



УКРАЇНА 2017-2018: НОВІ РЕАЛІЇ, СТАРІ ПРОБЛЕМИ (аналітичні оцінки)	UKRAINE 2017-2018: NEW REALITIES, OLD PROBLEMS (assessments)
---	---

Україна-2017: повільний рух вперед	Ukraine-2017: Slowly but Surely Moving Forward
Прогнози-2018	Forecasts-2018
Громадська думка про підсумки 2017р.	Public Opinion on the Results of 2017

ЗМІСТ

I. УКРАЇНА-2017: ПОВІЛЬНИЙ РУХ УПЕРЕД	3
Безпека і оборона	4
Зовнішня політика	6
Внутрішня і правова політика	10
Економіка	28
Індекс Центру Разумкова “Економічна спроможність населення”: 2017р.	36
Енергетика	37
Соціальна сфера	39
Гуманітарна політика	44
II. ПРОГНОЗИ-2018	48
Безпека і оборона	48
Зовнішня політика	49
Внутрішня і правова політика	51
Економіка	59
Енергетика	62
Соціальна сфера	63
Гуманітарна політика	64
III. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2017р.	66

CONTENT

I. UKRAINE-2017: SLOWLY BUT SURELY MOVING FORWARD	73
Security and Defence	74
Foreign Policy	76
Domestic and Legal Policy	80
Economy	98
Current Economic Capacity Index in 2017	106
Energy Sector	107
Social Sector	109
Humanitarian Policy	114
II. FORECASTS-2018	118
Security and Defence	118
Foreign Policy	119
Domestic and Legal Policy	121
Economy	129
Energy Sector	132
Social Sector	133
Humanitarian Policy	134
III. PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2017	136

Над виданням працювали:

Автори – Ю.Якименко (керівник проекту), А.Биченко, В.Голуб, В.Замятін, В.Логацький, К.Маркевич, О.Мельник, М.Міщенко, В.Мусяка, В.Омельченко, М.Пашков, О.Пищуліна, В.Сіденко, А.Стецьків, П.Стецюк, М.Сунгуровський, Л.Шангіна, В.Юрчишин, В.Ярема

Редактори – А.Чернова, Г.Пашкова (редактори україномовної версії), В.Клименко (редактор англійської версії)

Дизайн і верстка – О.Шаптала, Т.Овсяник

Authors:

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

Editors:

Klymenko, V. (English Editor), Chernova, A., Pashkova, H. (Editors of Ukrainian version)

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

УКРАЇНА-2017: ПОВІЛЬНИЙ РУХ ВПЕРЕД

За результатами 2017р. в Україні не сталося гучних проривів, проте були безперечні досягнення як у трансформаційних процесах, так і у зовнішній політиці. Як досягнення, так і втрати та прорахунки, які, безумовно, також мали місце, потрібно оцінювати, виходячи з тих внутрішніх і зовнішніх умов, під дією яких країна та суспільство перебували останнім часом. Ці умови навряд чи могли сприяти досягненню відчутних проривів у будь-якій сфері.

Зокрема, одночасно з певним зниженням інтенсивності воєнних дій на Сході країни, активізувались інші форми “гібридної” агресії, спрямовані на дестабілізацію внутрішньої ситуації в Україні, втрату діючим державним керівництвом суспільної легітимності й хаотизацію політичних процесів.

Зовнішнє оточення України формувалося під дією таких викликів і загроз, як початок процесу глобальних геополітичних трансформацій, актуалізації ядерної загрози з боку Північної Кореї, поглиблення кризи в ЄС та його ключових країнах тощо. Українська проблематика, з одного боку, демонструвала тенденцію до втрати пріоритетних позицій у глобальному порядку денному. Проте, з іншого – саме минулого року були ухвалені такі ключові рішення міжнародної спільноти, як резолюція Генеральної Асамблеї ООН про ситуацію з правами людини у Криму, рішення ЄС про подовження режиму санкцій проти Росії, рішення Адміністрації США про надання Україні (на безоплатній основі) летальної оборонної зброї.

Найбільш помітними досягненнями України у 2017р. були скасування візового режиму для короткострокових подорожей до країн ЄС, початок реформи пенсійної системи, підвищення розміру мінімальної заробітної плати, запуск довгоочікуваного реформування систем охорони здоров'я та освіти, незначне, але зростання економіки другий рік поспіль. Початок імплементації Угоди про асоціацію з ЄС вже призвів до помітного зростання українського експорту на європейські ринки. Поступове зрушення спостерігалось у процесах приватизації. Тривали (хоча й з перемінним успіхом) процеси модернізації озброєння, поступового реформування Збройних Сил за стандартами НАТО. Надзвичайно важливою подією був обмін полоненими наприкінці року. Загалом позитивними для України були результати розгляду судового позову до “Газпрому”.

Разом з тим, помітною була тенденція до сповільнення темпу реформ і загального зниження реформаторського потенціалу, викликана передусім внутрішніми чинниками – високою соціальною ціною реформ, у т.ч. передбачених міжнародними зобов'язаннями України, недостатньою ефективністю дій влади, а подекуди – свідомим гальмуванням змін, постійними конфліктами в політичному середовищі. Таку ціну суспільство схильне вважати за неприйнятну для себе в умовах, коли життєві стандарти більшості населення є вкрай низькими. Відтак, суспільство є надзвичайно вразливим до поширення популізму в політиці, і водночас – в більшості неготовим надалі платити завищену ціну за реформи, позитивні наслідки яких зможуть бути відчутними лише за кілька років.

Відставання темпів відродження економіки від світової динаміки, відсутність негайного позитивного ефекту від розпочатих реформ не давали можливості суттєво покращити життєвий рівень більшої частини суспільства. Розчарування суспільства в діях влади та політикуму, відсутність їх ефективної комунікації з суспільством призвели до подальшого падіння довіри до ключових державних інститутів і політичних сил.

Певна стабілізація ситуації у відносинах між вищими інститутами державної влади супроводжувалася моментами, що демонстрували їх слабкість, несформованість стратегічного бачення майбутнього країни, брак компетентності та політичної волі для реалізації реформ. Ці та інші аспекти робили владу вразливою перед внутрішніми та зовнішніми викликами.

Відсутність очевидного прогресу в боротьбі проти корупції разом з не завжди об'єктивними оцінками ситуації, стали причинами охолодження відносин із зарубіжними партнерами та донорами (зокрема, ЄС і МВФ). Ситуація навколо створення Антикорупційного суду наочно проілюструвала одну з серйозних проблем у цих відносинах: з одного боку, рекомендації міжнародних партнерів не завжди враховували українські реалії, з іншого – українська влада, взявши на себе певні зобов'язання, в силу різних причин, не могла гарантувати їх виконання. Зрештою, це позначилося на зниженні довіри міжнародної спільноти до українського керівництва.

На тлі поширення популістських і антидемократичних течій у політиці європейських країн Україна зіткнулася з ускладненнями у відносинах з сусідніми країнами, які традиційно вважалися дружніми (в першу чергу, з Польщею та Угорщиною).

Процес глибинних інституційних трансформацій в Україні, що навіть у мирний час мав би надзвичайно непростий характер, тим не менше, продовжувався. Проте, поступ мав здебільшого фрагментарний характер, не підкріплений системним підходом і наявністю чіткої політичної волі влади. Результати 2017р. свідчать, що Україна в процесі євроінтеграційних реформ ще не пройшла точки неповернення.

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

У 2017р. завдяки спільним діям міжнародних організацій, країн-партнерів України, української влади і громадянського суспільства вдалося запобігти реалізації ризиків і розвитку подій за найгіршими сценаріями. Більшість зовнішніх ризиків і загроз залишаються актуальними і для 2018р.

Попри потужний вплив зовнішніх факторів на стан національної безпеки України, в т.ч. на перебіг і перспективи врегулювання російсько-українського конфлікту, вирішального значення набули внутрішні проблеми політичного та соціально-економічного характеру, уповільнення темпів реформ та брак очікуваних результатів, низька ефективність боротьби з корупцією.

Зовнішнє безпекове середовище і стан російсько-українського конфлікту у 2017р.

Упродовж минулого року вдалося вирішити наступні завдання (або наблизитися до їх вирішення):

- не лише не допустити скасування або пом'якшення санкцій проти Росії, але й сприяти їх нарощуванню. Для України це є не лише важливим символом підтримки, але й реальним фактором стримування ескалації агресії Кремля воєнно-політичними, дипломатичними, фінансово-економічними засобами;
- поглибити та поступово розширити рамки іноземної допомоги Україні аж до прийняття рішень про надання летальних озброєнь;
- забезпечити рівень обороноздатності України, який унеможливило досягнення перемоги на Донбасі Росією без масштабного та відкритого застосування її регулярних сил (військово-морських, сухопутних сил, ракетних військ та авіації);
- зрушити з мертвої точки два дуже важливі процеси: обмін полоненими та практичне обговорення ініціатив із запровадження на Сході України миротворчої місії ООН.

Водночас, зберігаються певні негативні тенденції:

- відсутні будь-які ознаки відмови Кремля від експансіоністської політики Росії на міжнародній арені та зміни її політики стосовно України. Наразі, всі "мирні" ініціативи Кремля мають ознаки тактичних маневрів (здобуття іміджу миротворця, прорив зовнішньополітичної ізоляції, скасування або пом'якшення санкцій), а не реальну зміну агресивної політики чи відмову від зазначених стратегічних цілей;
- Росія продовжує підтримку військових угруповань в ОРДЛО. Всі ключові командні посади в 1 і 2 армійських корпусах укомплектовані російськими офіцерами. У 2017р. командування корпусами передано в підпорядкування 8 загальновійськової армії РФ. На території ОРДЛО створена та удосконалюється розгалужена система логістики, не припиняються постачання з території Росії озброєнь, боєприпасів, палива та ін. матеріальних засобів¹;
- будучи неспроможною змусити Україну до капітуляції військовими засобами, Росія не припиняє спроб домогтися своїх цілей з використанням

комплексу політичних, економічних, інформаційних, кібернетичних засобів. Через низку відомих проблем політичного, економічного, соціального характеру Україна залишається вразливою перед зазначеними "гібридними" загрозами.

Реформування окремих сфер

Сектор безпеки

У 2017р. була продовжена робота з удосконалення нормативно-правової бази та розвитку політики та системи забезпечення національної безпеки, а також державної політики стосовно ОРДЛО і Криму. Водночас, терміни підготовки окремих стратегічно важливих рішень не виправдано затягуються (наприклад, законопроект "Про засади національної безпеки", проект Концепції реформування СБУ).

Збройні Сили

Упродовж року досягнуто наступних результатів:

- ухвалено понад 100 законодавчих та інших нормативно-правових актів², у т.ч. Державна програма розвитку ЗС України на період до 2020р.;
- покращено стан укомплектованості ЗСУ. Частка контрактників рядового та сержантського складу сягнула 83%. Протягом року контракт уклали 36,7 тис. осіб, в т.ч. – понад 2 000 офіцерів запасу; понад 30 тис. резервістів пройшли навчальні збори; близько 140 тис. осіб зараховано до оперативного резерву. В оборонному відомстві працюють більше 55 тис. жінок, в т.ч. більше 24 тис. – військовослужбовці;
- послідовно реформуються системи управління та оборонного планування. До типової структури штабів НАТО приведені 40% структур Генерального штабу (ГШ); створено Об'єднаний оперативний штаб. Процес реформування відбувається за участі радників та експертів з держав НАТО при МО та ГШ ЗСУ, представників Проекту офісу реформ та Ради волонтерів³. Створено Центр управління реформами;
- покращено стан забезпечення ЗСУ озброєнням і військовою технікою: закуплено та поставлено понад 26,5 тис. од. боєприпасів і 1 736 зразків озброєнь і військової техніки (ОВТ); відремонтовано 11 тис. одиниць ОВТ; прийняті на озброєння 19 нових зразків;
- суттєво підвищені інтенсивність і якість підготовки військ. На 65% збільшена кількість бригадних і батальйонних тактичних навчань.

¹ Тривожний дзвінок для нас: Тимчук розповів про важливі зміни в діях бойовиків ДНР-ЛНР за 2017р. – Апостроф, 26 грудня 2017р., <https://apostrophe.ua>.

² Закон України "Про Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних", постанови КМУ "Про затвердження Угоди між Урядом України та Організацією НАТО з підтримки та постачання про партнерство з підтримки спільного управління предметами постачання" №599 від 9 серпня, "Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб" №704 від 30 серпня, Перелік класифікації видатків Міноборони за прикладом держав-членів НАТО, Єдиний перелік (каталог) спроможностей Міноборони та ЗС України.

³ За окремими напрямками працюють 66 радників з 14 країн-членів НАТО, зокрема шість стратегічних радників високого рівня.

Проведено 30 заходів оперативної підготовки з залученням представників інших військових формувань і правоохоронних органів. Створена навчальна матеріально-технічна база двох нових та відновлено дев'ять наявних навчальних центрів. За стандартами НАТО підготовлено 10 батальйонів, 25 рот і понад 1 400 інструкторів;

- майже за планом виконуються завдання з переходу на стандарти НАТО. Станом на III кв. 2017р., у ЗСУ впроваджено 126 стандартів НАТО, розроблено перелік з 402 стандартів, що потребують першочергового впровадження; до кінця року планувалося впровадити ще 41 стандарт⁴.

Спецслужби

Важко дати повністю об'єктивну оцінку діяльності спеціальних і розвідувальних служб на підставі публічної інформації, особливо в умовах фактичної війни. СБУ та Головне управління розвідки МО стали приділяти значно більше уваги новим напрямкам діяльності (боротьба з терористичними загрозами, кіберзахист, сприяння обміну полоненими, створення відкритих інформаційних баз стосовно фактів російської агресії)⁵, а також публічній комунікації (регулярні брифінги, інформаційні проекти)⁶.

Водночас, значна частина повідомлень про діяльність СБУ у ЗМІ стосується боротьби з корупцією та економічною злочинністю, тобто виконання функцій, яких СБУ має бути позбавлена згідно з планами реформування. Наразі СБУ згідно з чинним законодавством виконує повноваження, не властиві спецслужбам, питання позбавлення яких стало каменем спотикання в реформуванні СБУ. Причина полягає не лише у “злих намірах”, але й недостатній спроможності та ефективності новостворених антикорупційних органів.

Правоохоронна система

Наразі можна стверджувати про певні досягнення фрагментарного характеру, яким ще належить перерости в системну перебудову правоохоронного сектору. Водночас, попри негативні фактори (війна, економіка, внутрішні трансформації), офіційна статистика демонструє позитивну динаміку зменшення кількості тяжких злочинів та зростання частки їх розкриття⁷.

До головних результатів реформування у 2017р. можна віднести: створення у структурі МВС Управління моніторингу дотримання прав людини; створення головного, 26 регіональних і 50 територіальних сервісних центрів; продовження пілотного проекту з об'єднання функцій оперативних і слідчих підрозділів Національної поліції; створення нової служби дільничних офіцерів поліції; формування в областях загонів КОРД, а також “кущової” організації роботи поліції і груп швидкого реагування; започаткування пілотного проекту Поліцейської мережі

протидії домашньому насильству; створення платформи *ВМАГ* – групи з надання допомоги в питаннях управління кордонами, – яка дозволяє Держприкордонслужбі співпрацювати з міжнародними донорами; суттєве підвищення спроможностей Національної гвардії, зокрема бригади швидкого реагування тощо.

Більшість змін відбуваються за безпосереднього сприяння міжнародних партнерів і громадських активістів.

Оборонна промисловість

У травні 2017р. Кабінет Міністрів затвердив Державну цільову програму реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2021р., яка, на думку розробників, має забезпечити фінансове оздоровлення підприємств, інтеграцію науки та виробництва, автоматизацію управлінських процесів тощо. На жаль, Програма має гриф “таємно”, а обіцяний план заходів на 2017р. так і не з'явився до кінця року у відкритому доступі⁸.

До реформи оборонної промисловості залучаються недержавні гравці. Громадські ініціативи та об'єднання підприємств приватного сектору активно пропонують власне бачення перспектив розвитку сфери розробки, виробництва, торгівлі озброєннями та послугами військового призначення.

У 2017р. підприємства ДК “Укроборонпром” передали силовим структурам близько 3 700 одиниць військової техніки та озброєнь, більше половини з яких – нові або модернізовані. За оцінками спеціалістів, висока якість нових і модернізованих зразків українського виробництва забезпечується завдяки застосуванню передових технологій, налагодженню співробітництва із західними партнерами та, не останньою чергою, можливістю практичного бойового застосування і врахування досвіду (переносний ракетний комплекс “Корсар”, БТР-4МВ1, ударний безпілотник “Горлиця”, 3D локатор 80К6Т, танк Т-72АМТ та ін.)⁹.

Головні недоліки підходів до реформування сектору безпеки

- Стратегічні і програмні документи страждають на брак повноти, цілісності та технологічності.
- Визначення та реалізація тактичних заходів здійснюються за принципом “що можна зробити, аби не погіршити ситуацію”, замість “що потрібно зробити з метою досягнення визначених цілей”.
- Унаслідок низької культури стратегічного менеджменту та високого рівня корупції в державному апараті, результативність і темпи реалізації ухвалених програм і планів є незадовільними.
- Невизначеність критеріїв ефективності реформ, недостатній рівень координації діяльності виконавців, що негативно впливає на їх сприйняття суспільством та рівень його довіри до відповідних інститутів.

⁴ Докладніше див.: “Ми повинні розраховувати на власні сили”. Міністр оборони України Степан Полторак про підсумки року для армії. – День, 21 грудня 2017р., <https://day.kyiv.ua>; “На цей час у ЗС України проходять військову службу і працюють понад 55 600 жінок” – Степан Полторак на І-му Українському Жіночому Конгресі. – Офіційний сайт МО України, 22 листопада 2017р., www.mil.gov.ua.

⁵ У 2017р. на території України було здійснено вісім терористичних актів (у т.ч. резонансні вбивства та диверсії на військових об'єктах), попереджено – 16. Інтерв'ю Голови СБУ В.Грицака телеканалу “Україна”, www.ssu.gov.ua.

⁶ Докладно див.: Рубрика “Служба безпеки України інформує”. – Офіційний веб-сайт СБУ, <https://ssu.gov.ua/ua/pages/229>; Збройна агресія Росії проти України в розділі “Аналітика”. – Офіційний сайт ГУР МО, <http://gur.gov.ua/content/list-of-russia-armed-aggression-against-ukraine.html>.

⁷ У 2017р. кількість умисних вбивств зменшилась на 10%, тяжких тілесних ушкоджень зі смертельними наслідками – на 12%, згвалтувань – на 25%. Див.: Тіхонов С. Поліція розкриває дев'ять з десяти умисних вбивств. – Офіційний сайт МВС, 23 січня 2018р., <http://mvs.gov.ua>.

⁸ Уряд затвердив Державну цільову програму реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу України 2021. – Офіційний веб-сайт МЕРТ, 24 травня 2017р., www.me.gov.ua/News/Detail?id=0ab468c7-9e35-428c-a323-fad4da29d58d.

⁹ “Укроборонпром” у 2017р.: державне оборонне замовлення виконано – передано 3 673 од. ОВТ. – Сайт Укроборонпром, 29 грудня 2017р., <http://ukroboronprom.com.ua/uk/media/ukroboronprom-u-2017-rotsi-derzhavne-oboronne-zamovlennya-vikonano-peredano-3673-odynyts-ovt.html>.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

У 2017р. зовнішня політика України здійснювалася у складних умовах. На зовнішньополітичне становище країни значною мірою впливали, з одного боку, тривала російська агресія, зростання конфліктності у світі, а з іншого – складні внутрішні процеси. У період 2014-2017рр. політика Києва на світовій арені загалом зосереджувалася на протистоянні російській експансії, захисті незалежності, забезпеченні зовнішньої підтримки.

Серед зовнішньополітичних підсумків 2017р. є як здобутки та результативні дії української дипломатії, так і прорахунки, кризові явища. Загалом, співвідношення активу та пасиву політики України на світовій арені – мотив не лише для вдосконалення інституційних засад зовнішньої політики (що передбачено в новому законопроекті “Про дипломатичну службу”), але скоріше для невідкладних кроків у внутрішньополітичній сфері (насамперед, боротьба з корупцією, судова реформа, реформа державного управління тощо).

Російська агресія проти України

Залишаються актуальними попередні прогнози Центру Разумкова щодо продовження і поглиблення російсько-українського конфлікту¹. Російська “гібридна” агресія є головною зовнішньою загрозою.

