impede corporate activities) caused by the need to replenish the state budget in order to implement the constantly declared social “improvements”;
- advancing extremely **contradictory and unpopular** (not always reformist) **transformations**, grudgingly accepted by the government due to its low competence and also caused by **ill-considered advice from international financial institutions**.

⁴⁷ Davery F. Global economy: the year of recession? – ISPI, 26 Dec 2019, <https://www.ispionline.it/en/publication/global-economy-year-recession-24637>.

⁴⁸ As noted in the previous section, the success of the socio-economic performance of the new government is rather questionable.

The list of challenges is obviously far from exhaustive. Some of them may emerge in the coming months, while others are more of a medium to long-term. However, none of these challenges can be ignored as they all increase the risk of socio-economic losses, which is particularly relevant for countries with low quality of government.

At the same time, the government of Ukraine “checks” its achievements against the position and recommendations of international financial institutions, primarily the IMF.⁴⁹ Given the government’s focus on this institution, there are reasons to believe that **Ukraine’s next programme of cooperation with the IMF** will be approved, also as a demonstration of political support to incumbent government,⁵⁰ although its exact terms, scope and conditions are still unknown.⁵¹ At the same time, the **IMF programme is by no means a recipe for success** – instead it may **play a negative role** if disregards Ukrainian realities. Meanwhile, the government is **negligent and inattentive** to criticism, also ignoring the rational advice by Ukrainian experts, which is also a significant factor in the deterioration of the socio-economic environment.

Under these such circumstances, we **have to significantly reduce our projected estimate of real GDP growth** in 2020. Note that our estimates for 2020 in a number of positions are significantly different from the indicators in the so-called the consensus forecast presented at the end of 2019.⁵²

Although the government insists on macroeconomic stability, which will allow achieving real GDP growth of 3.3-3.7% (the same estimate is given in the consensus forecast), **we estimate that in 2020 Ukraine’s economy (real GDP) will grow by no more than 1.5%.**

We do not view this estimate of low economic dynamics as negative. It is obviously far from desirable, but it still confirms our **cautious belief that no economic “collapse” will occur in Ukraine.** Moreover, over the last decade, Ukraine has managed to survive in the most difficult political, economic, social and humanitarian conditions. And today, we also see **opportunities for a relatively positive, albeit very weak, development of the country’s economy in 2020.**

Therefore, in order to achieve positive results in the economy and to keep macro- and microeconomic

situation under control, the government will have to undertake the following.⁵³

Key Macroeconomic Components of Real Sector

As noted, within the next five years the government plans to achieve high economic dynamics – a real GDP growth by 40%. However, the targets for 2020 look much more “reserved” and do not differ much from the previous government’s plans for 2019.

According to the main indicators in the Law on the State Budget for 2020, economic growth (real GDP growth) is planned at 3.5-3.7%, **inflation** – at 5.3-5.5%, average **wage** growth – at 10%. However, these figures appear to be too optimistic.

We believe that most economic processes in 2020 will follow the trends set in 2019. In particular, the **“consumer boom” will weaken** (the share of final consumption expenditure will remain above 90% of GDP), but investment scale up will not become an expansion with **most investors still taking the wait-and-see approach** (gross accumulation will not reach even the 2018 level). (see the Table *Forecast of key macroeconomic indicators*).

Forecast of key macroeconomic indicators			
	2018	2019 (estimate)	2020 (forecast)
Real GDP, % growth	3.3	3.1	1.5
GDP, UAH trillion	3.56	4.07	4.57
GDP, \$ billion	130.8	157.6	172.4
Final consumption expenditure, % of GDP	89.8	94.0	92.0
Gross capital formation, % of GDP	18.8	14.5	16.5
CPI growth, % (December - December)	9.8	4.1	5.4
Exchange rate: UAH/\$1 (period-average)	27.2	25.8	26.5

In 2020, the inflation rate is likely to be maintained within the planned limits at around 5% as a consequence of the NBU’s continued pursuit of “inflation targeting” policy (albeit in a slightly softer form, see *Monetary Policy* Section for more detail),⁵⁴ as well as the

⁴⁹ However, the most recent formal IMF outlines for Ukraine largely ignored the socio-political peculiarities of the country and their impact on the socio-economic environment. – The IMF Memorandum: What commitments Ukraine has made, <https://minfin.com.ua/ua/2018/12/20/36062723/>.

⁵⁰ This has been informally confirmed by the new IMF head. – Ukraine and the IMF agreed on the new programme of cooperation. – The Ministry of Finance, 8 December 2019, <https://minfin.com.ua/ua/2019/12/08/39973157/>.

⁵¹ According to international experts, the new programme will be considered in Q1 2020. The total amount of funding is \$5.5 billion; Ukraine to receive \$2.2 – 2.5 billion in the first year. Ukraine: strengthening reforms with IMF help. – J.P.Morgan Europe Emerging Markets Research, 9 December 2019.

⁵² Vinnychuk Y. How the hryvnia exchange rate will change in 2020. – Business Censor, 23 December 2019, https://biz.censor.net.ua/resonance/3166531/yak_zmnitsya_kurs_grivn_v_2020_rots.

⁵³ A number of other think tanks are taking a similar approach. See, for example, Repko M. Without stress and default: Ukraine can safely live through 2020 – <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/01/14/655740/>.

⁵⁴ As noted before, a “pursuit” of low inflation in weak economic dynamics is irrational as it does not take into account the detrimental effect of monetary constraints on the development of the real sector. In addition, the **inflation rate in Ukraine** can be easily subjected to **politicised manipulation**, especially in the face of limited attention to statistics in the country.

government's determined efforts to maintain and stabilise utility tariffs (at least during the first 6 months of 2020). The latter is largely politically motivated, since the **situation in the housing and utility sector is viewed by the government as a success criterion.**

At the same time, slight inflation acceleration may occur in the context of short-term currency imbalances, largely due to the outflow of foreign currency resources with non-residents' exit from government bonds (OVDP) market (see *Monetary Policy* Section for more details). In the event of such imbalances, they will continue to support negative devaluation and ensuing inflation expectations, although one should not expect the inflation shock.

Inflation acceleration could be triggered by monetary expansion, which is vital for supporting real sector. We continue to insist that domestic economic agents need greater access to financial resources, that is, the **introduction of a stimulating monetary policy**, which was overly restrictive during 2014-2019. However, the NBU will continue to carefully regulate monetary expansion, and this is why the monetary impact on inflation in 2020 seems unlikely.

According to our observations and estimates, **devaluation dynamics of hryvnia will resume** in 2020, and its exchange rate at the end of 2020 will return to UAH 27.5-27.7 / \$1 (with average annual rate of UAH 26.5 / \$1). Key factors will include weak economic dynamics (primarily induced by the government's inability to improve the situation in the industry), retention of a significant foreign trade deficit (worsening of trade conditions for Ukraine and virtually no easing in protectionist confrontations), as well as significant foreign debt payments (with limited access to international capital markets).

Expected Changes in Different Sectors of Economy

The fundamental task for the government, which will determine the future of the national economy, is to support and strengthen national manufacturers and their competitiveness in conditions of ongoing globalisation and accelerated introduction of innovative technologies *on the one hand*, and weak understanding by the ruling team of factors and components of the present-day economic environment, directions and tools for its improvement *on the other*.

Unfortunately, changes in the production spheres **will not have a clear positive orientation, and therefore the reservations about the factors of growth and development in 2020 are largely similar to those described one year ago.**⁵⁵

- there will be **no new incentives** for small and medium-sized business development (announced incentives for entrepreneurship and declared loans for SME are clearly not enough for the entry of real competitive investors);
- **the sectoral structure will hardly change** – due to low investment capacity and high risk of fiscal administration, the industry (mainly processing) will at best **show only weak growth**, and only thanks to the price situation rather than structural competitive transformations;⁵⁶
- the resumption of **privatisation** – if it occurs – will be largely **fragmented** (with isolated involvement of specific investors in certain sectors or companies on predefined terms), which, among other things, will mean a “hole” in financing the budget deficit;
- hopes for a significant improvement in the **performance of large state-owned enterprises are futile**. Only after a scrupulous audit with the establishment of clear financial and privatisation plans one can expect their new economic opportunities;
- access to financial and credit resources will **hardly be easier**, leaving businesses and households without proper support;
- support for exports and exporters will be **neither systemic** nor adequately resourced.

In view of the above, there are hardly **any reasons to expect the sustainably high positive dynamics** of the real sector. Meanwhile, such positive dynamics is **still achievable** if at least some of the shortcomings of the current economic policy are corrected. In particular, privatization may be one of the areas, which can contribute to accelerated structural change and improved efficiency of enterprises.

Thus, according to the Action Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine,⁵⁷ it is planned to once again carry out **large-scale privatisation**, which should result in significant reduction of the share of state property.⁵⁸ The total revenue from privatisation, expected

⁵⁵ See, for example, Yakymenko Y. et al, Ukraine 2018-2019: Cautious Optimism Before Elections (Assessments). – The Razumkov Centre, 2019.

⁵⁶ Our last year's forecasts (prepared in late 2018 – early 2019) predicted that the industry will show only weak, albeit positive, dynamics during 2019, achieving a 2% growth. However, even such low growth turned to be too optimistic – as we have indicated, in reality, the Ukrainian industry **has dropped** by the “same” 2% in 2019.

⁵⁷ The Verkhovna Rada of Ukraine Resolution “On the Action Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine” No.188 dated 4 October 2019, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/188-IX>.

⁵⁸ In particular, it is planned to close down loss-making state-owned enterprises and to focus on improving the performance of strategic state-owned companies. According to the line ministry, the state owns 3,643 objects, of which 1,261 are bankrupt and must be liquidated; 1006 do not develop and should be privatised. The state spends millions of hryvnias every year to support them. 766 are strategic companies subject to improvement of corporate governance. – For more detail, see: 737 SOEs to be privatised upon the Ministry of Economy agreement, <http://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=d865e55b-4756-474c-a3a9-ef86a1c34191&title=766-DerzhpidpriemstvPogodzhenoMinekonomikiNaPrivatizatsiiu>.

by the government in 2020 is UAH 12 billion (though smaller compared to 2019, it still remains unrealistic).

One of the main obstacles to large-scale privatisation is corruption interests.⁵⁹ Of course, **one can hardly hope for positive outcome without political will**. If in 2020 the government succeeds in fulfilling the current privatisation plan at least partially, this will be a positive signal for investors. On 11 January 2020, the State Property Fund of Ukraine made one of the first steps towards this goal by introducing new standards for disclosure of information on privatisation objects. These standards simplify the process of obtaining information in **virtual data rooms** – online repositories of all documents, financial statements and contracts. The idea is to simplify access to information, increase transparency in the privatisation process and eliminate the corruption component in information retrieval.

Now let us focus on the **specific (systemic) needs of agricultural sector**, related not only to land reform but also to economic development in general. Inseparable from the land market is the development and prompt implementation of projects for the **formation of rural infrastructure** adapted to present-day realities and its inclusion in European infrastructure networks, promotion of rural lifestyle and development of personality in the countryside. Naturally, this suggests search for sustainable sources of funding to cover the increasing costs of job creation in rural areas. However, the government has not yet decided on these issues, instead “minimising” the resources for agrarian support and local development. Therefore, it is **likely that 2020 will be “lost” in terms of scaling up and improving rural infrastructure**, thus impairing the effectiveness of land reform in general.

From the first days of 2020, there have been extensive debates in society regarding the **new Labour Code**. According to experts, the main downside of this document is the imbalance in the rights and obligations of employers and employees in favour of the former, which can lead to protests (see the *Social Sector* for more detail).

Against the backdrop of tensions regarding the rights of hired workers and employers, the government’s promise to raise the average nominal wage by 10% in 2020 looks somewhat surprising. This denotes either the government’s lack of awareness about the dynamics of wages in recent years,⁶⁰ or its inability to step up

the country’s economy and ensure a proper level of remuneration. Either way, restraining of wage dynamics will hardly contribute to the improvement of people’s wellbeing.

Under these circumstances, ending the outflow of workers from Ukraine is unlikely. In addition to socio-economic consequences, this will also have a serious socio-political effect. To this end, the new **state programme “Come Back and Stay”**⁶¹ for Ukrainians living abroad, announced for 2020, received broad publicity. It builds on the promise of affordable loans (interest rates of 5-9%) for starting own business.

However, this initiative is yet to gain support from people. *First*, the interest rate is by no means key factor in making migration decisions. *Second*, **protection of property rights**, property and personal protection from abuses of administrative and tax authorities, as well as clear legislative framework are **much more important**. *Third*, it is hard to judge about affordability of promised “cheap” loans until relevant legislative acts regulating and implementing these plans are actually presented. Therefore, in the event of failure to address key shortcomings in the near future, **the efficiency of this programme will be extremely low**.

According to the government, the **establishment and operationalisation of the Entrepreneurship Development Fund**⁶² is one of important first steps in support of business start-up. Relevant draft law was specifically designed to implement the programme for the state support of small businesses and entrepreneurship development, increased production and exports (including high-tech). An interesting idea in the bill was to **include money of the Deposit Guarantee Fund** received from early repayment of bills **as one of the funding sources**. It could be promising if there was confidence in the long-term macroeconomic and financial stability of the country, which, regrettably, is unlikely in the coming years. The absence of such stability may deepen the imbalance of the financial and banking system in case of withdrawal of individual banks from the market and the need to repay money to the clients of “bankrupt banks”. Therefore, using the DGF money to support risky business projects (such as business start-ups) **does not seem rational and acceptable**.

⁵⁹ See, for example, Shapoval K. Everything’s for sale. Will Ukraine be finally able to successfully complete large-scale privatisation? – NV Business, 18 January 2020, <https://nv.ua/ukr/biz/economics/velika-privatizaciya-shcho-zavzhaye-derzhavi-vdalo-prodati-veliki-pidpriyemstva-novini-ukrajini-50064716.html>.

⁶⁰ The average nominal wage in the period from November 2017 to November 2018 (November salaries are the most economically representative, as December pay-outs are “distorted” by annual premiums, bonuses, “thirteenth salaries”, etc.) has increased by 22.5%, and in November 2018 to November 2019 – by only 16.6%. At the same time, the level of wages has been growing faster than the nominal GDP.

⁶¹ “Come Back and Stay”: Zelenskyy announced the start of the state programme for Ukrainians living abroad. – UNIAN, 3 December 2019, <https://www.unian.ua/politics/>.

⁶² The Draft Law “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On the State Budget of Ukraine for 2020’ concerning the Entrepreneurship Development Fund” No.2589 dated 12 December 2019. Adopted in principle on 20 December 2019 and passed on 14 January 2020.

Key Peculiarities of the Budget 2020

As noted above, at the end of 2019 Ukraine has reached a preliminary agreement with the IMF on the new cooperation programme (\$ 5.5 billion for 3 years). A detailed review of the programme is to be completed during Q1 of 2020, while its approval and the first tranche is expected in March-April, if Ukraine will be able to demonstrate the undeniable reform progress, verified by international experts.⁶³ An agreement with the IMF means that Ukraine can also count on the EU macro-financial assistance (€ 0.5 bn in first 6 months of 2020).⁶⁴ Of course, this will have an effect on the country's development.

Meanwhile, fiscal reforms are still being outlined, as the new ruling team seems to have only a "general idea" of rational tax transformations. It should be reminded that the introduction of urgent, important tax changes was "expected" during the preparation of the State Budget for 2020, and the Cabinet even promised to make significant adjustments to the document after the first reading. However, **no profound changes to the main financial document** have been made between the first and second readings. Therefore, the budget for 2020 was calculated based on the old tax base, which, on the one hand, minimised the struggle of different financial-industrial groups for "benefits", but prevented the structural changes that could have been supported with the government money on the other.

Thereby, the approved budget for 2020⁶⁵ is essentially no different from the budget for 2019: it should be regarded as a plan of "cosmetic changes"⁶⁶ rather than the tool for accelerating development and improving the socio-economic environment. **In the current situation of political uncertainty, this may be considered appropriate** as it limits high economic and social risks associated with possible rapid ill-considered changes and the confrontation between oligarchic groups.

A closer look at some characteristics and peculiarities can give some idea about the government's possible priorities.

The State Budget revenue for 2020 is estimated at UAH 1,094 trillion; and expenditure – at UAH 1,180 trillion (an increase by just under UAH 70 billion compared to 2019, which correlates with the expected inflation rate). At the same time, the revenue and expenditure growth will be slightly behind the growth of nominal GDP. Therefore, **the level of GDP redistribution through the budget system will decrease**,⁶⁷ which should be welcomed when it comes to gradual reduction of government's involvement in GDP formation and use. However, given the marked decline in budget revenues in 2019, **attempts to increase tax levies** from a broader range of economic agents are likely, creating fiscal imbalances instead of stabilisation.

