УКРАЇНА 2015-2016: ВИПРОБУВАННЯ РЕФОРМАМИ (*аналітичні оцінки*)

UKRAINE 2015-2016: THE REFORM CHALLENGE (*assessments*)

Україна-2015: важкий початок реформ

Прогнози-2016

Громадська думка про підсумки 2015р.

Ukraine-2015: a Difficult Start of Reforms

Forecasts-2016

Public Opinion on the Results of 2015

Київ | Kyiv

ЗМІСТ

I. УКРАЇНА-2015: ВАЖКИЙ ПОЧАТОК РЕФОРМ 3

Безпека і оборона 4

Зовнішня політика 9

Внутрішня і правова політика 11

Економіка 19

Енергетика 23

Соціальна сфера 25

Гуманітарна політика 27

II. ПРОГНОЗИ-2016 31

Безпека і оборона 31

Зовнішня політика 33

Внутрішня і правова політика 34

Економіка 38

Енергетика 40

Соціальна сфера 41

Гуманітарна політика 42

III. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2015р. 43

CONTENT

I. UKRAINE-2015: A DIFFICULT START OF REFORMS 47

Security and Defence 48

Foreign Policy 53

Domestic and Legal Policy 55

Economy 63

Energy Sector 67

Social Sector 69

Humanitarian Policy 71

II. FORECASTS-2016 75

Security and Defence 75

Foreign Policy 77

Domestic and Legal Policy 78

Economy 82

Energy Sector 84

Social Sector 85

Humanitarian Policy 86

III. PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2015 87

Над виданням працювали:

Автори – Ю.Якименко (керівник проекту), А.Биченко, В.Замятін, В.Логацький, К.Маркевич, О.Мельник, М.Міщенко, В.Мусіяка, В.Омельченко, М.Пашков, О.Піщуліна, В.Сіденко, М.Сунгуровський, Л.Шангіна, В.Юрчишин

Редактори – Л.Шангіна (шеф-редактор), А.Стецьків та А.Чернова (редактори україномовної версії), Г.Пашкова (редактор англомовної версії),

Дизайн і верстка – О.Шаптала, Т.Овсяник

Authors:
Yakymenko, Yu. (Project Manager), Bychenko, A., Logatskiy, V., Markevych, K., Melnyk, O., Mischenko, M., Musiyaka, V., Omelchenko, V., Pashkov, M., Pyshchulina, O., Sidenko, V., Sungurovskyi, M., Shanghina, L., Yurchyshyn, V., Zamiatin, V.

Editors:
Shanghina, L. (Editor-in-Chief), Pashkova, H. (English Editor), Chernova, A., Stetskiv, A. (Editors of Ukrainian version)

Design and layout: Shaptala, O., Ovsyanyk, T.

УКРАЇНА-2015: ВАЖКИЙ ПОЧАТОК РЕФОРМ

У 2015р. Україна розвивалася в умовах зовнішньої і внутрішньої турбулентності. Після встановлення на початку року тимчасового перемир'я, досягнутого ціною нових територіальних втрат, конфлікт з Росією перейшов у фазу "низької інтенсивності".

На міжнародному порядку денному Україна поступово відійшла на другий план. Це сталося внаслідок загострення конфлікту в Сирії, спричиненого російським військовим втручанням, та безпосередньо пов'язаних з цим "міграційною кризою" і хвилею терористичних актів в Європі. Хоча формально міжнародна коаліція на підтримку України продовжувала існувати, а міжнародні санкції проти Росії – діяти, однак втома від України зростала, так само, як і зростало бажання "примусити Україну і Росію" до миру за будь-яку ціну.

Внутрішня ситуація в країні характеризувалася необхідністю вжиття владою соціально непопулярних заходів з "пакета реформ", за умов відсутності реальних альтернатив такої політики та обмеженості економічних можливостей для компенсації "тягаря реформ" для населення. Цей фактор, поруч з конфліктами у владі та її прорахунками, призвів до падіння рівня довіри громадян до всіх владних інстутутів, зумовив нестабільність парламентської коаліції та атаки на Уряд з боку як опозиції, так і окремих членів коаліції, схильних до популізму.

Разом з тим, Україні вдалось уникнути економічного, фінансового та політичного колапсу, загроза якого неодноразово поставала, та започаткувати процес реформ. Слід відзначити, що перебіг реформ у різних сферах вирізнявся значною асинхронністю. У більшості сфер[1] вони перебувають на етапі прийняття базових регуляторних актів, у деяких сферах – на етапі імплементації цих актів, і лише в окремих сферах реформи вже набули видимого характеру, коли створені інститути запрацювали. Це, своєю чергою, було зумовлено різними чинниками, насамперед, різним рівнем пріоритетності реформ у різних сферах, виходячи з ситуації, в якій перебуває держава[2], а також відсутністю внутрішньої цілісної стратегії реформ.

Такий нерівномірний перебіг реформ, перебування реформ в окремих секторах у "латентній" фазі і відсутність їх позитивних ефектів, відчутних для більшості громадян, а також переважання серед "відчутних" реформ негативних ефектів, зумовили оцінки реформ у суспільстві переважно в діапазоні від "реформи взагалі не здійснюються" до "від реформ стало лише гірше", а також спричинило "ефект розчарування"[3].

У представленій доповіді надаються аналітичні оцінки розвитку ситуації в Україні в різних сферах і найважливіших подій 2015р. При цьому головна увага зосереджується на діяльності владних інститутів і ключових політичних акторів.

---

1 Повний перелік реформ і стан прогресу див.: Сайт Національної ради реформ – *http://reforms.in.ua/ua/skorkardy*.

2 В умовах фактичної війни з Росією на перший план цілком обгрунтовано вийшли реформи сектору безпеки і оборони, енергетичного сектору, а також програма просування іміджу України у світі. Реформи в цих сферах вважають найбільш інтенсивними як експерти, так і громадяни (останні, зрозуміло, з різними "знаками" щодо характеру впливу на їх життя).

3 Разом з тим, слід відзначити, що влада в цілому була чесною перед громадянами щодо короткотермінових ефектів реформ: "швидкого покращення" ніхто не обіцяв, більше того, громадянам відкрито говорилося про очікувані негативні наслідки. Проте, такі суспільні оцінки дали живильний грунт для розвитку в політикумі двох трендів: "радикал-реформістського" (робимо реформи, незважаючи на їх соціальні наслідки) і "реформіст-популістського" (робимо лише ті реформи, що "подобаються" людям).

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

Російсько-українська криза залишалась одним із домінуючих факторів впливу на всі сфери внутрішньої і зовнішньої політики України у 2015р. **Протидія зовнішній агресії, сепаратизму та тероризму з одночасним реформуванням системи забезпечення національної безпеки** – два головних виклики та завдання, що стояли на порядку денному української влади.

На Сході України, крім двох хвиль ескалації у січні-лютому та серпні, спостерігалася відносно низька інтенсивність бойових дій. Наразі передчасно робити висновки стосовно переходу конфлікту у стадію "замороженого". Головні важелі впливу на його інтенсивність, як і раніше, залишаються в російській столиці, а збереження формату антитерористичної операції (АТО), попри очевидні факти зовнішньої агресії, радше сприяє "гібридній" тактиці Кремля, ніж ефективній боротьбі України із зовнішньою військовою загрозою.

У напрямі **вирішення проблеми незаконної анексії Криму** результативних кроків здійснено практично не було. Заяви та рішення української влади з кримської проблематики нерідко приймалися під тиском громадських активістів. Тим часом російська влада активно здійснювала заходи з безповоротної інтеграції Криму та перетворення його на плацдарм проекції військової сили в Чорноморському регіоні. Позиція міжнародної спільноти стосовно незаконності анексії залишилася незмінною.

Протягом 2015р. були ухвалені окремі ключові документи, що визначають політику національної безпеки і оборони; започатковані проекти, які вже продемонстрували позитивні результати та мають перспективу стати "пілотною" основою майбутніх реформ. Наразі підготовчий процес до **системних реформ сектору безпеки** ще не завершено. До процесу підготовки реформ, пілотних проектів залучене широке коло міжнародних гравців і громадських активістів, які відіграють надзвичайно важливу роль, але не можуть і не повинні підміняти собою державу.

У цілому, упродовж 2015р. рівень загроз державному суверенітету, незалежності та територіальній цілісності України не знизився. Дії української влади із забезпечення проти дії зовнішній агресії, численним внутрішнім викликам і загрозам мали переважно ситуативний характер.

Ситуація в зоні збройного конфлікту

На початку 2015р. відновилися масштабні наступальні бойові дії проти українських урядових сил одночасно на кількох напрямках із застосуванням важкої артилерії і бронетехніки практично вздовж усієї лінії зіткнення (понад 400 км). Найзапекліші бої точилися в районі Донецького аеропорту та навколо важливого залізничного вузла Дебальцеве. Внаслідок активного втручання Росії (повне логістичне та оперативне забезпечення, безпосередня участь підрозділів ЗС РФ, ешелонована протиповітряна оборона тощо) та, очевидно, недостатньо ефективних дій українського воєнного керівництва, на окремих напрямках противник отримав значну перевагу, що призвело до розширення зони окупації (близько 500 км^2), у т.ч. міста Дебальцеве, яке, згідно з попередніми домовленостями, перебувало під контролем України.

12 лютого 2015р. у Мінську відбулася чергова зустріч у "нормандському форматі", за результатами якої був узгоджений Комплекс заходів з виконання Мінських домовленостей. Мінські домовленості, на які Україна змушена була погодитися під тиском європейських партнерів і з огляду на реальну загрозу більш масштабного російського військового вторгнення, створили нові, вкрай невигідні умови не лише для врегулювання, але й для "замороження" конфлікту.

Більше того, в тексті домовленостей на Україну покладаються зобов'язання, реалізація яких є неможливою без порушення Конституції України та, в разі їх повного виконання відповідно до тексту домовленостей, може призвести до масштабної внутрішньополітичної кризи, дестабілізації і руйнації державного суверенітету. На думку експертів, зміст Мінських домовленостей є радше свідченням успішної реалізації стратегічної ініціативи Кремля, ніж "дорожньою картою" врегулювання конфлікту.

Ситуація на Сході України*

* *Джерело* – сайт Міністерства оборони України, *http://mil.gov.ua*.

КОМПЛЕКС МЕР ПО ВЫПОЛНЕНИЮ МИНСКИХ СОГЛАШЕНИЙ*

12 февраля 2015 года

1. Незамедлительное и всеобъемлющее прекращение огня в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины и его строгое выполнение начиная с 00 ч. 00 мин. (киевское время) 15 февраля 2015 года.

2. Отвод всех тяжелых вооружений обеими сторонами на равные расстояния в целях создания зоны безопасности шириной минимум 50 км друг от друга для артиллерийских систем калибром 100 мм и более, зоны безопасности шириной 70 км для РСЗО и шириной 140 км для РСЗО "Торнадо-С", "Ураган", "Смерч" и тактических ракетных систем "Точка" ("Точка У"):

- для украинских войск: от фактической линии соприкосновения;
- для вооруженных формирований отдельных районов Донецкой и Луганской областей Украины: от линии соприкосновения согласно Минскому меморандуму от 19 сентября 2014г.

Отвод вышеперечисленных тяжелых вооружений должен начаться не позднее второго дня после прекращения огня и завершиться в течение 14 дней.

Этому процессу будет содействовать ОБСЕ при поддержке Трехсторонней Контактной группы.

3. Обеспечить эффективный мониторинг и верификацию режима прекращения огня и отвода тяжелого вооружения со стороны ОБСЕ с первого дня отвода, с применением всех необходимых технических средств, включая спутники, БПЛА, радиолокационные системы и пр.

4. В первый день после отвода начать диалог о модальностях проведения местных выборов в соответствии с украинским законодательством и Законом Украины "О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей", а также о будущем режиме этих районов на основании указанного закона.

Незамедлительно, не позднее 30 дней с даты подписания данного документа, принять постановление Верховной Рады Украины с указанием территории, на которую распространяется особый режим в соответствии с Законом Украины "О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей" на основе линии, установленной в Минском меморандуме от 19 сентября 2014г.

5. Обеспечить помилование и амнистию путем введения в силу закона, запрещающего преследование и наказание лиц в связи с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей Украины.

6. Обеспечить освобождение и обмен всех заложников и незаконно удерживаемых лиц на основе принципа "всех на всех". Этот процесс должен быть завершен самое позднее на пятый день после отвода.

7. Обеспечить безопасный доступ, доставку, хранение и распределение гуманитарной помощи нуждающимся на основе международного механизма.

8. Определение модальностей полного восстановления социально-экономических связей, включая социальные переводы, такие как выплата пенсий и иные выплаты (поступления и доходы, своевременная оплата всех коммунальных счетов, возобновление налогообложения в рамках правового поля Украины).

В этих целях Украина восстановит управление сегментом своей банковской системы в районах, затронутых конфликтом, и, возможно, будет создан международный механизм для облегчения таких переводов.

9. Восстановление полного контроля над государственной границей со стороны правительства Украины во всей зоне конфликта, которое должно начаться в первый день после местных выборов и завершиться после всеобъемлющего политического урегулирования (местные выборы в отдельных районах Донецкой и Луганской областей на основании Закона Украины и конституционная реформа) к концу 2015 года при условии выполнения пункта 11 – в консультациях и по согласованию с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей в рамках Трехсторонней Контактной группы.

10. Вывод всех иностранных вооруженных формирований, военной техники, а также наемников с территории Украины под наблюдением ОБСЕ. Разоружение всех незаконных групп.

11. Проведение конституционной реформы в Украине со вступлением в силу к концу 2015 года новой конституции, предполагающей в качестве ключевого элемента децентрализацию (с учетом особенностей отдельных районов Донецкой и Луганской областей, согласованных с представителями этих районов), а также принятие постоянного законодательства об особом статусе отдельных районов Донецкой и Луганской областей в соответствии с мерами, указанными в примечании, до конца 2015 года. (См. Примечание.)

12. На основании Закона Украины "О временном порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей" вопросы, касающиеся местных выборов, будут обсуждаться и согласовываться с представителями отдельных районов Донецкой и Луганской областей в рамках Трехсторонней Контактной группы. Выборы будут проведены с соблюдением соответствующих стандартов ОБСЕ при мониторинге со стороны БДИПЧ ОБСЕ.

13. Интенсифицировать деятельность Трехсторонней Контактной группы, в том числе путем создания рабочих групп по выполнению соответствующих аспектов Минских соглашений. Они будут отражать состав Трехсторонней Контактной группы.

Примечание:

Такие меры в соответствии с Законом "Об особом порядке местного самоуправления в отдельных районах Донецкой и Луганской областей" включают следующее:

- освобождение от наказания, преследования и дискриминации лиц, связанных с событиями, имевшими место в отдельных районах Донецкой и Луганской областей;
- право на языковое самоопределение;
- участие органов местного самоуправления в назначении глав органов прокуратуры и судов в отдельных районах Донецкой и Луганской областей;
- возможность для центральных органов исполнительной власти заключать с соответствующими органами местного самоуправления соглашения относительно экономического, социального и культурного развития отдельных районов Донецкой и Луганской областей;
- государство оказывает поддержку социально-экономическому развитию отдельных районов Донецкой и Луганской областей;
- содействие со стороны центральных органов власти трансграничному сотрудничеству в отдельных районах Донецкой и Луганской областей с регионами Российской Федерации;
- создание отрядов народной милиции по решению местных советов с целью поддержания общественного порядка в отдельных районах Донецкой и Луганской областей;
- полномочия депутатов местных советов и должностных лиц, избранных на досрочных выборах, назначенных Верховной Радой Украины этим законом, не могут быть досрочно прекращены.

Документ подписали участники
Трехсторонней Контактной группы:

Посол Хайди Тальявини

Второй Президент Украины Л.Д.Кучма

Посол Российской Федерации на Украине М.Ю.Зурабов

А.В.Захарченко

И.В.Плотницкий

* Комплекс мер по выполнению Минских соглашений 12 февраля 2015г. – Сайт Президента России, *http://kremlin.ru/supplement/4804*.

Підтвердженням "мирних" намірів Росії (де-факто сторони конфлікту) є той факт, що жоден з пунктів домовленостей про перемир'я не був виконаний ні за часом, ні за обсягом завдань та умов (контрольований Місією ОБСЄ відвід озброєнь, припинення вогню).

Активні бойові дії тривали після підписання домовленостей аж до кінця серпня 2015р. Слід зазначити, що раптове припинення вогню 1 вересня стало результатом не Мінських домовленостей (підписаних за півроку до цього) та інших зусиль із врегулювання кризи, а появи нових пріоритетів у зовнішній політиці РФ (але не відмови від стратегічних цілей стосовно України)[4].

Протягом останніх місяців 2015р. фіксувалися десятки випадків порушення режиму тиші на лінії зіткнення, не припиняється терористична, диверсійна, підривна діяльність РФ на решті території України. Наразі немає як ознак того, що пік ескалації конфлікту на Сході України минув, так і підстав для оптимізму стосовно дієвості наявних інструментів його врегулювання. За умов, що склалися (міждержавні, міжнародні), знаходження прийнятного компромісу виглядає малоймовірним. Очевидною є безперспективність алгоритму врегулювання конфлікту, буквально передбаченого Мінськими домовленостями[5].

Разом із політичними, економічними, інформаційними заходами, що вживаються Україною та її західними партнерами у відповідь на російську агресію, важливим чинником запобігання ескалації конфлікту є забезпечення щонайменше паритету сил на лінії зіткнення.

За даними української розвідки[6], загальна чисельність угруповання на території "ДНР/ЛНР" складає близько 40 тис. осіб, 450 танків, 950 бойових броньованих машин (ББМ), 370 артилерійських систем, 200 реактивних систем залпового вогню (РСЗВ). Протягом 2015р. з числа розрізнених незаконних збройних формувань (НЗФ) сформовані два армійські корпуси (1АК – Донецьк, 2АК – Луганськ), здійснювалися їх інтенсивна бойова підготовка, накопичення матеріально-технічних засобів, розбудова військової інфраструктури. Там постійно перебувають від 5 000 до 9 000 військовослужбовців ЗС РФ[7] у складі штатних підрозділів, або в якості командирів, радників, інструкторів НЗФ. У безпосередній близькості до кордонів України зосереджене угруповання ЗС РФ чисельністю близько 50 тис. осіб.

За даними Генерального штабу, угруповання українських сил у зоні АТО складає 25 бригад (полків) і 150 батальйонів загальною чисельністю 73 тис. військовослужбовців, 360 танків, 1 400 ББМ, 230 РСЗВ і 800 артилерійських систем[8].

У рамках заходів зі зміцнення обороноздатності загальна чисельність ЗС України була збільшена до 250 тис. осіб (у т.ч. 204 тис. військовослужбовців) за рахунок мобілізації (три хвилі – у 2015р.) та особового складу добровольчих батальйонів. Упродовж року рівень обороноздатності України значно підвищився завдяки наступним головним чинникам:

- поповнення та оновлення парку озброєнь і військової техніки силами вітчизняної оборонної промисловості, волонтерів і передачі нелетальної зброї іноземними країнами[9];
- підвищення рівня бойової підготовки як особистої, так і у складі підрозділів ЗСУ (у т.ч. із залученням іноземних інструкторів, вітчизняних громадських і волонтерських організацій), проведення різнорівневих навчань, у т.ч. міжнародних[10];
- покращення керованості угруповання в зоні АТО за рахунок кадрових змін, оснащення військ за допомогою іноземних партнерів сучасними засобами зв'язку та управління, налагодження взаємодії[11].

Ситуація в Криму

"Боротьба" за Крим точилася переважно в дипломатичній і торговельно-економічній площині. Водночас, не слід недооцінювати потенційних загроз від виникнення спорадичних локальних конфліктів (як, наприклад, торгово-енергетична блокада), а також планових заходів, що здійснювалися РФ на території Криму.

На сьогодні, близько 40 тис. жителів Криму – найбільш лояльних до України – вимушено залишили територію півострова. Водночас, спостерігається міграція російських громадян на територію Криму, нарощується військова присутність. Планується збільшення чисельності російських військових до 100-120 тис., що разом з членами сімей може сягнути 5% населення[12]. З урахуванням чисельності інших силовиків, державних службовців, військових пенсіонерів і членів їх сімей, а також примусової паспортизації і потужної антиукраїнської пропаганди, можна очікувати в перспективі формування на території Криму чисельного, агресивно антиукраїнськи

[4] З кінця серпня 2015р. різко знизилась активність проросійських сепаратистів, що, на думку багатьох аналітиків, було елементом плану підготовки до початку військової кампанії РФ у Сирії, метою якого зокрема, було створення широкої антитерористичної коаліції за участі Росії, подолання її міжнародної ізоляції, скасування або пом'якшення санкцій тощо. Саме тому В.Путіну було необхідно продемонструвати Заходу практичні кроки з деескалації конфлікту на Донбасі.

[5] Чи не єдиним успішно виконаним пунктом зазначених домовленостей є відведення сторонами важких озброєнь, яке також відбулося із кількамісячним запізненням.

[6] Окупаційний корпус ЗС РФ на території України. – Офіційний сайт Головного управління розвідки МО України, *http://gur.mil.gov.ua/content/russia-armed-aggression-against-ukraine.html*.

[7] Під час прес-конференції 17 грудня 2015р. В.Путін фактично визнав присутність військових спеціалістів на території Донбасу, але не регулярних військ. – Сайт Президента Росії, *http://kremlin.ru/events/president/news/50971*.

[8] Генштаб показав, як змінилася за рік українська армія в зоні АТО. – Тиждень, *http://tyzhden.ua/News/145019*.

[9] Нової і модернізованої техніки та озброєнь – 1 441 од., відремонтовано: 673 ББМ, 1 830 од. ракетно-артилерійського озброєння, 469 од. автомобільної та інженерної техніки, 3 РЛС, 53 од. авіатехніки, 346 од. техніки зв'язку. Див.: "Укроборонпром" виробив рекордну кількість техніки і озброєння у 2015р. – Сайт "Укроборонпром", 23 грудня 2015р., *www.ukroboronprom.com.ua/newsview/1/900*.

Міжнародна технічна допомога, станом на 1 вересня 2015р., становила $3,3 млрд. (нелетальна зброя, обладнання, амуніція, продовольство, медичні засоби тощо). Див., наприклад: Ігор Долгов: Україні потрібно бути в НАТО… – Інтернет-видання "Главком", 12 січня 2016р., *http://glavcom.ua/articles/30526.html*.

Значна допомога надана волонтерськими організаціями, але узагальнених надійних даних про обсяги допомоги немає.

[10] У 2015р. ЗС України взяли участь у 11 багатонаціональних військових навчаннях.

[11] Через Трастові фонди країни НАТО надають допомогу ЗС Україні за такими напрямами: модернізація системи зв'язку та автоматизації (€2,09 млн.); реформування систем логістики і стандартизації (€1,2 млн.); фізична реабілітація та протезування військовослужбовців (€0,85 млн.); кіберзахист (€0,82 млн.); перепідготовка та соціальна адаптація військовослужбовців (€0,41 млн.). – Офіційний сайт МО України, 8 вересня 2015р., *http://www.mil.gov.ua/news/2015/09/08/ministerstvo-oboroni-ukraini-gotuetsya-to-startu-roboti-v-ukraini-pyati-trastovih-fondiv-nato-na-zagalnu-sumu-5-4-miljona-evro--*.

[12] Ситуація в анексованому Криму та стратегія його деокупації. Щорічна доповідь. – Майдан закордонних справ, *http://mfaua.org/2015/12/03/englink/?lang=uk&*.

налаштованого суспільного прошарку. Це може ускладнити реалізацію зусиль України та її зарубіжних партнерів з повернення Криму.

За даними ГШ РФ, у Криму створене "самодостатнє угруповання військ, здатне вирішувати всі завдання із забезпечення безпеки Криму"[13]. Масштаби та темпи нарощування військового потенціалу свідчать скоріше не про наміри забезпечення безпеки Криму, а про перетворення його на цілісну військову базу з відповідною інфраструктурою, найсучаснішими російськими озброєннями, оборонними підприємствами[14]. Реалізація цього плану суттєво порушує баланс сил у Чорноморському регіоні і посилює безпосередню загрозу використання Криму як плацдарму військової агресії проти України[15], особливо в поєднанні з нарощуванням загального воєнного потенціалу Росії, посиленням військової присутності РФ на східних кордонах України, окупованих територіях Донбасу і на території Білорусі.

Головні підсумки реформ сектору безпеки

Здатність України забезпечувати прийнятний рівень зовнішньої і внутрішньої безпеки в умовах збройної агресії та активної диверсійно-підривної діяльності противника свідчить про суттєве підвищення ефективності системи забезпечення національної безпеки України. Водночас, поки передчасно говорити про початок системних реформ у секторі безпеки.

Навесні 2014р. був зроблений перший крок – розпочався Комплексний огляд сектору безпеки і оборони України[16]. Однак, з різних причин огляд був фактично обмежений сферою повноважень Міністерства оборони, а в інших відомствах відбувалися практично автономні та паралельні процеси розробки концептуальних документів і проведення "реформаторських" заходів (структурні, кадрові зміни, закупівлі техніки та озброєнь). Пізніше практично аналогічне Комплексному огляду за змістом завдання було делеговано американському аналітичному центру *RAND Corporation*[17].

Політика у сфері безпеки і оборони. Протягом 2015р. здійснювалась інтенсивна діяльність у напрямі подальшого розвитку політики безпеки і оборони. Були нарешті розроблені та ухвалені базові стратегічні документи: Стратегія національної безпеки України (травень 2015р.); Воєнна доктрина України (вересень 2015р.); десятки нових нормативно-правових документів або зміни до них. Серед найбільш важливих положень згаданих стратегічних документів слід відзначити, насамперед, офіційне визнання факту збройної агресії РФ проти України та визначення політики РФ як єдиного джерела "актуальних воєнних загроз для України"[18].

Водночас, слід звернути увагу на те, що навіть в умовах надзвичайної ситуації, українська державна машина продовжує працювати у "звичному" режимі, що негативно відбивається на змісті, термінах виконання та якості державних рішень. За 22 місяці, що минули від початку війни, процес приведення всієї нормативно-правової бази у відповідність до потреб національної безпеки залишається не завершеним.

Позитивні ініціативи з боку міжнародних партнерів і громадських активістів нерідко наштовхуються на протидію певних груп інтересів – насамперед, олігархічних кланів і військової бюрократії[19].

Управління сектором безпеки. Наприкінці 2014р. та початку 2015р. було ухвалено низку рішень, спрямованих на зміцнення системи управління системою забезпечення національної безпеки і оборони. Так, були розширені функції РНБО з координації та контролю діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, створений Воєнний кабінет РНБО та Головний ситуаційний центр[20]. Аналізуючи результати нововведень, поки важко оцінити, наскільки ці рішення підвищили ефективність управління та протидії загрозам.

Сектор оборони. Упродовж 2015р. українською владою здійснювалися заходи, спрямовані на підтримку та зміцнення оборонної спроможності: збільшення загальної чисельності, інтенсивності бойової підготовки, відновлення та закупівля озброєнь. Україна отримала значну міжнародну допомогу (військове обладнання, консультативна підтримка, навчання) від країн-членів НАТО. Значно збільшені державні видатки на оборону: з 27 млрд. грн. (2014р.) до 49 млрд. грн. у 2015р.

Водночас, система управління сектором оборони та Збройними Силами залишається недосконалою. Реформування структури центрального апарату МО та ГШ гальмується, насамперед, відсутністю дієвої системи демократичного цивільного контролю. Практика призначення на посаду Міністра оборони генералів є однією з очевидних причин зазначеної проблеми, порушенням базових принципів демократичного цивільного контролю над Збройними Силами[21].

Одним з найбільш резонансних прикладів неефективності існуючих підходів до автономної оборонної реформи силами МО і ГШ є ситуація навколо одного з пріоритетних завдань – створення Сил спеціальних операцій (ССО), коли саме через дії ГШ були не лише зірвані всі терміни виконання, але й поставлений під загрозу сам факт існування ССО[22].

Поряд із проблемою запізнення з початком комплексних реформ, слід відзначити успішну реалізацію

---

[13] Генштаб России: группировка войск в Крыму способна обеспечить безопасность полуострова – Крым. Реалии, *http://ru.krymr.com/content/article/26773820.html*.

[14] Бараш Ю. Милитаризация Крыма: продолжение следует. – *Defense-Express*, *http://www.defense-ua.com/rus/hotnews/?id=4410*; Генштаб: Оккупанты в Крыму усилили группировку войск. – Агентство *InfoResist*, *https://inforesist.org/genshtab-okkupantyi-v-kryimu-usilili-gruppirovku-voysk*.

[15] Горчинская А. Россия превращает Крым в "непотопляемый авианосец". – Новое время, 19 августа 2015, *http://nv.ua/publications/rossija-prevrashchaet-krym-v-nepotopljaemyj-avianosets-64840.html*.

[16] Завданнями огляду були: підготовка доктринальних і стратегічних документів (на основі аналізу загроз), визначення потрібних спроможностей і перспективної моделі системи забезпечення національної безпеки, концепції і стратегії реформування та розвитку окремих структур як основи для наступної розробки відомчих, секторальних і цільових програм.

[17] Міністр оборони України Степан Полторак провів зустріч з фахівцями компанії "*RAND Corporation*". – Урядовий портал, 23 жовтня 2015р., *www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248574865&cat_id=244277212*.

[18] Стратегія національної безпеки України – затверджена Указом Президента України №287 від 26 травня 2015р., Воєнна доктрина України – затверджена Указом Президента України №55 від 24 вересня 2015р.

[19] Бутусов Ю. Воєнна стратегія України: результати за рік. – Дзеркало тижня, 28 грудня 2015р., *http://gazeta.dt.ua/internal/voyenna-strategiya-ukrayini-rezultati-za-rik-_.html*. Див також: *http://gazeta.dt.ua/internal/voyenna-strategiya-ukrayini-rezultati-za-rik-_.html*.

[20] Закон України "Про внесення змін до Закону "Про Раду національної безпеки і оборони України"; Указ Президента України "Про створення та забезпечення діяльності Головного ситуаційного центру України" №115 від 28 лютого 2015р.; Указ Президента України "Положення про Воєнний кабінет Ради національної безпеки і оборони України" №139 від 12 березня 2015р.

[21] A.Albuquerque, J.Hedenskog. Ukraine: *A Defence Sector Reform Assessment*. – FOI, *http://foi.se/en/Search/Abstract/?rNo=FOI-R--4157--SE*.

[22] Кожушко С. Несколько открытых вопросов по Силам специальных операций. – Цензор.нет, 25 грудня 2015р., *http://censor.net.ua/resonance/366743/neskolko_otkrytyh_voprosov_po_silam_spetsialnyh_operatsiyi*.

окремих проектів за важливими напрямами функціонування оборонного відомства. Зокрема це стосується заходів з навчання військового та цивільного персоналу, логістичного забезпечення, оборонних закупівель, військової медицини, систем зв'язку та управління тощо, які здійснювалися за підтримки та безпосередньої участі НАТО, Офісу реформ при МО, заснованого колишніми волонтерами[23].

Добровольчі батальйони, які відіграли надзвичайно важливу роль у протидії агресії на початку війни, стали згодом об'єктом занепокоєння української влади, суспільства, міжнародних партнерів. У 2014-2015рр. стали відомими десятки випадків серйозних зловживань, у т.ч. суспільно-небезпечних інцидентів за участі "добровольців" та скоєння воєнних злочинів[24]. На кінець року процес їх легітимізації (шляхом інтеграції в державні структури або розформування) був практично завершений, за винятком ДУК "Правий сектор".

За мінімальної підтримки з боку держави (надавалася переважно на рівні Управління територіальної оборони МО) в Україні силами громадянського суспільства відбувається створення структур самооборони (на зразок естонського *Kaitseliit*)[25], які за сучасних умов і форм агресії можуть стати важливим чинником запобігання агресії, поширенню диверсійно-підривної діяльності та дестабілізації ситуації на решту території України.

Оборонна промисловість і переозброєння. Внаслідок анексії Росією Криму та окупації окремих районів Донбасу були значно ослаблені спроможності оборонної промисловості України. Розташовані на цих територіях підприємства або незаконно віднесені до складу ОПК РФ (Крим), або працюють в інтересах військових угруповань сепаратистів т.зв. ДНР і ЛНР[26].

Упродовж 2015р. діяльність у сфері оборонної промисловості зосереджувалася (крім забезпечення військових формувань озброєннями та технікою) на наступних напрямах[27]:

- евакуація виробничого потенціалу із зони АТО[28];
- налагодження внутрішньої виробничої кооперації всередині країни[29];
- налагодження міжнародної виробничої кооперації[30];
- освоєння серійного виробництва, розробка та виготовлення нової продукції[31];
- підвищення ефективності діяльності та запобігання корупції[32];
- перехід на стандарти НАТО[33].

Правоохоронні органи

Однією з небагатьох позитивних змін у країні за останні два роки стало створення нової поліції. Завдяки значним зусиллям керівництва МВС, активній допомозі міжнародних партнерів і громадських активістів зроблено ряд важливих кроків у напрямі дійсно радикальних змін в одній з найбільш дискредитованих і корумпованих силових структур.

Протягом 2015р. були створені нормативно-правові основи функціонування Національної поліції, здійснені необхідні структурні зміни, кадрові призначення. Новостворені підрозділи патрульної поліції у м.Києві та інших містах України за відносно короткий час зуміли змінити ситуацію з тотальною недовірою суспільства до правоохоронних органів[34].

Загалом, підсумки 2015р. дозволяють зробити наступні узагальнені висновки:

- якісні характеристики загального стану сфери національної безпеки і оборони залишилися практично незмінними: актуальність зовнішньої воєнної загрози і загроз внутрішньої дестабілізації залишається на критично високому рівні;
- протидія зовнішній агресії, сепаратизму та тероризму з одночасним реформуванням системи забезпечення національної безпеки й надалі залишаються головними завданнями, що стоять перед керівництвом держави та сектору безпеки.

---

23 Див.: офіційний сайт Міністерства оборони України, Офіс реформ – *http://www.mil.gov.ua/ofis-reform*.

24 Ukraine: Breaking Bodies: Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine. – Amnesty International, 22 May 2015, *www.amnestyusa.org/research/reports/breaking-bodies-tortureand-summary-killings-in-eastern-ukraine*.

25 13 жовтня 2015р. відбулося підписання Меморандуму про співпрацю в рамках "Руху сприяння територіальній обороні України". На початковому етапі до складу організації увійшли: Товариство сприяння обороні України, Молодіжний клуб "Джура", Молодіжний націоналістичний конгрес, Український Легіон, національна скаутська організація України "Пласт", Українська асоціація власників зброї, навчальний підрозділ "Десна", Громадянський Корпус полку Азов, Центр спеціальної тактичної підготовки "Білий вовк", Українська резервна армія, Українська жіноча варта.

26 "Особливо небезпечним є демонтаж і вивезення устаткування з машинобудівних заводів Донецької та Луганської областей, які виробляють продукцію військового призначення", внаслідок чого відбулася не лише втрата високотехнологічного потенціалу, але й підсилення наступальних можливостей агресора (зокрема, Сніжнянського машинобудівного заводу, Луганського патронного заводу, заводів "Топаз", "Юність" і "Точмаш"). Див.: Донбас і Крим: ціна повернення: монографія / за заг. ред. В.П.Горбуліна, О.С.Власюка, Е.М.Лібанової, О.М.Ляшенко. – К.: НІСД, 2015, с.138.

27 Укроборонпром відзвітував про рік роботи. – 5 канал, 10 липня 2015р., *http://www.5.ua/suspilstvo/Ukroboronprom-vidzvituvav-pro-rik-roboty-infohrafika-86986.html*; Звіт 2015 – Сайт Укроборонпром, *http://www.ukroboronprom.com.ua/design/images/files/rep_ua.pdf* .

28 Виробничі потужності п'яти підприємств Донецької і Луганської областей перенесені до однопрофільних підприємств Житомирської, Запорізької, Львівської, Сумської областей.

29 Укладено меморандуми про співпрацю "Укроборонпрому" з 11 обласними державними адміністраціями (шість – у процесі погодження), 114 підприємствами, що не належать до складу "Укроборонпрому".

30 Зокрема, з Індією, Італією, Канадою, Польщею, США, Туреччиною, Францією з широкого спектра озброєнь і військової техніки; освоєно виробництво близько 12 тис. комплектуючих (30% потрібного загального обсягу); МО уклало 100 контрактів з іноземними партнерами на технічну допомогу на суму близько 4,4 млрд. грн.

31 Прийнято на озброєння, запущено в серійне виробництво 2 043 од. нових і модернізованих зразків, у т.ч. бронетехніки – 35; авіаційної техніки – 11; авіаційного обладнання – 32; ракетно-артилерійського озброєння – 492; ракет і боєприпасів – 1 135; РЛС, засобів ППО, РЕБ, зв'язку та навігації – 338. Новітні розробки: безпілотний авіаційний тактичний комплекс; 120-мм самохідний міномет на шасі БТР-4Е; 155-мм самохідна гаубиця на шасі танка "Оплот"; керовані протитанкові ракети РК-3, РК-2М, комплекс "Корсар", вертолітна ракета "Альта"; протидиверсійна гідроакустична станція; трикоординатна оглядова РЛС.

32 Запроваджено електронні закупівлі на суму 223,6 млн. грн.; проведено 14 405 відкритих тендерів; залучено 6 800 нових постачальників; припинення контрактів з неефективними контрагентами.

33 Проведення навчально-практичних заходів, моніторингу стандартизації в оборонній промисловості; надання доступу до бази даних зі стандартизації НАТО та головного каталогу НАТО з оборонної продукції.

34 Баланс довіри до нової патрульної поліції складає +18, тоді як відповідний баланс довіри до інших правоохоронних органів (суди, прокуратура, міліція/поліція загалом) – близько "-68%". Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова 18-24 грудня 2015р. 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 – 2,3%.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

В умовах російської агресії ключовою складовою української зовнішньої політики у 2015р. було питання безпеки. Політика Києва на світовій арені вимушено зосереджувалася на захисті незалежності України, її державності, на збереженні солідарності країн Заходу з Україною. В цих реаліях інші базові зовнішньополітичні напрями, по суті, підпорядковувалися цьому завданню і мали певною мірою безпековий вимір – європейська та євроатлантична інтеграція; кардинальна переорієнтація зовнішніх торговельно-економічних контактів (позбавлення/мінімізація залежності від російських ринків); створення сприятливих зовнішніх умов для трансформацій всередині країни.

Зовнішньополітичне становище України: поточні проблеми і виклики

Головним зовнішнім викликом у 2015р. був російсько-український конфлікт. На жаль, прогнози Центру Разумкова, зроблені наприкінці 2014р., справдилися – конфлікт "розвивався за сценарієм "заморожування", водночас "Росія продовжувала політичну, економічну, енергетичну, інформаційну експансію щодо України".

Також актуальними залишилися зауваження щодо: (*а*) "обережної" позиції Заходу стосовно російсько-українського конфлікту; (*б*) "відкладеного ефекту" реалізації Угоди про асоціацію з ЄС і нереальності запровадження у 2015р. безвізового режиму; (*в*) обмеження продуктивності західної допомоги внаслідок повільного темпу реформ і незадовільної боротьби з корупцією[35].

Слід відзначити, що у 2015р. були **визначені тактика і стратегія дій України на російському напрямі**. Україна: по-перше – здійснила ряд важливих ***практичних кроків*** (запровадження пакета санкцій щодо РФ та торговельно-економічних обмежень, блокування інформаційного впливу, денонсація ряду угод, обмеження режиму пересування через кордон з РФ, подання позовів до міжнародних судових інстанцій та ін.).

По-друге, ***Україна сформулювала нові концептуальні засади політики*** стосовно Росії. Ідеться про закони України, акти Верховної Ради, укази Президента, рішення Уряду тощо. Зокрема, на офіційному рівні українська влада: (*а*) визнала РФ державою-агресором, Україну – об'єктом збройної агресії з боку РФ; (*б*) визначила хронологію, етапи та наслідки російської агресії, сформулювала конкретні вимоги до держави-агресора; (*в*) окреслила цілі російської агресії (знищення української державності), довгостроковий характер російської загрози, її специфіку (втручання у внутрішні справи, руйнування країни зсередини); (*г*) сформулювала головне завдання воєнної політики України – опір російській агресії. Оголосила Росію воєнним противником України[36].

У цьому контексті слід звернути увагу й на відповідні "солідарні" кроки провідних країн Заходу, міжнародних структур (ЄС, НАТО). В лютому 2015р. ухвалено Стратегію національної безпеки США, в якій фіксуються нові підходи – російська агресія оцінюється як "загроза міжнародним нормам", наголошується на підтримці України та колективному стриманні агресивної політики Росії[37]. В червні 2015р. Європарламент ухвалив Резолюцію "Про відносини між ЄС і Росією", в якій наголошується на неможливості вважати Росію стратегічним партнером і пропонується переглянути систему відносин з РФ[38]. НАТО зупинив практичне цивільне та військове співробітництво з Росією[39].

Протягом 2015р. відбувся ряд зовнішньополітичних подій, які вплинули на характер і перспективи російсько-українського конфлікту.

Перше. Зусилля міжнародної дипломатії у 2015р. не призвели ні до врегулювання, ні навіть до стабільного "заморожування" ситуації на Сході України[40]. Виконання Мінських домовленостей-2[41] пролонговано на 2016р. Перебіг подій дає підстави зробити висновки про обмежену ефективність як самих угод, так і "нормандського" формату переговорів. Це насамперед зумовлено кардинальними розбіжностями в позиціях України і РФ щодо шляхів і етапів виконання цього документа. Нині реалізація Мінських угод перетворюється на невизначений у часі, важкопрогнозований процес з перманентними загостреннями та загрозою масштабної ескалації конфлікту.

Друге. Суттєво змінилася міжнародна ситуація. Йдеться про низку кризових подій в Європі і на Близькому Сході – виникла масштабна "міграційна криза" в ЄС, відбулась ескалація міжнародного тероризму (теракти в Парижі), відбулося російське воєнне втручання в Сирії, набрав вкрай небезпечного характеру гострий конфлікт Москви та Анкари.

Зазначені події, а також поступове зростання політичної та матеріально-фінансової "втоми" від дворічного російсько-українського конфлікту: (*а*) фактично відводять на другий план тему анексії Криму та надають подіям на Донбасі певного "фонового" характеру в очах Заходу; (*б*) обмежують готовність країн Заходу підтримати Київ та підштовхують його до спроб "заморозити" ситуацію там за будь-яку ціну, в першу чергу, за рахунок жертви агресії – України. Водночас, помітним у західному політико-дипломатичному дискурсі є зростання активності прихильників пом'якшення санкцій проти РФ і відновлення діалогу з путінською Росією.

Основні здобутки та проблеми української зовнішньої політики

Зовнішньополітичне становище України визначалося тим, що в умовах складної внутрішньої соціально-політичної ситуації, обмеженості ресурсів, головні зусилля влади концентрувалися на протистоянні російській агресії на Донбасі, акцентуванні уваги світового співтовариства на проблемі анексованого Криму, боротьбі з російським впливом на світовій арені. Ситуація ускладнювалася новими загрозами

---

[35] Див.: Україна 2014-2015: долаючи виклики (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, Київ, 2015. с.15-16. – Сайт Центру Разумкова, *razumkov.org.ua/upload/Pidsumky_2014_2015_A4_fnl.pdf*.

[36] Більш детально див.: Перспективи українсько-російських відносин (концептуальні підходи і практичні кроки). Аналітичний матеріал Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2015, №8-9, с.6-9. – Сайт Центру Разумкова, *http://www.uceps.org/ukr/journal.php?y=2015&cat=218*.

[37] Стратегія національної безпеки США 2015 (*The National Military Strategy of the United States of America 2015*). – Інтернет-видання "Иносми.ру", *http://inosmi.ru/op_ed/20150213/226255885.html*.

[38] Европарламент призывает не рассматривать Россию как стратегического партнера. – Интерфакс, 10 июня 2015г., *http://interfax.com.ua*.

[39] НАТО не буде співпрацювати з РФ на практиці. – Українська правда, 14 травня 2015р., *http://www.pravda.com.ua*.

[40] Про це більш детально – у підрозділі " ".

[41] 12 лютого 2015р. президенти України, Франції, Німеччини і РФ погодили новий документ – "Комплекс заходів з виконання Мінських угод", яким передбачалося врегулювання конфлікту до кінця 2015р.

та викликами, що потребують уваги, зусиль і ресурсів західних партнерів України.

Оцінюючи дії України на світовій арені, слід насамперед відзначити зусилля із збереження та поглиблення міжнародної солідарності та підтримки Києва у протистоянні російській агресії, просування національних інтересів у відносинах з провідними країнами світу та міжнародними інституціями, залучення критично важливої військової, фінансово-економічної допомоги[42].

В активі української зовнішньої політики – просування на євроінтеграційному напрямі. ***По-перше***, запровадження безвізового режиму Україна-ЄС. 18 грудня 2015р. Єврокомісія оприлюднила позитивний Звіт щодо виконання Україною Плану дій з лібералізації ЄС візового режиму для громадян України (за попередніми прогнозами, безвізовий режим для короткострокових поїздок громадян України до країн ЄС набуде чинності у ІІ половині 2016р.)[43]. ***По-друге***, не менш важливим є остаточне рішення Києва і Брюсселя про запровадження з 1 січня 2016р. поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною і ЄС в рамках діючої Угоди про асоціацію[44]. (До речі, у 2015р. парламенти всіх країн-членів ЄС ратифікували цей документ. 23 країни завершили всі внутрішні процедури). Отже, йдеться про якісні зрушення у важливих сферах євроінтеграції – гуманітарній і торговельно-економічній.

Слід відзначити інтенсивність контактів з США на високому та вищому рівнях. Вашингтон був ініціатором та інтегратором міжнародної кампанії із захисту України від російської агресії. Підтримка України залишалася невід'ємною і незмінною складовою офіційного курсу Вашингтона. Зокрема, на солідарності з Україною наголошував Президент США Б.Обама у виступі на Генасамблеї ООН 28 вересня 2015р. Важливим моментом у відносинах Україна-США став візит до Києва віце-президента Дж.Байдена в грудні 2015р., під час якого він підкреслив незмінність і послідовність підтримки України з боку США, заявивши, що Сполучені Штати "ніколи не визнають спроби Росії анексувати Крим"[45]. У грудні 2015р. Конгрес США ухвалив закон, згідно з яким обсяги допомоги Україні збільшені до $658 млн.

Важливо, що упродовж 2015р. тривали активні політико-дипломатичні контакти з країнами, що солідаризувалися з Україною у її конфлікті з РФ – з Польщею, країнами Балтії, Канадою та ін. З'явилися нові можливості зближення Києва та Анкари.

Один із зовнішньополітичних здобутків – розвиток контактів з міжнародними інституціями. У цьому контексті слід звернути увагу на наступне: (*а*) у жовтні 2015р. на Генасамблеї ООН Україну обрано непостійним членом Ради Безпеки ООН, що розширює можливості Києва просувати та відстоювати власні інтереси в головній міжнародній структурі; (*б*) триває співробітництво з ПАРЄ, ОБСЄ (в т.ч. в рамках моніторингової місії на Донбасі); (*в*) поглиблюється формат співробітництва з НАТО. У квітні 2015р. підписано Меморандум з реалізації трастового фонду з реформування системи управління і зв'язку у Збройних Силах України; у вересні відбулася реорганізація представництв Альянсу в Україні; в грудні підписано "дорожню карту" Україна-НАТО з оборонно-технічного співробітництва. Виконується річна національна програма співробітництва Україна-НАТО.

Водночас, ефективність української зовнішньої політики обмежується рядом факторів зовнішнього та внутрішнього характеру.

Перше. Росія має неспівставний з Україною потенціал фінансового забезпечення інформаційного впливу і створення активного проросійського лобі, зокрема, в провідних країнах ЄС (Німеччина, Франція, Італія, Велика Британія та ін.). Українське МЗС змушене діяти в режимі жорсткої економії. Зокрема, в бюджеті на 2016р. передбачено обмежене фінансування потреб зовнішньополітичного відомства[46].

Друге. На ефективності зовнішньої політики України позначаються політичні, соціально-економічні процеси всередині країни. Йдеться про ускладнення соціально-економічної ситуації, перманентні гучні конфлікти в політичному істеблішменті країни, незадовільний стан боротьби з корупцією тощо.

Третє. Українській зовнішній політиці, на жаль, досі притаманна надмірна централізація, недостатньо ефективне використання міжнародних інструментів і політико-дипломатичного потенціалу, брак ініціативи та дефіцит дій на випередження.

Зазначені проблеми суттєво ускладнюють виконання завдань Програми просування інтересів України у світі (яка реалізується в рамках Стратегії сталого розвитку "Україна-2020"). За результатами моніторингу, станом на вересень 2015р., ця програма була виконана на 65%[47]. Серед здобутків слід відзначити низку реалізованих заходів з розширення торговельно-економічного співробітництва (зокрема із США, Канадою, Італією, Казахстаном, Білоруссю та ін.), захисту інтересів українських товаровиробників, їх доступу до зовнішніх ринків. Створено Раду з просування експорту при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України. У сфері комунікацій помітним здобутком був запуск мультимедійної платформи іномовлення – телеканалу *UATV*.

Узагальнюючи підсумки 2015р., слід констатувати, що головними завданнями зовнішньої політики України були і залишатимуться захист суверенітету та незалежності країни від російської загрози, збереження і поширення міжнародної солідарності та підтримки, активне та незворотне просування на шляху європейської і євроатлантичної інтеграції. Очевидно, що ефективність зовнішньополітичних зусиль української влади залежатиме від успішності і продуктивності внутрішніх трансформацій.

---

[42] Зокрема, згідно зі звітом МЗС України за 2015р., "мобілізовано міжнародних ресурсів на понад $640 млн. Запущено План гуманітарного реагування ООН на ситуацію на Сході України. Його бюджет наповнено на $145,7 млн. 54 країни-донори надали 27,5 тис. тон гуманітарної допомоги". Див.: Публічний звіт членів Уряду щодо виконання програми діяльності Кабінету міністрів України. – Урядовий портал, *kmu.gov.ua/document/248691198/Klimkin-zvit2015.pdf*.

[43] Цей режим запроваджуватиметься після ухвалення відповідного рішення Радою ЄС і Європарламентом, а також остаточного виконання Україною окремих пунктів Плану, пов'язаних із нормативно-правовим і фінансовим забезпеченням діяльності антикорупційних інститутів.

[44] У 2015р. внаслідок ультимативного тиску Росії застосування цієї економічної частини Угоди було перенесено на 2016р.

[45] США не признавали и никогда не признают попытки РФ аннексировать Крым – Байден. – УНИАН, 8 декабря 2015г., *unian.net/politics/1205834-ssha-ne-priznavali-i-nikogda-ne-priznayut-popyitki-rf-anneksirovat-kryim-bayden.html*.

[46] Климкин о бюджете МИД на 2016 год: предусмотрена недостаточная сумма. – УНИАН, 21 декабря 2015г., *unian.net/politics/1218421-klimkin-o-byudjete-mid-na-2016-god-predusmotrena-nedostatochnaya-summa.html*.

[47] Див.: Моніторинг прогресу реформ, звіт за 9 місяців 2015р. – Національна Рада реформ, *reforms.in.ua/sites/default/files/upload/nationalreform_broshura4.pdf*.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

У внутрішній і правовій політиці, як і прогнозувалося, головною проблемою року стала неготовність влади працювати узгоджено та ефективно, виходячи з національних інтересів, а не політичних чи бізнесових інтересів окремих груп. Разом з тим, Україні, попри наявність гострих політичних конфліктів, гучних скандалів і звинувачень, послаблення парламентської коаліції та неналежну підтримку, а часом навіть конфронтацією зі сформованим нею ж урядом, посилення позицій реваншистських, радикальних і популістських партій за результатами місцевих виборів, вдалося уникнути політичного колапсу та забезпечити відносно стабільне функціонування системи влади, керованість суспільно-політичних процесів і виконання основних завдань, що випливають з нинішнього стану держави, Угоди про асоціацію з ЄС та міжнародних зобов'язань України.

Підтвердилися прогнози Центру Разумкова щодо відносин і характеру дій вищих владних інститутів (зокрема, стосовно напруженості у відносинах між ними разом із спільним пошуком компромісних рішень), розвитку партійної системи (переходу до політичної конкуренції, яка залишається конкуренцією особистостей, а не конкуренцією ідей) та результатів місцевих виборів, а також перебігу конституційного процесу (передусім, його складного характеру, пов'язаного з боротьбою за владні повноваження)[48]. Водночас, поки не справдилися сподівання на формування в країні прогресивного "реформістського ядра" з представників частини політикуму і громадянського суспільства, яке було б готове не лише вимагати "радикальних реформ", але й брати солідарну відповідальність за їх наслідки, в т.ч. – соціально непопулярні.

Характер перебігу політичних процесів у країні

2015р. відзначився високим рівнем політичної турбулентності та значною кількістю політичних конфліктів. Ці конфлікти мали як "традиційний" для українського політикуму характер (конкуренція між Президентом і Прем'єр-міністром за вплив на виконавчу владу, конкуренція політичних партій та бізнес-груп за доступ до владного ресурсу (а опосередковано – й до державних економічних і фінансових ресурсів), особисті взаємини провідних політиків), так і були зумовлені тими процесами, що відбуваються в країні після перемоги Революції Гідності. До конфліктів останнього типу слід віднести конфлікти між: "реформістами" та "консерваторами" (частиною державного апарату та бізнесу, не зацікавленими в реформах); між "радикальними" (прихильниками радикальних рішень, незважаючи на наслідки) та "поміркованими" реформаторами; між владою та непідконтрольними їй олігархічними групами.

Інша група конфліктів була зумовлена збройним протистоянням з Росією і виявлялася через конфлікти між: антиросійськими політичними силами і прихильниками "поміркованого" підходу до відносин з країною-агресором; прихильниками і противниками Мінських домовленостей (а в ширшому контексті – між прихильниками різних варіантів урегулювання конфлікту, статусу окупованих територій, тощо).

Додатковим дестабілізуючим фактором у 2015р. був прихований вплив на політичні процеси з боку Росії та російських олігархічних груп, які втрачають свої активи в Україні. Такий вплив здійснювався переважно через підконтрольні ЗМІ та непублічні канали.

Взаємодія гілок влади

Діяльність нової державної влади в Україні упродовж 2015р. мала дещо суперечливий характер. З одного боку, безсумнівними досягненнями є поступова стабілізація соціально-економічної ситуації, вихід на новий рівень відносин із зовнішнім світом, поступове впровадження нових рамок суспільно-політичних відносин на основі їх демократизації, зростання ролі громадянського суспільства. З іншого – очевидними були неузгодженість у діях гілок влади, конкуренція і суперництво між ними, що вилилися у низку конфліктних ситуацій. Залишаються проблемними просування реформ у сферах боротьби з корупцією, реформування органів прокуратури, судової системи, спостерігаються тенденції до концентрації повноважень з прийняття рішень (часто – неконституційної) в одному центрі.

Постійні публічні конфлікти у владі з тенденцією до загострення, відчутна напруженість відносин між політичними силами, що підтримують Президента П.Порошенка та Прем'єр-міністра А.Яценюка, та самими вищими посадовими особами держави навіть змусила їх до ухвалення наприкінці року Спільної заяви (т.зв. "заяви трьох")[49], в якій наголошувалося на необхідності єдності, взаємної підтримки і спільної подальшої роботи Президента, Верховної Ради та Уряду[50].

Така ситуація породжена як станом власне суспільства, в якому ще тільки формуються основи політичної нації і громадянської відповідальності, так і не надто високою якістю владних еліт, особливо регіональних, які виявилися не здатними відмовитися від усталеного протягом попередніх років статус-кво в багатьох сферах.

---

[48] Україна 2014-2015: Долаючи виклики (аналітичні оцінки), …, с.17-20.

[49] Спільна заява Президента України, Прем'єр-міністра України та Голови Верховної Ради України 15 грудня 2015р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, *http://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-prezidenta-ukrayini-premyer-ministra-ukrayini-36501*.

[50] У заяві також наголошується на тому, що "питання про зміну Прем'єр-міністра – не перебуває на порядку денному", засуджується "істерична, антивладна та антиурядова кампанія, організована корумпованими олігархами". У цьому контексті примітно, що саме представники Блоку Петра Порошенка часто акцентували суспільну увагу на можливості зміни Прем'єр-міністра.

Верховна Рада, парламентська коаліція. Взаємовідносини між законодавчою і виконавчою владою, а також між ними та Президентом мають складний характер і зумовлюються численними розбіжностями в баченні, пріоритетах і оцінках ситуації, а також характером відповідальності сторін.

Взаємодія між Верховною Радою і призначеним нею Кабінетом Міністрів з питань реформування країни регламентувалася, зокрема, Коаліційною угодою, прийнятою ще наприкінці 2014р. Рівень її виконання Президент України П.Порошенко в телевізійному інтерв'ю від 18 жовтня 2015р. оцінив у 30%[51]. Прем'єр-міністр України А.Яценюк, своєю чергою, зазначав, що "в Парламенті голосується лише 35% урядових проектів законів"[52], що вказує на доволі низьку якість комунікації між Урядом і Парламентом, а також на слабку політичну підтримку діючого Уряду з боку коаліції і нерідко – неналежну якість поданих проектів законів. 27 листопада 2015р. Голова Верховної Ради В.Гройсман виступив за оновлення Коаліційної угоди[53].

Експерти Національної ради реформ у своєму моніторингу зафіксували суттєве відставання у здійсненні таких важливих реформ, як оновлення влади та антикорупційна реформа (виконано 53% заходів, передбачених на 2015р.) та реформа державного управління (виконано 49% відповідних заходів)[54].

Упродовж 2015р. парламентська коаліція, що утворилася за результатами позачергових виборів до Верховної Ради 26 жовтня 2014р., існувала в режимі перманентної кризи взаємовідносин не лише між фракціями, що її утворили, але й, у деяких випадках, – між різними групами всередині тієї чи іншої фракції[55]. Так, 1 вересня 2015р. про вихід з коаліції і перехід в опозицію на протест проти голосування за зміни до Конституції на виконання Мінських домовленостей заявила фракція Радикальної партії О.Ляшка (на той час 21 депутат). Коаліція продовжила функціонувати у складі чотирьох фракцій: партій Блоку Петра Порошенка (139 депутатів), "Народний фронт" (80 депутатів), "Самопоміч" (26 депутатів), "Батьківщина" (19 депутатів).