На жаль, у 2017р. ситуація довкола окупованого Криму перебувала в “замороженому” стані. Зусилля міжнародної дипломатії щодо зупинення бойових дій на Сході України виявилися безрезультатними. Переговори в Нормандському форматі фактично були “поставлені на паузу” через: (а) конфронтаційну позицію РФ; (б) вибори у Франції і Німеччині. Водночас, 5 вересня 2017р. російська сторона внесла до РБ ООН неприйнятний для України проект резолюції щодо миротворчої місії ООН на Донбасі. Наступний діалог на рівні К.Волкер (США) – В.Сурков (РФ) щодо параметрів цієї місії зайшов у глухий кут.

Оцінюючи міжнародну складову російсько-українського конфлікту, слід звернути увагу на наступні важливі моменти.

Перше. У західному політикумі, в міжнародних інституціях, попри російську інформаційну експансію, поступово утверджується розуміння того, що війна на Сході України є не периферійним внутрішньоукраїнським конфліктом, а елементом російської агресивної політики, яка є викликом і загрозою для західного світу. Зникли ілюзії щодо можливості швидкого врегулювання конфлікту шляхом проведення експрес-виборів на Донбасі, і, водночас, у II півріччі 2017р. уже на офіційному рівні в рамках РБ ООН почала обговорюватись ідея введення миротворчої місії.

Друге. Відбувається формування коаліції країн, які не визнають російську окупацію Криму і “гібридну” анексію Донбасу Росією та стабільно підтримують територіальну цілісність України в міжнародних інституціях. Останнє підтвердження цього – чергова (третя з 2014р.) Резолюція Генеральної Асамблеї ООН від 19 грудня 2017р. “Стан у сфері прав людини в Автономній Республіці Крим і м.Севастополь”, де анексія Криму визнана окупацією, чим де-юре визнається міжнародний конфлікт між РФ і Україною².

Третє. Подання позовів проти РФ до міжнародних судових інстанцій створює на перспективу важливі для України політико-правові прецеденти. У 2017р. Україна розпочала провадження проти РФ в Міжнародному суді ООН щодо застосування Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. 19 квітня суд визначив тимчасові

заходи (щодо Криму) на користь України. У Європейському суді з прав людини Україна ініціювала п'ять міждержавних позовів проти Росії. У 2017р. українська сторона надала суду новий пакет документів щодо дій РФ на Донбасі. У липні вже ухвалене перше позитивне для України прецедентне рішення у справі щодо персонального позову. Водночас, збираються нові дані у процесі міжнародного судового розслідування щодо катастрофи літака МН-17, збитого російською системою “Бук” у 2014р.

4 грудня 2017р. Канцелярія Прокурора Міжнародного кримінального суду оприлюднила “Звіт про дії з попереднього розслідування”, де ситуація довкола Криму і події на Донбасі кваліфікуються як “міжнародний збройний конфлікт” між РФ та Україною³.

Четверте. У жовтні 2017р. Верховна Рада розглянула в першому читанні законопроект “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях”⁴. Документ, з одного боку, чітко визначає правові позиції України щодо збройного конфлікту на Сході України, а з іншого – надає сигнал країнам-партнерам і світовому співтовариству. Закон запроваджує в законодавчу площину ряд важливих норм, зокрема: підтверджує невіддільне право України на самооборону згідно зі ст.51 статуту ООН; визначає Росію “державою-агресором”, непідконтрольні райони Донбасу – “тимчасово окупованими територіями”, де діють “окупаційні адміністрації РФ”; замість АТО передбачається “здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ”.

Зовнішньополітичне становище: здобутки і проблеми на ключових напрямках

Проблеми та перспективи європейської інтеграції. Оцінюючи стан відносин Україна-ЄС у 2017р., слід зазначити наступне. На характер і динаміку контактів Києва і Брюсселя впливали, з одного боку, тягар внутрішньоукраїнських проблем, пов'язаних насамперед з виконанням зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію і комплексом умов з безвізового режиму. З іншого – заглибленість ЄС у складні внутрішні проблеми та дезінтеграційні загрози, що обумовлює певну “другорядність” українського питання, трансформаційні ризики, а також відчутний вплив російського чинника.

Однак, 2017р. став помітним в історії європейської інтеграції України позитивними подіями. 11 червня 2017р. запровадив безвізовий режим між Україною та ЄС. 1 вересня 2017р. офіційно набула чинності Угода

¹ Україна 2016-2017: ознаки прогресу і симптоми розчарування (аналітичні оцінки). – Київ, 2016, с.36, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2016-2017_Pidsumky.pdf.

² Документ підтримали 70 країн, серед яких усі країни ЄС, США, Канада, Японія, Австралія, Туреччина та ін.

³ Отчет о действиях по предварительному расследованию 2017г. – Канцелярия Прокурора Международного криминального суда, https://www.icc-cpi.int/Items/Documents/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE-UKRAINE_RUS.pdf.

⁴ 18 січня 2018р. цей Закон був ухвалений.

про асоціацію з ЄС. Українська сторона окреслила нові амбітні цілі довгострокового співробітництва: асоціація з Шенгенською зоною, приєднання до Митного та Енергетичного союзу ЄС, запровадження Спільного авіаційного простору та Єдиного цифрового ринку⁵. Ці пропозиції були подані на розгляд інституцій ЄС.

12-13 липня 2017р. у Києві відбувся XIX саміт Україна-ЄС, але через незгоду Нідерландів, підтриману Німеччиною та Францією, на включення до підсумкового документа пункту про європейські прагнення України, саміт завершився без підписання підсумкової заяви⁶.

Згодом, на V саміті Східного партнерства (24 листопада 2017р.) було визнано європейські прагнення України, проте в декларації не знайшов відображення запропонований Європарламентом формат “Східного партнерства плюс”, що передбачає секторальну інтеграцію з ЄС, а також т.зв. “План Маршалла для України”, який було замінено пунктом про зовнішній інвестиційний план⁷.

У 2017р. Україна продовжувала отримувати фінансову допомогу від ЄС. 16 березня 2017р. Єврокомісія схвалила виділення другого траншу макрофінансової допомоги для України в розмірі €600 млн.⁸ У травні ЄС виплатив перший транш у розмірі €10 млн. у рамках реформи державного управління. За останні два роки в рамках програми “Горизонт-2020” ЄС виділив Україні €270 млн.

Тривав процес імплементації Угоди про асоціацію з ЄС. Зокрема, Уряд затвердив План заходів з виконання Угоди про асоціацію і процедуру контролю його виконання, План перекладів актів права ЄС на 2017-2018рр. та Стратегію комунікації Угоди⁹. 8 грудня 2017р. у Брюсселі відбулося четверте засідання Ради асоціації Україна-ЄС, за підсумками якого ухвалено спільну заяву та підписано угоду про виділення Україні €50 млн. на потреби Донбасу.

14 листопада 2017р. Єврокомісія опублікувала звіт щодо стану виконання Україною Угоди про асоціацію, де відзначено суттєвий прогрес у галузях енергетики, довкілля, освіти, децентралізації, реформи державного управління тощо¹⁰.

Водночас, темпи імплементації Угоди про асоціацію не є задовільними. За оцінками Президента П.Порошенка, українська сторона виконала Угоду про асоціацію на 15% і “попереду багато роботи”¹¹. Є низка проблемних секторів¹², де спостерігається відчутне відставання, що визнають представники Уряду¹³. Повільно, з порушенням термінів триває адаптація українського законодавства до норм ЄС – Україна виконала лише 10 зобов’язань з 86. Суперечать Угоді про асоціацію деякі законодавчі ініціативи, подані до Парламенту¹⁴.

Голова представництва Європейського Союзу в Україні Х.Мінгареллі окреслив чотири проблеми з виконання Угоди про асоціацію: (а) координація між міністерствами; (б) визначення відповідних пріоритетів Верховною Радою; (в) забезпечення комплексного моніторингу виконання документа; (г) інформування громадськості¹⁵.

Водночас, небезпечною проблемою у відносинах Києва з Брюсселем є ситуація у сфері боротьби з корупцією. Протягом року проявилися негативні тенденції у цій сфері, що викликають стурбованість ЄС: конфлікт Генпрокуратури і НАБУ, зрив запровадження системи автоматичної перевірки е-деклараций. Також несприятливою є ситуація довкола антикорупційного суду – внесений Президентом до Парламенту відповідний законопроект викликав критику з боку країн-партнерів і міжнародних організацій. Зокрема, в листах МВФ і Світового банку до керівництва України наголошується на серйозних застереженнях щодо цього законопроекту¹⁶, критичною була й попередня реакція з боку ЄС.

Така ситуація може перетворитися на серйозну загрозу одному з головних євроінтеграційних здобутків – безвізовому режиму. Тривожним сигналом стала публікація 20 грудня 2017р. першої доповіді Єврокомісії у рамках нового механізму призупинення безвізових режимів. У ній визначено шість рекомендацій для України, серед яких чотири стосуються антикорупційної галузі¹⁷.

Проблемним фактором на шляху євроінтеграції став сплеск конфліктності у відносинах з сусідніми

⁵ Див.: Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017р.”. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086>.

⁶ Див.: Сидоренко С. Безперспективний саміт: як Євросоюз заблокував європейську мрію України. – Європейська правда, 13 липня 2017р., <http://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/07/13/7068450>.

⁷ Див.: Спільна декларація Саміту Східного партнерства. – European Union External Action, 25 листопада 2017р., https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/36220/спільна-декларация-саміту-східного-партнерства_uk.

⁸ Див.: EU Commission approves disbursement of 600 million euro in assistance to Ukraine. – Official web-site of the European Commission, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-643_en.htm.

⁹ Див.: Затверджений Урядом План заходів з виконання Угоди про асоціацію прискорить її виконання, – Іванна Климпуш-Цинцадзе. – Урядовий портал, 25 жовтня 2017р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250372246>.

¹⁰ Див.: Association Implementation Report on Ukraine. – European Commission, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_ukraine.pdf.

¹¹ Порошенко каже, що Угода про асоціацію виконана на 15%. – Європейська правда, 20 жовтня 2017р., <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/11/20/7073896>.

¹² Зокрема, не були імplementовані норми ЄС щодо транспорту, безпеки та гігієни праці та діяльності служби крові тощо. Спостерігається зволікання з реформами у сферах митниці, розвідування та розробки вуглеводнів та навколишнього середовища. Також гальмує виконання Угоди про асоціацію зволікання з прийняттям законопроекту “Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність”.

¹³ За словами Віце-прем’єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції І.Климпуш-Цинцадзе “...є сектори, де ми відстаємо: це і питання митниці, транспортний сектор, довкілля, соціальна політика відстає по зобов’язанням на минулі роки. Дуже довго в парламенті не розглядаються певні законопроекти. Нам вдалося лише з кількома комітетами налагодити свідому роботу із просування євроінтеграційних ініціатив”. Докладно див.: Віце-прем’єр: низка українських секторів відстають у виконанні асоціації. – Європейська правда, 25 жовтня 2017р., <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/10/25/7072749>.

¹⁴ Наприклад, внесений до Верховної Ради законопроект “Купуй українське, плати українцям”, на думку І.Климпуш-Цинцадзе, “суперечить положенням Угоди в розділі “Державні закупівлі” за принципом недискримінації між іноземними та вітчизняними економічними операторами в торгівлі товарами і послугами в сфері держзакупівель”. Див.: Законопроект “Купуй українське...” порушує зобов’язання України в рамках COT – Климпуш-Цинцадзе. – Інтерфакс, 8 грудня 2017р., <http://ua.interfax.com.ua/news/economic/468255.html>.

¹⁵ В ЄС назвали чотири основні умови для ефективного впровадження Угоди про асоціацію. – УНІАН, 25 жовтня 2017р., <https://www.unian.ua/politics/2206659-v-es-nazvali-chotiri-osnovni-umovi-dlya-efektivnogo-vprovadzhennya-ugodi-pro-asotsiatsiyu.html>.

¹⁶ Проект Порошенка про антикорупційний суд суперечить зобов’язанням України. – Європейська правда, 18 січня 2018р.

¹⁷ Зокрема, ЄС закликає українську владу проводити кампанію з інформування про обов’язки і права в рамках безвізового режиму, забезпечити незалежність, ефективність та стійкість антикорупційних реформ, у т.ч. шляхом створення незалежного та спеціалізованого вищого антикорупційного суду, відновити авторитет НАЗК і створити ефективну систему верифікації е-деклараций, а також скасувати вимоги е-декларування для антикорупційних активістів. Див.: Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Report under the Visa Suspension Mechanism. – European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf.

країнами-членами ЄС. Загострилися відносини з Польщею (ситуація довкола історичних пам'яток, інтерпретації історичних подій тощо). Кроком до мінімізації конфлікту стала зустріч президентів двох країн 13 грудня 2017р. у Харкові і рішення про підвищення рівня українсько-польської комісії з історичних питань. Виник конфлікт з Угорщиною і Румунією у зв'язку з ухваленням Верховною Радою 5 вересня 2017р. Закону "Про освіту", яким нібито обмежуються права національних меншин в Україні. У зв'язку з цим офіційний Будапешт виступив з погрозами блокувати європейську та євроатлантичну інтеграцію України. Слід зазначити, що відповідні висновки Венеціанської комісії, що мають досить стриманий характер, не дають приводу для такого роду демаршів.

Причини цих конфліктів пов'язані, з одного боку, з кон'юнктурними внутрішньополітичними процесами в цих країнах (передвиборча ситуація, зростання праворадикальних настроїв), а з іншого – неналежним рівнем міждержавних контактів, браком комунікацій, неврахуванням динаміки внутрішньополітичних процесів та недосконалістю політики України щодо країн-сусідів.

Контакти з іншими країнами і міжнародними організаціями. Зрозуміло, що в реаліях війни зміст зовнішньополітичних контактів, діяльність української сторони у двосторонніх відносинах з країнами світу і на майданчиках міжнародних структур формуються і максимально узгоджується з політикою безпеки – насамперед, протистоянні російській експансії.

Для України критично важливою є солідарність і допомога провідних країн світу та міжнародних організацій. З боку ЄС тривала активна політико-дипломатична, фінансово-економічна підтримка Києва. За період 2015-2017рр. загальний обсяг фінансової допомоги Україні склав €12 млрд., серед яких €3,4 млрд. – макрофінансова допомога¹⁸. У вересні 2017р. ЄС продовжив до 15 березня 2018р. антиросійські санкції (149 осіб і 38 компаній) у зв'язку з агресією РФ проти України.

Очікуваної "великої угоди" між Д.Трампом і В.Путіним не відбулося, натомість підтримка України залишилася невід'ємною складовою політики офіційного Вашингтона. У листопаді 2017р. Сенат США схвалив оборонний бюджет, який, зокрема, передбачає виділення \$350 млн. безпекової допомоги Україні, на офіційному рівні заявлено про надання летальної зброї. Сприятливим для України міжнародним фактором у протистоянні агресії РФ стало розширення США антиросійських санкцій (енергетика, банківська сфера), а також підписаний у серпні 2017р. Д.Трампом Закон "Про протидію противникам США за допомогою санкцій" (CAATSA). Важливо й те, що тези щодо протистояння російській загрозі зафіксовані в новій Стратегії національної безпеки США (грудень 2017р.).

Слід зазначити, що Україну активно політично та економічно підтримували провідні країни світу – США, Німеччина, Франція, Велика Британія, Канада

Туреччина, Австралія, Японія та ін. Солідарно з Україною виступили і міжнародні організації (ООН, ОБСЄ, ПАРЄ, ЄС, НАТО). Зокрема, в липні 2017р. Парламентська асамблея ОБСЄ ухвалила Резолюцію "Відновлення суверенітету і територіальної цілісності України", де заявляє про "...засудження тимчасової окупації АР Крим і міста Севастополя Російською Федерацією і гібридної агресії Росії проти України, що триває на Донбасі"¹⁹.

Продуктивною була діяльність України в міжнародних структурах. Зокрема, в якості непостійного члена РБ ООН Україна просувала власні національні інтереси в рамках РБ (зокрема в дискусії щодо мировтворачої місії) і Генасамблеї ООН (ухвалення зазначеної вище Резолюції стосовно Криму). Українська сторона ефективно сприяла блокуванню ініціативи повернення до ПАРЄ російської делегації і наполегливо відстоювала власні позиції в ОБСЄ.

Активно розвивалися контакти з НАТО на вищому рівні і в рамках Парламентської асамблеї Альянсу, в форматі комітету Україна-НАТО, а також з керівництвом міністерств оборони країн-членів Альянсу. Керівництво Альянсу демонструвало послідовну та чітку підтримку територіальної цілісності та суверенітету України. Ключовою подією 2017р. стало ювілейне засідання Комісії Україна-НАТО (липень) на чолі з Президентом України П.Порошенком і Генсеком Альянсу Є.Столтенбергом. У спільній заяві Комісії зафіксована незмінна підтримка суверенітету України, засуджується незаконна анексія Криму і дії Росії на Сході України.

Започаткована нова платформа Україна-НАТО для протидії "гібридній" війні²⁰. У жовтні 2017р. набула чинності міжурядова Угода Україна-НАТО, що дає доступ Україні до логістичної електронної бази даних НАТО. Це дозволить брати участь у тендерах, здійснювати онлайн закупівлі матеріально-технічних засобів, створювати спільні запаси військового майна. Важливим кроком української сторони стало рішення про приєднання до мережі центрів НАТО з протидії гібридним загрозам – у грудні ухвалено рішення про підписання Угоди про партнерство з Центром передового досвіду НАТО з енергетичної безпеки.

Слід також зазначити, що Україна на законодавчому рівні чітко зафіксувала пріоритетність євроатлантичної інтеграції – в червні 2017р. Верховна Рада ухвалила зміни до Закону "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", якими закріплено курс України на вступ до Альянсу.

Інформаційна складова зовнішньої політики. У 2017р. Урядом розроблено та ухвалено ряд нормативних документів у галузі популяризації України у світі. Зокрема, в 2017р. затверджено План заходів з реалізації Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі²¹ і Концепцію Державної програми співпраці із закордонними українцями на 2017-2020рр., мета якої – використання потенціалу української діаспори для формування позитивного іміджу України у світі²².

¹⁸ ЄС за последние 3 года выделил Украине 12 млрд. евро, из них 3,4 млрд. макрофинансовой помощи – Мингранелли. – Интерфакс-Украина, <http://interfax.com.ua/news/economic/462404.html>.

¹⁹ Минская декларация и резолюции, принятые Парламентской Ассамблеей ОБСЕ на двадцать шестой ежегодной сессии, Минск, 5-9 июля 2017г., <http://www.ppu.gov.ua/wp-content/uploads/2017/07/Minska-deklaratsiya-ta-Rezolyutsiyi-priyniyati-na-PA-OBSYE-na-26-shhorichnij-sesiiji-u-Minsku-z-5-po-9-lypnya-2017-roku.pdf>.

²⁰ Див.: Спільна заява Комісії Україна-НАТО. – Сайт НАТО, 10 липня 2017р., https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_146087.htm?selectedLocale=uk.

²¹ Документом передбачено проведення кампаній популяризації України у різних регіонах світу, підвищення рівня присутності України на міжнародних заходах та інформаційних майданчиках. Див.: Розпорядження КМУ "Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі" №383 від 7 червня 2017р.

²² Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції Державної програми співпраці із закордонними українцями на 2017-2020 роки" №428 від 21 червня 2017р.

При Міністерстві інформаційної політики (Мінінформполітики) організовано Міжвідомчу комісію з питань популяризації України. Урядом також створено державну установу “Український інститут”, метою якого буде презентація та просування іміджу України у світі, сприяння міжнародним обмінам, популяризація української мови та культурного продукту за кордоном²³. У цій сфері у 2017р. вже здійснено низку заходів, зокрема проведено серію інформаційних, культурних, наукових, історичних, просвітницьких акцій, тренінгів, молодіжних обмінів, вистав тощо в різних країнах світу, в т.ч. за участі української діаспори.

Найбільш помітним інформаційним заходом у 2017р. було успішне проведення в Києві міжнародного конкурсу “Євробачення”, в якому взяли участь делегації з 43 країн, конкурс відвідали близько 20 тис. туристів з різних країн світу. За підсумками конкурсу було опубліковано 250 статей і повідомлень на рейтингових міжнародних таблоїдах, промо-кампанію подивилися близько 200 млн. глядачів.

МЗС та Мінінформполітики реалізовано проекти з популяризації України у світі, зокрема, проект “Україна. Гідність. Свобода. Креативність”, складовою якого є створення інтерактивного сайту.

Телеканал *UA|TV*, який є частиною Мультимедійної платформи іномовлення України (МПУ) у лютому 2017р. значно посилив можливості трансляції на країни Європи. Зокрема, *UA|TV* розширив присутність у кабельних мережах Польщі, Словаччини, Болгарії, Грузії та ін.

Зібрано інтерактивну базу даних про туристичні та рекреаційні ресурси України для формування національної мережі туристично-екскурсійних маршрутів. Здійснено запуск іноземними мовами туристичного веб-порталу *Visit Ukraine* з поданням у єдиному форматі актуальної інформації про туристичні можливості регіонів і міст України.