The State Budget deficit is estimated at just 2.1% of GDP (UAH 94 billion), which is probably **conditioned by the upcoming programme of cooperation with the IMF**. However, the need to maintain low deficit – a traditional IMF requirement – becomes a limiting factor for increased financing of the economy's needs. Other **IMF programme approval requirements** include the strengthening of anti-corruption and anti-oligarchic legislation, prevention of money laundering and non-return of banks that went bankrupt in 2014-2017 to former owners⁶⁸ (this primarily concerns PrivatBank). The latter demand seems clearly politicised, but since the **IMF has been directly involved in the NBU's processes against PrivatBank**, this issue will draw a particular attention. Oddly enough, but the IMF seems to have removed a complex and controversial land issue from the list of its urgent and unconditional requirements to Ukraine.

At the same time, there are **serious doubts about the expedience of unconditional following of the IMF guidelines and recommendations**. The new ruling team claims that the Programme is critical for Ukraine's economic policy, but not all experts share this view.⁶⁹

Back to the Budget for 2020: it should be noted that, **although revenue and expenditure by sectors have**

⁶³ For more detail, see: Ukraine: strengthening reforms with IMF help. – J.P.Morgan Europe Emerging Markets Research, 9 December 2019.

⁶⁴ For reference: the IMF resources are usually channelled to the NBU to increase foreign exchange reserves. The EU funds focus on budget (financing of deficit or external payments).

⁶⁵ The State Budget for 2020 approved: Key indicators. – LIHA:ZAKON. Business, 14 November 2019, https://biz.ligazakon.net/ua/news/190937_derzh_budzheth-2020-priynyato-osnovn-pokazniki.

⁶⁶ Bohdan T. The country's financial plan for 2020: figures, facts, comparisons. – Business Censor, 2 December 2019, https://biz.censor.net.ua/columns/3162822/fnansoviyi_koshtoris_derjavi_na_2020_rk_u_tsifrah_faktah_porvnyanniyah.

⁶⁷ The State Budget revenue in 2020 is estimated at 24.2% of GDP (compared to 25.6% in the targets for 2019), and expenditure – at 26.2% (in 2019 – 27.7%). Of course, following verification of nominal GDP and budget execution in 2019, these correlations will be properly adjusted. (Preliminary GDP results are expected in mid-March 2020).

⁶⁸ According to some politicians, relevant Draft Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Specific Issues of Functioning of the Banking System" No. 2571 dated 11 December 2019, violates the Constitution in terms of property rights; The Cabinet's anti-constitutional law No.2571: gross violation of depositors' rights and creation of new corruption schemes at the DGF. – Interfax-Ukraine, 16 December, <https://ua.interfax.com.ua/news/video/630609.html>.

⁶⁹ See, for example: Kushch O. Do not believe smoke and mirrors: Myths and reality of the IMF-Ukraine cooperation. – 112.UA, 13 December 2019, <https://ua.112.ua/mnenie/ne-virte-okozamyliuvanniu-mify-i-realist-spivpratsi-ukrainy-i-mvf-518527.html>.

somewhat changed, these changes are not fundamental to the budgetary structure.

Since Ukraine's tax legislation has not changed⁷⁰ to the extent to affect the country's consolidated budget, the revenue structure in 2020 is very similar to that included in the Budget for 2019. Some targets look overly optimistic, which may materialise in increased deficit. One of them is the growth of revenues from corporate income tax (by almost a quarter compared to 2019) and the personal income tax (by more than 20%) against the planned increase in nominal GDP of 10-12%.⁷¹ The only significant **"new" increase** is linked to (projected) increase in the special fund revenue from gambling licences (by UAH 3 billion).⁷²

The areas of the **largest State Budget expenditure** include:⁷³

- security and defence – UAH 245.8 billion (5.45% of estimated GDP, a 14% increase compared to the 2019 budget);
- public debt management – UAH 141.5 billion (12% of the State Budget expenditure). Additional UAH 282 billion are needed to finance settlement of obligations;
- financing (subvention) of the Pension Fund (UAH 173 billion from the State Budget).

It is highly likely that the **mentioned major expenditures will require more resources**. This primarily concerns financing of the Pension Fund, given the trends in the country's pension system. This, of course, creates **additional risks of increasing deficit** of public finances.⁷⁴

Another feature of the budget process – 2020 is its frequent revisions and adjustments. Already in the first half of January, the Parliament passed a number of legislative acts (both in the second reading and in whole) aimed at "adjusting" the State Budget 2020 by "... Amendments to the Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2020". These amendments, for example,

concerned sources of funding for the Entrepreneurship Development Fund⁷⁵ and financial support for Ukraine's road sector.⁷⁶ This practice will obviously continue.

Moreover, some of the budgetary changes are already being programmed, since the President instructed the Cabinet to divide the previously integrated Ministry of Economy, Ministry of Culture and Ministry for Veterans Affairs on the basis of unspecified "new approach".⁷⁷ However, it is clear that structural changes of this kind will require significant changes in overall expenditure for (newly created) ministries, key spending units, programme funding, and much more.

Public Finances and Fiscal Restrictions

The government announced the **"deep" tax reform** (starting in spring of 2020 and taking effect from 2021) to reduce tax pressure and increase social justice of the fiscal system. However, apart from general references to "justice", the essence of "deep reform" remains unknown.

Unfortunately, there are reasons to believe that **fiscal innovations** are mainly linked to the government's intention to raise taxes and levies for business "to replenish budgets". However, given the complexity of tax changes and poor qualification of new parliamentarians, it is **doubtful** that any significant tax-related changes will occur in 2020. In the meantime, intentions to **reduce tax level** or even abolish some taxes have already been announced, although **they do not seem realistic**, given the substantial under-performance of the 2019 budget and particularities of some taxes.⁷⁸

There are also plans to change taxation of individuals. For example, **in case of over-performance** of the 2020 budget, the Ministry of Finance **sees grounds** for reducing the personal income tax, which can become a significant drive for accelerating economic growth and improving the household wellbeing.⁷⁹ However, given the insufficient economic dynamics, **one should not expect any budget "overachievements"**.

⁷⁰ Some discussions around the State Budget for 2020 concerned the excise tax. For example, it was decided that excise returns from locally produced and imported fuel should remain in the local budgets, even though the sectoral Parliamentary committee argued that it would unbalance the State Budget and lead to a "reduction of the Road Fund's revenue and expenditure by UAH 7.7 billion". – The Law of Ukraine "On Amendments to the Budget Code of Ukraine" No.2144 dated 16 September 2019.

⁷¹ For more detail, see Bohdan T. The country's financial plan for 2020: figures, facts, comparisons, – <https://biz.censor.net.ua/columns/316282/>.

⁷² ...relevant law on the legalisation of gambling is yet to be approved.

⁷³ ...more than half of all State Budget revenue will be allocated to these three sectors.

⁷⁴ See the *Social Sector* on the peculiarities of financing of social expenditure.

⁷⁵ The Law of Ukraine "On Amendments to the Law of Ukraine 'On the State Budget of Ukraine for 2020' concerning the Entrepreneurship Development Fund" No.2589 dated 12 December 2019; adopted on 14 January 2020.

⁷⁶ The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2020", No.2660 dated 20 December 2019; adopted on 16 January 2020.

⁷⁷ Zelenskyy believes it is necessary to separate some ministries and expects the structural concept from the Prime Minister. – Interfax-Ukraine, 17 January, <https://ua.interfax.com.ua/news/political/636213.html>.

⁷⁸ It is likely that the government will initiate the abolition (or continuation) of a military levy in the context of a comprehensive tax reform, if developed. However, administering of this tax introduced in 2014 at a rate of 1.5% of taxable income is simple; moreover, its abolition does not seem feasible, given high defence spending and ongoing Russian aggression. It is more about the rate differentiation (from 0.5% to 10%) depending on the taxpayers' income. – Military levy: rate differentiation or abolition? – Intelektualniy Servis, 30 October 2019, <https://intelserv.net.ua/news/material/id/738>.

⁷⁹ It is about reducing the current personal income tax rate from 18% to 15%. – The Minister of Finance admits the possibility of reduction of personal income tax rate in case of over-performance of the 2020 budget. – Interfax-Ukraine, 3 December, <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/628128.html>.

It is likely that the main areas of discussion regarding the individual (household) income tax will include:⁸⁰

- another **reduction in the number** of taxes, particularly related to payroll fund and sources of its replenishment. This may include changes in the format and rates of personal income tax (PIT) – with the rise of non-taxable level and restoration of progressive taxation rate (higher rate for higher salaries).⁸¹ The main idea is to combine PIT,⁸² single social contribution the military levy into a single tax. Instead of currently applied single PIT rate at 18%, they plan to introduce a basic, a raised and a reduced rate, with the minimum at 15%.⁸³
- transformation of the existing **personal income tax** system to enhance equity in income sharing by shifting from taxation of individual's income to taxation of the **total income of a family**, taking into account the minimum social security (e.g. excluding the costs of meeting the minimum needs, housing, childcare and the like). However, such proposals **will not be adopted** in 2020;
- redistribution of the personal income tax between local budgets based on the place of origin and the place of residence (registration) of a taxpayer.⁸⁴ However, such proposals are also **unlikely to materialise**, as some parts of local budget revenues are be redirected to the State Budget anyway.

The government's ability to undertake such steps largely depends on the IMF position, which keeps a close eye on fiscal changes in partner countries and may well "adjust" their intentions.

The IMF mission has already presented a **number of recommendations** regarding reformation of the tax and financial environment in Ukraine.⁸⁵ In particular, the IMF has **warned the Cabinet against introducing zero tax rates on individual capital transactions**. Instead, it suggested introducing a mechanism for capital amnesty (voluntary filing of information with disclosure of assets abroad) with a base tax rate of 9%, which will allow expanding the tax base. It also recommended not to impose zero rates on repatriated assets and on their reinvestment in government bonds, but to introduce a preferential 5% rate on repatriation of capital instead.⁸⁶

In the past two years, the idea of introducing the **so-called capital transfer tax instead of a corporate income tax** has been widely discussed in Ukraine. The IMF mission considers it "a bad tax policy that could harm the country". First of all, it is about significant losses in tax revenues, which, according to conservative estimates, can amount to 1.7% of GDP in 2020-2021 due to the absence of reliable compensatory mechanisms and the complexity (rather than simplicity) of administering this tax.⁸⁷ At the same time, there is no evidence that such changes will increase the investment inflow. More effective is the **modernisation of income tax** and its administering in line with international tax practices, also taking into account the mitigation of foreign currency controls recently introduced in Ukraine. It is likely that these reservations are good for Ukraine and will help **reduce the "amateurish experiments"** of the new government in the tax system.

Another controversial area of budget financing is the **redistribution of tax revenues between central and local budgets**. There are grounds to believe that Ukraine's fiscal policy will evolve – at least in practical terms – towards **centralization**, although the government continues to declare decentralisation.⁸⁸

⁸⁰ For more detail, see: Yakymenko Y. et al. Ukraine after Elections: Public Expectations, Policy Priorities, Prospects of Development. – The Razumkov Centre, 2019.

⁸¹ If it is fair for non-taxation of small income, then the introduction of a broad progressive scale is doubtful. Different forms of progressive taxation have already been tested in Ukraine, and virtually all of them failed, including for budget replenishment.

⁸² It should be noted that personal income tax has become a major source of revenue growth in the public finance system. In 9 months 2019, PIT accounted for almost UAH 200 billion, primarily due to raising the minimum wage and increasing the interest rate on household deposits.

⁸³ Tax reform 2020: PIT, SSC and military levy can be united into a single tax. – Ekonomichna Pravda, 28 December, 2019, <https://www.epravda.com.ua/news/2019/12/28/655394/>.

⁸⁴ Part of revenues from the personal income tax will be paid to the budgets in the place of workers' residence (and not at the place of work).

⁸⁵ The IMF warns against zero tax rate in capital amnesty in case of its reinvestment in government bonds. – Interfax-Ukrayina, 26 November 2019, <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/626812.html>.

⁸⁶ Of course, tax rates for different transactions may vary, but zero rates for capital flows related to amnesty or repatriation, may not be considered fair.

⁸⁷ "Distributed income tax is no easier. In fact, it creates some complications, as the expected distribution of dividends has to be verified – transaction after transaction – with links to transfer pricing..." – See footnote above "The IMF warns against..."

⁸⁸ State funding of the socio-economic development of the regions amounting to UAH 7.5 billion is to be implemented through the Regional Development Fund via subventions to local budgets on development of united territorial communities (UAH 2.1 billion); measures of socio-economic development of individual territories (UAH 2.0 billion); projects under the Emergency Credit Programme of Ukraine Recovery (UAH 1.3 billion). However, these amounts are **significantly lower** than those the regions would like to have at their disposal. Moreover, when forming local budgets for 2020, most cities in Ukraine report cuts in all expenditures, which has led to a significant reduction in funding compared to 2019. – Didenko S., Budget for 2020 is signed: has the "era of poverty" ended for ordinary Ukrainians? – UA.NEWS, 13 December 2019, <https://ua.news.ua>.

Therefore, there exist two important requirements to ensure proper local governance:

- clear legislative distribution of functional and expenditure powers of central and local authorities, as well as of the local self-governance system,⁸⁹ which should define **the areas of exclusive powers of local self-government bodies** and eliminate the duplication of functions of central and local authorities;⁹⁰
- setting the upper limit of local budget contributions to the revenue equalisation system, so as not to remove from local budgets additional revenues generated by the development of the economy of respective territories.

Although decentralisation is a dictate of the times (also to preserve social cohesion), **such changes, however, are unlikely**, as this will significantly limit the Ministry of Finance's ability to freely transfer funds, especially at the end of the year, when budget gaps are particularly wide and deep.

Monetary Policy

Although the National Bank of Ukraine is likely to continue its tough monetary policy in 2020,⁹¹ we believe that in order to revive economic growth (and not just stabilise the consumer price index), **the country needs wider access to financial resources and the introduction of a stimulating monetary policy**. Therefore, the NBU will be forced to partially mitigate its monetary instruments and measures, but the cost of credit resources will only reduce by 5 to 7 percentage points.

Despite significant strengthening of hryvnia in 2019, this does not “cancel out” **high sensitivity of Ukrainians to exchange rate fluctuations in 2020**. In the event of clear “turn” of the exchange rate dynamics from strengthening to weakening of the national currency, the population will immediately respond to such changes, which will also intensify negative inflation expectations. In other words, the risks of unwinding the **inflation-devaluation spiral may well emerge** in reality, most likely in the autumn and winter of 2020.

In terms of the exchange rate dynamics, the **nominal weakening of hryvnia in 2020 seems inevitable** given:

- significant foreign trade deficit,
- high external debt burden,

- gradual loss of OVDP attractiveness for non-residents,
- increased geopolitical confrontation and the need to stop trade with some countries,
- reduction of transfers from abroad from Ukrainian migrant workers.

At the same time, **there are reasons to believe** that the NBU in 2020 will be able to prevent the exchange rate collapse, while following the course of managed (moderate) devaluation. This will be also due to Ukraine's support by international financial institutions (IMF, World Bank) and the EU in the total amount of \$3.5-4.2 billion. As a result, the competitive positions of Ukrainian exporters will not change.

Also important is the fact that the NBU will have to undergo **a number of institutional changes** that should strengthen its responsibility for the country's economic development.

First, it includes legislative recognition of the **National Bank's responsibility for economic growth** – shifting the focus of monetary policy from pursuing the so-called “inflation targeting” towards ensuring economic growth and development through increased access to credit resources for the national economic agents.⁹² Despite **considerable NBU's resistance to this innovation**, this area of activity will be legally formalised one way or another, as harmful effects of long-lasting monetary restrictions are already clear. Such an extension of the NBU's mandate is likely to be criticised by the IMF⁹³ but **become one of positive developments for Ukraine in 2020**.

Second, in view of the considerable criticism of Ukraine's central bank, including for its disregard of the need to revise previous mistakes and omissions, the NBU will still have to perform an **in-depth analysis** of the banking sector in the near future, taking into account actions aimed at strengthening / weakening the banking system as a result of withdrawing more than a third of the banks. In our opinion, this will enhance the confidence of economic agents in the banking system as a whole and may also serve as an additional factor of economic acceleration.

Although at the end of 2019 the NBU began **reducing key interest rates** (refinancing and certificate of deposit), such a reduction in 2020 should be more “aggressive”, thus becoming a monetary policy “hallmark” of 2020

⁸⁹ ... functional powers are determined by the Law of Ukraine “On Local Self-Governance”; Expenditure Powers – by the Budget Code of Ukraine.

⁹⁰ The distribution of expenditure powers across different types of budgets has to be consistent with the distribution of functional responsibilities of relevant local authorities, which means clear responsibility of the authorities at different levels for the performance of specific functions in providing public goods and services and for the effectiveness of relevant budget expenditures, and hence – for ensuring proper control over their activities.

⁹¹ In recent years, the government have practiced various restrictions on the money and credit markets. We believe that **further money restriction** in 2020 will be **detrimental for Ukraine**.

⁹² For more detail, see: Yakymenko Y. et al. Ukraine after Elections: Public Expectations, Policy Priorities, Prospects of Development. .