Фракції "Батьківщини" та "Самопомочі" протягом року кілька разів ультимативно відмовлялися голосувати у Верховній Раді з тих чи інших причин, що може розцінюватись як тиск на партнерів з метою досягнення своїх тактичних цілей[56]. Водночас, найбільше популістський характер деяких партій проявився вже у процесі діяльності Верховної Ради.

Частина партій, які підписали Коаліційну угоду, затвердили програму діяльності Кабінету Міністрів і делегували своїх представників до його складу, не підтримували урядові законопроекти, що мали соціально непопулярні наслідки, публічно критикували Уряд, організовували масові кампанії протесту в регіонах проти його рішень (зокрема, кампанія проти підвищення тарифів, організована ВО "Батьківщина" за участі Радикальної партії О.Ляшка). Проте, популістські підходи були притаманні і представниками двох найбільших фракцій коаліції. Крайнім проявом популізму у Верховній Раді стало прийняття Закону "Про реструктуризацію зобов'язань за кредитами в іноземній валюті" 2 липня 2015р., який, у разі набуття чинності, мав би негативні наслідки для фінансової системи держави[57]. За Закон проголосували 229 депутатів, у т.ч. представники всіх фракцій коаліції.

Нестабільність коаліції була зумовлена відразу кількома чинниками, зокрема:

- дуалізм у функціонуванні владних інституцій в Україні, закладений у Конституції, який об'єктивно зумовлює конкуренцію між Президентом і Прем'єр-міністром за вплив на виконавчу владу та містить значні ризики для ефективної та узгодженої роботи державних інститутів;
- посилення тенденції до концентрації владних та інших повноважень в одному центрі прийняття рішень, утворення "тіньових центрів" влади, разом зі спробами підпорядкування таким центрам діяльності конституційних органів влади;
- ієрархія пріоритетів діяльності політичних сил та їх лідерів, в якій особисті амбіції та групові інтереси виходять на перший план, і разом з цим низький рівень суспільної відповідальності значної частини народних депутатів від різних фракцій;
- кампанія з виборів до органів місцевого самоврядування 2015р., що спричинила різке зростання частки відвертого популізму в політиці;
- критично низький рівень взаємної довіри як між фракціями-учасницями парламентської коаліції та їх лідерами, так і членами парламентських фракцій;
- спроби посилення точкового впливу різних груп інтересів (насамперед, фінансово-промислових) на окремі групи в парламентських фракціях.

Кабінет Міністрів України. Уряд, призначений у грудні 2014р., від початку не справляв враження єдиної і згуртованої команди реформаторів, що й не було можливим у наявній ситуації. Його члени нерідко були фігурантами публічних конфліктів як між собою,

[51] Див.: На рівні кожної місцевої ради має бути створена проукраїнська коаліція – Президент. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 18 жовтня 2015р., *http://www.president.gov.ua/news/na-rivni-kozhnoyi-miscevoyi-radi-maye-buti-stvorena-proukray-36169*.

[52] Арсеній Яценюк: Ті члени Парламенту, які не підтримають реструктуризацію боргів – підтримують Російську Федерацію і запровадження дефолту в Україні. – Урядовий портал, 16 вересня 2015р., *http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248483830&cat_id=244276429*.

[53] Див.: Гройсман виступає за оновлення коаліційної угоди. – Інтерфакс-Україна, 27 листопада 2015р., *http://ua.interfax.com.ua/news/political/307354.html*.

[54] Див.: Прогрес виконання реформ. – Національна рада реформ, *http://reforms.in.ua*.

[55] Зокрема, всередині найбільшої парламентської фракції – Блоку Петра Порошенка – утворилася "антикорупційна платформа". Див., зокрема: Створення групи "Антикорупційна платформа" всередині "БПП" є "нормальною ситуацією" – Кононенко. – УНІАН, 25 листопада 2015р., *http://www.unian.ua/politics/1193564-stvorennya-grupi-antikoruptsiyna-platforma-vseredini-bpp-e-normalnoyu-situatsieyu-kononenko.html*.

[56] Найбільш проблемними були голосування у Верховній Раді Закону "Про внесення зміни до статті 10 Закону України "Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей" (на виконання т.зв. Мінських угод), зміни до Конституції, які не лише визначали правові рамки політики децентралізації, але й містили зобов'язання виконання положень Мінських угод, а також за закони, які встановлювали порядок державного фінансування статутної діяльності політичних партій, заборону дискримінації, внесення змін до Податкового кодексу і за Закон про державний бюджет на 2016р. Проте ці, безумовно важливі для подальшого розвитку країни, закони все ж були ухвалені.

[57] Див.: Порошенко ветує закон про реструктуризацію валютних кредитів – Кононенко. – Українська правда, 2 липня 2015р., *http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/2/7073230*.

так і з іншими представниками державного керівництва. Проте саме Уряд виступив ініціатором багатьох важливих для держави реформаторських рішень[58].

Численні публічні конфлікти всередині Уряду не сприяли його позитивному суспільному сприйняттю. Однією з форм інформаційної війни між різними групами впливу у владі (а також і війни проти нинішньої влади) стали публічні звинувачення на адресу Прем'єр-міністра А.Яценюка, окремих народних депутатів від найбільших коаліційних фракцій (Блоку Петра Порошенка, "Народного фронту") у їх нібито причетності до корупції[59]. На цей момент жодне із звинувачень, що були висунуті, не підтверджене в судовому порядку.

Не додавав позитиву у сприйнятті роботи Уряду і публічний конфлікт між Прем'єр-міністром і міністром енергетики В.Демчишиним (з приводу, в т.ч. (*а*) підписання контракту на постачання електроенергії до окупованого Криму, (*б*) невиконанням рішення Уряду про передачу акцій компанії "Центрэнерго" до Фону держмайна, (*в*) зриву закупівель вугілля для проведення опалювального сезону).

Протягом року зі складу Уряду вийшов міністр екології І.Шевченко[60], заяви про відставку подали міністр охорони здоров'я О.Квітіашвілі[61], міністр інфраструктури А.Пивоварський[62]. Їх заяви поки не задоволені Парламентом. Про наміри піти у відставку завив і міністр інформації Ю.Стець[63].

Наприкінці 2015р. політичними силами, зацікавленими в дострокових парламентських виборах (як опозиційними, так і, насамперед, членами коаліції та позапарламентськими партіями), а також суб'єктами, з різних причин невдоволеними політикою діючого Кабінету Міністрів, зокрема, вираженою прозахідною позицією та діями, спрямованими на зменшення залежності від Росії, антиолігархічними ініціативами, а також і реальними прорахунками в діяльності, була організована тривала й масована політична кампанія за відставку Прем'єр-міністра А.Яценюка (а згідно з Конституцією – і усього Уряду).

Основним інструментом кампанії стали публічні звинувачення Уряду та його окремих представників у корупції (поки юридично не доведені), озвучені відомими журналістами, громадськими активістами та політичними діячами на чолі з М.Саакашвілі. Формально приводом для відставки мав стати звіт Уряду за підсумками року своєї діяльності (11 грудня 2015р.), за наслідками якого Парламент мав прийняти резолюцію недовіри Уряду. Однак, враховуючи ризики дестабілізації від такого кроку, президентська фракція в Парламенті переважною більшістю відмовилася підтримувати цю ініціативу, і питання про кадрові ротації в Уряді було перенесено на 2016р.

"Деолігархізація" та її прояви. "Деолігархізація" України була однією з провідних тем, озвучуваних новою українською владою протягом 2014-2015рр. Важливість цього процесу підкреслює його згадка Президентом П.Порошенком у Щорічному посланні до Верховної Ради: "Разом з дерегуляцією і приватизацією, ще одним елементом нашої антикорупційної стратегії є деолігархізація"[64]. Практичними кроками в цьому напрямі стала низка прийнятих законодавчих актів та урядових рішень, зокрема, у сферах енергетики, управління об'єктами державної власності державних закупівель та ін.

Ці рішення призвели до зменшення впливу на владу олігархічних груп (насамперед тих, які підтримували режим В.Януковича), хоча деякі спостерігачі побачили за цим перерозподіл сфер впливу на користь провладних ФПГ[65]. Найбільш резонансним став процес "деолігархізації" групи "Приват" І.Коломойського, який зробив значний особистий внесок, як голова Дніпропетровської ОДА, у недопущення поширення сепаратизму на Дніпропетровщину та організацію оборони Сходу України в той час, коли офіційні структури держави не могли цього забезпечити[66].

За повідомленнями ЗМІ, представники деяких ФПГ упродовж року намагалися виробити "спільне рішення" стосовно того, як впливати на владу, в т.ч., через створення нової партії[67]. Повідомлялося і про наміри створення партії представниками бізнес-груп колишньої влади, що перебувають за межами України[68]. Проте, на цей час вплив олігархічних груп на політичний процес є менш інтенсивним, ніж попередніми роками, і, очевидно, надалі зменшуватиметься, з огляду на запровадження бюджетного фінансування політичних партій.

Разом з тим, слід відзначити, що діючий Президент поки не виконав своїх передвиборних обіцянок щодо продажу власного бізнесу (а лише передав його в управління).

---

58 Вони стосувалися, зокрема, створення зони вільної торгівлі з ЄС, бюджетної децентралізації, антикорупційної політики (в т.ч. відкриття кінцевих бенефіціарів банків, компаній, мас-медіа), реформи державної служби, роздержавлення засобів масової інформації, соціального захисту воїнів АТО, реформування системи органів внутрішніх справ, реформування системи адміністративних послуг, початку дерегуляції, впровадження системи електронних закупівель тощо.

59 Зокрема, такі звинувачення озвучували звільнені за результатами службових розслідувань голова Державної фінансової інспекції, міністр екології І.Шевченко. Найбільш резонансними стали звинувачення А.Яценюка і Уряду в корупції та саботажі реформ з боку голови Одеської ОДА М.Саакашвілі, який, разом з тим, показово ухилявся від критики Президента та представників його оточення.

60 Рада звільнила Шевченка з посади міністра екології. – УНІАН, 2 липня 2015р., *http://www.unian.ua/politics/1096006-rada-zvilnila-shevchenka-z-posadi-ministra-ekologiji.html*.

61 Квіташвілі не забере заяви про відставку: "Це несерйозно". – Укрінформ, 21 грудня 2015р., *http://www.ukrinform.ua/rubric-society/1934377-kvitashvili-ne-zabere-zayavi-pro-vidstavku-tse-neseryozno.html*.

62 Міністр інфраструктури Пивоварський подав до Ради заяву про відставку. – УНІАН, 16 грудня 2015р., *http://www.unian.ua/politics/1213635-ministr-infrastrukturi-pivovarskiy-podav-do-radi-zayavu-pro-vidstavku.html*.

63 Міністр інформаційної політики України Юрій Стець прозвітував перед журналістами, громадськістю за рік діяльності та публічно оголосив про свою відставку. – Інтернет-сайт Міністерства інформаційної політики України, *http://mip.gov.ua/news/841.html*.

64 Див.: Щорічне послання Президента України до Верховної Ради. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, *http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412*.

65 Див., зокрема: Операція "деолігархізація". Як Порошенко виконав найгучнішу обіцянку 2015. – Українська правда, 24 грудня 2015р., *http://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/24/7093584*.

66 Так, 19 березня були ухвалені зміни до закону про акціонерні товариства, яким знижувався кворум для проведення зборів акціонерів до 50% + 1 акція, що вплинуло на функціонування АТ "Укрнафта" (42% акцій належить компаніям, які належать до контрольованої І.Коломойським групи). 25 березня 2015р. він був звільнений з посади голови Дніпропетровської ОДА. Після створення політичної партії УКРОП, орієнтованої на захист інтересів І.Коломойського, розпочалося кримінальне переслідування її лідера Г.Корбана (див. нижче).

67 Олігархи провели таємну зустріч, на якій думали, що робити з владою – депутат. – Українська правда, 4 серпня 2015р.

68 Див.: Азаров и Клюев готовятся к созданию в Украине новой политической партии – СМИ. – УНІАН, 17 червня 2015р., *http://www.unian.net/politics/1090574-azarov-i-klyuev-gotovyatsya-k-sozdaniyu-v-ukraine-novoy-politicheskoy-partii-smi.html*.

Процеси в партійній системі. Процеси в партійній системі у 2015р. відбувалися під впливом чинників, що є похідними від ситуації, в якій перебувала Україна: збройною агресією з боку Росії та її всебічними негативними наслідками, необхідністю одночасного проведення реформ, у т.ч. соціально непопулярних, конфліктами в політичній сфері (йшлося вище).

У 2015р. суттєво змінилася правова база діяльності політичних партій. Найбільш принциповим моментом є прийняття закону про державне фінансування статутної діяльності політичних партій, яке запроваджується з 1 січня 2017р., і поки надаватиметься лише парламентським партіям, а після наступних виборів – усім партіям, які набрали понад 2% голосів. Запровадження бюджетного фінансування поруч із запровадженням жорстких механізмів фінансового контролю, повинно сприяти зростанню незалежності українських партій від олігархічних структур, зменшенню політичної корупції та, як наслідок, підвищенню довіри до партій у суспільстві.

На процеси в партійній системі вплинули т.зв. "декомунізаційні" закони[69].

Зазначені закони мають суттєві наслідки для партійної системи. *По-перше*, виникає додаткова підстава для припинення діяльності та заборони участі у виборах уже існуючих лівих партій, які базуються на комуністичній ідеології, використовуючи в назвах, програмних документах і практичній діяльності "спадщину" комуністичного режиму[70]. Унеможливлюється також створення нових партій відповідного спрямування.

Це ж саме стосується і партій, які могли б використовувати націонал-соціалістичну символіку (хоча відповідних партій в Україні на цей час немає). Загалом це обмежує утворення і діяльність "крайніх" партій, передусім, лівих, і, водночас, може стимулювати формування ліво-центристських партій сучасного європейського зразка[71].

По-друге, прийняті закони значно ускладнюють агітаційно-пропагандистську діяльність партій, які експлуатують пострадянські, "ностальгічні" настрої частини виборців.

По-третє, обмежуються можливості використання політичними партіями суспільно-конфліктної проблематики, зокрема, проблеми ОУН-УПА. З одного боку, для правих партій зникає предмет для боротьби (статус учасників відповідних формувань), з іншого – боротьба проти такого визнання вважається протиправною, що може спричинити проблеми для діяльності партій, які намагатимуться експлуатувати цю тему.

Внаслідок цього, дискурс політичних партій може переорієнтуватися з "боротьби за минуле" на "боротьбу за сучасне та майбутнє", що буде позитивною тенденцією. З іншого боку, закони надають державним органам додаткові підстави втручання в діяльність політичних партій, використання відповідних норм законодавства для боротьби з політичною опозицією.

На підставі нового законодавства в Україні припинена діяльність партій, які мали назви "комуністичних", у т.ч. найстаршої серед них Комуністичної партії України. 16 грудня 2015р. Окружний адміністративний суд Києва заборонив діяльність КПУ за позовом Міністерства юстиції[72].

Внаслідок економічної кризи та падіння життєвого рівня громадян суттєво погіршилося їх ставлення до влади, відбулося розчарування значної частини громадян у реформах, від яких очікувалося не падіння рівня життя, а його покращення. У результаті упродовж 2014-2015рр. знизилася підтримка двох основних партій правлячої коаліції – Блоку Петра Порошенка і особливо – "Народного фронту".

Фактично припинила свою діяльність також одна з партій Майдану – партія "УДАР" (Український демократичний альянс за реформи) В.Кличка об'єдналася з партією Блок Петра Порошенка "Солідарність" (а де-факто, увійшла до складу цієї політичної сили і припинила самостійну політичну суб'єктність)[73]. Київський міський голова В.Кличко (лідер "УДАРу") при цьому був обраний головою об'єднаної політичної сили.

Соціально непопулярні реформи активно використовувалися для критики влади не лише опозиційними силами ("Опозиційний блок"), але й партіями-членами коаліції ("Батьківщина", Радикальна партія, "Самопоміч"), які, критикуючи владу, змогли дещо наростити власні рейтинги.

Внаслідок російської агресії, протягом 2015р. спостерігалося привнесення у діяльність партій силових методів[74]. Передусім, це стосується створення певними політичними партіями воєнізованих формувань чи залучення до політичної боротьби своїх представників-учасників АТО (що, зокрема, характерно для партій "Правий сектор" та ВО "Свобода"). Спостерігалися прецеденти участі озброєних представників політичних партій та їх воєнізованих структур у конфліктах політичного та економічного характеру, що в кількох випадках призвело до людських жертв[75].

[69] Закони України "Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки", "Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945 років", "Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років", "Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті". Докладніше про ці закони див. нижче.

[70] Станом на 24 березня 2015р., в Україні було зареєстровано чотири політичних партії, які містили в назві слово "комуністична", стосовно трьох з них Мін'юстом прийнято рішення про їх невідповідність вимогам згаданого Закону. Див.: Міністр юстиції Петренко: Трьом компартіям заборонено брати участь у виборчому процесі, як таким, які порушують законодавство України. – Інтерфакс-Україна, 24 липня 2015р., *http://ua.interfax.com.ua/news/political/279940.html*.

[71] Ця теза підтверджується й результатами соціологічних досліджень Центру Разумкова. Див.: Політичні партії і партійна система України на сучасному етапі. Соціологічне дослідження. – Національна безпека і оборона, №6-7, 2015, с.111-114.

[72] Див.: Окружний адміністративний суд Києва заборонив діяльність Комуністичної партії України за позовом Міністерства юстиції. – Інтерфакс-Україна, 17 грудня 2015р., *http://ua.interfax.com.ua/news/political/312029.html*.

[73] Див.: Партії "Блок Петра Порошенка "Солідарність" та УДАР об'єднуються в одну політичну силу. – Інтернет-сайт партії БПП "Солідарність", *http://solydarnist.org/?p=35034*.

[74] Найбільш показовою в цьому контексті є ініціювання "Правим сектором" референдуму з "висловлення народної недовіри до Президента та Уряду" та питань, що стосуються перейменування Військово-політичного руху "Правий сектор" на Національно-визвольний рух "Правий сектор", заклики до "національної революції". Див.: "Правий сектор" провів на Майдані віче "Геть зрадників". – Сайт "Правий сектор", 21 липня 2015р., *http://pravyysektor.info*.

[75] Маються на увазі конфлікти з людськими жертвами між бійцями ДУК "Правий сектор" і силовими структурами на Закарпатті в липні 2015р. та біля Верховної Ради у Києві під час акцій протесту за участі ВО "Свобода" 31 серпня 2015р.

На хвилі "деолігархізації" виникла нова політична сила – партія УКРОП (Українське об'єднання патріотів). Ця партія не приховує, що захищає інтереси ""дніпропетровської команди", яка в найважчий час організувала оборону регіону і не допустила повторення у Дніпрі подій Донецька і Луганська"[76], тобто, команди колишнього голови Дніпропетровської ОДА І.Коломойського[77]. Лідером партії став колишній заступник І.Коломойського Г.Корбан. Олігархічне походження партії, її жорстко критична позиція щодо Президента та певні електоральні перспективи[78] дають підстави розглядати кримінальні справи проти її лідера Г.Корбана[79] не лише в юридичному, але й в політичному контексті.

Під час підготовки до місцевих виборів виникла значна кількість нових політичних проектів, у т.ч. створених окремими політиками, що перебували в конфлікті з керівництвом Уряду ("Партія простих людей" С.Капліна та ін.), представниками колишньої правлячої еліти ("Відродження", "Наш край").

У загальному контексті подальшого розвитку партійної системи України варте уваги рішення Антикорупційного форуму в Києві (під егідою голови Одеської ОДА М.Саакашвілі) про створення широкого громадського руху "За очищення"[80]. Цей рух створюється з очевидними політичними цілями, і може розвиватися як у складі пропрезидентської партії, так і у форматі окремої політичної сили, що може давати йому більші перспективи.

Вплив громадянського суспільства, взаємодія громадянського суспільства та держави

Як і прогнозувалося, процес поступового зростання рівня впливу громадянського суспільства на владу продовжується. Протягом 2015р. цей процес мав різні форми та вияви. Так, зокрема, громадські активісти були залучені до розробки та ухвалення проектів законів і документів концептуального характеру (зокрема, через такі структури, як підтримуваний Заходом Реанімаційний пакет реформ), проводилися

МІСЦЕВІ ВИБОРИ ТА ЇХ РЕЗУЛЬТАТИ

Місцеві вибори, тобто вибори депутатів місцевих рад, а також сільських, селищних і міських голів відбулися 25 жовтня 2015р. за новим законом.

Закон "Про місцеві вибори", ухвалений 14 липня 2015р., встановив досить складну систему голосування: проста мажоритарна система на виборах сільських, селищних голів, міських голів у містах до 90 тис. виборців, мажоритарна система (за округами) на виборах до сільських і селищних рад, голосування в два тури на виборах голів великих міст, голосування за пропорційною системою за партійними списками до обласних, районних, районних у містах, міських рад. Партії могли висувати кандидатів в одномандатних округах та списки із закріпленням кандидатів за округами. Закон передбачав підвищення виборчого бар'єра з 3% до 5% і заборону створення блоків.

Виборча кампанія переважної більшості партій базувалася на проблемах загальнонаціонального, а не місцевого рівня. Переважна більшість партій виступали проти політики Уряду, використовуючи теми підвищення комунальних тарифів, цін, корупції та ін.

Явка виборців була значно нижчою, ніж на позачергових президентських і парламентських виборах 2014р.; за даними ЦВК, бюлетені отримали 46,6% виборців[81].

Загалом вибори відбулися відповідно до міжнародних демократичних стандартів, в умовах вільної політичної конкуренції. Проблеми виникли лише в кількох населених пунктах, де вибори відбулися пізніше (зокрема, Маріуполь, Красноармійськ) та в яких результати виборів не були сприйняті виборцями як справедливі та перенесені на пізніший термін (Кривий Ріг).

Найбільшим скандалом супроводжувалися вибори міського голови Кривого Рога, на яких змагалися багаторічний міський голова Ю.Вілкул ("Опозиційний блок") і Ю.Милобог ("Самопоміч"). За наявності низки порушень міська виборча комісія і ЦВК оголосили переможцем Ю.Вілкула. Спеціальна комісія Верховної Ради визнала, що переможця встановити неможливо, Верховна Рада призначила нові вибори на 27 березня 2016р.

За результатами виборів найбільшу кількість депутатів провели БПП "Солідарність", "Батьківщина", "Наш край", "Опозиційний блок" та Аграрна партія України, хоча переважна більшість обраних депутатів місцевих рад – позапартійні (понад 70%). Найбільше число обраних депутатів у БПП "Солідарність" – 9 053 (з них 8 882 висунуті партією і 231 – депутати-самовисуванці, які є членами партії) та ВО "Батьківщина" – 8 896 (8 061 висунуті партією, 835 – самовисуванці, які є членами партії). Кількість обраних депутатів від решти партій: "Наш Край" – 4 592, "Опозиційний блок" – 4 101, Аграрна партія України – 3 457, Радикальна партія Олега Ляшка – 2 555, УКРОП – 2 261, "Відродження" – 1 759, ВО "Свобода" – 1 750, "Самопоміч" – 915[82].

Партія "Народний Фронт" участі у виборах не брала, її представники балотувалися від партії БПП "Солідарність".

На виборах до обласних рад 5% бар'єр подолали понад 25 партій, проте більш як у третині обласних рад представлені 9 партій, а в усіх 23 обласних радах представлені лише БПП "Солідарність" і "Батьківщина".

Вибори підтвердили достатню стабільність підтримки партій, що належать до коаліції, в усіх регіонах, у т.ч. на Півдні і на Сході України (традиційно їх електорат обмежувався Західним і Центральним регіонами), нездатність "Опозиційного блоку" реалізувати наміри реваншу, а також засвідчили виникнення партій, що можуть претендувати на проходження до нового складу Верховної Ради (УКРОП, "Наш край", "Відродження"). Крім того, результативними виявилися ряд локальних політичних проектів (наприклад, "Довіряй ділам" – в Одесі).

Несподіване входження таких маловідомих у національному контексті партій, як "Сила людей", "Демократичний альянс" до ряду місцевих рад на Сході може пояснюватися поступовим посиленням суспільного запиту на "нові" обличчя у політиці. Так само можна пояснити успіх "Самопомочі" на виборах міського голови Миколаєва при тому, що партія не висувала кандидатів до обласної ради.

В усіх обласних радах більшість формується на коаліційній основі. Разом з тим, конфліктний характер відносин між партіями-членами парламентської коаліції може переноситися і на їх діяльність в органах місцевого самоврядування.

---

[76] Див.: Про УКРОП. – Інтернет-сайт партії УКРОП, *http://www.ukrop.com.ua/uk/about*.

[77] На інтернет-сайті Департаменту державної реєстрації Міністерства юстиції України (*http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyi*) вказується, що партія УКРОП зареєстрована за свідоцтвом №250-п.п від 25 вересня 2014р., але про її створення було офіційно заявлено лише 15 червня 2015р.

[78] Партія досягла помітних результатів на місцевих виборах, а також демонструє непогану динаміку парламентського рейтингу. Так, за даними Соціологічної групи "Рейтинг", з червня по грудень 2015р. рівень підтримки партії зріс з 0,6% до 3% (серед усіх респондентів). Див.: *http://ratinggroup.ua/research/ukraine/elektoralnye_simpatii_naseleniya.html*.

[79] Див.: Все, что нужно знать о Корбане, чтобы понять: он преступник или жертва. – Інтернет-сайт журналу "Новое Время", 27 грудня 2015р., *http://nv.ua/publications/vse-chto-nuzhno-znat-o-korbane-chtoby-ponjat-on-prestupnik-ili-zhertva-88296.html*. 31 жовтня 2015р. Г.Корбан був вперше затриманий правоохоронними органами, а 26 грудня 2015р. – знову затриманий і перевезений до суду з Дніпропетровська до Києва.

[80] Див.: Антикоррупционный форум заявляет о создании нового гражданского движения "За очищение". – Інтерфакс-Україна, 23 грудня 2015р., *http://interfax.com.ua/news/general/313481.html*.

[81] Відомості про число виборців, які отримали виборчі бюлетені на виборчих дільницях. – Офіційний веб-сайт ЦВК, *http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM011?PT001F01=100&PT00_T001F01=100*.

[82] Див.: КВУ проаналізував результати партій на місцевих виборах 25 жовтня. – Інтернет-сайт КВУ, *http://www.cvu.org.ua*.

конкурси з відбору кандидатур на заміщення посад директора Національного антикорупційного бюро, членів Національного агентства з питань запобігання корупції, з переатестації колишніх працівників міліції тощо.

Утворювалися такі консультативно-дорадчі органи при Президенті України, як наприклад, Національна рада реформ, Рада з питань національної єдності, до складу яких увійшли представники як органів державної влади, так і організацій громадянського суспільства.

Утім, нерідко складалося враження, що і Національна рада реформ, і громадські ради при міністерствах створювалися переважно для формування позитивного іміджу української влади як відкритої і демократичної, аніж для досягнення дійсного глибокого та суттєвого впливу громадянського суспільства на владу. Створення громадських рад при міністерствах не завжди відповідало самій ідеї взаємодії Уряду з громадянським суспільством. Були зафіксовані й випадки протистояння між активістами громадянського суспільства (зокрема, Офісу реформ при Міністерстві оборони) з чиновниками міністерства.

Крім того, значна частина представників громадянського суспільства діють у рамках типового для попередньої епохи алгоритму, розраховують переважно на підтримку з боку зарубіжних суб'єктів, що знижує власну суб'єктність і цінність українського громадянського суспільства. Частина громадських активістів дозволила використати себе в якості інструменту реалізації політичних цілей зацікавлених суб'єктів, що формує у громадській думці спотворений імідж громадянського суспільства.

Разом з тим, суспільна довіра до громадянського суспільства залишається на високому рівні й значно випереджає довіру до будь-яких органів влади, що вказує передусім на його потужний потенціал у процесах реформ[83].

Реформування окремих сфер

Реформа державного управління. У 2015р. Парламент і Кабінет Міністрів здійснювали інституційні зміни в різних ланках державного управління. Ці заходи стосувалися:

- дерегуляції та зменшення впливу бізнесу на державну владу;
- впровадження регуляторних моделей і функцій контрольних органів відповідно до стандартів ЄС та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики та їх державами-членами;
- зменшення кількості контролюючих органів та їх функцій відповідно до європейських стандартів;
- децентралізації та регіонального розвитку щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів;
- відкриття в регіонах "прозорих офісів";
- скорочення кількості державних службовців з оновленням державних кадрів;
- розробки і прийняття у новій редакції Закону України "Про державну службу"[84];
- запровадження конкурсного відбору на державні посади;
- запровадження надання електронних адміністративних послуг;
- розробка та прийняття законів про відкриті дані[85], що підлягають оприлюдненню Державним агентством з питань електронного урядування.

Найбільше позитивних очікувань у суспільстві пов'язується з перспективами бюджетної і ресурсної стабілізації на рівні місцевого самоврядування. Ухвалення нового Закону "Про державну службу" було передбачене міжнародними зобов'язаннями України і є важливим кроком до модернізації системи державної служби на європейських засадах. Конкурсний відбір на державні посади також викликає дедалі більше довіри в суспільстві у зв'язку з участю в ньому представників громадянського суспільства.

Упродовж року Мін'юст інформувало суспільство про перебіг процесу "очищення влади" (люстрації): на кінець року на сайті Міністерства виставлено перелік 859 осіб, до яких застосовано положення Закону України "Про очищення влади".

Антикорупційна реформа. Відповідно до Закону України від 14 жовтня 2014р. (зі змінами від 12 лютого 2015р.) "Про національне антикорупційне бюро" в І півріччі 2015р. було проведено відкритий конкурс (за участі 170 осіб) на посаду директора Національного антикорупційного бюро (НАБУ). До грудня 2015р. здійснювалося формування персонального складу співробітників агентства, у т.ч. – детективів. Проведено конкурс на посаду Спеціального антикорупційного прокурора. На початку грудня бюро розпочало свою діяльність.

24 грудня 2015р. Верховна Рада ухвалила зміни до Кримінального процесуального кодексу України, якими надана можливість при передачі кримінальних проваджень від прокуратури до НАБУ, залишати вже здійснювані прокуратурою провадження у слідчих органах прокуратури до завершення їх розслідування. Це дозволить НАБУ основну увагу зосередити на провадженнях, відкритих самим агентством.

---

[83] За даними опитування Центру Разумкова, у грудні 2015р. баланс довіри до громадських організацій становив +10%, тоді як усі владні інститути мали від'ємний баланс довіри. Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 18-24 грудня 2015р. 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 – 2,3%.

[84] Законопроект №2490 від 30 березня 2015р., направлений на підпис Президенту України 18 грудня 2015р.

[85] Закони України "Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних", "Про внесення змін до статті 28 Бюджетного Кодексу України щодо доступу до інформації про бюджетні показники у формі відкритих даних".

10 листопада 2015р. прийнято Закон України "Про національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів", як превентивний орган боротьби з корупцією.

> Агентство визначається законом як "центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні".

Водночас, цей орган (як і НАБУ та Державне бюро розслідувань, ДБР) утворюється за відсутності належних конституційних підстав. Норми Закону щодо спеціального статусу Національного агентства, порядку його формування, підзвітності та підконтрольності також не враховують положень законів України "Про Кабінет Міністрів України" та "Про центральні органи виконавчої влади". Ці обставини можуть зменшити очікуваний ефект від діяльності Національного агентства.

12 листопада 2015р. Верховна Рада прийняла Закон "Про Державне бюро розслідувань"

> ДБР визначається як центральний орган виконавчої влади, що здійснює правоохоронну діяльність з метою виявлення, розкриття і розслідування найбільш небезпечних злочинів і злочинів, що вчиняються специфічними суб'єктами: злочини злочинних організацій; злочини, пов'язані з тероризмом; корупційні злочини, вчинені працівниками НАБУ і прокурорами Спеціалізованої антикорупційної прокуратури; злочини, вчинені слідчими органів внутрішніх справ, Служби безпеки, НАБУ, а також прокурорами; військові злочини та ін. Директор ДБР призначатиметься Президентом за поданням Прем'єр-міністра на підставі рішення конкурсної комісії.

НАБУ і ДБР віднесені відповідними законами до центральних органів виконавчої влади, хоча функції цих органів не відповідають ознакам таких органів, визначених відповідним Законом[86]. Ці органи відповідними законами наділені спеціальним статусом, їх керівники призначаються на посади Президентом України. Ця обставина обумовлює необхідність внесення НАБУ і ДБР до переліку органів державної влади зі спеціальним статусом до відповідних положень Конституції України з наділенням необхідними повноваженнями щодо них відповідних суб'єктів влади. Така можливість є у контексті здійснюваної конституційної реформи.

Конституційна реформа. Угодою про асоціацію між Україною та ЄС передбачено відновлення конституційної реформи шляхом інклюзивного та представницького процесу за участі інститутів громадянського суспільства відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії, включно з внесенням змін до Конституції України щодо децентралізації державної влади та системи правосуддя.

З початком 2015р. конституційний процес був ознаменований низкою президентських ініціатив. 16 січня ним було подано до Верховної Ради проект закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо **недоторканності народних депутатів України та суддів**)" (реєстраційний №1776). Цей законопроект був направлений до КСУ, який 16 червня 2015р. надав висновок[87] про його відповідність Конституції України.

Обгрунтованість цього висновку є сумнівною, оскільки повне скасування депутатської недоторканності безумовно обмежить можливості безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом України його повноважень, а відтак це може призвести до зниження гарантій прав і свобод громадянина[88].

3 березня 2015р. Президент П.Порошенко видав Указ про створення Конституційної Комісії, як допоміжного органу при Президентові України, на який було покладено завдання напрацювання узгоджених позицій щодо змін до Конституції України з питань:

- конституційних засад організації і здійснення державної влади, місцевого самоврядування, адміністративно-територіального устрою України та децентралізації влади;
- удосконалення конституційних засад організації та діяльності судової системи, суміжних правових інститутів;
- прав, свобод та обов'язків людини і громадянина.

Децентралізація державної влади. Конституційна Комісія 26 червня 2015р. передала Президенту підготовлений нею проект закону **"Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)"**, а 1 липня 2015р. Президент України подав до Верховної Ради текст цього законопроекту (реєстр. №2217а). Багатьма експертами, фаховими інституціями, в т.ч. Центром Разумкова, була названа низка суттєвих недоліків тексту президентського проекту[89].

Конституційний Суд 1 липня 2015р. надав висновок про конституційність законопроекту, а Верховна Рада 31 липня 2015р. схвалила проект Закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" (реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.).

---

86 Закон України "Про центральні органи виконавчої влади".

87 Висновок КСУ у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів вимогам статей 157 і 158 №1 від 16 червня 2015р. – Офіційний сайт КСУ, *http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=276618*.

88 Скасування депутатського імунітету, як і обсяг чинного конституційного статусу депутата – явища полярні та надмірні в демократичній державі, тому депутатська недоторканність має бути обмеженою до розумних обсягів. Ухвалюючи остаточне рішення стосовно проекту закону (реєстр. №1776 від 16 січня 2015р.) Парламент має це враховувати.

89 Зокрема, щодо статусу та повноважень префектів, повноважень Президента щодо скасування рішень органів місцевого самоврядування, а головне – Закріплення в "Перехідних положеннях" норми про визначення окремим законом "особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей". Докладніше див.: Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, №4-5, 2015, с.40-43.

У 2015р. здійснювалося стимулювання об'єднання та формування спроможних територіальних громад, які будуть наділятися належними матеріальними, фінансовими та організаційними ресурсами. Правовою основою цього процесу став, окрім Закону "Про співробітництво територіальних громад" (2014р.), Закон "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (2015р.).

Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо організації проведення перших виборів депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів" від 4 вересня 2015р. було змінено порядок утворення об'єднаних територіальних громад. Повноваження призначати перші вибори в об'єднаних територіальних громадах було передано Центральній виборчій комісії. Такі вибори відбулися 25 жовтня 2015р. в 159 об'єднаних територіальних громадах.

3 листопада 2015р. на засіданні Міністерства регіонального розвитку було презентовано проект закону "Про префектів". Його належне опрацювання у поєднанні з необхідними змінами до проекту Закону "Про внесення змін до Конституції України" (щодо правосуддя) (реєстр.№3524) має забезпечити створення державної інституції підтримання режиму законності та правопорядку, правової захищеності громадян і належного функціонування місцевого самоврядування.

Судова реформа. Стратегією сталого розвитку "Україна-2020", схваленою Указом Президента 12 січня 2015р., судову реформу було визначено як першочергову.

Указом Президента №276 від 20 травня 2015р. була ухвалена окрема "Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 рр.". Нею було передбачено як оновлення законодавства, так і прийняття змін до Конституції України. 12 лютого 2015р. було прийнято Закон "Про забезпечення права на справедливий суд", яким внесені зміни до 10 найважливіших актів, що регулюють статус і функціонування судів, суддів та всієї судової влади.

15 липня набув чинності новий Закон України "Про прокуратуру".

> Новим Законом на прокуратуру покладені функції: підтримання державного обвинувачення в суді; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян.

Змінами до цього закону було передбачено створення Спеціальної антикорупційної прокуратури, керівника якої було призначено після проведення спеціального конкурсу.

У контексті реалізації стратегії реформування системи правосуддя необхідно визнати провальним розрекламований процес відновлення довіри до судової влади відповідно до спеціально ухваленого з цією метою закону[90]. Через недієздатність органів судової влади, на які покладалися завдання "очищення" судової влади до кінця 2015р. судову владу було "очищено" всього від кількох десятків суддів.

Наступним кроком у реформуванні правосуддя планується внесення змін до Основного Закону.

30 жовтня 2015р. Конституційна Комісія направила на розгляд Президента законопроект щодо змін до Конституції **в частині правосуддя і суміжних інститутів**.

Президентський проект змін до Конституції України (щодо правосуддя), суттєво доопрацьований порівняно з текстом, запропонованим Конституційною Комісією, був поданий до Парламенту та зареєстрований 25 листопада 2015р під №3524. 22 грудня 2015р. Верховна Рада направила цей законопроект до КСУ, висновок якого, очікувано позитивний, дозволить парламенту розглянути зміни до Конституції (щодо правосуддя) на предмет їх схвалення на третій сесії VIII скликання.

Проект змін до Конституції України в частині правосуддя має ряд положень, здатних позитивно вплинути на стан судової влади в державі[91]. Водночас, текст президентського законопроекту містить положення, здатні нівелювати, чи навіть звести нанівець можливі позитивні його наслідки[92].

Рада з судової реформи при Президентові України продовжує опрацьовувати низку змін до процесуальних кодексів з метою забезпечення функціонування судової системи в параметрах, які мають бути визначені змінами до Конституції України.

Крім названих законопроектів щодо змін до Конституції України, Робоча група Конституційної Комісії[93] готує проект закону про внесення змін до Основного Закону щодо прав, свобод і обов'язків людини і громадянина. Його завершення очікується на початку 2016р.

Перебіг конституційного процесу викликає небезпідставне занепокоєння через наявність у проектах змін до Конституції суперечливих положень, за відсутності у суб'єктів конституційного процесу готовності враховувати обгрунтовані зауваження і критичні точки зору. Це ставить під сумнів як досягнення конституційним процесом задекларованих цілей, так і його результативне завершення загалом.

---

[90] Закон "Про відновлення довіри до судової влади в Україні".

[91] Це, зокрема, визначення об'єму суддівського імунітету, зазначення конкретних підстав звільнення судді з посади і припинення його повноважень, обов'язковість декларування і підтвердження законності джерел походження належного йому майна, визначення Вищої ради правосуддя головним державним органом, відповідальним за формування судової влади.

[92] Зокрема, зменшення ролі Парламенту за збереження впливу Президента на судову владу та Генерального прокурора, відмова від принципу "законності" як засади правосуддя. Докладніше див.: Матола В. "Віктор Мусіяка: Всі президенти не проти, щоб сигнали з адміністрації "належно" сприймалися судами". – LB.ua, 19 грудня 2015р.

[93] Керівник – професор Буткевич В.Г.

ЕКОНОМІКА

Прогноз Центру Разумкова стосовно розвитку економіки України у 2015р. базувався на припущенні про продовження дії негативних чинників, які суттєво ускладнять умови економічної діяльності: значної руйнації інфраструктури на Сході та традиційних господарських зв'язків, розширення обмежень у фіскальній та монетарній сферах, збереження валютної і цінової нестабільності тощо. Водночас, наголошувалося на тому, що перспективи розвитку економіки України у 2015р. значною мірою залежатимуть від здатності уряду ініціювати позитивні структурні перетворення, започаткувати кардинальні інновації. Це пов'язувалося з очікуваннями суттєвої активізації інвестиційного процесу як реакції бізнес-середовища на результативні реформи.

Однак, на жаль, **реформування української економіки виявилося суттєво ускладненим** як через несприятливі зовнішні обставини (збройний конфлікт на Сході країни, надзвичайно агресивне впровадження Росією різноманітних торговельних обмежень щодо України), так і через внутрішні причини, насамперед, гострі суперечки між провідними політичними силами щодо шляхів реформування економіки, а також відсутність помітного прогресу в подоланні корупції та реформуванні судової системи.

У результаті – **темп реформ виявився недостатнім для запобігання поглибленню структурних диспропорцій, політичні ризики для бізнесу зросли, посилилася невизначеність серед учасників ринку**.

Поряд з цим, справдилися деякі очікування позитивних змін. Україна продовжила співпрацю з МВФ та іншими міжнародними фінансовими інститутами (МФІ), що дозволило уникнути дефолту (через реструктуризацію значної частки зовнішніх боргів), наповнити валютні резерви, ліквідувати надмірну залежність від російських ринків і російських енергоносіїв, дещо розширити економічну присутність на нових для України ринках. Державний бюджет, як і прогнозувалося, виявив тенденцію до збалансування, з II півріччя почали проявлятись елементи фінансової децентралізації. В Україні дещо послабшав адміністративний тиск на бізнес, країна покращила свої позиції в низці міжнародних рейтингів.

Економічні підсумки 2015р.

Економіка України упродовж усього 2015р. перебувала у глибокому кризовому стані з тенденцією до поглиблення спаду, яка зупинилася лише наприкінці року. Внаслідок істотного запізнення на старті реформ у 2014р. та недостатнього їх темпу у 2015р., процеси руйнування в економіці переважали над процесами творення нових, більш ефективних економічних структур.

Реальний сектор. Показники динаміки виробництва впродовж I-III кв. погіршувались, хоча й меншими темпами, ніж це спостерігалось у I півріччі[94]. Так, за три квартали промислове виробництво скоротилося на 6,6% (падіння упродовж I півріччя – 10,5%), аграрний сектор – на 5,3% (9,3%), будівництво – на 22,8% (28,3%), вантажообіг – на 10,5% (17,7%), роздрібна торгівля – на 22,3% (24,7%). Падіння ж реального ВВП, за даними Рахункової палати України, склало 13%. Зважаючи на динаміку окремих сфер (та очікуване їх подальше певне покращення), за оцінками Центру Разумкова, за результатами 2015р. реальний ВВП знизиться на 10-11%. Вказані зміни динаміки показників дозволяють говорити про **початок переходу економіки України з фази падіння у стадію депресії**.

Економічна динаміка у 2015р. залишалася помітно неоднорідною у регіональному розрізі. Найглибше падіння спостерігається в регіонах, де ведуться бойові дії (Донецька і Луганська обл.) або прилеглих територіях (Дніпропетровська, Запорізька, Харківська обл.), що зумовлено руйнацією інфраструктури та виробничих зв'язків, втратою традиційних ринків. Хоча у II півріччі інтенсивність військових дій на Донбасі дещо зменшилася, проте високі ризики відновлення ескалації обмежують процеси формування базових умов для господарської діяльності на вказаних територіях, не кажучи вже про інвестиції, необхідні для економічного підйому.

У I півріччі, насамперед внаслідок дворазового (відносно долара США) знецінення гривні та стрімкого подорожчання житлово-комунальних послуг (відповідний ціновий індекс сягнув 230%) прискорились інфляційні процеси. За I півріччя офіційний індекс споживчих цін зріс майже на 41%. Хоча у II півріччі інфляційний шок послабився, проте річний показник інфляції досягне, за оцінками Центру Разумкова, 47-48%. Слід констатувати, що, хоча Національний банк оголосив про перехід до політики інфляційного таргетування (з орієнтацією на послідовне зниження рівня інфляції), поки результативність цієї політики залишається вкрай низькою, що породжує в суспільстві брак довіри до спроможності

[94] Статистичні показники 2015р. наведені станом, переважно, на кінець III кв., що може давати не зовсім точне уявлення про можливі кінцеві кількісні результати року.

НБУ забезпечити купівельну спроможність національної грошової одиниці.

Різке зниження в умовах кризи рівня реального добробуту спричиняє негативні зміни у структурі ринкового попиту, коли практично всі отримувані ресурси – як домогосподарств, так і державного сектору – витрачаються на споживання, рівень якого у 2014-2015рр. сягає 90% ВВП. Це означає критичне згортання інвестиційного потенціалу, оскільки мінімізуються необхідні для цього заощадження. Так, якщо частка інвестицій у структурі ВВП у 2014р. складала 15%, то у 2015р. знизилась до 12%.

Інвестиції та фінансові результати. Фінансування капітальних інвестицій у 2015р. відбувалося переважно за рахунок власних коштів підприємств (69% їх загального обсягу), банківське фінансування складало менше 9%, а кошти іноземних інвесторів – лише 4%. За таких умов унеможливлюється здійснення структурних перетворень та інновацій у потенційно перспективні сфери економіки. Водночас, помітно зросли інвестиції в аграрний сектор – на 18% порівняно з показником 2014р. (тоді як у промисловості вони скоротилися на 22%), що дещо зменшило загальний спад інвестування в економіку загалом, хоча й за рахунок **посилення деіндустріалізації**.

Продовжувалося погіршення фінансових результатів діяльності підприємств України. За результатами I-III кварталів 2015р., збиток підприємств склав 184 млрд. грн. проти 168 млрд. грн. за той же період 2014р. Однак, частка збиткових підприємств у загальній їх кількості зменшилася з понад 44% у 2014р. до 40%, що може свідчити, що **фінансова криза підприємств вже перестала поширюватися, хоча й не перестала поглиблюватися**.

Важким продовжувало залишатися становище фінансового сектору, і насамперед його банківського сегмента. Непрозора та суперечлива політика НБУ у сфері регулювання банківської системи (кількість активно діючих банків скоротилася майже на третину), а також банкрутство низки банків призвели не до оздоровлення банківського сектору, а до зневіри громадян у спроможності зберегти власні грошові ресурси від знецінення і втрат.

В умовах кризи довіри до банків не вдалося зупинити втечу коштів з банківської системи. Так, депозити населення упродовж трьох кварталів 2015р. скоротилися на 16% (в іноземній валюті – на 27%), й відповідно обсяги кредитування населення також зменшилися – на 15%. Обсяг же кредитування банками суб'єктів економічної діяльності за січень-жовтень 2015р. скоротився більш ніж на 13%. Хоча за сприяння міжнародних фінансових інститутів докладалися певні зусилля щодо підтримки малого та середнього бізнесу (МСБ), проте вони мали радше символічний характер.

Державні фінанси. Упродовж 2015р. відбувалося **певне покращення номінальних показників** державних фінансів внаслідок істотного інфляційного зростання бази оподаткування. Так, загальні доходи зведеного бюджету України за три квартали 2015р. становили 384 млрд. грн. (на 13 млрд. грн. більше "планових" показників), що на 47% перевищило відповідний показник 2014р. Однак, з урахуванням інфляції у 47-49%, реально державні доходи не зросли.

При цьому, за рахунок відсутності адекватної індексації державних витрат відповідно до темпу знецінення гривні, вперше за останні роки було отримано позитивне сальдо державних фінансів: за дев'ять місяців 2015р. держбюджет виконано з "профіцитом" у 8,8 млрд. грн. (за запланованого річного дефіциту – 78 млрд. грн.). Але цей "профіцит" не враховує заборгованості держави перед бізнесом з відшкодування ПДВ (на початок листопада – 15 млрд. грн.).

Особливістю 2015р. стало вичерпання ресурсу внутрішніх державних запозичень – облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП): обсяг розміщених нових облігацій (станом на кінець листопада – 90 млрд. грн.) є суттєво меншим, ніж обсяги сплати за дорогими облігаціями попередніх років (погашено на суму 135 млрд. грн.), що є наслідком хибної політики внутрішніх запозичень попередніми роками.

Зовнішньоекономічний сектор. 2015р. вочевидь став роком безпрецедентного для історії незалежної України скорочення торгівлі: за 10 місяців 2015р. експорт товарів скоротився на 33%, імпорт – на 35%. Особливо драматичним стало скорочення торгівлі з Росією в умовах ведення нею "гібридної війни": експорт товарів – на 55%, імпорт – 42%. Завдяки цьому частка РФ в загальному товарному експорті України впала до 12% (у 2014р. – 18,2%), імпорті – до 20% (23,3%).

Водночас, Україні не вдалося належним чином скористатися вигодами Угоди про асоціацію з ЄС і наданням з боку ЄС односторонніх преференцій доступу до його ринку. Хоча Євросоюз і став найбільшим торговельним партнером України (близько 31,3% у зовнішньоторговельному обігу товарів України), проте за 10 місяців 2015р. товарний експорт скоротився на 32%, порівняно з аналогічним періодом 2014р. Це свідчить про наявність істотних структурних обмежень для присутності України на найбільш перспективних для неї ринках, про низьку міжнародну конкурентоспроможність, яку не можна компенсувати винятково тарифними преференціями.

Негативні процеси поширилися й на приплив прямих іноземних інвестицій (ПІІ): за 9 місяців 2015р. сальдо припливу ПІІ виявилося негативним – понад $2 млрд. Значні курсові втрати іноземних інвесторів, поряд з іншими інвестиційними ризиками створили додаткові проблеми в частині здійснення необхідних структурних перетворень в українській економіці. Загалом, накопичений у формі акціонерного капіталу обсяг ПІІ в економіку України

становить близько $44 млрд., що в розрахунку на одну особу складає лише $1 000 – один з найгірших показників у Європі.

Монетарна та валютна політика. Монетарна політика НБУ у 2015р. мала виразно обмежувальний характер. Так, з початку року до кінця листопада грошова маса зросла лише на 1,6%, а монетарна база навіть скоротилася на 1,7%. Зважаючи на високу інфляцію, це означає суттєве скорочення реальних грошових залишків, а з тим істотно обмежує кредитування реального сектору економіки, фактично блокуючи його структурну трансформацію. Така політика НБУ, нібито спрямована на ліквідацію найбільш гострих форм монетарних дисбалансів, по суті сприяє створенню умов для затяжної депресії економіки України.

Така обмежувальна політика значною мірою була зумовлена обвальною девальвацією гривні (з 15,7 грн./$1 на початку січня до 27,8 грн./$1 наприкінці лютого 2015р. з подальшим поступовим заспокоєнням коливань на рівні 22-24 грн./$1). Девальвація стала вагомою складовою галопуючої інфляції (і через зворотній зв'язок – прискорення доларизації), різкого падіння купівельної спроможності гривні, відносного посилення навантаження з обслуговування зовнішніх боргів. При цьому, ефективно використати потенціал девальвації національної валюти для нарощування експорту Україна не змогла як через порушення виробничих зв'язків внаслідок військової агресії та торговельної війни з боку РФ), так і внаслідок слабких темпів інституційних змін у ринковому середовищі, що стримує посилення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу.

Зовнішні борги та міжнародні резерви. Упродовж 2015р. зовнішній борг України практично стабілізувався: за І півріччя валовий зовнішній борг зріс лише на $0,7 млрд. до $127,0 млрд; державний зовнішній борг зріс на $3,0 млрд. до $35,9 млрд. Проте в умовах значного падіння доларового еквівалента ВВП України відносні показники зовнішньої заборгованості істотно погіршилися. Так, валовий зовнішній державний борг зріс з 40% ВВП на початку 2014р. до 95% ВВП наприкінці 2015р. Це означає істотне обмеження можливостей обслуговування зовнішніх боргів для ослабленої української економіки.

У цьому контексті важливою подією стала домовленість про реструктуризацію зовнішніх державних боргів перед основними приватними кредиторами, яка передбачає, зокрема, списання 20% з $18 млрд. боргу ($3,6 млрд.), що підлягає реструктуризації, відтермінування виплат основної частини "оновленого" боргу на період 2019-2027рр.

Платою за цю "поступку" кредиторів є зростання усередненої процентної ставки з 7,22% до 7,75% і, головним чином, запровадження т.зв. "інструменту відновлення вартості" (*Value recovery instrument – VRI*), яким встановлюється залежність між обсягами виплат за реструктуризованими боргами та темпами економічного зростання економіки України в майбутньому[95].

Попри наявність в умовах реструктуризації обтяжливих у довгостроковому плані для України зобов'язань, у коротко- та середньостроковому періодах реструктуризація слугує вагомою складовою макроекономічного та фінансового зміцнення країни через можливість нарощування валових резервів, обсяг яких все ще залишається низьким (зовнішній державний борг і борг НБУ разом узяті вчетверо перевищують обсяг валютних резервів). Реструктуризація дозволила уникнути дефолту (і відвернути негативні наслідки для позицій країни на міжнародних фінансових ринках і ринках капіталів), а також вчасно та в повному обсязі розрахуватися за зовнішніми зобов'язаннями.

Інституційні реформи в економіці

Упродовж 2015р. відбувалася певна активізація реформ, спрямованих на покращення якості ринкових інститутів.

Дерегуляція та розвиток підприємництва. До досягнень 2015р. (за версією *Doing Business 2015*) слід віднести впровадження нових механізмів, які дозволяють істотно скоротити час, необхідний для початку нового бізнесу (втричі – з 21 до 7 годин) і реєстрації майна, скасування низки ліцензій та дозволів, певне просування у реформуванні контролюючих органів та обмеження перевірок бізнесу[96]. Прискорився процес адаптації до норм ЄС у сфері технічного регулювання, а національний орган з акредитації отримав рівень визнання з боку ЄС, необхідний для підписання угоди про взаємне визнання систем технічного регулювання.

Управління державною власністю. Посилені стандарти фінансової звітності державних підприємств (приблизно 150 найбільших підприємств мають пройти через аудит із залученням авторитетних аудиторських фірм). Розроблені плани корпоратизації найближчим часом близько 90 великих державних підприємств, що має сприяти підвищенню відповідальності менеджменту та покращенню їх фінансових результатів. Перебуває на розгляді у Верховній Раді законопроект щодо істотного скорочення переліку державних підприємств, що не підлягають приватизації. Процес приватизації протягом 2015р. був законсервований.

Державні закупівлі. Сформовані законодавчі основи для істотного реформування системи державних закупівель та їх приведення у відповідність до міжнародних стандартів, у т.ч. з метою подолання корупції. Закладені передумови для прискорення електронізації процесу державних закупівель.

[95] Так, починаючи з 2024р. за темпу росту ВВП від 3% до 4% Україна виплачуватиме кредиторам 15% приросту вище 3%, а за темпу вище 4% – 40% приросту.

[96] *Doing Business. Ukraine*. – The World Bank, *http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine*.

Перші результати вже можна оцінити на прикладі пілотного проекту *ProZorro*[97], який реалізується з лютого 2015р. Завдяки зниженню корупційної складової та підвищенню конкуренції, для держави вдалося заощадити близько 0,5 млрд. грн. або 12-18% обсягів угод. Нові "правила гри" з використанням системи *ProZorro* будуть поширені в масштабах країни. Так, з 1 квітня 2016р. закупівлі центральних органів виконавчої влади, а з 1 січня 2017р. закупівлі всіх держустанов (у т.ч. лікарень, садків, шкіл) обсягом понад 50 тис. грн. реалізовуватимуться через електронну систему.

У листопаді 2015р. Україною успішно завершено переговорний процес щодо приєднання до Угоди СОТ про державні закупівлі, що повністю гармонізує відповідну українську систему з міжнародним правом й відкриває для України шлях для участі в міжнародних тендерах у цій сфері. При цьому, українським компаніям відкривається доступ до ринку держзакупівель за кордоном загальним обсягом $1,7 трлн.[98]

Податкова реформа. Підготовлені і знаходяться на розгляді у Верховній Раді десятки законопроектів стосовно внесення змін до Податкового кодексу (в частині зменшення податкового навантаження та удосконалення податкового адміністрування), проте лише незначна їх частка виявилася прийнятною і відповідно відбилася у законодавстві.

Так, 24 грудня 2015р. Верховна Рада ухвалила Закон "Про внесення змін до Податкового кодексу та деяких законодавчих актів щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році", згідно до якого відбулися зміни у спрощеній системі оподаткування, встановлено єдину базову ставку податку на доходи фізичних осіб, суттєво знижено єдиний соціальний внесок тощо. На підставі нововведень 25 грудня 2015р. Верховна Рада ухвалила Закон "Про Державний бюджет на 2016 рік", який, як очікується владою, сприятиме стабілізації макроекономічного середовища та зниженню податкового тиску в Україні.

Водночас, ухвалено законодавство стосовно удосконалення контролю за трансфертним ціноутворенням, яке приведено у відповідають до принципів ОЕСР, а також розроблено Стратегію перегляду діючих Конвенцій про уникнення подвійного оподаткування з метою приведення у відповідність до модельної конвенції ОЕСР. У цьому контексті слід відзначити підписання у грудні 2015р. 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, що закриває один з важливих каналів ухилення від сплати податків в Україні.

Реформа фінансового сектору. Проведене дослідження на предмет фінансової стійкості найбільших банків, чим завершено перший етап рекапіталізації банківської системи України (при цьому значна частина найбільших банків виконала вимоги щодо рекапіталізації). Поряд з цим ухвалені закони стосовно вдосконалення корпоративного управління в банках, захисту прав міноритарних акціонерів та інвесторів, сприяння капіталізації та реструктуризації банків, посилення відповідальності пов'язаних із банком осіб тощо[99].