Здійснено ряд адресних промоційних міжнародних заходів: *V Форум Global Ukrainians* “Українські бренди ставимо в тренди”, Форум української молодіжної діаспори “Дніпро-2017”, фотовиставка “*RAW. Україна на передовій*” в Нью-Йорку.

Водночас, очевидно, що заходи у сфері просування України у світі мають досить обмежений та інколи “відкладений” ефект унаслідок малобюджетності відповідних проектів, браку координації між органами влади, неефективним використанням наявного потенціалу. При цьому, оцінюючи ефективність інформаційного аспекту зовнішньої політики Києва, слід мати на увазі як значну обмеженість засобів і ресурсів просування позитивного іміджу України у світі, так і потужну інформаційну протидію РФ, за явної неспівставності медіа-потенціалів Москви і Києва.

Зовнішня політика України: виклики і загрози

Ефективність зовнішньої політики обмежувалася рядом несприятливих зовнішніх і внутрішніх факторів, причому у 2017р. помітно зріс вплив саме внутрішніх обставин.

Перше. Слід зазначити, що на позиції України у світі, її імідж негативно впливали внутрішньополітичні процеси. Гострими залишаються проблеми в соціально-економічній, правоохоронній, судовій сферах. Корумпованість в ешелонах влади, значний рівень

монополізації і тінізації економіки, недосконалість системи державного управління, з одного боку, гальмують проведення реформ у ключових сферах, з іншого – дискредитують Україну в очах міжнародних партнерів. Проблема повільної, малоефективної боротьби з корупцією критично позначається на позиціях України у світі, і є головним негативним подразником у відносинах України з зовнішніми партнерами.

Водночас, українській зовнішній політиці, на жаль, досі притаманні надмірна централізація, брак креативності та дій на випередження (що найбільшою мірою відчувається на російському напрямі), неефективне використання наявного кадрового потенціалу. Несприятливим фактором є зволікання з реформою МЗС, яке було змушене діяти в режимі жорсткої економії.

Друге. Геополітична ситуація характеризується високим рівнем турбулентності, невизначеності та конфліктності. Ключовий партнер України – ЄС, нині перебуваючи у стадії складної трансформації, обтяжений внутрішніми проблемами (наслідки *Brexit*, міграційна криза, конфліктність між структурами ЄС і окремими країнами-членами, зростання правого радикалізму, ізоляціонізму, проросійських настроїв), відчуває дефіцит єдності, в т.ч. на російському напрямі. Це позначається на відносинах Києва та Брюсселя.

Водночас, впливають на міжнародну ситуацію деякі кроки Президента США, які зумовлюють ускладнення у відносинах з країнами-партнерами і в проблемних регіонах світу. Послаблює міжнародні позиції Вашингтона і конфліктна внутрішньополітична динаміка. Також спостерігається загострення конфліктів у світі – ескаляція протистояння США-РФ, “ядерний демарш” КНДР, ситуація довкола Ірану, Афганістану, війна в Сирії, конфлікт у М’янмі (рохінджа) тощо.

Зазначені процеси містять виклик і для України, оскільки, з одного боку, обмежують політичну та економічну готовність країн-партнерів підтримати Київ, з іншого – послаблюють єдність західного світу у протистоянні з РФ і “відштовхують” тему Криму та Донбасу на другий план.

Третє. Головним викликом і загрозою залишається російська “гібридна” агресія, спрямована на руйнування України ззовні і зсередини шляхом дискредитації її зовнішньої політики, руйнування міжнародного іміджу, провокування конфліктності та напруженості в її відносинах з країнами світу, витіснення зі світових ринків. Російська експансія, маючи на меті ліквідацію української державності, спрямована на дестабілізацію внутрішньої ситуації шляхом військової агресії на Донбасі, терористичних дій, торговельно-економічної блокади, енергетичного шантажу, інформаційних диверсій, підбурювання сепаратистських акцій в регіонах, підтримки проросійської “п’ятої колони” та ін.

Узагальнюючи, слід констатувати, що головним зовнішньополітичним пріоритетом є і залишатиметься, принаймні на середньострокову перспективу, захист суверенітету і національної державності від загрози з боку РФ. Однак, ефективність зовнішньої політики України, її міжнародні позиції, рівень підтримки з боку світової спільноти вирішальною мірою залежатимуть від ефективності дій української влади всередині країни.

²³ Основними напрямками його роботи будуть: креативна економіка, наука та освіта, культурна і публічна дипломатія. Передбачається створення закордонних представництв Інституту – спочатку у Варшаві, Берліні, Парижі та Римі, згодом – Нью-Йорку та Пекіні. Див.: Розпорядження КМУ “Про утворення державної установи “Український інститут”” №430 від 21 червня 2017р.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Внутрішньополітична ситуація упродовж 2017р. характеризувалася, з одного боку, певною стабілізацією відносин між вищими владними інститутами та підвищенням рівня дієздатності влади, а з іншого — зростанням рівня суспільної і політичної напруженості та періодичними спробами її використання зацікавленими суб'єктами.

Характер перебігу політичних процесів у країні

Взаємодія зовнішніх і внутрішніх чинників, таких, як продовження агресії з боку РФ з перенесенням акцентів на вплив на українське суспільство, важке соціально-економічне становище більшості громадян, недостатні темпи та якість відновлення економіки, недостатня ефективність та помилкові дії влади зумовили подальше зниження рівня суспільної довіри як до керівників держави, так і до ключових державних інститутів.

Частина проєвропейськи орієнтованого українського політикуму (в т.ч. деякі колишні члени парламентської коаліції, а також позапарламентські партії) і громадські активісти перейшли на позиції гострої критики діючої влади (фактично, в опозицію до неї), активно сприяючи її подальшій дискредитації в очах суспільства, а також і міжнародних партнерів України.

Попри те, що до процесу формування структур нової влади долучилися проєвропейські політичні сили, учасники Майдану, громадські активісти, учасники захисту України від російської агресії, у політичному дискурсі почала активно використовуватися теза про те, що сьогоднішня влада нічим не відрізняється від “старої”, домайданівської еліти, і має поступитися місцем “новій” еліті. При цьому, ця теза знаходила певну підтримку серед частини міжнародних партнерів України.

Водночас, попри претензії певних політичних і громадських сил на роль “нової еліти”, протягом року в Україні не з’явилося жодної політичної сили чи перспективного політика, які б користувалися підтримкою значущої частини суспільства. Потрібно також відзначити подальше зменшення впливу традиційного для української політики чинника — фінансово-промислових груп та їх очільників (“олігархів”).

Вимога дострокових парламентських виборів у 2017р. зберігала актуальність для частини представлених у Верховній Раді (найбільше на цьому наполягала “Батьківщина”) і позапарламентських політичних сил. Проте, досить стабільна діяльність парламентської коаліції й Уряду протягом року завадила реалізації такого сценарію.

За таких умов спостерігалися спроби деяких політичних сил “розхитати” ситуацію, спрямувати її в неконтрольоване русло, в т.ч. використовуючи силові засоби тиску на органи влади. Ці акції були різними за спрямуванням і наслідками, проте в цілому вони спричиняли посилення напруженості в суспільстві, поширення силового елемента в політичних протистояннях, зокрема, залучення до політичної боротьби ветеранів АТО та парамілітарних формувань. Спостерігалось не лише відверте нехтування окремими політиками законодавством України, провокування конфліктів з органами правопорядку, але й підбурювання до участі в акціях протесту проти влади діючих представників силових структур.

Є підстави стверджувати, що мірою наближення термінів чергових президентських і парламентських виборів, технологія провокування конфліктів застосовуватиметься радикально налаштованими політиками та зацікавленими зовнішніми суб'єктами з метою провокування великомасштабного соціального вибуху.

За таких умов владі вдалося забезпечити відносну стабільність суспільно-політичної ситуації і не допустити збільшення масштабу локальних політичних акцій, хоча в деяких випадках її дії могли оцінюватися як прояв слабкості. Збереження стабільності дало можливість домогтися хоча й помірного, але прогресу у здійсненні реформ у різних сферах.

До переліку реформ, які вже здійснюються, у 2017р. додалися реформи у сферах освіти та медицини, системі пенсійного забезпечення. Разом з тим, земельна реформа вкотре була відтермінована і, очевидно, має шанси на реалізацію вже після нових виборів (залежно від їх результатів). Загалом, у звіті Європейської Комісії про стан виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС за 2017р. у позитивному контексті відзначаються такі сфери, як ринок електроенергії, енергоефективність, довкілля, освіта, децентралізація, реформи пенсійної системи, охорони здоров'я та безпеки харчової продукції, реформа судової системи, державного управління, правоохоронних органів¹.

Разом з тим, варто відзначити, що процес здійснення реформ поки слабо корелюється з покращанням соціально-економічного самопочуття громадян. Навпаки, соціальна ціна реформ, у т.ч. на яких наповняли західні партнери України (зокрема, реформа тарифів на житлово-комунальні послуги), продовжує зростати, тоді як позитиви від реформ в інших сферах зовсім не відчуються суспільством або відчуються значно слабше.

Відповідальність за негативні наслідки змін громадяни покладають на українську владу (що яскраво відбилася в падінні рівня підтримки А.Яценюка та його Уряду у 2015-2016рр.). Значними є ризики для влади у процесі впровадження “соціально чутливих” і водночас масштабних освітньої і, особливо, медичної реформ. Їх можливі негативні соціальні ефекти (в т.ч. “побічні”) можуть серйозно вплинути на позиції провладних сил перед виборами.

Головною проблемою нинішньої влади у відносинах із зарубіжними партнерами є стан боротьби з корупцією. При цьому, йдеться як про власну корумпованість представників влади, про яку як в Україні, так і за її межами говорять як про узагальнюючу характеристику та доконаний факт, так і про її (влади) небажання боротися з корупцією, гальмування антикорупційної реформи (створення Антикорупційного суду), блокування діяльності антикорупційних інститутів (НАБУ, САП), тиску на антикорупційних активістів і т.ін.

¹ Див.: “Звіт ЄС: Оцінка реформ в Україні показує значний прогрес, але їх впровадження варто пришвидшити, щоб досягти результатів повною мірою”. — Прес-реліз Європейської служби зовнішньої дії та Європейської Комісії за результатами звіту про імплементацію ряду реформ Україною в 2017р. відповідно до Порядку денного асоціації, 15 листопада 2017р., <https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/35699>.

На наш погляд, протягом останніх двох років відбулася певна гіперболізація цієї проблеми² для міжнародної аудиторії та її (свідоме) використання з метою дискредитації України в очах міжнародних партнерів для формування образу “*failed state*”. Почасти це вже дало свої результати³. Цьому посприяли як реальні дії представників вищих владних інститутів і політиків найвищого рівня (сама корупція та використання звинувачень у корупції для боротьби проти конкурентів), так і активна експлуатація цієї теми опозиційними політиками та громадськими активістами як засобу боротьби проти “старої еліти”.

На жаль, у своїх оцінках ситуації в Україні західні партнери, в т.ч. представники експертного співтовариства, подекуди користуються однобічною інформацією з українських джерел, яким вони надають перевагу з огляду на власні симпатії чи їх зручність і доступність. При цьому, така інформація у переважній більшості випадків навряд чи була компліментарною для влади.

Як і минулого року, суттєвими проблемами в розробці та імплементації реформ стали:

- брак компетентості, домінування принципу доцільності над ретельним аналізом і пошуком оптимальних варіантів, ігнорування конституційно-правових засад;
- відсутність системності, непослідовність і брак належної синхронізації різних заходів та впроваджуваних механізмів, їх недостатня стратегічна орієнтація;
- некритичне сприйняття рекомендацій міжнародних донорів, відсутність належної адаптації їх пропозицій до національного контексту або, навпаки, намагання всупереч взятим зобов'язанням “вихолостити” їх зміст;
- намагання “вписати” в реформаторські заходи можливості реалізації власних (корисливих) інтересів, а якщо це не вдається – блокування процесу змін.

Загалом рік, що минув, позначився значним просуванням уперед у низці сфер реформування і водночас зниженням темпів реформ у деяких з них, яке сталося з різних причин – як об’єктивного, так і суб’єктивного характеру. При цьому, реалізація реформ у такому варіанті призвела не до зростання популярності політичних сил, що їх просували, а до прямо протилежних наслідків.

Взаємодія гілок влади

Упродовж 2017р. в системі державної влади значно знизився рівень конфліктності, що був їй притаманний протягом попереднього року. Загалом можна констатувати, що рівень напруженості у відносинах

між вищими владними інститутами держави (Верховна Рада – Президент – Кабінет Міністрів) та гілками влади знизився майже до стану 2015р., коли нова конфігурація влади щойно сформувалася.

Ухвалення низки законів, важливих з погляду реформування цілих секторів суспільного життя (у першу чергу – стосовно реформування пенсійної, освітньої систем, охорони здоров’я, зрушення з місця проблеми “великої” приватизації) стало можливим завдяки збереженню потенціалу взаємодії “постмайданної” влади – Верховної Ради, коаліційного Уряду, Президента. Водночас, питання спроможності політикуму до консолідації навколо загальнонаціональних цілей залишалося гострим упродовж усього року.

Верховна Рада України

Протягом 2017р. дієздатність Верховної Ради, як і попереднього року, була обмеженою, з огляду на мінімально можливий склад коаліції (у складі фракцій Блоку Петра Порошенка (БПП) та “Народного фронту” (НФ)), суперечливі процеси всередині цієї коаліції, відверту спрямованість низки парламентських політичних сил на доведення ситуації в країні до кризи і проведення нових виборів та, відповідно, налаштованість на конфронтацію.

Згідно з дослідженням Комітету виборців України⁴, у 2017р. було прийнято 162 закони, з яких 92 були ініційовані народними депутатами, 48 – Урядом, 22 – Президентом. За тематикою прийнятих законів переважав економічний (15%) прийнятих законів, гуманітарний (14%) та безпековий (9%) блоки. Усього протягом 2017р. було зареєстровано 2 300 законопроектів, що менше, ніж у попередні роки, але все одно являє собою надмірну кількість⁵. Це знижує ефективність та якість законотворчої роботи Парламенту⁶.

Більшість прийнятих законів ініціювали депутати БПП та НФ. Найбільше голосів за ці закони видавали народні депутати “Народного фронту”, БПП та Радикальної партії Олега Ляшка (РПЛ). У середньому за один прийнятий закон голосували 77% фракції НФ, 72% – БПП та 67% – РПЛ. Серед інших фракцій “за” голосували близько половини депутатів “Самопоміч” (59%), “Батьківщини” (47%) та позафракційних (41%), третина депутатів “Волі народу” (36%) та “Відродження” (34%) та чверть нардепів “Опозиційного блоку” (24%)⁷. Таким чином, ухвалення більшості законів забезпечувалося голосами діючої коаліції, фракції РПЛ, а також значною частиною депутатів від фракцій, що утворили коаліцію наприкінці 2014р., та двох депутатських груп⁸.

Законотворча діяльність Парламенту протягом 2017р. охоплювала практично всі сфери життєдіяльності держави і суспільства, багато з прийнятих законів мали принципове значення в контексті протидії російській агресії, законодавчого закріплення

² Насправді “падіння” не відбулося. Зокрема, в Індексі сприйняття корупції за 2016р. Україна покращила свої позиції на два бали. Див.: Україна 131-ша з 176 країн у рейтингу сприйняття корупції *Transparency International*. – Цензор.нет, 25 січня 2017р.

³ Зокрема, Державний секретар США Тіллерсон з приводу конфлікту між Генеральною прокуратурою і НАБУ заявив: “Для України немає сенсу боротися за своє тіло на Донбасі, якщо вона втрачає свою душу від корупції”. – УНІАН, 5 грудня 2017р., <https://www.unian.net>.

⁴ Верховна Рада: підсумки 2017 року. – Інтернет-сайт Комітету виборців України, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:doslidzhennia-kvu-verkhovna-rada-pidsumky-2017-roku>.

⁵ За даними цього ж дослідження, в середньому народні депутати України ініціюють 1 800 законопроектів на рік, що значно більше, ніж члени парламентів європейських країн. КВУ відзначає, що законодавчі ініціативи народних депутатів часто є неякісними, кожен другий законопроект отримував негативні висновки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради, а кожен третій – Міністерства фінансів України.

⁶ Див.: Політична культура та парламентаризм в Україні: сучасний стан та основні проблеми. – Центр Разумкова, Інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії, 14 грудня 2017р., с.91-92.

⁷ Див.: Верховна Рада: підсумки 2017 року...

⁸ У лютому 2017р. коаліція і фракція РПЛ уклали своєрідний пакт – Декларацію єдності. Фракції “Самопоміч” та “Батьківщини” відмовилися приєднуватися до документа, який, втім, не означав формалізації відносин між парламентськими фракціями.

геополітичного курсу України, створення законодавчої бази для проведення реформ у різних сферах⁹.

Таким чином, можна говорити про те, що “реформаторське ядро” у Верховній Раді зберіглося і діяло досить результативно. Водночас, ефективність його роботи значно знижувалася з огляду на мінімальний характер коаліції та політичну кон’юнктуру.

Практично кожен проект “реформаторських” або суспільно чутливих законів супроводжувався процесом безсистемного внесення поправок народними депутатами від різних (у т.ч. коаліційних) фракцій, часом – з очевидним наміром затягнути процес¹⁰. Необхідність для фракцій коаліції шукати “компроміси” з некоаліційними партнерами для забезпечення їх підтримки подекуди призводили до негативних наслідків¹¹. Із значним відхиленням від визначених термінів триває процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС в рамках виконання Угоди про асоціацію.

Процес розгляду та прийняття законів у політико-правовій та антикорупційній сферах супроводжувався гострими суперечками і протистояннями. Під тиском акцій протесту були направлені до Конституційного Суду законопроекти щодо скасування депутатської недоторканності, прийнятий у першому читанні Вибірчий кодекс, зрушено з місця процес прийняття законодавства про Антикорупційний суд.

З іншого боку, на процес законотворчої діяльності в різних сферах помітно впливала позиція міжнародних партнерів і донорів України, яка подекуди набувала ультимативного характеру¹². На формування порядку денного Верховної Ради України та її рішення активно намагалися впливати підтримувані західними партнерами організації, які виступають від імені “громадянського суспільства”¹³.

Значною проблемою у діяльності Верховної Ради у 2017р. стала реалізація кадрової функції. Парламент не зміг затвердити новий склад ЦВК та Рахункової палати, не призначено нового голову НБУ та Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Протягом року спостерігався сплеск подань правоохоронних органів до Верховної Ради про позбавлення недоторканності цілої низки народних депутатів від різних фракцій¹⁴. У цілому кампанія з позбавлення конкретних депутатів недоторканності

помітного впливу на діяльність Парламенту не мала, проте, додала напруженості у відносини між суб’єктами парламентської коаліції (фракції БПП та НФ) та позапарламентськими представниками цих політичних сил, а також сприяла дальшому погіршенню стану громадської думки щодо Верховної Ради.

Станом на грудень 2017р., попри доволі активну роботу з формування законодавчої бази реформ у різних сферах, рівень суспільної довіри до Парламенту був найнижчим, порівняно з іншими вищими інститутами влади (баланс довіри/недовіри становить -76%).¹⁵ Частково це можна пояснити характером висвітлення діяльності Верховної Ради у ЗМІ: 56% опитаних відповіли, що отримують про Парламент переважно інформацію негативного характеру¹⁶.

Рік не був використаний для інституційної модернізації і реформування Верховної Ради на основі пропозицій, напрацьованих за результатами роботи місії Європейського парламенту (місії П.Кокса).

Президент України

Президент України П.Порошенко упродовж 2017р. зміцнив свої позиції у системі влади. До його здобутків можна віднести зниження загального рівня внутрішньополітичної боротьби до контрольованих меж, що дало можливість уникнути небезпеки проведення позачергових виборів з практично непрогнозованими наслідками, подальше просування у конституційній і судовій реформах, утримання ситуації з політичними партнерами в рамках діалогу (попри численні спроби загострити ці відносини).

Основними важелями впливу Президента на ситуацію були його конституційна позиція Глави держави та Верховного головнокомандувача ЗСУ, що надавало пряму можливість впливати на силові структури, фракція БПП у Верховній Раді і вплив на частину членів Кабінету Міністрів.

Використовуючи право законодавчої ініціативи, Президент ініціював ухвалення 22 законів, у т.ч. – Закону “Про Конституційний Суд України”, зміни до Конституції України, які обмежують недоторканність народних депутатів (але лише з 2020р.), ухвалення у першому читанні проекту закону “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях” (остаточно ухвалений на початку 2018р.).