⁹³ ...although the IMF shies away from such criticism at the central banks of developed economies, which have a dual mandate. In modern settings, the central bank's independence does not imply its withdrawal from responsibility for economic growth and development. See, for example: Jaillet P. Is central bank independence an obsolete concept? – Jacques Delors Institute, Policy Paper No.246, December 2019.

and **adding stability to the banking system**. For reference: reduction of the NBU rate means lower attractiveness of high-yielding arbitrage transactions, which wash away resources and accumulate interest profits and exchange premiums outside the real sector.

Increasing the value of insured deposits from current UAH 200 thousand to UAH 350-400 thousand will be essential for improving public confidence in the banking system. The same is true for the inclusion of legal entities – entrepreneurs and small businesses – in the deposit guarantee system. In addition to receiving additional deposit resources by banks, this will help increase the money supply without inflationary pressure.

However, we have to admit that monetary weakening and increase in money supply in 2020 will still be moderate (Table *Monetary Aggregates*). Only in case of **successful combination** of monetary incentives, increased deposit resources and improved wellbeing the population, one can expect that by next year (2021) Ukraine will be able to implement monetary stimuli more effectively.

Monetary aggregates, at the end of the period (unless stated otherwise)			
	2018	2019*	2020 (forecast)
Monetary Base, UAH billion	436	447	510
Money Supply M2, UAH trillion	1.27	1.33	1.50
Money velocity	2.9	3.1	3.1
Loans issued by deposit corporations, UAH billion	1 073	1 050	1 070

* indicators as of the end of November 2019. The December monetary statistics became more “attractive” (encouraging). Specifically, the money stock has been growing slowly throughout the year, reaching UAH 447 billion by the end of November. During December alone, it increased by UAH 30 billion. Similarly, the M2 money stock reached UAH 1.33 trillion at the end of November, increasing by 7.7% in December (to UAH 1.44 trillion). These **statistical “adjustments” do not change the nature** of restrictive monetary policy in 2019. As already noted, increasing of money supply in 2020 will take place in a more consistent manner.

Balance of Payments

As it is known, Ukraine is a small open economy with strong domination of imports of goods. In view of the expected persistence of global protectionist measures to protect the “national security” in 2020,⁹⁴ the prospects of **improvement of the foreign trade balance do not look encouraging** for Ukraine. The situation is further aggravated by some “internal” complications of the balance of payments. *First*, a substantial strengthening of hryvnia in 2019 weakened the competitive position of some domestic exporters (first of all, metallurgy). *Second*, while the country was able to continue transit of

Russian gas, the declared volumes are much smaller than in previous years, and we do not rule out complications with the fulfilment of contractual obligations. *Third*, there are significant risks to Ukraine’s exports to Arab markets (where the exports growth was particularly dynamic) due to the military escalation around Iran, Syria and others (including those under trade sanctions).

At the same time, the estimates for the **exports of services** look more **optimistic**. One should expect positive dynamics in the expansion of exports of IT and transport services (primarily, aviation).

In such circumstances, **the foreign trade balance** (separately for trade in goods and for trade in goods and services), and thus the current account balance (CAB) balance will remain **deficient** (Table *Some components of Ukraine’s balance of payments*). Of course, resources received by Ukrainians from abroad will have a major positive impact on CAB. Although their volumes will somewhat decrease compared to the record-setting 2019, these funds can finance almost half of the foreign trade deficit.

At the same time, given the continued growth of the US dollar equivalent of nominal GDP, the deficit-to-GDP ratio decreases only slightly (3.9% vs 3.5% in 2018). And given some increase in FDI (including due to resumption of the privatisation processes), balance of payments will need to attract resources in the amount of 1.9% of GDP (which correlates with indicators for the previous two years) (Table *Some components of Ukraine’s balance of payments*). Therefore, even if access to the external financial markets is restricted, the cost of financing the balance of payments from international reserves will be insignificant (see the Section on *Foreign Debt*).

Some components of Ukraine’s balance of payments			
	2018	2019 (estimates)	2020 (forecast)
Balance of foreign trade in goods and services, \$ billion	-11.3	-13.4	-14.7
Current account balance (CAB), \$ billion	-4.6	-4.9	-6.7
CAB, % of GDP	-3.5	-3.1	-3.9
CAB + FDI, % of GDP	-1.7	-1.7	-1.9
Exports-Imports ratio	84.0	82.6	82.0

The continued “natural” spread of the foreign trade deficit draws a **particular attention to FDI**, as its importance increases not only as an economic development factor, but also as a key source of financing the deficit in the current account of the balance of payments. Therefore, reaching the target of FDI inflow at

⁹⁴ Although at the end of 2019, the United States and China managed to somewhat mitigate their trade disputes and even reach some new agreements, the risks for international trade and international economy will remain high, also affecting the domestic economy.

2% of GDP in 2020 could be a good signal for investors in terms of country's improved investment environment.

In the face of increasing global confrontation, Ukraine's interaction with its main political and economic partners, especially with the United States, Canada, and Japan, becomes critical. Let us point at **two important directions of Ukraine's foreign economic policy**, which will facilitate both the expansion of Ukrainian exports and the attraction of FDI, especially from the EU and other developed economies.

The first is about trade. The Ukrainian government has already announced a number of ambitious plans for 2020 regarding relations with the EU, including revision, "updating" or "modernisation" of some provisions of the Association Agreement. In addition to aforementioned "customs visa-free regime", Ukraine would also like to conclude **an agreement on the "industrial visa-free regime"**,⁹⁵ which would facilitate the domestic economy development and strengthen the economic relations between Ukraine and the EU as a whole. Upon prior agreement, in Q1 of 2020 the EU will deploy a preliminary assessment mission to Ukraine tasked to review the country's industrial potential.

Such intentions and actions of the government deserve high appreciation. In turn, the EU is not against revising the Association Agreement, but, as practice shows, there has to be **a clear and rational basis for this**. This is likely to become one of the central themes in Ukraine-EU relations in 2020.⁹⁶

At the same time, given the UK's departure from the EU, the intensification of the dialogue between the United Kingdom and Ukraine would be appropriate and important, especially towards deepening of economic cooperation (the first step was taken in December 2019, when the parties discussed the possibility of signing the Political and Trade Agreement).⁹⁷

The second concerns direct investment. Its inflow in Ukraine is substantially limited today by the weak investment protection. To address this problem, the government of Ukraine may apply to international financial institutions, United States, Japan and the EU **to jointly set up a \$ 5-7 billion Direct Investment Fund**.

These resources will be available for designated use only, e.g. to finance infrastructure and integration commercial projects in Ukraine based on the best international practice for similar projects, including with favourable cost of resources and capital. It is clear that the existence of such a fund, administered by large developed

nations, will in fact remove any political and economic risks to investment in Ukraine.

Foreign Debt and International Reserves

Ukraine's current debt position was formed by previous governments, mostly as a result of expensive foreign borrowings (at 8-10%), including for government loans. We should note that during 2019 the yield on borrowings has declined substantially, without any IMF resources (tranches). This is to confirm that some "disobedience" of Ukraine in terms of IMF requirements is not critical. And conditions for obtaining new loans (including private ones) in 2020 will be determined by the government's understanding and ability to undertake systemic transformations.

Although the total external debt payments amount to \$15-17 billion (including payments by the government and the NBU at more than \$6 billion) (Diagram *External debt payments to non-residents...*), they do not seem excessive, because, *first*, the government will be able to maintain at least weak but positive economic dynamics, and *second*, Ukraine will be able to attract \$2-2.5 billion in the external financial markets.

Eternal debt payments to non-residents, in foreign currency in 2020
\$ billion (as of 1 October 2019)

	Q1	Q2	Q3	Q4
Total	5.42	3.41	5.24	3.00
Including				
Public administration sector (excluding OVDPs owned by non-residents)	1.18	1.44	3.12	0.35
The National Bank of Ukraine (NBU)	0.38	0.05	0.37	0.05
IMF loans (public administration sector + NBU) (principal + interest)	0.61	0.07	0.61	0.07

Other sectors other than the government and the NBU – slightly less than \$2 billion, quarterly

For more accurate measurements of foreign debt payments and reserves, *first* it is necessary to take into account possible currency payments to non-resident owners of OVDPs. In order to "**neutralise**" this situation, it seems appropriate during the next budget process **to determine the share or volume of government bonds** available to non-residents in subsequent budget cycles. In addition, it is necessary to **determine governmental currency resources** for OVDPs, owned by non-residents, that are needed for securing the proceeds from repayment.

⁹⁵ "Industrial visa-free regime" stands for the adoption of an Agreement on Conformity Assessment and Acceptance (ACAA), which would allow Ukraine to trade industrial products with the EU under the same conditions as the EU members trade with each other. The problem is, however, that Ukraine offers a very narrow niche of competitive industrial products. – See: Kachka has declared arrangements with the EU on customs and industrial visa-free regime. – DW, 19 November 2019, <https://www.dw.com/uk/качка-заявив-про-домовленості-з-сс-щодо-митного-і-промислового-безвізу/a-51322215>.

⁹⁶ How Ukraine wants to change the Association Agreement and what do they think about it in the EU. – DW, 8 November, <https://www.dw.com/uk/україна-ініціює-зміни-угоди-про-асоціацію-з-євросоюзом/a-51158111>.

⁹⁷ In particular, the meeting participants discussed simplification of the procedure for obtaining British visas by Ukrainians, Britain's support for Ukraine to become NATO's Enhanced Opportunity Partner, as well as the other areas of cooperation, including by providing technical assistance (tax and customs reforms, strengthening government strategic communications, health reform, anti-corruption reform, etc.). – See, in particular: Ukraine and the United Kingdom plan to conclude a new Political and Trade Cooperation Agreement in the near future. – Yevrointehratsiyniy Portal, 10 January, https://eu-ua.org/novyny/ukrayina-i-velyka-brytaniya-planuyut-uklasyt-novu-ugodu-pro-politychne-ta-torgoveline?fbclid=IwAR2Den_gpQOEsXv4nGMX_WHlqpHn41UQNZ8x3sSdiwfoQeeUOjC1OypVTIU.

Second, in case of increasing devaluation trends (as mentioned, moderate devaluation is likely in 2020), some of the resources should be spent on currency interventions to prevent **currency shocks** or sharp decline in exchange dynamics (such events are possible in cold season). In this situation, given the significant increase in reserves (\$25.3 billion at the end of 2019), we consider it useful to spend \$5-6 billion on external payments and interventions. Although some decline in gross reserves seems inevitable during the year, by the end of 2020 **Ukraine should have \$20-21 billion in gross international reserves** obtained without disturbing of the macroeconomic environment.

In conclusion, we should reiterate that despite having the internal potential for improving its economic dynamics, **Ukraine has not yet been able to realise it properly**. And we can only hope that in 2020 Ukraine, thanks to rational institutional changes, will **start shaping the basis** for the introduction of new economic model of growth and development.

ENERGY SECTOR

The country's energy sector in 2020 should be developing pursuant to goals and objectives of Ukraine's Energy Strategy until 2035. In particular, it is anticipated that reforms and improvements will continue in two key energy markets – the electricity and the natural gas markets. **However, in the event of poor implementation of the country's energy policy, there is a risk that the said reforms may be significantly distorted**, thus affecting the interests of both consumers and investors.

The electricity market transformations in 2020 should continue in the light of gradual weakening of state's administrative restrictions and levers, such as the imposition of special responsibilities (SRs), and transition towards predominantly market-based price-setting.

Under an optimistic scenario for the natural gas market, it is expected that in 2020, the SR mechanisms and cross-subsidisation will finally become a history. A 30% increase in tariffs for natural gas distribution introduced in early 2020 may facilitate some stabilisation of distribution system operators but will not fully address the problem of financing the modernisation of gas distribution infrastructure or even its maintenance in a proper technical condition.

As for the state regulation of subsoil use, in 2020 the government of Ukraine is expected to sign production sharing agreements with a number of hydrocarbon producers, thus introducing new business models for Ukraine to attract investment and the cutting-edge production intensification technologies.

Natural gas transit through Ukraine in 2020 will reduce by more than 20% compared to 2019 – to 65-70 bcm – because of the launch of TurkStream bypassing the territory of Ukraine; an increase in LNG supply to the EU; and significant gas reserves in Europe at the beginning of the year. **Oil transit will slightly increase** to 14 million tonnes following clean-up of the effects of organic chlorine contamination of the pipeline system in 2019.

Ukraine will move forward to the implementation of European energy legislation. In particular, the Ministry of Energy and Environment Protection will continue developing the concept of “green” transition until 2050. Relevant action plan is expected to be approved in September 2020.

The scenario for “green” energy transition is expected to include both economic and environmental components. The law on the introduction of “green” bonds in Ukraine is likely to be adopted,⁹⁸ seeking to reach three key objectives – energy supply, economic development and environmental protection.

In 2020, Ukraine will see further development of renewables (RES), making it possible to partially replace gas and coal and attract more than €4 billion in investment. The RES capacity will increase to 7.7 GW and will only include power stations with already established “green” tariff. The share of renewables in the country's generation (excluding large hydroelectric stations) is projected to reach 7%, compared to 4% in 2019.

Rapid development of renewables under the deficit of power maneuvering capacities will inevitably lead to the use of dispatch restrictions. Significant restrictions may apply to “Energoatom” – up to 3 GW, which will significantly increase the financial burden on consumers.

To create competitive environment for production and to reduce the cost of RES energy, it is planned to conduct “green” auctions in April 2020 in accordance with the applicable law,⁹⁹ which provides for the allocation of new RES capacities on a competitive basis (at the lowest electricity tariffs in the investment proposal). The government will continue its efforts to reach a joint position with RES producers concerning voluntary restructuring of the “green” tariff and setting clear auction quotas.

Qualitative development of nuclear power is impossible without the improved and economically justified tariff policy. **It is projected that NNEGC “Energoatom” will increase its share of electricity in the day-ahead market from 10% to 15%** and improve

⁹⁸ The draft law on amending certain legislative acts of Ukraine to facilitate attraction of investment and introduce new financial instruments. Registration No.2284, 17 October 2019, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67117.

⁹⁹ The Law on Amendments to Certain Laws of Ukraine on Ensuring Competitive Conditions for Generation of Electricity from Alternative Energy Sources.

its financial situation due to newly adopted amendments to the Law on the Electricity Market.¹⁰⁰

To improve “Energoatom” efficiency, the company’s reformation will continue, as it is the main prerequisite for attracting credit resources both for its operations and capital construction.

Particular emphasis will be placed on using the newest technologies to improve the efficiency and safety of operating units. Holtec International (USA) will continue working within the framework of the “Ukrainian Module Consortium” to implement a small modular reactor technology that will help in power maneuvering and RES balancing.

Fuel diversification aimed at reducing the risks of fuel supplies from Russia is also critical. The government will continue issuing permits for industrial use of Westinghouse fuel (the third unit of the Yuzhno-ukrayinsk NPP, followed by the the fifth unit of the Zaporizhzhya NPP).

A research will be made into the possibilities of using the existing raw material and technological base for domestic production of uranium and constructing the centralized storage of spent nuclear fuel (SNF). This will help to avoid financial costs associated with sending SNF to the Russian Federation.

Improving energy efficiency is one of key trends in green energy transition. It is expected that the Energy Efficiency Fund (established in 2019) will shortly become fully operational. To this end, as many as UAH 6.8 billion may be accumulated in cooperation with the International Financial Corporation to support condominiums. Also, 10 Ukrainian cities will be identified for implementing energy efficiency improvement pilots.

SOCIAL SECTOR

In 2020, the wellbeing of most Ukrainians is unlikely to improve. Pursuant to the IMF recommendations, the State Budget for 2020 was developed by the previous government, providing for very insignificant increases in social standards. According to the plans, the country’s economy will grow at the expense of consumption, that is, increases in household spending and cash transfers. The budget foresees a 3.7% reduction in real expenditure of the state, excluding the price factor: **this is the smallest percentage of public expenditure for the period of 2013-2020.**

Reducing the State and consolidated budget expenditure, including social spending, relative to GDP points at the reduction in the state’s share in total consumer spending, which limits the government’s ability to deliver quality public services and social guarantees to particularly vulnerable populations.¹⁰¹

Expenditure on the social sector is to be reduced by UAH 7.8 billion. According to the consolidated budget expenditure, the largest reduction compared to 2019 will apply to social protection (8.3% of GDP to 7%), health care (3.2% to 2.9%), and education (6.2% to 5.6%).

Reduction of expenditures on social protection and welfare is primarily linked to reduction of social benefits (the level of guarantees will reach minimum values): the new State Budget of Ukraine reduced the financial support for the payment of pensions, extras, pension raises and coverage of the deficit of the Pension Fund¹⁰² by 5.3% (from UAH 183 billion in 2019¹⁰³ to 173 billion in 2020¹⁰⁴) (increase in payments to pensioners and state employees is limited by the size of the budget revenue); as well as the size of housing subsidies (from UAH 55.1 billion to UAH 47.6 billion¹⁰⁵).

The key sectors responsible for human capital development – education and health care – are at the periphery of budget allocations. Comparison of budgeted amounts for these sectors in 2020 with actual figures for 2013 points at significant reductions (by 1.7% of GDP in education; by 1.3% of GDP in health care, and by 3.0% of GDP in social protection).