Захист прав інвесторів. 7 квітня 2015р., був ухвалений Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів". Його дія не лише посилить відповідальність посадових осіб і покращить захист інтересів мінотарних акціонерів, але й дозволить забезпечити адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у частині захисту прав інвесторів, покращить інвестиційний клімат та імідж України.

***Реформи в інших сферах**:*

- спрощено процедури створення і функціонування індустріальних парків, що важливо з огляду на стимулювання технологічного прогресу в країні;
- Україна приєдналася до Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі, що дозволить зменшити фінансові витрати та час на здійснення торгівельних процедур, покращити їх транспарентність і знизити рівень корупції, запровадити передові технології ведення торгівлі;
- вдосконалено систему заходів, спрямованих на розвиток державно-приватного партнерства та стимулювання інвестицій в Україні; зокрема, в частині скасування регуляторних бар'єрів для розвитку партнерства, а також створення ефективних механізмів співробітництва між державою і територіальними громадами та приватними партнерами.

Слід, однак, мати на увазі, що ефект від зазначених інституційних нововведень не може бути миттєвим, і потребує відповідних організаційних, інформаційних і кадрових (навчання та перенавчання) ресурсів, а також фінансування відповідних заходів.

---

[97] ProZorro – пілотний проект електронної системи публічних закупівель, що дозволяє онлайн продавати Державі. – *http://prozorro.org/*.

[98] 5 реформ, які змінюють Україну. – Сегодня.ua, 8 січня 2016р., *http://ukr.segodnya.ua/ukraine/5-reform-kotorye-menyayut-ukrainu-681350.html*.

[99] Див., зокрема: Верховна Рада ухвалила закон, який підвищує захист прав міноритарних інвесторів. – Slide Share, 8 квітня 2015р., *http://www.slideshare.net/Easy_Business/presentationinvestorrightslaw2015v3*.

Законом "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності пов'язаних із банком осіб", який набув чинності 8 березня 2015р., суттєво розширено перелік пов'язаних з банком осіб, що суттєво обмежить неправовий вплив на діяльність банків, а також встановлює цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність пов`язаних з банком осіб. Однак, цей Закон слід радше розглядати як перший крок на шляху боротьби з непрозорістю структури власності українських банків та зловживаннями власників банків шляхом використання пов'язаних з банком осіб. Див.: Нове банківське законодавство: прозора структура власності та посилена відповідальність пов'язаних осіб. – Сайт фірми *Sayenko Kharenko*, *ttp://www.sk.ua/ua/news/2775*.

ЕНЕРГЕТИКА

Функціонування українського енергетичного сектору у 2015р. перебувало під потужним впливом конфлікту на Сході України та кризи у російсько-українських відносинах. У зв'язку з цим країна розпочала реформування енергетичного сектору, здійснивши важливі заходи у сфері диверсифікації поставок енергоносіїв, що сприяло реалізації минулорічних оптимістичних прогнозів.

На тлі постійного шантажу з боку ВАТ "Газпром" НАК "Нафтогаз України" вимушений був шукати заміну російському газу. У підсумку, Україна значно збільшила поставки газу з ЄС у реверсному режимі та змогла накопичити перед опалювальним сезоном 2015-2016рр. достатній обсяг газу в ПСГ (близько 17 млрд. м^3).

Завдяки реверсним поставкам з ЄС частка російського природного газу в загальному імпорті скоротилася зі 100% у 2012р. до близько 30% у 2015р. Скороченню імпорту російського природного газу також посприяло підвищення ефективності використання ресурсу[100]: відбулося суттєве скорочення його споживання – на 20% у 2015р., до 34 млрд. м^3 порівняно з 2014р.

Найважливішими подіями у 2015р. в газовому секторі України стало:

- **підписання 19 січня договору між НАК "Нафтогаз України" та польською *Gaz-System SA*** про будівництво інтерконектора, що відкриє Україні доступ до європейського газового ринку через систему інтерконекторів (Польща-Німеччина, Польща-Словаччина, Польща-Чехія, Польща-Литва);
- **прийняття 7 квітня 2015р. Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення прозорості видобувних галузей в Україні"**, що був розроблений з метою посилення прозорості видобувних галузей, впровадження міжнародних стандартів звітності, удосконалення управління природними ресурсами, покращення інвестиційного клімату;
- **прийняття 9 квітня Закону "Про ринок природного газу", що повністю відповідає положенням Третього енергетичного пакета ЄС.** Він створив фундамент для подальшого просування реформ у напрямі створення конкурентного прозорого ринку та інтеграції газотранспортної системи України (ГТС) з газовими мережами ЄС. Однак для повноцінної імплементації закону ще необхідно прийняти понад 30 законодавчих актів другого та третього рівнів;
- **підписання 29 травня ПАТ "Укртрансгаз" і оператором угорської ГТС *FGSZ* договору про об'єднання транскордонних газопроводів** (*Interconnection Agreement*). Договори про інтерконектори є єдиною юридичною підставою для операційного співробітництва операторів суміжних ГТС країн-членів Енергетичного Співтовариства.

Важливим етапом у формуванні національної енергетичної політики стало розроблення Центром Разумкова та Національним інститутом стратегічних досліджень за участі провідних міжнародних організацій проекту "Нової енергетичної стратегії України: безпека, енергоефективність, конкуренція" (НЕС, перебуває на розгляді у Міненерговугілля). Вона визначає цілі, завдання та механізми їх реалізації для виведення енергетичного комплексу на принципово новий якісний рівень розвитку. Насамперед, НЕС спрямована на вирішення проблем енергетичної безпеки в умовах виживання держави за обставин зовнішньої агресії із застосуванням як збройних сил, так і невійськових впливів, пропонує механізми трансформаційного характеру на період до 2020р. та визначає стратегічні орієнтири розвитку до 2035р.

Головна мета розвитку енергетики згідно проекту НЕС – забезпечення енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного та енергоощадливого використання і споживання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій. Під час розробки НЕС враховувалася довгострокова стратегічна мета – виведення країни на рівень енергетичної самодостатності в перспективі до 2035р. Вперше в Україні проект енергетичної стратегії був сформований не на галузевому принципі, а із застосуванням програмно-цільового методу за відсутності впливу лобістських груп.

2015р. був результативним на позитивні події і в секторі електроенергетики.

Поряд з підписанням у 2014р. Україною контракту з *Westinghouse* (США) щодо поставок ядерного палива на українські реактори[101], компанія запропонувала побудувати в Україні завод з фабрикації ядерного палива, що дозволить суттєво мінімізувати витрати з державного бюджету та вирішити питання критичної енергозалежності України від поставок ядерного палива з Росії.

[100] Варто розуміти, що єдиним можливим варіантом зменшення ризиків від недоотримання енергоресурсів є заходи з енергозбереження. Сьогодні найважливіший вид палива – ефективність енергоспоживання: обсяги енергії, зекономленої за рахунок підвищення ефективності її використання, будуть більшими за обсяги енергії, яку дасть будь-яке інше джерело.

[101] Зараз паливо *Westinghouse* експлуатується на одному енергоблоці Южно-Українській АЕС. Розглядається можливість його використання на Запорізькій АЕС. Водночас, повний перехід на американське паливо є можливим за повної економічної стабілізації в країні, адже необхідною умовою "переорієнтації" інших енергоблоків на американський ресурс є кошти та час.

Важливим кроком стало підписання 26 січня 2015р. у Брюсселі ДП "НАЕК "Енергоатом" і *Holtec International* (США) додаткової угоди до контракту на будівництво в Україні централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива (ЦСВЯП). Ця подія відкриває важливий етап на шляху підвищення рівня самодостатності та економічної ефективності атомної промисловості України[102].

Згідно з документом, проектування та будівництво сховища буде здійснювати НАЕК "Енергоатом", а поставки спеціального обладнання і технологій для сухого зберігання відпрацьованого ядерного палива (ВЯП) і його транспортування – *Holtec*[103]. Спорудження власного сховища призведе до значної економії коштів компанії, сприятиме створенню робочих місць у зоні відчуження для персоналу ЧАЕС, який вивільняється, соціальному розвитку території та зрештою полегшить відновлення господарської діяльності частини цієї зони.

Досягненням у секторі електроенергетики стало підписання 17 березня 2015р. між НАЕК "Енергоатом" та польською компанією *Polenergia International* Меморандуму щодо реалізації проекту "Енергетичний міст Україна – Європейський Союз", мета якого полягає у введенні в експлуатацію повітряної лінії 750 кВт Хмельницька АЕС (ХАЕС)-Жешув (Польща) та залучення інвестицій у добудову енергоблоків №№3,4 ХАЕС. Загальний термін реалізації проекту – до 2021р.

Ще однією позитивною подією 2015р. стало введення в дію 21 грудня 2015р. повітряної ЛЕП "Рівненська АЕС – Підстанція "Київська", що має посилити енергетичну незалежність України, а з тим ліквідувати дефіцит потужностей у Київській області (лінія дозволить збільшити потужність для Київського енерговузла на 700 МВт, виробництво яких забезпечить Рівненська АЕС). Лінія дозволить збільшити відсоток атомної генерації, а з тим зменшити обсяги теплової генерації і спалювання дефіцитного вугілля.

До негативних подій 2015р. в енергетичній сфері слід віднести скорочення видобутку в Україні природного газу (приблизно на 2%) внаслідок економічно необгрунтованого підвищення ставок рентної плати у 2014-2015рр.

Залишилися проблеми також із забезпеченням вугіллям антрацитової групи українських ТЕС у зв'язку з тим, що його запаси знаходяться на непідконтрольних Україні територіях[104].

> Зокрема, через скорочення власного видобутку вугілля у 2015р. приблизно на 40%, порівняно з 2014р., внаслідок військових дій на Донбасі, Україна була змушена нарощувати його імпорт з РФ та непідконтрольних Україні територій в Донецькій та Луганській областях.
>
> Мінімізація поставок з цих джерел шляхом поступового заміщення вугілля антрацитової групи вугіллям газової групи, нарощування видобутку власного палива, диверсифікації джерел поставок та динамічної реалізації проектів з енергозбереження і енергоефективності слід віднести до стратегічного компонента боротьби за збереження державності. Однак, енергетичним блоком Уряду, незважаючи на всі можливості для повного позбавлення залежності від постачання вугілля з РФ та окупованих територій Донбасу, не було цього зроблено.

У результаті, Україна увійшла в опалювальний сезон 2015-2016рр. зі значним дефіцитом вугілля, що призводить до посилення енергетичних важелів впливу на неї з боку РФ. Через цей фактор політичний ефект від припинення Україною поставок електроенергії до Криму наприкінці листопада 2015р., значною мірою був послаблений[105].

У грудні 2015р. відбулося з'єднання Криму з енергетичною системою РФ за допомогою енергокабелів загальною потужністю близько 400 МВт, що помітно послабило енергетичну залежність півострова від континентальної України. Однак, у зв'язку з необхідністю реконструкції ЛЕП та створення власної генерації, Крим залишатиметься енергодефіцитним до 2018р. Згідно з попереднім прогнозним енергетичним балансом Міністерства енергетики та вугільної промисловості України на 2016р., передбачаються поставки електроенергії до півострова обсягом 5,72 млрд. кВт-год.[106]

Утім, остаточне рішення про це повинно ухвалюватися винятково на засіданні Ради національної безпеки і оборони України й лише в разі, якщо Російська Федерація погодиться у новому контракті визнати Крим невід'ємною частиною України, та з урахуванням комплексу політичних інтересів України.

---

[102] Сховище не справлятиме негативного впливу на довкілля завдяки застосуванню т.зв. "сухої" технології: відпрацьоване паливо зберігається в середовищі інертного газу в двостінних контейнерах з нержавіючої сталі, які завантажуватимуться в захисні бетонні модулі.

[103] Угода передбачає розробку американською компанією конструкцій устаткування для сухого зберігання і транспортування ВЯП і введення в експлуатацію розроблених компанією технологій. Передбачається, що у 2015-2017рр. буде здійснено проектування та спорудження сховища, постачання обладнання та технологій *Holtec* і введення сховища в експлуатацію. До кінця 2020р. *Holtec* поставить для ЦСВЯП 94 системи зберігання ВЯП, а подальше їх виробництво здійснюватиметься в Україні.

[104] Зменшення видобутку вугілля на Донбасі, пошкодження та знищення шахтного фонду, захоплення терористами шахт, цілеспрямована руйнація ними залізничної інфраструктури призвели до розриву виробничих ланцюгів "вугілля-електроенергія", недостатніх запасів вугілля на підприємствах теплової генерації електроенергії.

[105] Припинення поставок електроенергії до Криму було ініційовано в листопаді 2015р. Меджлісом кримськотатарського народу з метою призупинення репресій в анексованому Криму по відношенню до його представників.

[106] Міненерго вирішило продовжити поставки в анексований Крим. – Українські новини, 28 грудня 2015р., *http://ukranews.com/news/194411.Minenergo-reshilo-prodolzhat-postavki-elektroenergii-v-anneksirovanniy-Krim.uk*.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

Соціальна сфера України, як і її економіка, у 2015р. перебували у кризовому стані. Основні причини цієї кризи мають як зовнішнє, так і внутрішнє походження. До останніх слід віднести дії влади, в першу чергу, в питаннях оподаткування, заморожування зарплат і пенсій, обмеження доступу громадян до банківських вкладів, що призвели до зниження доходів і рівня споживання громадян.

Основні соціальні показники[107]

Витрати бюджету на потреби соціального захисту у 2015р. становили 22,04% (порівняно з 20,9% у 2011р. та 28,7% у 2013р.). Частку видатків соціального спрямування у бюджеті 2015р. було знижено до 58,2% проти 65,4% у 2014р.

Рівень безробіття серед осіб працездатного віку складає 9,6% (1,7 млн. осіб). Серед молоді віком до 25 років безробіття залишається більш ніж удвічі вищим, ніж у середньому по країні – 21,3%. Можливості працевлаштування є обмеженими в усіх регіонах: потреба роботодавців у працівниках є у 2 рази меншою, ніж у 2013р. Показник навантаження на одне вільне робоче місце складає 10,2 осіб (у червні 2013р. – 5,9 особи на одну вакансію). Однак, попри складну політичну та соціально-економічну ситуацію у країні, темпи зростання показників ринку праці в 2015р. не є критичними[108].

Суттєве скорочення реальних доходів – зменшення на 22,7% – зумовило високий інфляційний фон. Скорочення доходів суспільства на фоні високого рівня інфляції призвело до істотного зниження рівня поточного споживання населення. Найболючіше зниження життєвого рівня позначилося на найбідніших верствах суспільства, які традиційно спрямовують переважну частину поточного доходу на харчування (серед низькодохідних груп витрати на продовольчі товари зросли до 70%). Упродовж 2015р. продукти харчування та групи непродовольчих товарів у середньому подорожчали на 30-40%.

Законодавче заморожування мінімальних стандартів призвело до уповільнення зростання номінальної заробітної плати. Про зниження рівня соціальної захищеності свідчить зокрема індекс Кейтца (*Kaitz index*)[109], який у вересні 2015р. знизився до 31,7% проти 35% вересня 2014р. Головними причинами зниження індексу є незмінні соціальні стандарти на фоні продовження зростання номінальної середньої заробітної плати з 3 455 грн. ($150) до 4 343 грн. ($180). Розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб і мінімальна заробітна плата збільшені на 13% і становлять по 1 378 грн. ($57). Мінімальна пенсія складає 1 074 грн. ($47).

Негативний ефект від зниження реальної заробітної плати підсилено збільшенням заборгованості з її виплати, яка, станом на 1 жовтня 2015р., становила 1,908 млрд. грн. (69,7% з яких економічні активні підприємства – 1,330 млрд.).

Вирішення основних соціальних проблем

Різке підвищення комунальних тарифів призвело до збільшення чисельності отримувачів субсидій (у 3,8 рази, порівняно з 2014р.).

> Субсидії для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг призначено 17,7% домогосподарств (3,2 млн.), що становило 89,3% загальної кількості домогосподарств, які звернулися за субсидіями. Середній розмір призначеної субсидії на одне домогосподарство становив 143,8 грн. ($6). Проте такий вид компенсації навряд чи врятує від зростання боргів. Так, борг за оплату споживання природного газу за І півріччя 2015р. зріс у 2,2 рази, порівняно з 2014р. Заборгованість за оплату послуг ЖКГ, з урахуванням боргів за електроенергію, складає приблизно 13 млрд. грн.

Близьким до критичного є стан системи соціального страхування. Чисельність застрахованих осіб, за яких сплачується єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (за інформацією Пенсійного фонду України), у вересні 2015р. становила лише 10,3 млн. осіб, та, порівняно з вереснем 2014р., зменшилася на 1,0 млн. осіб. Бюджет Пенсійного фонду на 2015р. прийнято з дефіцитом 19,0 млрд. грн. (1% ВВП) проти 17,1 млрд. грн. у 2014р. Дотація державного бюджету України на виплату пенсій, надбавок і підвищень до пенсій за різними пенсійними програмами сягає 61,7 млрд. грн.

---

[107] У цьому підрозділі, якщо не зазначене інше, наводяться показники за 9 місяців 2015р. і порівнюються з відповідними показниками 2014р.

[108] Рівень безробіття в Україні залишається нижчим, ніж у країнах ЄС, де він становив 11% (зокрема, у Греції та Іспанії – по 27%, Хорватії та Кіпрі – 17%, Португалії – 16%, Словаччині – 14%, Ірландії та Болгарії – 13%).

[109] Індекс Кейтца – це співвідношення розміру мінімальної заробітної плати та середньої заробітної плати на одного штатного працівника. У країнах Західної Європи цей індекс використовується як один із показників ефективності подолання бідності. Рекомендоване Міжнародною організацією праці (МОП) значення показника становить 50%, а ЄС – 60%. У розвинутих промислових країнах індекс Кейтца коливається у межах 48-62%.

Ситуація із внутрішньо переміщеними особами (ВПО)

Станом на кінець листопада 2015р., органами Управління праці та соціального захисту населення взято на облік понад 1,6 млн. ВПО, приблизно 20 тис. – з Криму. Тобто зараз близько 2% усього населення України є внутрішньо переміщеними особами (приблизно 60% з них – особи пенсійного віку). Понад 80% усіх ВПО перебувають у регіонах, розташованих найближче до зони проведення АТО[110]. Близько 600 тис. сімей звернулися за призначенням грошової допомоги, 560 тис. з них таку допомогу призначено. Всього отримувачам перераховано 2,84 млрд. грн. За даним Управління Верховного комісара ООН у справах біженців ООН, загалом 5 млн. осіб потребують безпосередньої гуманітарної допомоги.

Переселенці із зони АТО підвищують навантаження на регіональні ринки праці та посилюють конкуренцію за робочі місця. Офіційно мають змогу працевлаштуватися відносно незначна чисельність ВПО, що додатково обтяжує фонди соціального страхування. За допомогою у працевлаштуванні до Державної служби зайнятості звернулися лише 61,2 тис. ВПО, проте отримати роботу змогли лише 16,6 тис. з них.

У листопаді 2014р. припинилися соціальні виплати для осіб, які проживають у зоні АТО (наразі приблизно 1,2 млн. пенсіонерів[111]). Попри рішення Вищого адміністративного суду України[112] про розморожування виплат зарплат, пенсій і соцвиплат жителям Донбасу, які проживають на тимчасово непідконтрольних Україні територіях, виплати відновлено не було[113].

Стан реалізації реформ

Процеси реформування соціальної сфери здійснювалися відповідно до Коаліційної угоди[114] та Програми діяльності Уряду[115], що передбачали зміни в пенсійній системі, системі соціального страхування, системі пільг та реформування системи охорони здоров'я.

Для поліпшення фінансового стану Пенсійного фонду України довелося вдатися до низки непопулярних кроків, більшість з яких були пов'язані з економією на видатках наявних фондів.

Триває експеримент зі зниженням ставки Єдиного соціального внеску (ЄСВ), спрямований на детінізацію заробітних плат. Водночас, для активізації підприємництва та "відкриття" всієї заробітної плати більшу вагу має не розмір ставки ЄСВ, а доступність кредитів, виконання державою зобов'язань щодо податкових відносин, ефективність контрольної функції держави, діяльності судової влади.

З метою покращення управління соціальним страхуванням, легалізації заробітної плати та зайнятості передбачено адміністративні зміни функцій, які виконувались окремими фондами державного соцстрахування[116]. Проте такі зміни не дадуть повної ефективності, допоки реформи не охоплять всі органи соціального страхування та не буде проведена уніфікація законодавства в цій сфері.

Уряд ухвалив зміни до Порядку надання пільг особам за професійною ознакою, відповідно до яких для надання пільги враховуватимуть не лише дохід особи, яка претендує на пільгу, але й усієї її родини. Ліквідовано пільги народним депутатам, суддям, прокурорам, іншим чиновникам та впроваджено механізми визначення права на пільги з урахуванням доходу людини[117]. З урахуванням доходу, близько 30% пільговиків втратили право на пільги.

Наразі в Україні соціально-трудові питання регулюються Кодексом законів про працю 1971р. з численними змінами. Проте, з метою майбутньої заміни надто застарілого Кодексу прийнято за основу проект Трудового кодексу, спрямованого на адаптацію трудового законодавства України до Європейської соціальної хартії (переглянутої) та інших міжнародно-правових актів[118]. Однак нова редакція Трудового

[110] Оскільки процес становлення централізованої системи реєстрації досі триває, реальна чисельність ВПО залишається невідомою та може бути вищою. ОБСЄ вважає, що насправді їх вдвічі, а то й утричі більше за офіційні дані, які враховують лише тих, хто реєструвався у відповідних регіональних службах.

[111] Ряд міжнародних організації, зокрема виконавчий орган ЄС – Європейська комісія, місія ООН з прав людини, Міжнародна організація із захисту прав людини *Amnesty International* висловлюють занепокоєність з приводу рішень української влади щодо тривалого припинення соціальних виплат жителям Донбасу, на території, підконтрольної бойовикам.

[112] Ухвалою ВАСУ №К/800/19498/15 від 16 жовтня 2015р. визнано недійсним рішення Кабінету Міністрів про здійснення соціальних виплат на Донбасі лише на контрольованих українською владою територіях. Рішення стосується процедури таких виплат.

[113] За інформацією Міністерства соціальної політики, соцвиплати жителям тих територій нараховуються, однак отримати їх можна тільки на підконтрольних Києву територіях.

[114] Угода про коаліцію депутатських фракцій "Європейська Україна" від 27 листопада 2014р., ВРУ VШ скликання. – Сайт ВРУ, *http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15*.

[115] Постанова ВРУ "Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України" №26 від 11 грудня 2014р. – Сайт ВРУ, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19*.

[116] Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці" від 28 грудня 2014р. передбачено створення Фонду соціального страхування України шляхом об'єднання двох з чотирьох діючих фондів соціального страхування – Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

[117] Закон України "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких законодавчих актів України", редакція від 10 квітня 2015р. – Сайт ВРУ, *http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/76-19*.

[118] Закон України "Про внесення змін до Кодексу законів про працю України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)" від 12 листопада 2015р.

кодексу, яка ще не набула чинності, вже оцінюється неоднозначно, оскільки запроваджує новели, що суперечать засадам трудового права, зокрема зменшує рівень гарантій трудових прав працівників, а отже підвищує загрозу остаточного набуття вітчизняним ринком праці характеристик "ринку роботодавця"[119].

Розроблена Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2020рр.[120], підготовлено проект Національного плану заходів з реалізації програми "Здоров'я-2020: основи Європейської політики в підтримку дій держави і суспільства в інтересах здоров'я і благополуччя" щодо неінфекційних захворювань на період до 2020 року"[121]. Метою проведення реформ у системі охорони здоров'я заявлено створення модернізованої системи охорони здоров'я, забезпечення доступних та якісних послуг[122].

Позитивним напрямом стала дерегуляція фармацевтичного ринку та підвищення прозорості держзакупівель. Зокрема, спрощення реєстрації, запровадження механізму субвенцій регіонам для фінансування системи охорони здоров'я, скасування ліцензування імпорту фармінгредієнтів. Хоча значного ефекту демонополізації досягти ще не вдалося, але зміни забезпечують імплементацію деяких директив ЄС у рамках Угоди про асоціацію.

Запроваджено комплекс заходів, спрямованих на імплементацію Угоди про асоціацію з ЄС, зокрема затверджено План заходів щодо забезпечення виконання положень Європейської соціальної хартії (переглянутої) на 2015-2019 роки, ратифіковано Конвенцію МОП про основні цілі та норми соціальної політики №117[123]. Уповноважено міністра соціальної політики України[124] підписати Європейський кодекс соціального забезпечення, який встановлює стандарти соціального захисту й соціального забезпечення громадян-держав-підписантів кодексу.

[119] Так, українці ризикують втратити право на восьмигодинний робочий день, який утвердився практично в усіх державах Європи. У новому проекті Кодексу тривалість робочого дня може бути подовжена до 10 годин, а максимальна – до 12. Відповідно, робочий тиждень може збільшитися до 48 годин.

[120] Текст Стратегії див.: Сайт Стратегічної дорадчої групи з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні, *http://healthsag.org.ua/strategiya*.

[121] Див: "Публічна інформація. Проект розпорядження КМУ "Про затвердження Національного плану заходів з імплементації та реалізації засад європейської політики "Здоров'я-2020: основ Європейської політики в підтримку дій держави і суспільства в інтересах здоров'я …". – Сайт Міністерства охорони здоров'я України, *http://moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20150311_0.html*.

[122] Проте деякі експерти скептично оцінюють заявлені напрями реформування. Див. наприклад: Стратегія з фокусом. – Дзеркало тижня, 16 січня 2015р., *http://gazeta.zn.ua/HEALTH/strategiya-s-fokusom-_.html*.

[123] Закон України "Про ратифікацію Конвенції МОП про основні цілі та норми соціальної політики №117" від 16 вересня 2015р.

[124] Розпорядження Президента України "Про уповноваження П.Розенка на підписання Європейського кодексу соціального забезпечення" №819 від 25 грудня 2015р. – Інтернет-представництво Президента України, *http://www.president.gov.ua/documents/8192015-rp-19686*.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

У прогнозах на 2015р. у сфері гуманітарної політики експерти Центру Разумкова висловлювали стурбованість відсутністю концептуальних засад державної гуманітарної політики. На жаль, і досі залишаються системно не визначеними як предметне поле, так і засади державної гуманітарної політики. Її характер залишився фрагментарним і надто залежним від політичних поглядів керівних персоналій профільних відомств.

Гуманітарна політика стосується сфер виробництва і просування смислів, символів, соціальних міфів і т.ін., і полягає в їх упорядкуванні, перетворенні на певну ціннісну, ідеологічну систему. Особливістю гуманітарної політики є врахування т.зв. чутливих сфер людського життя, зокрема – національних і релігійних почуттів, питань мови і соціокультурних орієнтацій (культурної ідентичності). Визначена в такий спосіб державна гуманітарна політика є необхідною складовою побудови та розвитку держави, забезпечення єдності і стабільності суспільства і здійснюється насамперед через інститути освіти, культури та масової комунікації.

Упродовж 2015р. ситуація у сфері державної гуманітарної політики, з точки зору її визначеності, принципових змін, порівняно з минулим роком, не зазнала. Як і раніше, немає правового акта, який би чітко окреслював саме поле гуманітарної політики та визначав її концептуальні засади[125] – попри ту обставину, що "розробка та реалізація Стратегії української гуманітарної політики" передбачалася *Програмою діяльності Уряду на 2015р.* та була анонсована Віце-прем'єр-міністром з гуманітарних питань – Міністром культури.

Утім, судячи з *Плану заходів з виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку "Україна 2020" у 2015р.*, яким передбачалося, що згадану Стратегію доручено розробити, крім Міністерства культури та Міністерства освіти і науки, також Міністерству соціальної політики та Міністерству охорони здоров'я, на державному рівні гуманітарна політика досі розглядається радше як соціальна або в поєднанні з нею[126].

Водночас, у 2015р. зроблені кроки, які слід віднести до гуманітарної політики, оскільки вони безпосередньо стосуються ідеологічних основ державного будівництва та суспільного розвитку.

[125] Два проекти Концепції гуманітарної політики (2001 і 2008р.) не ухвалені. Гуманітарна громадська рада при Президентові України ліквідована.

[126] План заходів затверджений Розпорядженням КМУ №213 від 4 березня 2015р. – Сайт ВР України, *http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80*.

Насамперед слід відзначити ухвалені 9 квітня 2015р. "закони про декомунізацію". А саме: "Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їх символіки"; "Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991рр."; "Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945рр." та "Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX ст." (набули чинності 21 травня 2015р.).

Закони про декомунізацію мали б, хоч і з великим запізненням, започаткувати процеси звільнення суспільної гуманітарної сфери від догматичної радянської ідеології, подолання радянської спадщини політично ангажованої історичної пам'яті та окреслити напрями формування ідеології побудови й розвитку держави і суспільства незалежної України.

За всього позитивного значення ухвалення названих законів, необхідно зауважити певні пов'язані з цим проблемні моменти, які можуть ускладнити їх реалізацію і спричинити суспільні непорозуміння.

По-перше, закони зосереджені фактично на одній проблемі – терміновому усуненні пам'яток і географічних назв, пов'язаних з радянським минулим українських територій, як з інформаційного простору (заборона пропаганди відповідних ідей, подій, постатей), так і з фізичного (знесення пам'ятників, меморіальних дощок тощо, перейменування населених пунктів, вулиць, установ[127]). Тобто, виконана перша частина завдання декомунізації – усунення із суспільного дискурсу (включно з політичним дискурсом) радянських ідеологем, символів і смислів (у т.ч. смислів, пов'язаних з історичним процесом, минулим і перспективою майбутнього).

Однак, не виконана друга частина завдання декомунізації – одночасно з руйнацією радянських ідеологем суспільству поки не запропонована *система* нових ідей, смислів, образів, соціальних міфів. Перегляд історичних інтерпретацій не супроводжувався розробкою і просуванням *позитивної альтернативи*: нової концепції історії України, розробленої в контексті європейських і світових історичних процесів і позбавленої надмірної політизації.

Згаданим вище *Планом заходів* передбачено було також розробку проекту *Національної доповіді про злочини комунізму в Україні* як історико-правової основи для надання оцінки злочинам комуністичного тоталітарного режиму на національному та міжнародному рівнях (до 29 травня 2015р.); розробку і схвалення *Концепції загальнодержавної цільової національно-культурної програми досліджень та популяризації історії України* (до 30 травня 2015р.), розробку законопроекту про засади національної політики пам'яті (до 15 липня 2015р.). Однак, ці документи перебувають лише на стадії розробки, відтак, відповідні закони приймалися без їх врахування.

По-друге, закони про декомунізацію ухвалені без попереднього відкритого науково-експертного, громадського і навіть парламентського обговорення[128]. При цьому їх тексти містять поняття та формулювання, що можуть трактуватися довільно, та загалом неповною мірою відповідають рекомендаціям європейських інституцій стосовно подолання спадщини тоталітарних режимів як процесу, що потребує не лише рішучості, але й виваженості[129]. Зауваження до основоположного з-поміж законів про декомунізацію – Закону "Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарного режимів та заборону пропаганди їхньої символіки", *викладені у* спільному проміжному висновку Венеціанської комісії і Бюро демократичних інституцій і прав людини ОБСЄ від 18 грудня 2015р. Вже 23 грудня до Верховної Ради внесено законопроект "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері боротьби з пропагандою комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів" (щодо приведення їх у відповідність з європейськими стандартами)"[130].

У результаті, закони про декомунізацію зустріли неоднозначну реакцію в суспільстві (в т.ч. серед науковців і правозахисників[131]), а реалізація їх положень ускладнюється неприйняттям з боку частини громадян, зокрема жителів Півдня і Сходу, які іноді набувають форми громадських протистоянь з приводу зміни географічних назв, знесення, або навпаки спорудження пам'ятників тим чи іншим історичним діячам[132].

[127] Перейменуванню підлягають понад 940 географічних назв населених пунктів. На сайті Інституту національної пам'яті розміщено перелік із 520 прізвищ радянських діячів, топоніми з використанням яких підпадають під заборону. З перейменуванням місцеві громади повинні були визначитися до 21 листопада 2015р., завершити процес перейменування – до 21 лютого 2016р.

29 жовтня 2015р. на додаток до законів про декомунізацію до Парламенту внесено законопроект "Про внесення змін до Закону України "Про географічні назви" щодо встановлення географічних назв", у якому пропонується "заборонити присвоєння географічному об'єкту назви, яка відображає пряму політику уславлення періоду знаходження України в складі Російського (Московського) царства, Російської Імперії XIV-XX століть". Законопроект внесено до Порядку денного ВР.

[128] Законопроекти внесені 6 квітня, ухвалені 9 квітня за скороченою процедурою – за основу та в цілому, без можливості внесення правок. Тим часом, згаданий вище *План заходів* передбачав "Налагодження національного діалогу для засудження та унеможливлення в майбутньому репресій, репресивних методів та тоталітарних практик в управлінні державою. Обов'язкове забезпечення участі громадськості у національному діалозі". Тим більш дивною виглядає наявність у кожній пояснювальній записці до законів про декомунізацію положення "Проект акта не потребує громадського обговорення".

[129] Ідеться, зокрема про резолюції ПАРЄ "Заходи щодо подолання спадщини колишніх комуністичних тоталітарних режимів" (1996р.), "Необхідність міжнародного засудження злочинів тоталітарних комуністичних режимів" (2006р.), "Ставлення до меморіалів, які є предметом різного історичного тлумачення в державах-членах Ради Європи" (2009р.).

[130] Реєстр. №3699 від 22 грудня 2015р. Законопроект надано народним депутатам для ознайомлення.

[131] Див., наприклад, матеріали дискусії, спричиненої *Відкритим листом науковців та експертів-українознавців щодо так званого "Антикомуністичного закону"*. – Критика, квітень-травень 2015, *http://krytyka.com*.

[132] Так, 96% жителів міста Димитров висловилися за збереження цієї назви. Див.: Як жителі Донбасу обходять закон про декомунізацію. – Громадське радіо, 18 жовтня 2015р., *http://hromadskeradio.org*; 91% жителів Дніпропетровська підтримують його нинішнє назву. – Збруч, 24 вересня 2015р., *http://zbruc.eu/node/41819*. Стосовно пам'ятників докладно див.: Моральний кодекс руйнівника комунізму: Хто і навіщо зачищає Україну від пам'ятників тоталітаризму. – Український тиждень, 3 грудня 2015р., *http://tyzhden.ua/Society/152422*.

Ситуацію ускладнює також відсутність законодавчого врегулювання проведення місцевих референдумів, унаслідок чого місцеві громади не мають дієвих механізмів впливу на вирішення відповідних питань[133].

Певний начерк ідеологічних засад державної гуманітарної політики міститься і в Концепції національно-патріотичного виховання дітей та молоді, запровадженій Міністерством освіти і науки[134], і Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016-2020рр., розробленій під егідою Адміністрації Президента[135].

Обидва документи грунтуються на названих вище законах про декомунізацію і пропонують певне бачення нової державотворчої ідеології і трактування історії України. Обидва документи мають виразно україноцентричний характер і зосереджують увагу на глорифікації військової звитяги – що є виправданим в умовах реальної військової загрози українській державності та з огляду на потребу формування позитивного історичного наративу[136].

У цілому, діяльність відомств, безпосередньо відповідальних за формування і впровадження гуманітарної політики, – Міністерства культури, Міністерства освіти і науки, була зосереджена переважно на розробці нормативних документів, які стосуються в основному питань мережі відповідних закладів, децентралізації, фінансування тощо і які на цей час або перебувають на погодженні, або подані до Верховної Ради України[137]. Їх ефективність можна буде оцінювати наступного року.

Сфера освіти

До здобутків Міністерства освіти і науки в поточному навчальному році слід віднести, *по-перше*, організацію евакуації з тимчасово окупованих територій академічних і навчальних закладів (18 університетів і 10 академічних інститутів), влаштування до відповідних шкільних закладів близько 50 тис. дітей шкільного віку із внутрішньо переміщених сімей і створення онлайн-платформ, за допомогою яких школярі з тимчасово окупованих територій Донбасу і Криму зможуть дистанційно навчатися в українських школах та отримати українські атестати.

По-друге, у сфері вищої освіти суттєво (з 900 до 600) знижено аудиторне навантаження, у результаті чого викладачі отримали час для самоосвіти та наукової роботи. Суттєво скорочена і впорядкована мережа вищих і середніх спеціальних навчальних закладів, у т.ч. – із врахуванням якості освітніх послуг, що надавалися цими закладами (через неналежну якість освіти впродовж року припинено дію ліцензій 80 вищих навчальних закладів і філій, що були окремими юридичними особами)[138]. Зазначені заходи спрямовані на підвищення якості вищої освіти в Україні.

Інформаційна політика

Створення державного органу з інформаційної політики. У складі Кабінету Міністрів України було створено Міністерство інформаційної політики. Ця подія, анонсована ще наприкінці 2014р. разом із призначенням міністра – Ю.Стеця – у середовищах мас-медіа, експертів, громадянського суспільства сприймалася й сприймається неоднозначно. Значною мірою причиною цьому стало те, що рішенню про створення міністерства і призначення міністра не передували експертне і громадське обговорення з приводу необхідності створення такого органу виконавчої влади, концепції його діяльності та визначення пріоритетів.

Відповідно до Коаліційної угоди і Програми діяльності Уряду, завданнями новоствореного міністерства були визначені:

- розробка стратегії інформаційної політики України та концепції інформаційної безпеки держави;
- координація органів влади в питаннях комунікації та поширення інформації;
- протидія інформаційній агресії з боку Росії.

Проект стратегії інформаційної безпеки розроблено за участі експертної ради, він отримав критичні зауваження з боку ОБСЄ[139] і очікує на ухвалення Урядом.

Окрім того, міністерство опікувалося законодавчим забезпеченням створення системи іномовлення (відповідний закон ухвалено 8 грудня 2015.), відновленням трансляції каналів українського радіо та телебачення в зоні АТО (відбувається поступове

---

[133] Відчутного суспільного резонансу набули події у Кіровограді. Див. Звернення Ініціативної групи "Першого грудня" до Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України у зв'язку із загрозами, пов'язаними з ситуацією, що склалася з перейменуванням Кіровограда. – Сайт Ініціативної Групи, 23 жовтня 2015р., *http://1-12.org.ua/2015/10/23/3624*.

[134] Затверджена Наказом МОН №641 від 16 червня 2015р.

[135] Затверджена Указом Президента №580 від 13 жовтня 2015р.

[136] Слід відзначити, що запропоновані цими документами новації, підходи і концепції на цей час не дістали одностайної підтримки педагогічної спільноти та викликають певні пересторога як на Заході, так і на Сході країни. Див., наприклад: Інжуватова Х. Наказано – любити! – Львівська газета "Ратуша", 29 жовтня 2015р., *http://ratusha.lviv.ua*; Василець Т. Зрощуємо патріотів. Із примусу чи за покликом душі. – Слобідський край, 3 грудня 2015р., *http://www.slk.kh.ua*.

[137] В активі Міністерства культури – підписання 19 листопада 2015р. Угоди про приєднання України до програми ЄС "Креативна Європа". Однак, уся робота з підготовки до підписання була проведена у 2014р. попереднім керівництвом Міністерства.

[138] Однак, не вдалося позбавити ліцензії одіозний Київський університет культури – приватний навчальний заклад, який діє фактично на матеріально-технічній базі державного закладу Київського національного університету культури і мистецтв За словами Міністра освіти і науки С.Квіта, зупинено дію ліцензій п'яти філій державного внз і 20 (!) – приватного (у т.ч. "за превентивним бажанням самого університету"). Див.: Інтерв'ю Міністра освіти і науки Сергія Квіта журналу "Фокус" №47 від 1 грудня 2015р. – Сайт КМУ, *http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248669489&cat_id=244276512*.

[139] Правовий аналіз ОБСЄ проекту Концепції інформаційної безпеки Інтернет-сайт Media-sapiens (проект ГО Телекритика), *http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/pravoviy_analiz_obse_proektu_kontseptsii_informatsiynoi_bezpeki*.

відновлення з початком трансляції на окуповані території). 8 грудня 2015р. міністр інформаційної політики Ю.Стець заявив, що подає у відставку. До кінця року Верховна Рада не приймала рішень стосовно його відставки, призначення іншого міністра і питань функціонування міністерства.

Протистояння російській інформаційній експансії. На новостворене Міністерство інформаційної політики (попри критику, створення цього відомства на час війни можна вважати виправданим) покладалися завдання: *по-перше*, забезпечити відновлення українського мовлення на Донбасі та інформування жителів тимчасово окупованого Криму.

По-друге, як зазначалося вище – протистояти російській пропаганді в інформаційному просторі України і за кордоном. Для цього Міністерство отримало в управління досить потужний медіа-ресурс, на базі якого створено Мультимедійну платформу іномовлення України. 1 жовтня 2015р. розпочав мовлення телеканал *UATV*, програми якого англійською, кримськотатарською, російською, українською мовами транслюються на понад 30 країн світу[140].

Безумовно, започаткування цих заходів слід вітати, але вони є певною мірою ситуативними, досить вузько спрямованими і далеко не повною мірою відповідають масштабам російської експансії. Розгортання широкого та дієвого спротиву на всьому гуманітарному, соціокультурному полі ускладнює недосконалість державної гуманітарної політики, отже – ідейного, ідеологічного забезпечення інформаційної діяльності[141].

Перехід до практичного створення системи суспільного телебачення. Закон про суспільне телебачення було ухвалено ще 2014р. Цей закон передбачав створення Національної суспільної телерадіокомпанії України. Протягом 2015р. було створено її наглядову раду, а обласні державні телерадіокомпанії переведено у статус її підрозділів. Старт повноцінної роботи Національної суспільної телерадіокомпанії очікується у першому кварталі 2016р. Перша спроба запуску суспільного мовлення в Україні була здійснена в 1997р., (ухвалено відповідний закон) і завершилася провалом через брак політичної волі державного керівництва.

Встановлення кінцевого власника ЗМІ. Вагомий крок до збільшення прозорості в інформаційному просторі було зроблено з ухваленням Закону про "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості власності засобів масової інформації та реалізації принципів державної політики в сфері телебачення і радіомовлення".

> Цей закон не лише зобов'язує розкривати кінцевого бенефіціара того чи іншого ЗМІ, але й містить чіткі заборони засновувати та брати участь у телерадіоорганізаціях або провайдерах програмної послуги:
>
> - органам державної влади та органам місцевого самоврядування, юридичним особам, які вони заснували, на усіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації, якщо рішення про їх створення або положення про них не передбачає повноважень засновувати телерадіоорганізації;
> - юридичним особам та фізичним особам - підприємцям, зареєстрованим в офшорних зонах, перелік яких затверджений Кабінетом Міністрів України, а також особам без громадянства;
> - фізичним і юридичним особам, які є резидентами країни, визнаної Верховною Радою України державою-агресором або державою-окупантом, а також юридичним особам, учасниками (акціонерами) яких є такі юридичні або фізичні особи, на усіх рівнях ланцюга володіння корпоративними правами телерадіоорганізації і кінцевим вигодоодержувачам.

Роздержавлення засобів масової інформації. Закон "Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації" завершує еру існування ЗМІ, засновниками яких виступали органи влади і місцевого самоврядування. "Роздержавлення" ЗМІ повинно відбуватися в два етапи – спочатку тих ЗМІ, які самі звернуться з відповідним клопотанням, потім усіх інших, що залишаються в державній і комунальній власності.

Беручи до уваги інші закони, закони, ухвалені у сфері мас-медіа (про суспільне мовлення, про розкриття кінцевих бенефіціарів), можна говорити про створення принципово нових нормативно-правових основ для функціонування ЗМІ в Україні, що, однак, може дати очевидні результати лише з певним часом.

Україна прожила надзвичайно складний рік своєї історії. Воєнний конфлікт, політичні суперечності, економічна та фінансова криза, падіння рівня життя переважної більшості громадян – це ті випробування, через які довелося пройти Українській державі у 2015р.

Водночас, попри всі помилки влади, протидію зовнішніх і внутрішніх противників євро пейського вибору України, супротив олігархічних кіл і корумпованої частини державної бюрократії, країні вдалось уникнути політичного й економічного дефолту і не перетворитися на failed state. Українське суспільство проявило витримку і віру у власну країну та її май бутнє, а його найбільш активна частина стала головною рушійною силою реформ.

Процес реформ в Україні розпочався, і це можна вважати головним підсумком року. Цей процес просувається складно, неоднозначно і недостатньо послідовно. Але його прин ципове значення полягає в тому, що Україна розірвала зв'язок з пострадянським минулим і вже не вагається у виборі свого майбутнього – майбутнього сучасної демократичної євро пейської держави.

[140] Докладно про стан виконання згаданих двох завдань див.: Найкраща контрпропаганда – це правда: аналіз роботи МІП за перші дев'ять місяців діяльності березень-листопад 2015р. – Сайт Міністерства інформаційної політики (МІП) України, 3 грудня 2015р., *http://mip.gov.ua/files/Presentation/ninemonth_report_041%20(111).pdf*.

[141] Попри розробку кількох проектів відповідної Концепції, жоден з них не набув статусу державного документа. Крім того, всі ці проекти стосувалися радше соціальної, а не власне гуманітарної політики.

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

Виходячи з аналізу головних внутрішніх і зовнішніх факторів впливу на безпекову ситуацію в Україні, можна очікувати збереження актуальності викликів і загроз, що існували протягом 2014-2015рр. Водночас, ситуація вже не є настільки несподіваною і непередбачуваною як на початку конфлікту: накопичено достатньо інформації і практичного досвіду для розуміння стану справ, оцінки сильних і слабких сторін – своїх і противника, своєчасного прогнозування, планування, підготовки контрзаходів і превентивних акцій.

Головні фактори впливу на зовнішнє та внутрішнє безпекове середовище

У 2016р. безпекову ситуацію в Україні та навколо неї визначатимуть наступні основні чинники, які перебувають у взаємному зв'язку:

- **Україна.** Продовження руху в напрямі досягнення проголошених цілей (відновлення територіальної цілісності та суверенітету, курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію), яке відбуватиметься в умовах:
  - послаблення консолідації суспільства, посилення деструктивних процесів всередині влади, відновлення впливу політичних спадкоємців Партії регіонів та проросійських сил в окремих регіонах, спроби відновлення такого впливу на загальнодержавному рівні;
  - виснаження ресурсів (економічних, фінансових, людських, інтелектуальних, часових), потрібних для перемоги, стабілізації ситуації і докорінного реформування країни;
  - зростання недовіри до влади з боку громадянського суспільства, посилення його тиску на владу (не завжди конструктивного) з приводу як реформ, так і врегулювання збройного конфлікту на Донбасі та повернення Криму.
- **Росія.** Незмінність зовнішньополітичного курсу Кремля на відновлення статусу супердержави та повернення України в орбіту російського впливу шляхом:
  - дестабілізації ситуації в Україні (підтримка т.зв. ДНР/ЛНР, диверсійно-підривна діяльність, використання і провокування конфліктів в українському політикумі та суспільстві);
  - використання важелів економічної залежності України від Росії;
  - створення додаткових осередків напруженості у світі з метою відволікання уваги та ресурсів Заходу;
  - нав'язування Заходу партнерства в обмін на скасування санкцій та поділ сфер впливу, зменшення уваги до України, усунення питання Криму з порядку денного врегулювання конфлікту;
  - сприяння посиленню радикальних політичних сил в Європі, гра на економічній зацікавленості російським ринком з боку європейського бізнесу;
  - послаблення інститутів ЄС і НАТО, "витискання" США із Європи;
  - забезпечення широкої підтримки російським суспільством курсу керівництва РФ на "кругову оборону" та посилення внутрішніх репресивних механізмів.
- **Захід.** Зростання кількості та актуальності глобальних і регіональних викликів і загроз, які відволікатимуть увагу світових лідерів від російсько-українського конфлікту унаслідок:
  - зростання терористичної загрози, нестабільності на Близькому Сході; підвищення напруженості в Азійсько-Тихоокеанському регіоні;
  - міграційної і політичної кризи всередині ЄС;
  - президентської кампанії і зміни Адміністрації у США;
  - невідповідності очікуванням Заходу результатів реформ і боротьби з корупцією в Україні; недостатньо активної і результативної української зовнішньополітичної та інформаційної політики.

Ефективність протидії зовнішній загрозі великою мірою залежить від здатності української влади забезпечити стабільність і безпеку життєдіяльності громадян, соціально-економічної і суспільно-політичної ситуації в країні. Існує висока вірогідність, що відсутність реальних позитивних змін у 2016р. спонукає суспільство до масових протестів, які не обов'язково інспіровані "п'ятою колоною", але напевне будуть підживлені та використані Росією для внутрішньої дестабілізації України.

Успіх реформ у найбільш "чутливих" для західних партнерів сферах (насамперед, у боротьбі з корупцією, відновленні правосуддя та верховенства права) є також ключовою передумовою забезпечення підтримки України з їх боку.

Російсько-український конфлікт: перспективи розвитку та вирішення

Найбільшим зовнішнім викликом для національної безпеки України є триваючий конфлікт з РФ. Україна вступила у 2016р., маючи збройний конфлікт малої інтенсивності з незаконними збройними формуваннями на Сході та окуповану територію Кримського півострова. Ці дві проблеми нерозривно пов'язані між собою і підходи до їх розв'язання повинні бути елементами єдиної стратегії, хоча інструменти можуть бути різними для кожної з них.

Наразі можливостей досягнення компромісу між Києвом і Москвою, особливо у вирішенні "кримського питання", немає. Протягом І кварталу 2016р. очікується завершення розробки державної Стратегії повернення Криму.

Водночас, можна очікувати, що в разі відсутності ефективних дій влади, українське суспільство буде змушене не лише пропонувати альтернативні стратегії, але й вдаватися до радикальних заходів тиску на окупанта (і на власну владу) на зразок економічної та енергетичної блокади Криму[1].

Першочерговими цілями української влади у 2016р. у сфері воєнної безпеки (оборони) будуть локалізація зони конфлікту на Донбасі та мінімізація загрози масштабної збройної агресії. Територія Криму, з військової точки зору, має розглядатися при цьому як найбільш небезпечний плацдарм можливої сухопутної, повітряної і морської агресії.

З огляду на очевидну неефективність Мінських домовленостей, наразі немає реальних перспектив завершення конфлікту (повне припинення бойових дій, відновлення контролю над україно-російським кордоном, перехід до стадії політичного врегулювання). Кремль і надалі намагатиметься зберегти за собою ініціативу, право вирішувати наскільки тривалим буде перемир'я, чи коли і наскільки масштабною стане наступна ескалація.

Завданням українських військових за таких умов буде підтримання паритету сил на лінії зіткнення і практична демонстрація готовності змусити агресора заплатити настільки високу ціну за порушення перемир'я, яка б переконала його у недоцільності таких кроків. Інструмент міжнародних санкцій є надзвичайно важливим, але лише допоміжним стримуючим фактором.

Подальше намагання зберегти статус-кво (наполягання на безальтернативності Мінська-2, "винесення за дужки" питання Криму), а також спроби одностороннього виконання зобов'язань Україною можуть спричинити масштабну політичну кризу, стимулювати радикальні протестні акції[2]. Водночас, очевидно, що західні партнери і надалі наполягатимуть на безумовному виконанні Україною політичної частини домовленостей. За відсутності власної комплексної стратегії вирішення російсько-українського конфлікту, яка б знайшла підтримку з боку міжнародних партнерів і, що не менш важливо, всередині країни, 2016р. стане черговим кроком на шляху до заморожування конфлікту.

Реформи сектору безпеки

Два головні виклики та завдання – протидія зовнішній агресії, сепаратизму та тероризму з одночасним реформуванням системи забезпечення національної безпеки – залишатимуться найбільш актуальними для вищого політичного керівництва та сектору безпеки України.

Головними напрямами реформ у 2016р. будуть:

Система управління сектором безпеки – реформи, скоріше за все, обмежаться удосконаленням створеного у 2015р. Головного ситуаційного центру та створенням додаткових дорадчих органів при РНБО. Більш глибокі реформи, зокрема, перебудова РНБО, розвідувальних органів, спецслужб, інших складових сектору безпеки в напрямі створення ефективної та адаптивної системи антикризового менеджменту, видаються наразі малоймовірними.

Збройні Сили – удосконалення командних структур, створення Сил спеціальних операцій, реалізація "пілотних" проектів Офісом реформ при МО[3], впровадження стандартів НАТО, розвиток громадських ініціатив у напрямі організації системи територіальної самооборони, що сприятиме підвищенню бойової ефективності та забезпечення системи оборони. Водночас, за відсутності концептуальних документів з реформування ЗС, і, відповідно, чітко визначених цілей, неможливо об'єктивно оцінити результативність і доцільність окремих заходів та проектів.

Розвідувальні органи і спецслужби – зміни обмежаться, вірогідно, удосконаленням механізмів демократичного контролю та кадрового посилення управлінських і виконавчих органів.

Правоохоронна система – продовжуватиметься створення та становлення Національної поліції та органів боротьби з корупцією. Найбільших ускладнень слід очікувати у їх кадровому забезпеченні, реформуванні прокуратури та судової системи, створенні муніципальної поліції у рамках процесів децентралізації влади. Окремої уваги заслуговують процеси розвитку Національної гвардії (її місця і функцій у системі правоохоронних органів і національної оборони, забезпечення ефективного демократичного цивільного контролю).

Оборонна промисловість – хоча головні заходи з реструктуризації оборонної промисловості заплановані на 2017-2020рр., але її передумови мають бути закладені у 2016р.: створення ефективної, заснованої на ринкових механізмах системи управління процесами військово-технічного співробітництва, виробництва та реалізації продукції військового призначення та подвійного використання; законодавче визначення державно-приватного партнерства; налагодження кооперацийних зв'язків із зовнішніми партнерами; покращення інвестиційної привабливості оборонних підприємств; розробка всебічно обгрунтованих стратегії і програми розвитку оборонної промисловості. Найкращих результатів у 2016р. можна очікувати у кластерах бронетехніки, високоточних озброєнь і боєприпасів, в окремих сегментах авіаційного кластеру.

Ключовими передумовами підвищення оборонних спроможностей України у 2016р. є затвердження концептуальних і програмних документів, оновлення кадрового складу силових відомств, ефективне використання можливостей міжнародного співробітництва та широке залучення громадськості до забезпечення національної безпеки, без чого важко очікувати радикальних змін у здійсненні системної реформи всіх складових сектору безпеки, боротьбі з корупцією, налагодженні ефективних зовнішніх партнерських відносин.

---

[1] Лише 12% громадян вважають, що влада (Президент, Уряд, Верховна Рада) робить усе можливе для захисту суверенітету, незалежності та територіальної цілісності. Докладно див.: Результати соціологічного дослідження Центру Разумкова 6-12 листопада 2015р. – *www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1077*.

[2] 31 серпня 2015р. після того, як Верховна Рада підтримала в першому читанні зміни до Конституції стосовно децентралізації (на виконання Мінських домовленостей), під стінами Парламенту виникли сутички між протестувальниками і правоохоронцями. Внаслідок вибуху гранати три особи загинули, 141 людина отримала поранення.

[3] Сайт Офісу реформ – *www.mil.gov.ua/ofis-reform*.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Російсько-український конфлікт. Попередній прогноз Центру Разумкова залишається актуальним – триватиме подальше поглиблення конфронтації і відчуження Києва та Москви, консервація конфлікту на Сході України з непрогнозованими наслідками.

Немає жодних підстав очікувати змін на краще в політиці Кремля як на українському напрямі, так і на світовій арені загалом. Це підтверджується базовими зовнішньополітичними документами РФ, деклараціями, заявами та діями російського керівництва[4]. При цьому марно прогнозувати розвиток ситуації в РФ, виходячи зі сценаріїв очікування зміни політичного режиму – найбільш реальною є наступна президентська каденція В.Путіна.

Контакти Україна-РФ здійснюватимуться у 2016р. (і, очевидно, на більш тривалу перспективу) в режимі вимушеного / обмеженого співіснування. Внаслідок цього відбуватиметься: (*а*) подальше згортання торговельно-економічних контактів і запровадження додаткових санкцій[5]; (*б*) обмеження до необхідного мінімуму контактів і співпраці в усіх сферах; (*в*) додаткові заходи контролю на кордонах (не можна виключати й запровадження візового режиму); (*г*) подальша денонсація попередніх угод і домовленостей; (*д*) поширення практики подання позовів до міжнародних судових інституцій стосовно відшкодування збитків від російської агресії.

Відносини з зовнішніми акторами. Характер, специфіка та атмосфера контактів України з провідними країнами світу і міжнародними організаціями значною мірою визначатиметься фактором російської агресії. Очевидно, що зовнішня політична солідарність і фінансова допомога (країн Заходу, міжнародних структур) залишатиметься критично важливою для України.

В умовах, коли практично зруйнована система європейської і глобальної безпеки, вирішальну роль у забезпеченні національної безпеки відіграватимуть власні оборонні спроможності та здатність держави забезпечити широку міжнародну підтримку, в т.ч. шляхом розвитку стратегічного партнерства, набуття повноправного членства в міжнародних альянсах або тимчасових коаліціях.

Отже, найближчим завданням України буде поглиблення співпраці в наявних двосторонніх, регіональних і міжнародних форматах з метою посилення солідарності та партнерських відносин, насамперед, із дружніми країнами-сусідами, країнами-членами ЄС і НАТО.

У 2016р. для України з'явилося "вікно можливостей" в рамках міжнародних структур для більш ефективного захисту національних інтересів у протистоянні російській агресії. *По-перше*, Україна стала непостійним членом Ради Безпеки ООН, що розширює її повноваження і можливості просувати та відстоювати власні позиції у головній міжнародній організації. *По-друге*, у 2016р. головуватиме в ОБСЄ Німеччина – основний європейський модератор допомоги Україні в конфлікті з РФ. (Німецька сторона вже заявила про те, що врегулювання конфлікту на Сході України буде одним з головних пріоритетів ОБСЄ. Відтак, є підстави очікувати активізації і посилення спеціальної місії ОБСЄ на Донбасі).