⁹ Зокрема, закони, якими були запроваджені санкції проти компаній і осіб з РФ (у т.ч. – заборонений доступ до російських соціальних мереж), законодавчо визначено рух країни до НАТО, закони, які дали змогу розпочати реформу у сферах освіти, охорони здоров’я, пенсійного забезпечення, реформування судової системи та ін. Докладніше зміст найбільш важливих прийнятих законів розглядається у тематичних підрозділах цієї доповіді.

¹⁰ Так, зокрема, до проектів законів до судової реформи було розглянуто 4 383 поправки, до проекту закону з медичної реформи – 893 поправки.

¹¹ Наприклад, ухвалення поправки депутата А.Лозового до Кримінального процесуального кодексу, яка фактично уможливила припинення переслідування представників попередньої влади за скоєні ними злочини, ухвалення у першому читанні законопроект “Купуй українське...”, який порушує міжнародні зобов’язання України і містить значні корупційні загрози та ін.

¹² Див. наприклад: В ЕС ожидаю, что украинские власти примут большинство рекомендаций Венецианской комиссии к Закону “Об образовании”, – Мингарелли. – Цензор.нет, 11 січня 2018р.; Що вимагає МВФ: повний текст листа з Вашингтона на Банкову. – Європейська правда, 15 січня 2018р.

¹³ Див., наприклад: Тарас Шевченко. Порядок денний РПР. Пленарний тиждень 7-10 лютого. Нова сесія. – Центр демократії та верховенства права, 7 лютого 2017р., <http://cedem.org.ua/analytics/13747>.

¹⁴ Так, упродовж першої половини липня 2017р. до Верховної Ради були направлені подання щодо позбавлення недоторканності таких народних депутатів, як Є.Дейдей, М.Поляков (фракція НФ), А.Лозовий (фракція РПЛ), Б.Розенблат (фракція БПП), М.Добкін (фракція “Опозиційного блоку”), О.Довгий (депутатська група “Воля народу”). Генеральний прокурор Ю.Луценко анонсував також можливість направлення подань щодо позбавлення недоторканності таких народних депутатів, як Є.Бакулін (“Опозиційний блок”, у справі “вишок Бойка”), О.Вілкул (“Опозиційний блок”, несплата податків), а також нового подання щодо В.Новінського (вже позбавлений недоторканності за підозрою у причетності до “церковної справи”). Ці погрози не були реалізовані.

¹⁵ Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” 15-19 грудня 2017р. в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 004 респонденти віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

¹⁶ Див.: Політична культура та парламентаризм в Україні: сучасний стан та основні проблеми. – Центр Разумкова, Інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії, 14 грудня 2017р., с.54.

На користь Президента також був ухвалений неоднозначний Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби”, який виводить голів державних адміністрацій з-під дії вимог щодо державної служби (зокрема, Законом скасовуються конкурси на посади голів місцевих державних адміністрацій)¹⁷. До цього варто додати можливості Президента щодо як формального, так і неформального впливу на функціонування судової системи, органів прокуратури, СБУ¹⁸.

Разом з тим, протягом 2017р. не відбулось ухвалення тих рішень, в яких Президент не був зацікавлений. Зокрема, це стосується оновлення складу Центральної виборчої комісії, здійснення реформи виборчого законодавства¹⁹, призначення Голови Національного банку та ін.

У діяльності Президента було характерним прагнення до контролю ситуації в країні через використання різних неформальних інструментів. Зокрема, у пресі такі інструменти неформальної комунікації отримали назви “стратегічної групи”, “стратегічної сімки” чи “стратегічної дев’ятки”²⁰ (до якої входять представники оточення Президента та його політичних партнерів, Голова Верховної Ради, Прем’єр-міністр, Генеральний прокурор, секретар РНБО України, Міністр внутрішніх справ). Не в останню чергу завдяки неформальним комунікаціям були залагоджені конфліктні ситуації у стосунках між Президентом та його політичними партнерами (передусім, керівниками “Народного фронту”), спровоковані різними чинниками.

Водночас, зміцнення позицій Президента в системі влади супроводжувалося суттєвим зниженням рівня його суспільної підтримки. Протягом року П.Порошенко ставав фігурантом кількох резонансних медіа-подій негативного характеру²¹. Головною причиною, яка робить Президента вразливим для інформаційних атак, є його статус одного з найбагатших громадян України, значні обсяги власності та активів, а також непереконливість заходів, які мали б засвідчити його відмежування від бізнес-інтересів на період виконання президентських повноважень. Також на Президента значною мірою покладається тягар відповідальності за невиконання Україною зобов’язань, взятих на себе перед міжнародними партнерами, зокрема, з питань, що потребують його особистих політичних дій²².

На ставлення суспільства до Президента негативно вплинув і його конфлікт з М.Саакашвілі та ініційовані останнім акції протесту, які мали виразне антипрезидентське спрямування. Загальний баланс довіри/недовіри до Президента, станом на кінець 2017р., становив майже -60%.

Кабінет Міністрів України

У ситуації 2017р. Кабінет Міністрів, з одного боку, залишався заручником відносин у парламентській коаліції, а відтак у ширшому сенсі – відносин між Президентом та партією “Народний фронт”. З іншого боку, коаліційний характер формування Уряду вимагав від Прем’єр-міністра і кожного з міністрів готовності до компромісів і налаштованості на командну роботу.

У цілому, ситуацію Уряду протягом року можна охарактеризувати як доволі спокійну й стабільну. Внутрішні протиріччя і конфлікти в його складі не зникли, проте їх гострота знизилася, порівняно з попереднім роком, а самі конфлікти та з’ясування відносин стали значно менш публічними.

Упродовж року Прем’єр-міністр В.Гройсман демонстрував готовність до знаходження компромісних рішень у діалозі як з Парламентом, так і з Президентом, а також підтримував добрі відносини зі своїм попередником, лідером НФ А.Яценюком. Це, з одного боку, покращувало можливості просування реформаторських законопроектів у Верховній Раді, з іншого – позитивно впливало на діалог і з БПП, і з “Народним фронтом”, а також стабілізувало внутрішню ситуацію в коаліційному Уряді, де присутні міністри, номіновані обома політичними силами.

Питання певного “переформатування” складу Уряду до кінця року було знято з порядку денного. Зокрема, свої позиції не лише зберіг, але й посилив Міністр інфраструктури В.Омелян, станом на кінець року вже не йшлося про відставку Міністра енергетики та вугільної промисловості І.Насалика. Конфлікт, що виник між Міністром фінансів О.Данилюком і Генеральним прокурором Ю.Луценком, матиме свій розвиток і вирішення вже в 2018р.

При цьому варто зауважити, що не було прийнято жодного рішення стосовно заяви про відставку Міністра аграрної промисловості і продовольства Т.Кутового та Міністра інформаційної політики Ю.Стеця (подані ще в травні 2017р.), а Міністр охорони здоров’я так і не був призначений (незважаючи на успішне проходження законодавчого пакета з реформи галузі, його ініціатор, У.Супрун залишалася виконуючою обов’язки Міністра).

За 2017р. Кабінет Міністрів виступив ініціатором 48 ухвалених законів, у т.ч. – реформаторських (зокрема, стосовно реформ в освітній, пенсійній сферах, системі охорони здоров’я). Серед досягнень Уряду можна відзначити рішення, що стосуються соціальної політики (мінімальної зарплати, “осучаснення” пенсій тощо). Водночас, у своїй діяльності Кабінет Міністрів, передусім, зосереджувався на просуванні вже започаткованих реформ і вирішенні поточних проблем, не претендуючи на лідерську роль.

Баланс довіри/недовіри суспільства до Уряду залишається негативним (-65%, це дещо краще, ніж баланс Верховної Ради, і трохи гірше за ставлення до Президента). 36% громадян вважали діяльність Уряду реформаторською, а 29% – перешкодою для реформ. Така доволі суперечлива оцінка може свідчити як про нерозуміння громадянами основних засад державної та урядової політики, змісту та цілі реформ внаслідок слабкої комунікативної спроможності влади, так і про їх ставлення до погіршення життєвого рівня внаслідок дії багатьох чинників.

Процеси в партійній системі

У 2017р. в країні функціонувала партійна система, сформована внаслідок змін 2016р. – формування нової парламентської більшості та Уряду, виходу з коаліції фракцій РПЛ, ВО “Батьківщина”, “Самопоміч” та утворення кількох опозицій різного спрямування.

¹⁷ Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо окремих питань проходження державної служби” від 9 листопада 2017р.

¹⁸ Докладніше див. відповідні розділи цієї доповіді.

¹⁹ Виборчий кодекс був ухвалений у першому читанні, але перспективи його ухвалення в цілому залишаються невизначеними.

²⁰ Див., наприклад, матеріал “Стратегічна дев’ятка, ситуативна кімната та facebook по будильнику: як Порошенко керує країною”. – BBC на Громадському, Інтернет-сайт Громадського телебачення, <https://hromadske.ua/posts/prezident-poroshenko-keruie-krainoiu>.

²¹ Див.: Офшори, “сірі” зарплати та прихована вілла: корупційні скандали Порошенка. – Німецька хвиля, 6 листопада 2017р., <http://www.dw.com/uk>.

²² Як, наприклад, у питанні створення Антикорупційного суду.

До її характерних ознак можна, як і раніше, віднести ідеологічну розмитість усіх без винятку її суб'єктів, значну долю популізму в публічній риторичній, провідну роль парламентських фракцій, порівняно з їх статутними органами, слабкість комунікації з виборцями та її переважно однобічний характер. Важливим критерієм структурування партійної системи, поруч з соціокультурним поділом, стало ставлення до влади (уособленої Президентом, парламентською коаліцією та коаліційним Урядом).

Протягом 2017р. на характер діяльності політичних партій України та відносин між ними впливали такі чинники:

- продовження агресії з боку РФ, різні прояви “гібридної” війни, зокрема, спрямовані на дестабілізацію суспільно-політичної ситуації, дискредитацію влади та ін.;
- зниження актуальності теми дострокових виборів і переорієнтація головних гравців на пошук оптимальних варіантів участі у президентських і парламентських виборах, опрацювання варіантів майбутніх альянсів і коаліцій, “зондування” потенційних партнерів;
- кілька хвиля перших виборів до об'єднаних територіальних громад, що стимулювали створення і мобілізацію існуючих партійних структур на місцях;
- постійні спроби дестабілізації суспільно-політичної ситуації політичними силами, що претендують на роль “ нової еліти”, з центрами управління як усередині країни, так і поза її межами, в т.ч. під гаслами “активізації реформ”;
- подальше поширення процесу привнесення у політику силових методів, зокрема, створення партійних формувань парамілітарного характеру та співпраці таких формувань з політичними партіями, як правило, радикального спрямування.

Єдиний реєстр громадських формувань²³ від початку 2017р. не містить чіткої інформації про кількість зареєстрованих Мін'юстом політичних партій. Станом на січень 2018р., їх можна було нарахувати 355 (у старій версії Реєстру, станом на 18 січня 2017р. – 352 політичні партії). Переважна більшість цих утворень не здійснювали активної діяльності.

Структура партійної системи у 2017р. містила такі складові.

1. “Політичний центр” (партії БПП “Солідарність” та “Народний фронт”), близька до них Радикальна партія Олега Ляшка, яка попри публічну критику Президента та Уряду підтримувала голосуваннями своєї парламентської фракції більшість поданих Урядом і коаліцією законопроектів.

Відносини між партіями коаліції – БПП “Солідарність” та НФ – важко було назвати безхмарними. Зокрема, конфлікт між Президентом П.Порошенком та одним з лідерів НФ Міністром внутрішніх справ А.Аваковим²⁴ мав жваве обговорення у пресі. Разом

з тим, не були таємницею і переговори (вірніше, консультації) з пошуку цими двома суб'єктами політики формули спільної участі в майбутніх виборах²⁵. Те, що протягом 2017р. обидві політичні сили не знайшли відповіді, не означає, що всі можливості вже вичерпано, як не означає і відсутності альтернативних планів у кожної з них.

Водночас, як зазначалося вище, у парламентській діяльності переважна більшість членів фракцій партій коаліції голосували спільно.

РПЛ посідає особливе місце, позиціонуючись як “проукраїнська” політична сила, яка принципово стоїть на засадах національних інтересів.

2. Опозиційні до влади політичні сили

(а) Перша складовка опозиції – партії “Опозиційний блок” та “За життя” (В.Рабинович), що складалася з представників “старих”, “домайданних” політичних і ділових еліт. Ці політичні сили орієнтувалися на залишки колишнього електорату Партії регіонів та КПУ. Партія “За життя” доволі успішно стартувала в боротьбі за голоси старшого покоління, її підтримка навіть перевищила рейтинги “Опозиційного блоку” і склала майже 9%. В “Опозиційному блоці” на початку 2017р. проявилися виразні відцентрові тенденції²⁶, які, однак, не спричинили реальних розколів у політичному сегменті, зорієнтованому на Росію, але чинили помітний тиск на його функціонування.

“Опозиційний блок” та партія “За життя” здебільшого використовували для критики влади теми конфлікту на Донбасі, війни та миру. “Опоблок” також просував у індустріальних областях ідею “ нової індустріалізації”, базованої на підтримці т.зв. “базових галузей” (металургії, гірничої промисловості, машинобудування).

(б) Опозиція, що складалася з партій Майдану – “Батьківщина” та “Самопоміч”, а також позапарламентська “Громадянська позиція”. Ця група партій позиціонується як проєвропейська та реформаторська, але виступає з різкою критикою влади, звинувачуючи її насамперед у корупції та “урівнюючи” з попередньою (домайданною).

Якщо різко опозиційна риторика “Батьківщини” та її беззмінного лідера Ю.Тимошенко є звичним явищем, то “Самопоміч” мала власні підстави до конфронтації з Президентом та парламентською коаліцією²⁷. Обидві партії були (з різною інтенсивністю) прихильниками дострокових парламентських виборів. “Громадянська позиція”, попри свою опозиційну риторичку, до кінця 2017р. не змогла чітко визначитися зі своїми прагненнями, проте зберігала непогані шанси на проходження до нового складу Парламенту.

Фракція “Самопоміч”, попри напружені відносини з владою, віддавала (в різних кількостях) голоси за законопроекти, подані коаліцією, Президентом і Урядом. Підтримка фракції “Батьківщини” була вже суттєво меншою. При цьому, народні депутати і представники партії “Батьківщина” гостро критикували

²³ Єдиний реєстр громадських формувань. – Інтернет-сайт “Он-лайн будинок юстиції”, <http://rgf.informjust.ua>.

²⁴ Див. зокрема: Конфлікт Порошенка та Авакова: робоча дискусія, боротьба за вплив чи “розминка” перед виборами? – Інтернет-сайт Української редакції Радіо “Свобода”, 3 жовтня 2017р., <https://www.radiosvoboda.org/a/28771828.html>.

²⁵ Наприклад, Народний фронт Петра Порошенка, або Єдина партія влади. – Українська правда, 13 вересня 2017р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/09/13/7155009>.

²⁶ Див., наприклад: Ахметов подав на розлучення. Що відбувається в “Опозиційному блоці”. – Українська правда, 25 січня 2017р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/01/25/7133419>.

²⁷ “Об'єднання “Самопоміч” протягом 2016-2017рр. зазнало рейтингових втрат, пов'язаних з пожежею на звалищі побутових відходів у Львові, “блокадою” торгівлі з РФ та окупованими територіями та іншими проблемами навколо діяльності лідера партії – міського голови м.Львова А.Садового.

практично всі пропонувані владою реформи, їх риторика часто збігалася з риторикою представників “Опозиційного блоку”. Особливий акцент “Батьківщина” робила на торпедуванні земельної реформи, вимагаючи проведення референдуму з цього питання. Однак, ЦВК відмовилася реєструвати ініціативні групи з проведення референдуму²⁸.

До цієї ж групи можна віднести і зареєстровану у 2017р. партію “Рух нових сил М.Саакашвілі”, яка є центром тяжіння для радикально антипрезидентські налаштованих політиків²⁹. Вона декларує різко опозиційну спрямованість стосовно П.Порошенка, провокує численні скандали і свідомо йде на порушення правових норм³⁰. Її політична програма (“План перемоги”, “70 днів нової влади”)³¹ може бути охарактеризована як “утопічно-революційна”, оскільки містить абсолютно нереальні за механізмами та термінами реалізації (за умов дотримання правових засад і демократичних норм) пропозиції. Водночас, після початку розслідування Генеральною прокуратурою справи за звинуваченням М.Саакашвілі в отриманні грошей від одіозного персонажа С.Курченка³², протестна активність “Руху нових сил” знизилася.

Ця частина опозиції спочатку підтримала протестні акції, організовані М.Саакашвілі – “прорив кордону” 10 вересня, акцію “Велика політична реформа” 17 жовтня та ін., але потім “Батьківщина” і “Громадянська позиція” від них дистанціювалися, на відміну від “Самопоміч”. Заклики М.Саакашвілі до об’єднання всіх опозиційних сил очевидного результату не дали. Потрібно відзначити, що ще на початку 2017р. лідер “Батьківщини” Ю.Тимошенко заявила, що її партія більше не буде ні з ким об’єднуватися³³.

(в) **Праворадикальна опозиція**, де головну роль відіграє ВО “Свобода”. 16 березня 2017р. “Свобода”, “Правий сектор” та “Національний корпус” заявили про об’єднання зусиль і про свою опозиційність до діючої влади³⁴. При цьому з цих партій лише “Свобода” зберігає електоральні перспективи й намагається активно діяти в розрахунку на майбутні голоси прихильників саме цього ідеологічного напрямку³⁵. Діяльність таких політичних сил, як “Національний корпус” (створена на основі “Цивільного корпусу “Азов”), “Правий сектор”, “Державницька ініціатива

Яроша” поки скоріше спрямована на вирішення “тактичних” завдань, зумовлених їх ідеологічними позиціями, та на мобілізацію радикально налаштованої частини молоді, ніж на прихід до влади парламентським шляхом.

Крім згаданих вище партій, слід відзначити активність таких політичних сил, як “УКРОП” (Українське об’єднання патріотів), на регіональному рівні – Аграрної партії України, партії “Наш край”.

2017 рік позначився також невдалими спробами створення нових політичних сил, які могли б претендувати на певну частку електоральних симпатій суспільства. Йдеться, передусім, про такі проекти, як “Громадсько-політична платформа Надії Савченко” та партія “Хвиля” “антикорупційного” спрямування (так і не створена у вигляді повноцінної політичної партії).

Для артикуляції інтересів окремих ФПП була створена партія “Основа” на чолі з С.Тарутою, старт якої можна вважати невдалим: незважаючи на витратні інформаційно-агітаційні кампанії, суспільство практично не помітило її появи.

Наприкінці 2017р. отримала реєстрацію партія “Слуга народу”, сформована з представників однойменного телевізійного серіалу виробництва студії “95 квартал”³⁶. Створення цієї партії додало частку абсурду в партійне життя; новостворена партія, що не здійснювала жодної політичної діяльності, за рівнем своєї підтримки суспільством (4% на кінець 2017р.) відразу опинилася близько до прохідного бар’єра (5% за чинним законодавством).

У той же час, попри наявний у суспільстві запит на підтримку партій лівого чи лівоцентристського спрямування³⁷ та численні спроби їх створення³⁸, в Україні впливової лівоцентристської партії поки немає.

Важливим чинником партійного життя було проведення протягом року перших виборів у новоутворених об’єднаних територіальних громадах. Зокрема, в масштабній хвилі таких виборів 29 жовтня 2017р. 50 партій заявили про свою участь, 37 з них висунули своїх кандидатів³⁹. Найбільше кандидатів

²⁸ Див.: “Батьківщині” не вдається ініціювати референдум про продаж землі. – Українська правда, 10 липня 2017р., <https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/10/7149181>.

²⁹ До “групи підтримки” М.Саакашвілі належали деякі народні депутати (зокрема, Ю.Дерев’яно, В.Чумак, представники фракції “Самопоміч” С.Семенченко, Є.Соболев), нещодавні учасники т.зв. “грузинського десанту” (Д.Сакварелідзе).

³⁰ Демонстративна відмова М.Саакашвілі надати необхідні документи для реєстрації партії, “прорив” кордону 10 вересня, “Велика політична реформа” 17 жовтня, яка переросла у вимоги негайного імпичменту Президента, спроба захоплення Жовтневого палацу в Києві 17 грудня та ін.

³¹ Доступна за посиланням <https://www.facebook.com/Ruhnovihsyh/posts/1812289342418231>.

³² ГПУ направила підозру Саакашвілі на його адресу. – Укрінформ, 6 грудня 2017р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2358760-gpu-napravila-pidozru-saakasvili-na-yogo-adresu.html>.

³³ Батьківщина більше не буде об’єднуватися з іншими політичними силами – Тимошенко. – Новое время, 28 січня 2018р., <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/batkivshchina-bilshe-ne-bude-ob-jednuvatisja-z-inshimi-politichnimi-silami-timoshenko-552204.html>.