Increasing the minimum wage from UAH 4,173 to UAH 4,723 will provide additional tax revenue and reduce the number of persons in need of subsidies.

The State Budget for 2020 does not envisage an increase in the subsistence minimum to actual minimum, so one should not expect improvements in social standards.

The government secured in legislation a much lower size of the basic social standard than the one calculated based on current methodology, which does not take into account the depreciation of cash income and savings of citizens due to the high price inflation. This will reduce the purchasing power of the population (and hence the GDP formation) and lead to further deterioration of living standards and social protection, creating conditions for further impoverishment of the most vulnerable populations, in particular for those for whom pensions, and other types of social benefits and assistance are the main – and usually the only – source of existence.

¹⁰⁰ The Law on Amendments to the Law of Ukraine ‘On the Electricity Market’.

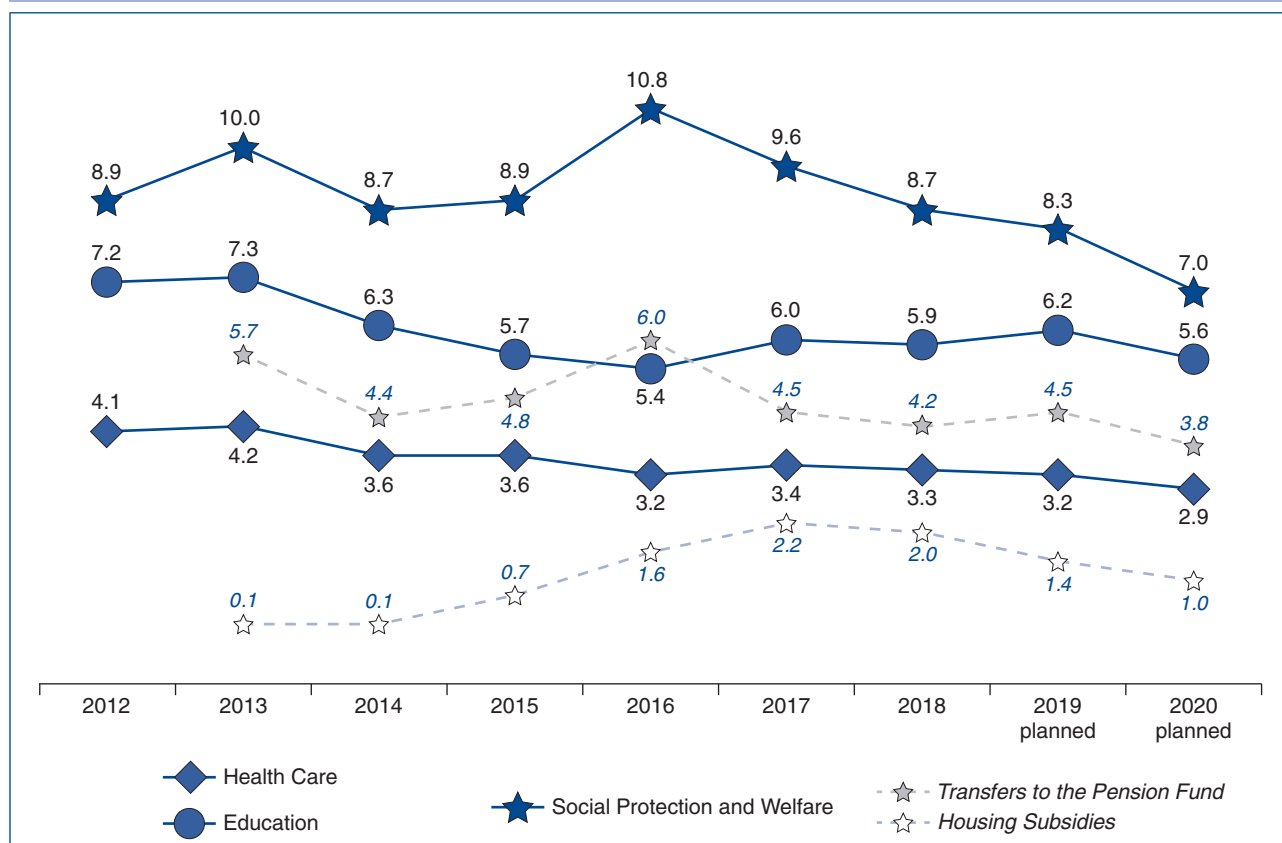
¹⁰¹ On the preparation of the Draft Law on the State Budget of Ukraine for 2020 for the first reading of (Reg. No.2000 of 15 September 2019). – The Committee on Budget, <http://budget.rada.gov.ua/fsview/75975.html>.

¹⁰² The deficit is likely to be further adjusted upward, because in order to reduce the PF’s deficit, either significant increase in the number of SSC payers or a significant increase in official wages is necessary.

¹⁰³ The Pension Fund budget was UAH 438 billion, including UAH 182 billion (or 41%) from the State Budget. The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.14 dated 16 January 2019 “On Approval of the Budget of the State Pension Fund of Ukraine”, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/14-2019-%D0%BF>.

¹⁰⁴ The Law of Ukraine “On the State Budget for 2020”.

¹⁰⁵ Ibid.

Dynamics of the consolidated budget expenditure by functional classification.
 % of GDP


The Cabinet of Ministers has been tasked to take “decisive steps” in 2020 to approximate the size of the subsistence minimum to its real value,¹⁰⁶ which can be estimated at UAH 4,251 with an appropriate adjustment of its size for the main social and demographic groups.¹⁰⁷ However, such a provision is rather declarative, especially given that the phrase “decisive steps” is rather judgemental and may be interpreted differently by different actors, thus violating the principle of legal certainty.

In addition, the Parliamentary Committee on Budget has recommended the Cabinet to consider including a “compromise” subsistence minimum of UAH 4.1 thousand in the 2020 budget. As Ukraine joined the International Labour Organisation’s conventions, it cannot ignore the need for setting real subsistence minimum any longer. In addition, the establishment of artificially low official subsistence minimum has been repeatedly challenged in courts.¹⁰⁸

If this level is included into budget, all social payments should increase drastically, although the government still has no money for that. Therefore, a simple solution was found – to change the formula, that is, to detach social benefits from the subsistence minimum.¹⁰⁹ **If this decision materialises, nothing will depend on the subsistence minimum any longer, and the government may budget a subsistence minimum of any size.**

The increase in payments to budget sector employees is limited by the size of the State Budget revenue.

The Cabinet of Ministers submitted two bills¹¹⁰ to the Parliament, suggesting to detach wages in the public sector from the subsistence minimum and to make payments “taking into account the financial capacity of the State and local budgets”. As stated in the explanatory note, “The draft was developed by the Ministry of Social Policy of Ukraine on its own initiative, taking into

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ The government approved a bill that will allow raising the subsistence minimum in the future. – The Government Portal, 11 December 2019, <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-yakij-dozvolit-v-podalshomu-pidvishchiti-prozhitkovij-minimum>.

¹⁰⁸ The court found the Cabinet’s actions in setting the subsistence minimum for 2019 illegal. – Kyiv District Administrative Court, <https://adm.ki.court.gov.ua/sud2670/pres-centr/news/830505/>.

¹⁰⁹ The Ministry of Social Policy proposed detaching more than 150 benefits from the subsistence minimum. – Business Censor, 11 October 2019, https://biz.censor.net.ua/news/3153464/minsotspolitiki_predlozilo_otvyazat_bolee_150_vyplat_ot_projitochnogo_minimuma.

¹¹⁰ Draft law on amendments to certain legislative acts of Ukraine on creating conditions for the increase of the subsistence minimum, No.2720 of 13 January 2020, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67852, and “On amendments to Section VI “Final and Transitional Provisions” of the Budget Code of Ukraine on creating conditions for the increase of the subsistence minimum, No.2721 of 13 January 2020, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=67853.

account the provisions of Objective 3.3. of the Action Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine”.¹¹¹

These bills stipulate changes to the transitional provisions of the Budget Code, according to which the Cabinet will be able to manually set salaries “taking into account the financial resources of the State and local budgets”, **without automatic indexation by raising the subsistence minimum**, for the following categories of employees:

- employees of institutions and organisations of certain sectors of the budget sphere;
- employees of the state bodies, public prosecutor’s offices, courts;
- servicemen, members of the rank and file and commanders.

Such innovation in the face of the state and local budget deficit may lead to setting of different salaries for different categories of workers and thus unreasonable differentiation of wages in the public sphere. For example, it is proposed to determine new salaries annually, depending on the budget capacity, and **effectively eliminate the ban on setting a minimum wage not lower than the subsistence minimum**, which violates the provisions of the Constitution and the Law “On the State Social Guarantees”.

There are also risks that low basic salaries of public sector employees will be “frozen”, as in the case of scholarships.¹¹² At the same time, the bill preserves the norm for the extra-budgetary sphere, according to which the minimum salary should be at least 50% of the minimum wage.¹¹³

The introduction of two approaches to determining basic salaries – for employees of the budgetary and extra-budgetary sectors – will lead to discrimination in the workplace, violating the right of citizens to equal pay for equal work. Moreover, the lack of criteria for determining basic salaries of the public sector employees will create difficulties in forming budget requests for the next year.

The Prime Minister agrees that the overall wellbeing of Ukrainians is far from great, as over 10 million of

them live below the poverty line and have income below the subsistence minimum. To improve the situation, the government needs an estimated UAH 140-150 billion, which it expects to find over the next 5 years.¹¹⁴ However, the head of government does not answer the question where to get this money.

One should not expect the increase in pensions: the minimum pension will only rise by UAH 131 – to UAH 1,769, which is a standard indexation. However, the reduction of budget financing of the Pension Fund deficit questions the automatic indexation of pensions.¹¹⁵ The Budget for 2020 includes an additional increase for pensioners over 80 years of age by UAH 400-1,100,¹¹⁶ having earmarked UAH 13 billion for this purpose. It is unclear how this extra pension will be paid – once or on monthly basis. From the viewpoint of most pensioners, this decision looks discriminatory.¹¹⁷

Labour migration is associated with medium- and long-term risks, which in the context of deteriorating demographic situation and population ageing, affects the financing of the Pension Fund, deprives Ukraine of its potential for economic growth and development, and reduces its attractiveness to investors due to the lack of manpower. Unlike its EU neighbours, participating in the common labour market and thus able to compensate labour shortages through positive labour migration, Ukraine cannot rely on such replacement of the lost labour resources. The lack of manpower creates budget deficits and shortage of funds for social programmes, health care, education, disability support and the like.

The State Budget for 2020 limits opportunities for the development of secondary education. Pursuant to the Ministry of Finance’s proposals,¹¹⁸ the government cancelled funding for schools with less than 40 (in rural areas - 20) students, and funding for grades 10 - 11 with less than 20 students, from the state educational subvention. The teaching rate has increased from 18 to 20 hours, while each class has to have no less than 15 and no more than 30 students.¹¹⁹

As a result of cancellation of the state educational subvention for rural schools with less than 20 students from 1 January 2020, these educational establishments

¹¹¹ Draft law on amendments to certain legislative acts of Ukraine on creating conditions for the increase of the subsistence minimum, No.2720 of 13 January 2020.

¹¹² The Ukrainian State Budget for 2020 does not envisage funds for raising scholarships. – ESPRESO.TV, 11 December 2019, https://espresso.tv/news/2019/12/11/ministerka_osvity_rozkazala_pro_stypendiyi_studentam_v_2020_roci.

¹¹³ With the minimum wage of UAH 4,723, this is UAH 2,360.

¹¹⁴ Honcharuk agrees that it is impossible to live on UAH 2,000. – 112.ua, <https://112.ua/ekonomika/goncharuk-soglasen-chto-na-prozhitochnyy-minimum-na-urovne-2-tys-grn-prozhit-nevozmozhno-509372.html>.

¹¹⁵ Made annually – 50% of inflation rate and 50% of the minimum wage growth.

¹¹⁶ Announced by the President in the “1+1” programme. – Slovo i Dilo, 12 December, <https://www.slovoidilo.ua/2019/12/12/novyna/polityka/zelenskyj-anonsuvav-pidvyshhennya-pensij-lyudej-starshe-80-rokiv>.

¹¹⁷ According to the UkrStat, there are 1,687 pensioners aged 80+ living in Ukraine.

¹¹⁸ The Ministry of Finance proposals, letter No.07010-04-3/19654 of 31 July 2019, http://auc.org.ua/sites/default/files/sectors/u-137/1378215-blank_mfu_vyhidnyy_34920.pdf.

In addition to proposals regarding higher education and science, the Ministry of Finance proposes an algorithm aimed at significant savings in the field of general secondary education. The need for that emerged following the Cabinet’s decision to increase teacher salaries.

¹¹⁹ Currently, the minimum acceptable number of students in the class is 5.

will be maintained at the expense of local budgets. It should be noted that the budget year does not concur with the academic year (2019-2020). Therefore, the school network optimisation should be planned as appropriate during the summer holidays.

Raising of teaching load from 18 to 20 hours is contrary to the Law of Ukraine “On General Secondary Education” and requires appropriate overtime compensation to teachers from the State Budget; it cannot be justified by the general increase in wages. As estimated by the Trade Union of Education and Science Workers of Ukraine, these initiatives will lead to a reduction of 44 thousand teachers,¹²⁰ as well as salary cuts for those who remain in schools, deterioration of their working conditions, increased workload, and decline in the quality of education along with disruption of educational process. In fact, the Ministry of Finance of Ukraine assumes full political responsibility for the closure of general secondary schools and significant reduction of schoolteachers.

The social implication of this “reform” goes far beyond the reduction of schools and teachers. In practice, it is about the liquidation of “unpromising” villages, followed by the disappearance of villages as such. Another issue is the functioning of educational institutions in mountainous areas with remote villages, which implies serious problems for local students concerning school access. This will further reduce the already low level of education in Ukraine.

Proposals of the Ministry of Finance of Ukraine to improve the efficiency of budget spending in the sphere of education and science:

- increasing teachers' salaries only with simultaneous reduction of their number;
- developing schedules for optimisation of small-size schools in each region (MoES jointly with oblast state administrations);
- terminating funding of schools (other than primary) with less than 40 students and funding of educational process in grades 10-11 (12) with less than 20 students from the state educational subvention starting from 1 January 2020;
- increasing a teacher's workload from 18 to 20 hours;
- increasing an estimated maximum students number per class rate in calculating the educational subvention for rayons and united territorial communities by 2 points;
- reviewing the existing pay conditions for teaching staff to optimise salary increases, allowances and extras;
- reviewing approaches to the formation of a hub school network; developing a network of hub schools through financial incentives, including by priority channelling of capital costs to these schools provided the optimisation process fulfilment;
- introducing mandatory retirement of teachers after reaching retirement age or contracting.

Health reform was identified as one of the priorities for 2020. In line with to Article 5 of the Law of Ukraine “On State Financial Guarantees on Medical Services to the Population”, the amount of the State Budget funds allocated for the implementation of the medical guarantees programme should be no less than 5% of GDP. However, according to the Ministry of Finance calculations, the volume of expenditure in the consolidated health care budget for 2020 will amount to only UAH 131.8 billion, or 2.9% of GDP.

In 2020, the government intends to focus on building an effective health care system¹²¹ (estimated at UAH 1.9 billion). The budget includes funds for the purchase of 470 ambulance cars and for opening of 25 new Emergency Rooms with modern equipment. The funding of Affordable Medicines programme tripled from UAH 1 billion in 2019 to UAH 3.2 billion in 2020. UAH 9.7 billion is earmarked for the procurement of drugs (UAH 6.4 billion in 2019). The government will also spend UAH 1.09 billion on the treatment of Ukrainians abroad (UAH 689 million in 2019). However, out of UAH 72 billion for the medical guarantees programme, 19 billion was allocated to the primary tier and 14 billion – on medical subventions for three months, January to March. Therefore, over the next nine months, the second tier of the health system will only have UAH 39 billion¹²² at its disposal. In other words, starting from 1 April, the government will face a total underfunding of institutions working under the “money follows the patient” model.

The procedure for realisation of the state guarantees on provision of secondary (specialised) care and tertiary (highly specialised) outpatient and inpatient care, emergency and palliative care and medical rehabilitation, as well as lists and volumes of health services and medicines, covered by the State Budget, have not been determined for 2020. Also unsettled remains the cost of services for these types of medical care, while planned expenditures for 2019 on the pilot project for realisation of the state guarantees on public health care under the medical guarantees programme for outpatient secondary (specialised) care were not carried out during that year, thus creating risks and possible problems with the financial security of certain health facilities.

Reduction of social obligations and of entire social sphere can produce significant challenges and threats for many strategically important areas, including the effectiveness of human and social capital formation, macroeconomic development and possibility of Ukraine's

¹²⁰ The trade union expresses its resolute protest! – The Trade Union of Education and Science Workers of Ukraine, 14 September 2019, <https://pon.org.ua/novyny/7244-profspilka-poperedzhaye-kozhen-10-vchitel-mozhebuti-skorocheniy.html>.