Також слід додати, що у 2016р. слід очікувати продовження західних санкцій проти РФ (зокрема, в грудні 2015р. ЄС оголосив пролонгацію санкцій на І півріччя 2016р., паралельно США запровадили черговий пакет санкцій проти Росії). Ці заходи мають надзвичайно важливий для України ефект стримування (але не радикальної зміни) агресивної політики Кремля.

У відносинах з ЄС триватиме активний діалог на високому та вищому рівнях. Очевидними пріоритетами стануть: імплементація поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ), запровадження безвізового режиму, інтенсифікація військово-технічного співробітництва. Проте ефективність партнерства Києва і Брюсселя, загалом рівень взаємної довіри та готовності до інтеграції дедалі більшою мірою залежатиме від результатів внутрішніх реформ в Україні, насамперед – від ефективності боротьби з корупцією.

Попри активні контакти Україна-ЄС, слід зауважити наступне.

Перше. ЄС (як і інші країни Заходу), підтримуючи нинішній режим санкцій, намагатиметься уникати загострення конфронтації з РФ. Не виключено, що у ІІ половині 2016р. Росія, активно використовуючи проросійське лобі в країнах ЄС і демонструючи "прогрес" у врегулюванні конфлікту на Донбасі, зуміє домогтися часткового послаблення санкцій в обмін на поступки з важливих для Європи питань. Водночас, можна прогнозувати посилення тиску Заходу на Україну, вимагання від неї додаткових поступок у виконанні Мінських угод.

Друге. Запровадження ПВЗВТ з ЄС з 1 січня 2016р. не дасть ближчим часом відчутного соціально-економічного ефекту внаслідок повільного темпу реформ сектору економіки, непривабливого інвестиційного клімату, неналежної готовності українських товаровиробників працювати на ринках ЄС. (Водночас, ПВЗВТ не зможе швидко компенсувати втрати від санкцій з боку РФ.)

Третє. В умовах складної економічної ситуації в Україні, запровадження безвізового режиму (певною мірою як аванс з боку ЄС) матиме скоріше символічний ефект.

Є підстави прогнозувати, що США активно продовжуватимуть міжнародну кампанію солідарності і підтримки України. Проте, "проривів" у відносинах Києва і Вашингтона, очевидно, не відбудеться. Ймовірним є певне зниження уваги США до української проблематики з огляду на: (*а*) переорієнтацію на нові загрози і виклики; (*б*) невдоволення станом внутрішніх реформ в Україні; (*в*) зосередженість на президентських виборах-2016.

Можна передбачати, що інші країни світу (Канада, Японія, Туреччина, Австралія та ін.) та міжнародні

[4] Зокрема, в цьому плані варто нагадати щорічне Послання Президента РФ Федеральним Зборам РФ (3 грудня 2015р.), підсумкову прес-конференцію російського лідера (17 грудня 2015р.) і нову Стратегію національної безпеки РФ, затверджену В.Путіним 31 грудня 2015р.

[5] Зокрема, йдеться про заборону з 1 січня 2016р. експорту української сільськогосподарської продукції на ринки РФ і відповідні контрзаходи української сторони.

інституції (ЄС, НАТО, РЄ, ОБСЄ) продовжать надавати Україні політичну підтримку, фінансово-економічну, військово-технічну, гуманітарну допомогу. Навряд чи слід розраховувати на якусь результативну участь ООН у врегулюванні російсько-українського конфлікту. Водночас, наполегливі вимоги України стосовно підготовки миротворчої місії демонструватимуть наміри української сторони до мирного врегулювання конфлікту, сприятимуть зміцненню її позицій на міжнародній арені, посилюватимуть тиск на Росію.

2016 рік несе нові виклики і випробування для української дипломатії, перед якою стоять загалом два головних завдання – ефективне протистояння російській агресії на "зовнішньому фронті" разом з країнами-союзниками та максимально продуктивне просування на шляху європейської і євроатлантичної інтеграції. Їх реалізація є шансом і перспективою для України і, очевидно, насамперед залежатиме від успішності внутрішніх трансформацій.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Протягом 2016р. українська влада буде змушена вирішувати цілу низку дуже непростих завдань, значна частина яких або не була розв'язана у 2015р., або стала наслідком дій владних інституцій, партій і груп, що належать до діючої парламентської коаліції, чи до оточення лідерів держави.

Очевидно, саме спроможність влади об'єднати зусилля й сконцентруватися на вирішенні невідкладних завдань порядку денного буде головним викликом для України, оскільки саме ця спроможність визначатиме стійкість держави, міцність її позицій у складному діалозі з зовнішніми партнерами, рівень привабливості для інвесторів.

Слід також враховувати, що за умов зниження військової активності Росії в зоні конфлікту на Сході України, головний акцент країни-агресора буде зроблено на дестабілізації внутрішньої ситуації в країні, в т.ч. через дестабілізацію владних інститутів, підігрівання протестних і сепаратистських настроїв у суспільстві, провокуванні конфліктів на політичному, соціальному та гуманітарному грунті[6].

Разом з тим, 2016р. позначиться підвищенням рівня внутрішньополітичної турбулентності. Вона спричинена такими чинниками, як активізація партій, груп, окремих політиків, які намагаються використати складну ситуацію в країні для посилення своїх політичних позицій[7], активізацією зовнішніх впливів, наростанням невідповідності між суспільними очікуваннями та діями влади, демонстративними процесами вибіркового правосуддя і "деолігархізації"[8].

Можна очікувати спроб дестабілізації й підтримки опору реформам з боку "олігархів", які вже висловили своє невдоволення подіями в країні.

В українській політиці зберігатиметься, а можливо навіть зростатиме вага елемента непередбачуваності. Це можна пов'язати як з активізацією дії різноспрямованих впливів, у т.ч. зовнішніх, так і з позицією активної частини суспільства, яка не завжди збігається з владними намірами.

Крім того, порівняно новим джерелом турбулентності очікувано стануть відносини між центральною владою та обраними на останніх місцевих виборах (жовтень-листопад 2015р.) органами місцевого самоврядування. У багатьох місцях до них прийшли сили, опозиційно налаштовані до нинішнього державного керівництва. Також цілком логічно очікувати зростання напруженості в результаті розвитку протилежних тенденцій і намірів: діяльність обраних органів місцевого самоврядування разом з розвитком процесу децентралізації суперечитиме очевидним намірам центральної влади контролювати процеси в регіонах.

У 2016р. також варто очікувати на подальше підвищення ролі громадянського суспільства в суспільних процесах. Водночас, на цьому етапі вже можна очікувати посилення внутрішньої конкуренції між різними групами в середовищі громадянського суспільства, а також активізації спроб різних сил використовувати інститути громадянського суспільства у своїх тактичних інтересах.

За таких умов головними викликами для влади в політико-правовій сфері будуть:

- збереження суспільної стабільності в умовах складної соціально-економічної ситуації, погіршення умов життя для більшої частини суспільства, різкого зниження довіри громадян до влади, відвертих прорахунків у проведенні як внутрішньої, так і зовнішньої політики, наростання тиску зарубіжних партерів[9];
- знаходження способів і можливостей для здійснення ефективних кроків у реалізації судової реформи та реформи органів прокуратури, реальної протидії всім видам корупції, а також у здійсненні предметної роботи з децентралізації, демонополізації економіки та "деолігархізації", що наражається на потужний опір, у т.ч. з боку частини самої владної системи;
- забезпечення стабільного функціонування владних інститутів в умовах постійної полі тичної турбулентності та спроб дестабілізації, спричинених внутрішніми і зовнішніми суб'єктами;
- запобігання розгортанню масштабних політичних криз під час вирішення потенційно конфліктогенних питань (*підвищення ефективності взаємодії парламентської коаліції і Уряду та оновлення останнього; голосування з конституційних змін; реалізація антикорупційної політики та політики "деолігархізації" та ін.*);

6 З цією метою можуть бути використані як агентурні можливості, так і підконтрольні чи пов'язані бізнес-структури, ЗМІ, політичні партії, громадські об'єднання, в окремих регіонах – посадові особи органів місцевого самоврядування.

7 У першу чергу, це такі сили, як "Опозиційний блок", "Батьківщина", "Самопоміч", деякі групи у складі Блоку П.Порошенка.

8 Переслідування Г.Корбана на тлі безкарності представників попереднього режиму, наступ на І.Коломойського разом з поблажливою позицією влади щодо Р.Ахметова та ін.

9 Як з приводу реалізації реформ, так і з приводу реалізації т.зв. Мінських домовленостей тощо.

- пошук і досягнення балансу в підходах до реалізації деяких реформ (зокрема, судова, антикорупційна, реформа державної служби) між "радикальними" та "поміркованими" реформаторами";
- забезпечення принципу верховенства права та неухильного дотримання Конституції і чинного законодавства у процесі здійснення реформ у судовій та правоохоронній сферах, а також у діяльності новостворених антикорупційних інститутів, запобігання політизації останніх і перетворення боротьби з корупцією на знаряддя політичної боротьби;
- налагодження реального та ефективного діалогу з суспільством у процесі реалізації конституційної та інших реформ, запобігання монополізації певними суспільними групами права на представництво "інтересів усього суспільства" в органах влади.

Владні інститути

Верховна Рада, парламентська коаліція. У Парламенті коаліція й надалі відзначатиметься нестабільністю, балансуванням на межі розпаду. Фактично її існування вже зараз залежить від позиції двох найбільших фракцій – БПП та "Народного фронту", оскільки інші члени коаліції ("Самопоміч" та "Батьківщина") й надалі перебуватимуть у складі коаліції скоріше формально. Навіть за умови виходу останніх з коаліції вона зможе продовжити формальне існування.

Упродовж 2016р. варто очікувати загострення боротьби між "більшими" (БПП, "Народний фронт") і "меншими" ("Самопоміч", "Батьківщина") партнерами по парламентській коаліції. Зокрема, "Батьківщина" практично не приховує, що робить ставку на позачергові парламентські вибори. Своєю чергою, непроста внутрішня ситуація у фракції Блоку Петра Порошенка[10] може посилити наявні дезінтеграційні процеси всередині коаліції.

Напруженість у відносинах як між "старшими" та "молодшими" партнерами, а також і між БПП та "Народними фронтом", швидше за все, наростатиме, і може за певних умов[11] призвести до припинення діяльності коаліції. Оскільки можливість створення коаліції в іншому форматі є незначною, це відкриє можливість для проведення позачергових парламентських виборів. Утім, зважаючи на всебічні негативні наслідки виборів для влади, цей сценарій вважається менш ймовірним, ніж збереження нинішнього Парламенту, і якщо реалізується, то не раніше ІІІ кварталу 2016р.[12]

Очевидно, на певному етапі (І квартал 2016р.) коаліція зберігатиме простір для прийняття рішень. Однак, виходячи з публічних заяв членів різних фракцій коаліції, простір для знаходження компромісів дедалі звужується, тоді як на перший план часто виходить політична доцільність у тому вигляді, в якому її розуміють лідери фракцій і груп.

Зокрема, фракція "Самопомочі", попри внутрішній і зовнішній тиск, принципово зберігає позицію неприйняття запропонованого Конституційною Комісією варіанту внесення змін до Конституції в частині децентралізації й визначення особливого характеру діяльності органів місцевого самоврядування на окупованій частині Донбасу.

Можна очікувати, що таких прикладів буде більше, що ускладнить відносини між Україною та її зарубіжними партнерами, загрожуватиме зривом цілої низки реформ. Зростатиме частка відвертого популізму як у риториці, так і у конкретних діях парламентських фракцій, внаслідок чого голосування важливих для здійснення реформ проектів законів відбуватиметься з великими складнощами, а ухвалення Верховною Радою змін до Конституції виглядає неочевидним.

Досить часто виникатиме ситуація, за якої провідні фракції коаліції будуть змушені залучати голоси депутатів, які не належать до коаліції, що даватиме привід для численних спекуляцій. Парламентська підтримка діяльності Уряду буде заручником політичних амбіцій та інтересів фракцій коаліції, внутрішньофракційних груп, а також відносин між Президентом і Прем'єр-міністром. Відтак, вона буде нестійкою і несистемною.

Кабінет Міністрів. Коаліційний Уряд А.Яценюка розпочинає 2016р. у стані певної розбалансованості і з мінімальною підтримкою з боку суспільства, на чому часто спекулюють представники коаліційних фракцій та опозиція.

Відсутність відставки Парламентом Уряду по завершенню річного терміну його імунітету у грудні 2015р. засвідчило досягнення тимчасового компромісу, передусім, між вищими посадовими особами держави та їх парламентськими фракціями (БПП і "Народний фронт"). Головним стимулом до "примирення" стала загроза припинення західної підтримки (насамперед, програми МВФ) у разі зміни Уряду А.Яценюка (який послідовно виконує умови співпраці із зарубіжними донорами) і тривала політична дестабілізація. Можна припустити, що цей аргумент продовжуватиме діяти на українську владу й у 2016р., застерігаючи її від саморуйнівних дій.

На І квартал 2016р. були анонсовані зміни у складі Уряду. Можна припустити, що учасниками коаліції буде озвучено два підходи до цього. Перший передбачатиме повну заміну складу Уряду, передусім – відставку Прем'єра (це має наслідком відставку всього складу КМУ)[13]. Другий варіант передбачає

[10] Наприклад, виокремлення "Антикорупційної платформи", конкуренція між різними групами впливу.

[11] Зокрема, це може відбутися, якщо БПП категорично вимагатиме зміщення А.Яценюка з посади Прем'єр-міністра, на що "Народний фронт" відреагує рішенням про вихід з коаліції, навіть якщо йому запропонують подати іншу кандидатуру на посаду глави Уряду.

[12] Зважаючи на падіння рівня довіри громадян до влади, нині найбільші парламентські політичні сили значною мірою втратять представництво у ВР. Натомість, його збільшать "пострегіональні" політичні проекти, популістські та радикальні партії, у т.ч. позапарламентські. З точки зору придатності для створення коаліції та Уряду, політична структура майбутнього парламенту буде гіршою, ніж зараз. Так само, гіршим, ніж зараз, може виявитися і персональний склад нової ВР. З моменту розпаду парламентської коаліції, процедури призначення позачергових виборів, їх проведення, встановлення результатів, початку роботи нової Верховної Ради, формування нею коаліції та нового Уряду триватимуть, як мінімум, сім місяців, протягом яких ефективність діяльності влади буде значно знижена, а цей час для проведення реформ у країні – втрачено.

[13] У зміщенні А.Яценюка з посади, в першу чергу, зацікавлені "Батьківщина", Радикальна партія Ляшка, "Самопоміч", група політиків і громадських діячів (у т.ч. з фракції БПП), які виступали із звинуваченнями Уряду в корупції і зараз групуються навколо М.Саакашвілі як лідера "антикорпційного руху". Іншу групу зацікавлених становлять "Опозиційний блок" і олігархічні групи, пов'язані з Росією та попередньою владою, а також – і керівництво РФ. Опосередковано зацікавленим можна вважати частину БПП і оточення Президента. Проти цього варіанту реформування Уряду виступає фракція "Народного фронту", представники якої у грудні 2015р. попередили про свій вихід з коаліції в разі відставки А.Яценюка. Як можливі альтернативи А.Яценюку для призначення існуючою коаліцією розглядаються В.Гройсман, М.Саакашвілі, Н.Яресько або іноземний політик. Амбіції обійняти цю посаду є і у Ю.Тимошенко, проте, вони мають теоретичні шанси на реалізацію лише в разі успіху "Батьківщини" не дострокових виборах.

персональне оновлення Уряду без відставки Прем'єра. За такого варіанту коаліція зберігається, проте Уряд суттєво оновлюється – як персонально, так і структурно (можливі запровадження нових посад віце-прем'єр-міністрів (включно з першим), ліквідація деяких міністерств і створення нових)[14].

Цей варіант не передбачає дострокових виборів і дозволяє уникнути загрози тривалої дестабілізації. На користь цього варіанту публічно висловлювалися Президент, Голова Парламенту та Прем'єр-міністр[15]. Враховуючи залежність України від допомоги міжнародних партнерів, які також зацікавлені у стабільності ситуації в країні, це дає підстави розглядати другий варіант як більш ймовірний[16].

Водночас, у разі ротації Уряду в березні, не виключена подальша активізація сил, зацікавлених у дострокових парламентських виборах, зміні політичної конфігурації Парламенту та формуванні принципово нового складу КМУ новою коаліцією. Ці політичні сили намагатимуться домогтися відставки Уряду та парламентської кризи, наслідком якої будуть дострокові вибори. Наступним після березня найбільш зручним для цього моментом буде листопад-грудень 2016р., коли невдоволення громадян владою зазвичай зростає.

У цілому, щонайменше протягом І півріччя 2016р. у відносинах між Урядом і парламентською коаліцією можна очікувати збереження певної напруженості, а робота над принципово важливими проектами законів та інших актів проходитиме складно.

Своєю чергою, намагатиметься посилити вплив на Уряд Президент П.Порошенко, для якого важливо зберегти лідерські позиції в очах суспільства. Пропрезидентська фракція БПП, очевидно, збереже найчисельніше представництво в Уряді. При цьому позиція міністрів від БПП навряд чи завжди збігатиметься з позицією цієї парламентської фракції, оскільки вони значною мірою будуть зацікавлені у зміцненні політичних позицій Уряду.

На діяльність Кабінету Міністрів та міністерств упродовж 2016р. також впливатиме процес переходу на норми нового Закону про державну службу, передусім, у частині запровадження інституту державних секретарів, який має завершитись до 1 січня 2017р.

Президент України. Ситуація Президента в нинішніх умовах є непростою. З одного боку, він виступає гарантом дотримання Конституції, діє в умовах зовнішньої збройної та іншої агресії, керує зовнішньополітичною діяльністю влади, забезпечуючи міжнародну підтримку України, що об'єктивно зумовлює необхідність наявності його суттєвого впливу на всі без винятку суспільно-політичні процеси в країні. З іншого боку, чинна Конституція обмежує його вплив на виконавчу владу.

Намагання розширити вплив за межі формальних повноважень, а також інтереси різних груп в оточенні Президента стають причинами напруженості у відносинах з Урядом та фракціями коаліції. Ця ситуація збережеться і у 2016р. Втім, складність ситуації, необхідність здійснення багатьох непопулярних кроків, тиск зовнішніх партнерів змушуватиме Главу держави до пошуку раціональних компромісних рішень, знаходження певного балансу з законодавчою і виконавчою гілками влади.

Саме від Президента, в першу чергу, залежатиме подальше просування конституційної реформи в усіх її складових, де найскладнішими будуть ситуації з децентралізацією та судовою реформами. Від позиції Президента в питаннях боротьби з корупцією та деолігархізації (вибірковий, політизований, чи системний, правовий підходи) залежатиме перебіг цих важливих процесів.

Об'єктивно Президент зацікавлений у збереженні суспільно-політичної стабільності, отже, він навряд чи з власної ініціативи сприятиме проведенню дострокових парламентських виборів до тієї пори, поки зможе зберігати діючу коаліцію[17]. Водночас, враховуючи, що Президент є ключовою особою у прийнятті рішення про достроковий розпуск Парламенту і призначення позачергових виборів, на нього зацікавленими силами буде чинитися тиск з цього питання.

Політичні партії

Процеси розвитку партійної системи та партійного життя країни продовжуватимуться у дещо нових рамкових умовах. Зокрема, партії мають чіткі критерії фінансування з державного бюджету та фінансової звітності, що може становити виклики для деяких "старожилів" політичного життя країни.

Можна очікувати на подальші різноспрямовані процеси в середовищі партії "Блок Петра Порошенка "Солідарність". Очевидно, партія відмовиться від "іменної" прив'язки до діючого Президента. Цілком можливо також, що ця політична сила намагатиметься структуруватися, виробити зрозумілу партійну стратегію й створити певне "ядро" – основу для подальшої політичної діяльності.

Партія "Народний фронт", скоріше за все, продовжить залишатися на позиціях підтримки свого лідера А.Яценюка – як у разі продовження ним діяльності на посаді глави Уряду, так і в разі можливої відставки (через що партія перейде до парламентської опозиції)[18]. Партія зацікавлена у збереженні представництва в нинішній ВР, проте, враховуючи можливість дострокових виборів, очевидно, зосередить увагу на виробленні позиціонування в нових умовах.

Результати місцевих виборів не дали таким партіям, як "Батьківщина", "Самопоміч", Радикальна

[14] Утім, до кінця 2015р. не було жодної інформації щодо готовності фракцій коаліції надати свої кандидатури на заміщення деяких посад (зокрема, першого віце-прем'єр-міністра, віце-прем'єр-міністра, міністра охорони здоров'я, міністра інфраструктури, міністра екології тощо). Прем'єр у минулому році заявляв про намір самостійно ініціювати відставку деяких міністрів.

[15] Див.: Порошенко заявив про можливу відставку кількох міністрів. – Інформаційна агенція Zaxid.net, 18 грудня 2015р., *http://zaxid.net/news/showNews.do?poroshenko_zayaviv_pro_mozhlivu_vidstavku_kilkoh_ministriv&objectId=1376866*; Гройсман: на часі переформатування уряду. – Укрінформ, 25 грудня 2015р., *www.ukrinform.ua/.../1936477-groysman-na-chasi-pereformatuvannya-*.

[16] Однак, не можна виключати, що в результати політичних домовленостей, впливу західних партнерів або інших чинників, А.Яценюк може добровільно піти у відставку, не наполягаючи при цьому на виході "Народного фронту" з коаліції, однак, за умови збереження за партією посади Прем'єра.

[17] Це сприяння може здійснюватися через позицію фракції БПП у питаннях, які можуть вплинути на існування коаліції.

[18] Партія поки не має явних альтернативних лідерів.

партія О.Ляшка вагомих підстав сподіватися на посилення своїх позицій внаслідок можливих позачергових парламентських виборів. "Батьківщина" і Радикальна партія О.Ляшка повністю залежатимуть від планів своїх лідерів (Ю.Тимошенко, О.Ляшко), що робить ці політичні сили вразливими й створює серйозні виклики для їх подальших перспектив.

Для партії "Самопоміч" буде важливим визначитися, яким саме чином вона може виправдати доволі несподівану довіру виборців у регіонах, де вона фактично не представлена (Кривий Ріг, Миколаїв). Вирішення цього завдання неможливе без чіткого розмежування інтересів партії та її засновника (міського голови Львова А.Садового). Без цього перспективи партії залишатимуться невизначеними, попри значний попит виборців на "нові" політичні сили.

Можна очікувати значної активізації партії "Свобода", яка намагатиметься використати свій певний локальний успіх на місцевих виборах для повернення у велику політику. Очевидно, що основними мотивами її інформаційної кампанії стануть жорстка критика діючого Уряду й переважно популістська риторика. На цьому полі "Свобода" конкуруватиме з "Батьківщиною" і Радикальною партією.

Місцеві вибори 2015р. стали стартом для партії УКРОП. Кримінальне переслідування лідера партії Г.Корбана може сприяти зростанню популярності цієї політичної сили, щонайменше в базовій для неї Дніпропетровській області.

Можна очікувати появи нової політичної сили, що діятиме в радикально націоналістичному сегменті після "Правого сектора" (що вже анонсовано колишнім лідером ПС Д.Ярошем), але набрання такою силою реальної ваги – справа віддаленої перспективи.

З огляду на політичні амбіції голови Одеської ОДА М.Саакашвілі, можна прогнозувати поступове перетворення заснованого ним "позапартійного" антикорупційного руху "За очищення України!" на політичну партію. Проте, такі дії можуть значно ускладнити відносини М.Саакашвілі з президентською партією і самим Президентом.

У партії "Опозиційний блок" триватимуть процеси, які можуть призвести або до досягнення компромісу між конкуруючими групами, або ж до їх виокремлення у повноцінні самостійні партії, до чого вони, станом на початок 2016р., були явно неготовими.

Після судової заборони діяльності Комуністичної партії України на лівому фланзі немає жодної впливової партії. Попри значний суспільний запит, серед українських партій поки немає жодного претендента на роль сучасної української лівоцентристської партії, яка мала б проєвропейське спрямування.

Політичні партії, які виявилися успішними на місцевих виборах у кількох регіонах (зокрема, "Відродження" та "Наш край"), намагатимуться вийти на рівень підтримки, достатній для проходження до Парламенту в разі проведення дострокових виборів.

У цілому, діяльність "регіональних" чи "локальних" партій[19] і їх присутність в органах місцевого самоврядування містить суттєву загрозу виникнення політичних протиріч з центральною владою та регіональними елітами.

Загалом, сучасні тенденції діяльності політичних партій можуть призвести до відновлення системи поляризованого плюралізму, де до провладних партій право-ліберального спрямування (БПП, НФ) буде існувати кілька опозицій ("партія реваншу"; "популістська опозиція", яка використовуватиме суміш патріотичної риторики та лівих підходів; не виключено, і "проросійська" опозиція).

Громадянське суспільство

Процес зміцнення громадянського суспільства та посилення його впливу на суспільні процеси і владу триватиме. Водночас, посилиться конкуренція між різними структурами громадянського суспільства за вплив на прийняття рішень та доступ до механізмів взаємодії з владою.

Зростання ступеню залучення незалежних експертів і організацій громадянського суспільства до розробки проектів рішень (законів, нормативно-правових актів, концепцій тощо) може супроводжуватися й досить негативним для розвитку громадянського суспільства процесом "приручення" певних експертів та організацій владними інституціями або політичними силами.

Водночас зростатиме конкуренція пропозицій і ідей, вироблених експертами громадянського суспільства, що можна оцінити як позитивну тенденцію.

З іншого боку, можна очікувати підвищення опору з боку державних механізмів, не готових до змін і до зламу певних відносин (нерідко корупційних), що призводитиме до конфліктів між громадянським суспільством і владою. Слід також очікувати на поступове згортання волонтерських рухів, частина з яких продовжить роботу в середовищі громадянського суспільства в іншій якості.

У цілому, можна констатувати, що недовіра багатьох представників влади та політикуму до громадянського суспільства зберігатимуться, проте її рівень зменшуватиметься. В умовах загострення політичної боротьби можна очікувати подальших спроб використання певних громадських діячів чи структур громадянського суспільства політичними та іншими суб'єктами для реалізації власних прагматичних цілей, далеких від суспільних інтересів

Суспільна довіра до громадських організацій зберігатиметься на досить високому рівні, порівняно з рівнем довіри до влади.

"Деолігархізація"

Процес "деолігархізації", анонсований Президентом П.Порошенком в якості однієї з найважливіших складових його політичного курсу, триватиме з перемінним успіхом. Навряд чи слід очікувати одномоментного різкого зниження впливу найбільших ФПГ на суспільно-політичні процеси.

Окрім того, період їх певної розгубленості змінюється періодом спроб перегрупування, визначення корпоративних інтересів і способів їх захисту, про що свідчать зібрання представників крупного бізнесу наприкінці 2015р. Опір цих груп змінам, які тривають у суспільстві, ще кілька років буде суттєвим чинником

[19] Тих, що перемогли на місцевих виборах у кількох регіонах (від одного до восьми).

внутрішньої нестабільності. Передумовою ефективності процесу "деолігархізації" буде його системний, а не вибірковий характер.

Цей процес буде значною мірою пов'язаний з діяльністю таких структур, як Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, Державне бюро розслідувань, Антимонопольний комітет з проведенням радикальних реформ у сферах державної служби, розвитку підприємництва.

Своєю чергою, з набуттям чинності новим законодавством стосовно політичних партій можна очікувати на поступове зменшення впливу на них з боку фінансово-промислових груп. Всі ці процеси потребують наявності політичної волі з боку всіх інститутів державної влади.

Перспективи конституційного процесу

Наприкінці січня 2016р. проект Закону України "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)"[20] буде поставлений на голосування в Парламенті з метою отримання на його підтримку не менше 300 голосів народних депутатів.

Скоріш за все, тоді ж будуть внесені до порядку денного сесії ще два проекти змін до Конституції: законопроект щодо недоторканності народних депутатів України та суддів[21] і законопроект щодо правосуддя[22].

Ці законопроекти мають пройти процедуру схвалення більшістю конституційного складу Верховної Ради. З цією метою Парламент передбачив продовження третьої сесії до 2 лютого 2016р.[23]

Найбільш ймовірно, що текст законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади) буде винесено на голосування без найменших змін. Враховуючи прогнозовані серйозні негативні наслідки від його імплементації в "тіло" Основного Закону[24] та попереднє голосування 31 серпня 2015р., що призвело до акцій протесту з трагічними наслідками, знаходження 300 голосів депутатів на його підтримку є дуже проблематичним.

Так само проблематичним буде внесення змін до Конституції і в питаннях недоторканності та судової реформи, якщо автори законопроекту не враховуватимуть наявні зауваження до них з боку парламентських фракцій.

Не виключено, що з метою стимулювання народних депутатів до голосування за президентський законопроект з децентралізації, на них може здійснюватися моральний тиск через можливу появу у Президента формальних підстав для дострокового припинення повноважень Верховної Ради України VIII скликання.

У випадку провалу конституційної реформи політична відповідальність за це буде покладена Президентом на Верховну Раду. Це дасть Президенту певні аргументи перед міжнародними партнерами за невиконання неприйнятних для України умов. Водночас, це може бути використано для звинувачень Парламенту у блокуванні реформ, а також для подальших дій, спрямованих на його розпуск та призначення позачергових виборів.

ЕКОНОМІКА

Перед Україною у 2016р. постають вкрай складні та безпрецедентні завдання – в умовах зовнішньої агресії країна має **активно здійснювати економічні реформи** і через них не лише стабілізувати соціально-економічне становище, але й **реалізувати політику стійкого довгострокового якісного розвитку в напрямі створення високотехнологічної, конкурентоспроможної, інтегрованої в світове господарство економіки**.

Реалізація цієї стратегічної мети потребує масштабних інвестицій в оновлення всіх ланок суспільно-економічного організму. А неспроможність забезпечити істотну активізацію інвестиційно-інноваційної діяльності зумовить перебування економіки країни в затяжній депресії, з подальшою втратою позицій у світовій та європейській економіках.

Ключовими завданнями для економічної політики в 2016р. мають бути:

- **забезпечення стабілізації макроекономічного середовища**, визначальними характеристиками якого мають стати **істотне зниження рівня інфляції** та **суттєвий приріст інвестицій в основний капітал**;
- поступове **відновлення ринкового платоспроможного попиту** на основі послідовного **підвищення гарантованих державою життєвих стандартів** і **рівня добробуту**, з випереджаючим вирішенням питань істотного підвищення доходів малозабезпечених верств населення та зміцнення матеріальної основи середнього класу;
- **формування сприятливого середовища для бізнесу, з особливим наголосом на умови для малого і середнього бізнесу**, насамперед у частині зменшення податкового тиску та адміністративних обмежень на всі легітимні види економічної діяльності;
- **проведення політики заохочення інновацій та сприяння підвищенню конкурентоспроможності,** що повинно прискорити нарощування потенціалу конкурентоздатних виробництв та зростання їх ринкової частки як всередині країни, так і на ключових зовнішніх ринках;
- **створення умов для ефективної участі в міжнародних інтеграційних процесах**, у т.ч. включення компаній та організацій України до глобальних ланцюгів створення доданої вартості та трансконтинентальних проектів розвитку.

У разі успішного просування країни шляхом реалізації зазначених ключових завдань, може бути реалізований **оптимістичний сценарій економічного розвитку**, основні параметри якого наведені нижче.

Макроекономічна ситуація в цілому. За оцінками Центру Разумкова, у 2016р. в Україні вперше за останні чотири роки можливе **помірне зростання реального ВВП – на 2,0-2,5%**, зумовлене передусім

[20] Реєстраційний №2217а від 1 липня 2015р.

[21] Реєстраційний №1776 від 16 січня 2015р.

[22] Реєстраційний №3524 від 25 листопада 2015р.

[23] Постанова ВРУ "Про внесення змін до календарного плану проведення третьої сесії Верховної Ради восьмого скликання" №3656 від 24 грудня 2015р.

[24] Див.: "Віче", № 17, 19, жовтень 2014р. – *http://www.viche.info*.

ефектом низької бази статистичних порівнянь. Це означитиме, що фактично економіка країни перебуватиме в депресивному стані через наявність низки факторів, що стримують економічне зростання, хоча й з ознаками відновлення.

Головні стримуючі фактори – значний рівень зносу та моральна застарілість багатьох об'єктів інфраструктури, руйнація окремих інфраструктурних мереж внаслідок військових дій на Сході України, обмежувальний характер фіскальної та монетарної політик, інерційне збереження несприятливих для зростання ринкових очікувань щодо рівнів валютної і цінової стабільності, украй низький рівень доходів і добробуту населення, що істотно пригнічують платоспроможний попит – не можуть бути усунуті швидко.

Водночас, за сприятливих політичних змін у внутрішньому та зовнішньому середовищі можна очікувати активізації позитивних зрушень у поведінці основної маси учасників українського ринку. У цьому ж напрямі має діяти співпраця України з МВФ та іншими міжнародними фінансовими інститутами, яка стимулюватиме процеси реформ, посилення інституційної спроможності вироблення та реалізації політики зростання та розвитку, зменшення макроекономічних дисбалансів. Прогрес в імплементації положень Угоди про асоціацію з ЄС сприятиме розширенню й зміцненню потенціалу експорту та залученню до процесів міжнародної кооперації, а також поліпшуватиме умови для істотного розширення інвестицій в Україну.

Хоч у 2016р. **інфляція має помітно знизитися** порівняно з рівнем 2015р. і, за оцінками Центру Разумкова, складе **14-16%**, проте проінфляційні чинники підтримуватимуться продовженням підвищення житлово-комунальних тарифів. З іншого боку, процеси зростання споживчих цін стримуватимуться низьким рівнем доходів у переважної частини населення, а також посиленням конкурентного тиску з боку імпорту з країн ЄС внаслідок реалізацію положень Угоди про асоціацію, які стосуються створення зони вільної торгівлі.

Тенденція до зниження інфляційних очікувань має призвести до зниження процентних ставок, що сприятиме **полегшенню доступу економічних агентів до фінансових ресурсів**.

Інвестиції та фінансові результати. У 2016р. можна очікувати на появу перших ознак виходу України з "інвестиційного провалля" минулих років, якщо цьому не перешкодять істотні політичні збурення. Насамперед, позитивним тенденціям сприятимуть заходи зі зниження фіскального тиску та спрощення процедур адміністрування податків, а також фінансова децентралізація – розширення фінансових можливостей регіонів.

За умови стійкого покращення макроекономічного та фінансового середовища мають зрости інвестиції населення у власне житло, а також пожвавитись процес реалізації державно-приватних проектів. Зниження рівня невизначеності та формування більш передбачуваного макроекономічного середовища сприятимуть можливостям **поширення більш довгострокових економічних рішень**, а отже й **підвищення загальної інвестиційної активності**. Як наслідок, за оцінками Центру Разумкова, **частка інвестицій у структурі ВВП зросте до 15-17%**, однак цього поки недостатньо для становлення бажаної нової інноваційно-інвестиційної моделі розвитку України.

Державні фінанси. Одним з найважливіших завдань у 2016р. стане реформа державних фінансів, ініційована наприкінці 2015р. Головним орієнтиром для неї є фіскальна стабілізація, насамперед за рахунок розширення податкової бази, з одночасним поступовим зниженням податкового тиску та закриття каналів для уникнення оподаткування, усунення неефективного використання державних коштів і корупційних схем.

Водночас, залишатимуться високими ризики збільшення бюджетних витрат, пов'язаних із значним дефіцитом Пенсійного фонду, капіталізацією державних банків, розширенням обсягів субсидій населенню за помітного підвищення житлово-комунальних тарифів, а також державними вкладеннями в оновлення базової інфраструктури.

При цьому важливо, щоб Міністерство фінансів уникало здійснення т.зв. бюджетної оптимізації, яка могла б справити негативний вплив на економічне та соціальне становище. В таких умовах, для забезпечення бюджетного процесу, який би не суперечив ключовим завданням стимулювання економічного розвитку, необхідно виходити із **показника реалістичного граничного дефіциту у 6-7%, а не 4% ВВП**, та пошуку джерел його неінфляційного покриття. У цьому контексті у 2016р. можна очікувати **активізації процесів приватизації** на основі застосування прозорих конкурсних механізмів.

Важливим напрямом бюджетно-податкових реформ у сфері державних фінансів є **подальше підвищення рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів** з тим, щоб посилити спроможність реалізації ними розширених повноважень для забезпечення розвитку регіонів.

Зовнішні економічні зв'язки. Реалізація положень поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС створює умови для переходу української економіки на нові стандарти функціонування. Це сприятиме вбудовуванню українських підприємств у глобальні мережі створення вартості та зростанню їх конкурентоспроможності.

Варто очікувати інтенсифікації процесів диверсифікації ринків збуту українських товарів і послуг через здійснення політики ліквідації залежності від російського ринку за багатьма напрямами торгівлі. Важливими передумовами для цього можуть стати прискорене створення зон вільної торгівлі з динамічними висхідними країнами. Проте **саме ринок ЄС, з його унікальним обсягом і диференційованою структурою, повинен стати основою прогресивних, інноваційно спрямованих структурних зрушень в українській економіці.**

Водночас, в умовах незавершеності багатьох заходів з адаптації до умов діяльності на ринку ЄС, нинішніх ускладнень для економічної динаміки в країнах

ЄС, а також підвищених складнощів виходу на нові висхідні ринки, зростання українського експорту буде незначним – до 5%, а приріст імпорту стримуватиметься значним рівнем "передевальвації" гривні та поточним депресивним станом економіки (за оцінками Центру Разумкова, це зумовить утримання приросту імпорту в межах 3%). Загалом можна очікувати в 2016р. на незначне позитивне зовнішньоторговельне сальдо на рівні близько 1% ВВП.

Валютний ринок. Значна девальвація гривні упродовж 2014р. - початку 2015р. та істотне заниження нинішнього курсу національної валюти відносно паритету її купівельної спроможності дозволяє передбачати, що за відсутності політичних потрясінь, значних коливань курсу національної грошової одиниці не буде. Скоріш за все, у 2016р. гривню **вдасться утримати у відносно вузькому коридорі коливань**, верхнє значення якого не перевищить 28 грн./$1 на кінець року.

Однак, можливими є обмежені спекулятивні атаки на гривню, в умовах збереження дії суто психологічних чинників і насамперед – глибокої кризи довіри до політики Національного банку України. Ефективність реалізації завдань монетарної та валютної політики істотно залежатиме від ефективності реалізації центральним банком регулюючих функцій – як у частині загальної монетарної політики, так і зміцнення банківського сектору.

Борги та міжнародна фінансова допомога. Країна входить у 2016р. з високими рівнями внутрішніх і зовнішніх боргів. Хоча завдяки реструктуризації вдалося дещо змінити структуру зовнішнього боргу, проте сукупний зовнішній борг складатиме близько 130% ВВП, і навіть короткостроковий борг втричі перевищуватиме обсяг валових резервів НБУ. Такі рівні боргів є складними для обслуговування в умовах депресивного економічного стану країни і становлять потенційну загрозу для стабільності державних фінансів та національної валюти.

Тому для України критично важливим є ефективне співробітництво з міжнародними фінансовими інститутами, що може забезпечити потенційно значні обсяги зовнішнього фінансування – близько $20 млрд. (у т.ч. МВФ – близько $10 млрд., Світового банку – $2 млрд., ЄС, ЄБРР, ЄІБ – понад $4 млрд.). Завдяки цим ресурсам можна не лише стабілізувати державні фінанси та знизити зовнішні дисбаланси, але й прискорити економічні трансформації та соціальний розвиток.

Покращенню перспектив залучення зовнішніх фінансових ресурсів розвитку може сприяти здійснення заходів з подолання корупції, підвищення прозорості та ефективності звітності про використання попередньо отриманих міжнародних ресурсів, підвищення рівня публічного контролю за ефективністю використання бюджету.

2016р. має стати **роком прискорення інституційних перетворень**, спрямованих на посилення конкурентоспроможності, демонополізації, прозорості та безпеки ведення бізнесу, що сприятимуть покращенню бізнес- та інвестиційного середовища України, слугуватимуть базисом економічного відновлення країни.

ЕНЕРГЕТИКА

Прогнозується, що у 2016р. буде сприятлива для України цінова кон'юнктура на міжнародних ринках енергоносіїв, зокрема на ринку природного газу, що дозволить значно скоротити валютні витрати на його закупівлю. Передбачається продовження позитивної тенденції зі скорочення споживання газу. Очікується, що за рахунок власного видобутку та реверсних поставок газу з ЄС, **Україна у 2016р. має реальну можливість вперше за свою історію забезпечити споживачів цим видом палива без імпорту з РФ**.

З метою усунення вугільної залежності від поставок з окупованих територій Донбасу та Росії, Мініенерговугілля разом з НКРЕКП, ймовірно, вживатиме заходів з більшого використання вугілля газової групи на ТЕС України та диверсифікації поставок вугілля антрацитової групи.

У секторі електроенергетики для підвищення рівня маневрових потужностей у тарифі може бути передбачена інвестиційна складова, необхідна для добудови Дністровської ГАЕС.

У ядерній промисловості вирішуватимуться нагальні завдання, насамперед: подовження термінів експлуатації атомних блоків; здійснення заходів з підвищення безпеки експлуатації АЕС, корпоратизації ДП НАЕК "Енергоатом"; нормативно-правове забезпечення добудови енергоблоків №№3,4 Хмельницької АЕС; диверсифікація поставок ядерного палива шляхом поглиблення співпраці з *Westinghouse*.

Одним із головних завдань в енергетичному секторі України у 2016р. **стане реалізація Національного плану дій з енергоефективності до 2020р., що є одним з основних зобов'язань України в рамках імплементації Директиви 2006/32/ЄС про енергоефективність кінцевого використання енергії та енергетичних послуг.**

Базовим напрямом реформування та інтеграції енергетичного сектору України буде розробка та доопрацювання низки проектів законодавчих актів, спрямованих на імплементацію в Україні директив і регламентів ЄС відповідно до членства України в Договорі про заснування Енергетичного Співтовариства, зокрема:

- прийняття Закону України "Про ринок електричної енергії";
- прийняття Закону України "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг";
- імплементація проекту Мережевого кодексу (газ) та Кодексу електричних мереж згідно з відповідними Мережевими єврокодами ЄС;
- підвищення якості корпоративного управління НАК "Нафтогаз України" та усунення її монопольної ролі на ринку;
- демонополізація вугільного сектору та підвищення рівня його лібералізації шляхом внесення змін до Господарського кодексу, законів України "Про здійснення державних закупівель" та "Про товарну біржу".

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

В умовах погіршення параметрів соціально-економічного розвитку та скорочення фінансового ресурсу держави ризики попереднього періоду зберігатимуться у 2016р. Отже перспективи для подолання кризових явищ у соціальній сфері є сумнівними. Соціальна політика перебуватиме під впливом необхідності подальшої економії в бюджетній сфері.

Бюджетом на 2016р. передбачено:

- Особливий порядок проведення індексації доходів громадян у "межах фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів", що фактично дозволяє не проводити індексацію доходів громадян на рівень інфляції. Розмір посадового окладу працівника I тарифного розряду ЄТС планується визначити з урахуванням збереження грошового розриву між цим показником і мінімальною заробітною платою, що склався у 2015р. (366 грн.). Планується продовження до кінця 2016р. дії положення стосовно умов виплати пенсій працюючим пенсіонерам на рівні 85%, але не менше розміру прожиткового мінімуму встановленого для осіб, які втратили працездатність.
- Внаслідок зниження ЄСВ до 22%, в межах ініційованої КМУ податкової реформи[25], дотаційність Пенсійного фонду зросте з 30% до 50%. Трансферт Пенсійному фонду (для виплат пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за бюджетними програмами, та покриття дефіциту коштів ПФУ) підвищиться до рекордних 144,9 млрд. грн. Дефіцит ПФУ в 2016р. складе приблизно 125 млрд. грн.
- Передбачено скорочення державних витрат за рахунок верифікації соціальних програм, оптимізації у сферах освіти та охорони здоров'я[26]. Субвенції місцевим бюджетам на освіту передбачено у розмірі 43,9 млрд. грн. (рівень 2015р.), охорону здоров'я – 43,7 млрд. грн. (зменшення на 2,5 млрд. грн).

У контексті реформування Урядом передбачено: децентралізацію у сфері соціальної політики; прийняття Трудового кодексу[27]; створення у 2016р. Національного агентства зайнятості та розширення можливостей працевлаштування громадян, які потребують додаткової уваги з боку держави; подальше реформування системи пенсійного забезпечення і запровадження накопичувальної системи соцстрахування; ухвалення нової редакції закону про соціальні послуги тощо.

Пріоритетними сферами державного фінансування у 2016р. уряд називає соціальні видатки та пенсії; освіту та охорону здоров'я, підвищення соціальних стандартів для найменш захищених. Проте на фоні низхідних трендів, що склалися упродовж 2014-2015рр., основні соціальні показники навряд чи матимуть позитивну динаміку. Урядовий прогноз передбачає встановлення номінального ВВП на достатньо високому рівні[28], що, за умови негативного сценарію розвитку, не дозволить провести індексацію соціальних видатків на рівень інфляції.

Упродовж 2016р. передбачено підвищення соціальних стандартів, зокрема збільшення розміру прожиткового мінімуму на одну особу з 1 330 грн. до 1 496 грн. (приблизно $55)[29], мінімальної заробітної плати – з 1 378 грн. до 1 550 грн. (приблизно $60) (+12,1%)[30]. З урахуванням обмежених фінансових можливостей бюджетної системи, не передбаченої індексації заробітної плати та з урахуванням інфляції (див. підрозділ "*Економіка*") суттєвої зміни реальної заробітної плати не відбудеться[31]. Хоча внаслідок зниження інфляційного тиску на тлі його високого рівня у 2015р., темпи скорочення реальної заробітної плати можуть уповільнитися. Проте, її відновлення до рівня 2013-2014рр. не відбудеться.

Реальні доходи населення залишаться в зоні від'ємних значень, порівняно з 2013р.

Ринок праці реагуватиме на економічну ситуацію та існуватиме в умовах демографічних і міграційних обмежень. Рівень безробіття населення віком 15-70 років, визначений за методологією МОП, на кінець 2016р. може сягнути найбільшого значення за останнє десятиріччя – 11,5%[32], але масштаби вивільнення працівників можуть бути меншими. Зростанню безробіття перешкоджатимуть високі міграційні настрої громадян[33] та зниження вартості трудових ресурсів.

Скорочення реальної заробітної плати знижує тиск на бюджети підприємств, що робить малоймовірним сценарій масових звільнень і різкого зростання безробіття. Великі підприємства прагнуть зберегти чисельність працівників, очікуючи поліпшення економічної ситуації. Відновлення економічного зростання сприятиме зниженню рівня безробіття.

Споживчий попит обмежується стриманою динамікою доходів населення, збереженням негативних інфляційних очікувань та обмеженими можливостями споживчого кредитування. Очікується, що громадяни продовжуватимуть активно накопичувати заощадження з метою захисту своїх доходів від інфляції, формуючи таким чином "резерви" на випадок погіршення економічної ситуації. У споживчій структурі зростатиме частка товарів продовольчої групи, що обумовлюється високим рівнем інфляції у секторі продовольчих товарів та менш еластичним попитом на цю групу з боку населення.

---

[25] Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень в 2016р". від 22 грудня 2015р. – Сайт ВРУ, *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57512*.

[26] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо стабілізації фінансового стану держави та удосконалення окремих положень соціальної політики)" від 11 грудня 2015р. – Сайт ВРУ, *http://rada.gov.ua/news/Novyny/122342.html*.

[27] Застереження до його проекту див. на с.26 цього матеріалу.

[28] Зростання номінального ВВП заплановано на рівні 22%.

[29] Це удвічі менше, ніж його фактичний розмір у цінах листопада 2015р.

[30] Проект Закону "Про державний бюджет України на 2016р." – Сайт ВРУ, *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56449*.

[31] Згідно з висновками Головного науково-експертного управління ВРУ такий підхід до встановлення розмірів основних державних соціальних стандартів не враховує знецінення грошових доходів та заощаджень громадян внаслідок високої цінової інфляції, девальвації національної валюти, що проявляється у зниженні купівельної спроможності населення (й відповідно ВВП), зниженні рівня його життя та соціальної захищеності, створює ризики подальшого зубожіння, особливо найбільш уразливих верств населення, зокрема, тих, для кого пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги є основним, зазвичай єдиним джерелом існування. – Сайт ВРУ *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56449*.

[32] Прогнозні оцінки Міжнародної організації Праці і МВФ для України.

[33] Згідно з офіційними даними Міністерства соціальної політики близько 1,2 млн. громадян України наразі перебувають на території інших держав.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

У 2016р. перед владою у сфері гуманітарної політики існуватиме низка викликів, зокрема:

- формування суспільно прийнятної, розробленої на основі наявного базового консенсусу щодо європейського вибору України ідеології розвитку держави, країни та суспільства, обгрунтування мети суспільного руху та шляхів її досягнення, просування позитивного бачення як суперечливої, але цілісної історії країни, так і її майбутнього;
- забезпечення ефективної протидії масованій інформаційній і соціокультурній експансії з боку Росії шляхом формування власної історичної, соціальної пам'яті та спільної ідентичності, вироблення і просування власного погляду на історію країни і її місце у світі, власного пантеону героїв, символів і ритуалів, виробництва та поширення власного правдивого і переконливого інформаційного продукту та власного якісного і конкурентоспроможного культурного продукту.
- супровід курсу на децентралізацію докладно розробленими заходами узгодження регіональних відмінностей, зокрема соціокультурних, запобігання їх підживленню через внутрішні і зовнішні чинники;
- забезпечення широкого суспільного діалогу в процесі розробки проекту системного документа про засади державної гуманітарної політики навколо анонсованого проекту Стратегії культурної політики, а також законопроектів, спрямованих на усунення певних недоліків процесу декомунізації.

Сприяти позитивній тональності публічних дебатів можуть заходи і процеси, пов'язані з більш глибоким входженням України до європейського гуманітарного простору – культурного, освітнього, наукового.

Зокрема, участь України у програмах *Креативна Європа, Горизонт 2020* відкриває можливості для формування ширшого погляду, з одного боку, на історію, роль і місце України у Європі і світі, з іншого – на ефективність європейських цінностей і стандартів, суспільних і політичних механізмів досягнення єдності політичної нації, забезпечення правового характеру держави і демократичного характеру громадянського суспільства.

В активну фазу увійде процес підготовки проекту Стратегії української гуманітарної політики. Разом з тим, враховуючи наявність у політичних, експертних колах, громадянському суспільстві широкого спектра іноді суттєво відмінних підходів до її змісту, цей процес супроводжуватиметься гострими дискусіями.

Наприкінці 2015р. Президентом було прийнято рішення про створення Ради з питань національної єдності при Президенті України. Склад цього органу, до якого увійшли представники наукових, експертних, творчих, громадських кіл, дає підстави сподіватися на його ефективну роботу.

Слід також визнати, що створення нових ідеологічних рамок суспільного розвитку, започатковане законами про "декомунізацію", розробкою Концепції національно-патріотичного виховання дітей та молоді, Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016-2020рр., буде важким і тривалим процесом. Україні не раз доведеться зустрічатися з критикою (не завжди адекватною ситуації) з боку європейських і міжнародних інституцій, міжнародних неурядових організацій. Досі державі дещо бракувало як чіткої аргументації своєї позиції, так і інструментів її донесення до відповідних аудиторій.

Враховуючи непросту соціально-економічну ситуацію, відсутність підстав для стрімкого економічного розвитку, важко очікувати на повноцінну реалізацію планів, намічених Стратегією сталого розвитку "Україна-2020" та Коаліційною угодою в таких сферах, як освітня та культурна політика.

Разом із цілком позитивними кроками у сфері культурної політики (розробка (*а*) Довгострокової стратегії розвитку української культури, (*б*) проектів законів "Про Український інститут", "Про державну підтримку кінематографії в Україні", (*в*) проектів європейського співробітництва з залученням європейського фінансування) слід відзначити наявність істотних ризиків.

До них можна віднести як уже згадані обмежені фінансові ресурси держави, так і продовження практики закритості процедури прийняття рішень, недостатній рівень і якість комунікації між відповідним Міністерством і безпосередніми учасниками культурних процесів, а також загрози, які несуть з собою політична турбулентність і суспільна нестабільність.

Інформаційна політика. Попри створення Міністерства інформаційної політики та деякі вжиті у 2015р. заходи, держава не змогла подолати негативні тенденції в інформаційному просторі. Цілком ймовірно, що така ситуація триватиме.

Найважливіша частка інформаційного простору – телевізійний сегмент – залишається монополізованим, і держава має дуже обмежений вплив на його наповнення.

Разом з тим, можна передбачити, що процес створення суспільного телебачення як однієї з основ національного інформаційного простору буде продовжено, попри низку конфліктних ситуацій (наявних і потенційних) навколо цього.

Створення мультимедійної платформи іномовлення, очевидно, дасть певний поштовх кращому, ніж раніше, процесу донесення Україною своєї позиції на зарубіжні аудиторії, проте навряд чи варто очікувати негайних позитивних ефектів.

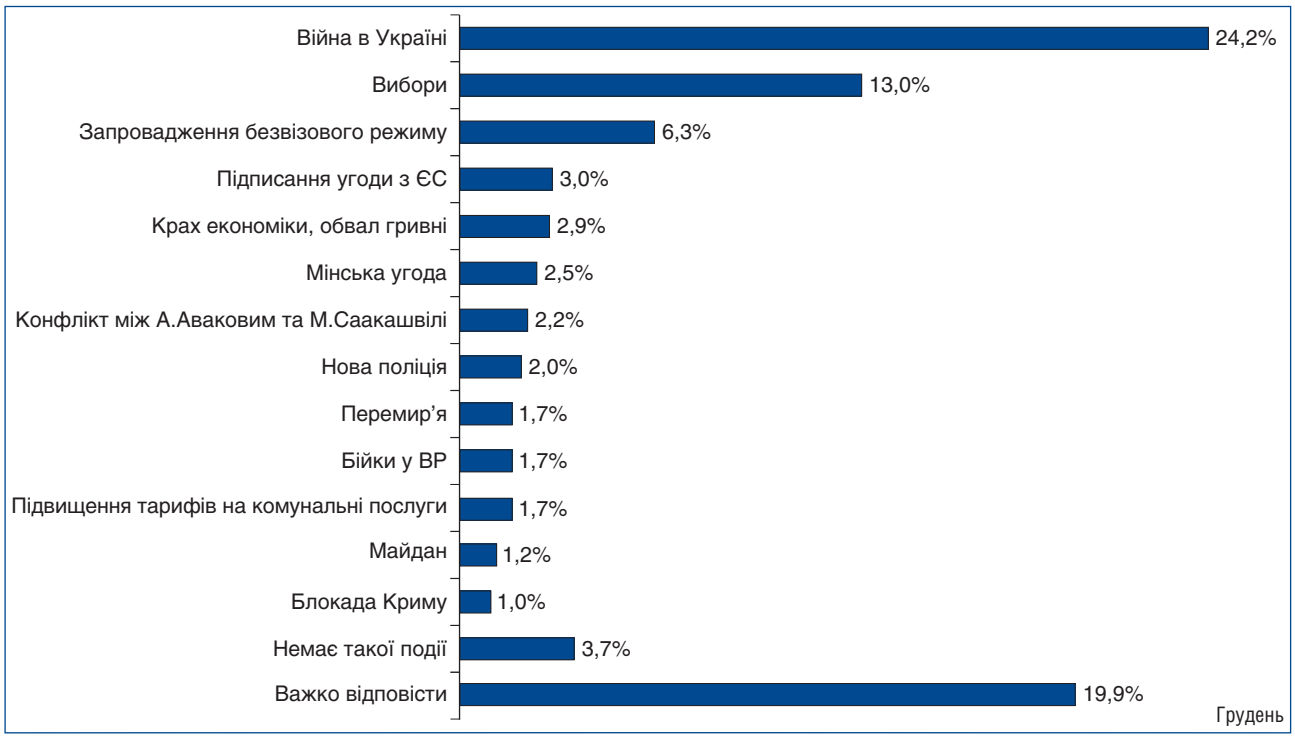
Політика "роздержавлення" ЗМІ матиме як позитивні, так і негативні аспекти. Так, "роздержавлення" здебільшого носитиме формальний характер, редакційна політика видань все одно залежатиме від волі засновника, хто б у цій ролі не виступав. З іншого боку, припинення негативної практики використання державних ЗМІ в інтересах однієї особи або групи осіб у цілому позитивно вплине на розвиток масмедіа, хоча результати навряд чи будуть відчутними протягом певного часу.

Перші позитивні зрушення не відкидають гострої необхідності в розробці та реалізації сучасної комплексної державної інформаційної політики, а також проведення повноцінної демонополізації інформаційного простору, впровадження механізмів конкуренції тощо.