³⁴ Див. “Свобода”, ПС і “Нацкорпус” об’єднуються – підписали маніфест. – Українська правда, 16 березня 2017р.

³⁵ Електоральна підтримка партій “Правий сектор”, “Державницька ініціатива Яроша” та “Національний корпус” наприкінці 2017р. була меншою 1% (усіх опитаних). За даними опитування, проведеного 15-19 грудня 2017р. Центром Разумкова спільно з Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва”. Опитано 2 004 респонденти в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

³⁶ З’явилася політична партія під назвою “Слуга Народу”. – Інтернет-портал “Детектор медіа”, 3 грудня 2017р., <http://detector.media/infospace/article/132510/2017-12-03-zyavilasya-politichna-partiya-pid-nazvoyu-sluga-narodu>.

³⁷ Докладніше див.: Модель побудови “бажаної партії” у кн. Трансформація партійної системи: Український досвід у європейському контексті. – Бібліотека Центру Разумкова, 2017, с.131.

³⁸ Партії, які намагаються діяти на цьому фланзі, зокрема, Соціал-демократична, Соціалістична, “Соціалісти”, поки користуються незначною підтримкою виборців.

³⁹ Попередні висновки КВУ за результатами спостереження за першими місцевими виборами в ОТГ 29 жовтня 2017р. – Інтернет-сайт КВУ, 30 жовтня 2017р., <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:poperedni-vysnovky-kvu1-za-rezultatamy-sposterezhennia-za-pershyim-mistsevymy-vyboramy-v-obiednanykh-terytorialnykh-hromadakh-29-zhovtnia-2017-roku>.

було висунуто партіями БПП “Солідарність” та “Батьківщина”. Кожна з них наполегливо заявляла про свою перемогу на цих виборах, а після виборів 30 квітня 2017р. про перемогу заявляло навіть п’ять партій⁴⁰. Важливо зазначити, що кожна з парламентських партій брала участь у цих виборах окремо.

Загалом на виборах до ОТГ у 2016-2017рр. найбільше кандидатів було обрано від ВО “Батьківщина”, БПП “Солідарність”, Аграрної партії України, партій “Наш край”, “УКРОП” та РПЛ⁴¹. При цьому, у списках усіх партій-учасниць було 62% безпартійних кандидатів, що, на думку експертів Комітету виборців України, свідчить, що партії часто не мають людей на місцях для висування у кандидати.

Особливістю цих виборів, як і будь-яких місцевих виборів, є те, що значну кількість мандатів у місцевих радах виборюють партії, створені як регіональні проекти (наприклад, “Черкащани”, “Рідне місто”). Це підтверджує припущення, що маючи низьку довіру до партій як до інституту представництва їх інтересів, громадяни воліють більше довіряти окремим персоналіям, яких вони добре знають, незалежно від того, від якої політичної сили вони балотуються, сприяючи тим самим розвитку тенденції до персоналізації політики.

Напевне, ця тенденція стосується і дещо парадоксальних, на перший погляд, результатів, показаних на виборах у ОТГ Аграрною партією – за кількістю мандатів вона поступається лише БПП “Солідарність” та “Батьківщині”⁴², але наразі шансів на входження до партійної системи в якості повноцінного суб’єкта партія не має.

Важливим чинником функціонування партійної системи і її парламентського представництва був т.зв. Закон “про партійну диктатуру”, який дозволяв партійному керівництву змінювати склад партійних списків уже після визначення результатів парламентських виборів. За підрахунком КВУ, протягом майже двох років дії цього Закону парламентські партії чотири рази скористалися його можливостями й виключили з виборчих списків 43 особи: 11 зі списку “Самопоміч”, 13 – зі списку БПП, 19 – зі списку РПЛ⁴³.

Більшість партій - суб’єктів партійної системи, станом на кінець 2017р., або вже розгорнули свої виборчі структури, або здійснювали підготовку до цього. У цьому процесі можна відзначити високий стан готовності “Батьківщини”, що в I половині 2017р. проводила системну підготовку якщо не до позачергових парламентських виборів (проведення яких ця політична сила постійно вимагала), то до всеукраїнського референдуму з питань земельної реформи (потреба в якому втратила актуальність

через відтермінування самої реформи), а також змогла провести чимало партійців до місцевих рад.

У 2017р. продовжувала виконуватися ст.17-5 Закону “Про політичні партії України” щодо виділення та розподілу між політичними партіями коштів на фінансування їх статутної діяльності. Відповідно до її положень, шість парламентських політичних партій отримували державне фінансування, пропорційне до кількості голосів виборців, поданих за списками партій, що пройшли до Верховної Ради на виборах 2014р. Крім того, партії “Об’єднання “Самопоміч” надавалося додаткове заохочення у розмірі 10% щорічного обсягу державного фінансування, яке передбачене цією ж статтею Закону для парламентської політичної партії, серед депутатів якої дотримано гендерний паритет не гірший за співвідношення 1/3 до 2/3.

Реформа партійних фінансів зробила звіти політичних партій доступними на сайті Національного агентства з питань запобігання корупції. За матеріалами останнього, кошти у 2017р. розподілилися наступним чином: політична партія “Народний фронт” отримала 113 млн. 753,5 тис. грн., “Блок Петра Порошенка “Солідарність” – 112 млн. 103,6 тис. грн., “Об’єднання “Самопоміч” – 56 млн. 394,6 тис. грн., “Опозиційний блок” – 48 млн. 467,5 тис. грн., Радикальна партія Олега Ляшка – 38 млн. 257,9 тис. грн., “Батьківщина” – 29 млн. 182,2 тис. грн. Крім того, “Самопоміч” щоквартально отримувала додаткові 11,6 млн. грн. за дотримання гендерної рівності.

Ці кошти були витрачені на рекламу, оренду приміщень та виплату заробітних плат працівникам. Водночас, у 2017р. громадськості були виявлені деякі способи приховування цільового призначення платежів з партійних рахунків⁴⁴.

Реформа виборчого законодавства

У 2017р. відбулися зрушення у реалізації виборчої реформи. 7 листопада 2017р. Верховна Рада прийняла в першому читанні проект Виборчого кодексу України, який передбачає запровадження системи виборів до Парламенту з відкритими регіональними списками⁴⁵.

Хоча прийняття Виборчого кодексу було визначено однією з політичних цілей коаліції депутатських фракцій Верховної Ради VIII скликання “Європейська Україна”⁴⁶ та важливим пунктом Порядку денного асоціації Україна-ЄС, рішення Верховної Ради стало наслідком тривалого тиску з боку міжнародних партнерів України та безпосереднього – з боку акції протесту, очоленої колишнім головою Одеської ОДА, лідером партії “Рух нових сил” М.Саакашвілі⁴⁷.

⁴⁰ Попередні висновки КВУ за результатами спостереження за першими місцевими виборами в ОТГ 29 жовтня 2017р. – Інтернет-сайт КВУ, 30 жовтня 2017р., <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:poperedni-vysnovky-kvu1-za-rezultatamy-sposterezhennia-za-pershymy-mistsevyymy-vyboramy-v-obiednanykh-terytorialnykh-hromadakh-29-zhovtnia-2017-roku..>

⁴¹ Див.: Пешко К. Місцеві вибори. Як БПП і “Батьківщина” не поділили перше місце. – Главком, 26 грудня 2017р., <https://glavcom.ua>.

⁴² Див.: Аграрна партія стала одним з лідерів виборів до ОТГ 24 грудня – попередні результати. – УНІАН, 24 грудня 2017р., <https://www.unian.ua/politics/2316164-agrarna-partiya-stala-odnim-iz-lideriv-vivoriv-do-otg-24-grudnya-poperedni-rezultati.html>.

⁴³ Закон про “партійну диктатуру” в дії: партії виключили 43 особи із виборчих списків до ВР. – Інтернет-сайт КВУ, 14 грудня 2017р., <http://www.cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:zakon-pro-partiinu-dyktaturu-v-dii-partii-vyklyuchyly-43-osoby-iz-vyborchykh-spyshiv-do-vr>.

⁴⁴ Див. наприклад: Адаменко С. Інакше вони не можуть. Що політичні партії приховують у своїх фінансових звітах. – Главком, 14 вересня 2017р., <https://glavcom.ua/publications/inakshe-voni-ne-mozhut-shcho-politichni-partii-prihovuyut-u-svoijih-finansovih-zvitah-437040.html>.

⁴⁵ Проект Виборчого кодексу України, реєстр. №3112-1 від 2 жовтня 2015р.

⁴⁶ Верховна Рада України VIII скликання. Угода про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” від 27 листопада 2014 року. – Офіційний веб-сайт Верховної Ради України, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/file/text/33/f439014n8.pdf>.

⁴⁷ Протести під Радою: рух Саакашвілі та депутати “Сапопоміч” продовжуватимуть акцію. – BBC на Громадському, 19 жовтня, 2017р., <https://hromadske.ua/posts/prodovzhennia-protestiv-pid-radoiu>.

Проголосувати кодекс у першому читанні вдалося за рахунок голосів як коаліційних, так і опозиційних фракцій, однак рівень підтримки суттєво різнився – від 49% голосів у фракції БПП до 80% у фракції “Самопоміч”⁴⁸. Прийняття Виборчого кодексу в першому читанні було схвально оцінено послами країн “Великої сімки” та представництвом ЄС в Україні, які висловили надію на щонайшвидше завершення виборчої реформи, щонайменше, за рік до виборів 2019р.⁴⁹

Разом з тим, невирішеною у 2017р. проблемою залишилось оновлення складу ЦВК, термін повноважень 13 з 15 членів якого сплив⁵⁰.

Через місяць після ухвалення нового Виборчого кодексу в першому читанні, 6 грудня 2017р. у Парламенті було зареєстровано законопроект депутата О.Барни про вибори народних депутатів України (за мажоритарною системою)⁵¹, а також шість альтернативних до нього законопроектів, що передбачають різні модифікації пропорційної системи.

Розвиток громадянського суспільства

Процеси, що відбувалися у громадянському суспільстві, як і в інших аспектах суспільно-політичного життя, мали різноспрямований характер.

З одного боку, ситуація надає підстави стверджувати, що громадянське суспільство поступово входить у фазу сталого розвитку, яка характеризується посиленням внутрішньої конкуренції за доступ до ресурсів і вплив на процес прийняття рішень, поетапним утворенням базових структур і напрацюванням основних ліній взаємодії з органами влади.

З іншого боку, зростання кількості організацій громадянського суспільства поки що не стало запорукою зростання рівня участі громадян, їх готовності брати на себе більше відповідальності за якість свого життя. Самі НУО, особливо столичні, характеризуються відчуженістю від повсякденного життя громад і громадян, їх актуальних запитів і потреб.

Громадські та волонтерські організації, разом із Збройними Силами та Церквою, залишалися лідерами довіри українського суспільства серед різних соціальних і державних інституцій. За даними дослідження громадської думки, наприкінці 2017р. повну або переважну довіру до волонтерських організацій висловлювали понад 62% опитаних громадян, до громадських організацій – 54%⁵².

Понад 61% громадян відзначали “сильний” або “деякий” вплив неурядових організацій в сучасному

українському суспільстві, понад третина громадян оцінювали рівень розвитку громадянського суспільства в Україні як “середній”, ще понад 10% – як “високий” та “дуже високий”. Близько 19% громадян готові надати громадським організаціям право представляти їх інтереси в суспільно-політичних процесах.

Разом з тим, цей досить високий рівень довіри суспільства до неурядових і волонтерських організацій не призвів до помітного зростання участі громадян у їх діяльності. Так, у заходах громадських організацій протягом останнього року брали участь менше 11% громадян, а визнати, що вони залучені до активної громадської діяльності, змогли близько 8%⁵³. Навіть найбільш відомі громадські організації, їх коаліції та окремі проекти НУО залишалися слабо відомими та впізнаваними для широкого загалу, незважаючи на постійне розширення їх присутності в інформаційному просторі та соціальних мережах.

У дослідженні авторитетного британського аналітичного центру *Chatham House* “*The Struggle For Ukraine*” вказується серед іншого, що хоча українські НУО й визнають важливість “влади народу” (*people power*) у просуванні реформ, але при цьому “інвестують недостатні зусилля і ресурси для досягнення життєздатної взаємодії із звичайними людьми”⁵⁴. Щоправда, регіональні НУО були дещо менше відіграваними від життя громади.

Серед проблем українського громадянського суспільства зазначалося також те, що лише 43% НУО отримували дотації від громадян (які покривали 15% бюджетів цих організацій), при цьому такі пожертви отримували переважно благодійні фонди, що опікувалися проблематикою АТО, а не неприбуткові організації, націлені на просування реформ.

Експерти *Chatham House* вказують також на те, що НУО приділяють надто мало уваги проблемі розбудови довіри в суспільстві і у своїй діяльності переважно виступають від імені суспільства, а не разом із суспільством⁵⁵. Таким чином, йдеться про тенденцію до “приватизації” загального терміну “громадськість” частиною неурядових організацій.

Невдоволення діями влади з реалізації реформ та з виконання вимог міжнародних донорів України мало наслідком критичну (часом – гостро критичну) позицію щодо влади тих НУО, які займаються адвокацією відповідних реформ. Особливо активними в цих процесах були антикорупційні та моніторингові організації, підтримувані майже винятково міжнародними партнерами України.

⁴⁸ Результати поіменного голосування №3 від 7 листопада 2017р. про проект Виборчого кодексу України (№3112-1), за основу. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=15333.

⁴⁹ Посли G7 закликали Україну до проведення виборчої реформи та оновлення складу ЦВК. – Сайт каналу “Прямий”, 16 листопада 2017р., <https://prm.ua/posli-g7-zaklikali-ukrayinu-provedennya-viborchoyi-reformi-ta-onovlennya-skladu-tsvk>; ЄС вітає початок розгляду Виборчого кодексу і очікує його ухвалення до кінця року. – Європейська правда, 9 листопада 2017р., <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/11/9/7073412>.

⁵⁰ У тринадцятого члена ЦВК закінчився строк повноважень. – Європейська правда, 3 лютого 2017р., <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/11/9/7073412>.

⁵¹ Проект Закону “Про вибори народних депутатів України”, реєстр. №7366 від 6 грудня 2017р.

⁵² Тут і надалі використовуються дані досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова самостійно 22-27 вересня 2017р. (2 008 респондентів) та спільно з Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” 15-19 грудня 2017р. (опитано 2 004 респондентів). Обидва дослідження є репрезентативними стосовно дорослого населення та проведені в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

⁵³ Див.: Політична культура та парламентаризм в Україні: сучасний стан та основні проблеми. – Центр Разумкова, Інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії, 14 грудня 2017р., с.39-71, http://www.razumkov.org.ua/uploads/socio/2017_Politychna_kultura.pdf.

⁵⁴ *The Struggle for Ukraine*. – Chatham House report, The Royal Institute of International Affairs, 2017, p.69.

⁵⁵ Там само.

Водночас, категоричність, брак фахової об'єктивності та доказовості, оперування неперевіреною інформацією, а подекуди – свідоме маніпулювання нею, за умов значної уваги до відповідних тем вітчизняних і зарубіжних ЗМІ, мали наслідками дискредитацію не лише окремих посадових осіб чи політиків, але й державних інститутів у цілому (зокрема, Парламенту), в кінцевому підсумку негативно позначилися на міжнародному іміджі України. На жаль, чутливими до цього виявилися не лише міжнародні партнери України, але й частина зарубіжного експертного середовища.

Помітною стала тенденція до усвідомлення частини НУО себе в якості самостійного актора в суспільно-політичних процесах, який прагне впливати на державну політику від імені всього суспільства (зокрема, в частині впровадження реформ), водночас, не маючи на це мандата, отриманого на виборах, і не несучи відповідальності за свою діяльність. По суті, йдеться про заміну “традиційного” інституту політичних партій інститутом неурядових організацій. З іншого боку, спроби створення політичних партій “громадянського суспільства” на чолі з колишніми громадськими активістами, як і спроби об'єднати “прореформаторські” НУО навколо підтримки певної партії, не мали успіху⁵⁶.

Водночас, слід відзначити продовження активної співпраці з владою групи організацій, до якої належать, зокрема, коаліція Реанімаційний пакет реформ, Громадянська платформа “Нова Країна”, що складається з учасників громадських рад при міністерствах, НБУ, ДФС та ін. Це може свідчити про те, що необхідність якісної взаємодії усвідомлюється обома сторонами процесу (як самими НУО, так і владою), і її потенціал залишається високим. Певне охолодження відносин між сторонами має як об'єктивні причини, так і суб'єктивні, серед яких – брак взаємної довіри, відсутність тривалих традицій взаємодії, розбіжність тактичних інтересів.

З урахуванням процесів децентралізації значно зросло значення діяльності в регіонах таких НУО та їх об'єднань, як, зокрема, Громадське партнерство “За прозорі місцеві бюджети!”.

Як і прогнозувалося, протягом 2017р. спостерігалось певне зниження активності волонтерських організацій разом зі зниженням рівня залучення громадян до їх діяльності, що може бути пояснене як об'єктивним зменшенням рівня потреб Збройних Сил та інших державних структур, що беруть участь в АТО, так і такими чинниками, як поступове зменшення інтенсивності бойових дій на Сході, помітне “вимивання” тематики протистояння російській агресії

з інформаційної політики провідних ЗМІ (у першу чергу, телевізійних каналів), зниження рівня життя значної частини суспільства, як і психологічної втоми громадян.

Таким чином, залишилася помітною дистанція між як неурядовими організаціями та власне суспільством, так і між самими організаціями громадянського суспільства, які дедалі менше координують між собою свою діяльність. Як і попередніми роками, важливим чинником впливу на діяльність неурядового сектору залишалася його залежність від джерел фінансування, а відтак – і від бачення порядку денного, запропонованого донорами. Не відбулося принципових змін у питанні доступу неурядових аналітичних центрів до державних замовлень на дослідження, експертизу проєктів важливих і суспільно чутливих рішень, як і зрушень у вирішенні проблем інституційної підтримки їх діяльності, особливо в регіонах.

Інформаційна політика та ЗМІ

У сфері інформаційної політики та мас-медіа потрібно відзначити три головні події 2017р.:

1. Указом Президента України затверджено і введено в дію Доктрину інформаційної безпеки України⁵⁷, розроблену Міністерством інформаційної політики і наприкінці 2016р. схвалену РНБО України;

2. створено юридичну особу “Публічне акціонерне товариство “Національна суспільна телерадіокомпанія України”, тобто в Україні запрацювало Суспільне телебачення і радіомовлення;

3. почато практичну фазу “роздержавлення” державних і муніципальних мас-медіа.

Введення в дію Доктрини інформаційної безпеки можна розцінити як рішення, необхідне для країни, що вже тривалий час знаходиться в умовах зовнішньої агресії, частиною якого є інформаційна агресія. Механізм реалізації Доктрини визначає завдання державних органів з її реалізації. Водночас, більшість завдань мають довгостроковий характер, тому оцінка стану їх виконання у 2017р. є проблематичною.

Разом з тим, в інформаційному просторі України спостерігаються певні негативні тенденції. Зокрема, відбувається поступове зниження рівня довіри громадян до українських ЗМІ, (зокрема, недовіру до українських ЗМІ у грудні 2017р. висловили понад 48% громадян, а довіру – 42%, тоді ж станом на грудень 2016р. співвідношення було зворотним)⁵⁸, спостерігаються численні випадки інформаційних маніпуляцій, порушень журналістських стандартів у випусках телевізійних новин, зафіксовані, зокрема, ГО “Детектор медіа”⁵⁹. Представники ключових державних інституцій змушені підтверджувати висновок, що із забезпеченням доступу громадян до об'єктивної інформації, зокрема, стосовно роботи Парламенту, існують серйозні проблеми⁶⁰.

⁵⁶ Прикладом такої невдалої спроби була участь низки відомих НУО у перших етапах акції “Велика політична реформа”, очолюваної М.Саакашвілі.

⁵⁷ Указ Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016р. “Про Доктрину інформаційної безпеки України” №47 від 25 лютого 2017р.

⁵⁸ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно до Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” 15-19 грудня 2017р.

⁵⁹ Див., наприклад: Зубченко Я. Содом і Генпрокуратура. Тенденції в теленовинах грудня 2017р. – Інтернет-портал “Media Sapiens”, 16 січня 2018р., http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/monitoring_overview/sodom_i_genprokuratura_tendentsii_v_telenovinakh_grudnya_2017_roku; Зубченко Я. Театр для одного. Огляд маніпуляцій грудня 2017р. – Там само, http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/monitoring_overview/teatr_dlya_odnogo_oglyad_manipulyatsiy_grudnya_2017_roku.