¹²¹ Pursuant to the Law of Ukraine “On State Financial Guarantees on Medical Services to the Population”. – The Ministry of Health, 5 November 2019, <https://moz.gov.ua/article/news/bjudzhet-moz-ukraini-2020-prioriteti->

¹²² The Law of Ukraine “On State Budget for 2020”.

full-scale European integration. The actual rejection of a socially oriented model in Ukraine will lead to deterioration in the standard and quality of life of larger parts of society.

The lack of unity within the ruling team along with continued policy for dramatic reduction of social expenditure from the budget and extra-budgetary funds, as well as new socio-economic reforms announced by the government, not only prevent the implementation of adequate policies and deprive the state institutions of resources for development, but also pose risks for preserving the model of a social state as enshrined in the Constitution of Ukraine.

HUMANITARIAN POLICY

In 2020, the government's humanitarian policy will be carried out in the settings and under the influence of several domestic and international processes.

First, it is the ongoing Russian hybrid aggression against Ukraine, which includes a powerful humanitarian component implemented via information, socio-cultural and religious channels.

Second, this year marks the 75th anniversary of the end of World War II. The anniversary refreshes the past with its traumatic experience, raises questions about the role, particularly of the European states, in unleashing war and their contribution to the defeat of Nazism. These issues are currently very sensitive because of Russia's efforts to monopolise victory on the one hand, and because of reinterpretation of the course and results of that war and the Yalta-Potsdam system of international relations by the members of former socialist camp on the other. These processes also affect Ukraine – its internal disputes linked to different perception of WWII events by regional communities, and its external relations with neighbours.

Third, local elections in Ukraine will take place in October 2020. One can easily predict that just like in the 2019 election campaigns, there will be an active use and politicisation of the language issue, ethnic and church/religious affiliation and socio-cultural orientations of individual citizens, local communities and national minorities.

All these events and related problems will overlap with still unfinished organisational restructuring and

staffing of the system of state humanitarian policy, thus significantly complicating its formation and implementation, especially with regards to information policy, historical memory and state-church relations. Additional (if not critical) difficulties may arise in the event of division of the Ministry of Culture, Youth and Sports (MCYS) into several separate ministries.

The above-mentioned staffing presents a peculiar problem, as the competitions for certain executive positions in the MCYS institutions create an impression that the leadership is trying to attract not so much professional as loyal performers for activities, initiated by the Ministry.¹²³ This situation creates the risks of de-professionalisation of institutions on the one hand, and (partially) deprives the MCYS of the support of relevant professional communities on the other. Moreover, in the context of freedom of conscience and ethnic policy, the Ministry may lose support of religious organisations and/or organisations of national communities living in Ukraine.

These circumstances make it difficult to accomplish the President's call to abandon the rash rhetoric in information and humanitarian discourse and to "speak calmly".¹²⁴ At the same time, they require a clear and transparent policy, broad communication and timely information for the public about the goals and intentions of the government, as well as about specific measures and specific content that state actors enclose in the complex concepts of humanitarian sphere.

For example, the intention of the new UINR director "to make the official memorial policy in Ukraine more prudent and liberal, and the institution not to be perceived as an agitation, ideology or propaganda outlet, but as a handy tool for citizens to promote public dialogue and to strengthen a healthy identity"¹²⁵ not only raises questions about the definition of a "healthy identity", but may also run into strong resistance from both political forces and active, patriotic parts of society – as it already happened with attempts to involve the UOC-MP in peacekeeping activities.¹²⁶

The new ruling team places a significant emphasis on identity. One of the key tasks of the MCYS set forth in the Cabinet's Action Programme is Goal #1: "Achieving conditions, in which *"citizens of Ukraine feel their affiliation to a single Ukrainian cultural space"*. The performance indicator for this goal is called the *"Identity*

¹²³ See, for example: Horyevoy D. How the new government appoints "own people" to official positions. – Glavkom, 13 January 2020, <https://glavkom.ua/columns/dmytrogorevoy/yak-nova-vlada-priznachaje-na-derzhavni-posadi-svojih-lyudey-52244.html>.

¹²⁴ While attending the Unity Forum in Mariupol on 30 October 2019, President Zelenskyy described Ukraine's information field as "mine studded" and added the following: "In addition to fakes and manipulations, we see anger, aggression and rhetoric full of hatred. In my opinion, all of us – entire society – need to take a deep breath and talk quietly". See: Crimea missing in major media, the Donbass is only mentioned in the context of war. – Zelenskyy. – Detector Media, 30 October 2019, <https://detector.media/infospace/article/171982/2019-10-30-krim-vidsutnii-u-velikikh-zmi-a-pro-donbas-zgaduyut-lishe-v-konteksti-viini-zelenskii>.

¹²⁵ What waits for UINR. Express dialogues with the candidates. Exclusive. – Istorychna Pravda, 20 November, 2019, <https://www.istpravda.com.ua/columns/2019/11/20/156576>.

¹²⁶ Horyevoy D. War and peacekeeping by the UOC-MP: what Serhiy Syvokho, the advisor to the NSDC Secretary, have forgotten? – Radio Svoboda, 25 January 2020, <https://www.radiosvoboda.org/a/30396219.html>.

Index”, which is defined as “citizens’ sense of belonging to Ukraine while preserving their ethnic, religious and cultural diversity”.¹²⁷

If the goal itself is perfectly reasonable, then “preserving... diversity” now looks quite problematic, given the aforementioned conditions of hybrid warfare and regionally localised differences between communities, including religious and socio-cultural ones, as well as differences in historical memory, which will be actively used this year.

There are reasons to expect certain complications in state-church and inter-denominational relations. This is evidenced by the increasing number of conflicts and escalations in the Orthodox communities over the change of jurisdiction; tense relations between the OCU and the UOC-KP, which seeks to restore its legal status and influence; refusal of the UOC-MP to change its name, and the like. Meanwhile, hierarchs appeal to the government demanding to support their position,¹²⁸ while attempts to settle disputes, including in courts, are complicated by imperfection of the relevant legislation.¹²⁹

The continuing absence of the Concept of State Ethnic Policy, the laws on indigenous peoples and national minorities, on the procedure of use of languages of indigenous peoples and national minorities may negatively affect the situation of ethnic minorities and inter-ethnic relations.

Quite debatable are draft laws proposed by the MCYS. For example, the draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Ensuring National Information Security and the Right to Access to Reliable Information” (the notorious disinformation bill) raised a strong wave of criticism from both domestic and international media community and human rights organisations. It is clear that regulation in media sphere is necessary, especially since the experts predict the ever-increasing use of false information (fakes), particularly in social media. Therefore, members of the media community put forward many alternative proposals

for the protection of the information space, however, it seems that the bill’s authors in the MCYS have no intention to consider them.¹³⁰

Many issues in the content, activities and means of the new government’s humanitarian policy could have been easily removed from public discourse if the long-promised programmatic document – *the State Humanitarian Strategy* – was presented to the public. The delay in its development and adoption, as well as some public discussions involving new members of the legislative and executive branches, may suggest that there is no common, agreed vision of the ways of achieving the humanitarian policy goals, set out in the Government’s Action Programme. This situation “sentences” the ruling team to solving purely tactical tasks at best and to managing the humanitarian sphere by responding to isolated external challenges. In the worst-case scenario, it will be “doomed” to prove endless explanations about the reasons of possible failures.

In general, the available documents, as well as statements of the leaders and spokespeople of the MCYS and its institutions, suggest that the government has set a course towards the liberalisation of its humanitarian policy, in particular, towards the formation of a political nation and departure from its ethnically accentuated meanings,¹³¹ initiation of a real *dialogue* in the society about complex issues and promotion of critical thinking;¹³² popularisation of heroes and events that unite society,¹³³ shift in language policy from *prescription* to encouragement along with promotion of the state language and motivation to use it.¹³⁴

Some of these goals and objectives are relevant and requested by the society, others look debatable. However, judging from the current staffing policy of the new ruling team, the lack of communication with professional communities, NGOs and the public at large, and the lack of proper coordination, it will be very difficult to attain these goals, especially given the challenges outlined above.

¹²⁷ The Cabinet of Ministers of Ukraine Action Programme, <https://program.kmu.gov.ua/meta/ukrainci-vidcuvaut-svou-prinaleznist-do-edinogo-ukrainskogo-kulturnogo-prostoru>.

¹²⁸ See, for example, the statement of the Primate of the OCU CCU Metropolitan Epiphanius: “... the previous government treated church with more responsibly; now we also have good relations with the Ukrainian authorities, there is no interference, but sometimes there is also no assistance and support on the ground.” See: The first test of the Orthodox Church of Ukraine and confrontation with Russia: big interview with Metropolitan Epiphanius. – Telekanal Pryamiy, 6 January 2020, <https://prm.ua/pershi-viprobuvannya-pravoslavnoyi-tserkvi-ukrayini-ta-protistoyannya-z-rosiyeyu-velike-interv-yu-z-mitropolitom-epifaniyem/?fbclid=IwAR0lhrWqhfqTcDRVezSR44XJg6KddAauwZObN8rTnXyvcvTWSGQSusc83p-E>.

¹²⁹ It primarily refers to the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Subordination of Religious Organisations and the Procedure for State Registration of Religious Organisations with Legal Entity Status” of 17 January 2019.

¹³⁰ See, for example: Lihachova N. Reversing won’t help. We need to sew a new one. Once again about the disinformation bill. – Detector Media, 2 February 2020, <https://detector.media/blogs/article/174417/2020-02-02-perelitsovka-ne-pomozhet-nado-shit-novyi-eshche-raz-pro-zakonoproekt-o-dezinformatsii>.

¹³¹ See: What waits for IINR. Express dialogues with the candidates. Exclusive.

¹³² First press conference of Anton Drobovych, the new director of IINR. – Istorychna Pravda, 23 December, <https://www.istpravda.com.ua/short/2019/12/23/156776>.

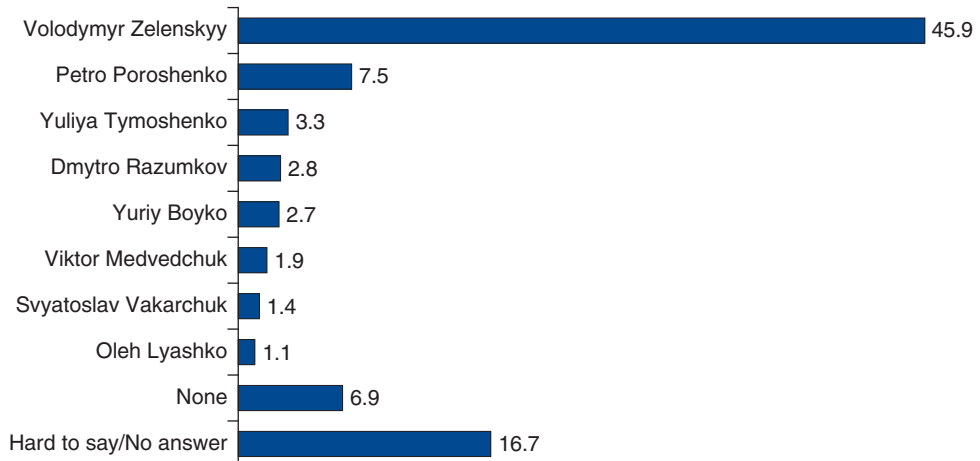
¹³³ Verhelis O., Konstantynova K.: Volodymyr Borodyansky and the ministry of critical thinking propaganda. – Dzerkalo Tyzhnya, 29 November 2019, https://dt.ua/interview/volodimir-borodyanskiy-i-ministerstvo-propagandi-kritichnogo-mislennya-331392_.html.

¹³⁴ Tetyana Monakhova. The State Language Ombudsman: Preconditions must be put in place for learning Ukrainian for us to avoid fines. – Ukrinform, 16 December 2019, <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2837945-tetana-monakhova-upovnovazena-iz-zahistu-derzavnoi-movi.html>.

PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2019¹

Which Ukrainian political figure would you call a politician of 2019?*

% of respondents

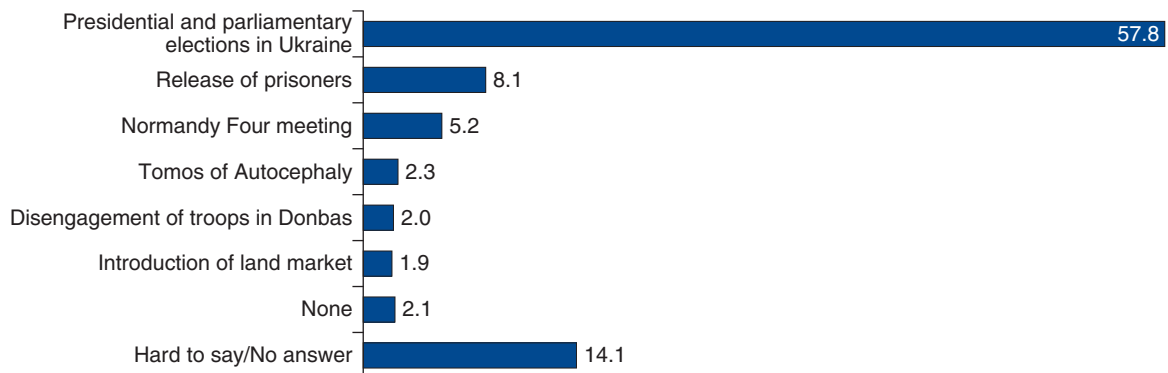


December 2019

* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Answers presented are those given by over 1% of respondents.

Which political event in Ukraine would you call the event of 2018?*

% of respondents

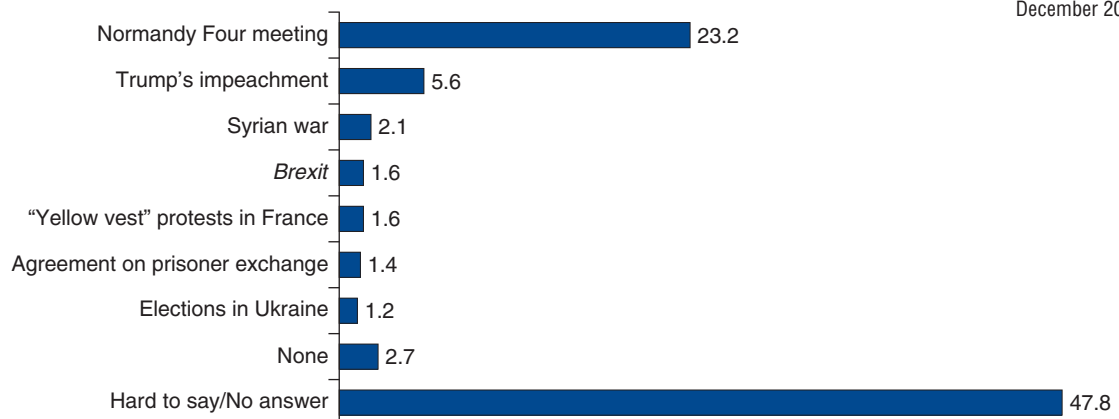


December 2019

* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Answers presented are those given by over 1% of respondents.