Цілком можливо саме в цій сфері очікувати значної активізації громадянського суспільства та громадських активістів.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2015р.[1]

Яку політичну подію в Україні Ви б назвали подією 2015 року?*
% опитаних



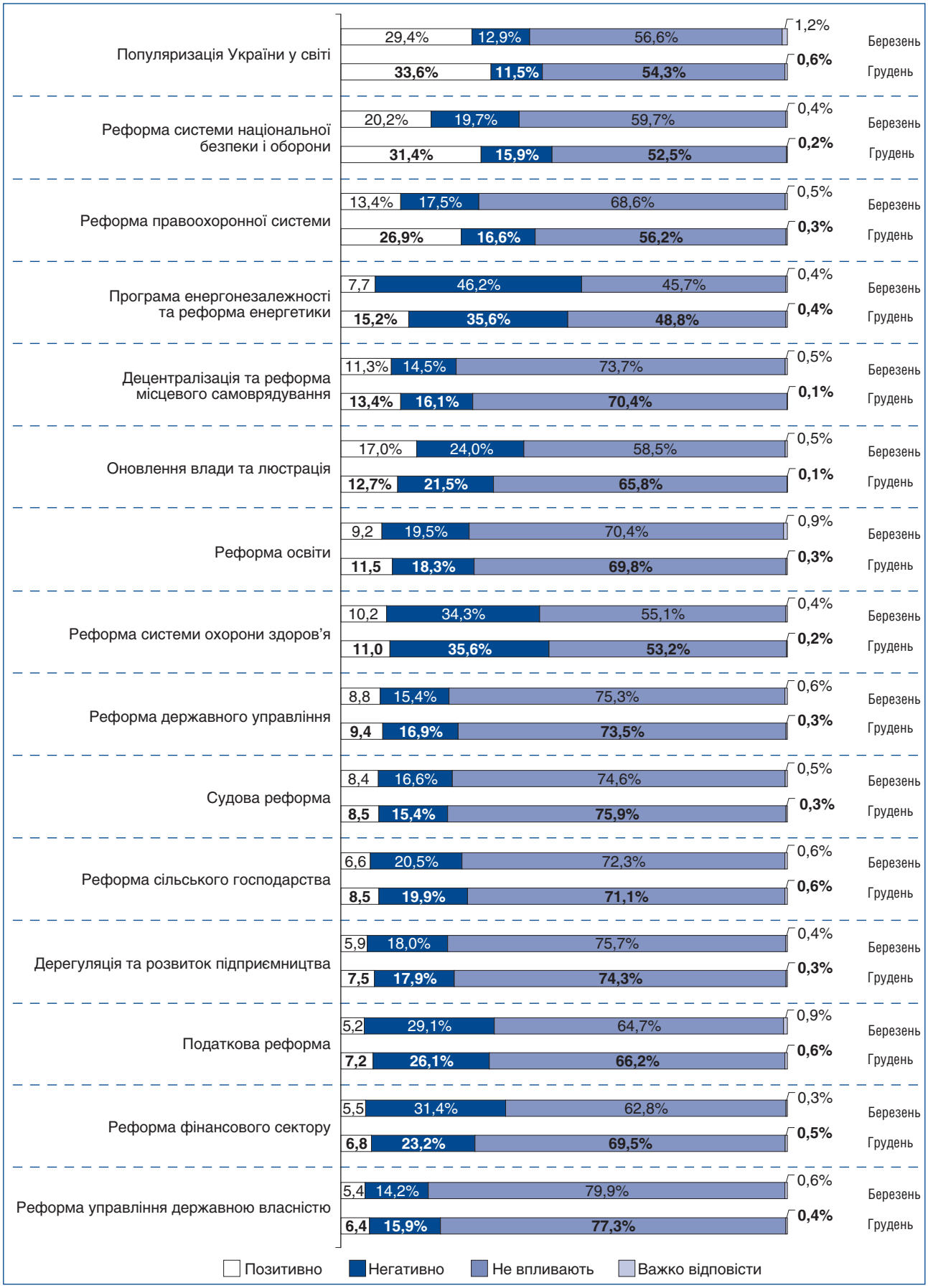
* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді. Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади в різних сферах**,
середній бал

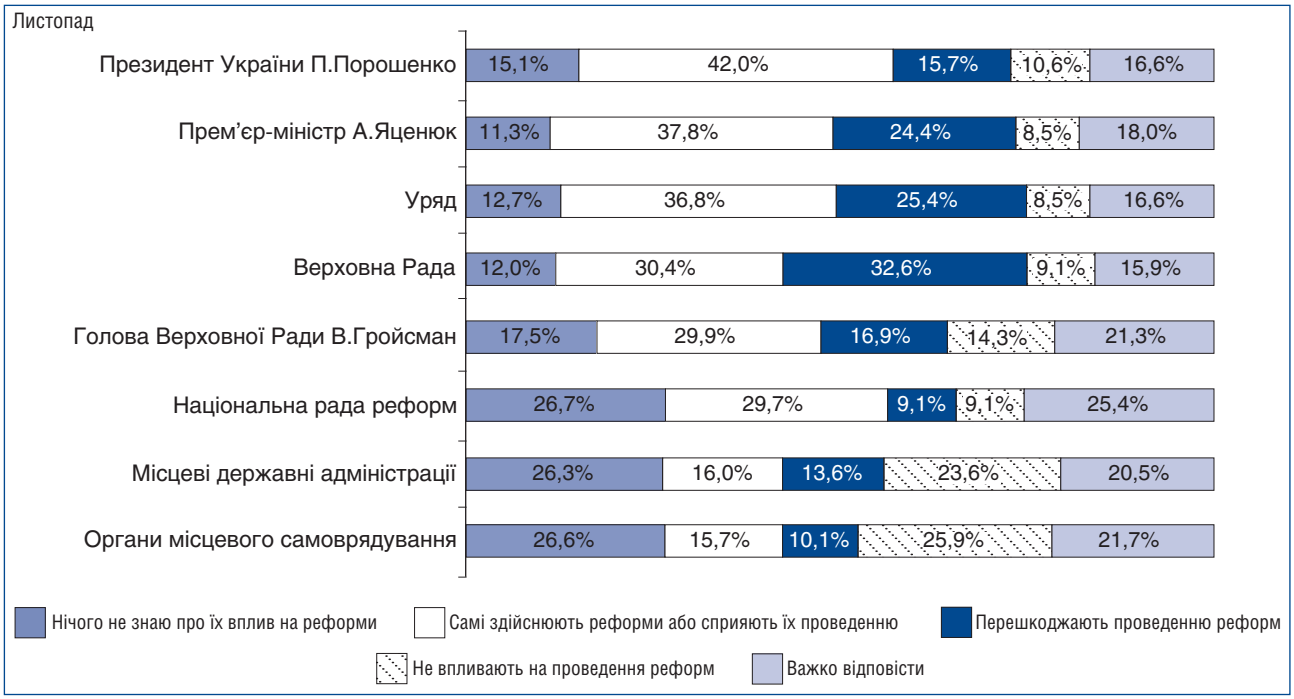
** За десятибальною шкалою від 1 до 10, де "1" означає, що реформ майже або зовсім немає, а "10" – що реформи йдуть максимально успішно.

[1] У матеріалі подані дані соціологічних досліджень 2015р., проведених соціологічною службою Центру Разумкова самостійно – **6-12 березня**, **6-12 листопада** (в діаграмах і таблицях позначено як листопад 2) та **18-24 грудня** – та спільно з Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва – **14-22 листопада**. Усі дослідження проводилися в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Під час кожного з досліджень було опитано понад 2 000 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка кожної вибірки – 2,3%.

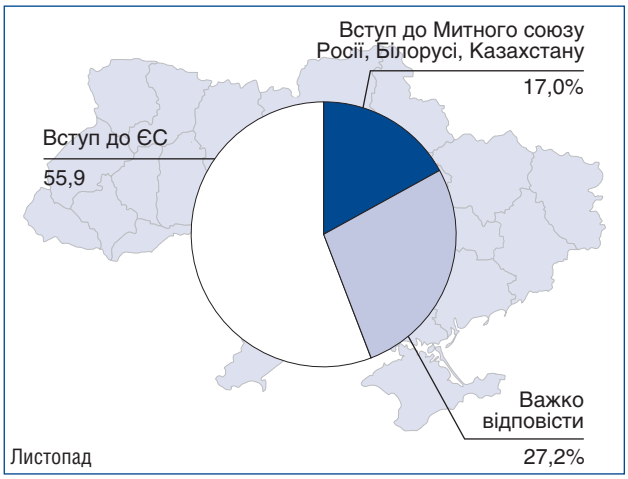
Як впливають реформи та дії влади в різних сферах на Ваше особисте становище?
% опитаних



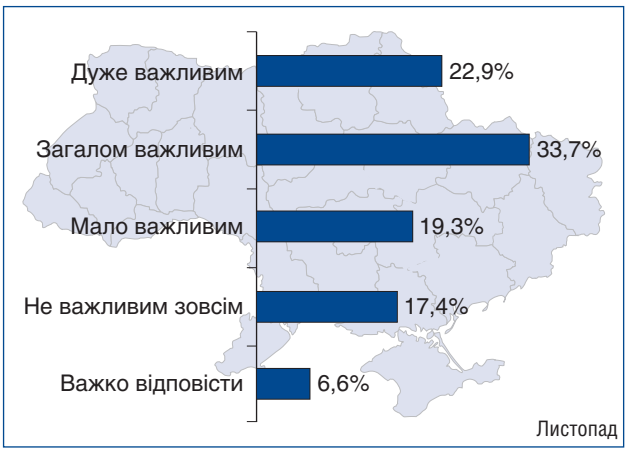
Дії яких органів влади та політиків сприяють проведенню реформ, а яких – перешкоджають їм?
% опитаних



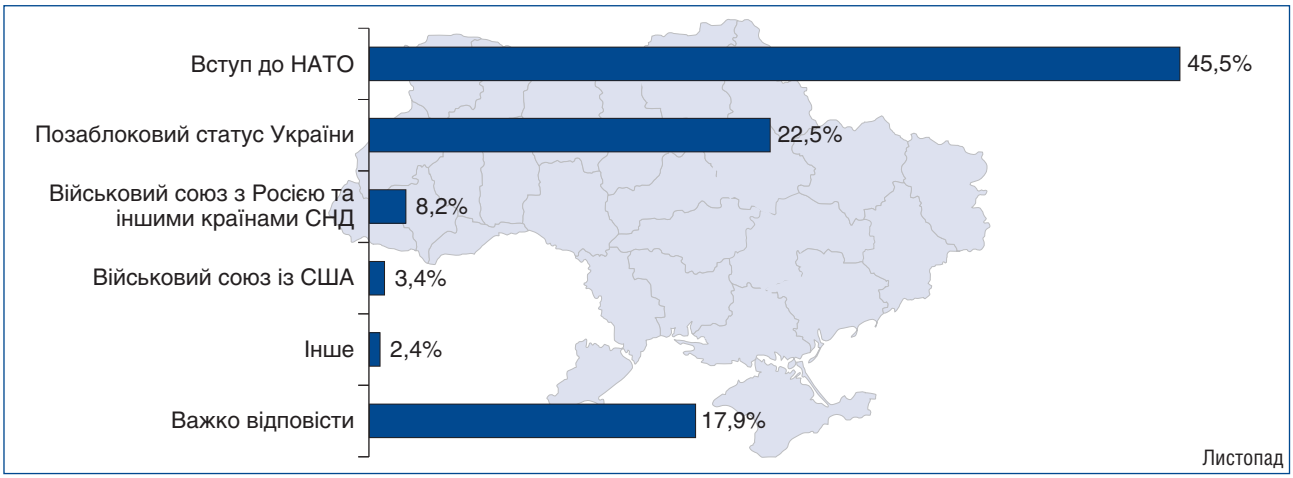
Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?
% опитаних



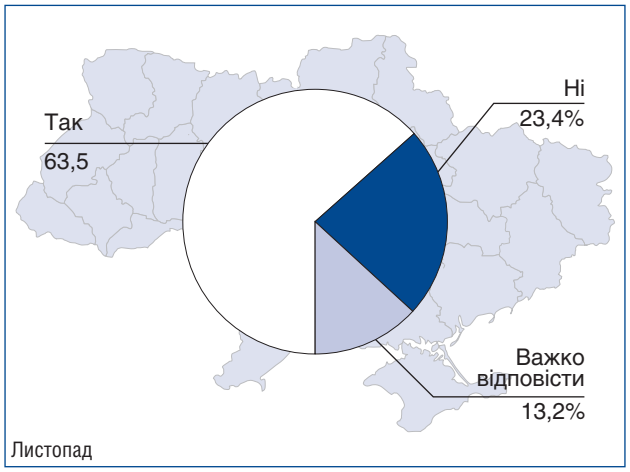
Наскільки для Вас є важливим запровадження безвізового режиму з ЄС?
% опитаних



Який варіант гарантування безпеки був би найкращим для України?
% опитаних



Якби найближчим часом відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, чи взяли б Ви участь у голосуванні?
% опитаних



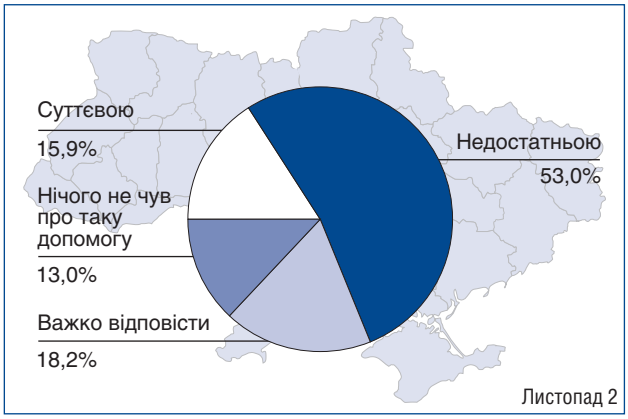
Якби Ви взяли участь у референдумі стосовно вступу України до НАТО, то як би Ви проголосували?
% опитаних

Наскільки позитивним чи негативним є Ваше ставлення до наведених політиків, організацій та держав?
% опитаних

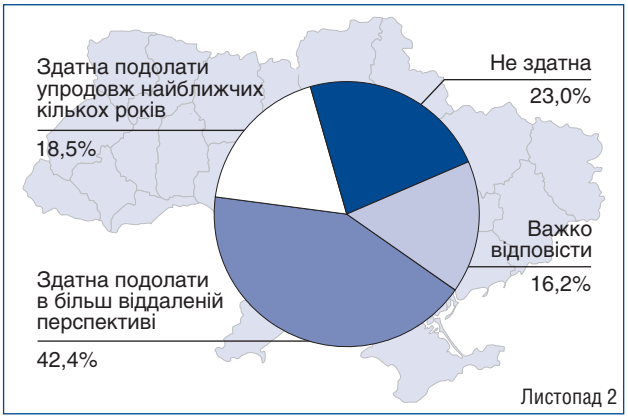
	Позитивним	Переважно позитивним	Переважно негативним	Негативним	Не знаю такого / ніколи не чув	Важко відповісти
О.Лукашенко	33,4	35,4	11,0	6,2	0,7	13,2
А.Меркель	20,3	43,1	14,4	6,8	1,1	14,3
Б.Обама	18,7	38,3	18,7	9,2	0,5	14,5
ЄС	16,3	45,7	14,3	8,2	0,3	15,2
НАТО	15,0	30,4	18,2	18,4	0,3	17,7
США	14,8	40,9	19,4	10,0	0,0	14,9
Туреччина	14,8	44,2	12,1	6,0	0,3	22,6
Міжнародний валютний фонд (МВФ)	9,6	29,4	20,2	14,4	1,4	24,8
Росія	5,8	16,4	19,6	46,4	0,5	11,2
Митний союз	5,7	21,0	22,5	28,8	0,7	21,4
В.Путін	3,9	6,3	15,8	64,1	0,5	9,4

Грудень 2015

Міжнародна допомога Україні в боротьбі з російською агресією є…?
% опитаних



Чи здатна Україна подолати існуючі проблеми та труднощі?
% опитаних



UKRAINE-2015: A DIFFICULT START OF REFORMS

In 2015 Ukraine developed in terms of external and internal turbulence. After the temporary truce reached in the beginning of the year by dint of new territorial losses, the conflict with Russia moved into a "low intensity" phase.

Ukraine gradually receded into the background in the international agenda. This was due to the escalation of the conflict in Syria caused by the Russian military intervention along with "migration crisis" and a wave of terrorist attacks in Europe directly connected with this intervention. Although the international coalition in support of Ukraine continued to exist formally, and international sanctions against Russia continued to act, the "Ukraine fatigue" kept growing, as well as the desire "to force Ukraine and Russia" to reach peace at any price.

The internal situation in the country was characterised by the necessity to take socially unpopular steps on "reform package" by authorities in conditions of the absence of real alternatives to this policy and limited economic capabilities to offset "the burden of reforms" for the population. This factor along with conflicts within state authorities and their blunders led to the decline of public confidence in government institutions and caused instability of the parliamentary coalition and attacks on the Government by both the opposition and some coalition members prone to populism.

However, Ukraine managed to avoid the economic, financial and political collapse, a threat of which repeatedly arose, and launch the process of reforms. It should be highlighted that the progress of reforms in various areas was characterised by significant asynchrony. Reforms in most areas[1] are at the stage of approving of basic regulations, reforms in some areas are at the stage of implementation of these regulations, and only reforms in specific areas had become noticeable when established institutions began to operate. This also was caused by various factors, primarily, by different levels of priority of reforms in different areas, reasoning from the situation of the state[2] and the lack of coherent strategy for internal reforms.

Such uneven progress of reforms, the "latent" phase of reforms in certain sectors and the lack of positive effects, which could be noticeable by most citizens, as well as the prevalence of adverse effects of "noticeable" reforms caused the divergence in reforms assessment by society in the range from "the reforms are not carried out" to "the reforms only made the situation worse", resulting in "disappointment effect".[3]

The present report provides analytical assessments of the development of situation in Ukraine in various areas, as well as assessments of major events of 2015. The main attention is focused on the activities of government institutions and key political actors.

1 For a complete list of reforms and their progress, please see: the website of the National Reforms Council – *http://reforms.in.ua/ua/skorkardy*.

2 Against the background of actual war with Russia, reforms of the security and defence sector, energy sector, and the program of the promotion of Ukraine's image in the world were absolutely soundly put in the forefront. Reforms in these areas are considered to be the most intense by both experts and citizens (the latter, of course, with various "signs" as to the impact on their lives).

3 At the same time, it is important to note that authorities were generally fair to the citizens about the short-term effects of reforms: the "quick improvement" was not promised, moreover, citizens were openly informed about the expected negative effects. However, such social assessment conditioned the creation of fertile soil for the development of two trends in the political elite: "radical reformists" (we are doing reforms regardless of their social impact) and "reformists-populists" (we are doing only those reforms that people "like").

SECURITY AND DEFENCE

Russia-Ukraine crisis remained one of the dominating factors of influence on all areas of domestic and foreign policy of Ukraine in 2015. **Resistance to the external aggression, separatism and terrorism, and simultaneous reforming of the national security system** are two main challenges and tasks on the agenda of the Ukrainian authorities.

Except for two waves of escalation in January-February and August, there was a relatively low intensity of warfare **in Eastern Ukraine**. Currently, it is premature to draw conclusions regarding the transition of the conflict to the "frozen" stage. The main leverage on its intensity is still in the Russian capital, and the maintenance of the format of an Anti-Terrorist Operation (ATO), despite the clear evidences of external aggression, rather promotes "hybrid" tactics of the Kremlin than the effective fight against external military threat.

There were no successful steps in the context of **solving the problem of illegal annexation of the Crimea**. Statements and decisions of Ukrainian authorities on Crimean issues were often taken under pressure from the civil society activists. Meanwhile, Russian authorities are actively taking steps for irrevocable Crimea integration and its transformation into a platform of force projection ("unsinable aircarrier") in the Black Sea region. The position of the international community regarding the illegality of the annexation remained unchanged.

During 2015, some key documents defining the policy of national security and defence were adopted; some promising projects were initiated and they had already shown positive results, possessing the potential to become a "pilot" basis for future reforms. Currently, the preparatory process for **systemic reforms of the security sector** is still undergoing. A wide range of international players and civil society activists who play an extremely important role, but can not and must not replace the state, are involved to the process of reforms preparation and pilot projects.

Overall, during 2015, the level of threats to national sovereignty, independence and territorial integrity of Ukraine has not decreased. Actions of the Ukrainian authorities aimed to ensure the resistance to external aggression, numerous internal challenges and threats were mostly situational.

The situation in the zone of armed conflict

At the beginning of 2015, large-scale offensive operations against Ukrainian government forces were resumed in several directions with the use of heavy artillery and armoured vehicles virtually along the entire contact line (more than 400 km). The fiercest battles took place in the area of the Donetsk airport and around Debaltseve, the important railway junction. As a result of the active intervention of Russia (full logistical and operational support, direct participation of the Armed Forces of the Russian Federation, layered air defence, etc.) and, obviously, the lack of effectiveness of Ukrainian military leadership, the enemy gained a significant advantage in certain directions that led to the expansion of the occupation (about 500 sq. km), including Debaltseve, which was controlled by Ukraine according to previous agreements.

12 February 2015, the next "Normandy format" meeting took place in Minsk and resulted in the agreed Set of measures to implement the Minsk agreements. Ukraine had to agree to the Minsk agreements under the pressure from European partners and the real threat of a larger Russian military invasion, but the Minsk agreements created new conditions that were extremely unfavourable not only to settle, but also to "freeze" the conflict.

Moreover, it is impossible to fulfil the obligations of Ukraine under the Minsk agreements without violation of the Constitution of Ukraine, and their complete discharge according to the text of the agreements can cause the large-scale domestic crisis, destabilisation and destruction of state sovereignty. According to experts, the content of the Minsk agreements is more the evidence of the successful implementation of strategic initiatives of the Kremlin than the "road map" of conflict settlement.

The situation in the Eastern regions of Ukraine*

* *Source* – the website of the Information Analysis Center of the NSDC, *www.mediarnbo.org*

SET OF MEASURES TO IMPLEMENT THE MINSK AGREEMENTS*

12 February 2015

1. An immediate and comprehensive cease-fire in individual areas of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine and its strict implementation starting at 12:00 a.m. (Kyiv time), 15 February 2015.

2. The withdrawal of all heavy weapons by both parties at equal distances in order to create at least a 50 km security zone for 100 mm or larger calibre artillery systems, a 70 km security zone for multiple rocket launcher systems, and a 140 km security zone for Tornado-S, Uragan, Smerch multiple rocket launcher systems and Tochka (Tochka-U) tactical missile systems:

- for the Ukrainian troops: [withdrawal] from the actual contact line;
- for the military units of individual areas of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine: [withdrawal] from the contact line in accordance with the Minsk memorandum dated 19 September 2014.

The withdrawal of aforementioned heavy weapons shall begin no later than the second day of the cease-fire and end within 14 days.

The OSCE shall contribute to this process with the support of the Trilateral Contact Group.

3. Starting from the first day of such withdrawal, to ensure the effective monitoring and verification by the OSCE of the cease-fire and the withdrawal of heavy weapons with the use of all necessary technical means, including satellites, UAVs, radar systems, etc.

4. On the first day after the withdrawal, to begin a dialogue on the procedures for holding local elections in accordance with Ukrainian law and the Law of Ukraine "On a temporary order of local government in individual areas of Donetsk and Luhansk regions", as well as on the future regime of these areas, thereunder.

Immediately, no later than 30 days from the date of signing of this document, to adopt a resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine with the specification of a territory subject to the special regime in accordance with the Law of Ukraine "On a temporary order of local government in individual areas of Donetsk and Luhansk regions" based on the line set in the Minsk memorandum dated 19 September 2014.

5. To provide pardons and amnesties by the enactment of a law prohibiting prosecution and punishment of persons with regard to the events that took place in individual areas of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine.

6. To ensure the release and exchange of all hostages and illegally detained persons based on the all-for-all principle. This process must be completed no later than on the fifth day after the withdrawal.

7. To provide secure access, delivery, storage and distribution of humanitarian aid to the needy on the basis of an international mechanism.

8. To determine the procedure for the full restoration of the socio-economic relations, including transactions of social payments, such as pensions and other payments (takings and income, timely payment of all utility bills, renewal of taxation within Ukraine's legal framework).

For this purpose, Ukraine shall regain control over the segment of its banking system in conflict-affected areas, and an international mechanism to facilitate such transfers will probably be created.

9. The restoration of full control over the state border of Ukraine by Ukraine's government throughout the whole conflict area, which should begin on the first day after the local elections and be completed after a comprehensive political settlement (local elections in individual areas of Donetsk and Luhansk regions on the basis of the Law of Ukraine, and a constitutional reform) by the end of 2015 provided the implementation of paragraph 11 — with consultations and by agreement with the representatives of individual areas of Donetsk and Luhansk regions in the framework of the Trilateral Contact Group.

10. The withdrawal of all foreign armed forces, military equipment, and mercenaries, from the territory of Ukraine under the supervision of the OSCE. The disarmament of all illegal groups.

11. To carry out the constitutional reform in Ukraine, with the new constitution coming into force by the end of 2015, providing for decentralisation as a key element (taking into account the characteristics of individual areas of Donetsk and Luhansk regions, agreed with representatives of these areas), and to adopt the permanent legislation on the special status of individual areas of Donetsk and Luhansk regions in accordance with the measures specified in Note, until the end of 2015. (See the Note.)

12. Subject to the Law of Ukraine "On a temporary order of local government in individual areas of the Donetsk and Luhansk regions", the issues regarding local elections shall be discussed and agreed with the representatives of individual areas of Donetsk and Luhansk regions in the framework of the Trilateral Contact Group. Elections shall be held in compliance with the relevant OSCE standards under the OSCE ODIHR monitoring.

13. To intensify the activities of the Trilateral Contact Group, including through the establishment of working groups for implementation of the relevant aspects of Minsk Agreements. They will reflect the composition of the Trilateral Contact Group.

Note:

Such measures, in accordance with the Law "On the special order of local government in individual areas of Donetsk and Luhansk regions", include the following:

- освобождение Exemption from punishment, prosecution and discrimination of persons associated with the events that took place in individual areas of Donetsk and Luhansk regions;
- The right to self-determination with regard to language;
- Participation of local governments in the appointment of heads of prosecutors' offices and courts in individual areas of Donetsk and Luhansk regions;
- The possibility for the central executive authorities to conclude agreements with the relevant local authorities on economic, social and cultural development of individual areas of Donetsk and Luhansk regions;
- The state shall support socio-economic development of individual areas of Donetsk and Luhansk regions;
- Assistance by the central government to cross-border cooperation between the individual areas of Donetsk and Luhansk regions and regions of the Russian Federation;
- The creation of people's militia units upon the decision of local councils in order to maintain public order in individual areas of Donetsk and Luhansk regions;
- The powers of local council deputies and other officials elected in snap elections, set by the Verkhovna Rada of Ukraine according to this law, cannot be terminated.

The document is signed by
the Trilateral Contact Group members:

The Ambassador Heidi Tagliavini

Second President of Ukraine Leonid Kuchma

The Ambassador of the Russian Federation
to Ukraine Mikhail Zurabov

Alexander Zakharchenko

Igor Plotnitsky

* Set of measures to implement the Minsk agreements, February 12, 2015 - The site of the President of Russia, *http://kremlin.ru/supplement/4804*.

The hybridity of "peaceful" intentions of Russia (de facto, a party to the conflict) is confirmed by the fact that none of the points of the truce agreement was not fulfilled neither on time, nor in required volumes of tasks and conditions (withdrawal of weapons, cease-fire controlled by the OSCE Mission).

Active hostilities continued after the signing of agreements until the end of August 2015. It should be noted that the sudden cease-fire on 1 September was not the result of the Minsk agreements (signed six months earlier) and other efforts to resolve the crisis, but the emergence of new priorities (without the rejection of the strategic goals concerning Ukraine) in the foreign policy of the Russian Federation.[4]

In last months of 2015, dozens of cases of violation of silence at the contact line were recorded, the terroristic, subversive, undermining activities of the Russian Federation in the rest of Ukraine do not stop. Currently, there are no signs of passing the peak of escalation of the conflict in the east of Ukraine, as well as no reasons for optimism concerning the effectiveness of the existing instruments of its settlement. An acceptable compromise is scarcely can be found under present circumstances (interstate, international). The futility of conflict settlement algorithm according to Minsk agreements is obvious.[5]

Along with political, economic, informational measures taken by Ukraine and its Western partners in response to the Russian aggression, an important factor in preventing conflict escalation is to provide at least parity of forces on the contact line.

According to the Ukrainian intelligence,[6] the total number of a grouping in the DNR/LNR-held territory is about 40 thousand people, 450 tanks, 950 armoured combat vehicles (ACV), 370 artillery systems, 200 multiple launch rocket systems (MLRS). In 2015, scattered illegal armed formations (IAF) formed two army corps (1AK for Donetsk, 2AK for Luhansk) that passed intensive training, the material and technical means for their support were accumulated, the military infrastructure were built. From 5,000 to 9,000 militaries of the Armed Forces of the Russian Federation are constantly present there[7] in the regular units or as commanders, counsellors, instructors of NFP). The grouping of the Russian Federation Armed Forces of about 50 thousand people is concentrated in close proximity to the borders of Ukraine.

According to the General Staff, the grouping of Ukrainian forces in the ATO area amounts to 25 brigades (regiments) and 150 battalions of total number of 73 thousand militaries, 360 tanks, 1,400 ACV, 230 MLRS and 800 artillery systems.[8]

As part of measures to strengthen the defence capability, the total number of the Armed Forces of Ukraine was increased to 250 thousand people (204 thousand militaries) by means of mobilization (three waves in 2015) and personnel of volunteer battalions. The level of Ukraine's defence capability increased considerably during the year by virtue of the following main factors:

- replenishment and upgrade of armaments and equipment by national defence industry, volunteers and transfer of non-lethal weapons by foreign countries;[9]
- the improvement of combat training level in both personal and joint training within the Armed Forces units (including the involvement of foreign instructors, local civil and voluntary organizations), carrying out of multi-level trainings, including international;[10]
- the improvement of manageability of the grouping in the ATO area due to personnel changes, troops equipping with the help of foreign partners by modern communication and management means, establishing interaction.[11]

The situation in Crimea

The "struggle" for Crimea was carried on mainly in diplomatic, commercial and economic spheres. However, the potential threats of sporadic emergence of local conflicts (as, for example, trade and energy blockade) and the planned measures taken by the Russian Federation in Crimea should not be underestimated.

As of today, about 40 thousand of the most loyal to Ukraine residents of Crimea were forced to leave the peninsula. At the same time, there is a migration of Russian citizens in Crimea and the military presence is building up. It is planned to increase the number of Russian militaries to 100–120 thousand, and this number (added to family members) can reach 5 % of the population.[12] Considering the number of other law enforcement officials, civil servants, military retirees and their families, as well as compulsory passportisation and powerful anti-Ukrainian propaganda, the formation of plentiful social stratum with aggressive anti-Ukrainian orientation in Crimea is forecast.

4 Since the end of August 2015, the activity of pro-Russian separatists dramatically decreased, and according to many analysts, this was the part of preparation to the military campaign of the Russian Federation in Syria aimed, among other things, at the creation of a broad anti-terrorist coalition with Russia, the overcoming of its international isolation, the removal or easing of sanctions, etc. That is why Putin needed to show the West practical steps to de-escalation of the conflict in the Donbas.

5 Perhaps the only successfully fulfilled point of the agreements was the withdrawal of heavy weapons by the parties, which also was delayed for several months.

6 The occupation corps of the Russian Federation Armed Forces in Ukraine, the official website of the Central Intelligence Agency of the Ministry of Defence of Ukraine. – *http://gur.mil.gov.ua/content/russia-armed-aggression-against-ukraine.html.*

7 During a press conference on 17 December 2015, Putin actually recognized the presence of military specialists in Donbas, but not regular troops. – *http://kremlin.ru/events/president/news/50971*.

8 The General Staff showed how the Ukrainian Army changed for the year in the ATO area. The Ukrainian Week – *http://tyzhden.ua/News/145019*.

9 New and upgraded equipment and armaments: 1,441 units; repaired: 673 ACV, 1,830 units of missile and artillery weapons, 469 units of automobile and engineering machinery, 3 radar systems, 53 units of aircraft, 346 units of communication means. See: Ukroboronprom produced a record number of equipment and weapons in 2015. – The Ukroboronprom website, 23 December 2015, *www.ukroboronprom.com.ua/newsview/1/900*.

The international technical assistance as of 1 September 2015 amounted to $3.3 billion (non-lethal weapons, equipment, ammunition, food, medical supplies, etc.). See, for example: Igor Dolgov: Ukraine needs to be in NATO... – *http://glavcom.ua/articles/30526.html*.

The significant assistance was provided by voluntary organisations, but the generalized reliable data on the amounts of provided aid are not available.

10 In 2015, the Armed Forces of Ukraine took part in 11 multinational military trainings.

11 NATO members provide assistance to the Armed Forces of Ukraine through trust funds in the following areas: modernization of communications and automation (€2,09 mln), reform of logistics and standardisation (€1.2 mln), physical rehabilitation and prosthetics for militaries (€0.85 m), cyber-defence (€0.82 mln), retraining and social adaptation of militaries (€0.41 mln). 8 September 2015, the official website of the Ministry of Defence of Ukraine – *http://www.mil.gov.ua/news/2015/09/08/ministerstvo-oboroni-ukraini-gotuetsya-to-startu-roboti-v-ukraini-pyati-trastovih-fondiv-nato-na-zagalnu-sumu-5-4-miljona-evro--/*.

12 The situation in annexed Crimea and the strategy of termination of its occupation. Annual report. Maidan of Foreign Affairs. – *http://mfaua.org/2015/12/03/eng-link/?lang=uk&*.

This could complicate the realisation of efforts of Ukraine and its foreign partners to return Crimea.

According to the General Staff of the Russian Federation, "a self-contained grouping of troops able to solve all the Crimea security issues" is created in Crimea.[13] The scale and pace of military build-up is not the evidence of intentions to ensure Crimea security, but of turning it into a coherent military base with the appropriate infrastructure, the latest Russian weapons, enterprises of defence sector.[14] Implementation of this plan significantly upsets the balance of forces in the Black Sea region and enhances direct threat of use of Crimea as a military aggression forepost against Ukraine,[15] especially in conjunction with the building-up of overall military potential of Russia, strengthening of the military presence of Russia on the eastern borders of Ukraine, occupied territories of Donbas and in Belarus.

The main results of security sector reforms

Ukraine's ability to provide an acceptable level of external and internal security in conditions of an armed aggression and intense subversive and undermining activities indicates a significant enhancement of efficiency of the national security system of Ukraine. However, it is premature to talk about the beginning of systemic reforms in the security sector.

In the spring of 2014, the first step was made – the Comprehensive review of the security and defence of Ukraine was launched.[16] Yet, the review was actually limited to the jurisdiction of the Ministry of Defence for various reasons, and other ministries were elaborating virtually autonomously and concurrently the conceptual documents and "reform" measures (structural, personnel changes, equipment and weapons procurement). Later, a similar task was delegated to RAND Corporation, the American analytical centre, and the content of this task was almost the same with the Comprehensive review.[17]

Policy on Security and Defence. The security and defence policy was intensively elaborated in 2015. Basic strategic documents were finally developed and adopted: National Security Strategy of Ukraine (May 2015), Military Doctrine of Ukraine (September 2015), dozens of new legal and regulatory documents or amendments thereof. Among the important provisions of these strategic documents, the most significant are the following: the official recognition of the military aggression of the Russian Federation against Ukraine and the determination of the Russian Federation's policy as the sole source of "actual military threats to Ukraine".[18]

However, it should be noted that even in an emergency situation, the Ukrainian wheels of state keep functioning in the "usual" mode, and this affects adversely the content, deadlines and quality of public decisions. The process of bringing the entire legal framework in line with the needs of national security is still not complete after 22 months of the war.

Positive initiatives from international partners and civil society activists often encounter opposition of certain interest groups, primarily oligarchic clans and military bureaucracy.[19]

The security sector management. At the end of 2014 and the beginning of 2015, a number of decisions aimed at strengthening the management system of the national security and defence was adopted. Thus, the NSDC functions of coordination and control of the executive authorities in the field of national security and defence were extended, the NSDC Military Cabinet and the Chief Situational Centre were established.[20] The analysis of the results of innovations doesn't allow to assess the influence of these decisions on the management efficiency and resistance to threats yet.

Defence sector. Ukrainian authorities took steps aimed at supporting and strengthening of defence capabilities: an increase in the total number and training intensity, resumption and procurement of weapons during 2015. Ukraine received a considerable international assistance (military equipment, advisory support, trainings) from NATO members. The state spending on defence increased significantly: from $27 bln in 2014 to $49 bln in 2015.

However, the management system of the defence sector and the armed forces is still imperfect. Reforming of the structure of the central apparatus of the Ministry of Defence and the General Staff is being hampered primarily by the lack of an effective system of democratic civilian control. Practice of appointment of the generals to the Minister of Defence position is one of the obvious causes of this problem. Besides, it is a violation of the basic principles of democratic civilian control over the armed forces.[21]

One of the most high-profile examples of ineffectiveness of existing approaches to autonomous defence reform by the MoD and the General Staff is the situation with one of the priority tasks – the creation of Special Operations Forces (SOF) in conditions when the actions of the General Staff not only caused the failure to meet the deadlines, but also put under threat the very existence of SOF.[22]

Along with the problem of delay in the start of comprehensive reforms, the successful implementation

[13] General Staff of Russia: the grouping of troops in Crimea is able to ensure the security of the peninsula. – Crimea. Realities, *http://ru.krymr.com/content/article/26773820.html*.

[14] Barash Yu., The militarization of Crimea: to be continued – *Defence-Express*, *http://www.defence-ua.com/rus/hotnews/?id=4410*; General Staff: Occupants in Crimea intensified the troops grouping – *InfoResist* Agency, *https://inforesist.org/genshtab-okkupantyi-v-kryimu-usilili-gruppirovku-voysk*.

[15] Gorchinskaya A., Russia is turning Crimea into an "unsinkable aircraft carrier", - Novoye Vremya, 19 August, 2015. – http://nv.ua/publications/rossija-prevrashchaet-krym-v-nepotopljaemyj-avianosets-64840.html.

[16] The tasks of the review were the following: to prepare doctrinal and strategic documents (based on threat analysis), identify required capabilities and a perspective model of national security system, concept and strategy of reforming and development of individual structures as a basis for further development of departmental, sectoral and targeted programs.

[17] The Defence Minister of Ukraine Stepan Poltorak held a meeting with the RAND Corporation specialists, the official website of the CMU – 23/10/2015 *www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248574865&cat_id=244277212*.

[18] National Security Strategy of Ukraine. Approved by the Decree of the President of Ukraine dated 26 May, 2015 No. 287, Military Doctrine of Ukraine. Approved by the Decree of the President of Ukraine dated 24 September, 2015 No. 55.

[19] Butusov Yu., Military Strategy of Ukraine: results of the year. Dzerkalo tyzhnya, 28 December 2015, – *http://gazeta.dt.ua/internal/voyenna-strategiya-ukrayini-rezultati-za-rik-_.html. See also:* http://gazeta.dt.ua/internal/voyenna-strategiya-ukrayini-rezultati-za-rik-_.html.

[20] The Law of Ukraine "On amendments to the Law 'On the National Security and Defence Council of Ukraine'". "On the Establishment and Support of the Chief Situational Centre of Ukraine", the Decree of the President of Ukraine dated 28 February 2015 No. 115. "Regulations on Military Cabinet of the National Security and Defence Council of Ukraine", The Decree of the President of Ukraine dated 12 March, 2015 No. 139.

[21] A. Albuquerque, J. Hedenskog. Ukraine: A Defence Sector Reform Assessment, – http://foi.se/en/Search/Abstract/?rNo=FOI-R--4157–SE.

[22] Kozhushko S. Several open issues on Special Operations Forces. Censor.net, 25 December 2015, – *http://censor.net.ua/resonance/366743/neskolko_otkrytyh_voprosov_po_silam_spetsialnyh_operatsiyi*.

of certain projects in important areas of the Ministry of Defence functioning should be noted. Such projects, in particular, included the training of military and civilian personnel, logistical support, defence procurement, military medicine, communications and control systems, and were carried out with the support and direct participation of the NATO and the Office of Reforms established by former volunteers and related to the Ministry of Defence.[23]

Volunteer battalions played a crucial role in combating aggression in the beginning of the war, but later they became the subject of concern of Ukrainian government, society and international partners. In 2014-2015, dozens of cases of serious abuses became known, including socially dangerous incidents involving "volunteers" and committing war crimes.[24] By the end of the year, the process of their legitimisation (by integration into state structures or dissolution) was almost complete, except for the DUK (Ukrainian Volunteer Corps) Right Sector.

The self-defence structures (like the Estonian Kaitseliit)[25] are being created in Ukraine by civil society with a minimum support from the state (support was provided mainly at the level of the MoD Office of Territorial Defence). In current conditions and forms of aggression, these structures can be an important factor in resisting aggression, spreading of subversive and undermining activities and destabilisation of the situation in the rest of Ukraine.

Defence industry and rearmament. The annexation of Crimea by Russia and occupation of certain areas of Donbas weakened significantly the capacity of the defence industry of Ukraine. Enterprises located in these territories were illegally transferred to the defence industry complex of the Russian Federation (Crimea) or work for the benefit of military groups of separatists of LNR and DNR.[26]

In 2015, activities in the field of defence industry concentrates (besides the procurement of military units with weapons and equipment) in the following areas:[27]

- евакуація the evacuation of production capacities from the ATO area;[28]
- the arrangement of internal industrial cooperation within the country;[29]
- the establishment of international industrial cooperation;[30]
- the assimilation of batch production, the development and manufacture of new products;[31]
- the efficiency increase for activities and counter-corruption;[32]
- transition to NATO standards.[33]

Law-enforcement agencies

One of the few positive changes in the country over the past two years was the creation of a new police force. Thanks to active efforts of the Ministry of Interior, the active assistance of international partners and civil society activists, a number of important steps towards the really radical changes in one of the most discredited and corrupt power structures was made.

In 2015, the regulatory basis for functioning of the National Police was created and the necessary structural changes and appointments were made. The newly created units of patrol police in Kyiv and other cities of Ukraine managed to change the situation with total mistrust of society to law enforcement in a relatively short time.[34]

Overall, the results of 2015 allow to make the following conclusions:

- the quality characteristics of the general state of the national security and defence area remained almost unchanged: the relevance of external military threats and internal threats of destabilisation remains at critically high level;
- the resistance to external aggression, separatism and terrorism, and simultaneous reforming of the national security system are still the main tasks on the agenda of the Ukrainian authorities and the security sector.

23 See official site of the the Ministry of Defence of Ukraine, Office of reforms. *http://www.mil.gov.ua/ofis-reform/*.

24 "Ukraine: Breaking Bodies: Torture and Summary Killings in Eastern Ukraine", Amnesty International, 22 May 2015, *www.amnestyusa.org/research/reports/breaking-bodies-tortureand-summary-killings-in-eastern-ukraine*.

25 13 October 2015, the Memorandum on cooperation in framework of the "Movement promoting territorial defence of Ukraine" was signed. The initial structure of the organization includes the following entities: the Society of Assistance to Defence of Ukraine, Jura Youth Club, the Youth Nationalist Congress, the Ukrainian Legion, the National Scout Organization of Ukraine "Plast", the Ukrainian Gun Owners Association, the training unit "Desna", the Azov Regiment Civic Corps, the Centre for special tactical training "White Wolf", the Ukrainian reserve army, the Ukrainian female guard.

26 "The dismantling and transportation of equipment from engineering plants of Donetsk and Luhansk regions producing military products are especially dangerous", and they resulted not only in the loss of high technology capacities, but also in reinforcement of the offensive capabilities of the aggressor. In particular, the Snizhne Machine-Building Plant, the Luhansk cartridge works, "Topaz", "Younist" and "Tochmash" factories). See: Donbas and Crimea: the price of return: monograph/endorsed by V.P. Horbulin, O. S. Vlasyuk, E. M. Libanova, O. M. Lyashenko. – Kyiv: NISS, 2015, p.138.

27 Ukroboronprom reported on the year of work – Channel 5, 10 July 2015, *http://www.5.ua/suspilstvo/Ukroboronprom-vidzvituvav-pro-rik-roboty-infohrafika-86986.html*; The Report 2015 – The website of Ukroboronprom, *http://www.ukroboronprom.com.ua/design/images/files/rep_ua.pdf* .

28 The production capacities of five enterprises in Donetsk and Luhansk regions were transferred to similar enterprises of Zhytomyr, Zaporizhzhia, Lviv, Sumy regions.

29 The memoranda on cooperation of Ukroboronprom with 11 regional administrations (six of them are in the process of approval), 114 enterprises that do not belong to Ukroboronprom were signed.

30 In particular, with India, Italy, Canada, Poland, USA, Turkey, France for a wide range of weapons and equipment. The production of about 12 thousand components (30% of the required total volume) was commercialised. The MoD concluded 100 contracts with foreign partners for technical assistance worth about UAH 4.4 bln.

31 2,043 new and upgraded designs were put into service and commercialised, including the following: armoured vehicles – 35; aviation engineering – 11; aircraft equipment – 32; rocket and artillery – 492; missiles and ammunition – 1,135; radar systems, air defence, electronic warfare, communications and navigation – 338. The latest designs: unmanned tactical aircraft complex; 120 mm self-propelled mortar on the chassis of the BTR-4E; 155 mm self-propelled howitzers on the chassis of Oplot tank; guided anti-tank missiles RK-3, RK-2M, Corsair complex, helicopter missile Alta; anti-sabotage hydroacoustic station; three-dimensional observation radar.

32 The electronic procurement in the amount of UAH 223.6 bln was implemented; 14,405 public tenders were conducted; 6,800 new suppliers were attracted; contracts with ineffective contractors were terminated.

33 Carrying-out of educational and practical trainings, monitoring of standardisation in the defence industry; provision of access to the NATO standardisation database and the main NATO directory of defence products.

34 The balance of trust in the new patrol police amounts to +18, while the corresponding balance of trust in other law enforcement authorities (courts, prosecutors, militia/police in general) is about -68%. The survey was conducted by the Razumkov Centre in the period of 18-24 December 2015 in all regions of Ukraine except Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk regions. 2,017 respondents over 18 years old were polled. The sample error is 2.3%.

FOREIGN POLICY

In terms of Russian aggression that lasted throughout 2015, a key component of Ukrainian foreign policy was a security issue. Kyiv policy on the world stage was forced to focus on protecting Ukraine's independence, statehood, maintaining solidarity of Western countries with Ukraine. In sush realities other basic directions of the country's foreign policy, in fact, were subordinate to the main task and to some extent included a security dimension – European and Euro-Atlantic integration; a radical reorientation of foreign trade and economic contacts (denial/minimisation of dependency on Russian markets); creating favourable external conditions for the transformation of the country.

Foreign policy situation of Ukraine: current problems and challenges

The main external challenge in 2015 was the Russian-Ukrainian conflict. Unfortunately, last year forecasts of the Razumkov Centre made in late 2014 came true – this conflict will develop according to the "freezing" scenario, while Russia will continue the political, economic, energy, information expansion on Ukraine."

A number of comments proved to be relevant, which relate to the following issues: a) "cautious" position of the West regarding the Russian-Ukrainian conflict; b) "suspended effect" of implementation of the Association Agreement with the EU and the introduction in 2015 of visa free regime; c) limitation of the effective Western assistance because of the slow pace of reforms and unsatisfactory anti-corruption activities.[35]

It should be noted that in 2015 the **tactics and strategy of Ukraine's activity towards Russia were generally defined.** Ukrainian side: first of all, it took a number of important practical steps (introduction of a package of sanctions on Russia, trade and economic constraints, blocking information exposure, denunciation of a number of agreements, a regime of restricting movement across the border with Russia, filing claims in international courts, etc.).

Second, ***a new conceptual basis of policy*** towards Russia ***was formulated***. This refers to the laws of Ukraine, acts of Parliament, presidential decrees, government resolutions etc. In particular, officially the Ukrainian government: a) recognised Russia as the aggressor country and Ukraine as the object of armed aggression on the part of the Russian Federation; b) defined the timeline, stages and consequences of the Russian aggression, formulated specific requirements for the aggressor country; c) outlined the goals of Russian aggression (destruction of Ukrainian statehood), the long-term nature of Russian threat, its specificity (interference in internal affairs, destruction from inside the country, d) formulated the main task of Ukraine's military policy – countering Russian aggression. Russia was declared a military adversary of Ukraine.[36]

In this context, one should pay attention to the relevant "solidarity" steps made by leading Western countries, international organisations (EU, NATO). In February 2015, the National Security Strategy of the United States was adopted, which envisaged new approaches – Russian aggression was assessed as a "threats to international standards", the support for Ukraine and the policy for restraining aggression were emphasised.[37] In June 2015, the European Parliament adopted a Resolution "On the relations between the EU and Russia," which emphasizes the impossibility to consider Russia a strategic partner and offered to review the system of relations with Russia.[38] NATO stopped the practical civilian and military cooperation with Russia.[39]

Throughout 2015, a series of foreign political activities that influenced the nature and prospects of Russian-Ukrainian conflict were carried out.

First. The efforts of international diplomacy in 2015 have not led either to settlement or even to a stable "freeze" of the situation in the east of Ukraine.[40] Implementation of Minsk II[41] was extended to 2016. The course of events leads to the conclusion about the limited effectiveness of both the agreements and the "Normandy" format of the negotiations. This is primarily due to dramatic differences in the positions of the sides (Ukraine and Russia) on ways and stages of the implementation of this document. Today, implementation of Minsk II has become a process, which is hard to predict and indefinite in time, with recurrent exacerbations and the threat of large-scale escalation of the conflict.

Second. The international situation has substantially changed. This refers to a series of critical events in Europe and the Middle East – there was a massive "migration crisis" in the EU, intensified escalation of international terrorism (terrorist attacks in Paris), there was a Russian military intervention in Syria, a sharp conflict between Moscow and Ankara acquired a dangerous character.

It should be noted that these events, and the gradual growth of political, material and financial "fatigue" from two years of the Russian-Ukrainian conflict: a) have actually withdrawn to the background the issue of annexation of Crimea and endow the events in Donbas a certain "background" nature in the eyes of the West; b) limit the willingness of Western countries to support Kyiv and push it to attempts to "freeze" the situation there at all costs, primarily at the expense of the victim of aggression – Ukraine. However, in the Western political and diplomatic discourse there is a noticeable increase in activity of supporters of easing sanctions on Russia and restoring dialogue with Putin's Russia.

Main achievements and problems of Ukrainian foreign policy

The foreign situation of Ukraine was determined by the facts that in a complex internal socio-political situation of limited resources, the main efforts of the authorities were focused on confronting Russian aggression in Donbas, drawing attention of the international community to the issue of annexed Crimea, opposing Russian influence in the world. The situation was complicated by new threats and challenges that

[35] See: Ukraine 2014–2015: overcoming challenges (analytical assessment). - Razumkov Centre, Kyiv, 2015. pp. 15–16. - the Razumkov Centre website, *razumkov.org.ua/upload/Pidsumky_2014_2015_A4_fnl.pdf*.

[36] For more details see: Prospects of Ukrainian-Russian relations (conceptual approaches and practical steps). Analytical material of the Razumkov Centre. - National Security and Defence, 2015, No. 8-9, p. 6-9 the Razumkov Centre website, *http://www.uceps.org/ukr/journal.php?y=2015&cat=218*.

[37] The National Military Strategy of the United States of America 2015 – *http://inosmi.ru/op_ed/20150213/226255885.html*.

[38] European Parliament calls not to consider Russia as a strategic partner. - Interfax, 10 June 2015, *http://interfax.com.ua*

[39] NATO not to cooperate with Russia in practice. Ukrainian Pravda, May 14, 2015. *http://www.pravda.com.ua/*.

[40] More detail in Security and Defence section.

[41] On 12 February 2015, Presidents of Ukraine, France, Germany and Russia agreed on a new document "The set of measures to implement Minsk II," which was supposed to settle the conflict by the end of 2015.

require attention, effort and resources of Ukraine's Western partners.

Evaluating Ukraine's actions on the world stage, we should first note the efforts to preserve and enhance the international solidarity and support for Kyiv to counter Russian aggression, promoting national interests in the bilateral relations with leading countries and international institutions, attracting the critical military, financial and economic aid.[42] However, the effectiveness of foreign policy was limited to a number of internal and external factors.

The assets of Ukrainian foreign policy should include the movement towards European integration. ***First***, the introduction of a visa-free regime between Ukraine and the EU. On 18 December 2015 the European Commission published a positive report on Ukraine's implementation of the Action Plan to liberalize the EU visa regime for Ukraine (according to preliminary forecasts, the visa-free regime for short trips of citizens of Ukraine to the EU member states comes into force in the second half of 2016).[43] ***Second***, no less important is the final decision of Kyiv and Brussels on the introduction on 1 January 2016 of a deep and comprehensive free trade area between Ukraine and the EU under the existing Association Agreement.[44] (By the way, in 2015 the Parliaments of all EU member states have ratified the document. 23 countries have already completed all internal procedures). So, it is a qualitative shift in the extremely important areas of European integration – humanitarian and trade-economic one.

The high intensity of contacts with the US at the high and the highest levels should be underscored. Washington acted as initiator and integrator of the international campaign to protect Ukraine from Russian aggression. Support for Ukraine has remained an unchanged and integral part of Washington's official policy. In particular, US President Barack Obama, in his speech at the UN General Assembly on 28 September 2015, emphasised the solidarity with Ukraine. An important point in relations between Ukraine and the United States was the visit to Kyiv of the U.S. Vice President J. Biden in December 2015, during which he noted the unchanged and consistent support for Ukraine by the U.S., saying the United States "will never recognize Russia's attempts to annex Crimea."[45] In December 2015, the U.S. Congress passed a bill, according to which the volume of aid to Ukraine was increased to $658 million.

It is also important that throughout 2015, the active political and diplomatic contacts continued with the countries that rallied with Ukraine in its conflict with Russia – Poland, the Baltic States, Canada and others. New opportunities of bringing together of Kyiv and Ankara emerged.

The foreign policy achievements should also include development of contacts with the international institutions. In this context, the following should be noted: (*a*) in October 2015, Ukraine was elected a non-permanent member of the U.N. Security Council, which enhances the capacity of Kyiv to promote and defend their interests in the main international institutions; and (*b*) cooperation with PACE, OSCE (including in the framework of the monitoring mission in Donbas) continues; (*c*) the format of cooperation with NATO deepens. In April 2015, the Memorandum for the implementation of the trust fund for reforming the system of management and communication in the Armed Forces of Ukraine was signed; in September, representative offices of the Alliance in Ukraine were reorganised; in December "road map" for Ukraine-NATO military-technical cooperation was signed. The annual national program of cooperation between Ukraine and NATO is under way.

However, it should be admitted that efficiency of Ukrainian foreign policy is limited by several external and internal factors.

First. Russia and Ukraine have incommensurable capacities for financial provision of information impact and the creation of active pro-Russian lobby, particularly in the leading EU countries (Germany, France, Italy, UK, etc.). Ukraine's Foreign Ministry is forced to operate in the austerity mode. In particular, the budget for 2016 provided limited funding of the Foreign Ministry's needs.[46]

Second. Efficiency of Ukraine's foreign policy is affected by the complex political, social and economic processes in the country. It is referred to exacerbation of the socio-economic situation, permanent high-profile conflicts in the political establishment of the country, the poor state of anti-corruption activities and so on.

Third. Ukraine's foreign policy, unfortunately, can be still characterised by excessive centralisation, insufficient effective use of international instruments and political and diplomatic capacity, lack of initiative and lack of preventive action.

These problems greatly complicate the tasks of the Programme to promote the interests of Ukraine in the world (which is implemented under the Strategy for Sustainable Development "Ukraine-2020"). According to monitoring results as of September 2015, this program was executed by 65%.[47] Among the achievements we should note a number of implemented measures to expand trade and economic cooperation (including the US, Canada, Italy, Kazakhstan, Belarus, etc.), to protect the interests of Ukrainian producers, their access to foreign markets. The Export Promotion Council under the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine was set up. In the field of communication the most notable achievement was the launch of a multimedia international broadcasting platforms – UATV channel.

To summarize the results of 2015, it should be noted that the main tasks of Ukraine's foreign policy were and remain the protection of the sovereignty and independence from the Russian threat, maintaining and expounding the international solidarity and support, active and irreversible progress towards European and Euro-Atlantic integration. Obviously, the effectiveness of foreign policy efforts of the Ukrainian government will depend on the success and performance of internal transformations.

[42] In particular, according to the report of Foreign Ministry of Ukraine for 2015 "the international resources of more than $ 640 million were mobilised". The plan launched UN humanitarian response to the situation in the east of Ukraine. Its budget was credited $ 145.7 million. 54 donor countries have provided 27.5 thousand tons of humanitarian aid. See: Public Report of the Government members on the program of the Cabinet of Ministers of Ukraine. Government website, *kmu.gov.ua/document/248691198/Klimkin-zvit2015.pdf*.

[43] This regime is to be introduced after approval of the appropriate decision by the EU Council and the European Parliament as well as the final implementation by Ukraine of certain paragraphs of the Plan related to regulatory and financial support of anti-corruption institutions.

[44] In 2015 as a result of ultimatum pressure Russia, the application of the economic part of the agreement was postponed to 2016.

[45] US never recognised and will never recognise the Russian attempt to annex Crimea - Biden. - UNIAN, 8 December 2015, *unian.net/politics/1205834-ssha-ne-priznavali-i-nikogda-ne-priznayut-popyitki-rf-anneksirovat-kryim-bayden.html*.

[46] Klimkin on the Budget Ministry of Foreign Affairs in 2016: insufficient amount provided. - UNIAN, 21 December 2015., *unian.net/politics/1218421-klimkin-o-byudjete-mid-na-2016-god-predusmotrena-nedostatochnaya-summa.html*.

[47] See: Monitoring the progress of reforms, the report for the first 9 months of 2015. - The National Council of Reform, *reforms.in.ua/sites/default/files/upload/nationalreform_broshura4.pdf*.

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

The main problem in domestic and legal policy, as it was predicted, was the unwillingness of the authorities to work consistently and effectively, based on national interests and not on political or business interests of certain groups. However, Ukraine, despite the existence of serious political conflicts, scandals and accusations, weakening of the parliamentary coalition and inadequate support and sometimes even confrontation with the government it formed, strengthening the position of revenge, radical and populist parties on the results of local elections, managed to avoid political collapse and provide a relatively stable functioning of the power, controllability of socio-political processes and perform basic tasks ensuing current condition of the state, the Association Agreement with the EU and international obligations of Ukraine.

The forecasts of the Razumkov Centre regarding relations and the nature of the actions of supreme institutes (especially regarding the tensions between them with a joint search for compromise solutions), development of the party system (transition to the political competition, which is competition of individuals and not the competition of ideas) and the local elections results and the constitutional process flow (especially its complex nature associated with the struggle for power).[48] However, the expectations on forming the country's progressive "reformist core" of representatives of political and civil society that would be ready not only require "radical reform," but also to take joint responsibility for the consequences, including the socially unpopular ones, have not been met.

Nature of the political process in the country

The year of 2015 was marked by high levels of political turbulence and a significant number of political conflicts. These conflicts had the character that is both "traditional" to the Ukrainian political community (competition between the President and the Prime Minister for influence over the executive power, competition of political parties and business groups for access to power resources (and indirectly to the state of economic and financial resources, and personal relationship leading politicians) and were caused by the processes evolving in the country after the victory of the Revolution of Dignity. The latter type includes the conflicts between "reformists" and "conservatives" (part of the state apparatus and business, not interested in reforms); between the "radical" (supporters of radical decisions, despite the consequences) and "moderate" reformers; between the government and oligarchic groups beyond its control.