⁶⁰ Докладніше див. інтерв'ю керівника Прес-служби Верховної Ради І.Кармелюк у виданні Центру Разумкова “Політична культура та парламентаризм в Україні: сучасний стан та основні проблеми”. – Інформаційно-аналітичні матеріали до Фахової дискусії, 14 грудня 2017р., http://www.razumkov.org.ua/uploads/socio/2017_Politychna_kultura.pdf.

Разом з тим, помітними є перші позитивні зрушення. Зокрема, Парламент і Уряд чи не вперше почали розробляти свої комунікаційні стратегії, теорія комунікацій знаходить ширше впровадження до університетських навчальних планів.

Створення суспільної телерадіокомпанії мало велике суспільне значення. Разом з тим, цей приклад ще завчасно вважати історією успіху. Зокрема, держава, доклавши в 2014-2016рр. значних зусиль до створення публічного й формально незалежного від влади мовника, у 2017р. проявила тенденцію до гальмування його розвитку вже на ранніх стадіях, оскільки не забезпечує визначеного законом його фінансування. Так, за підрахунками ГО “Детектор медіа”, обсяги бюджетного фінансування Національної суспільної телерадіокомпанії України (НСТУ), гарантовані Законом “Про Суспільне телебачення і радіомовлення України”, мали б у 2018р. становити 1,5 млрд. грн.⁶¹ Однак у Законі “Про Державний бюджет України” на фінансову підтримку НСТУ виділено 776,6 млн. грн.⁶², що на 194 млн. грн. менше, ніж у Державному бюджеті 2017р.

Привертає увагу, що парламентська коаліція цілком свідомо пішла на недофінансування НСТУ, зігнорувачи публічні звернення Наглядової ради НСТУ, громадськості та дипломатичних представництв країн-партнерів України. Крім того, незалежність суспільного мовника від влади на цьому етапі навряд чи можна вважати повною, оскільки розподіл бюджетних коштів, що призначаються для його фінансової підтримки, здійснює Державний комітет телебачення і радіомовлення України.

Процес реформування друкованих засобів масової інформації також мав би просуватися більш помітними темпами. Відповідно до чинного Закону “Про реформування державних і комунальних друкованих засобів масової інформації”, реформування ЗМІ, власниками яких виступають органи державної влади, комунальні органи має завершитися до 1 січня 2019р., в іншому випадку свідоцтва про їх реєстрацію повинні бути анульовані.

Затягування цього процесу змусило Державний комітет телебачення і радіомовлення, що є менеджером реформування, виступити 27 листопада 2017р. з заявою⁶³, в якій констатує, що з майже 700 видань на кінець листопада 2017р. було реформовано лише 124. Держкомтелерадіо рекомендує трудовим колективам редакцій спільно із співзасновниками невідкладно розпочати реформування.

Таким чином, протягом року органи влади та місцевого самоврядування фактично гальмували рух місцевих ЗМІ до їх незалежності та створення умов для конкуренції на цьому ринку. Надалі реформа друкованих ЗМІ ризикує бути заблокованою, оскільки в передвиборчий період зацікавленості в її здійсненні буде ще менше.

Реформування окремих сфер

Конституційна реформа

У 2017р. очікувався розвиток конституційного процесу, пов'язаного з внесенням змін до Конституції щодо децентралізації влади, прав і свобод людини і громадянина, а також у частині недоторканості народних депутатів України.

Зміни до Конституції в частині децентралізації. У 2017р. так і не було остаточно прийнято поданий Президентом України проект Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.).

Незважаючи на наявність позитивного Висновку Конституційного Суду України щодо відповідності цього законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції України⁶⁴, а також Рішення Конституційного Суду України від 15 березня 2016р., відповідно до якого “наступною черговою сесією є будь-яка за ліком після схвалення законопроекту сесія парламенту, на якій законопроект про внесення змін до Конституції вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України”⁶⁵, – так і не вдалося “розблокувати” питання остаточного прийняття Парламентом конституційних змін у частині децентралізації.

Причиною цього є наявність у проекті низки контраверсійних приписів (зокрема п.18 “Перехідних положень”, безпосередньо пов'язаного з Мінськими домовленостями та наміром конституювати особливий статус окремих районів Донецької і Луганської областей), зміст якого не сприймається значною частиною українського суспільства і вже став причиною конфлікту з людськими жертвами під час попереднього розгляду цього законопроекту у 2015р.

Зміни до Конституції в частині прав і свобод людини. Більше двох років залишається невизначеним питання щодо перспектив підготовленого Робочою групою Конституційної Комісії проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо прав і свобод)”. Протягом 2017р. Конституційна Комісія жодного разу не розглядала цей законопроект.

У 2017р. була утворена Робоча група Конституційної Комісії для опрацювання змін до Розділу Х Конституції (“Автономна Республіка Крим”) для відображення в ньому особливого статусу автономії, що визначатиметься правами кримськотатарського народу як корінного народу. Протягом кількох місяців проект змін до Конституції був опрацьований і мав стати предметом обговорення Конституційної Комісії, чого не відбулося.

Зміни до Конституції щодо недоторканості народних депутатів України. У 2017р. активізувалося питання внесення змін до Конституції України

⁶¹ Див.: Держбюджет-2018: покарання Суспільного та заохочення Мінстея й Нацради. – Інтернет-портал “Детектор-медіа”, 10 січня 2018р., <http://detector.media/rinok/article/133560/2018-01-10-derzhbyudzhets-2018-pokarannya-suspilnogo-ta-zaokhochennya-minstetsya-i-natsradi>.

⁶² Закон України “Про Державний бюджет України на 2018р.”.

⁶³ Реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ в 2018р. виходить на фінішну пряму. – Прес-служба Держкомтелерадіо, 27 листопада 2017р., http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=138556.

⁶⁴ Висновок Конституційного Суду України №2 від 30 липня 2015р. у справі за зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади вимогам статей 157 і 158 Конституції України. – Сайт КСУ, <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-v/2015.pdf>.

⁶⁵ Рішення Конституційного Суду України №1 від 15 березня 2016р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення “на наступній черговій сесії Верховної Ради України”, яке міститься у статті 155 Конституції України. – Сайт КСУ, <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-pp/2016.pdf>.

щодо недоторканності народних депутатів України. 19 липня 2017р. групою народних депутатів до Парламенту було подано проект Закону “Про внесення змін до Конституції України (в частині скасування депутатської недоторканності)”. 19 жовтня 2017р. аналогічний законопроект було внесено також Президентом України.

19 жовтня 2017р. обидва законопроекти про скасування депутатської недоторканності були розглянуті в Парламенті та направлені до Конституційного Суду для одержання висновку щодо відповідності їх вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Протягом часу державної незалежності України скасування депутатської недоторканності ініціювалося більше 10 разів, як правило, президентами. Президент П.Порошенко перший такий законопроект подавав до Верховної Ради 16 січня 2015р.⁶⁶ 16 червня 2015р. Конституційний Суд надав висновок на президентський законопроект, в якому визнав його відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції України.

Доречно зазначити, що до 2005р. Конституційний Суд у своїх висновках на проекти змін до Конституції щодо скасування депутатської недоторканності підкреслював, що депутатська недоторканність має цільове призначення – забезпечення безперешкодного та ефективного здійснення народним депутатом його функцій. **Вона не є особистим привілеєм, а має публічно-правовий характер. Повне скасування депутатської недоторканності може призвести до зниження рівня гарантій прав і свобод людини і громадянина**⁶⁷.

Тому очевидно, що надаючи (після 2005р.) висновки на законопроекти про конституційність скасування депутатської недоторканності, Конституційний Суд проігнорував не лише попередні власні рішення, але й пряме застереження ч.1 ст.157 Конституції України: “Конституція України не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина...”.

Крім того, обидва законопроекти пропонують залишити без змін ч.2 ст.80: “Народні депутати України не несуть юридичної відповідальності за результати голосування або висловлювання у парламенті та його органах, за винятком відповідальності за образу чи наклеп”. Проте, 5 квітня 2001р. був прийнятий новий, чинний сьогодні Кримінальний кодекс України, з якого вилучено статті 125 і 126 про кримінальну відповідальність за **образу** та **наклеп**. За посягання на честь, гідність і ділову репутацію особи сьогодні встановлена цивільно-правова відповідальність, а категорії “образу” і “наклеп” вилучені з правового вжитку. З огляду на обидві ці причини, обидва тексти змін до Конституції потребують внесення відповідних коректив.

Очевидно, що наполегливість у питанні скасування депутатської недоторканності може бути пов’язана як з бажанням отримати дивіденди перед майбутніми президентськими та парламентськими

виборами, так і з прагненням Президента отримати додаткові важелі впливу на Парламент, зробивши депутатів більш досяжними для притягнення до кримінальної відповідальності.

Протягом 2017р. всередині владної коаліції відбулась інтенсивна дискусія щодо змін до Конституції, пов’язаних з необхідністю переходу до парламентської форми правління. Восени ця дискусія набула публічного характеру. Президент П.Порошенко однозначно заявив не лише про абсолютне несприйняття ідеї обмеження чинних конституційних повноважень Глави держави, переходу до парламентської республіки, але й дав зрозуміти, що внесення конкретних змін до Конституції сьогодні не лише не бажане, але й неможливе⁶⁸.

Позиція Президента не поставила крапку в дискусії навколо проблем організації і функціонування основних суб’єктів державної влади. 11 листопада 2017р. на з’їзді партії “Народний фронт” голова політради А.Яценюк звернувся особисто до Президента П.Порошенка з закликом продовжити дискусію, зокрема, щодо ролі президента в системі влади⁶⁹. Член політради партії “Народний фронт” А.Аваков також говорив на з’їзді про необхідність змін до Конституції з метою усунення дуалізму влади через запровадження парламентсько-президентської республіки⁷⁰ і анонсував проект змін до Конституції, підготовлений в партії “Народний фронт”. Швидше за все, дискусія щодо можливого ініціювання конституційних змін продовжиться у 2018р.

Судова реформа

Імплементація конституційних змін до Конституції України щодо правосуддя. 2017 став не лише роком продовження процесу імплементації конституційних змін у сфері правосуддя⁷¹ на законодавчому (нормотворчому) рівні, але й фактично першим роком реалізації та безпосереднього застосування відповідних конституційно-правових приписів у практиці функціонування як судових, так і інших органів державної влади.

У частині імплементації на нормотворчому рівні визначальне місце відведено, насамперед, законам України, ухваленим безпосередньо на виконання конституційних змін щодо правосуддя. Ще в 2016р. Верховною Радою були ухвалені закони “Про судоустрій і статус суддів”, “Про виконавче провадження”, “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів” (всі 2 червня 2016р.) та “Про Вищу раду правосуддя” (21 грудня 2016р.). У 2017р. Парламент ухвалив закони “Про Конституційний Суд України” (13 липня 2017р.) та “Про внесення змін до Господарського

⁶⁶ Проект Закону “Про внесення змін до Конституції України щодо недоторканності народних депутатів України та суддів”, реєстр. №1776 від 16 січня 2015р.

⁶⁷ У висновку Венеціанської Комісії щодо проекту змін до Конституції України (президентський) “Щодо недоторканності народних депутатів України та суддів” від 19-20 червня 2015р. в п.31 зазначила: “...Комісія вважає, що поточний стан верховенства права в Україні ще не дозволяє повністю скасувати депутатську недоторканність”.

⁶⁸ 7 вересня 2017р. у своєму Посланні до Верховної Ради Президент П.Порошенко заявив серед іншого: “Вступаючи на посаду, в інавгураційній промові я наголосив на своїй відданості ідеї парламентсько-президентської республіки. Згодом – сам поступився певними повноваженнями. Але я ніколи не погоджусь з пропозиціями забрати у людей право обирати Президента і передати це право парламенту. Повноважень Глави держави також має бути достатнім для ефективного виконання функцій Верховного Головнокомандувача...”. Докладно див.: Щорічне послання Президента. Порошенко говорив у Раді про євроінтеграцію і російську загрозу. – ТСН, 7 вересня 2017р., <https://tsn.ua/video/video-novini/schorichne-poslannya-prezidenta-poroshenko-govoriv-u-radi-pro-yevrointegraciju-i-rosijsku-zagrozu.html>.

⁶⁹ За словами А.Яценюка, “...необхідно продовжити дискусію щодо змін до Конституції.... Президент – окремий інститут влади. Він не відноситься ні до виконавчої, ні до законодавчої, ні до судової гілки влади. Тому інститут Президента як національного арбітра повинен ефективно функціонувати з усіма повноваженнями, які дають Президенту можливість виконувати його функцію як гаранта Конституції країни і Верховного головнокомандувача”. Докладно див.: Депутати з “Народного фронту” заявили, що підуть на вибори-2019. – ТСН, 11 листопада 2017р., <https://tsn.ua/video/video-novini/deputati-z-narodnogo-frontu-zayavili-scho-pidut-na-vibori-2019.html>.

⁷⁰ А.Аваков: “Мені подобається парламентсько-президентська республіка, в якій немає дуалізму влади, в якій кожен відповідає за те, що має робити, – і це працює”. – Там само.

⁷¹ Закон України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”.

процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів” (3 жовтня 2017р.).

Окрему роль у процесі імплементації конституційних змін щодо правосуддя відведено також актам глави держави. Відповідно до підпункту 6 п.16 розділу XV “Перехідні положення” Конституції України, Президент видав укази “Про утворення Вищого суду з питань інтелектуальної власності”, “Про реорганізацію місцевих загальних судів”, “Про ліквідацію апеляційних судів та утворення апеляційних судів в апеляційних округах”, “Про ліквідацію місцевих господарських судів та утворення окружних господарських судів”, “Про ліквідацію апеляційних господарських судів та утворення апеляційних господарських судів в апеляційних округах”, “Про ліквідацію апеляційних адміністративних судів та утворення апеляційних адміністративних судів в апеляційних округах”.

У 2017р. завершилася процедура конкурсного добору на посади суддів Верховного Суду. 10 листопада 2017р. за поданням Вищої ради правосуддя особи, які пройшли конкурсний добір, Указом Президента були призначені на посади суддів Верховного Суду⁷². Наступного дня (11 листопада 2017р.) нові судді склали присягу та фактично приступили до виконання службових обов’язків. Верховний Суд, насамперед через причини організаційного характеру, було сформовано на пізніший строк безпосередньо визначеного Законом “Про судоустрій і статус суддів”.

Проведення конкурсного добору осіб на посади суддів Верховного Суду супроводжувалося також низкою порушень, встановлених у законодавчому порядку строків і процедур, не завжди зрозумілими для професійного та науково-експертного середовища діями Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, її постійними “напруженими” відносинами з Громадською радою доброчесності тощо.

Не завжди готовою до своєчасного та адекватного реагування на нові виклики в умовах проведення загальнонаціональної судової реформи виявилася і Вища рада правосуддя. Якісний склад цього органу, створеного шляхом реорганізації Вищої ради юстиції, не повною мірою виявився готовим діяти відповідно до нових умов, зокрема відігравати ключову роль у питаннях суддівської кар’єри та підзвітності суддів суспільству, а також щодо утвердження принципів і культури суддівської незалежності та безсторонності тощо⁷³.

Існує серйозна проблема, пов’язана з процедурою прийняття Закону “Про судоустрій і статус суддів”. Нова редакція цього Закону була проголосована Парламентом 2 червня 2016р. за кілька хвилин перед остаточним голосуванням за Закон “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”. При цьому, Верховна Рада проігнорувала конституційний припис: “законодавець не може приймати на основі Конституції України і повинні відповідати їй” (ст.8 Конституції).

У результаті, в будь-який момент може бути поставлена під сумнів не лише легальність, але й легітимність нормативних джерел, що базуються на ньому, а також здійснених призначень суддів, створення судів та ін. Ситуацію можна виправити шляхом прийняття нової редакції Закону “Про судоустрій

і статус суддів” для приведення його у відповідність до Конституції та Закону “Про Регламент Верховної Ради України”. **До того, як це буде зроблено, вся конструкція судової влади матиме ненадійний фундамент.**

У Конституції України закріплено положення про те, що суди утворюються, реорганізуються і ліквідовуються законом, проект якого вносить до Верховної Ради Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя. Тимчасово (до 31 грудня 2017р.) дію цього положення ч.2 ст.125 Конституції було відтерміновано “Перехідними положеннями” Конституції. Відповідно до них, назване повноваження здійснював Президент на підставі та в порядку, визначених законом. В останні дні 2017р. Глава держави видав низку указів, якими ліквідовано 142 місцевих і утворено 74 окружних суди. У Києві ліквідовано 10 районних судів і створено п’ять окружних судів.

У результаті т.зв. “укрупнення” судів буде кардинально перекроєно карту судів України. Однією з причин “укрупнення” Державна судова адміністрація визначила необхідність економії бюджету. Водночас, дійсною причиною “оптимізації” судів стала нестача суддів (вакансії вимірюються тисячами).

Це стало наслідком непродуманої державної політики щодо суддів, строк служби яких на посадах закінчився протягом 2014-2017рр. і їм сотнями відмовляли у призначенні на посади безстроково. “Укрупнення” (“оптимізація”) – це, по суті, судової реформа всередині реформи, яка може мати суттєві негативні наслідки, передусім, погіршення доступу громадян до правосуддя через збільшення відстані до судів (іноді до 100 км).

Зміни до Конституції (щодо правосуддя) запровадили неоднозначно оцінену експертами і професійним середовищем **“адвокатську монополію” на представництво осіб у суді**. У змінах до процесуальних кодексів ця конструкція наповнюється механізмами. Проблема в тому, що держава і сама адвокатура не готові до надання гарантованої Конституцією (ст.59) безоплатної правової допомоги. У держави немає належних фінансових можливостей для її надання малозабезпеченим людям, а адвокати ставляться до неї без особливої зацікавленості, оскільки вона не оплачується державою.

Законом “Про судоустрій і статус суддів” передбачено створення у системі судоустрою **двох вищих спеціалізованих судів: Вищого суду з питань інтелектуальної власності та Вищого антикорупційного суду**. Указом Президента №299 від 29 вересня 2017р. був утворений Вищий суд з питань інтелектуальної власності. Державна судова адміністрація наказом №929 від 30 вересня 2017р. визначила число суддів у цьому суді – 21. Вища кваліфікаційна комісія суддів рішенням №98 від 30 вересня 2017р. оголосила конкурс на зайняття вакантних посад суддів і затвердила умови проведення конкурсу, керуючись положеннями ч.1 ст.33 Закону “Про судоустрій і статус суддів”.

Слід зазначити, що ці положення не передбачають участі в конкурсі на зайняття суддівських посад науковців у галузі права інтелектуальної власності, що мають значний професійний потенціал. Це при тому, що участь науковців у конкурсах до

⁷² Указ Президента України №357 від 10 листопада 2017р.

⁷³ Проблеми імплементації змін до Конституції України щодо правосуддя та статусу Конституційного Суду України. – Центр Разумкова, 2017р., с.19-21.

Верховного Суду, на посади суддів різних спеціалізацій і інстанцій в загальних судах пропагується як визначне досягнення судової реформи.

Ситуація навколо ідеї створення **Вищого антикорупційного суду** з часу прийняття Закону “Про судоустрій і статус суддів” набула надто політизованого характеру та характеризується ігноруванням власне правових аспектів.

Немаючо мірою така атмосфера породжена як назвою цього суду, так і його статусом, зазначеними у законі. Проекти законів “Про антикорупційні суди” (реєстр. №6011), (реєстр. №6529), подані у 2017р., запропонували абсолютно протилежні шляхи і способи створення органів антикорупційної судової юрисдикції. Це тільки додало гостроти, як правило – політичних, а не фахових дискусій довкола питання створення спеціального антикорупційного суду.

За Висновками Венеціанської Комісії, депутатські законопроекти №6011 і №6529 були відхилені, що “розчистило” шлях для внесення Президентом України до Парламенту проекту Закону “Про Вищий антикорупційний суд” (реєстр. №7440 від 22 грудня 2017р.).

У цьому проекті пропонується поєднати в одному – “Вищому антикорупційному суді”, але розвести (не шляхом взаємозаміни) розгляд справ “як судом першої та апеляційної інстанції”. При цьому Президент як суб’єкт законодавчої ініціативи, посиляється на ст.31 Закону “Про судоустрій і статус суддів”. Разом з тим, ця стаття не передбачає за вищими спеціалізованими судами повноважень одночасно першої і апеляційної інстанції. Таким чином, уже у статусі суду закладена незаконна підвалина.

Спеціальні вимоги до суддів Вищого антикорупційного суду (ст.7) сприйняті МВФ, Світовим банком, Євросоюзом як чергова спроба “торпедувати” процес створення нормативної бази для формування антикорупційного суду. На думку експертів, запропоновані в законопроекті вимоги є дійсно надмірними, що може заблокувати процес створення суду. Виникають питання щодо змісту ст.9 – про склад “Громадської ради міжнародних експертів”, яка не конкретизує засади представництва в цьому органі громадян України та іноземців.