Which global political event would you call the event of 2018?*

% of respondents

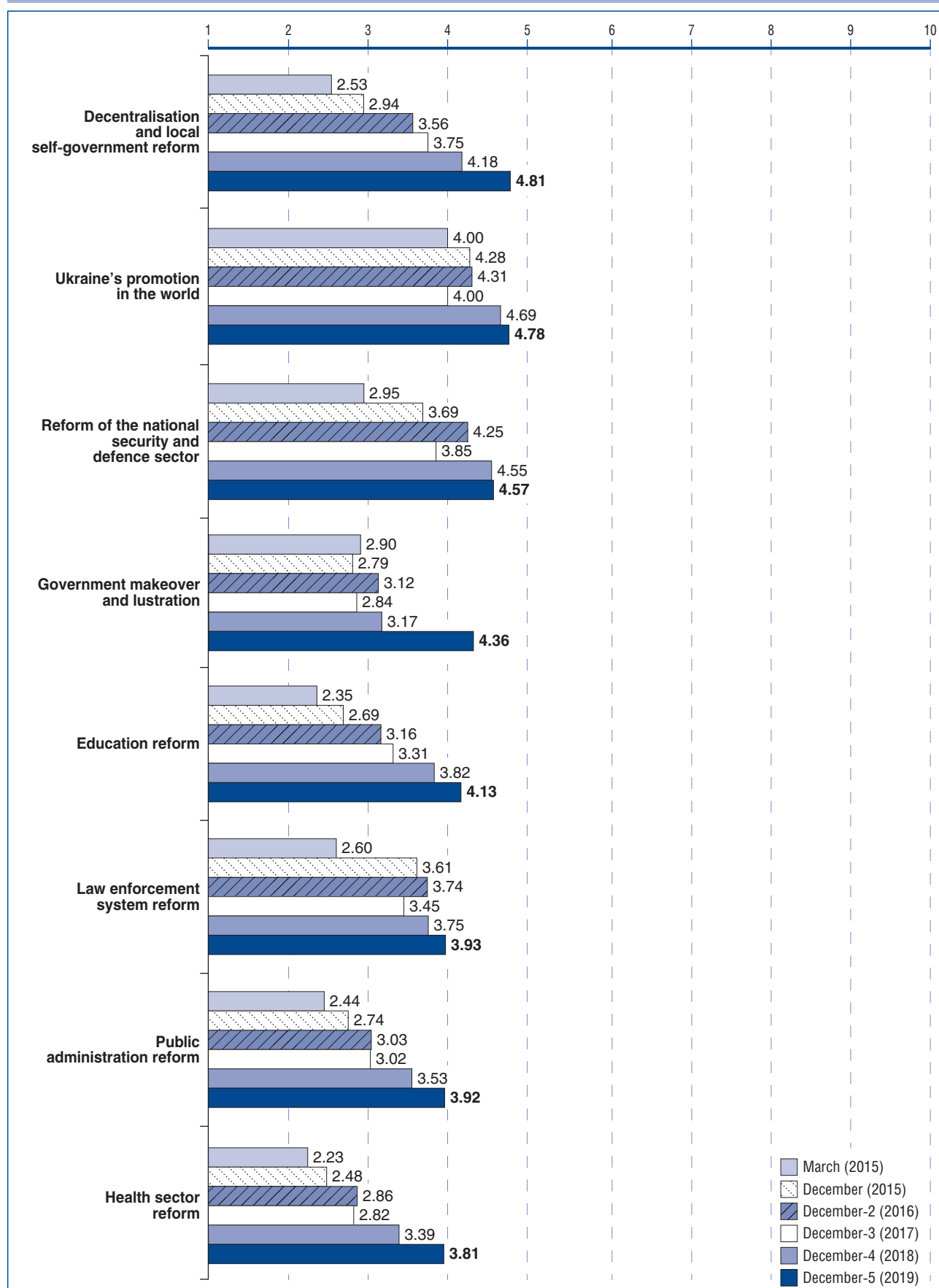


December 2019

* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Answers presented are those given by over 1% of respondents.

¹ This material presents the results of sociological studies conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre independently: on **6-12 March**, **6-12 November** (marked in diagrams and tables as November-2), **18-24 December** (marked in diagrams and tables as December) **1-7 November** (marked in diagrams and tables as November-3) and in cooperation with Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation: on **14-22 November** (marked in diagrams and tables as November), **16-20 December 2016** (marked in diagrams and tables as December-2), **15-19 December 2017** (marked in diagrams and tables as December-3) and **19-25 December 2018** (marked in diagrams and tables as December-4) and **13-18 December 2019** (marked in diagrams and tables as December-5). All surveys were conducted in all regions of Ukraine with the exception of Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. In each survey, there were over 2,000 respondents aged from 18 y.o. Theoretical error of each sample does not exceed 2.3%.

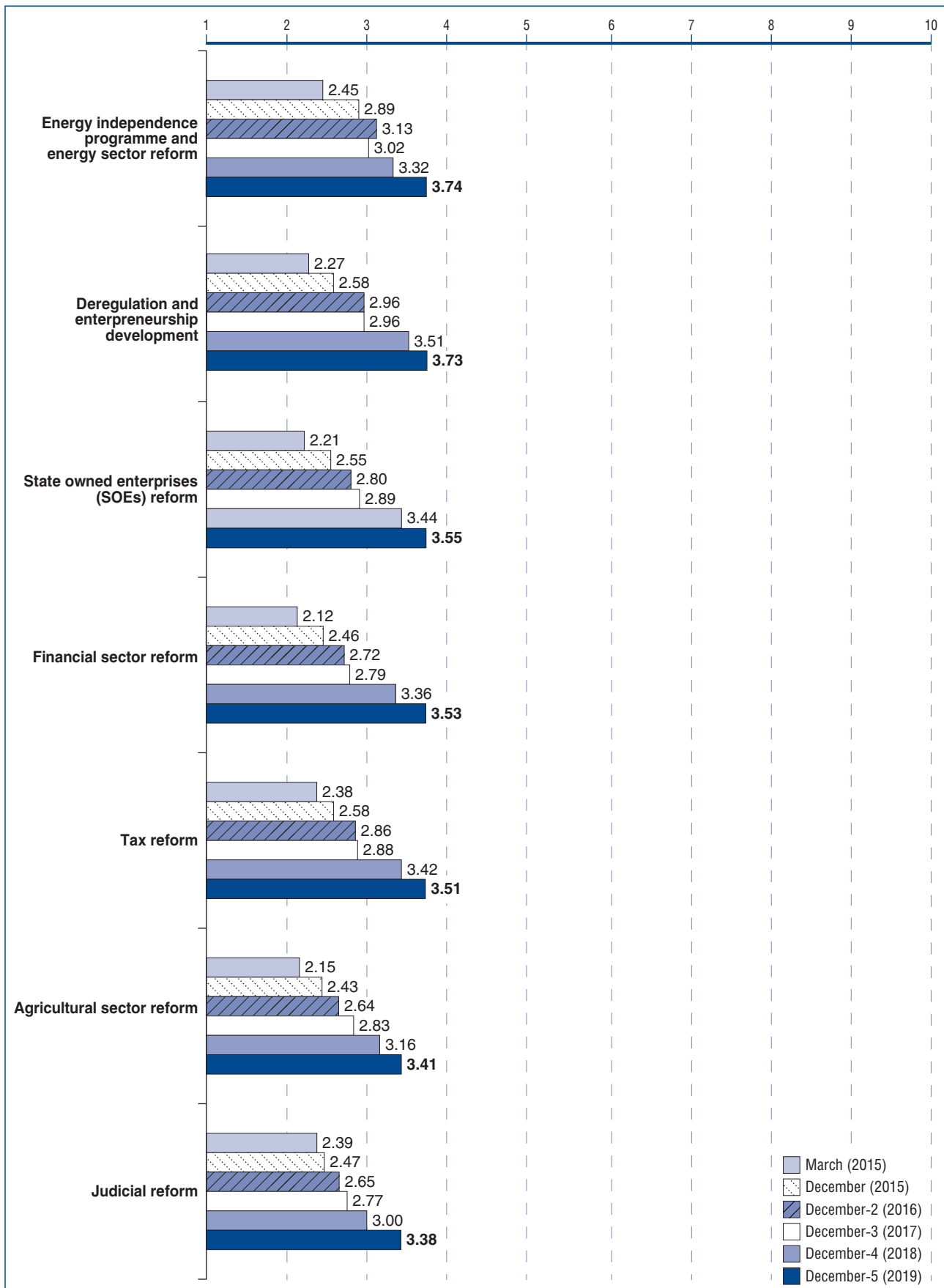
Assessment of Ukraine’s reform progress and actions of authorities in different areas*, average score



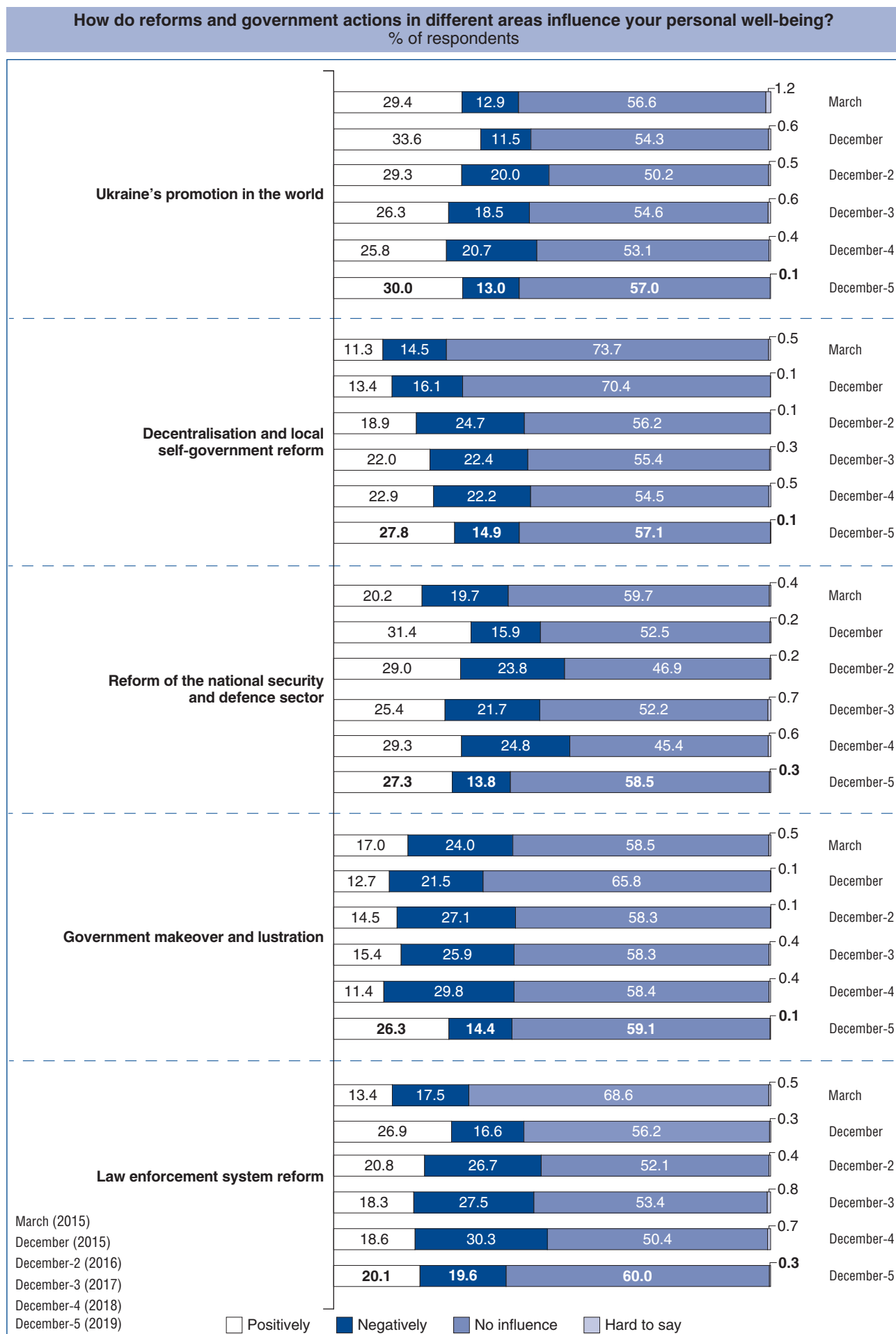
*On the 10-point scale from 1 to 10, where “1” means no or almost no reforms, and “10” that reforms are being implemented with maximum success.

Assessment of Ukraine's reform progress and actions of authorities in different areas*, average score

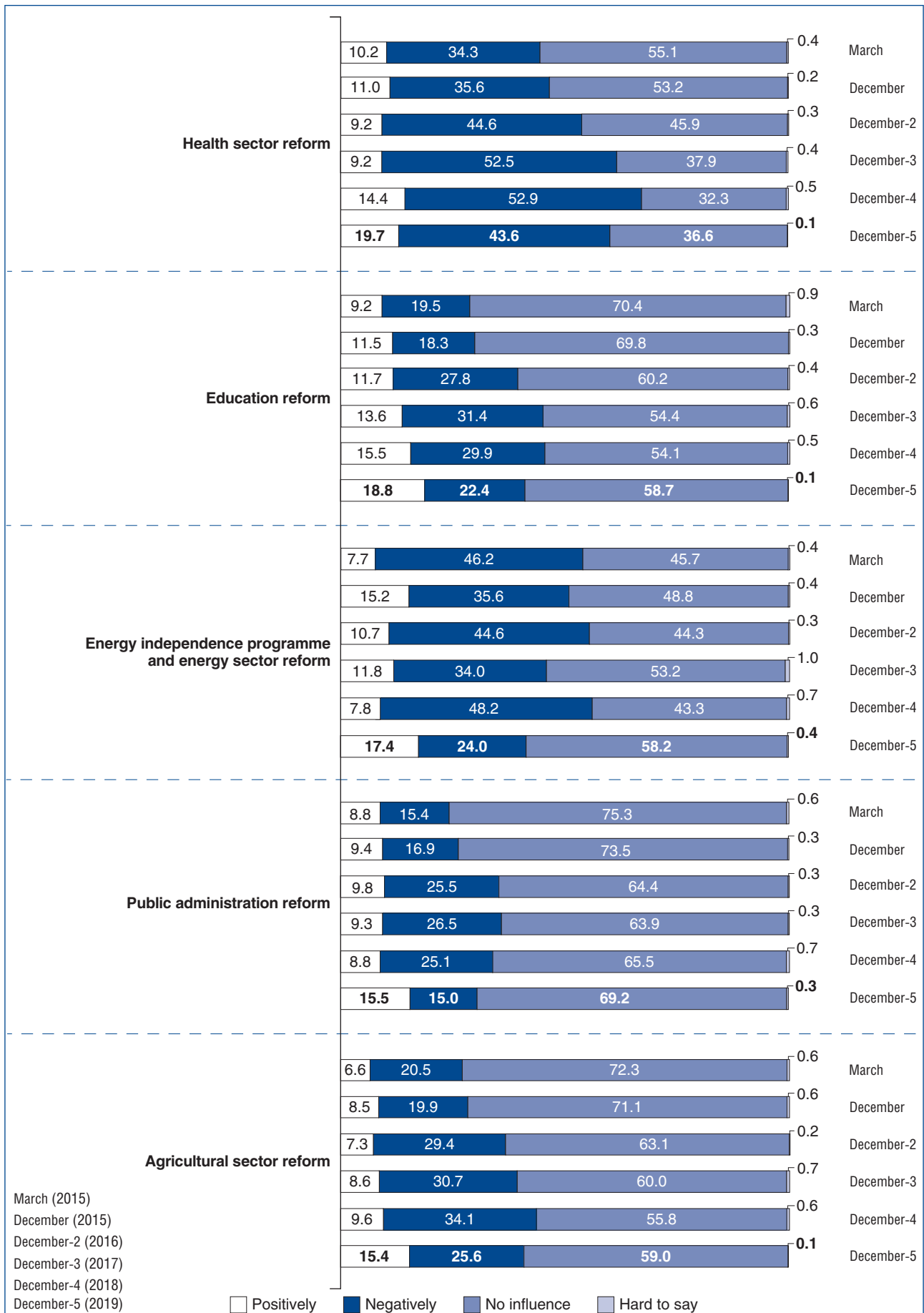
(continued)

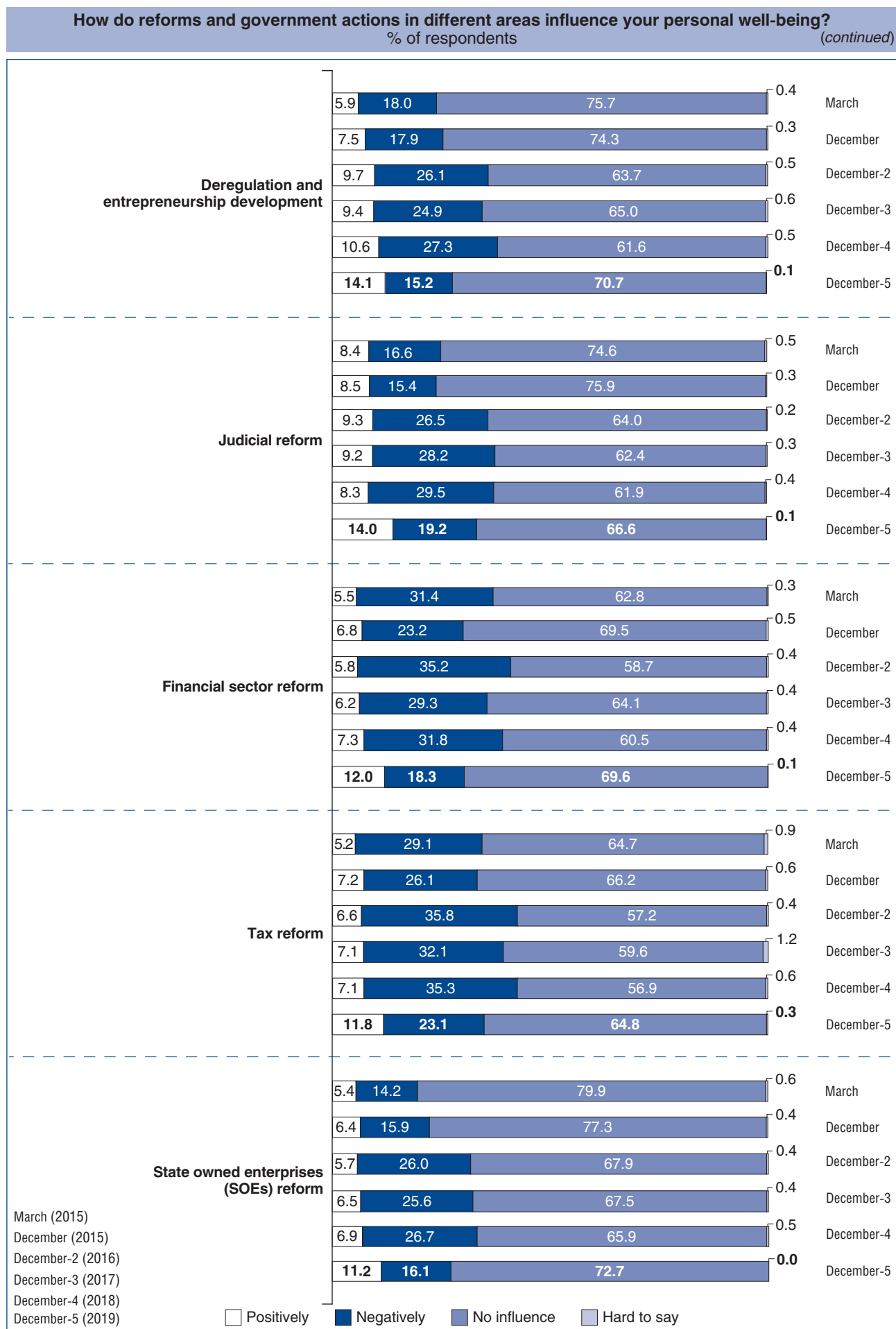


*On the 10-point scale from 1 to 10, where "1" means no or almost no reforms, and "10" that reforms are being implemented with maximum success.