The other group of conflicts was engendered by the armed confrontation with Russia and manifested through the conflicts between anti-Russian political forces and supporters of "moderate" approach to relations with the aggressor; between supporters and opponents of Minsk II (in a broader context – between supporters of different options for solving the conflict, the status of the occupied territories, etc.).

An additional destabilising factor in 2015 was the hidden influence on the political processes of Russia and Russian oligarchic groups that lose their assets in Ukraine. This impact was exerted mainly through the controlled media and non-public channels.

Interaction of government branches

Activities of the new government in Ukraine in 2015 were somewhat controversial. On the one hand, the undeniable achievements is the gradual stabilisation of the socio-economic situation, there is a new level of relations with the outside world, the gradual introduction of a new framework of social and political relations on the basis of democracy, the growth of the civil society. On the other hand, there was apparent inconsistency in the actions of the branches of government, competition and rivalry between them, which resulted in a number of conflict situations. Promoting reforms remain problematic in the fight against corruption, reform of the prosecution, the judiciary, a trend towards concentration of decision-making powers (often – unconstitutional) in one centre may be observed.

Ongoing conflicts within the government with a tendency to exacerbate, and evident tensions between political forces that support President Poroshenko and Prime Minister Arseniy Yatsenyuk and by top state officials made them adopt the Joint Statement at the end of the year (the so-called "statement of three"),[49] which stressed the need for unity, mutual support and common future of the President, Verkhovna Rada and the Government.[50]

This situation was caused both by the state of society as such, where the foundations of the political nation, civil liability are just being formed, and not too high quality of the power elites, especially regional ones, which were unable to refuse from the status quo established during the previous years in many areas.

[48] Ukraine 2014–2015: Overcoming Challenges (analytical assessment), …2015, pp. 17–20.

[49] Joint Statement by the President of Ukraine, Prime Minister of Ukraine and the Verkhovna Rada of Ukraine, Official website of the President of Ukraine, *http://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-prezidenta-ukrayini-premyer-ministra-ukrayini-36501*.

[50] The statement also noted that "the issue of changing the Prime Minister is not on the agenda," and condemned "hysterical, antiauthority and anti-government campaign, organised by corrupt oligarchs." In this context, it is noteworthy that it is the representatives of Petro Poroshenko Bloc who often focused public attention on the possibility of changing the Prime Minister.

Verkhovna Rada, the parliamentary coalition. The relationship between the legislative and executive authorities, as well as between them and the President, are complex in nature and are determined by numerous differences in vision, priorities and assessments of the situation and the nature of the responsibilities of the parties.

The interaction between the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers appointed by it on the issues of the country reform is regulated, in particular, by the coalition agreement, adopted in late 2014. President of Ukraine Petro Poroshenko in his television interview on 18 October 2015 estimated its level of performance at 30 %.[51] Prime Minister of Ukraine Yatsenyuk, in turn, pointed out that "the Parliament voted only on 35 % of government bills,"[52] which indicates a rather low quality of communication between the Government and the Parliament, and the weak political support of the current Government the coalition and often inadequate quality of the submitted bills. On 27 November 2015, Parliament Speaker V. Groysman spoke out for updating the coalition agreement.[53]

Experts of the National Council of Reform recorded in their monitoring report a significant lag in implementation of such important reforms as renewal of power and anti-corruption reform (53 % measures envisaged for 2015 have been implemented) and public administration reform (49 % appropriate measures implemented).[54]

Throughout 2015, the parliamentary coalition, formed by the results of early parliamentary elections of 26 October 2014, existed in the mode of a permanent crisis of relations not only between the factions that formed it, but in some cases between different groups within a particular faction.[55] On 1 September 2015, Radical Party of Lyashko faction announced its withdrawal from the coalition and transition to the opposition to protest against the vote on amendments to the Constitution to implement the Minsk Agreements (then 21 MP). The coalition continued to operate as four factions, including the parties of Petro Poroshenko Bloc (139 deputies), "People's Front" (80 deputies), "Samopomich" (26 deputies), "Batkivshchyna" (19 deputies).

Several times during the year, factions "Batkivshchyna" and "Samopomich" refused to vote in the Parliament in the form of an ultimatum for certain reason that may be regarded as pressure on partners to achieve their tactical objectives.[56] However, the populist nature of some parties manifested itself in the process of Parliament's work.

Some parties that have signed a coalition agreement, have approved the programme of the Cabinet of Ministers and delegated representatives thereto, did not support government bills that had socially unpopular consequences, publicly criticised the government, organised a massive protest campaign in the region against its decisions (such as the campaign against tariff increases, organised by Ukrainian Union "Batkivshchyna" along with the Radical Party of Lyashko). However, populist approaches were characteristic of the representatives of the two largest factions of the coalition. An extreme manifestation of populism in the Verkhovna Rada was the adoption of the Law "On Restructuring of Liabilities on Loans in Foreign Currency" of 2 July 2015, which in the case of entry into force would have negative consequences for the financial system.[57] Over 229 deputies voted for the law, including Representatives of all factions of the coalition.

Unsustainability of the coalition was caused by several factors, which include:

- Dualism in functioning of the government institutions in Ukraine, rooted in the Constitution, which objectively determines competition between the President and the Prime Minister for influence over the executive power and contains significant risks for the effective and coordinated work of state institutions;
- Strengthening of the trend toward the concentration of power and other powers in one centre of decision-making, formation of "shadow centres" of power, along with the attempts to subordinate such centres of constitutional government;
- Hierarchy of priorities of political parties and their leaders, in which personal ambitions and group interests come to the foreground, and with it the low social responsibility of many MPs from different factions;
- Campaign for local elections to local government of 2015, which led to a sharp increase in the share of outright populism in politics;
- A critically low level of mutual trust between factions as coalition parties and their leaders and members of parliamentary factions;
- Attempts to gain selective influence of different interest groups (especially financial and industrial) on separate groups in the parliamentary faction.

The Cabinet of Ministers of Ukraine. The Government, elected in December 2014, from the very beginning did not make an impression of a single and solid team of reformers, which, in fact, was not possible in view of the circumstances of the time. Its members were often

51 See: Pro-Ukrainian coalition should be established at the level of each local council – Official website of the President of Ukraine *http://www.president.gov.ua/news/na-rivni-kozhnoyi-miscevoyi-radi-maye-buti-stvorena-proukray-36169*.

52 Arseniy Yatsenyuk: Those MPs who did not support debt restructuring – support the Russian Federation and the introduction of default in Ukraine, Unified website of the executive power in Ukraine, *http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248483830&cat_id=244276429*

53 See: Groysman supports updating of the coalition agreement, News agency Interfax-Ukraine, 27 November 2015, *http://ua.interfax.com.ua/news/political/307354.html*.

54 See: Progress of reforms. Website of the National Council of Reform, *http://reforms.in.ua/*.

55 In particular, the "anti-corruption platform" emerged in the middle of one of the largest parliamentary factions - Petro Poroshenko Bloc. See, in particular, setting up of the "Anti-corruption platform" inside Petro Poroshenko Bloc is a "normal situation" – Kononenko. UNIAN news agency, 25 November 2015. *http://www.unian.ua/politics/1193564-stvorennya-grupi-antikoruptsiyna-platforma-vseredini-bpp-e-normalnoyu-situatsieyu-kononenko.html*.

56 The most problematic were the voting in the Parliament on the Law on Amendments to Article 10 of the Law of Ukraine "On Special Procedures of Local Governments in Areas of Donetsk and Luhansk Regions" (pursuant to the so-called Minsk agreements), changes to the Constitution that not only determine the legal framework policy for decentralisation, but also contained a commitment to implement the provisions of the Minsk agreements, as well as laws that establishes the statutory state funding of political parties, non-discrimination, amendments to the Tax Code and the Law on State Budget for 2016. However, these laws that are definitely important for the further development have been passed.

57 See: Poroshenko vetoes the law on restructuring of foreign currency loans – Kononenko. – Ukrainian Pravda, 2 July 2015, http://www.pravda.com.ua/news/2015/07/2/7073230/.

involved in public conflicts both with each other and with other representatives of governmental authorities. However, it was the Government that initiated many decisions important for the state and for reforms.[58]

Numerous public conflicts within the Government did not promote its positive perception by the society. One of the forms of the public war between different groups of influence in the government (and war against the current government) were public accusations of alleged corruption aimed at Prime Minister A. Yatsenyuk, several people's deputies from the largest fractions of the coalition (Petro Poroshenko Bloc and "People's Front").[59] As of the present moment, neither of the made accusations has been confirmed in a judicial proceeding.

Positive perception of the Government's performance was also hindered by a public conflict between the Prime Minister and the Minister of Energy V. Demchishyn (regarding signing of the contract on delivery of electricity to the occupied Crimea; regarding his failure to implement the Government's resolution to transfer the shares of "Tsentrenergo" company to the State Property Fund of Ukraine, and regarding disruption of purchases of coal for the heating season).

Within a year, the Minister of Ecology and Natural Resources I. Shevchenko left the Government.[60] The resignation letters were submitted by the Minister of Healthcare O. Kvitashvili[61] and the Minister of Infrastructure A. Pivovarsky.[62] Their letters have not been satisfied by the Parliament yet. The Minister of Information Yu. Stets also declared his intentions to resign.[63]

At the end of 2015, a continuous and massive political campaign for resignation of the Prime Minister A. Yatsenyuk (and, according to the Constitution, – of the whole Government) was organised by the political actors interested in early parliamentary elections (both of the opposition and, in the first place, by members of the coalition and the political parties which failed to enter the parliament), and by entities who for some reason were not satisfied with the policy of the acting Cabinet of Ministers, in particular, with its pro-Western stance and actions aimed at decreasing dependence from Russia, with anti-oligarch initiatives and also with real mistakes actually made by the Government.

The main tool of the campaign were public accusations of the Government and its certain representatives in corruption (not yet legally proved), voiced by famous journalists, public activists and political actors headed by M. Saakashvili. A formal motive for resignation was to be found in the Government's report following one year of its activities (11 December 2015), based on results of which the Parliament was supposed to adopt the resolution declaring its distrust in the Government. However, taking into account the destabilisation risks of such move, the presidential fraction in the Parliament in its majority declined to support this initiative and the question of staff rotation in the Government was moved to 2016.

"De-oligarchisation" and its manifestations. Ukraine's "de-oligarchisation" was one of the primary ideas voiced by the new Ukrainian government during 2014-2015. The importance of this process has been highlighted by President P. Poroshenko in his Annual Address to the Verkhovna Rada, "Along with deregulation and privatisation, another element of our anti-corruption strategy is de-oligarchisation.[64]" This move was practically implemented by adopting several legislative acts and governmental resolutions, in particular in the areas of energy, public property management, state purchases etc.

These decisions reduced the influence of oligarch groups on the government (mostly those who supported the Yanukovich regime), though some analysts explained this by redistribution of the areas of influence in favour of pro-governmental financial and industrial groups.[65] The highest-profile "de-oligarchisation" process was the one aimed at Privat Group led by I. Kolomoisky, who made a significant personal contribution, as the Head of Dniepropetrovsk Oblast State Administration, in preventing separatism in Dniepropetrovsk Oblast and who organised the defence of the eastern Ukraine when official public structures failed to do that.[66]

According to mass media reports, representatives of some financial and industrial groups throughout the year tried to work out a "common solution" how to affect the government, including by creating a new party.[67] It was reported that representatives of business groups of the former administration, who hide beyond the borders of Ukraine, also intended to create a party.[68] However, as of the present moment the influence of oligarch groups on the political process is less intensive in comparison to previous years and, evidently, it will continue to decline in view of introduction of financing the political parties from the state budget.

At the same time, it should be noted that the acting President has still not delivered on his pre-election promises of selling his own business (he merely placed it under management of a third party).

58 In particular, they concerned creation of a free trade zone with the EU, budgetary decentralisation, anti-corruption policy (including revealing the end beneficiaries of banks, companies, mass media), reforms of the civil service, denationalisation of mass media outlets, social security of anti-terrorist operation participants, reformation of the internal affairs system, reformation of the system of administrative services, start of deregulation, and introduction of the system of electronic purchases etc.

59 In particular, such accusations were voiced by the officials relieved from public duty based on the results of interior investigations – the Head of the State Financial Inspection, and the Minister of Ecology and Natural Resources I. Shevchenko. The highest-profile accusations of A. Yatsenyuk and the Government in corruption and reform obstruction were made by the Head of Odessa Oblast State Administration M. Saakashvili, who, at the same time, demonstratively avoided criticising the President and representatives of his team.

60 The Rada released Shevchenko from the office of the Minister of Ecology and Natural Resources, UNIAN, 2 July 2015, *http://www.unian.ua/politics/1096006-rada-zvilnila-shevchenka-z-posadi-ministra-ekologiji.html*.

61 Kvitashvili will not withdraw his letter of resignation: "This is serious", Ukrinform News Agency, 21 December 2015, *http://www.ukrinform.ua/rubric-society/1934377-kvitashvili-ne-zabere-zayavi-pro-vidstavku-tse-neseryozno.html*.

62 The Minister of Infrastructure Pivovarsky filed a letter of resignation to Rada, UNIAN News Agency, 16 December 2015, *http://www.unian.ua/politics/1213635-ministr-infrastrukturi-pivovarskiy-podav-do-radi-zayavu-pro-vidstavku.html*.

63 The Minister of Information Policy of Ukraine Yuri Stets delivered a report about the first year of his activities to the journalists and the public, and publicly announced his resignation, website of the Ministry of Information Policy of Ukraine, *http://mip.gov.ua/news/841.html*.

64 See: Annual address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada, Official Website of the President of Ukraine, *http://www.president.gov.ua/news/shorichne-poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-u-35412*.

65 See, for instance, Operation "De-Oligarchisation." How Poroshenko fulfilled the largest promise of 2015, Internet periodical "Ukrayinska Pravda", 24 December 2015, *http://www.pravda.com.ua/articles/2015/12/24/7093584/*.

66 For instance, amendments to the law on joint-stock companies were adopted on 19 March, reducing the quorum for holding of shareholder meetings down to 50 %+1 share, which affected Ukrnafta JSC (42 % of shares belong to the companies of the group controlled by I. Kolomoisky). On 25 March 2015, he was released from the office of the Head of Dniepropetrovsk Oblast State Administration. After creation of UKROP political party, which aims to protect the interests of I. Kolomoisky, its leader G. Korban became the subject of political persecution (see below).

67 According to the deputy, oligarchs held a secret meeting, where they were thinking what to do with the government next. – Ukrayinska Pravda, 4 August 2015

68 See: According to mass media, Azarov and Kluyev are getting ready for creation of a new political party in Ukraine. – UNIAN, 17 June 2015 *http://www.unian.net/politics/1090574-azarov-i-klyuev-gotovyatsya-k-sozdaniyu-v-ukraine-novoy-politicheskoy-partii-smi.html*.

Processes in the party system. Processes in the party system in 2015 were affected by factors emerging from the situation that Ukraine found itself in: an armed aggression by Russia with its manifold negative implications, a necessity to perform reforms at the same time, including socially unpopular ones and the above-described conflicts in the political life.

2015 saw significant change of the legal environment in which political parties function. The most essential moment was adoption of the law on public financing of statutory activities of political parties, which enters into effect on 1 January 2017 and will so far be provided only to existing parliamentary parties, and after subsequent elections – to all parties which will have crossed the 2 % vote limit. Introduction of budgetary financing along with introduction of stricter mechanisms of financial control should promote further independence of Ukrainian parties from oligarch structures, decrease of political corruption and, as a result, higher trust in parties with the public.

The processes in the party system were influenced by so-called "de-communisation" laws.[69]

The said laws have significant implications for the party system. Firstly, a taxing reason emerges for termination of activities and prohibition of participation in elections of existing parties which are based on communist ideology and use the "legacy" of the communist regime in their names, program documents and practical activities.[70] It also becomes impossible to create new parties of respective ideology.

The same relates to the parties which could use national-socialist symbols (though there are no such parties in Ukraine as of the present moment). In general, this limits the creation and activities of "ultra" parties, mostly left-wing ones, and, at the same time, it can stimulate creation of left-of-centre parties of the modern European type.[71]

Secondly, the adopted laws provide signification complications for the agitation and propaganda activities of parties which exploit post-Soviet, "nostalgic" mood of some voters.

Thirdly, they limit the possibilities of using socially conflicted agenda, in particular OUN-UPA (Organisation of Ukrainian Nationalists – Ukrainian Insurgent Army) problems, by political parties. On the one hand, the right-wing parties lose the object of their fight (status of participants of respective formations), on the other hand, the fight against such recognition becomes illegal, which may cause problems for activities of the parties that will try to exploit this topic.

As a result, the discourse of political parties may re-orient from "fight for the past" to "fight for the present and the future", which will be a positive tendency. On the other hand, the laws provide governmental authorities with excuses to interfere with activities of political parties and to use respective regulatory norms to fight the political opposition.

The new legislation terminates activities of Ukrainian political parties that contain the word "communist" in their names, including the oldest one among them – the Communist Party of Ukraine. 16 December 2015 District Administrative Court of Kyiv has prohibited operation of the Communist Party of Ukraine following the suit of the Ministry of Justice.[72]

The economic crisis and failing living standards resulted in significant deterioration of the citizens' attitude to the government, many citizens are disappointed in the reforms, which were supposed to promote better living standards but not bring them down. As a result, 2014–2015 saw decrease of the support of two major parties of the ruling coalition – Petro Poroshenko Bloc and, especially, the People's Front.

Another Maidan party has almost ceased its activities – UDAR (Ukrainian Democratic Alliance for Reforms) of V. Klychko merged with Petro Poroshenko Bloc "Solidarnist" (in fact, it became a part of this political party and terminated its independent political subjectivity).[73] Kyiv City Mayor V. Klychko (the leader of UDAR) was elected the head of the united political party.

Socially unpopular reforms were actively used to criticise the government not only by the opposition ("Opposition Bloc") but by coalition member parties as well ("Batkivshchyna", the Radical Party, "Samopomich"), which managed to increase somewhat their political ratings by criticising the government.

The Russian aggression resulted in political parties using forceful methods during 2015.[74] First of all, we refer to creation of paramilitary units by political parties or involvement of anti-terrorist operation participants as their representatives in the political struggle (it is particularly relevant for the "Right Sector" and the All-Ukrainian Union "Svoboda" parties). There have been precedents of participation of armed representatives of political parties and their paramilitary structures in conflicts of the political and economic nature, which led to human casualties at certain points.[75]

[69] The Laws of Ukraine "On Denouncement of Communist and National-Socialist (Nazi) Totalitarian Regimes in Ukraine and Prohibition of Advocacy of Their Symbols", "On Perpetuation of Memory on Victory Over the Nazi Regime in the Second World War of 1939-1945", "On Access to Archives of Repressive Authorities of the Communist Totalitarian Regime of 1917-1991", "On Legal Status and Honouring the Memory of Fighters for the Independence of Ukraine in the 20th century." To learn more about these laws, please see below.

[70] As of 24 March 2015, 4 political parties had been registered in Ukraine that contained the word "communist" in the names; the Ministry of Justice of Ukraine ruled that they did not meet the requirements of the said Law. See: Minister of Justice Petrenko: Three parties are denied participation in the election process, as ones that violate the legislation of Ukraine. – Interfax-Ukraine, 24 July 2015 – *http://ua.interfax.com.ua/news/political/279940.html*.

[71] This idea is confirmed by the results of sociological studies of Razumkov Centre. See: Political parties and the partisan system of Ukraine at a current stage. Sociological study. – Natsionalna Bezpeka I Oborona (National Security and Defence), No. 6-7, 2015, pp. 111-114.

[72] See: District Administrative Court of Kyiv has prohibited operation of the Communist Party of Ukraine following the suit of the Ministry of Justice. Interfax-Ukraine News Agency, 17 December 2015, *http://ua.interfax.com.ua/news/political/312029.html*.

[73] See: "Petro Poroshenko Bloc "Solidarity" and UDAR parties merge into a single political party, Website of "Petro Poroshenko Bloc "Solidarity", *http://solydarnist.org/?p=35034*.

[74] One of the most demonstrative examples in this context is initiation of a referendum by the Right Sector regarding the "expression of public distrust in the President and the Government" and conflict issues, renaming of the Military and Political Movement "The Right Sector" into a National Liberation Movement "The Right Sector", and calls for the "national revolution." See: The Right Sector held an "Away with Traitors" assembly on Maidan. – Website of the Right Sector, 21 July 2015, *http://pravyysektor.info*.

[75] We refer to the conflicts with human casualties among the militants of Voluntary Ukrainian Corps "The Right Sector" and the military structures in the Transcarpathian region in July 2015 and near the Verkhovna Rada in Kyiv during the protests with participation of the All-Ukrainian Union "Svoboda" on 31 August 2015.

Another political actor emerged in the forefront of "de-oligarchisation" – UKROP Party (The Ukrainian Union of Patriots). This party doesn't hide that it protects the interests of "Dniepropetrovsk team" which organised the region's defence during the hardest times and did not let the events of Donetsk and Luhansk to happen in Dniepropetrovsk"[76], i.e. the team of the ex-head of Dniepropetrovsk Oblast State Administration I. Kolomoisky[77]. H. Korban, the former deputy of I. Kolomoisky, became the leader of the party. The party's oligarchic background and its very explicit criticism of the President and certain electoral prospects[78] give reasons to view criminal cases against its leader H. Korban[79] not only in the legal but in the political context as well.

A large number of new political projects emerged during preparation to the local elections, including the ones created by individual politicians who conflicted with the leaders of the Government ("The Simple People's Party" of S. Kaplin etc.), representatives of the former ruling elite ("Vidrodzhennya", "Nash Krai").

Resolution of the Anti-Corruption Forum in Kyiv (under the aegis of the Head of Odesa Oblast State Administration M. Saakashvili) about creation of a wide civil movement "For Purification" is worth mentioning in the general context of the further development of Ukraine's partisan system.[80] This movement is created with evident political goals and may develop both within the pro-presidential party and in the format of an individual political actor, which can make it more promising.

Civil society influence, interaction of the civil society and the government

As predicted, the process of gradual increase of the level of influence of the civil society on the government continues. In 2015, this process had different forms and manifestations: for example, public activists were involved in development and approval of draft laws and documents of conceptual character (for instance, through such structures as the Reanimation Reform

LOCAL ELECTIONS AND THEIR RESULTS

Local elections, that are the election of deputies of local councils and village, town and city mayors held on 25 October 2015 under the new Law.

The Law "On Local Elections", adopted on 14 July 2015, established a rather complicated voting system: simple majority system at the elections of village, settlement and city heads in cities below 90 thousand voters, majority system (by districts) at the elections to village and settlement councils, two-round voting system at the elections of heads of big cities, voting according to proportional system by party lists to oblast, region, district and city councils. Parties could nominate their candidates in single-mandate electoral districts and lists attaching candidates to districts. The law provided for increase of the election barrier from 3 % to 5 % and prohibition of blocs.

The election campaign of most parties was based on the national but not on the local problems. Most parties argued against the Government's policy, using the topics of rates for utility services, prices, corruption etc.

The voting turnout was much lower than at early presidential and parliamentary elections of 2014; according to the Central Election Commission, 46.6 % of voters received the bulletins.[81]

In general, the elections were held according to international democratic standards, under the conditions of free political competition. There were problems only in some communities where the elections took place later (in particular, Mariupol, Krasnoarmiysk) and where the election results were not accepted by voters as just and were moved to a later time (Kriviy Rig).

The biggest scandal was about the election of the city mayor of Kriviy Rig, where the long-standing mayor Y. Vilkul (Opposition Bloc) clashed with Y. Mylobog ("Samopomich"). In the presence of a range of violations, the City Election Commission and the Central Election Commission declared Y. Vilkul the winner. The Special Committee of Verkhovna Rada ruled that it was impossible to establish the winner; the Verkhovna Rada moved the new election to March 27.

The results of the elections showed that Petro Poroshenko Bloc "Solidarnist", "Batkivshchyna", "Nash Krai", the Opposition Bloc and the Agrarian Party of Ukraine led the biggest number of deputies, although the overwhelming majority of elected deputies of local councils are non-partisan (more than 70%). Petro Poroshenko Bloc "Solidarnist" got the biggest number of deputies – 9,053 (of these, 8,882 were nominated by the party and 231 were self-nominated candidates who are members of the party) and the All-Ukrainian Union "Batkivshchyna" – 8,896 (8,061 were nominated by the party and 835 were self-nominated candidates who are members of the party). The number of elected deputies from other parties: "Nash Krai" – 4,592, the Opposition Bloc – 4,101, the Agrarian Party of Ukraine – 3,457, the Radical Party of Oleh Lyashko – 2,555, UKROP – 2,261, "Vidrodzhennya" – 1,759, All-Ukrainian Union "Svoboda" – 1,750, "Samopomich" – 915.[82]

The "People's Front" Party did not participate in the elections, its representatives stood as candidates from Petro Poroshenko Bloc "Solidarnist."

More than 25 parties cleared the threshold of 5% at the elections to oblast councils, however more than a third oblast councils only have 9 parties' representatives, and all 23 oblast councils only have representatives of Petro Poroshenko Bloc "Solidarnist" and "Batkivshchyna."

The elections confirmed a rather stable support of parties, which are members of the coalition, in all regions, including the South and the East of Ukraine (traditionally, their voters came from the Western and the Central regions), the inability of the Opposition Bloc to implement their revenge plans; they also evidenced the fact that some parties had emerged that could try to enter the new Verkhovna Rada ("UKROP", "Nash Krai", "Vidrodzhennya"). Additionally, a range of local political projects (for instance, "Trust the Deeds" – in Odesa).

The unexpected entry of such parties as "The Power of People" and "The Democratic Alliance", poorly known in the national context, to a range of local councils in the East may be explained by partial intensification of the public demand for "new" faces in politics. The success of "Samopomich" at the election of the mayor of Mykolayiv can be explained in the same manner, and this is when the party did not nominate any candidates to the local council.

The majority in all oblast councils is formed based on coalition principles. At the same time, the conflicted nature of relations between the member parties of the parliamentary coalition may be reflected on their activities in local self-government bodies.

[76] See: About UKROP, Website of UKROP Party, *http://www.ukrop.com.ua/uk/about*.

[77] The website of the Department of State Registration of the Ministry of Justice of Ukraine (http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyi/) indicates that UKROP Party was registered under No. 250-p.p. as of 25 September 2014, but its creation was officially announced only on 15 June 2015.

[78] The party obtained significant results at the local elections, and it also demonstrates good dynamics of the parliamentary rating. For instance, according to "Rating" Sociological Group, from June to December 2015 the Party's support rating increased from 0.6 % to 3 % (among all respondents). See: *http://ratinggroup.ua/research/ukraine/elektoralnye_simpatii_naseleniya.html*.

79 See: Everything you need to know about Korban to understand if he is a criminal or a victim. Website of Novoye Vremya Magazine, 27 December 2015, *http://nv.ua/publications/vse-chto-nuzhno-znat-o-korbane-chtoby-ponjat-on-prestupnik-ili-zhertva-88296.html*. 31 October 2015 G. Korban was apprehended by law enforcement for the first time, and on 26 December 2015 was apprehended again and taken to court from Dniepropetrovsk to Kyiv.

[80] See: The Anti-Corruption Forum declares the creation of a new civil movement "For Purification", Interfax-Ukraine News Agency, 23 December 2015, *http://interfax.com.ua/news/general/313481.html*.

[81] Information about the number of voters who received voting bulletins at polling stations, official Web-server of the CEC, *http://www.cvk.gov.ua/pls/vm2015/PVM011?PT001F01=100&PT00_T001F01=100*.

[82] See: The Committee of Voters of Ukraine analysed the parties' results at the local elections on 25 October, Website of the Committee of Voters of Ukraine, *http://www.cvu.org.ua/*.

Package supported by the West), competitions were held to select the candidates for the vacancies of the Director of the National Anti-Corruption Bureau, members of the National Agency on Corruption Prevention, re-evaluation of former police officers etc.

Such consultative bodies attached to the President of Ukraine were formed as, for instance, the National the Office of Reforms Council, the National Unity Council, which had representatives of both governmental bodies and civil society organisations.

However, sometimes there was an impression that both the National Reforms Council and civil councils attached to the ministries were mostly created for a positive image of the Ukrainian government as a transparent and democratic one but not for creation of a really profound and substantial influence of the civil society on the government. The creation of public councils attached to the ministries did not always meet the very idea of interaction between the Government and the civil society. In addition to that, there were instances of opposition between the civil society activists (for instance, the Reforms Office attached to the Ministry of Defence) with the ministry's officials.

Moreover, the vast majority of representatives of the civil society act according to the algorithm that was typical for the previous era, they mostly count on support from the international entities, which decreases the intrinsic subjectivity and value of the civil society. Some public activists allowed to use themselves as a tool for implementation of political goals of interested entities, which perverts the image of the civil society among the people.

This being said, the public trust in the civil society remains high and significantly outruns the trust to any governmental authority, which, first of all, points at its powerful potential in reform processes.[83]

Reformation of certain spheres

Reformation of public governance. In 2015, the parliament and the Cabinet of Ministers performed institutional changes in different branches of public governance. These measures were aimed at:

- deregulation and change of the corporate influence on public authorities;
- implementation of regulatory models and functions of controlling authorities according to EU standards and the Ukraine-European Union Association Agreement, the European Atomic Energy Community and their member states;
- decrease of the number of controlling authorities and their functions according to the European standards;
- decentralisation and regional development in terms of providing additional budgetary authority and stable income sources to local self-government bodies;
- opening of "transparent offices" in regions;
- reduction of staff numbers of public officials whilst hiring new employees;
- development and adoption of the new edition of the Law of Ukraine "On public service";[84]
- implementation of competitive selection for public positions;
- implementation of electronic administrative services;
- development and adoption of laws on open data[85] which is to be made public by the Government Agency on Electronic Governance.

The society's most positive expectations are connected to the prospects of budgetary and resource stabilisations at the level of local self-government. Adoption of the new Law "On public service" was envisaged by international liabilities of Ukraine and is an important step in modernisation of the public service system based on European policies. Competitive selection of public officials also enjoys more trust with the people due to participation of representatives of the civil society in the process.

Throughout the year, the Ministry of Justice informed the society on continuation of the process of "government cleansing" (lustration): as of the end of the year, the website of the Ministry listed 859 people, to whom the provisions of the Law of Ukraine "On Government Cleansing" Apply.

Anti-corruption reform. According to the Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau" as of 14 October 2014 (as amended on 12 February 2015), an open competition was held in the first six months of 2015 (with 170 participants) for position of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine (NABU). Staffing of the agency, including detectives, had been held before December 2015. A competition was held for position of the Special Anti-Corruption Prosecutor. The Bureau commenced its activities at the beginning of December.

On 24 December 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted amendments to the Criminal Procedural Code of Ukraine which provide a possibility, during transfer of criminal proceedings from the prosecutor's office to the NABU, to leave the proceedings being processed by the prosecutor's office with the investigative bodies of the prosecutor's office until the investigation is finished. This will allow the NABU to focus its primary attention on the proceedings initiated by the agency itself.

[83] According to the survey held by Razumkov Centre in December 2015, the balance of trust in NGOs was +10 %, while all governmental institutions had a negative balance of trust. The research was performed by the sociological service of Razumkov Centre from 18 to 24 December 2015 in all regions of Ukraine except Crimea and occupied territories of Donetsk and Luhansk Oblasts. 2,017 respondents 18 years and older participated in the survey. Theoretical sampling error is 2.3 %.

[84] Bill No. 2490 as of 30 March 2015. Sent to the President of Ukraine for signature on 18 December 2015.

[85] The Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Access to Public Information in the Form of Open Data," the Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Article 28 of the Budgetary Code of Ukraine Regarding Access to Information on Budgetary Indicators in the Form of Open Data".

The Law of Ukraine "On the National Agency of Ukraine on Identification, Search and Management of Assets Received from Corruption and Other Crimes", as a corruption prevention authority, was adopted on 10 November 2015.

> The agency is defined by the law as the "central executive authority with a special status which ensures formation and implementation of state policy in the area of identification and search of assets which may be arrested in the course of criminal proceedings, and/or management of assets which have been arrested or confiscated in the course of criminal proceedings."

At the same time, this body (just like the NABU and the State Bureau of Investigations, SBI) is established with absence of proper constitutional grounds. The Law's provisions on the special status of the National Agency, procedure for its establishment, accountability and controllability by the state do not take into account provisions of the laws of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" and "On Central Bodies of Executive Power". These circumstances largely downplay the expected performance of the National Agency.

On 12 November 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law of Ukraine "On the State Bureau of Investigations".

> SBI is defined as the central executive authority which performs law enforcement activities with a goal to identify, investigate and solve the most dangerous crimes and crimes committed by specific entities: crimes of criminal organisations; terrorism crimes; corruption crimes committed by the NABU employees and prosecutors of the Specialised Anti-Corruption Bureau; crimes committed by investigators of internal affairs agencies, the Security Service, the NABU, as well as prosecutors; military crimes etc. Director of the SBI will be appointed by the President of Ukraine as advised by the Prime Minister based on the decision of the Competition Committee.

The NABU and the SBI are categorised by respective laws as central executive bodies, although the functions of these organs do not meet the criteria of such bodies, as defined by a respective Law.[86] The respective laws provide these bodies with a special status; their heads are appointed to their positions by the President of Ukraine. This circumstance determines the necessity of entering the NABU and the SBI into the list of governmental authorities with a special status according to the Constitution of Ukraine, while providing respective governmental bodies with necessary authority regarding these entities. This possibility is available in the context of the constitutional reform, which is underway.

Constitutional reform. The Ukraine–European Union Association Agreement provides for restitution of the constitutional reform by inclusive and representative process with participation of civil society institutions according to recommendations of the Venice Commission, including introduction of amendments to the Constitution of Ukraine regarding decentralisation of the government and the system of justice.

Since the beginning of 2015, the Constitutional process has been characterised by a range of presidential initiatives. On 16 January, the President submitted a draft Law of Ukraine "On introduction of amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the **immunity of people's deputies of Ukraine and judges**)" (registration No. 1776) to the Verkhovna Rada of Ukraine. This bill was sent to the Constitutional Court of Ukraine, which issued a resolution[87] on its conformity with the Constitution of Ukraine on 16 June 2015.

The substantiation of this resolution is dubious as complete cancellation of deputy immunity will certainly limit the possibilities of unhampered and effective performance of their obligations by people's deputies of Ukraine, and, accordingly, this may lead to less guarantees of citizen rights and freedoms.[88]

On 3 March 2015, the President of Ukraine Petro Poroshenko issued a Decree on creation of the Constitution Commission as a subsidiary agency attached to the President of Ukraine, which was entrusted with a task to develop harmonised positions regarding the amendments to the Constitution of Ukraine concerning the following issues:

- Constitutional grounds of organisation and execution of government, local self-government, administrative-territorial organisation of Ukraine and governmental decentralisation;
- Improvement of Constitutional grounds of organisation and performance of the court system and adjacent legal institutions;
- Rights, freedoms and obligations of a person and a citizen.

Decentralisation of government. On 26 June 2015, the Constitution Commission delivered the draft law of Ukraine "**On Introduction of Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralisation of Government)**", which it had prepared, to the President of Ukraine, and on 1 July 2015 the President of Ukraine submitted the text of this bill to the Verkhovna Rada of Ukraine (registration No. 2217a). Many experts and professional institutions, including Razumkov Centre, named a list of major deficiencies in the text of the draft law submitted by the President.[89]

On 1 July 2015, the Constitutional Court of Ukraine provided a conclusion on the constitutional nature of the bill, and the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the draft Law of Ukraine "On Introduction of Changes to the Constitution of Ukraine (Regarding Decentralisation of Government)" (registration No. 2217a as of 1 July 2015) on 31 July 2015.

---

[86] The Law of Ukraine "On Central Executive Authorities".

[87] Resolution of the Constitutional Court of Ukraine in the case of the application of the Verkhovna Rada of Ukraine to give an opinion on the bill on amending the Constitution of Ukraine concerning immunity of people's deputies of Ukraine and judges with Articles 157 and 158 of №1 of 16 June 2015. – Official website of the Constitutional Court of Ukraine: *http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=276618*.

[88] Cancellation of the deputy immunity, as well as the volume of the effective constitutional status of the deputy are polar and excessive phenomena in the democratic state, therefore the deputy immunity must be limited to reasonable boundaries. The Parliament must consider this as it makes the final decision regarding this draft law (No. 1776 as of 16 January 2015).

[89] In particular, regarding the status and authority of prefects, authority of the President in terms of cancellation of resolutions of local self-government bodies, and the most important thing – fixation of the norm on determination of a "special order of local self-government in individual districts of Donetsk and Luhansk Oblasts" as an individual law in "Transitional Regulations." For more details, see: Constitutional process in Ukraine: new realities, new challenges and new approaches. Analytical report of Razumkov Centre. – National Security and Defence, No. 4–5, 2015, pp. 40–43.

2015 saw stimulation of unification and formation of competent territorial communities which will be provided with proper material, financial and organisational conditions. The legal grounds for this process was provided by the Law of Ukraine "On Voluntary Unification of Territorial Communities" (2015) in addition to the Law of Ukraine "On Cooperation of Territorial Communities"(2014).

The Law of Ukraine as of 4 September 2015 "On Introduction of Changes to Certain Laws of Ukraine in terms of Organisation of First Elections of Deputies of City Councils, and Village, Settlement and City Heads" changed the procedure for creation of unified territorial communities. The authority to call the elections in unified territorial communities was given to the Central Election Commission. These elections took place on 25 October 2015 in 159 unified territorial communities.

The draft Law of Ukraine "On Prefects" was presented at the meeting of the Ministry of Regional Development of Ukraine on 3 November 2015. Its proper development in connection with the necessary amendments to the draft Law No. 3524 should ensure the creation of a public institution for maintaining the law and order, legal protection of citizens and proper functioning of local self-government.

Court reform. The "Ukraine-2020" sustainable development strategy, approved by the Decree of the President on 12 January 2015, attached a top-priority status to the court reform.

The Decree of the President of Ukraine No. 276 as of 20 May 2015 approved an individual "Strategy for reformation of court organisation, court proceedings and adjacent legal institutions in 2015-2020". It provided both for update of the legislation and for adoption of changes to the Constitution of Ukraine. The Law of Ukraine "On ensuring the right for just judgement" was adopted on 12 February 2015, amending top most important acts which regulate the status and functioning of courts, judges and the whole judicial power.

A new Law of Ukraine "On Prosecution" became effective on 15 July.

> The new Law delegates the following functions to the prosecution authorities: support of public prosecution in court; representation of the citizen's or the state's interests in cases determined by the Law; supervision of law compliance of the authorities which perform investigative activities, inquest and pre-trial investigation; supervision of law compliance during execution of judicial rulings in criminal cases, as well as during other enforcement measures related to limitation of personal freedom of citizens.

Amendments to this law provided for creation of a Special Anti-Corruption Prosecution Office, the head of which was appointed after a special competition.

In the context of implementation of the strategy of reformation of the system of justice, the hyped process of reclaiming public trust to the system of justice, according to the law adopted especially for this purpose, must be recognised as failed.[90] Through incapability of judicial bodies, which were entrusted with the task of "cleansing" the judicial system before the end of 2015, the judicial bodies have been "cleansed" of only several dozen judges.

The next step in reformation of the judicial system is introduction of changes to the Constitution.

On 30 October 2015, the Constitutional Commission sent a bill regarding changes in the Constitution, **as far as the system of justice and adjacent institutions are concerned**, to the President for review.

The presidential project of changes to the Constitution of Ukraine (in terms of the system of justice), heavily amended in comparison to the text suggested by the Constitutional Commission, was submitted to the Parliament and registered under No. 3524 on 25 November 2015. On 22 of December 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine sent this bill to the Constitutional Court of Ukraine, whose expectedly positive conclusion will allow the Parliament to review amendments to the Constitution (as far as the system of justice is concerned) with a view to adopt them at the third session of the eighth convocation.

The draft amendments to the Constitution of Ukraine have a range of provisions, as far as the system of justice is concerned, which can exercise a positive effect on the condition of judicial bodies in the state.[91] Along with that, the text of the presidential bill contains provisions which can decrease or even outweigh any of its positive implications.[92]

The Judicial Reform Council attached to the President of Ukraine continues processing several amendments to codes of judicial practice with a purpose to ensure functioning of the legal system within the parameters which must be identified by changes to the Constitution of Ukraine.

In addition to said bills amending the Constitution of Ukraine, the Working Group of the Constitutional Commission[93] works on the draft law on introduction of amendments to the Constitution regarding the rights, freedoms and obligations of the human being and the citizen. It is expected to be completed at the beginning of 2016.

The course of the constitutional process causes reasonable apprehension due to presence of contradictory provisions in draft amendments to the Constitution, and absence of readiness of subjects of the constitutional process to take into account the well-grounded comments and critical opinions. This calls into question both achievement of the declared goals by the constitutional process, and, in general, its positive completion.

[90] The Law of Ukraine "On reclaiming of trust to judicial system in Ukraine".

[91] We are referring to, for instance, the scope of judges' immunity, indication of specific reasons for releasing the judges from their office and termination of their powers, necessity to declare and confirm the legal nature of origins of their property, identification of the Superior Panel of Justice as the principal public authority responsible for formation of the judicial system.

[92] In particular, decrease of the role of the Parliament while preserving the influence of the President on the judicial system and the Prosecutor General, cancellation of the principle of "legality" as basis of justice. For more details, see: V. Matola, "Viktor Musiyaka: All presidents don't mind if the courts "properly" understand signals from the Administration." -- LB.ua, 19 December 2015.

[93] Headed by Professor V. G. Butkevich.

ECONOMY

The Razumkov Centre forecast on the development of Ukraine's economy in 2015 was based on the assumption of the continuing impact of disadvantages, which essentially complicate the conditions of economic activity: a significant destruction of infrastructure in the East and traditional economic relations, the extension of limitations in fiscal and monetary areas, the maintenance of currency and price instability and the like. At the same time, it emphasised on the prospects of the development of Ukraine's economy in 2015 would largely depend on the ability of the government to initiate positive structural reforms, introduce pivotal innovations. This is in connection with the anticipation of the substantial activation of the investment process as the response of the business environment to successful reforms.

However, unfortunately, **Ukrainian economic reforms proved to be much complicated** both through both unfavourable external circumstances (armed conflict in the east of the country, extremely aggressive introduction by the Russian Federation diverse trade restrictions against Ukraine), or for internal reasons, principally, bitter disputes between leading political forces concerning ways of economic reforming, as well as the absence of a marked progress in overcoming corruption and judicial reform.

As a result – **the pace of the reforms turned out to be insufficient for the prevention of structural disparities development, political business risks increased, uncertainty among market participants intensified**.

Along with that, some expectations of positive changes were realised. Ukraine continue to cooperate with the IMF and other international financial institutions (IFI), which allowed to evade default (through restructuring a significant part of external debt), maintain foreign-exchange reserves, end up with the overdependence on Russian markets and Russian energy supplies, somewhat expand economic presence in new to Ukraine markets. The state budget, as it was predicted, showed a tendency to balance, from the second half year the elements of financial decentralisation became evident. In Ukraine, administrative pressure on business was slightly eased, and the country moved up in a number of international ratings.

Economic results of 2015

Ukraine's economy Ukraine throughout 2015 experienced a deep crisis, with a tendency towards deepening recession, and it discontinued only at the end of the year. Due to a considerable delay at the start of reform in 2014 and their insufficient rate in 2015, economic destruction processes prevailed over the processes of creating the new ones, more efficient economic structures.

Real sector. The production performance indicators throughout the I-III quarters were degrading, albeit at a slower rate, than it was observed in the first half year.[94] Thus, over the period of three quarters the industrial production declined by 6.6 % (decline for the first half year – 10.5 %), agricultural centre – by 5.3 % (9.3 %), construction – by 22.8 % (28.3 %), turnover of goods – by 10.5 % (17.7 %), retail trade – by 22.3 % (24.7 %). According to the Accounting Chamber of Ukraine, the decline of the real GDP made up 13 %. Considering the dynamics of certain sectors (and their expected further improvement), we estimate, based on the results of 2015, that the real GDP will decrease on 10-11 %. These changes in measures give reason to talk of **the start of the transition of Ukraine's economy from the decline stage to the depression stage**.

The economic dynamics in 2015 remained reasonably plural in a local profile. The serious drop in production is observed in regions, where military operations are in progress (Donetsk and Luhansk regions) and in the surrounding areas (Dnipropetrovsk, Zaporizhia, Kharkiv regions), caused by infrastructure and economic relations destruction, loss of traditional markets. Although in the second half-year the intensity of the conflict in Donbas has slightly decreased, the high risks of the renewed escalation restrict the process of creating framework conditions for the economic activity in these areas, not to mention investments, necessary for the economic recovery.

The first half year was marked with the acceleration of inflation development, primarily due to double (against the US dollar) hryvnia devaluation and soaring prices for housing and utility services (respective price index reached 230 %). During the first half year the official consumer price index increased by nearly 41 %. Although inflationary shock was eased in the second half year, the annual inflation rate will reach, according to the estimates of the Razumkov Centre, 47-48 %. It should be stated that though the National Bank of Ukraine announced transition to inflation targeting policy (focused on the consistent disinflation), the effectiveness of this police remains extremely low, generating lack of public's credibility to the ability of the NBU to ensure purchasing power of the unit on national currency.

[94] Statistical indicators of 2015 are given primarily as of the end of the third quarter and can provide not exactly accurate information on possible final quantitative results of the year.

A sharp decrease, in a down economy, of the real wealth level causes adverse changes in the market demand structure, when practically all the obtainable resources – of both households and public sector – are consumed at the level of 90 % GDP in 2014-2015. This marks dramatic curtailing of the investment potential, as the necessary savings are being minimised. Thus, if the equity contribution in the GDP structure made up 15 % in 2014, in 2015 dropped to 12 %.

Investments and financial results. The capital investment funding in 2015 was provided basically at the enterprises' sole cost (69 % of their total volume), bank financing made up 9 %, and foreign investors costs – only 4 %. Such conditions make it impossible to make structural adjustments and encourage innovations to potentially promising fields of economy. At the same time, the investments in the agricultural sector greatly increased by 18 % compared to 2014 (while in industry they decreased by 22 %). This slightly reduced the general decline of investments in economy at large, at the expense of **intensifying deindustrialisation** though.

The financial performance of Ukrainian enterprises continued to deteriorate. According to the results of the I–III quarters in 2015, the loss incurred by enterprises was 184 billion UAH against 168 billion UAH for the same period in 2014. However, the proportion of unprofitable enterprises in their total number decreased by more than 44 % to 40 %, which is to say that **the financial crisis of enterprises stopped to spread, but did not stop to deepen.**

The condition of the financial sector of economy remained as tight as before, especially in its banking segment. Non-transparent and controversial policy of the NBU pertaining to banking regulations (the number of active banks fall by almost one third), as well as the bankruptcy of several banks did not lead to the banking sector recovery, but resulted in the public's disbelief in the ability to save their financial resources from devaluation and losses.

Amid the crisis of the credibility to banks the attempts to stop the flight of funds from the banking system. Thus, the deposits of the population for three quarters in 2015 declined by 16 % (in foreign currency – by 27 %), and respectively the scope of the population lending also decreased by 15 %. The volume of economic agent lending by banks for January–October 2015 decreased by more than 13 %. Although with the assistance of international financial institutions some efforts regarding the maintenance of small and medium-sized business (SMB) have been made, they were rather symbolic.

Public finances. Throughout 2015, there was **certain improvement of specified rates** of public finances because of a considerable inflation of taxable base. Thus, the overall income of the consolidated budget of Ukraine for three quarters in 2015 was 384 billion UAH (by 13 billion UAH more "planned" figures), which is by 47 % in excess of the corresponding number in 2014. However, in light of inflation rate 47-49 %, the actual public revenues did not grow.

In addition, due to the lack of adequate indexation of public expenditure pursuant to the rate of hryvnia devaluation, there was for the first time in recent years that positive public finance balance: for nine months in 2015, the state budget was executed with the proficit of 8.8 billion UAH (with a planned annual deficit – 78 billion UAH). But this "proficit" does not cover government's liability owed to business on VAT recovery (at the beginning of November – 15 billion UAH).

The characteristic feature of 2015 was the depletion of resources of domestic public borrowing (domestic government loan bonds): the amount of new bonds (as of the end of November – 90 billion UAH) was essentially lower than the amounts of payment under expensive bonds of previous years (repaid at the amount 135 billion UAH), which is the result of the wrong borrowing policy in prior years.

External sector of the economy. The year of 2015 was apparently the one of unprecedented decrease in trade in the history of Ukraine: for 10 months in 2015, the export of goods decreased by 33 %, the import – by 35 %. Especially dramatic was the decrease in trade with Russia under the conditions of "hybrid warfare": the export of goods decreased by 55 %, and the import – by 42 %. As a result, the share of the Russian Federation in the total merchandise exports of Ukraine decreased to 12.0 % (in 2014 – 18.2 %), import – to 20.0 % (23.3 %).

At the same time, Ukraine failed to diligently take advantage of the Association Agreement with the EU and unilateral preferences of access to its market provided by the EU. Although the EU became the biggest trading partner of Ukraine (nearly 31.3 % of the external turnover of Ukrainian goods), however, for 10 months in 2015, the export of goods decreased by 32 % compared to the same period in 2014. This is indicative of essential structural restrictions for the presence of Ukraine on the most promising markets for it, poor international competitiveness, which cannot be compensated solely by tariff preferences.

Negative processes also spread on the flow of direct foreign investment (DFI): for 9 months in 2015 the DFI flow balance turned out to be negative – over 2 billion US dollars. Significant exchange losses of foreign investors, along with other investment risks posed additional challenges in terms of performing necessary structural adjustments in Ukrainian economy. In general, the DFI, accumulated in the form of equity share capital, into Ukrainian economy is about 44 billion US dollars. This is only $1, 000 in reliance to one person – one of the worse results in Europe.

Monetary and exchange rate policy. The NBU monetary policy in 2015 was distinctively restrictive. Thus, from the beginning of the year to the end of November the money supply increased by only 1.6 %, and the monetary base instead decreased by 1.7 %. In terms of high inflation, this means a significant reduction of real cash balances, and thus, essentially restricting real sector lending and de facto blocking its structural transformation. Such NBU policy, allegedly aimed at eliminating its most acute forms of monetary imbalances, in fact contributes to long economic depression of Ukraine.

This restrictive policy was largely caused by failed hryvnia devaluation (from 15.7 UAH/1 US dollar at the beginning of January to 27.8 UAH/1 US dollar at the end of February 2015 with further gradual lull of fluctuations at the level of 22-24 UAH/1 US dollar). The devaluation was an important part of galloping inflation (and due to feedback effect – the acceleration of dollarization), sharp fall in hryvnia purchasing power, relative gain of external debt service load. Thus, Ukraine failed to make the best use of national currency devaluation for the export increase, due to production dislocation (because of military aggression and trade war with Russia) and due to slow rate of institutional changes in the market environment, hindering domestic business competitiveness in strengthening.

External debts and international reserves. Throughout 2015, Ukraine's foreign debt was practically stabilised: for the first half year the gross external debt increased by only $0.7 billion to $127.0 billion; foreign national debt increased by $3.0 billion to $35.9 billion. However, under the conditions of a considerable fall of Ukraine's GDP dollar equivalent, relative indicators of external debt essentially deteriorated. Thus, the foreign national debt increased from 40 % GDP at the beginning of 2014 to 95 % GDP at the end of 2015. This means a substantial limitation of external debt service for Ukrainian weakened economy.

In this context, an important event was the agreement on external public debt reorganisation before main private creditors, considering, in particular the 20 % remission of $18 billion ($3.6 billion) debt, liable for reorganisation, deferred payment of the essential part of the "renewed" debt for the period of 2019-2027.

The price for this "concession" of creditors is the increase of average interest rate from 7.22 % to 7.75 % and, specifically, the introduction of the so-called "Value recovery instrument (VRI)" that correlates the amount of payments for repackaged debts and economic growth rate of Ukraine's economy in the future.[95]

Notwithstanding, under reorganisation, Ukraine's burdensome long-term liabilities, in short- and medium-term periods the reorganisation serves as an essential part of macroeconomic and financial reinforcement of the country due to the ability to increase gross reserves, the extent of which is still low (the external public debt and the NBU debt, taken together, four times exceed gross reserves). The reorganisation allowed to evade default (and to avert adverse effects on the position of the country in international financial markets and capital markets), as well as to timely and fully pay off foreign liabilities.

Economic institutional reforms

The year of 2015 was marked with certain intensification of reforms, aimed at improving the quality of market institutions.

Deregulation and entrepreneurial development. The achievements of 2015 (according to *the Doing Business 2015*) should include the introduction of new mechanisms allowing to essentially shorten time required for the start of new business (three times – from 21 to 7 hours) and property registration, cancellation of a number of licenses and permits, certain progress in the reform of regulatory agencies and restriction of business audits.[96] The adaptation to the UE technical regulations accelerated, and the national accreditation authority was recognised by the EU at the level, required to sign the agreement on mutual recognition of technical regulation systems.

State ownership management. The financial statement standards of state-owned enterprises were intensified (about 150 largest enterprises have to undergo audit attracting other authoritative audit firms). It was planned to corporatize, in the near future, about 90 big state-owned enterprises, which should enhance management liability and their financial results. The Verkhovna Rada of Ukraine still considers the bill concerning an essential reduction of the list of state-owned enterprises, unliable for privatisation. The privatisation process during 2015 was suspended.

Public procurements. Legal framework was formed for significant reforms of the State Procurement System and its adjustment in accordance with the international standards, in part to overcome corruption. The prerequisites were laid down for the acceleration of electronisation of public procurements.

[95] Thus, starting in 2024 with GDP growth rate from 3 % to 4 % Ukraine will pay creditors 15 % of the growth above 3 %, and at the rate above 4 % – 40 % of the growth.

[96] *Doing Business. Ukraine*. – The World Bank, *http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/*.

By the example of the pilot project ProZorro,[97] implemented since February 2015, it is already possible to estimate the first results. Owing to the corruption element reduction and increased competition the country managed to save about 0.5 billion UAH or 12-18 % of the transaction volume. New "rules of the game" with the use of the system ProZorro will spread on a national scale. Thus, from 1 April 2016, the central executive body procurement, and from 1 January 2017, the procurements of public institutions (including hospitals, kindergartens, schools) will be implemented via the electronic system with the amount of 50, 000 UAH.

In November 2015, Ukraine succeeded in the negotiation process on the accession to the WTO Government Procurement Agreement, which fully harmonizes the relevant Ukrainian system with the international law and opens the way for Ukraine to participate in international tenders in this sphere. In addition, Ukrainian companies gain access to the public procurement market abroad with the overall volume of $1.7 trillion.[98]

Tax reform. Dozens of bills on amendments to the Tax Code have been made and are under consideration of the Verkhovna Rada of Ukraine (in a part of tax burden reduction and tax administration improvement), however, only a small number of them found agreed solution, which is reflected in the legislation.

Thus, on 24 December 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the law "On amendments to the Tax Code and certain legislative acts concerning balancing budgetary receipts in 2016", according to which changes in a facilitated taxation system have been made, the unified basic rate of individual income tax was introduced, the unified social tax was reduced and the like. On the basis of innovation on 25 December 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine passed the law "Concerning State Budget for 2016", which, according to the expectation of the government, should stabilize macroeconomic environment and reduce tax burden in Ukraine.

At the same time, the government adopted the law concerning the improvement of control over transfer pricing, brought into conformity with the OECD principles, and worked out the Review strategy of the effective Convention for the avoidance of double taxation for the purpose of harmonisation with the OECD model convention. In this context, it stands to mention the signing in December 2015 the Protocol to amend the Convention between the Government of Ukraine and the Government of the Republic of Cyprus for the avoidance of double taxation and tax evasion prevention concerning income tax, shutting one of the most important tax evasion passes in Ukraine.

Financial sector reform. The government examined the biggest bank against financial stability, and thus completing the first stage of recapitalisation of the banking system of Ukraine (however, an essential part of the biggest banks met the requirements to capitalize). In addition, the government passed the laws on improving corporate management in banks, protecting rights of minority shareholders and investors, promoting capitalisation and restructuring of banks, strengthening responsibility of bank-related parties, etc.[99]

Protecting the rights of investors. On April 7, 2015 the Law "On amendments to some Legislative Acts of Ukraine on the Protection of Investors" was adopted. Its performance not only strengthen the responsibility of executives governmental entities and improve the protection of the interests of shareholders, but it also will ensure adaptation Ukraine's legislation to EU legislation in part of investor protection, improve the investment climate and image of Ukraine.

Reforms in other sectors:

- the procedures of creating and functioning of industrial park were facilitated, which is important in terms of encouraging technological progress in the country;
- Ukraine acceded to the WTO Trade Facilitation Agreement, allowing to reduce financial costs and time to perform trading procedures, improve their transparency and level down corruption, introduce advanced trading technologies;
- the government improved the system of measures, intended to develop public private partnership and encourage investments to Ukraine; specifically pertaining to removing regulatory barriers to the development of partnership, as well as to establish efficient cooperation mechanisms between the state and territorial communities and private partners.

However, it should be noted that the effect of the specified institutional innovations can be instantaneous and requires relevant organisational, informational and personnel (training and retraining) resources, as well as particular measure financing.

---

[97] ProZorro – a pilot project of the public procurement electronic system allowing the State to effect online sales. – *http://prozorro.org/*.

[98] 5 reforms that change Ukraine. – *http://ukr.segodnya.ua/ukraine/5-reform-kotorye-menyayut-ukrainu-681350.html.*

[99] See, in particular: The Verkhovna Rada adopted a law that increases protection of minority investors. – *http://www.slideshare.net/Easy_Business/presentation-investor-rights-law-2015-v3*.

The Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Liability of Bank-related Persons", which came into force on 8 March 2015, significantly expands the list of bank-related persons, that would significantly restrict unlawful impact of bank activities, and also establishes civil, administrative and criminal liability of bank-related persons. However, this Law should rather be considered as the first step in combating non-transparent ownership structure of Ukrainian banks and bank owners' abuses by using bank-related persons. – See: New banking legislation: transparent ownership structure and increased responsibilities of related persons. Site of Sayenko Kharenko – *http://www.sk.ua/ua/news/2775*.