Загалом, за експертними оцінками, запропонований Президентом законопроект “Про Вищий антикорупційний суд” не можна вважати функціональним з точки зору створення дієздатного та ефективного спеціалізованого антикорупційного суду. Разом з тим, експертним середовищем пропонується реалістичні шляхи вирішення цієї проблеми⁷⁴.

Президент П.Порошенко має намір внести до Парламенту законопроект “Про військовий суд”, про що наприкінці 2017р. повідомила представник Президента у Верховній Раді. Існування такого спеціалізованого суду (навіть не “Вищого”) Законом “Про судоустрій і статус суддів” не передбачено. В такому випадку, суб’єкт законодавчої ініціативи зобов’язаний буде довести, що цей суд не “особливий” і не “надзвичайний”, створення яких заборонено Конституцією.

Процес утворення Державного бюро розслідувань (ДБР) (формально утворене постановою Кабінету Міністрів України №127 від 29 лютого 2016р.) дійшов до стадії обрання директора. Конкурс з обрання директора ДБР тривав 1,5 роки і завершився 14 листопада 2017р. обранням на цю посаду Р.Труби.

Новообраний директор ДБР заявив, що перші кримінальні провадження ДБР відкриє до 1 вересня 2018р. Відповідно до Закону “Про Державне бюро розслідувань” ДБР має перебрати на себе майже всі слідчі функції прокуратури. За оптимістичними прогнозами, формування цього спеціального органу влади може тривати до двох років. До цього часу функції слідства, як і сьогодні, будуть у сфері компетенції прокуратури та інших правоохоронних органів.

Реформа Конституційного Суду України

На виконання положень ст.153 Конституції (в редакції Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”) 13 липня 2017р. було прийнято Закон України “Про Конституційний Суд України”, який набув чинності 3 серпня 2017р.

Конституційні зміни щодо правосуддя внесли суттєві корективи як щодо змісту та обсягу повноважень Конституційного Суду, так і щодо безпосереднього порядку організації його роботи. Крім того, в частині формування персонального складу ними було закладено чітку вимогу конкурсного добору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду.

На відміну від попередніх конституційних приписів, на Конституційний Суд України більше не покладається “здійснення судочинства разом із судами загальної юрисдикції”, з Основного Закону держави вилучено положення про те, що Конституційний Суд України є “єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні”, він більше не має права офіційного тлумачення законів України.

Водночас, конституційними змінами 2016р. запроваджено конституційну скаргу, Конституційний Суд отримав право надавати висновки про відповідність Конституції питань, які пропонуються для винесення на всеукраїнський референдум за народною ініціативою і т.ін.

Усе це знайшло своє відображення в положеннях Закону “Про Конституційний Суд України” 2017р. Однак, не завжди “вдалим” був розвиток законодавцем відповідних конституційних положень на законодавчому рівні. Саме тому в процесі реального реформування Конституційного Суду України на сучасному етапі виникли певні проблеми його розвитку⁷⁵.

Зокрема, неприйняття Конституційним Судом Регламенту Конституційного Суду (насамперед, через явну невідповідність окремих положень ст.3 Закону “Про Конституційний Суд України” Конституції України) зробило неможливим створення сенатів та колегій цього органу.

Фактичне нехтування законодавцем конституційною вимогою щодо забезпечення реального механізму “конкурсного відбору кандидатів на посаду судді Конституційного Суду України” (ч.3 ст.148 Конституції) призвело до нівелювання самої ідеї такого добору. Як наслідок, з п’яти наявних вакансій посад суддів Конституційного Суду, які мали місце на час набуття чинності Законом “Про Конституційний Суд України” (3 серпня 2017р.), у встановлені Законом строки було заповнено тільки одну з них (за квотою 3’їзду суддів України).

Відтак, Конституційний Суд України й надалі змушений працювати в неповному конституційному складі, тривалий час залишається без Голови та Заступника Голови. Все це разом, а також низка інших

⁷⁴ Див: Мусіяка В. Проблеми імплементації змін до Конституції України щодо правосуддя та статусу Конституційного Суду. – Центр Разумкова, 2017р.

⁷⁵ Проблеми імплементації змін до Конституції України щодо правосуддя та статусу Конституційного Суду України. – Центр Разумкова, с.32-43.

далеко не досконалих окремих положень Закону “Про Конституційний Суд України” явно не сприяють ефективній організації роботи “органу конституційної юрисдикції”, який покликаний “забезпечувати верховенство Конституції України, вирішувати питання про відповідність Конституції України законів України...” (ст.1 Закону “Про Конституційний Суд України”).

Більше того, зміст ч.3 ст.39 Закону практично блокує як прийняття присяги новобраними та ново-призначеними суддями Конституційного Суду, так і обрання Голови суду. Зокрема, згідно з відповідною статтею, під час прийняття присяги суддями мають бути присутніми судді, “які набули повноважень щодо цього Закону”. На сьогодні, з наявних 14 суддів Конституційного Суду 13 набули повноважень відповідно до попереднього Закону.

За 2017р. Конституційним Судом було прийнято тільки три рішення⁷⁶. Натомість, жодного рішення за конституційною скаргою у 2017р. Конституційним Судом України не було прийнято, хоча загальна кількість конституційних скарг, поданих до Конституційного Суду на кінець 2017р., наближалася майже до півтисячі.

Очевидно, що серйозні недоліки змісту Закону “Про Конституційний Суд України”, які є перешкодою на шляху здійснення ним конституційних повноважень, можливо подолати лише внесенням необхідних змін до Конституції і Закону.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізація

Упродовж 2017р. в Україні активно відбувалися процеси в рамках децентралізації. Попри неврегульованість конституційних основ децентралізації⁷⁷, продовжується добровільне створення об’єднаних територіальних громад (ОТГ). Всього, з-поміж 11,5 тис. територіальних громад, які об’єднують понад 30 тис. населених пунктів, планується створити близько 1 400 ОТГ. На сьогодні створено 665 ОТГ, які охопили 3 118 територіальних громад з 5,7 млн. громадян, при цьому протягом 2015-2017рр. темпи об’єднання громад зростали.

Створення ОТГ у 2015-2017рр.⁷⁸

	з 1 січня до 31 грудня 2015р.	з 1 січня до 31 грудня 2016р.	з 1 січня до 31 грудня 2017р.	Загалом (станом на 31 грудня 2017р.)
Кількість територіальних громад, що об’єдналися	795	944	1 379	3 118
Кількість ОТГ	159	207	299	665
Чисельність жителів в ОТГ	1,4 млн.	1,7 млн.	2,6 млн.	5,7 млн.

⁷⁶ Див.: Рішення Конституційного Суду України. 2017 рік. – Сайт КСУ, <http://www.ccu.gov.ua/docs/1972>.

⁷⁷ Попередньо схвалений влітку 2015р. і в результаті так і не схвалений остаточно проект закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.), на початку жовтня 2017р. було включено до порядку денного VII сесії Парламенту. Проте, з огляду на значний конфліктний потенціал цього законопроекту, зумовлений його “прив’язкою” до Мінських домовленостей, він не був розглянутий Парламентом.

⁷⁸ Джерело: Негода В. Продовження процесу добровільного об’єднання громад – серед пріоритетів. – Стратегія розвитку, 2017р., №5, с.8.

⁷⁹ Протягом 2017 року Центральна виборча комісія призначила майже 300 перших місцевих виборів, 47 із яких вже відбулися в квітні. У 252 об’єднаних територіальних громадах вони відбудуться до кінця року. – Сайт ЦВК, 13 жовтня 2017р., http://www.cvk.gov.ua/news/news_13102017.htm.

⁸⁰ Див.: “ЕС розробив унікальну програму для впровадження децентралізації” – Ю.Третяк в інтерв’ю “Громадське радіо”. – Проект Європейського Союзу “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні”, 4 квітня 2016р., <http://www.surdp.eu/news/Interview-Tretyak-hromadske-radio>.

⁸¹ Див., наприклад: Депутатський запит народного депутата М.Бурбака до Голови Чернівецької ОДА щодо незаконного перешкоджання об’єднанню територіальних громад керівництвом Сокирянського району. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadr_document?DOCUMENT_ID=66531&DOCUMENT_TYPE=1.

⁸² Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад”.

⁸³ Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища”.

Протягом 2017р. було проведено три хвилі виборів у 299 ОТГ (квітень, жовтень, грудень), у т.ч., у 39 міських ОТГ⁷⁹.

Хвилі виборів в ОТГ

Дата виборів	Міські ОТГ	Селищні ОТГ	Сільські ОТГ	Загалом ОТГ, в яких проведено вибори у 2017р.
30 квітня 2017р.	9	9	29	47
29 жовтня 2017р.	25	61	115	201
24 грудня 2017р.	5	16	30	51
Загалом у 2017р.	39	86	174	299

Адміністративно-територіальна модель за підсумками реформи децентралізації повинна мати три рівні: крім області і громади, є ще проміжна ланка – район. Районний рівень реформується у напрямі дуже суттєвого укрупнення: замість 18-19 районів, їх має залишитися не більше 3-4 на кожну область⁸⁰. Водночас, саме на цьому рівні з’явилися перешкоди добровільному об’єднанню громад. Місцеві еліти, які намагалися зберегти районовані за старою системою державного устрою сфери впливу та отримати доступ до додаткових фінансових ресурсів, ініціювали створення ОТГ, межі яких повністю збігаються з межами колишніх районів⁸¹.

Тому в червні 2017р. на розгляд Верховної Ради було внесено проект Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо утворення, реорганізації і ліквідації, найменування і перейменування місцевих державних адміністрацій” (реєстр. №6641 від 23 червня 2017р.), який дає Уряду достатні повноваження для зупинення цієї негативної практики. У грудні 2017р. він отримав підтримку профільного комітету та очікує на подальший розгляд і прийняття у 2018р.

У 2017р. здійснено важливі інституційні кроки реформи децентралізації, якими стало набуття чинності законодавчих змін: (1) щодо добровільного приєднання територіальних громад⁸² та (2) щодо статусу старости села, селища⁸³.

Першим з них було дозволено окремим населеним пунктам – незалежно від колишніх адміністративних меж – створювати ОТГ та приєднуватися до вже сформованих. Другим – запроваджено інститут виборного старости (терміном на п’ять років), визначено його повноваження, встановлено виключний перелік підстав завершення роботи старости та запроваджено в законодавство термін “старостинських округів”, межі яких встановлюються місцевими радами.

Водночас, затримався на етапі розгляду пропозицій від глави держави критично необхідний проект

Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування” (реєстр. №2489 від 30 березня 2015р.)⁸⁴.

У 2017р. продовжувалися заходи економічної складової децентралізації, суть яких полягає в передачі громадам необхідних ресурсів. 7 лютого 2017р. Президент підписав Закон України “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо зарахування рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату”⁸⁵, згідно з яким до бюджетів об’єднаних територіальних громад за місцем видобутку відповідних природних ресурсів зараховуватимуться 5% ренти. Ці зміни набувають чинності 1 січня 2018р. і торкнуться невеликої кількості громад, які об’єдналися і на території яких здійснюється видобуток. Водночас, завдяки прийняттю цього Закону, бюджет невеликого об’єднання з кількох сіл може додатково отримати близько 12 млн. грн. щорічно⁸⁶.

Наповнення бюджетів ОТГ у 2017р. засвідчує значне зростання: до 192 млрд. грн.⁸⁷ замість 170,7 млрд. грн., які прогнозувалися (для порівняння: у 2016р. власні доходи місцевих бюджетів склали 146,6 млрд. грн., у 2015р. – 98,2 млрд. грн.⁸⁸). При цьому, не завжди це відбувалося завдяки діям центральної влади, а іноді просто унаслідок упорядкування на місцевому рівні (наприклад, завдяки виявленню земель, з яких не сплачується податок⁸⁹).

Водночас, існують застереження щодо поспішності в передачі фінансових ресурсів на місцевий рівень, що може посилити прагнення влади на місцях мати більше грошей, але не відповідальності за ухвалення рішень, зауважуючи, що потрібно запровадити відповідність фінансових ресурсів переданим на місця повноваженням⁹⁰.

У 2017р. у рамках реформи децентралізації зроблено ряд кроків за секторальними компонентами у сферах охорони здоров’я, земельних відносин, освіти та ін.

Освітній компонент децентралізації отримав інституційну основу у вигляді Закону України “Про освіту” від 5 вересня 2017р. У частині, що стосується децентралізації, ним передбачається поступове збільшення самостійності місцевих громад з обслуговування і фінансування закладів освіти⁹¹.

У сфері охорони здоров’я, на основі затвердженого Урядом наприкінці 2016р. Порядку формування госпітальних округів, продовжилося об’єднання медичних закладів за принципом доступності для пацієнта з урахуванням густоти населення. У 2017р. вони були створені в 17 областях та в Києві, який є окремим госпітальним округом. Керівництво в кожному з них належить Госпітальній раді представників від громад зі складу округу. Також 14 листопада 2017р. прийнятий в цілому проект Закону “Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості” (реєстр. №7117 від 18 вересня 2017р.), що був ініціативою Президента. Підписати його глава держави планує “пакетно” з іншими складовими медичної реформи⁹².

Залишається без змін ситуація з децентралізацією повноважень місцевого самоврядування стосовно земель, що знаходяться поза межами населених пунктів⁹³. При цьому, продовжується виділення земельних ділянок для громадян-учасників АТО: станом на 27 грудня 2017р., надано 134 777 дозволів на розроблення проектів землеустрою на підставі 186 417 заяв учасників АТО⁹⁴.

Реформа публічної адміністрації

Упродовж 2017р. набрала обертів реформа публічної адміністрації, яка розпочалася у травні 2016р. після набуття чинності новим Законом “Про державну службу”. Зокрема, у 2017р. уточнений перелік завдань державного секретаря, а також здійснені інституційні зміни, пов’язані із запровадженням директоратів та генеральних департаментів.

Також у 2017р. продовжувалося кадрове оновлення усього складу держслужби⁹⁵. У 2017р. запровадив єдиний портал вакансій державної служби

⁸⁴ Президент запропонував запровадити конкурсний порядок призначення на посади заступників сільського, селищного чи міського голови, а також уніфікувати підхід до визначення посадових окладів, заробітної плати осіб, які перебувають на публічній службі.

⁸⁵ Президент підписав Закон щодо зарахування частини рентної плати за користування надрами для видобування нафти, природного газу та газового конденсату до місцевих бюджетів. – Інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-shodo-zarahuvannya-chastini-rentnoy-39922>.

⁸⁶ Орловський О. Децентралізація та видобуток вуглеводнів. Арифметика переваг. – Ініціатива прозорості видобувних галузей, 6 листопада 2017р., <http://eiti.org.ua/expert-comments/detsentralizatsiya-ta-vydobutok-vuhlevodniv-aryfmytyka-perevah>.

⁸⁷ Геннадій Зубко: у 2017-му доходи місцевих бюджетів зросли до 192 млрд. грн. – Урядовий портал, 10 січня 2018р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/gennadij-zubko-u-2017-mu-dohodi-miscevih-byudzhetyv-zrosli-do-192-mlrd-grn>.

⁸⁸ Негода В. Продовження процесу добровільного об’єднання громад – серед пріоритетів. – Стратегія розвитку, 2017р., №5, с.9.

⁸⁹ Див.: Білозір М. Фінансова децентралізація ОТГ: бюджетна революція чи бутафорія? – ЗІК, 22 серпня 2017р., https://zik.ua/news/2017/08/22/finasova-detsentralizatsiya_otg_byudzhethna-revolutsiya_chy_butaforiya_1154625.

⁹⁰ Див., зокрема: Лопушняк Г., Лободіна З., Ливдар М. Фіскальна децентралізація в Україні: декларації та практична реалізація. – Економічний часопис-XXI, 2016р., №161, с.79-84; Децентралізація в Україні: екватора реформи ще не перейдено. – Фонд “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва”, 25 липня 2017р., <http://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-v-ukraini-ekvatora-reformi-shche-ne-pereydeno>.

⁹¹ Відповідно до цього Закону, вони можуть самостійно планувати й розвивати мережу закладів освіти відповідно до потреб територіальної громади, засновувати, реорганізовувати та ліквідовувати заклади освіти, забезпечувати рівні умови для розвитку закладів освіти всіх форм власності, закріплювати закладами початкової та базової середньої освіти територію обслуговування тощо. Крім того, органи місцевого самоврядування різних адміністративно-територіальних одиниць мають право приймати спільні рішення в освітній сфері.

⁹² Закони про медичну реформу та сільську медицину будуть підписані найближчим часом – Президент. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, 6 грудня 2017р., <http://www.president.gov.ua/news/zakoni-pro-medichnu-reformu-ta-silsku-medicinu-budut-pidpisa-44894>.

⁹³ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами та посилення державного контролю за використанням і охороною земель” (реєстр. №4355 від 31 березня 2016р.) не розглядався Верховною Радою у 2017р. Крім того, 7 грудня 2017р. на один рік подовжено мораторій на купівлю-продаж та відчуження іншими способами землі сільськогосподарського призначення.

⁹⁴ Інформація про надання Головними управліннями Держгеокадастру в областях учасникам антитерористичної операції у власність земельних ділянок із земель сільськогосподарського призначення доступна за посиланням: http://land.gov.ua/wp-content/uploads/2017/12/%D0%93%D0%A3-%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%B6%D0%B3%D0%B5%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%B4%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83_29.12.2017.xls.

⁹⁵ Перший рік чинності нового Закону продемонстрував значну активність кандидатів, що успішно подали документи: у 26 536 конкурсах на посади нової державної служби взяли участь близько 94 тис. осіб.

*career.gov.ua*⁹⁶. При цьому, чисельність зареєстрованих безробітних державних службовців, керівників, менеджерів, згідно з даними Державної служби статистики, скоротилася на 15,3 тис. осіб за період з 31 грудня 2016р. до 30 листопада 2017р.⁹⁷, а потреба в державних службовцях протягом двох останніх років зростає⁹⁸.

На основі оновленої нормативної бази, в Секретаріаті Кабінету Міністрів та міністерствах створюються Директорати, а в Національному агентстві з питань державної служби та Державному агентстві з питань електронного урядування – Генеральні департаменти. З осені 2017р. у 50 новосформованих директоратах триває конкурсний добір на 871 посаду. До кінця року було заповнено лише 25 вакансій директорів⁹⁹, з яких 47% – люди, які вперше прийшли на посади в органи влади¹⁰⁰.

Варто зауважити, що набір особового складу нової державної служби відбувається на фоні загальної тенденції зменшення числа державних службовців, а, відтак, і економії коштів: станом на 17 травня 2017р., фактична чисельність працюючих на державній службі становила 196 392 особи¹⁰¹, тоді як на 1 січня 2015р., ця цифра складала 295 709 осіб¹⁰².

Крім того, у 2017р. врешті був нормативно визначений механізм оцінювання результатів службової діяльності державних службовців.

Поруч з цими змінами центрального рівня, про довжувалася передача органам місцевого самоврядування повноважень з надання базових адміністративних послуг¹⁰³, щоправда, досі не прийнятий законопроект про службу в органах місцевого самоврядування.

До неоднозначно оцінюваних змін у системі публічної адміністрації слід віднести згадані вище зміни до законодавства, якими голови місцевих державних адміністрацій виведені за межі державної служби.

Електронне врядування

У сфері електронного врядування протягом 2017р. було запроваджено нормативну базу для цифрових підписів та реалізовано ряд практичних ініціатив.

5 жовтня 2017р. було прийнято Закон “Про електронні довірчі послуги”, яким закладено інституційну базу для електронної взаємодії між державними структурами, юридичним і фізичними особами, в т.ч. транскордонними – на основі електронного підпису.

Цей закон не лише оптимізує відносини бізнесу з органами влади, але й розширює його можливості участі в операціях на єдиному цифровому ринку ЄС, оскільки результатом прийняття закону є взаємне визнання українських та іноземних сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів. Закон також дозволяє набуття статусу “надавача електронних довірчих послуг” будь-якій юридичній особі, що відкриває ширші можливості, наприклад, для видачі ID-паспортів¹⁰⁴.

У 2017р. Кабінет Міністрів схвалив впровадження технології блокчейн (*Blockchain*), на якій створюватиметься система електронного урядування¹⁰⁵. Протягом року її було впроваджено для реєстрації речових прав на нерухоме майно¹⁰⁶, електронних торгів арештованим майном¹⁰⁷ і переведення земельних аукціонів у електронний формат.

До реформ електронної демократії та електронного врядування в Україні у 2017р. активно долучалися приватний і громадський сектори.