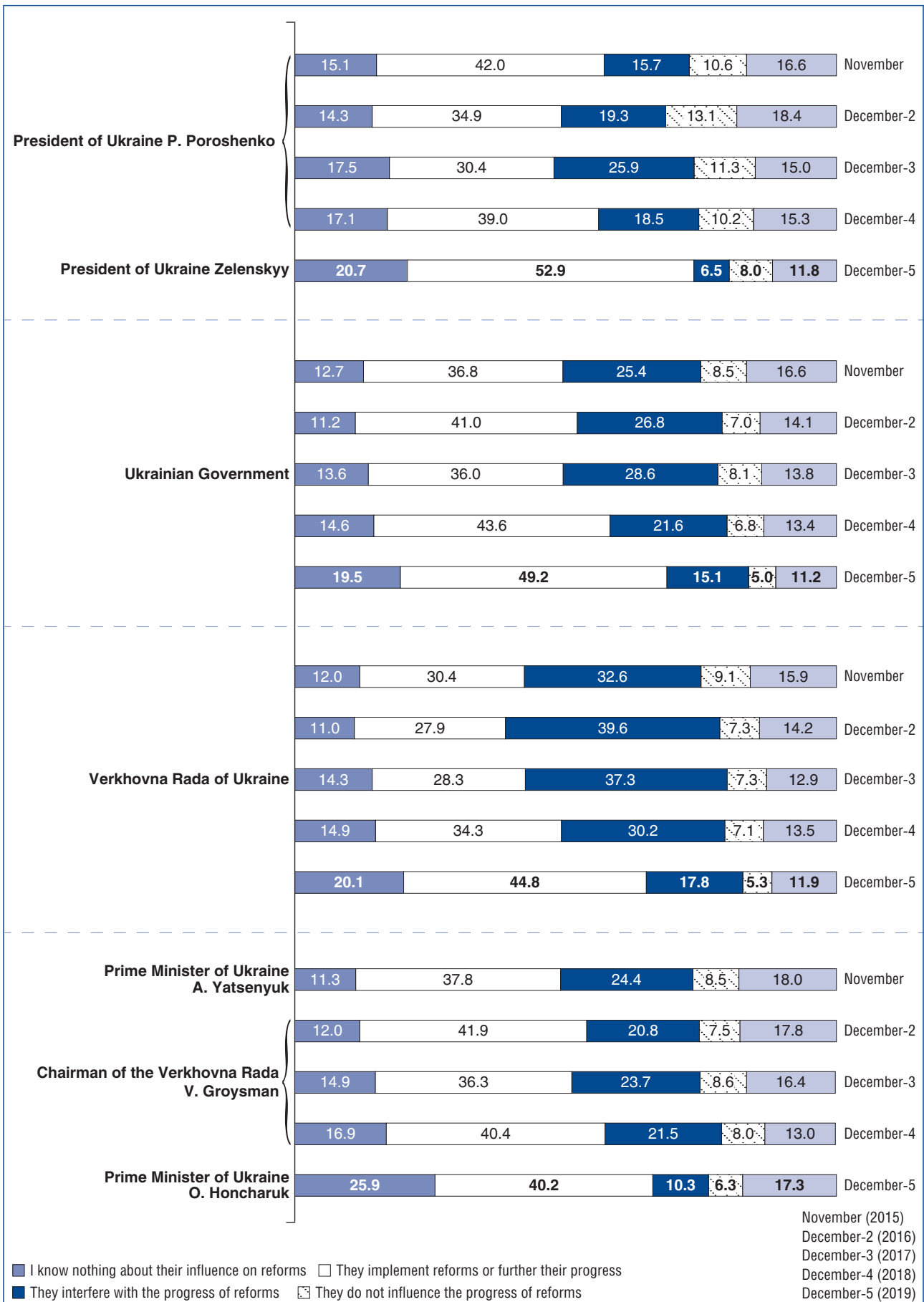


How do reforms and government actions in different areas influence your personal well-being?
 % of respondents (continued)

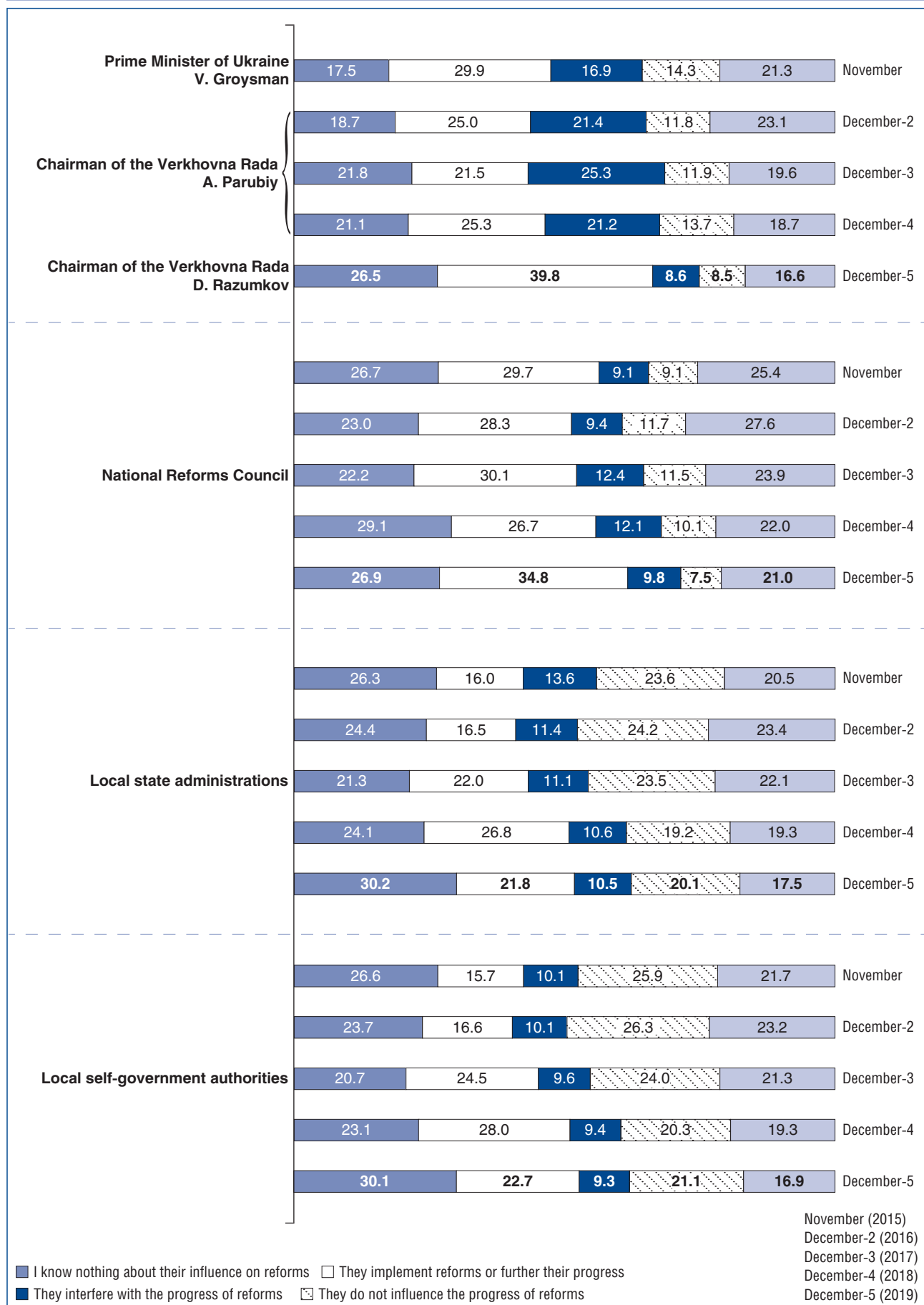




Actions of which authorities and politicians facilitate reforms, or hamper reform goals?
% of respondents



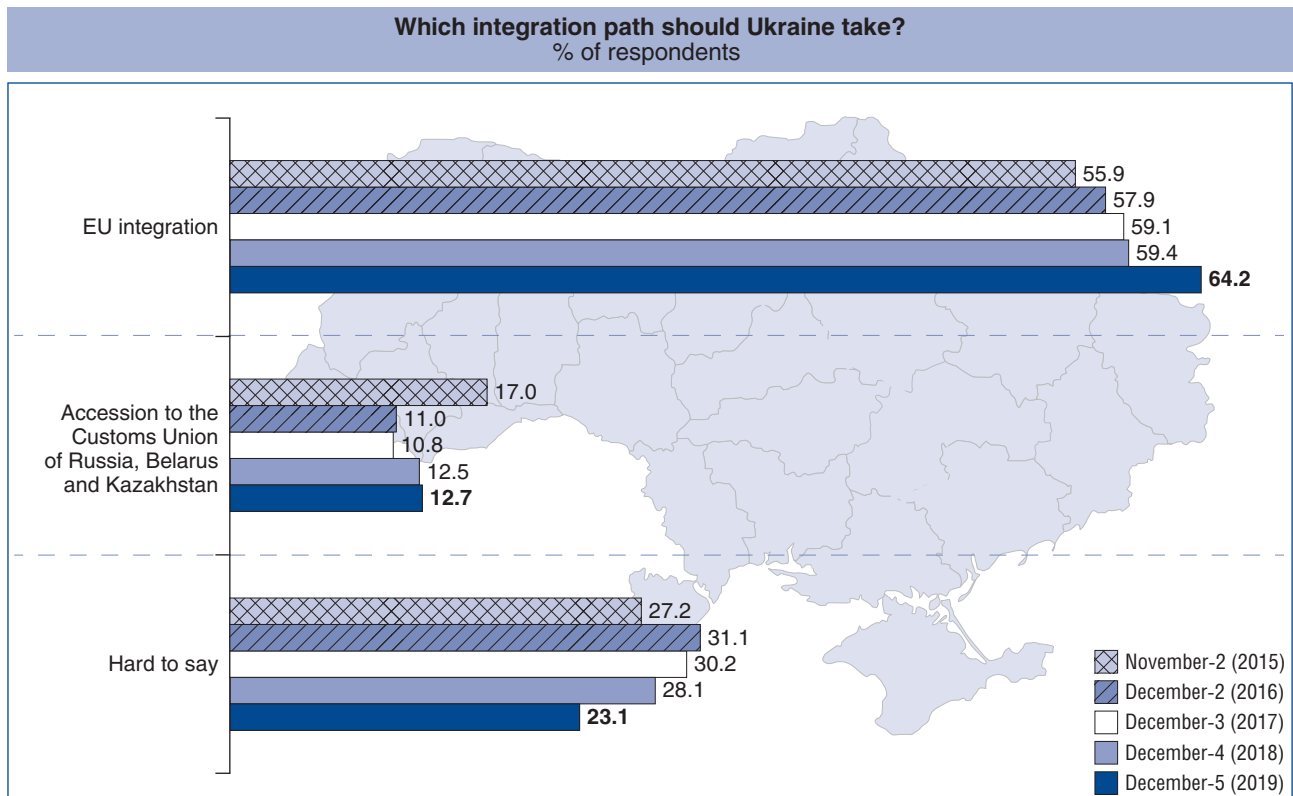
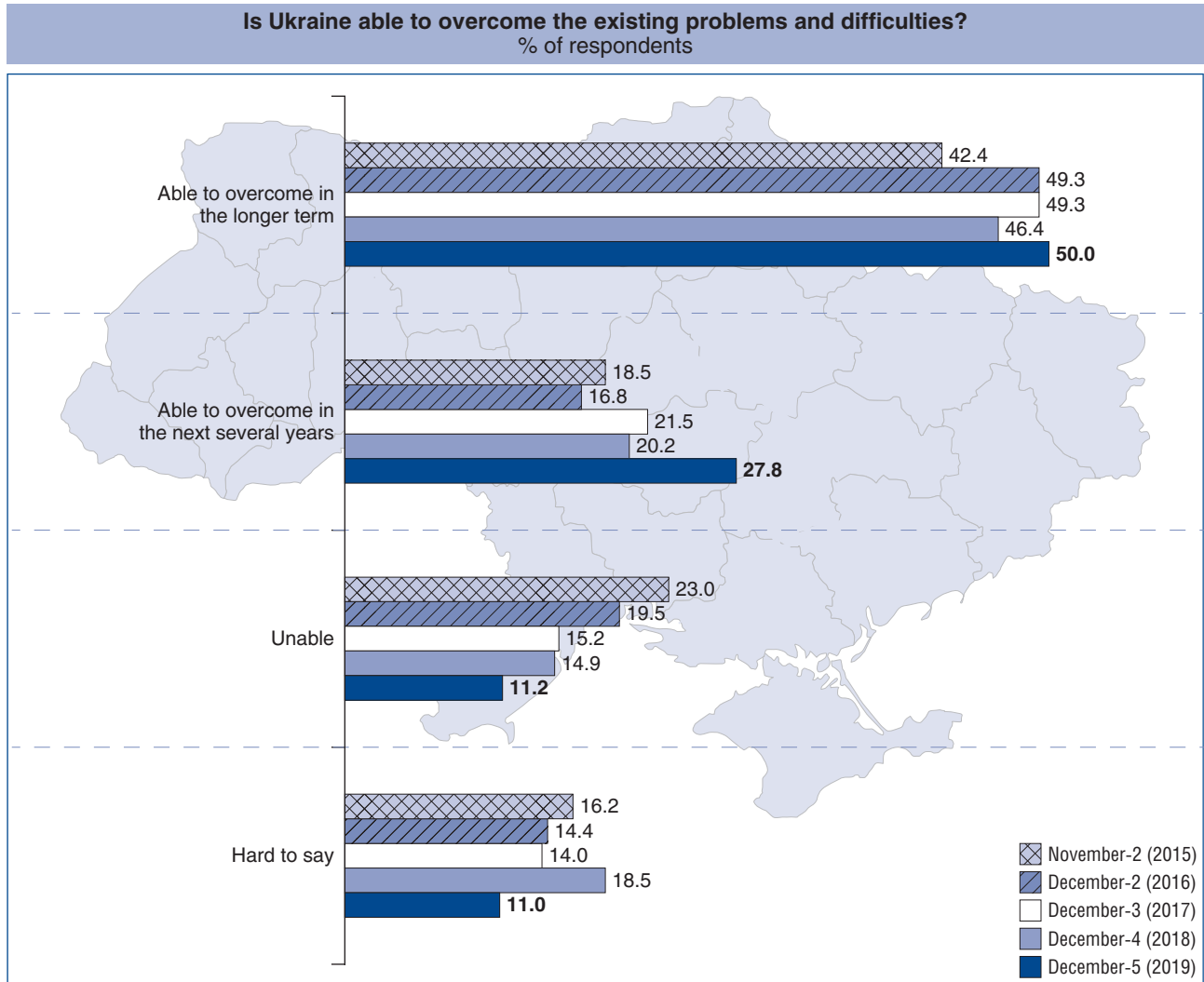
Actions of which authorities and politicians facilitate reforms, or hamper reform goals?
 % of respondents (continued)