ENERGY SECTOR

Ukrainian energy sector in 2015 was under the powerful influence of the conflict in eastern Ukraine and Russian-Ukrainian crisis. Therefore, country has begun energy sector reforming, executing important steps in the energy sources diversification, contributing realization to last year's optimistic forecasts.

Against the constant backdrop of the blackmail from PJSC Gazprom, NJSC Naftogaz Ukraine was forced to replace Russian gas. As a result, Ukraine has significantly increased reverse gas supplies form the EU and before 2015–2016 heating season was able to accumulate sufficient amount of gas in underground storage facilities (about 17 bln m^3).

Through reverse supply from the EU, the share of Russian gas in total imports has decreased from 100 % in 2012 to about 30 % in 2015. Russian natural gas import decrease also contributed to more efficient use of resources,[100] there was a significant reduction in consumption by 20 % in 2015 to 34 bln m3 compared with 2014.

The most important 2015 year events in the gas sector of Ukraine were the following:

- **Agreement signature on 19 January 2015 between NJSC "Naftogaz Ukraine" and Polish Gaz-System SA** for building interconnector will access Ukraine to the European gas market via the Interconnector System (Poland-Germany, Poland-Slovakia, Poland and the Czech Republic, Poland-Lithuania);
- **Adoption of 7 April 2015 the Law "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Strengthening the Transparency of the Extractive Industries in Ukraine",** which was worked out to increase the transparency of extractive industries, the implementation of international accounting standards, the advancing of natural resources management, improving the investment climate;
- **Adoption on 9 April 2015 of the law "On Natural Gas Market", fully complying with the provisions of the Third Energy Package of the EU.** It became the basis to further implementation of reforms in creation a competitive and transparent market and integration of Ukraine's gas transit system (GTS) into EU's gas network. But in order to fully implement the law over thirty legislation acts of second and third levels still need to be adopted.
- **Agreement signature on 29 May 2015 between PJSC "Ukrtransgaz" and Hungarian operator of GTS FGSZ for interconnection all pipelines crossing the border** *(Interconnection Agreement)*. Interconnection Agreement is the only legal basis for cooperation of GTS operators of member countries of the Energy Community.

An important step in the formation of a national energy policy was the development by the Razumkov Centre and the National Institute for Strategic Studies with the participation of leading international organizations of the "New Energy Strategy of Ukraine: safety, energy efficiency, competition" (NES, under consideration of the Ministryof Energy and Coal Industry). It defines goals, objectives and mechanisms for their implementation to derive energy sector to a new qualitative level. First of all, NES relates to the problems of energy security in terms of survival of the state in the circumstances of external aggression with the use of armed forces as well as non-military influences, offers mechanisms of transformational nature through the 2020 and identifies strategic benchmarks to the 2035.

The main objective of the energy development according to NES project is the energy security and transition to energy-efficient use and energy consumption with the introduction of innovative technologies. Developing NES, the long-term strategic goal was taken into account - raising the country to the level of energy self-sufficiency in the future to the 2035. For the first time the draft Energy Strategy of Ukraine was formed not on the sectoral principle but with the use of program-target method without the influence of lobbying groups.

2015 was also successful in the power sector.

Along with the signing in 2014 by Ukraine the Contract with the Westinghouse (USA) on supply for Ukrainian nuclear reactors,[101] the company offered Ukraine to build a nuclear fuel plant for nuclear fuel production, which will significantly minimize the state budget expenses and to resolve issues of critical energy dependence of Ukraine from Russian nuclear fuel deliveries.

[100] It should be understood that the only possible option for reducing the risks from energy shortfall are energy saving measures. Well-coordinated work on energy saving at enterprises and households will allow the go through the winter, and to ensure energy independence of Ukraine. Today the most important fuel is – energy efficiency: amount of energy saved by improving its use efficiency will be bigger than the amount of energy provided by any other source.

[101] At the moment Westinghouse's fuel is used at one electrical power unit of South-Ukrainian NPP. Meantime all possibilities to use it at the Zaporizhzhia nuclear power plant are considered. At the same time, a full transition to American fuel is possible should the country become fully economically stable as a prerequisite of "reorientation" of other electrical power units on American resource is money and time.

An important step was the signing on 26 January 2015 in Brussels by NNEGC "Energoatom" and Holtec International (USA) Additional Agreement to the Contract for construction in Ukraine centralized storage for spent nuclear fuel (CSSNF). This event is an important step towards improving sustainability and economic efficiency of the nuclear industry of Ukraine.[102]

Based on this document, design and construction of the storage will be done by NNEG Energoatom, while the supply of specialized equipment and technology for the dry storage of spent nuclear fuel (SNF) and its transportation by Holtec.[103] The construction of its own storage will lead to significant cost savings of the company and increase employment of the ChNPP personnel in the exclusion zone, promote social development and altogether facilitate economic recovery of the area.

Additional achievement in the power sector was Memorandum on the Project "Energy Bridge: Ukraine – the European Union" fulfilment, signed on 17 March 2015 by NNEG Energoatom and Polish company *Polenergia International*, which aims at commissioning 750 kV overhead line Khmelnitsky NPP (KNPP) – Rzeszów (Poland) and raise investments in completion of power units KNPP Nos. 3, 4. Project implementation period – up to year 2021.

The latest positive development of this year was the introduction on 21 December 2015 the overhead power line "Rovno NPP – KYIV substation", which is aimed to strengthen the energy independence of Ukraine, and what is more to eliminate the shortage of power capacities in the Kiev region (the line will allow to increase Kyiv power hub capacity by 700 MW, provided by Rivne NPP). The line will increase the percentage of nuclear power generation, and therefore reduce the amount of heat generation and scarce coal combustion.

Among negative developments in 2015 in the energy sector is natural gas extraction reduction in Ukraine by about 2 % due to unreasonable increase of rent rates in 2014–2015.

Still there are problems with anthracite coal supplies to Ukrainian thermal power plants due to the fact that its deposits are located in the areas being beyond the control of Ukraine.[104]

> In particular, due to reduced domestic production of coal in 2015 approximately by 40 % compared to 2014, due to the military operations in the Donbas, Ukraine was forced to increase its imports from Russia and the territories being beyond the control of Ukraine in the Donetsk and Luhansk regions.
>
> Minimizing the deliveries from the above mention areas through a gradual replacement of anthracite coal with gas coal, own fuel output increase, diversification of supply sources and dynamic implementation of projects on energy saving and energy efficiency should be classified as a strategic component of the struggle for attaining sovereignty. However, the Government Energy Group, despite all the possibilities of getting freedom from the Russian or occupied territories of Donbas coal supplies dependence, failed to do it.

As a result, Ukraine has started 2015–2016 heating season with a significant shortage of coal, which led to increased energy leverage over it by the Russian Federation. Due to this factor the political effects of the termination of electricity supply from Ukraine to the Crimea in late November 2015, were largely weakened.[105]

In December 2015, there was a reunification of the Crimea energy system with Russia one using supply cables for total capacity of 400 MW, which significantly weakened the energy dependence of the peninsula from mainland Ukraine. However, due to the necessity of reconstruction of power lines and creation of its own generation, the Crimea will suffer from power shortages up to 2018. Based on preliminary energy balance forecast for 2016 of Ministry of Energy and Coal Mining of Ukraine the supply of electricity to the peninsula is established in the amount of 5.72 billion KWh.[106]

However, the final decision on this should be exclusively made by the NSDC and only if Russian Federation agrees to state that the Crimea is an integral part of Ukraine and to accept a number of political interests of Ukraine in the new Contract.

[102] Storage will not have a negative impact on the environment because of so-called "dry" technology use: the spent fuel is stored in the inert gas media in the double-walled stainless steel containers to be loaded into the protective concrete modules.

[103] The agreement includes American company design of equipment for dry storage and transportation of spent nuclear fuel and commissioning of designed technologies. It is assumed that during 2015–2017 design and construction of storage facilities, supply of equipment and technologies and storage commissioning by Holtec will be done. By the end of 2020, Holtec will deliver 94 storage systems under CSSNF, and its subsequent manufacture will take place in Ukraine.

[104] Coal mining reduction in the Donbas region, damage and destruction of mine fund, capture by the terrorists of mines, deliberate destruction of rail infrastructure led to the breakdown of the manufacture chain "coal-electricity" and insufficient coal stocks at the thermal power plants.

[105] Electricity supply stoppage to the Crimea was initiated in November 2015 by the Mejlis of the Crimean Tatar People in order to suspend repressions to its representatives in the annexed Crimea.

[106] Ministry of Energy has decided to continue energy supplies to the annexed Crimea – Ukrainian news, dd. 28 December 2015, *http://ukranews.com/news/194411.Minenergo-reshilo-prodolzhat-postavki-elektroenergii-v-anneksirovanniy-Krim.uk*.

SOCIAL SECTOR

In 2015, a social sphere of Ukraine, as well as economy, was in a crisis state. Main reasons for this crisis are coming from inside the country, as well as from external sources. Internal underlying conditions include authority actions, in the first place, in the following issues: taxation, pay and pension pegging, restriction of citizens' access to bank deposits that led to citizen income and consumption level lowering.

Main social indices[107]

In 2015, budget expenditures for social protection needs were equal to 22.04 % (comparing to 20.9 % in 2011, and 28.7 % in 2013). Portion of social sphere expenditures in the budget for 2015 was decreased to 58.2 % versus 65.4 % in 2014.

Unemployment level among those of active working age is equal to 9.6 % (1.7 mln people.) Unemployment level among youth aged up to 25 years remains twice as high than in the country – 21.3 %. Employment opportunities are restricted in all the regions: employers need twice as little employees comparing to 2013. Load indicator for one free working position is equal to 10.2 persons (in June 2013, it was 5.9 persons per one vacancy. Nevertheless, taking in account a complex political and social-economical situation in the country, indices' growth rates in the labour market are not critical.[108]

High inflation level led to a substantial reduction in real income, which decreased by 22.7 % (comparing to the similar period in 2014). Population income reduction together with a high inflation level caused a significant lowering of current people's consumption level. Fall of the living standards was the most painful for the poorest population stratums, which traditionally spend most of the current income for nutrition needs (spending for food among low-income groups raised up to 70 %.) Throughout the year 2015 food and non-food product groups rose in price on average for 30–40 %.

Legislative freezing of minimal standards led to slowing-down of the nominal pay growth. Degradation of the social protection is clearly shown by Kaitz index,[109] which decreased in September, 2015 to the level of 31.7 % versus 35 % in September, 2014. Main reasons for index lowering are non-changed social standards along with growth of a nominal average pay from 3,455 UAH ($150) to 4,343 UAH ($180). Minimum subsistence level for active working force and minimal pay was increased by 13 % and is equal to 1,378 UAH ($57). Minimal pension is equal to 1,074 UAH ($47). Negative effect from lowering a real pay is enhanced by increased debt on its payment, which was equal to 1.908 billion UAH as at the 1st of October, 2015 (69.7 % of this debt is formed by economically active companies – 1.330 billion).

State of solution for the main social problems

Sudden rise of municipal services tariffs led to an increased number of subsidy receivers (in 3.8 times comparing to 2014). The government tried to improve the mechanism of its calculation.

> Subsidies for compensation of municipal services payments were appointed to 17.7 % of households (3.2 mln), which is equal to 89.3 % from a total quantity of households applied for subsidies. Average level of appointed subsidy for one household was equal to 143.8 UAH ($6). However, such type of compensation will hardly save from a debt growth. Thus, debts for natural gas consumption for the first half of 2015 increased in 2.2 times comparing to 2014. Debts for public and utilities services payment, including debts for electricity, are equal approximately to 13 billion UAH.

State of the social insurance system is almost critical. A quantity of insured persons, for whom a unified payment for obligatory state social insurance is paid (as per the information from the State Pension Fund of Ukraine), was equal only to 10.3 mln of people in 2015, compared to September 2014, and decreased for 1.0 mln of people. Pension Fund budget for the year 2015 was passed with a deficit of 19.0 billion UAH (1 % of GDP) versus 17.1 billion UAH in 2014. Ukrainian State Budget grants for payment of pensions, bonuses and augmentations to pensions as per various pension programs are equal to 61.7 billion UAH.

[107] In this subsection, indices for the 9 months of 2015 are given and compared with the corresponding indices for 2014, unless otherwise is indicated.

[108] Unemployment level in Ukraine stays lower than in EU countries, where it is was equal to 11 % (in particular, in Greece and Spain, correspondingly, 27 %, in Croatia and Cyprus – 17 %, in Portugal – 16 %, in Slovakia – 14 %, in Ireland and Bulgaria – 13 %).

[109] Kaitz index is a relationship between a minimal pay and an average pay for one staff member.In Western Europe countries this index is used as one of indices that show efficiency of poverty overcoming. Index value, recommended by the International Labour Organisation (ILO), is equal to 50 %, while EU recommends 60 %. In developed industrial countries Kaitz index varies in the range between 48 and 62 %.

Situation with internally displaced persons (IDPs)

As of the end of November 2015, Labour and social protection administration registered more than 1.6 million of IDPs, approximately 20, 000 – from Crimea. That is, about 2 % of all population of Ukraine are internally displaced persons (pensioners account for about 60 % of IDPs). The most difficult situation (besides city of Kyiv) is observed in the regions, which are the closest ones to the ATO zone (more than 80 % of all IDPs).[110] About 600, 000 of families applied for pecuniary aid; 560, 000 of these families received such aid. The total amount of financial aid transferred to recipients is equal to 2.84 billion UAH. As per UN High Commissioner for Refugees data, 5 million people need immediate humanitarian aid. IDPs from the ATO zone increase loading on the regional labour markets and raise the competition for working positions. Since only a small amount of IDPs can be officially employed, it also additionally burdens social insurance funds. Only 61.2 thousand of IDPs applied to the State Employment Service of Ukraine seeking aid in employment, but only 16,6 thousand of such citizens could receive jobs. In November 2014, social payments for those citizens, who lived in the ATO zone, were stopped (now there live about 1,2 million of pensioners[111]). Despite the decision of the Ukraine's Higher Administrative Court[112] about unfreezing of wages, pensions and social payments to Donbas residents, who live on the territories, which are temporarily not controlled by Ukraine, these payments were not restored.[113]

Status of reform implementation

Reforms in the social sphere were realised according to the Coalition Agreement[114] and the Program of Government activity,[115] which envisaged changes in the pension system, social insurance system, benefit system and reforms in the health care system. To improve a financial state of the Ukrainian Pension Fund it was necessary to make a set of unpopular steps, most of which were connected with savings on existent funds expenditures. An experiment with lowering the Unified social tax rate is still goes on. Its aim is to unshadow wages. At the same time, the most powerful resource for stimulating enterprises to "disclose" all salary amount is not the Unified social tax rate, but affordability of credits, fulfilment of state obligations regarding tax relationships, efficiency of state control function, juridical branch activity.

To improve social insurance management, to legalize salary and employment there were envisaged certain administrative changes of functions, which were fulfilled by separate funds of social insurance system[116]. But these changes will be not complete, until reforms are implemented in all social insurance authorities and legislation unification is conducted in this sphere. The Government approved changes to the Order of benefit provision based on professional qualification. According to this Order, during allocation of a benefit they will take in consideration not only the income of a person seeking a benefit, but also the income of all his/her family. There were eliminated benefits for members of Rada, judges, public prosecutors, other officials and introduced a mechanism for determination a right for benefits, taking in consideration the income of a person.[117] When income was taken into account, about 30 % of persons enjoying privileges lost their right for benefits. As a base there was adopted the draft of the Labour Code, which envisages a complex approach in solving social and working issues and is aimed to adapt Ukrainian labour regulations to the European Social Charter (revised) and other international legal regulations Emre Can.[118] At the same time, a new version of Code of laws about labour is evaluated

[110] Since the process of maintaining a centralised registration system is still not finished, a real number of IDPs inside the country is unknown and could be bigger. OSCE supposes that quantity of IDPs is twice or even three times exceeds the official data, which take in consideration only those, who registered in corresponding regional services.

[111] An array of international organisations, including an executive body of the EU, European Commission, UN Mission for Human Rights, International Organisation for Human Rights Protection Amnesty International express anxiety regarding Ukrainian power decisions about prolonged stoppage of social payments to Donbas residents on the territory under the control of combatants.

[112] The first chamber of the Ukraine's Higher Administrative Court recognised a decree of the Cabinet of Ministers about making social payments in Donbas only on the territories, controlled by the Ukrainian government, as a non valid one. The decree described the procedure of such payments. The Ukraine's Higher Administrative Court's decree dd. 16 October 2015. – Ukraine's Higher Administrative Court's site, *http://www.vasu.gov.ua/*.

[113] As per the information from the Ministry of Social Policy, social payments for residents of those territories are credited, but it is possible to receive them only on territories under Kyiv control.

[114] Coalition Agreement of deputy fractions "European Ukraine" dd. 27 November 2014, Verkhovna Rada of Ukraine, VIII convocation. – site of the Verkhovna Rada of Ukraine, *http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15*

[115] Decision of the Verkhovna Rada of Ukraine No. 26-VIII dd. 11th of December 2014. About the Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine activity.– site of the Verkhovna Rada of Ukraine, *http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/26-19*.

[116] The law of Ukraine "About Insertion of Changes to Some Legislative Regulations of Ukraine Regarding Reforms in Obligatory State Social Insurance and Legalisation of Labour Payment Fund" No. 77-VIII, dd. 28th of December 2014, envisaged the creation of the Social Insurance Fund of Ukraine by means of uniting two out of four currently acting social insurance funds – Social Insurance Fund for accidents at production facilities and for professional deceases and Social Insurance Fund for temporarily working capacity loss.

[117] The Law of Ukraine "About Insertion of Changes and Recognition Some Legislation Acts as Those, Which Lost Validity", Redaction dd. 10 April 2015. – Verkhovna Rada of Ukraine site, *http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/76-19*.

[118] The Law of Ukraine "About Inserting Changes to the Ukrainian Code of Laws about Labour (regarding harmonisation of legislation in the sphere of discrimination prevention and counteraction with European Union law)", No. 785-VIII dd. 12 November 2015.

ambiguously, since it envisages introduction of novels, which contradict the main postulates of the labour law, show the reduction of guaranteed labour rights for employees that increases the risk of final acquisition by a domestic labour market the features of the "employer market".[119]

A proposed National Strategy for reforms in the Ukrainian health care system for the period 2015–2020,[120] there was developed a draft of the National plan of measures for implementing the program "Health-2020: European policy fundamentals to support state and society actions in favour of health and well-being" regarding non-infection diseases till 2020".[121] The aim of reforms in the health care system is declared as follows: to create a modern health care system, to provide affordable and quality services.[122]

Deregulation of a pharmacy market and increased level of transparency in state purchases, in particular, simplified registration, introduction of subvention mechanism for the region to finance health care system, cancellation of licenses for pharmacological ingredient import could be considered as a positive sign. Although, a significant effect of demonopolisation is yet not reached. Nevertheless, changes ensure implementation of some EU Directives within the framework of the Agreement about association. There was realised a set of measures aimed to implement the Agreement about association with EU, in particular, there was approved the Plan of measures regarding fulfilment of principles listed in the European Social Charter (revised) for 2015–2019, ratified the International Labour Organisation Convention about main targets and social policy standards No. 117.[123] The Minister of Social Policy of Ukraine[124] was empowered to sign the European Code of social support, which establishes standard for social protection and social support for citizens of the states, which signed the Code.

HUMANITARIAN POLICY

In the forecasts for 2015 in the humanitarian policy sphere Razumkov Centre experts expressed disquiet regarding lack of conceptual principles for the state humanitarian policy. Unfortunately, the object field and principles of the state humanitarian policy are still not defined at system level. Policy's character is still fragmentary and too much dependent from political views of managing persons in the specific authorities.

Humanitarian policy concerns production spheres and stimulation of senses, symbols, social myths, etc. and lies in their ordering, transformation to a certain system of values and ideology. A special feature of the humanitarian policy is taking in consideration of so-called sensitive spheres of people's life, in particular, national and religious feelings, language issues and social-cultural orientations (cultural identity). The state humanitarian policy, defined in such a way, is a necessary component for construction and development of the state, ensuring unity and stability in the society, and is done, first of all, through the institutes of education, culture and mass communication.

During 2015, the situation in the sphere of the state humanitarian policy, from the point of view of its definiteness, did not undergo substantial changes, comparing to the last year. Like earlier, there is no legal act to clearly define namely the field of the humanitarian policy and to determine its conceptual principles[125] – despite the fact that "development and realisation of the Strategy for the Ukrainian humanitarian policy" was envisaged by *the Government activity program for 2015* and was announced by the Vice-prime-minister for the humanitarian issues – Minister of Culture.

However, as judged from the *Plan of measures to fulfil the Program of the Ukrainian Cabinet of Ministry activity and Steady development strategy "Ukraine 2020" in 2015*, where it was envisaged that this Strategy is to be developed by, besides the Ministry of Culture and the Ministry of Education and Science, also by the Ministry of the Social Policy and the Ministry of Health Care, at the state level, the humanitarian policy is still treated more like social policy or the one united with it.[126]

At the same time, in 2015, there were made certain steps, which should be referred to the humanitarian policy, since they directly pertain to the ideological basis of the state construction and society development.

[119] Thus, Ukrainian risk to lose the right for eight-hour working day, which is common almost everywhere in Europe. In the new Code draft the duration of the working day could be increased up to 10 hours, with a maximum length – up to 12. A working week can be increased up to 48 hours.

[120] The text of strategy see at Site of Strategic Advisory Group on health care reform in Ukraine: *http://healthsag.org.ua/strategiya/*.

[121] See: "Public information. Draft of the Order by the Cabinet of Ministers of Ukraine "About approval of the National plan of measures to implement and realize principles of the European politics "Health-2020: European policy fundamentals to support state and society actions in favour of health ..." – Site of the Ministry of Health of Ukraine. *http://moz.gov.ua/ua/portal/Pro_20150311_0.html*.

[122] However, some expert are rather sceptical about declared reforms. For example, see: Strategy with a trick. Dzerkalo tyzhnia, 16 January 2015, – *http://gazeta.zn.ua/HEALTH/strategiya-s-fokusom-_.html*.

[123] The Law of Ukraine "About Ratification of the International Labour Organisation Convention about Main targets and Social Policy Standards" No. 692-VIII dd. 16 September 2015 – Site of the Verkhovna Rada of Ukraine, *http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/692-viii*.

[124] The Order of the President of Ukraine No. 819/2015-rp "About empowering P. Rozenko for signing the European Code of social support", 25 December 2015.– *http://www.president.gov.ua/documents/8192015-rp-19686*.

[125] Two drafts of the Humanitarian policy conception (2001 and 2008) are not approved. Humanitarian public council under the President of Ukraine is eliminated.

[126] The plan of measures, approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine №213 dd. 4 March 2015. – site of the Verkhovna Rada of Ukraine, *http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015- %D1 %80*.

First of all, it is necessary to mention "laws about decommunisation", passed on 9 April 2015. In particular, "On the condemnation of Communist and National Socialist (Nazi) totalitarian regimes in Ukraine and prohibition of advocacy of their symbolism"; "On access to Archives of Repressive Agencies of Totalitarian Communist Regime of 1917–1991"; "On Immortalisation of the Victory over Nazism in WWII of 1939–1945" and "On the Legal Status and Commemoration of Participants in the Struggle for Independence of Ukraine in the XXth Century" (became effective on 21 May 2015).

Laws about decommunisation had to, even with a great delay, start a process of liberation a social humanitarian sphere from dogmatic soviet ideology, overcoming soviet legacy of the politically engaged historical memory and to indicate direction for forming ideology of state and society construction and development in the independent Ukraine.

Taking in consideration all positive meaning from the validation of the indicated laws, it is necessary to mention certain problem moments connected with them, which can complicate their realisation and cause misunderstanding in the society.

First of all, laws are actually concentrated on one issue – urgent removal of the monuments and geographical names, connected with Soviet past of the Ukrainian territories, from the information space (prohibition of certain ideas, events, and figures propaganda), as well as from physical environment (removal of monuments, memorial plaques, renaming of towns, streets, facilities[127]). That is, the first part of the decommunisation task is fulfilled: elimination from the social discourse (mainly from the political discourse) of the Soviet ideologemes, symbols and senses (including the senses connected with historical process, past and future perspective). However, the second part of the decommunisation task is not done: together with ruining Soviet society ideologemes the system of new ideas, senses, images, social myths is still not proposed. Review of the historical interpretations was not accompanied by the development and advancement of the positive alternative: new conception of the Ukrainian history, developed in the context of the European and world historical processes and deprived of excessive politicisation.

In the above mentioned Plan of measures there was also envisaged the development of the draft of the National report about communism crimes in the Ukraine as historical and legal base to evaluate the crimes from the communist totalitarian regime on the national and international level (till 29 May 2015); development and approval of the Concept for the all-state target national-cultural program of research and popularisation of the Ukrainian history (till 30 May 2015), development of the draft law about principles of the national memory policy (till 15 July 2015). However, these documents are only at the development stage, so, the corresponding laws were approved without taking them into account.

Secondly, laws about decommunisation were approved without preliminary open discussion in the expert environment, society and even in the Parliament.[128] However, in their texts there are notions and formulation, which can be treated arbitrary, and generally do not correspond in full to the recommendation of the European institutions regarding overcoming legacy of totalitarian regimes as the process, which requires not only firmness, but also a well-weighted approach.[129] Remarks to the main law among the laws about decommunisation – to the Law "On the condemnation of Communist and National Socialist (Nazi) totalitarian regimes in Ukraine and prohibition of advocacy of their symbolism", are given in the joint intermediate report of the Venice Commission and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights dd. 18 December 2015. Already on 23 December a draft law "About insertion changes to some legislative acts of Ukraine in the sphere of struggle with propaganda of the communist and national-socialist (Nazi) of the totalitarian regime" (regarding bringing them into correspondence with the European standards)" was introduced to the Verkhovna Rada.[130]

As a result, laws about decommunisation produced an ambiguous reaction in the society (among scientists and human rights activists, as well[131]), and implementation of their statements is complicated by non-acceptance by some citizens, particularly, residents of the South and East, which sometimes gains the form of public confrontations regarding changes of geographical names, removal or, on the contrary, construction of monuments to certain history figures.[132] The situation is complicated due to lack of legislative regulations for the conduction of the

[127] Over 940 geographical names of towns and other settlements are to be renamed. On the site of the National Memory Institute there is a list of 520 names of Soviet figures, toponyms with which are now forbidden to use. Local communities had to decide on renaming till 21 November 2015, and to finish the renaming process by 21 February 2016.

On 29 October 2015, as an addendum to the laws about decommunisation, a draft law "On insertion of changes to the Law of Ukraine "About geographical names" regarding establishment of the geographical names" was introduced to the Parliament, where it is proposed to "prohibit assigning to a geographical object a name, which reflects a direct glorification politics of the period when Ukraine was in the Russian (Moscow) kingdom, Russian Empire in the XIV–XX century". A draft law is introduced to the Agenda of the Verkhovna Rada.

[128] Law drafts were introduced on 6 April and approved on 9 April as per the shorten procedure – for the base and in whole, without possibility to insert changes. At the same time, mentioned earlier *The plan of measures* envisaged "Setting up of the national dialogue to convict repressions, repressive methods and totalitarian practices in the state management and making them impossible in future. Obligatory participation of the society in the national dialogue." Moreover, a note "Draft Act does not need public debate" in the explanatory note to the laws about decommunisation looks very strange.

[129] In particular, it goes about a PACE resolution "Measures to dismantle the heritage of former communist totalitarian systems" (1996), "Need for International Condemnation of Crimes of Totalitarian Communist Regimes" (2006), "Attitude to memorials exposed to different historical interpretations in Council of Europe member" (2009).

[130] Regist. No. 3699 dd. A draft law is given for acquaintance to people's deputies.

[131] For example, see materials for the discussion caused by *an open letter from scientists and experts in Ukrainian Studies regarding so-called "Anti-communist law"*. – Krytyka, April–May 2015, *http://krytyka.com.*

[132] So, 96 % of Dimitrov town residents expressed the will to save this name. See: How Donbas residents bypass the law about decommunisation. – Hromadske radio, 18 October 2015, *http://hromadskeradio.org*; 91% of residents of Dnipropetrovsk maintain its current name. - Zbruch, September 24, 2015, *http://zbruc.eu/node/41819*. Regarding details monuments see: Moral code of destroyer of communism: Who and what cleans Ukraine from monuments totalitarianism. - Ukrainian Week, December 3, 2015, *Http://tyzhden.ua/Society/152422*.

local referendums, as a consequence, local communities do not have working mechanisms to influence on the solving of the corresponding issues.[133]

A certain outline of the ideological principles of the state humanitarian policy is given in the Concept of the national-patriotic education of children and youth, introduced by the Ministry of the Education and Science,[134] and in the Strategy of the national and patriotic education of children and youth in 2016–2020, developed under the President Administration.[135] Both documents are grounded on the above mentioned laws about decommunisation and propose a certain vision of new state construction ideology and interpreting the history of Ukraine. Both documents have a distinguished Ukraine-centred character and focus attention on glorification of military victory that is justified in the condition of a real military threat to the Ukrainian sovereignty and from the view of the need to form a positive historical narrative.[136]

In whole, the activity of administrations directly responsible for humanitarian policy forming and implementation, namely, the Ministry of Culture, the Ministry of Education and Science, was concentrated mainly on development of normative regulations, which relate mainly to the issues of the network of the corresponding facilities, decentralisation, financing, etc, and which are now under agreement or submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine.[137] Their efficiency could be evaluated next year.

Education

Among the achievements of the Ministry of Education and Science in the current school-year it is possible to mention, *at first*, evacuation from temporarily occupied territories of academic and educational facilities (18 universities and 10 academic institutes), settling to the corresponding school facilities about 50 thous. of school children from internally displaced families and creation of online-platforms serving for distance learning of school children from temporarily occupied territories in Donbas and Crimea in the Ukrainian schools with subsequent receipt of the Ukrainian school certificate.

Secondly, in the sphere of the University education teaching load was substantially decreased (from 900 to 600 hours), providing time for self-education and scientific work. There was a significant reduction and rearrangement in the network of high and middle level special educational facilities, taking in account quality of educational services, provided by these facilities (due to inadequate quality of educational services, licenses of 80 educational facilities and affiliates, which were independent legal entities, were stopped).[138] Indicated measures are aimed to increase the quality of university education in Ukraine.

Information policy

Creation of the state body for information policy. The Ministry of Information Policy was formed in the Cabinet of Ministers of Ukraine. This event, which was announced at the end of the year 2014, together with appointment of the Minister, Yu. Stets, was met (and still treated) with mixed reception in the mass-media environment, among experts and public society. The main reason for such reaction was the fact that a decision about creation of the Ministry and appointment of the Minister was not preliminary discussed with experts and public society regarding necessity to create such executive body, its activity conception and priority determination.

According to the Coalition Agreement and Activity Program of the Cabinet of Ministers, the following tasks were determined for a newly formed Ministry:

- Development of the strategy of the Ukrainian information policy and of the State information security conception;
- Coordination of the authority bodies in the issues concerning communications and information dissemination;
- Counteraction to the information aggression from Russia.

The project for the information security strategy was developed in partnership with the expert council; it received critical comments from OSCE[139] and is waiting for approval by the Government.

Moreover, the Ministry was occupied with legislative provisions, necessary to create a foreign language broadcasting system (a corresponding law was passed on 8 December 2015.), to restore radio and TV broadcasting in the ATO zone (gradual restoration is taking place with the beginning of broadcasting to the occupied territories).

---

[133] Events in the city of Kirovograd gained a significant public resonance. See: Appeal of the Initiative group "Pershe grudnya" to the President of Ukraine, to the Verkhovna Rada and to the Cabinet of Ministers of Ukraine because of threats, connected with a situation on Kirovograd renaming. – Site of the Initiative group, 23 October 2015, *http://1-12.org.ua/2015/10/23/3624*

[134] Approved by the Order of the Ministry of Education and Science No. 641, dd. 16 June 2015.

[135] Approved by the Order of the President No. 580 dd. 13 October 2015.

[136] It is necessary to mention that novations, approaches and concepts, proposed in these documents, still did not find an unanimous support from a pedagogical community and cause certain warnings in the West and in the East of the country. For example, see: Inzhuvatova Kh. Nakazano - lubyty! – Lviv newspaper "Ratusha", 29 October 2015, *http://ratusha.lviv.ua;* Vasylets T. Zroshchuemo patriotiv. Iz prymusu chy za poklykom dushi. – Slobids'kyy kray, 3rd of December, 2015, *http://www.slk.kh.ua*.

[137] Among the assets of the Ministry of Culture we can state the signing of the Agreement about joining of Ukraine to the EU program "Creative Europe" on 19 November 2015. However, all work on preparation for this signing procedure was conducted in 2014, by previous Ministry management.

[138] However, it was not possible to deprive of the license an odious Kyiv University of Culture, a private educational facility, which actually based in premises of the Kyiv National University of Culture and Arts. According to the Minister of Education and Science S. Kvit there was stopped a license of five affiliates of the state university and 20 (!) affiliates of the private one (including those ones as per "a preventive wish of the university itself"). See: Interview of the Minister of Education and Science S. Kvit in the FOCUS magazine No. 47 dd. 1 December 2015. – Site of the Cabinet of Ministers of Ukraine, *http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248669489&cat_id=244276512*.

[139] OSCE legal analysis of the Conception for Information Security Internet site Media-sapiens (project of the public organisation Telekrytyka), *http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/pravoviy_analiz_obse_proektu_kontseptsii_informatsiynoi_bezpeki/*.

On 8 December 2015, the Minister of the Information Policy Y. Stets announced his resignation. Till the end of the year the Verkhovna Rada did not take any decisions regarding his resignation, appointment of another Minister and issues regarding Ministry operation.

Opposition to the Russian information expansion. Newly formed Ministry of Information Policy (in spite of critics, creation of this office during a war could be considered justifiable) has the following tasks: *first of all*, provide restoration of the Ukrainian broadcasting in Donbas and informing people, living in temporarily occupied Crimea.

Secondly, as it was already indicated above, to opposite Russian propaganda in the informational space of Ukraine and abroad. To fulfil these tasks the Ministry was given a control over a rather powerful media resource, based on which there was created a Multimedia platform for broadcasting in foreign languages in Ukraine. On 1 October 2015, a channel UATV started broadcasting programs in English, Crimean Tatar, Russian, Ukrainian in more than 30 countries of the world.[140]

Undoubtedly, initiating these measures should be greeted, but they are situational to a certain extent, narrow focused and do not correspond to the Russian expansion scale in full. Unfolding broad and efficient opposition at all humanitarian, socio-cultural environment complicates imperfection of the state humanitarian policy, therefore, idea and ideological provision of informational activityю.[141]

Transfer to the phase of practical creation of the public television system. The law about public television was passed yet in 2014. This law envisaged the creation of the National public TV and radio company of Ukraine. During 2015, there was created its supervisory board, and regional state TV and radio companies became its subdivisions. The beginning of full-scale work of the National public TV and radio company is envisaged in the first quarter of 2016. The first attempt to launch public broadcasting in Ukraine was made in 1997 (the corresponding law was passed), but it failed due to the lack of political will of the state management.

Determination of the real owner in mass media. A significant step to increased transparency in the informational space was made when the Law "About insertion of changes to some Ukrainian laws regarding ensuring transparency in mass media property rights and implementation of the state policy in the sphere of TV and radio broadcasting" was passed.

This law not only obligates to disclose the final beneficiary of certain mass media resource, but also contains clear instruction regarding prohibition to found and to take part in TV and Radio companies or program service providers for:

- state authority bodies and local self-government bodies, legal entities, which were founded by them, at all levels of TV and radio company corporate right ownership chain, if the decision about their creation or regulations about them does not envisage powers to found TV and radio organisations;
- legal entities and individual persons-entrepreneurs, registered in offshore zones, the list of which is approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine, as well as by persons without citizenship;
- legal entities and individual persons-entrepreneurs, who are residents of the country recognised by the Verkhovna Rada of Ukraine as the state-aggressor or the state-occupant, as well as for legal entities, whose participants (shareholders) are such legal or physical persons, at all levels of TV and radio company corporate rights ownership chain and final beneficiaries.

Privatisation of mass media. The law "About Reforms in the State and Municipal Printed Mass Media" ends the era of mass media founded by the state authorities and local self-governing bodies. Mass media "privatisation" should be done in two stages: first, for those mass media, which will appeal with the corresponding request, then, for all others, which remain in the state and municipal property.

Taking in consideration another laws, laws, passed in the sphere of mass-media (about public broadcasting, about disclosure of final beneficiaries), it is possible to indicate that in Ukraine there was created a fundamentally new regulatory and legal framework for mass media operation, however, evident results can be obtained only after a certain period of time.

Ukraine survived an extremely difficult year in its history. A war conflict, political contradictions, economical and financial crisis, fall of living standards for major part of citizens are the trials Ukrainian state had to pass through in 2015.

At the same time, despite all mistakes made by the state authorities, external and internal enemies of the European choice of Ukraine, in spite of oligarch circles and corrupted part of the state bureaucracy, the state was able to avoid political and economical default and not to become a failed state. Ukrainian society showed endurance and faith in own country and its future, and its most active part became a main driving force of reforms.

The process of reforms has started in Ukraine, and this can be assumed as the main result of this year. This process moves forward not very smoothly, ambiguously and not enough logically consistent. But its fundamental meaning consists in the fact, that Ukraine broke a connection to a post-Soviet past and does not hesitate any more about choosing its own future – the future of a modern democratic European country.

[140] More detailed information about accomplishment of the indicated two tasks see: Truth is the best counterpropaganda: analysis of the Ministry of Information Policy work for the first nine months of activity in March-November 2015 – Site of the Ministry of Information Policy of Ukraine, 3 December 2015, *http://mip.gov.ua/files/Presentation/ninemonth_report_041 %20(111).pdf*.

[141] Despite the fact that several drafts of the corresponding Conception were developed, none of them got a status of the state document. Moreover, all these drafts were more concerned social and not humanitarian policy.

SECURITY AND DEFENCE

A review of the key external and internal factors shaping the security situation in Ukraine prompts a conclusion that the challenges and threats of 2014 and 2015 can be expected to remain relevant in 2016. And yet the situation is no longer as unexpected and unpredictable as it was when the conflict first broke out: sufficient information and practical experience has been amassed to understand the state of affairs, evaluate strengths and weaknesses (both ours and the enemy's), make forecasts, plan and prepare countermeasures and preventive activities in a timely manner.

Major Factors Influencing the External and Internal Security Environment

Throughout 2016, the security situation in Ukraine and around it will be shaped by the following primary interrelated factors:

- **Ukraine.** Progress towards the declared goals (restoring the nation's territorial integrity and sovereignty, pursuing European and Euro-Atlantic integration) will continue under the conditions of:
  - declining consolidation of society, intensifying destructive processes within the nation's leadership, rebounding influence of political successors of the Party of the Regions and pro-Russian forces in some regions, and attempts to restore their influence at the nationwide level;
  - depletion of resources (economic, financial, human, intellectual resources and time) needed to secure a victory, stabilise the situation and reform the country fundamentally;
  - a growing mistrust of the government on the part of the civil society, mounting (albeit not always constructive) pressure from the civil society on the nation's leaders on the account of reforms, a resolution of the armed conflict in the Donbas and reclamation of Crimea.
- **Russia.** The Kremlin will continue to pursue its foreign policy aimed at restoring its status as a superstate and bringing Ukraine back into the orbit of Russian influence by:
  - destabilising the situation in Ukraine (by supporting the self-proclaimed DNR and LNR republics, committing acts of sabotage, provoking and taking advantage of conflicts in the Ukrainian political elite and society);
  - using levers of Ukraine's economic dependence on Russia;
  - creating new sources of tension in the world to distract the attention and resources of the West;
  - imposing a partnership on the Web in exchange for the lifting of sanctions and redistribution of the spheres of influence, a lesser focus on Ukraine, and removal of the issue of Crimea from the agenda of conflict resolution;
  - promoting the growth of radical political movements in Europe, playing on the economic interest in the Russian market on the part of European businesses;
  - undermining the institutions of the EU and NATO, ousting the US out of the Europe;
  - securing broad support from Russian society for the Russian leadership's "all-around defence" policy and intensifying domestic repressive mechanisms..
- **West.** We predict a growing number and gravity of global and regional challenges and threats that will distract the attention of world leaders from the Russo-Ukrainian conflict as a result of:
  - the mounting threat of terror, volatility in the Middle East; growing tensions in the Asia-Pacific region;
  - the migrant and political crises inside the EU;
  - the presidential campaign and change of Administration in the USA;
  - the results of reforms and anti-corruption efforts in Ukraine falling short of Western expectations; an insufficiently active and success ful Ukrainian foreign policy and information policy.

The effectiveness of countering the external threat largely depends on whether or not the Ukrainian government is capable of ensuring a stable and safe environment for citizens, a proper socioeconomic and socio-political situation in the country.

It is highly probable that the lack of actual positive change in 2016 will provoke mass social protests that – while not necessarily inspired by the fifth column – will most certainly be fuelled and used by Russia for internal destabilisation of Ukraine. The success of reforms in the most "sensitive" areas for Western partners (primarily in fighting corruption, restoring justice and rule of law) is also a precondition to securing their support for Ukraine.

Russian-Ukrainian conflict: resolution prospects and solution

The ongoing conflict with Russia is the biggest external challenge to Ukraine's national security. Ukraine began the year 2016 with a low-intensity armed conflict with illegal armed groups in the country's east and the occupied Crimean Peninsula. These two problems are inextricably connected and approaches to resolving them should be part of a joint strategy, although the tools used to address each problem can be different.

For the time being there are no opportunities for reaching a compromise between Kyiv and Moscow, especially when it comes to resolving the "Crimean issue". It is expected that the national Strategy for Reclaiming Crimea will be finalised in the first quarter of 2016.

At the same time, it is safe to expect that – in the absence of effective actions by the governmen – Ukrainian society will be forced to not only propose alternative strategies but also resort to radical measures in order to influence the occupant (and the Ukrainian leadership), such as economic and energy blockades of Crimea.[1]

The priority goals for the Ukrainian leadership in 2016 in the field of military security (defence) will be containing the conflict zone in the Donbas and minimising the threat of a full-scale armed aggression. From the military perspective, the Crimean territory should be treated as the most dangerous launching ground for a possible land, aerial or naval attack.

In light of the apparent ineffectiveness of the Minsk Protocol, there are currently no realistic prospects of a conflict resolution (ending all combat, restoring control over the Ukrainian-Russian border and moving on to the political resolution phase). The Kremlin will continue attempts to keep the upper hand, the right to decide how long the ceasefire should last and when the next escalation should occur as well as its scale.

Under such conditions, the Ukrainian military will be tasked with maintaining the parity of forces along the line of skirmish and demonstrating its readiness to force the aggressor to pay such a high price for violating the ceasefire as to discourage the enemy from further escalation. Although exceedingly important, international sanctions are merely a secondary factor of restraint.

Continued attempts to maintain the status quo (by insisting that there are no alternatives to the Minsk II Protocol or attempting to take the Crimean issue out of the equation) as well as attempts by Ukraine to perform obligations unilaterally could touch off a full-scale political crisis and fuel radial protests.[2] Meanwhile, it is obvious that Western partners will continue insisting that Ukraine unconditionally perform the political aspect of the Minsk Protocol. For lack of Ukraine's own comprehensive strategy for resolving the Russo-Ukrainian conflict, which would meet with support from international partners and – just as importantly – inside the country, the year 2016 will see more steps towards a frozen conflict.

Reforms in the Security Sector

The two major challenges and missions – countering the external aggression, separatism and terrorism while reforming the national security system – will remain as the highest priorities for Ukraine's top political leadership and the security sector.

The main areas of reforms in 2016 will be:

The security sector management system – the reforms will most likely be limited to improving the Main Situation Centre established in 2015 and forming additional advisory agencies at the National Security and Defence Council (NSDC). More far-reaching reforms – such as rebuilding the NSDC, investigative agencies, special services, and other security sector components with a view to creating an effective and adaptive crisis management system – seem unlikely at this time.

The army – improvement of command structures, creation of Special Ops Forces, implementation of pilot projects by the Reforms Office at the Ministry of Defence,[3] implementation of NATO standards, promotion of grass-roots initiatives aimed at creating a territorial self-defence system, all of which should boost the army's combat effectiveness and shore up resources for the defence system. However, for lack of conceptual documents on army reforms and, accordingly, clearly defined goals, it is impossible to assess objectively the effectiveness and relevance of individual activities and projects.

Investigative agencies and special services – changes will most likely be limited to improving the mechanisms of democratic control and providing more professional human resources for administrative and executive agencies.

Law enforcement system – efforts to establish and strengthen the National Police and anti-corruption agencies will continue. The biggest complications should be anticipated in matters of providing human resources, reforming the prosecution and judicial system, and creating municipal police forces as part of power decentralisation processes. The National Guard development processes merit special attention (its place and functions in the system of law enforcement and national defence agencies and ensuring effective democratic civilian control).

Defence industry – even though the biggest defence industry restructuring efforts are scheduled for 2017-2020, the preconditions for them need to be formed in 2016: creating an effective system based on market economy mechanisms, for managing military and technical cooperation, manufacture and sales of military and dual-purpose products; defining the concept of public-private partnership at the legislative level; establishing cooperation with foreign partners; making defence enterprises more investor-friendly; developing a thoroughly substantiated strategy and program of defence industry development. The best results in 2016 can be expected in the clusters of armoured vehicles, high-precision weapons and ammunition, and in individual segments of the aviation cluster.

The key preconditions to boosting Ukraine's defence capabilities in 2016 include approval of conceptual and program documents, a reshuffle of the uniformed services, effective utilisation of opportunities for international cooperation, and broad involvement of the public in matters of ensuring national security, without which we can hardly expect any drastic changes when it comes to systemic reforms of all components of the security sector, fighting corruption, and establishing effective relations with foreign partners.

---

1 Only 12% of citizens believe that the nation's leaders (the President, Government, and Parliament) are doing everything in their power to defend the sovereignty, independence and territorial integrity of Ukraine. For more details see: Results of Razumkov Centre Public Opinion Poll on 6-12 November 2015 – *www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=1077.*

2 On 31 August 2015, when the Ukrainian Parliament passed the constitutional amendments concerning decentralisation (in pursuance of the Minsk Protocol) in the first reading, protesters clashed with the police outside the walls of the Parliament. A grenade explosion killed three and injured 141 persons.

3 Website of the Office of Reforms – *www.mil.gov.ua/ofis-reform/*.

FOREIGN POLICY

Russian-Ukrainian conflict. The previous forecast by Razumkov Centre is still relevant – the confrontation and antagonism between Kyiv and Moscow will continue to deepen, and the conflict in Ukraine's east will become frozen with unpredictable consequences.

There is no reason to expect changes for the better in the Kremlin's policy both in what concerns Ukraine and in the international arena in general. This follows from the underlying foreign policy documents of the Russian Federation, the declarations, statements and actions of the Russian leadership.[4] Meanwhile, forecasting the situation in Russia based on scenarios anticipating a change of the political regime is an exercise in futility – the next presidential term for Vladimir Putin is the most likely scenario.

Contacts between Ukraine and Russia in 2016 (and, obviously, for the longer term) will occur in the context of forced / limited coexistence. This will result in: (*a*) further scaling back of trade and economic contacts and imposition of additional sanctions;[5] (*b*) contacts and cooperation in all fields being limited to the bare minimum; (*c*) additional border controls (introduction of the visa regime is not to be ruled out); (*d*) further denunciation of previous treaties and agreements; (*e*) a growing number of lawsuits filed with international courts seeking restitution for damages resulting from the Russian aggression.

Relations with International Actors. The nature, specifics, and atmosphere of Ukraine's contacts with leading nations and international organisations will be largely shaped by the factor of the Russian aggression. Obviously, foreign political solidarity and financial aid (from Western governments and international structures) will continue to be of critical importance for Ukraine.

Now that the system of European and global security has been effectively destroyed, the decisive role in providing national security will be played by the country's own defence capabilities and the ability to secure broad international support, including by promoting strategic partnership and becoming a full member of international alliances or ad hoc coalitions.

Thus, the immediate objective for Ukraine is deepening cooperation in the existing bilateral, regional and international formats with a view to boosting solidarity and partnerships primarily with friendly neighbouring countries, EU and NATO member states.

In 2016, Ukraine will open a "window of opportunities" with international structures to defend its national interests more effectively as it resists the Russian aggression. *First,* Ukraine has become a non-permanent member of the UN Security Council, which broadens its powers and opportunities for promoting and defending its own positions at its key international organisation. *Second,* Germany – the chief European moderator of assistance for Ukraine in the conflict with Russia – has assumed the chairmanship of the OSCE in 2016. (Germany has previously stated that the OSCE will make resolving the conflict in eastern Ukraine one of its top priorities. This gives reason to expect a more active and stronger special OSCE mission in the Donbas).

It also stands to mention that Western sanctions against Russia should be expected to continue in 2016 (in December 2015, the EU announced a prolongation of sanctions to the first half of 2016 while the US imposed another set of sanctions on Russia). The effect of these measures is extremely important for Ukraine in that they deter the Kremlin's aggressive policy (albeit failing to change it drastically).

Active dialog is underway with the EU at the highest levels. The following will become obvious priorities: implementation of the Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA), implementation of a visa-free regime, intensification of military and technical cooperation. However, the effectiveness of the partnership between Kyiv and Brussels, the overall level of mutual trust and preparedness for integration will increasingly depend on the results of internal reforms in Ukraine, primarily on the effectiveness of the fight against corruption.

Despite active contacts between Ukraine and the EU, the following observations should be made:

First. The EU (much like other Western nations) will support the current sanctions while attempting to avoid an escalating confrontation with Russia. It is not to be ruled out that in the latter half of 2016 Russia will secure a partial lifting of sanctions in exchange for concessions on issues Europe finds important, all the while demonstrating "progress" in the resolution of the Donbas conflict. At the same time, the West will predictably increase its pressure on Ukraine and demand further concessions in the context of implementation of the Minsk Protocol.

Second. The implementation of the DCFTA beginning on 1 January 2016 will not yield an appreciable socioeconomic effect in the near future due to the slow pace of economic reforms, a challenging investment climate, and Ukrainian producers that are unprepared for working in EU markets. (At the same time, the DCFTA will not be able to quickly offset the losses caused by sanctions imposed by Russia).

Third. Under the conditions of a challenging economic situation in Ukraine, implementation of a visa-free regime (to some extent as an advance from the EU) will have a more symbolic than practical effect.

There are reasons to expect that the US will actively continue to support the international campaign of solidarity with and support for Ukraine. Still, there obviously will not be any breakthroughs in relations between Kyiv and Washington. It is probable that Ukraine's problems will lose some of the attention they have been getting from the US in light of: (*a*) a shift in focus towards new threats and challenges (*b*) dissatisfaction with the progress of internal reforms in Ukraine (*c*) a focus on the 2016 presidential election

It can be predicted that other countries (Canada, Japan, Turkey, Australia, and others) and international

[4] In this context, it stands to mention last year's Presidential Address to the Federal Assembly (3 December 2015), Putin's annual press conference (17 December 2015), and the new Russian National Security Strategy approved by Putin on 31 December 2015.

[5] A case in point is the prohibition of Ukrainian agricultural exports to the Russian market effective beginning on 1 January 2016 and the corresponding countermeasures from Ukraine.

institutions (the EU, NATO, EC, OSCE) will continue to offer Ukraine political support, financial, economic, military, technical and humanitarian aid. It is hardly worth it to expect any effective involvement of the UN in the resolution of the Russo-Ukrainian conflict. Still, Ukraine's persistence in demanding deployment of a peacekeeping mission will demonstrate Ukraine's willingness to resolve the conflict peacefully, help to reinforce its positions in the international arena and bring down more pressure onto Russia.

The year 2016 spells new challenges and tests for Ukrainian diplomacy, its two major tasks being effective resistance against the Russian aggression on the international frontlines together with Ukraine's allies and making highly effective progress toward European and Euro-Atlantic integration. Accomplishment of these tasks would open up new opportunities and prospects for Ukraine. Obviously, it will primarily depend on the success of internal transformations.

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

Throughout 2016, the Ukrainian leadership will be forced to address a whole range of very complex problems the majority of which either remain unresolved since 2015 or have resulted from the actions of the institutions of power, parties and groups in the existing parliamentary coalition or in the inner circle of the nation's leadership.

Obviously, whether or not those in power prove capable of joining their efforts and focusing on resolving urgent issues on agenda will be the biggest challenge for Ukraine, because this very capability will define the country's stability, the strength of its positions in the complex dialog with foreign partners, and the level of its attractiveness to investors.

Also note that if Russia's military activity in the conflict zone in eastern Ukraine does subside eventually, the aggressor will focus on destabilising the domestic situation in Ukraine, including by destabilising the institutions of power, fuelling protest and separatist sentiments in society, and provoking conflicts on political, social and humanitarian grounds.[6]

At the same time, the year 2016 will see a rising level of domestic political turbulence. It is caused by such factors as the growing activity of parties, groups, and individual politicians who attempt to use the difficult situation in the country for strengthen their own political positions,[7] the growing external influence, the expanding gap between the public's expectations and actions of the leadership, and ostentatious processes of selective justice and "deoligarchisation".[8]

It is possible to expect attempts at destabilisation and support for resistance to reforms on the part of the so-called oligarchs who have expressed their dissatisfaction with the developments in the country.

An element of unpredictability will remain or perhaps even gain more weight in Ukrainian politics. This can be attributed both to the growing activity of various and differently-directed influences (including external) and to the position of active members of society – a position that is not always aligned with the intentions of those in power.

Also, a relatively new source of turbulence will predictably emerge in the relations between the central authorities and local government officials elected in the latest local elections (October-November 2015). On the one hand, forces that are in opposition to the nation's current leadership have come to power in many locations. On the other hand, it is quite logical to expect growing tensions as a result of the intensifying opposing trends and intentions: the activity of local government agencies in combination with the progressing decentralisation will fly in the face of the obvious intention of the central authorities to control processes in the regions.

The role of a civil society in social processes can also be expected to grow in 2016. At the same time, at the current stage we can already expect intensifying internal competition among various groups in the civil society environment as well as growing attempts by various forces to use civil society institutes in their tactical interests.

Under such conditions, the biggest challenges for the government in the political and legal sphere will be:

- preserving social stability in the face of a difficult socioeconomic situation, a decline in living standards experienced by a vast majority of citizens, a sharp decline in the level of society's trust in the government, obvious miscalculations in both domestic and foreign policy, and mounting pressure from international partners;[9]
- finding ways and opportunities to implement effective judicial and prosecution reforms, effectively fight all kinds of corruption, and make substantial progress along the lines of decentralisation, demonopolisation of the economy and "deoligarchisation" – processes that meet with powerful resistance, including from the system of power itself;
- ensuring stable operation of the institutions of power under the conditions of constant political turbulence and destabilisation attempts by internal and external actors;
- preventing full-scale political crises while addressing issues that can potentially cause conflicts (improving the effectiveness of cooperation between the parliamentary coalition and the government and appointing new people to government positions; voting on constitutional amendments; implementing an anti-corruption policy and a "deoligarchisation policy", etc.);

[6] To accomplish this, Russian can use both its agents in the country and controlled or affiliated business structures, mass media, political parties, public associations and in some regions also local government officials.

[7] These are primarily such forces as the Opposition Bloc, Batkivshchyna, Samopomich, and various groups within the Petro Poroshenko Bloc.

[8] Examples include persecution of Hennadiy Korban while representatives of the previous regime are enjoying impunity and the assault against Ihor Kolomoysky despite the leadership's lenient stance on Rinat Akhmetov.

[9] Concerning both implementation of reforms and observance of the so-called Minsk Protocol.

- finding and achieving a balanced approach to implementation of certain reforms (particularly the judicial, anti-corruption, and public service reforms) between "radical" and "moderate" reformers;
- ensuring the rule of law and unflinching observance of the Constitution and current laws while implementing the judicial and law enforcement reforms as well as in the operation of the newly-formed anti-corruption agencies, preventing them from becoming politicised and turning the fight against corruption into a political weapon;
- establishing an actual and effective dialog with society while implementing the constitutional reform and other reforms, preventing certain social groups from monopolising the right to represent "the interests of entire society" in the institutions of power.

Institutions of Power

The Parliament and the parliamentary coalition. The parliamentary coalition will continue its pattern of instability and teetering on the brink of breaking up. Effectively, its existence is already dependent on the position of the two biggest parliamentary groups — the Petro Poroshenko Block and the People's Front, since the other coalition members (Samopomich and Batkivshchyna) will continue to remain formal members of the coalition. Even if they leave the coalition, the latter will be able to continue existing formally.

In 2016, we should expect a mounting antagonism between the "bigger" (Petro Poroshenko Bloc, People's Front) and "lesser" (Samopomich, Batkivshchyna) partners in the parliamentary coalition. For instance, Batkivshchyna is hardly concealing the fact that it is betting on early parliamentary elections. In turn, the complex internal situation in the Petro Poroshenko Bloc[10] can exacerbate the existing disintegration processes inside the coalition

Tensions between both "older" and "younger" partners and between the Petro Poroshenko Block and the People's Front will most likely intensify and may under certain conditions[11] lead to the breakup of the coalition. Because the probability of the coalition forming in a different possible. Still, considering that the adverse outcomes of elections for those in power on so many levels, this scenario is considered less probable than the scenario where the current Parliament continues to exist. If this improbable scenario does materialise, this will not happen sooner than the third quarter of 2016.[12]

Obviously, for a certain period (the first quarter of 2016) the coalition will retain enough room to manoeuvre in. However, judging from public statements made by members of various coalition groups, opportunities for reaching a compromise keep getting scantier while political expediency (the way it is understood by party and group leaders) often takes priority.

For example, despite internal and external pressure the Samopomich group is staunchly rejecting the version of constitutional amendments proposed by the Constitutional Committee to the extent of decentralisation and definition of the special nature of local government operation in the occupied portion of the Donbas.