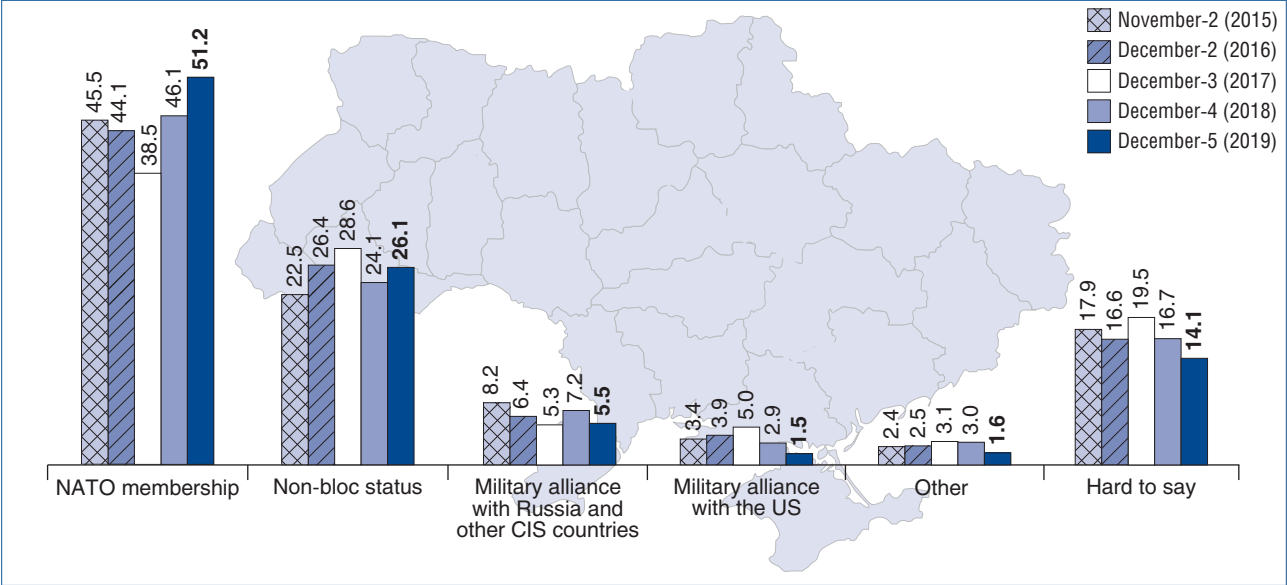
How have the following areas in Ukraine changed over the past year?
% of respondents

	Changes for the better				Changes for the worse				No change				Hard to say				Balance*			
	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)
Ukraine's international image	27.4	24.0	32.3	30.8	32.0	34.5	28.1	20.9	27.0	27.7	27.8	37.5	13.6	13.8	11.9	10.8	-4.6	-10.5	4.2	9.9
Country's defence capacity	39.8	38.9	40.9	30.6	21.3	21.3	24.5	14.5	25.8	25.6	21.4	43.8	13.1	14.1	13.2	11.1	18.5	17.6	16.4	16.1
Citizens' attitude towards government	2.4	3.7	4.2	19.9	72.4	68.9	64.8	25.3	17.3	20.7	23.6	44.4	7.8	6.8	7.4	10.3	-70.0	-65.2	-60.6	-5.4
Relations between nations	15.9	13.4	17.4	18.8	23.6	30.5	29.7	14.6	46.1	42.6	40.1	54.4	14.4	13.6	12.9	12.2	-7.7	-17.1	-12.3	4.2
Government's treatment of citizens	2.8	4.2	4.8	17.7	58.9	59.9	59.2	23.8	29.0	27.4	28.1	49.2	9.2	8.5	7.9	9.3	-56.1	-55.7	-54.4	-6.1
Freedom of speech	11.7	11.8	11.0	14.7	30.4	36.9	38.1	19.8	48.8	43.9	43.1	58.2	9.1	7.4	7.8	7.3	-19.4	-25.1	-27.1	-5.1
Overall situation in the country	3.1	3.8	5.4	14.1	73.4	69.3	67.0	29.3	17.0	18.8	22.0	47.0	6.5	8.1	5.6	9.5	-70.3	-65.5	-61.6	-15.2
Education	4.9	7.6	13.9	13.4	36.4	42.3	38.9	25.5	43.4	38.4	32.9	46.3	15.3	11.8	14.3	14.7	-31.5	-34.7	-25.0	-12.1
Democracy	10.8	9.4	10.1	13.0	31.8	37.9	39.7	17.8	45.8	44.4	41.6	61.5	11.6	8.3	8.6	7.7	-21.0	-28.5	-29.6	-4.8
Citizens' confidence in the future	2.2	3.6	3.9	12.6	73.9	67.5	65.1	35.6	16.3	21.0	23.9	42.2	7.6	7.9	7.0	9.5	-71.7	-63.9	-61.2	-23.0
Stability	2.1	2.9	4.2	12.1	75.0	71.8	67.4	32.5	16.1	19.5	22.8	47.0	6.7	5.8	5.6	8.4	-72.9	-68.9	-63.2	-20.4
Healthcare	3.6	4.6	9.1	11.2	53.6	61.3	57.3	45.7	35.9	26.9	26.2	37.2	6.9	7.2	7.3	6.0	-50.0	-56.7	-48.2	-34.5
Observance of civil rights and freedoms	8.1	8.1	8.9	10.5	32.5	39.2	39.4	18.4	46.5	40.1	41.5	58.4	13.0	12.5	10.2	12.7	-24.4	-31.1	-30.5	-7.9
Civil servants' compliance with the law	5.9	4.9	7.9	9.8	43.2	46.8	44.0	22.8	36.9	33.4	34.5	54.7	14.0	14.9	13.6	12.8	-37.3	-41.9	-36.1	-13.0
Economic situation in the country	3.6	4.1	6.4	9.7	77.0	71.8	67.6	27.5	15.9	20.2	23.0	57.8	3.4	3.9	3.0	4.9	-73.4	-67.7	-61.2	-17.8
Labour remuneration	3.4	14.7	7.4	9.7	54.5	48.9	58.4	30.6	34.3	26.9	26.7	50.2	7.8	9.5	7.5	9.4	-51.1	-34.2	-51.0	-20.9
Your family's welfare	3.5	4.6	7.0	8.0	73.0	63.1	59.2	30.6	20.5	29.4	30.9	58.5	3.0	2.8	2.9	2.9	-69.5	-58.5	-52.2	-22.6
Pension provision	3.9	22.5	7.6	8.0	49.5	39.1	56.0	32.5	38.0	26.1	25.8	48.4	8.6	12.3	10.6	11.0	-45.6	-16.6	-48.4	-24.5
Social protection (social benefits, assistance, subsidies, etc.)	11.6	14.7	7.7	7.9	48.7	49.9	60.5	43.5	30.0	26.5	24.6	40.0	9.6	8.9	7.2	8.5	-37.1	-35.2	-52.8	-35.6
Crime situation	6.2	6.0	7.0	7.7	61.7	61.4	52.5	29.3	23.6	26.1	32.5	53.4	8.5	6.5	8.0	9.6	-55.5	-55.4	-45.5	-21.6
Situation of the Ukrainian-speaking population	5.7	6.9	7.9	7.3	15.6	19.7	20.3	10.2	69.6	64.1	62.2	74.0	9.1	9.2	9.5	8.5	-9.9	-12.8	-12.4	-2.9
Prices and tariffs	1.2	2.0	2.8	5.6	88.5	86.6	85.0	60.9	7.7	8.3	9.8	29.4	2.5	3.0	2.4	4.0	-87.3	-84.6	-82.2	-55.3
Ethnic and religious minorities' situation	2.6	3.4	5.8	5.2	14.7	19.7	23.6	7.9	64.0	58.8	57.5	72.3	18.7	18.1	13.0	14.6	-12.1	-16.3	-17.8	-2.7
Situation of the Russian-speaking population	1.8	2.3	3.3	4.9	17.1	24.0	26.2	11.4	68.9	59.8	60.0	72.7	12.3	14.0	10.5	11.0	-15.3	-21.7	-22.9	-6.5

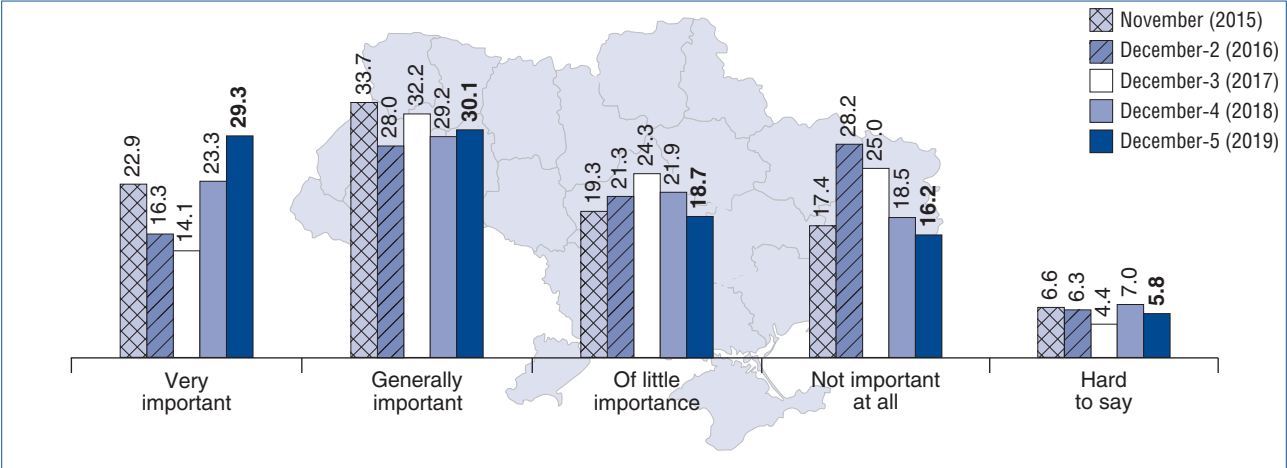
* Difference between answers "changes for the better" and "changes for the worse".



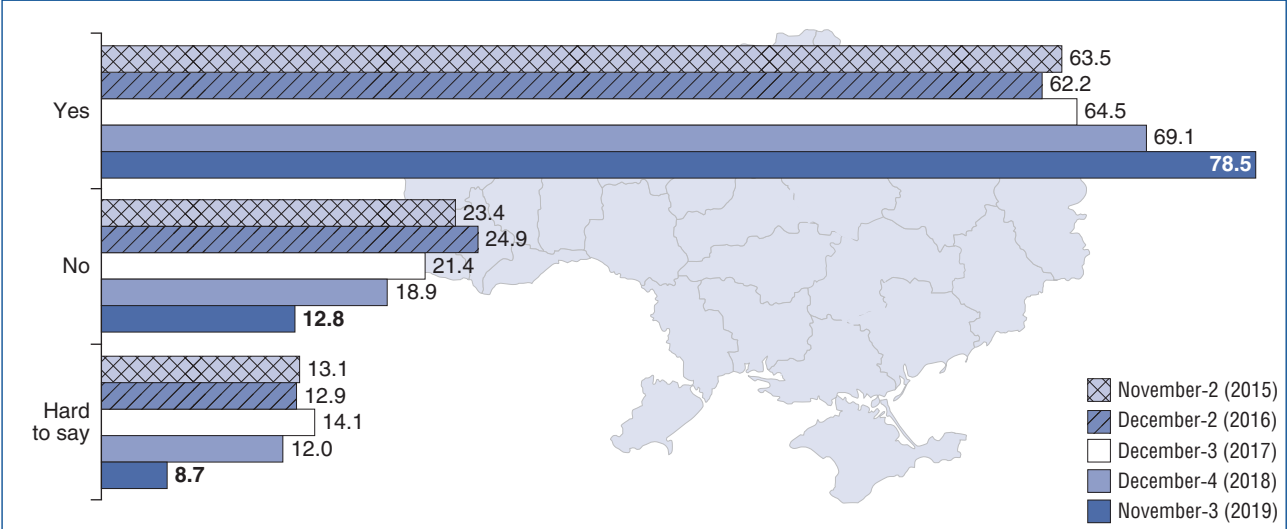
Which security guarantees option is the best for Ukraine?
% of respondents



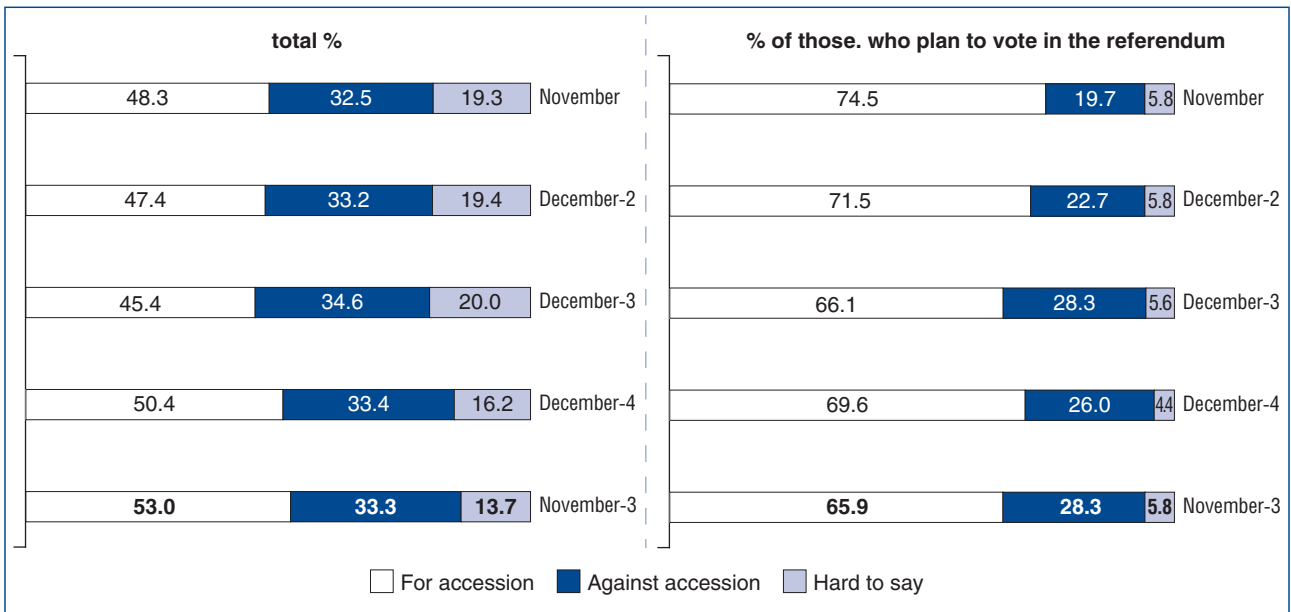
In your opinion, how important is the introduction of visa-free travel with the EU?
% of respondents



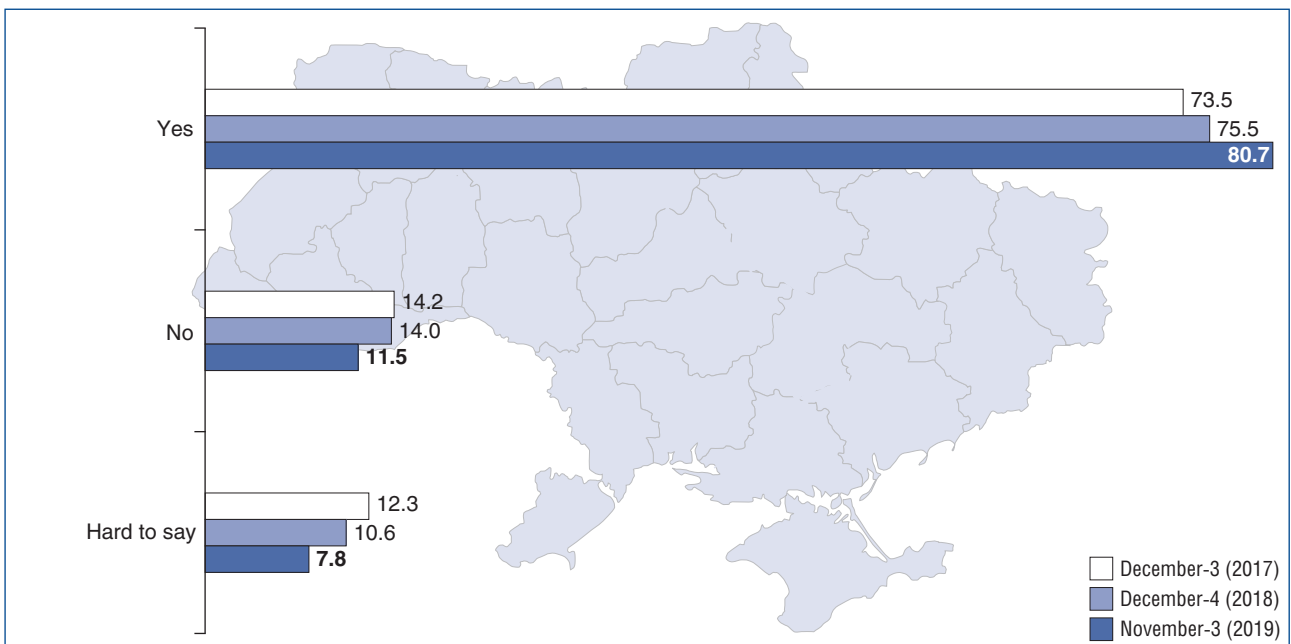
If in the near future there was a referendum on Ukraine's accession to NATO, would you vote?
% of respondents



If you were to take part in a referendum on Ukraine's accession to NATO, how would you vote?
% of respondents



If in the near future there was a referendum on Ukraine's accession to the EU, would you vote?
% of respondents



If you were to take part in a referendum on Ukraine's accession to the EU, how would you vote?
% of respondents