It is safe to expect the number of such examples to grow, which will complicate relations between Ukraine and foreign partners and threaten to derail a whole number of reforms. We will see a growing share of blatant populism in both rhetoric and specific actions of parliamentary groups. As a result, the voting on vital reform bills will encounter major difficulties, while successful approval of the constitutional amendments by Parliament appears questionable.

There will be quite frequent situations where leading coalition groups will be forced to rely on votes of parliament members outside the coalition, which will give rise to much speculation. Parliamentary support of the government will become hostage to political ambitions and interests of coalition groups, various factions inside groups, and relations between the President and the Prime Minister. As such, it will be unstable and irregular.

Cabinet of Ministers. The coalition government of Arseniy Yatseniuk enters the year 2016 in a state of certain imbalance and with minimal support from society, which is often exploited by representatives of coalition groups and the opposition.

The fact that Parliament did not sack the Government when its one-year immunity elapsed in December 2015 indicates that a temporary compromise has been reached between the nation's top leadership and their parliamentary groups (Petro Poroshenko Bloc and the People's Front). The main incentive for "reconciliation" is the risk of Western support being cut off (primarily the IMF program) if Arseniy Yatseniuk's government (which consistently implements the conditions of cooperation with Western donors) is disbanded, and the long-term political turmoil that would follow. It is safe to assume that this argument will continue to influence the Ukrainian leaders in 2016 also, cautioning them against any self-destructive decisions.

Changes in the government membership have been announced to take place in the first quarter of 2016. We can assume that the coalition members will announce two approaches to this matter. The first approach involves a total replacement of all government members, and primarily dismissal of the Prime Minister (which results in the dismissal of the entire Cabinet of Ministers).[13] The second approach involves replacement of individual

[10] Such as the separation of the "Anti-corruption Platform" and competition among different groups of influence.

[11] This could happen if the Petro Poroshenko Bloc categorically demands that Arseniy Yatsenyuk's dismissal as Prime Minister, to which the People's Front would respond by deciding to leave the coalition even if they are offered to nominate another member of theirs for the Prime Minister's seat.

[12] Considering the falling level of public trust in the powers that be, the largest political forces in parliament would lose a lot of their seats in Parliament after early elections. Instead, more seats will be won by political successors of the Party of the Regions, populist and radical parties, including parties that did not make it to the current parliament. The political structure of the future parliament will be worse than now in terms of its suitability for forming a coalition and the government. The individual members of parliament may also turn out to be worse than the current once. From the time when a parliamentary coalition breaks up, it takes at least 7 months to schedule and hold early elections, determine their results, get the new parliament to work and form a new coalition and the government. During this time, the institutions of power will perform much less effectively, meaning lost time that could have been otherwise spent implementing reforms.

[13] Demotion of A.Yatsenyuk is in the interests of Batkivshchyna, the Radical Party of Lyashko, Samopomich, and a group of politicians and public figures (including those from the Petro Poroshenko Bloc), who came forward with corruption accusations against the government and are now rallying around Mikheil Saakashvili as the leader of the "leader of the anti-corruption movement". Another group interested in seeing this happen includes the Opposition Bloc and oligarchical groups linked to Russia and the previous regime, as well as the Russian leadership. Some of the Petro Poroshenko Bloc members and the President's inner circle can be considered indirectly interested in the same outcome. This government reform scenario is opposed by the People's Front, whose representatives warned in December 2015 that they would leave the coalition if Yatsenyuk gets sacked. The existing coalition is considering V. Hroysman, M. Saakashvili, N. Yaresko or a foreign politician as possible alternatives to Yatsenyuk. Yulia Tymoshenko also has ambitions for the Prime Minister's seat, but these ambitions can materialise in theory only if Batkivshchyna succeeds in the early elections.

Cabinet members without dismissing the Prime Minister. Under this scenario, the coalition would remain but the government would be significantly updated – both personally and structurally (new Deputy Prime Minister positions may be introduced (including that of First Deputy Prime Minister); some of the ministries may be disbanded and others created).[14]

This scenario does not call for early elections and offers a way to avoid the threat of long-term destabilisation. The President, Parliament Speaker, and Prime Minister have spoken out publicly in favour of this option.[15] Considering Ukraine's dependence on the aid of international partners who are also interested in a stable situation in the country, this gives reason to examine the latter scenario as more probable for the time being.[16]

At the same time, in the event of a government reshuffle in March, one should not rule out a more aggressive stance by the forces interested in early parliamentary elections, a change of the Parliament's political configuration, and appointment of all new members of the Cabinet of Ministers by the new coalition. These political forces will seek the dismissal of the government and a parliamentary crisis that would result in early elections. After March, the most convenient time for this would be November-December 2016 when the public's dissatisfaction with the power usually peaks.

In general, at least during the first six months of 2016 one can expect a certain tension to remain in the relations between the government and the parliamentary coalition, which will complicate work on bills of fundamental importance.

President Poroshenko will in turn attempt to increase his influence on the government, as it is important for him to retain his leadership status in the public eye. The pro-presidential Petro Poroshenko Bloc will obviously retain the most seats in the government. At the same time, the positions of ministers appointed by the Petro Poroshenko Bloc will hardly always coincide with the position of this parliamentary group because they will be largely interested in strengthening the political positions of the government.

The work of the Cabinet of Ministers and the ministries in 2016 will also be influenced by the transition to the provisions of the new Law on Public Service, primarily in terms of introduction of the institution of state secretaries to be finalised by 1 January 2017.

President of Ukraine. The President has found himself in a challenging situation given the current conditions. On the one hand, he is the guarantor of the observance of the Constitution, who is working under the conditions of external military aggression and other forms of aggression and managing the foreign policy activity of the power to secure international support for Ukraine, which objectively justifies the need for his significant influence on all socio-political processes in the country without exception. On the other hand, the current Constitution limits his influence on the executive branch of power.

His attempts to extend his influence outside the scope of formal powers as well as the interests of various groups in the President's inner circle have caused tensions in the relations between the government and groups of the coalition. The same situation will continue in 2016. Still, the complexity of the situation, the need to take many unpopular steps, and pressure from external partners will force the Head of State to look for rational win-win solutions and try to strike a certain balance between the legislative and executive branches of power.

Further progress in matters of every aspect of the constitutional reform, where decentralisation and the judicial reform will be the most challenging of all, will depend primarily on the President. The President's position on the fight against corruption and deoligarchisation (a selective, politicised approach versus a systemic and law-based approach) will determine the course of these vital processes.

The President is objectively interested in maintaining socio-political stability; it is therefore unlikely that he would willingly contribute to early parliamentary elections – as long as the current coalition can be preserved.[17] At the same time, considering that the President is the key decision-maker in matters of disbanding the parliament and calling early elections, the forces interested in this outcome will be exerting influence on him to make this happen.

Political Parties

The processes of evolution of the party system and the country's party arena will continue in a somewhat new setting. In particular, the parties have to abide by clear criteria by which they are funded out of the state budget and financial reporting criteria, which may come as a challenge to certain "old-timers" in the country's political arena.

One can expect a continuation of divergent processes inside the Petro Poroshenko Bloc - Solidarity. Obviously, the party will give up its "nominal" association with the incumbent President. It is also quite possible that this political force will attempt to structure itself, work out a clear party strategy, and form a certain "core" as a foundation for continued political activity.

The People's Front party will most likely continue supporting its leader, Arseniy Yatsenyuk, under both scenarios: if he continues to serve as Prime Minister or in the event of his possible dismissal (if the party joins the parliamentary opposition).[18] The party is interested in retaining seats in the current parliament; however, considering the possibility of early elections, it will obvious focus on working out a way to position itself under the new conditions.

The results of local elections do not give such parties as Batkivshchyna, Samopomich, and the Radical Party of

[14] And yet until the end of 2015 there was no information to indicate that the coalition groups were prepared to nominate their people for certain positions (particularly those of First Deputy Prime Minister, Deputy Prime Minister, Minister of Health, Minister of Infrastructure, Minister of the Environment, etc.). Last year the Prime Minister announced his intention to personally initiate the dismissal of certain ministers.

[15] See: Poroshenko Discusses a Possible Dismissal of Several Ministers. – Zaxid.net news agency, 18 December 2015. http://zaxid.net/news/showNews.do?poroshenko_zayaviv_pro_mozhlivu_vidstavku_kilkoh_ministriv&objectId=1376866. Groysman: It's Time to Reformat the Government – Ukrinform, 25 December 2015p. www.ukrinform.ua/.../1936477-groysman-na-chasi-pereformatuvannya.

[16] It is not to be ruled out, however, that political agreements, influence of Western partners or other factors could cause Yatseniuk to resign voluntarily without insisting that the People's Front leave the coalition, but as long as his party retains the Prime Minister's seat.

[17] This pressure can be in the form of Petro Poroshenko Bloc's position on issues that can influence the existence of the coalition.

[18] So far the party does not have any distinct alternative leaders.

Lyashko reason to hope that they will win more seats at the possible early parliamentary elections. Batkivshchyna and the Radical Party of Lyashko will depend entirely on the plans of their leaders (Tymoshenko and Lyashko), which makes these political forces vulnerable and jeopardises their future prospects.

It will be important for the Samopomich party to decide how it can justify the fairly unexpected trust it earned from voters in the regions where it has virtually no representation (Kryvyi Rih, Mykolayiv). This task cannot be accomplished without a clear separation of the party's interests from those of its founder (Lviv Mayor Andriy Sadovyi). Without this, the party's prospects will remain indeterminate despite the considerable demand from voters for "new" political forces.

One can expect the Svoboda party to become much more active and attempt to capitalise on its success in local elections in certain locations in order to return into big politics. The key messages of its communications campaign will obviously include harsh criticism of the current government and blatantly populist rhetoric. In this regard, Svoboda will be competing with Batkivshchyna and the Radical Party of Lyashko.

The local elections of 2015 became a starting point for the UKROP party. Criminal persecution of its leader, Hennadiy Korban, can boost the popularity of this political force at least in its home region — Dnipropetrovsk Oblast.

We can expect the appearance of a new political force that will operate in the radical nationalist segment after the Right Sector (which has already been announced by the former Right Sector leader Dmytro Yarosh). However, whether or not this party will gain any real weight is a question of a distant future.

In light of the political ambitions of Odesa Governor Mikheil Saakashvili, we can predict that his "non-partisan" anti-corruption movement For the Cleansing of Ukraine will gradually turn into a political party. However, this move would significantly complicate Saakashvili's relationship with the presidential party and the President himself.

The Opposition Bloc party will see continued processes that will either result in a compromise reached by the rival groups or in their spin-off into full-fledged independent parties, for which they were clearly unprepared at the start of 2016.

After the court ban on the Communist Party of Ukraine, there not a single influential party on the left flank. Despite the considerable public demand, there is no Ukrainian party that could claim the role of a modern Ukrainian leftist-centrist party with a pro-European policy.

Political parties that succeeded in local elections in some regions (in particular Vidrodzhennia and Nash Kray) will seek a level of support sufficient to clear the parliament hurdle in case the early elections are called.

In general, the activity of "regional" or "local" parties[19] and their presence in local government bodies poses a significant threat of political conflicts with the central authorities and regional elites.

In general, modern trends seen in the activity of political parties may lead to a revival of the system of political pluralism in which pro-government parties of the rightist-liberal persuasion (Petro Poroshenko Block, People's Front) will have several oppositions ("the revanchist party"; "the populist opposition" that will use a mixture of patriotic rhetoric and leftist approaches; and, quite possibly, a "pro-Russian opposition".

Civil Society

The process of the strengthening of a civil society and its growing influence on social processes and the power will continue. At the same time, we will see intensifying competition between various civil society structures for influence on decision-makers and for access to mechanisms of interaction with the power.

The growing involvement of independent experts and civil society organisations in the drafting of decisions (bills, regulations, concepts, etc.) can be accompanied by a fairly negative process in the evolution of a civil society whereby certain experts and organisations become "pet experts" of the institutions of power.

At the same time, we will see growing competition among proposals and ideas put forward by civil society experts, which can be described as a positive trend.

On the other hand, we can expect a growing resistance from public mechanisms that are unprepared for change and for disruption of certain (often corrupt) relationships, which will give rise to conflicts between civil society organisations and those in power. We should also expect a gradual scaling-back of volunteer movements, some of which will continue working in the civil society environment in a different capacity.

Overall, it can be stated that many representatives of the powers that be and political elites will continue to distrust the civil society, but the level of this distrust will be decreasing. Under the conditions of intensifying political rivalry, we can expect further attempts by political parties and other entities to take advantage of certain public figures or civil society structures in order to achieve their pragmatic goals that have nothing in common with social interests.

The public's trust in NGOs will continue at a fairly high level compared to the public's trust in the government.

"De-oligarchisation"

The "de-oligarchisation" process announced by President Poroshenko as one of the key components of his political agenda will continue with varying levels of success. We can hardly expect an instantaneous drastic reduction in the influence wielded by the largest financial and industrial groups over socio-political processes.

In addition, the period when their relative confusion is giving way to a period in which they will regroup, identify their corporate interests and ways of defending them, as evidenced by meetings of representatives of big business at the end of 2015. The resistance by these groups to changes happening in society will continue to be a significant factor of domestic instability for a few more

[19] The ones that won local elections in a few regions (from 1 to 8).

years. A precondition of an effective "de-oligarchisation" process is its systemic (and not selective) nature.

This process will be largely associated with the activity of such structures and the National Agency for the Prevention of Corruption, the National Anti-Corruption Bureau, the State Bureau of Investigations, the Anti-Monopoly Committee, accompanied by drastic reforms in the fields of public service and promotion of private enterprise.

In turn, as new laws on political parties take effect, the influence of financial and industrial groups on political parties can be expected to gradually decrease. All of these processes require all institutions of state power to demonstrate a strong political will.

Prospects of the Constitutional Process

In late January 2016, the Draft Law of Ukraine *On Amendments to the Constitution of Ukraine (Regarding Justice)*[20] will be put to the vote in parliament in the hopes of securing at least three hundred votes from parliament members.

The agenda of the same session will most likely include the voting on two more draft laws on constitutional amendments: a bill concerning the immunity of Ukrainian parliament members[21] and a bill concerning justice.[22]

These bills need to be supported by a constitutional majority of the Ukrainian parliament in order to pass. For this purpose, the parliament prolonged it third session until 2 February 2016.[23]

Most probably, the text of the bill proposing amendments to the Ukrainian Constitution (concerning decentralisation of power) will be put to the vote without the slightest changes. Considering the anticipated grave adverse consequences of its incorporation into the Fundamental Law[24] and the previous voting on 31 September 2015, which gave rise to a protest rally with tragic consequences, it is quite questionable that parliament members will give 300 votes to support it.

It will be equally problematic to amend the Constitution in matters of immunity and the judicial reform of the bill sponsors disregard the critical comments voiced by various parliamentary groups in response to their bills.

It is not to be ruled out that, to encourage parliament members to vote for the presidential bill on decentralisation, they may be subjected to moral pressure – the possibility that the President will have formal grounds to disband the Ukrainian Parliament of the eighth convocation.

If the constitutional reform fails, the President will pin the responsibility for this on the Parliament. This would give the President certain arguments to justify Ukraine's failure to honour the conditions it agreed to when dealing with international partners. At the same time, this could be used to accuse the Parliament of blocking reforms and subsequently disband it and call early elections.

ECONOMY

In 2016, Ukraine will be facing extremely complex and unprecedented tasks: while repelling external aggression the country has to **actively implement economic reforms** and in doing so no only stabilise the socioeconomic situation but also **implement a policy of stable long-term qualitative growth on the way to creating a hi-tech, competitive, and globally integrated economy.**

Achieving this strategic goal calls for substantial investments in modernisation of all aspects of the socioeconomic organisms. Meanwhile, failure to significantly energise investment and innovative activity will plunge the nation's economy into a protracted depressive state followed by a progressively declining position in the global and European economies.

The key objectives of the economic policy in 2016 should be:

- **Stabilising the macroeconomic environment** through a **significant reduction in inflation and a substantial growth in investments in fixed assets;**
- Ensuring a gradual **revival of solvent market demand** by consistently **raising the state-guaranteed living standards** and the **level of welfare** while doing even more to significantly raise incomes of underprivileged social groups and strengthen the material foundation of the middle class;
- **Forming a favourable business environment with a special emphasis on creating the right conditions for small and medium business**, primarily by reducing the tax burden and administrative restrictions for all types of legitimate economic activity;
- **Pursuing a policy of encouraging innovations and increasing the competitive ability**, which should accelerate the growth in the potential of competitive manufacturing businesses and boost their market share both domestically and in the major foreign markets;
- **Creating conditions favouring effective participation in international integration processes**, which involves including Ukrainian companies and organisations in the global added value chains and transcontinental development projects.

If the country successfully proceeds along the path of achieving these key objectives, an **optimistic scenario of economic growth** will become possible, with its key parameters reflected below.

Overall macroeconomic situation. According to Razumkov Centre estimates, **moderate real GDP growth (by 2.0-2.5%)** is possible in 2016 in Ukraine – for the first time in the past four years, which is primarily

[20] Registration No. 2217a dated 1 July 2015.
[21] Registration No. 1776 of 16 January 2015.
[22] Registration No. 3524 of 25 November 2015.
[23] See the Ukrainian Parliament Resolution *On Changes to the Schedule of the Third Section of the Ukrainian Parliament of the Eighth Convocation*, No. 3656 of 24 December 2015.
[24] See: *Viche*, No. 17, October 19, 2014 – *http://www.viche.info/*.

attributable to the effect of the low baseline statistics used for comparison. This means that the country's economy will be in a depressive state due to a number of factors restraining economic growth, albeit with signs of a recovery.

The primary restraining factors include the considerable depreciation and obsolescence of many infrastructure facilities, destruction of individual infrastructure networks in the armed conflict in the country's east, the restrictive nature of the fiscal and monetary policies, the continuation of negative market expectations regarding the stability of foreign currency and prices, and extremely low level of incomes and living standards of the population, which substantially affect solvent demand – they cannot be eliminated quickly.

Meanwhile, given favourable political changes in the internal and external environment, we could expect positive shifts in the behaviour of the overwhelming majority of Ukrainian market operators. Ukraine should cooperate with the IMF and other international financial institutions along these lines to stimulate the reform processes, boost the institutional capability to work out and implement a growth and development policy, and minimise macroeconomic imbalances. Progress in implementing the Association Agreement Between Ukraine and the EU will expand and strengthen the potential of exports and involvement in international cooperation processes while also improving conditions favouring a substantial growth in investments in Ukraine.

Even though in 2016 **inflation is expected to decrease appreciably** compared to its 2015 level and will be **14-16%** according to Razumkov Centre estimates, pro-inflationary factors will be supported by the continuing growth of utility bills. On the other hand, consumer price growth processes will be slowed down by the low level of incomes of the overwhelming majority of the population and the growing competitive pressure from imports from EU nations following implementation of the Association Agreement provisions concerned with creating a free trade zone.

The trend toward a reduction in inflationary expectations should bring about lower interest rates, which will **simplify the access of economic agents to financial resources**.

Investments and Financial Results. In 2016, we can expect to see the first signs of Ukraine leaving the "investment abyss" of the previous years unless there is significant political turmoil. This will be encourages primarily by measures to reduce the fiscal burden and simplify tax administration procedures along with financial decentralisation – greater financial opportunities for the regions.

Conditional on stable improvement in the macroeconomic and financial environment, the population is expected to invest more in purchases of private housing, while public-private partnership projects will also intensify. Decreasing uncertainty and a more predictable macroeconomic environment will **promote longer-term economic solutions** thereby **stimulating overall investment activity.** As a result, according to Razumkov Centre estimates, **the share of investments in the GDP structure will rise to 15-17%**, which is still insufficient for establishing the desired new innovation- and investment-based model of Ukraine's development.

Public Finance. One of the key objectives for 2016 is the reform of public finance initiated in late 2015. Its key benchmark is fiscal stabilisation, primarily through expanding the tax base while at the same time reducing the tax burden, closing loopholes for tax avoidance, eliminating ineffective spending of public funds, and eradicating corrupt schemes.

At the same time, the country will still be left with high risks of growing budget spending due to the high deficit of the Pension Fund, capitalisation of state banks, growing volumes of subsidies for households following the substantial growth in utility bills, as well as government-sponsored investments in renovation of the core infrastructure.

It is important for the Ministry of Finance to avoid the so-called budget optimisation, which can adversely affect the economic and social situation. Under such conditions, to ensure a budgetary process that would not contravene the key objectives of stimulating economic growth, we should proceed from the **indicator of the realistic deficit limit of 6-7% and not 4% of GDP** and find sources from which to cover it in a way that does not provoke inflation. In this context, in 2016 we can expect **more privatisation processes** based on transparent competitive mechanisms.

A vital aspect of budget and fiscal reforms in the field of public finance involves **continued efforts to raise the level of financial self-reliance of local budgets** in order to support their capability to exercise more powers in developing the regions.

Foreign Economic Relations. The application of provisions regarding the Deep and Comprehensive Free Trade Area between Ukraine and the EU creates conditions favouring the transition of the Ukrainian economy to new standards of operation. This will help to integrate Ukrainian businesses into global added value networks and increase their competitive ability.

We should expect an intensification of the diversification of sales markets for Ukrainian goods and services owing to the policy of liquidating the economy's dependence on the Russian market in many fields of commerce. Important preconditions for this include accelerated creation of free trade zones with dynamic emerging markets. However, **the EU market with its unique volume and differentiated structure should become the foundation of progressive, innovation-centred structural shifts in the Ukrainian economy.**

However, given that many measures to adapt the Ukrainian economy to operations in the EU market are incomplete, the current economic growth complications in EU countries, and challenges of expanding to new

emerging markets, Ukrainian exports will growth insignificantly – by up to 5%, while import growth will be stumped by the considerable prior devaluation of the Ukrainian hryvnia and the current depressive state of the economy (according to Razumkov Centre estimates, this will keep import growth to within 3%). In general, a slight foreign trade proficit at the level of close to 1% of GDP can be expected in 2016.

Foreign Exchange Market. Considerable devaluation of the hryvnia in 2014 - early 2015 and the significant understatement of the current exchange rate of the national currency relative to the parity of its purchasing power makes it possible to predict that, in the absence of political turmoil, no significant volatility of the exchange rate of the national currency should be expected. Most probably, in 2016 it will be **possible to keep the hryvnia within a relative narrow fluctuation corridor** whose upper end will not exceed 28 hryvnias to 1 US dollar at the end of the year.

However, limited speculative attacks on the hryvnia are possible in conditions where purely psychological factors continue to work, primarily a profound distrust of policy of the National Bank of Ukraine. How effectively the objectives of the monetary and foreign exchange policies are achieved will depend on the effectiveness of performance of regulatory functions by the central bank in terms of both general monetary policy and strengthening of the banking sector.

Debts and International Financial Aid. The country entered 2016 with high levels of domestic and foreign debt. Even though restructuring has made it possible to somewhat change the structure of foreign debt, the total foreign debt will amount to about 130% of GDP and even the short-term debt will exceed the gross reserves of the National Bank three-fold. Such debt levels are hard to service under the conditions of a depressive state of the national economy and are a potential threat to the stability of public finance and the national currency.

It is therefore of critical importance for Ukraine to cooperate effectively with international financial institutions in order to secure potentially large volumes of foreign funding – close to $20 billion (including $10 billion from the IMF, $2 billion from the World Bank, and over $4 billion from the EU, EBRD, and EIB). These resources can help to not only stabilise public finance and minimise external imbalances but also to accelerate economic transformations and social development.

The chances of successfully mobilising financial resources for development can be improved by anti-corruption measures, higher transparency and effectiveness of reports on the spending of previously allocated international resources, and a higher level of public control over the effectiveness of budget spending.

2016 should become a **year of acceleration of institutional transformations** aimed at strengthening competitive ability, demonopolisation, transparency and safety of doing business, which will contribute to the business and investment environment of Ukraine and serve as a basis for the nation's economic revival.

ENERGY SECTOR

In 2016, we expect a favourable situation in international energy markets for Ukraine, especially in the natural gas market, which will make it possible to significantly reduce foreign currency spending on gas purchases. The favourable trend toward lower gas consumption is expected to continue. It is anticipated that domestic production and reverse imports of gas from the EU will give **Ukraine a real chance in 2016 to supply consumers with this fuel without imports from the Russian Federation.**

To eliminate dependence on coal shipments from the occupied territories of the Donbas and the Russian Federation, the Ministry of Energy and the Coal Industry jointly with the National Commission on State Regulation of the Energy Sector and Utility Services is likely to take measures towards higher utilisation of gas fuels at Ukrainian cogeneration plants and diversification of anthracite coal shipments.

To increase the level of manoeuvrable capacity in the power engineering sector, an investment component may be incorporated into the tariff for purposes of finishing construction of Dnistrovska Pumped Storage Power Plant. Urgent problems will be addressed in the nuclear sector, mainly: extending the service life of nuclear units; implementing measures to increase the safety of operations of nuclear power plants; corporatisation of Energoatom National Atomic Energy Company; implementing the regulatory and legislative framework to support finishing construction of power units Nos. 3 and 4 at Khmelnytsky NPP; diversifying nuclear fuel shipments by deepening cooperation with *Westinghouse.*

One of the key objectives for Ukraine's energy sector in 2016 **will be implementation of the National Action Plan on Energy Efficiency Up To 2020, this being one of the core commitments of Ukraine as part of implementation of Directive 2006/32/EU concerning energy end-use efficiency and energy services.**

The core aspect of reforms and integration in Ukraine's energy sector will be drafting and updating of a number of draft legislative act aimed at implementation of EU directives and regulations following Ukraine's accession to the Treaty establishing the Energy Community, specifically:

- adoption of the Law of Ukraine *On the Electricity Market;*
- adoption of the Law of Ukraine *On the National Commission on State Regulation of the Energy Sector and Utility Services;*
- implementation of the draft Gas Network Code and the Network Code for Electricity according to the relevant European network codes of the EU;
- improving the quality of corporate governance at Naftogaz of Ukraine and eliminating its corporate role in the market;
- demonopolising the coal sector and increasing its liberalisation by amending the Commercial Code and the Laws of Ukraine *On Public Procurement* and *On the Commodity Exchange.*

SOCIAL POLICY

Under the conditions of declining parameters of socioeconomic development and shrinking financial resources of the country, the risks of the previous period will continue into 2016. Therefore, the prospects of overcoming the crises in the social sphere are questionable. The social policy will remain under the influence of the need for more budget cuts.

The 2016 budget provides for:

- A special procedure for indexing personal incomes "within the limits of financial resources of budgets at all levels", which effectively makes it possible to refrain from indexing personal incomes by the level of inflation. It is planned to calculate the amount of the salary paid to a worker of Tariff Category I per the Joint Tariff System while preserving the cash gap between this indicator and minimum wage in 2015 (UAH 366). It is planned to continue until the end of 2016 the provision under which retirees who continue to be employed receive 85% of their old-age pensions, but in any case no less than the minimum living wage established for incapacitated individuals.
- As a result of the unified social premium having been reduced to 22% as part of the tax reform initiated by the Cabinet of Ministers,[25] the level of the Pension Fund's reliance on subsidies will increase from 30% to 50%. Transfers to the Pension Fund (to fund payment of pensions, allowances, and pension uplifts under budget-funded programs and to cover the deficit of the Pension Fund of Ukraine) will increase to a record UAH 144.9 billion. The Pension Fund deficit will amount to approximately UAH 125 billion in 2016.
- Government spending will be cut through verification of social programs and optimisation in the fields of education and healthcare.[26] Subventions to local budgets for education have been planned at UAH 43.9 billion (the same level as in 2015) and for healthcare – at UAH 43.7 billion (reduced by UAH 2.5 billion).

In the context of reforms, the government has planned: decentralisation in the field of social policy; adoption of the Labour Code;[27] creation in 2016 of the National Employment Agency and broader employment opportunities for citizens in need of special attention from the state; continued reforms of the pension security system and implementation of a savings social security system; approval of the new wording of the law on social services, etc.

The government has identified social spending and pensions, education and healthcare, and higher living standards for the underprivileged groups as the priority areas of public funding in 2016. However, the main social indicators will hardly demonstrate favourable dynamics against the background of downward trends that shaped up in 2014-2015. The government predicts that nominal GDP will be at a fairly high level,[28] which will not make it possible to perform indexation of social spending by the level of inflation if the negative scenario materialises.

There are plans to raise social standards throughout 2016. In particular, the minimum living wage per person will be increased from UAH 1,330 to UAH 1,496 (roughly $55),[29] and minimum wage from UAH 1,378 to UAH 1,550 (roughly $60) (+12.1%).[30] Considering the limited financial capabilities of the budget system, the absence of plans to perform indexation of salaries, and taking into account the level of inflation (*see "Economics"*), real wages will not change appreciably.[31] However, due to a reduction in inflationary pressure against the background of its high level in 2015, the rate at which real wages are falling may slow down. However, real wages will not recover to the level of 2013-2014.

Real incomes of the population are in the zone of negative values compared to 2013. The labour market will respond to the economic situation and exist under the conditions of demographic and migratory restrictions. By the end of 2016, the level of unemployment among citizens aged 15-70 years, determined according to ILO methods, may reach the highest level in the past decade – 11.5%.[32] However, the scale of worker layoffs may be less critical. Unemployment growth will be limited by high migration sentiments of the population[33] and the decreasing value of human resources.

Declining real wages lower the risk for budgets of companies, making mass layoffs and a sharp rise in unemployment an unlikely scenario. Major companies strive to retain their workers, expecting an improvement in the economic situation. When the economy returns to growth, the unemployment level will decrease.

Consumer demand is limited by low dynamics of personal incomes and the continuing negative inflationary expectations as well as by the limited capabilities of consumer lending. The population is expected to continue saving actively as a way to protect their incomes against inflation and create a rainy day fund in case the economy takes a turn for the worth. The structure of consumption will see a growing share of goods of the FMCG group, which is due to the high level of inflation in the FMCG sector and the less elastic demand for this group from the public.

[25] Law of Ukraine *Amending the Tax Code of Ukraine and Select Legislative Acts of Ukraine to Balance Budget Revenues in 2016*, No. 3688 of 22 December 2015 – Ukrainian parliament website, *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57512*.

[26] Law of Ukraine *Amending Select Legislative Acts of Ukraine (to Stabilize the Financial Condition of the Country and Improve Individual Provisions of Social Policy)*, No. 3628 of 11 December 2015. – Ukrainian Parliament website, *http://rada.gov.ua/news/Novyny/122342.html*.

[27] See comments on its draft on page 26 of this report.

[28] Nominal GDP growth is planned at 22%.

[29] This is twice less than its actual amount in prices of November 2015.

[30] Draft Law *On the State Budget of Ukraine for 2016* – Ukrainian parliament website, *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56449*.

[31] According to findings of the Central Research and Expert Directorate of the Ukrainian Parliament, this approach to establishing the levels of the core social standards of the state fails to take account of the devaluation of incomes and savings of citizens due to high price inflation, devaluation of the national currency, which is manifested in a declining purchasing capacity of the population (and, by extension, the GDP), declining levels of living standards and social security, creates risks of continued impoverishment, particularly for the most underprivileged population groups, especially those for whom pensions and other types of social benefits and aid are the primary (and often only) source of the means of subsistence. – Ukrainian parliament website: *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56449*.

[32] Forecast estimates by the International Labor Organisation and the IMF for Ukraine.

[33] According to official data of the Ministry of Social Policy, some 1.2 million Ukrainian citizens are currently staying in other countries.

HUMANITARIAN POLICY

In 2016, the government will face a series of challenges in the context of humanitarian policy, such as:

- forming a socially acceptable ideology of development of the state, country and society based on the existing fundamental consensus as to Ukraine's European choice; substantiating the goal of the social movement and the ways of achieving it, and promoting a positive vision of a controversial albeit common history of the country and its future;
- effectively countering the massive informational and sociocultural expansion from Russia by forming Ukraine's own historical and social memory and common identity, elaborating and promoting our own vision of the country's history and its place in the world, our own pantheon of heroes, symbols and rituals, creation and distribution of our own truthful and convincing informational products and our own high-quality and competitive cultural products;
- supporting the decentralisation policy through elaborate measures aimed at reconciling the regional differences (primarily sociocultural differences) and preventing them from being fuelled by internal and external factors;
- ensuring a broad social dialog while drafting a systemic document on the fundamentals of the public humanitarian policy and also around the announced draft of the Cultural Policy Strategy as well as bills aimed at rectifying certain flaws of the decommunisation process.

Activities and processes associated with ever deeper integration into the European humanitarian space (cultural, educational, and academic) will contribute to a positive tone of public debate.

In particular, Ukraine's involvement in the *Creative Europe, Horizon 2020* programs opens up opportunities for a wider perspective on the history, role and place of Ukraine in Europe and the world on the one hand and on the effectiveness of European values and standards, social and political mechanisms of achieving the unity of a political nation, ensuring the lawful nature of the state and democratic nature of the civil society.

The process of drafting the Strategy of the Ukrainian Humanitarian Policy will enter the active phase. All the while, this process will be accompanied by heated discussions considering the broad spectrum of often contradictory approaches to interpreting its meaning in the political and expert communities and in the civil society.

At the end of 2015, the President approved a decision to create a National Unity Council under the President of Ukraine. The composition of this body, which unites representatives of academic, expert, creative and grass-roots communities, gives us reason to hope that it will work effectively.

It is also worth recognising that establishment of a new ideological framework for social development, which was started by the "decomunisation" laws, drafting of the Concept of National Patriotic Upbringing of Children and Youth, and the Strategy of National Patriotic Upbringing of Children and Youth in 2016-2020, will be a difficult and lengthy process. Ukraine will repeatedly meet with criticism (not always warranted by the situation) from European and international institutions and international NGOs. Until recently the country has somewhat lacked both clear arguments to support its positions and instruments for conveying it to the relevant audiences.

In light of the challenging socioeconomic situation and the absence of preconditions for rapid economic growth, we can hardly expect full implementation of the plans outlined in the Ukraine-2020 Sustainability Strategy and the Coalition Agreement in such sectors as education and cultural policy.

Apart from the quite positive steps made in the field of cultural policy (drafting of the Ukrainian Culture Long-Term Development Strategy, drafting of the Laws *On the Ukrainian Institute*, *On State Support for Cinematography in Ukraine*, drafting European cooperation projects with the involvement of European funding), we cannot help but mention the existence of major risks.

They include both the above-mentioned limited financial resources of the state and the continued practice of the non-transparent decision-making process, the insufficient level and quality of communications between the relevant ministry and the direct participants of cultural processes, as well as threats inherent in political turbulence and social instability.

Information Policy. Despite establishing the Information Policy Ministry and certain measures implemented in 2015, the state has been unable to overcome negative trends in the information space. This situation will quite likely continue.

The most important aspect of the information space – the television segment – remains monopolised, and the state has a very limited influence on its content.

At the same time we can anticipate that the process of creating social television as one of the fundamentals of the national information space will be continued despite a series of conflicts (existing and potential) surrounding it.

Launching a multimedia platform broadcasting in a foreign language will obviously give the first impetus to a better process by which Ukraine can bring its position to the attention of overseas audiences. However, it is hardly worth it to expect immediate positive results.

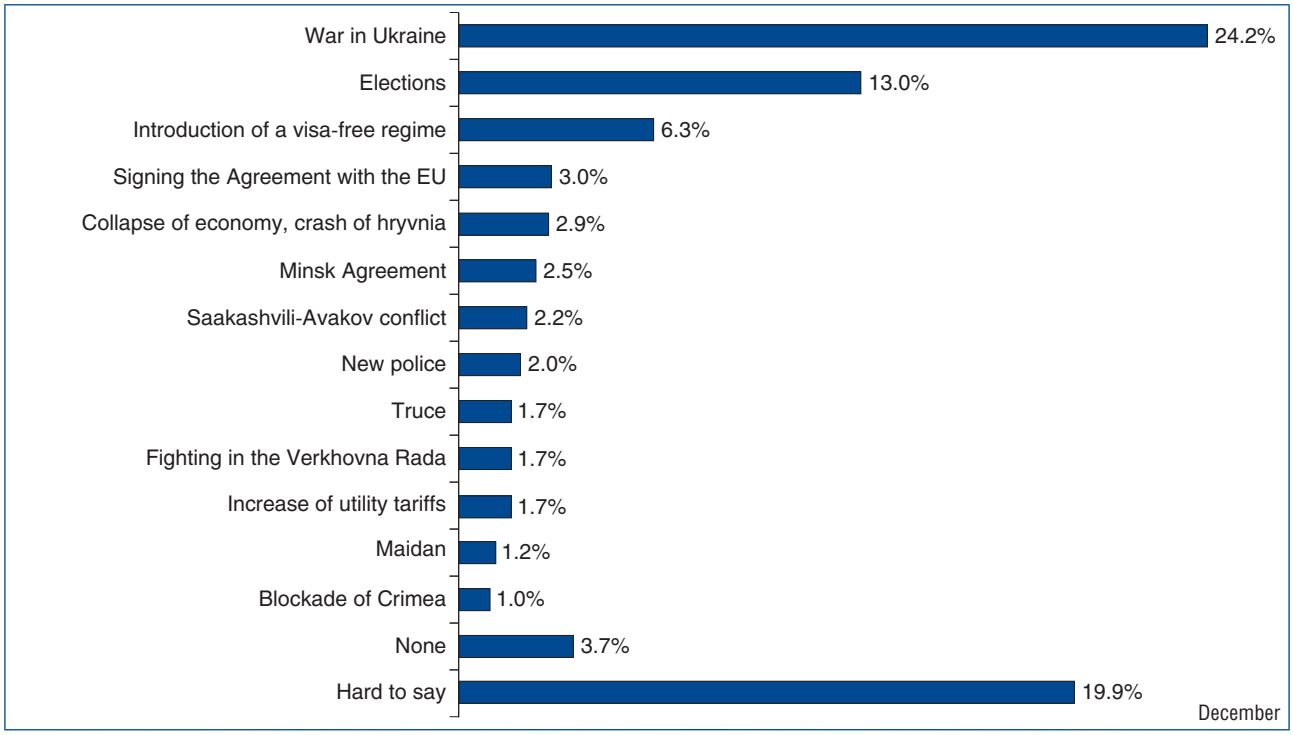
The policy of "denationalisation" of the mass media will have both positive and negative aspects. Denationalisation will be mostly formal in nature, and the editorial policy of publications will still depend on the founder's will, regardless of who assumes this role. On the other hand, the end to the negative practice of using state media outlets in the interests of one person or group of persons will positively influence development of the mass media in general, even though the results will hardly be felt for quite some time.

The first positive shifts do not cancel out the acute need for development and implementation of a modern public information policy, full-fledged demonopolisation of the information space, implementation of competitive mechanisms, etc.

It is quite possible to expect the civil society and grass-roots activists to become highly active in this particular sphere.

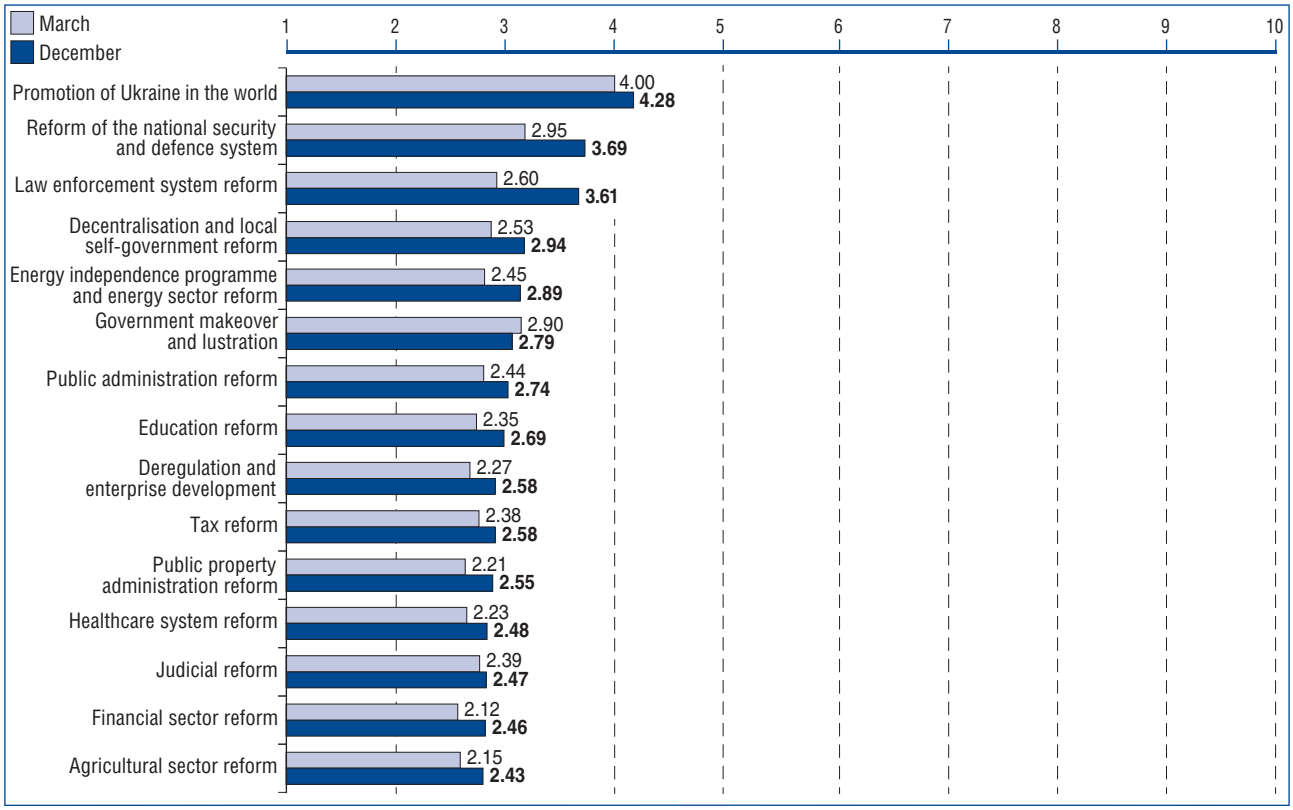
PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2015[1]

Which political event in Ukraine would you call the Event of the 2015?*
% of respondents



* This was an open question, so the respondents had to give their own answer. Responses presented are those given by over 1% of respondents.

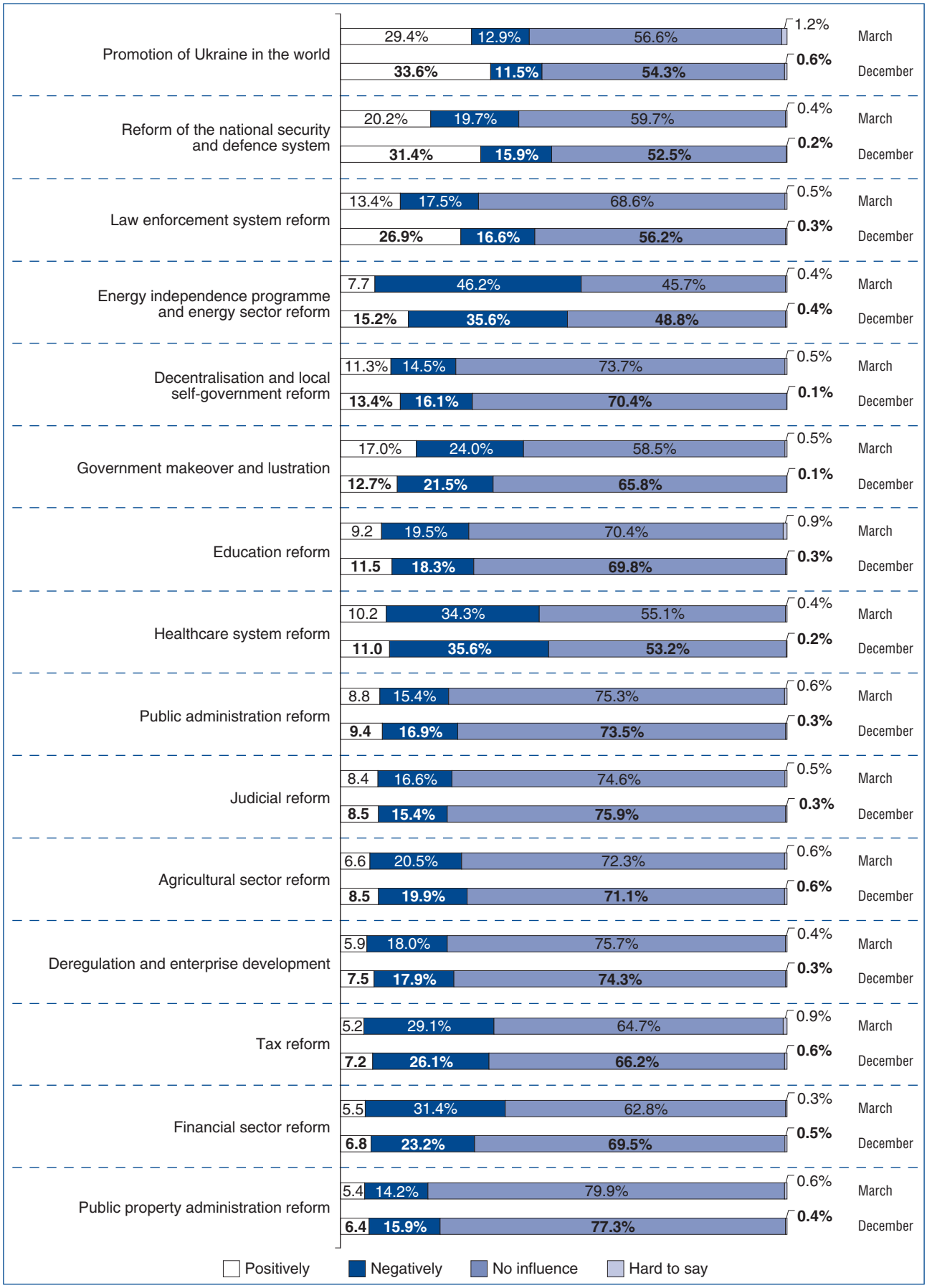
Assessment of progress of reforms in Ukraine and the actions of authorities in different areas**,
average score



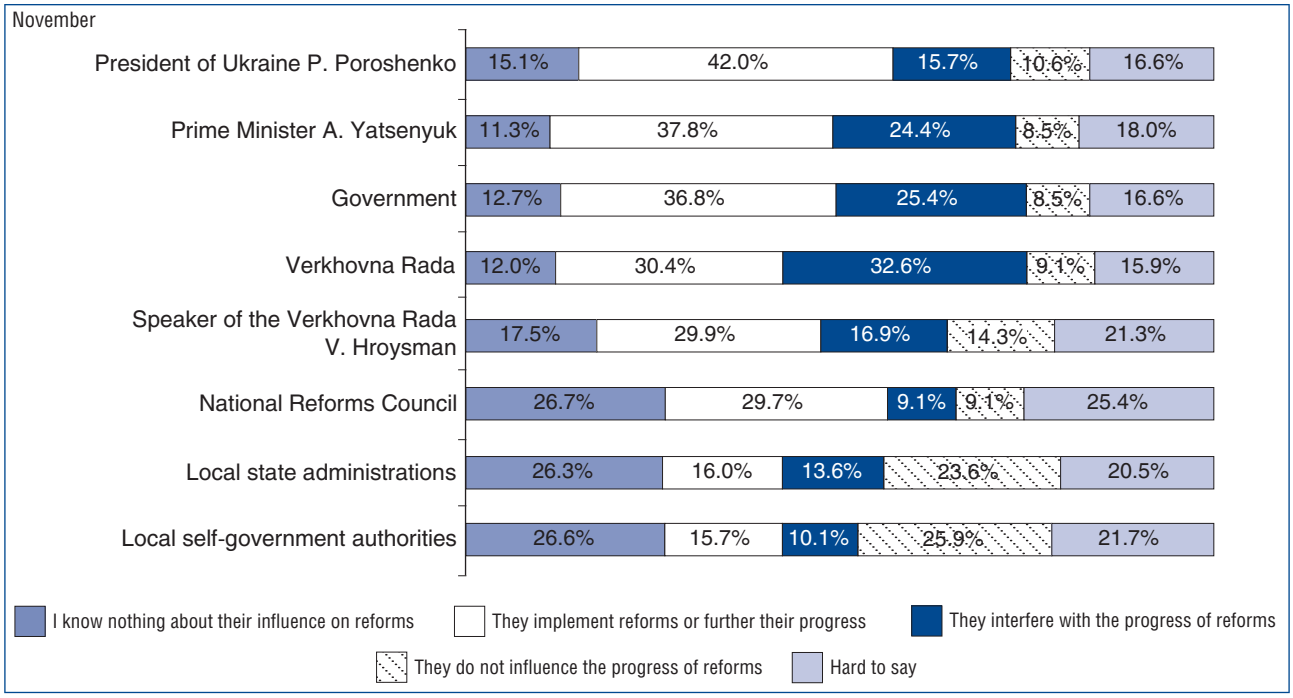
** On a ten-point scale from 1 to 10, where "1" means no or almost no reforms, and "10" that reforms are being successfully implemented.

[1] This publication presents data of 2015 sociological surveys conducted by the sociological service of the Razumkov Centre independently – on **March 6-12**, **November 6-12** (marked in diagrams and tables as November 2) and **December 18-24**, – and together with the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation – on **November 14-22**. 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 – 2.3%.

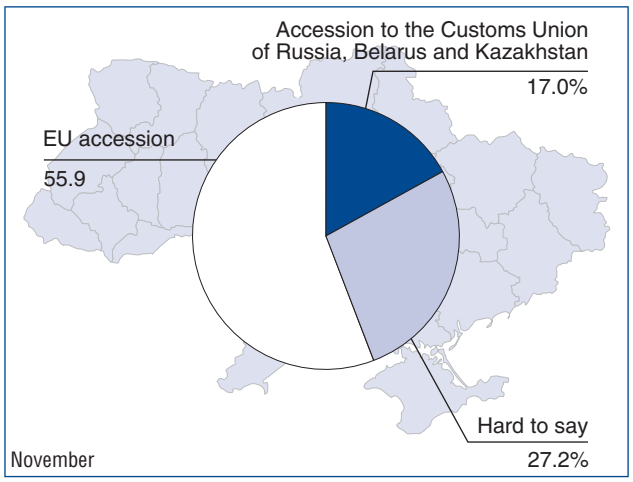
How do reforms and government actions in different areas influence your circumstances personally?
% of respondents



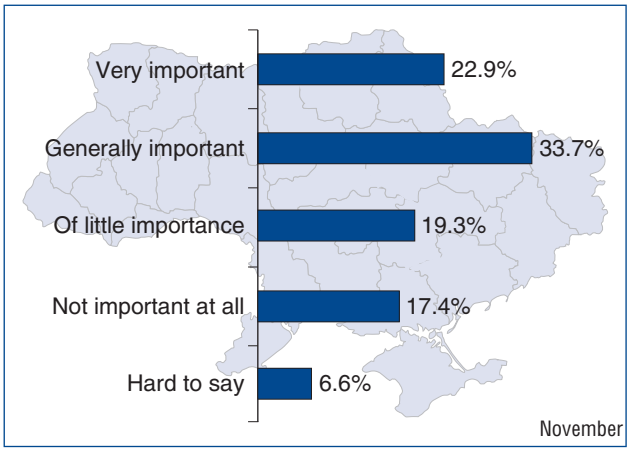
Actions of which authorities or politicians further the progress of reforms, and which – interfere with it?
% of respondents



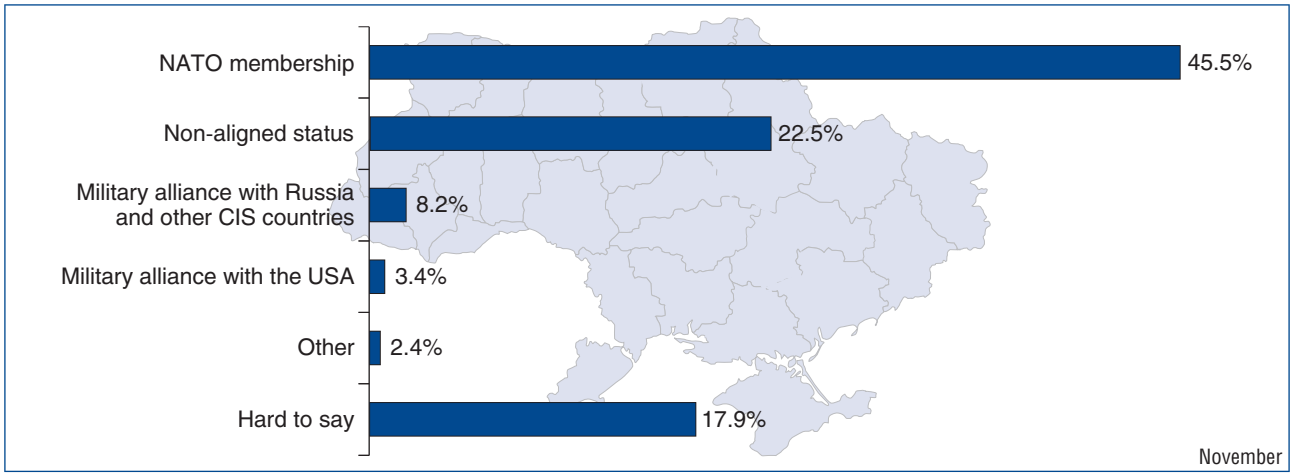
Which integration direction should Ukraine take?
% of respondents



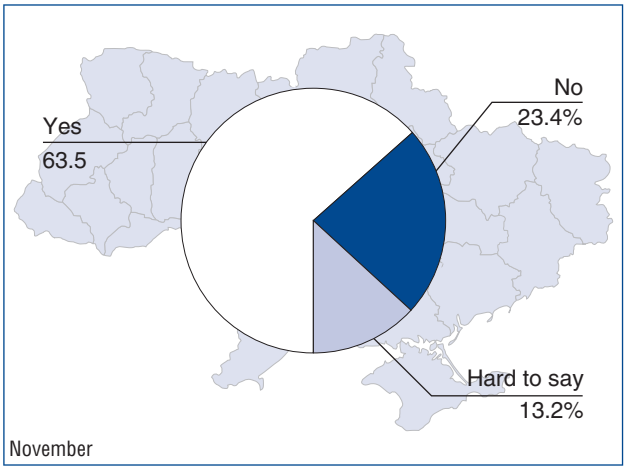
How important to you is the introduction of a visa-free regime with the EU?
% of respondents



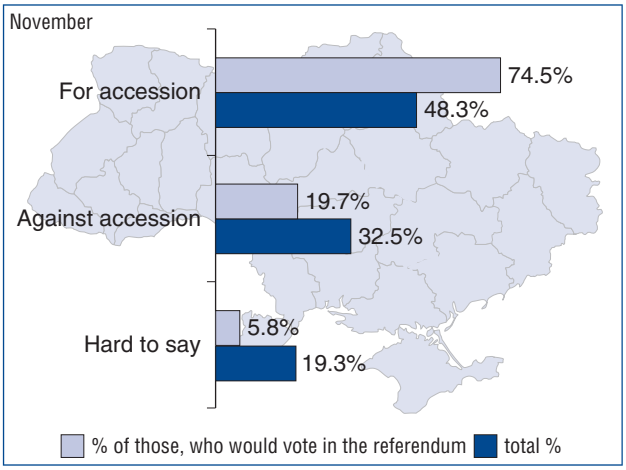
What security option would be the best for Ukraine?
% of respondents



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 the referendum on Ukraine's accession to NATO, how would you vote?
% of respondents

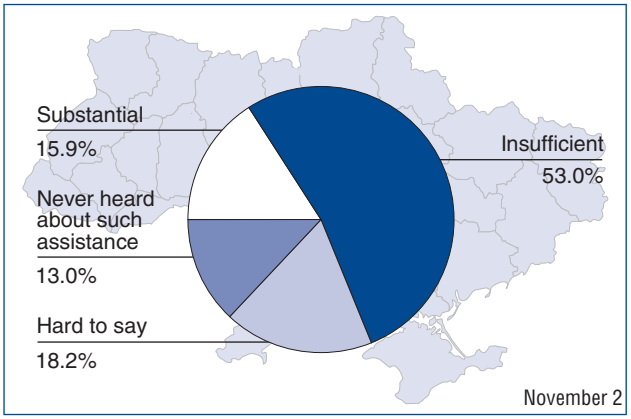
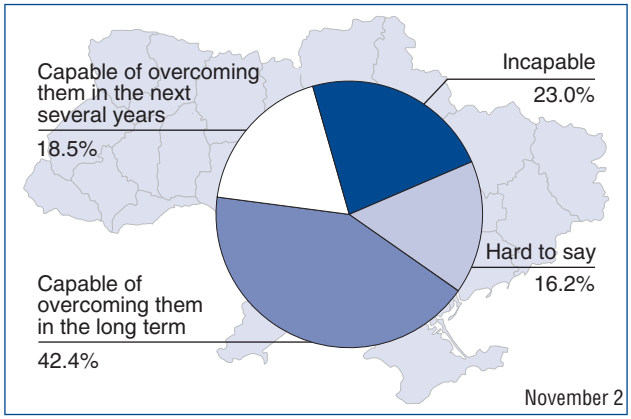


What is your attitude to the politicians, organisations and countries listed below?
% of respondents

	Positive	Mainly positive	Mainly negative	Negative	I do not know them/never heard about them	Hard to say
O. Lukashenko	33.4	35.4	11.0	6.2	0.7	13.2
A. Merkel	20.3	43.1	14.4	6.8	1.1	14.3
B. Obama	18.7	38.3	18.7	9.2	0.5	14.5
EU	16.3	45.7	14.3	8.2	0.3	15.2
NATO	15.0	30.4	18.2	18.4	0.3	17.7
USA	14.8	40.9	19.4	10.0	0.0	14.9
Turkey	14.8	44.2	12.1	6.0	0.3	22.6
International Monetary Fund (IMF)	9.6	29.4	20.2	14.4	1.4	24.8
Russia	5.8	16.4	19.6	46.4	0.5	11.2
Customs Union	5.7	21.0	22.5	28.8	0.7	21.4
V. Putin	3.9	6.3	15.8	64.1	0.5	9.4

December 2015

International assistance to Ukraine in its fight against Russia's aggression is…?
% of respondents



Is Ukraine capable of overcoming the existing problems and difficulties?
% of respondents