Крім того, коаліція громадських організацій з розвитку електронної демократії в Україні разом з Державним агентством з питань електронного урядування представили схвалений Урядом на початку листопада 2017р. концептуальний документ на період до 2020р. і план заходів до кінця 2018р.¹⁰⁸

⁹⁶ Портал вакансій. Нова державна служба. – <https://career.gov.ua>.

⁹⁷ Статистичний щорічник України за 2016р. (за ред. І.Вернера). – Державна служба статистики України, 2017р., с.61.; Про соціально-економічне становище України за січень-листопад 2017р. (за ред. І.Вернера). – Державна служба статистики України, 2017р., с.10.

⁹⁸ Там само.

⁹⁹ Основні досягнення Уряду. 2017. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/osnovni-dosyagnennya-uryadu-u-2017-rotsi.pdf>.

¹⁰⁰ Див.: Уляницький Д. “Олександр Саєнко: Не є правильним рішенням підвищувати зарплати держслужбовцям без підвищення ефективності їхньої роботи”. – РБК-Україна, 9 січня 2018р., <https://daily.rbc.ua/ukr/show/aleksandr-saenko-vlyaetsya-pravilnym-resheniem-1515477098.html>.

¹⁰¹ Ващенко К. Аналіз практики впровадження Закону України “Про державну службу”. – Презентація голови НАДС, http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/prezentaciya_vashchenko_17.05.2017.pptx.

¹⁰² Державна служба в цифрах. 2015. – Національне агентство України з питань державної служби, http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF_2015_UKR.pdf.

¹⁰³ Таких як реєстрація місця проживання, видача паспортних документів, державна реєстрація юридичних та фізичних осіб – підприємців, об’єднань громадян, реєстрація актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань, реєстрація автотранспортних засобів, оформлення посвідчень водія тощо.

¹⁰⁴ ID-паспорти з вбудованим цифровим підписом почнуть видавати восени. – ZN.ua, 8 серпня 2017р., https://dt.ua/UKRAINE/id-pasporti-z-vbudovanim-cifrovim-pidpisom-pochnut-vidavati-voseni-250638_.html.

¹⁰⁵ В Україні створять електронний уряд на *blockchain*. – Finance.ua, 21 березня 2016р., <https://news.finance.ua/ua/news/-/371960/v-ukrayini-stvoryat-elektronnyj-uryad-na-blockchain-infografika>.

Довідково: *blockchain* – інформаційна технологія, заснована на базах даних постійно зростаючих переліків записів-блоків, кожен з яких містить часові мітки та посилання на попередній блок.

¹⁰⁶ Див.: Дмитренко О. Уряд України підтримав впровадження технології *blockchain* в роботі державних реєстрів. – Watcher, 24 травня 2017р., <http://watcher.com.ua/2017/05/24/uryad-ukrayiny-pidtrymav-vprovadzhennya-tehnolohiyi-blockchain-v-roboti-derzhavnyh-reyestriv>.

¹⁰⁷ “CETAM” перейшла на технологію збереження даних “Blockchain” та змінила назву на “OpenMarket”, – Мін’юст. – Мін’юст, 6 Вересня 2017р., <https://minjust.gov.ua/news/ministry/setam-pereyshla-na-tehnologiyu-zberejennya-danih-blockchain-ta-zminila-nazvu-na-openmarket---minyust>.

¹⁰⁸ Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації” №797 від 8 листопада 2017р.

Ці та інші заходи є продовженням реалізації міжнародних зобов'язань українського Уряду в рамках ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд”, в якій наша держава бере участь з 2011р. На сьогодні, Україною за напрямом громадської участі виконано лише 23% зобов'язань у рамках партнерства, тоді як стосовно електронного врядування, згідно з підрахунками цієї глобальної ініціативи, показник сягає 54%¹⁰⁹.

Діяльність антикорупційних органів

Упродовж 2014-2016рр. в Україні були утворені спеціалізовані антикорупційні органи:

- Національне антикорупційне бюро (НАБУ), державний правоохоронний орган, на який покладється попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, вчинених вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та які становлять загрозу національній безпеці;
- Спеціальна антикорупційна прокуратура (САП), на яку покладено здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування НАБУ, підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях;
- Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) – центральний орган виконавчої влади України зі спеціальним статусом, який забезпечує формування і реалізацію антикорупційної політики.

Законом України “Про судоустрій і статус суддів” передбачено створення Вищого антикорупційного суду. Очікується, що цей суд розглядатиме справи, розслідуванням яких займаються НАБУ і САП.

Перші результати діяльності цих органів були отримані у 2016-2017рр.

За даними директора НАБУ А.Ситника, протягом цього періоду Бюро викрило в корупції понад 300 осіб, стосовно 173 осіб справи передані до суду. У 2017р. завдяки роботі детективів та прокурорів відшкодовано державі збитки на 117 млн. грн. За два роки розслідувань вдалося попередити розкрадання майже 2 млрд. грн., з яких близько 1,5 млрд. грн. – у сфері енергетики. За період роботи НАБУ і САП скерували 300 запитів до 57 країн світу, 130 з яких були виконані¹¹⁰.

За рівнем довіри громадян, НАБУ випереджало інші правоохоронні органи держави: йому довіряли понад 35% громадян, не довіряли – 47%. Порівняно з 2016р., цей показник зріс майже на 9%¹¹¹.

Разом з цим, антикорупційні органи ще перебувають на різних стадіях процесу організаційного, кадрового, професійного становлення. Ця обставина значною мірою впливає на характер взаємовідносин цих органів між собою та з Генеральною прокуратурою, СБУ, МВС. До цього долучаються політичні чинники та амбіції керівників, насамперед, ГПУ, НАБУ і НАЗК.

У 2017р. діяльність спеціалізованих правоохоронних органів супроводжувалась низкою публічних конфліктів. Найбільш резонансні розгорнулися в кінці 2017р. - на початку 2018р. Так, ГПУ і СБУ затримали співробітника НАБУ, який нібито хотів спровокувати отримання хабаря заступником голови Державної міграційної служби¹¹². У НАБУ і САП заявили, що це була спецоперація двох відомств, яку зірвали спецслужби і ГПУ. Генеральний прокурор і директор НАБУ обмінялися взаємними звинуваченнями в незаконних діях. Після того, як агент НАБУ обнародував деталі його співпраці з цим органом, керівник САП Н.Холодницький заявив, що прокуратура “може забрати всі справи з НАБУ і розслідувати їх з іншими правоохоронними органами, якщо в НАБУ продовжуватимуться витоки інформації”. Н.Холодницький вважає, що в “антикорупційному бюро є системна проблема з таємницею слідства”¹¹³.

До конфліктів і непорозумінь між названими органами додався політичний чинник. Підозри щодо наявності політичних мотивів у діях НАБУ та його керівництва¹¹⁴ спричинили зростання недовіри з боку політичних партій коаліції та їх лідерів. Частина опозиції, навпаки, стала на захист НАБУ. Протилежні підходи до оцінок дій НАБУ та його керівництва проявилися у процесі формування групи аудиторів, які, відповідно до Закону “Про Національне антикорупційне бюро України” мають надати висновки щодо діяльності НАБУ.

Оскільки групу аудиторів не вдалося сформувати, в розпал чергового конфлікту за участю НАБУ, у Верховній Раді 6 грудня 2017р. був зареєстрований проект закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення парламентського контролю”. Прийняття цього закону мало б дозволити Парламенту отримати спрощений механізм звільнення з посад керівників антикорупційних органів. Проте, через різку реакцію міжнародних партнерів (загрозу призупинення чи скасування безвізового режиму з ЄС) реалізація ініціативи із законом була зупинена¹¹⁵. Під час цих подій Верховна Рада також звільнила з посади голову Комітету з питань запобігання та протидії корупції Є.Соболева (фракція “Самопоміч”).

Хоча внесення законопроекту було політичним кроком, спрямованим проти керівництва НАБУ, об'єктивно вся низка спеціалізованих правоохоронних органів (плюс ДБР) залишається поза ефективним парламентським контролем. Наприклад, серед підстав, які можуть сьогодні реально бути застосовані Парламентом для прийняття рішення про звільнення Директора НАБУ, це: (1) набуття законної сили обвинувальним вироком суду стосовно нього; (2) нечасне подання декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; (3) наявність висновку з проведення незалежної оцінки (аудиту) діяльності Національного бюро про неефективність діяльності НАБУ та неналежне виконання обов'язків його директором.

¹⁰⁹ Ukraine. – Open Government Partnership, <https://www.opengovpartnership.org/countries/ukraine>.

¹¹⁰ Див.: Звіти НАБУ за першу і другу половину 2017р. – Сайт НАБУ, <https://nabu.gov.ua>.

¹¹¹ За даними опитування, проведеного Центром Разумкова та Фондом “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва” у грудні 2017р.

¹¹² Див.: Будерацький Є., Романюк Р. Агенти під ударом. Як розвивалась і чим закінчиться чергова атака на НАБУ. – Українська правда, 1 грудня 2017р.

¹¹³ Див.: Холодницький грозиться забрати всі справи з НАБУ через витік інформації. – Українська правда, 21 січня 2018р.

¹¹⁴ Див.: Вуєць П. Самопожирання антикорупціонерів. Як посварилися НАБУ, НАЗК та САП. – Главком, 14 листопада 2017р.

¹¹⁵ Див.: Сидоренко С. За крок від прірви: ніч, коли Україна ледь не втратила безвіз. – Європейська правда, 7 грудня 2017р.

Механізм реалізації цих підстав збігається з “географією” конфліктів НАБУ у 2017р. Як відомо, найбільш жорсткі конфлікти в НАБУ були з Генеральною прокуратурою, меншою мірою – з САП, тобто органами, які можуть привести в дію п.1 названих підстав звільнення Директора НАБУ. Інший активний вектор конфлікту – НАБУ з НАЗК, здатен надати докази наявності підстави №2 звільнення Директора НАБУ.

Найбільш жорстка боротьба до цього часу відбувається навколо визначення аудитора від Парламенту. Спроби обрати у Верховній Раді прийнятну для обох сторін (симпатиків НАБУ, з одного боку, та провладної коаліції – з іншого) кандидатуру за 1,5 роки так і не дали результату¹¹⁶.

Відомо, що тема боротьби з корупцією особливо чутлива у сприйнятті міжнародних партнерів України, які витратили значні власні ресурси на створення і запуск нових антикорупційних органів. МВФ та інші донори української влади не приховують безумовної підтримки антикорупційних органів (передусім – НАБУ), відверто демонструють негативну реакцію на дії влади, які можуть бути розцінені як тиск на них чи як ухилення від виконання взятих на себе зобов’язань, зокрема – щодо створення антикорупційного суду.

Така однозначність віддаляє міжнародних партнерів України від адекватного розуміння проблем, через які діяльність цих органів є не настільки ефективною, як очікувалося. Іншою проблемою може бути погляд на ці органи (та на боротьбу з корупцією в Україні в цілому) як інструмент досягнення “опосередкованих” цілей, зокрема, усунення від влади “старої” і приведення до неї “нової”, “некорумпованої” еліти¹¹⁷.

Можливо, саме це є причиною переважання серед артикульованих цілей боротьби з корупцією (принаймні, в дискурсі антикорупційних активістів та представників донорської спільноти) акцентів на репресивній складовій (обвинувальні вироби, “посадки”, швидкі та очевидні результати), а не на запобіганні та ліквідації передумов (довготермінових механізмів), підготовці належних правових підстав для притягнення до кримінальної відповідальності.

На сьогодні головними претензіями міжнародних партнерів до української влади в частині боротьби з корупцією є: найскоріше прийняття Закону “Про Антикорупційний суд” в редакції, яка відповідає вимогам донорів; припинення “політичного тиску” на антикорупційні органи (зокрема, НАБУ), надання йому автономії у проведенні розслідувань (зокрема, права на автономне “прослуховування”); “перезапуск” НАЗК, створення працюючої системи автоматизованої перевірки декларацій; скасування зобов’язання декларування доходів і майна для антикорупційних НУО¹¹⁸.

На наш погляд, найбільш реалістичним є виконання (хоча й з проблемами та складнощами) першої

з вимог (створення Антикорупційного суду). Щодо інших питань ситуація не така визначена, оскільки залежить від позицій багатьох сторін, правових і технічних аспектів.

На фоні зростаючої недовіри до органів державної влади, очільники яких названі кримінальним процесуальним кодексом і Законом про НАБУ потенційними “клієнтами” НАБУ, САП, ГПУ, стан взаємодії (скоріше – взаємопоборення) цих органів не дає підстав для оптимізму щодо налагодження ефективної протидії і боротьби з корупцією. Разом з цим викликає поміркований оптимізм позиція керівника САП Н.Холодницького, який попри всі негаразди в діяльності антикорупційних органів вважає, що у 2017р. САП і НАБУ “повністю стали на ноги і почали працювати на повну потужність, не дивлячись на неповну укомплектованість штату прокурорів... Суспільство чекає законного і справедливого покарання корупціонерів, а не піару навколо гучних обшуків, виймань, затримань і підозр... Ми потребуємо вироків, як повітря, а неприпустимо довгий судовий процес часто не відбувається чи переноситься на тижні і місяці, що становить під сумнів як нашу роботу, так і збільшує розчарування суспільства в правосудді в цілому... Цю проблему має вирішити незалежний Антикорупційний суд”¹¹⁹.

Така позиція керівника САП, попри зрозумілі прагнення швидкого успіху, демонструє адекватне розуміння завдань і проблем у діяльності антикорупційних органів, вираженість в оцінках реалій і прагнення отримати правосудне завершення антикорупційних справ.

Загалом, позитивні очікування в діяльності антикорупційних органів можна пов’язувати із зняттям “особистого чинника” у відносинах між Генеральним прокурором і керівником НАБУ, зниженням рівня політизації антикорупційної діяльності, привнесеним певними політичними силами (насамперед, “групою підтримки” М.Саакашвілі), розумінням зарубіжними партнерами важливості дотримання в діяльності антикорупційних органів принципів верховенства права та орієнтація останніх на чітке дотримання цих принципів.

2018 рік має завершити налагодження ефективності, безконфліктної співпраці антикорупційних органів, які мають функціонувати винятково на правовій базі. Протягом року є цілком реальним створити необхідну юридичну базу і саму систему антикорупційних судів, що забезпечуватимуть правосуддя в цій суспільно чутливій сфері.

Водночас, на заваді реалізації позитивних очікувань може стати наближення виборчих кампаній, однією з ключових тем яких для зацікавлених внутрішніх і зовнішніх “гравців” стане саме тема корупції.

¹¹⁶ Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції протягом 2016-2018 років (останній раз – 7 лютого 2018р.) ухвалював рішення рекомендувати на посаду незалежного аудитора НАБУ від парламенту кандидатури М.Борщ, К.Кастресани, С.Гончаренка. 8 лютого 2018р. до Парламенту надійшло повідомлення від М.Борщ про зняття кандидатури. Є інформація, що вона стала адвокатом народного депутата О.Оніщенка, щодо якого Парламент надав згоду на притягнення до кримінальної відповідальності. Див.: Марта Борщ стала адвокатом Оніщенко. – Українська правда, 8 лютого 2018р.

¹¹⁷ Про це можна зробити висновки, зокрема, з інтерв’ю одного із західних дипломатів, працюючих в Україні. За його словами, “...одним з наших найбільших успіхів є ті наші проекти, які привели десятки тисяч нових людей до поліції, НАБУ та інших правоохоронних структур через відкритий, конкурсний та справедливий відбір. Серед них є лідери, які є майбутнім України. Я дуже сподіваюся на постійний трансформаційний вплив, який вони справлятимуть на державний сектор та свій народ”. Див.: Бутусов Ю. “Крістофер Сміт: “Боротьба з корупцією в Україні – це війна, а війни потребують часу, битви програються та виграються, вони вимагають жертв”. – Цензор.нет, 27 грудня 2017р., <https://censor.net.ua/r3041624>.

¹¹⁸ Див.: Антикоррупционный суд, независимость НАБУ, САП и эффективная система проверки е-деклараций, – Еврокомиссия обнародовала требования к Украине в рамках безвиза. – Цензор.нет, 20 грудня 2017р.

¹¹⁹ Руководитель Специализированной антикоррупционной прокуратуры Назар Холодницкий назвал основные достижения работы САП. – Цензор.нет, 9 грудня 2017р.

ЕКОНОМІКА

Україні у 2017р. не вдалося вийти на стійкий рівень економічного зростання і розвитку, суперечливі тенденції продовжувалися, структурні перетворення не отримали належної динаміки, а законодавчим і нормативним рішенням бракувало раціональності і збалансованості.

Хоча позитивні зміни відбувалися – продовжилося зростання реального сектору, зміцнилися позиції виробників аграрної і харчової продукції, прискорилося переорієнтація українського експорту на європейські та азійські ринки, поповнилися валютні резерви, підвищилися доходи населення, проте вони не носили системного незворотного характеру – макроекономічні ризики залишалися значними, а формування інституту ефективного приватного власника відтермінувалося.

Водночас, **низка інституційних втрат** перешкоджали налагодженню результативного та ефективного державного управління. Програма співпраці України з МВФ фактично була законсервована, що суттєво обмежило фінансову підтримку реформ. Непослідовна кадрова політика (в т.ч. підміна затверджених керівників окремих міністерств, НБУ та регуляторних органів службовцями зі статусом “в.о.”), а подекуди – і втручання новостворених антикорупційних органів у роботу урядових структур гальмували ухвалення важливих економічних рішень.

Реальний сектор. Показники реального сектору, починаючи з II кв. 2017р., переважно демонстрували слабке зростання. За попередніми результатами року, промисловість фактично має нульовий показник зростання (падіння на 0,1%¹), а аграрний сектор впав на 2,7%. Інші важливі сфери демонстрували позитивні тенденції, і, за нашими оцінками, зростання реального ВВП складе 1,9-2,0% (менше показника 2016р. – 2,3%). Такий рівень після кризи 2014-2015рр. не може сформувати базис стійкого довгострокового відновлення.

Макроекономічна структура ВВП залишається незадовільною і є стримуючим фактором економічного розвитку. За результатами трьох кварталів частка споживчих витрат сягала 85,1% ВВП, частка ж інвестицій (валове нагромадження) залишається низькою – 20,3% ВВП (основного капіталу – лише 14,4% ВВП).

Хоча в окремих галузях позитивні результати збереглися, проте загалом промисловість залишається низькопродуктивною і енерговитратною, залежною від зовнішньої кон'юнктури². Помітне зростання спостерігалось у галузях, орієнтованих на споживчі ринки. Поки більшість сфер і галузей залишаються малопривабливими для міжнародних інвесторів, що ускладнює підвищення їх конкурентоспроможності.

У 2017р. результати аграрного сектору та напрями його реформування мали суперечливий характер. *З одного боку*, частка АПК у ВВП країни досягла 12%, і є підстави визнати належну конкурентоспроможність вітчизняної продукції на внутрішньому ринку. *З іншого* – питання продовольчої безпеки потребує прискіпливої уваги. Так, зростання попиту на зовнішніх ринках на українські вироби аграрної і харчової продукції, окрім розширення їх експорту (підрозділ “Зовнішньоекономічний сектор”), призвело до зростання внутрішніх цін – і прискорення інфляції (підрозділ “Інфляція”).

У 2017р. була скасована ключова для аграріїв пільга – спецрежим з ПДВ. Водночас, з метою підтримки агровиробників отримали 5,5 млрд. грн. Наприкінці року Верховна Рада відтермінувала запровадження норми, яка передбачає скасування

відшкодування ПДВ під час експорту сої, до 1 вересня 2018р. і ріпаку – до 1 січня 2020р.

Реформування аграрного сектору надалі стримуватиметься до ухвалення земельної реформи, яка, *з одного боку*, викликає спротив переважної більшості сільського населення, *з іншого* – не може належно реалізовуватись унаслідок відсутності кваліфікованого земельного законодавства і прийнятних механізмів реалізації (зокрема, в частині обігу сільськогосподарських земель) та сільськогосподарської інфраструктури (в т.ч. фінансової).

Прийняття закону про обіг сільськогосподарських земель було визначено як структурний показник МВФ. Однак, його ухвалення не відбулось, а Верховна Рада у грудні 2017р. подовжила ще на рік (до 1 січня 2019р.) мораторій на продаж землі сільськогосподарського призначення. Зважаючи на політичні особливості 2019р., цей мораторій, очевидно, буде подовжено й надалі.

Інфляційні процеси. Державі не вдалося нейтралізувати інфляційні складові. Зниження інфляції у 2016р. до рівня 12% (після 43% у 2015р.) формувало очікування посилення стабілізаційних процесів. Однак, чергове зростання житлово-комунальних тарифів та валютна нестійкість призвели до прискорення інфляції у 2017р. до 13,7%.

Крім того, на інфляційні очікування вплинули двократне підвищення мінімальної заробітної плати і скасування державного регулювання цін на продовольчі товари (розділ “Соціальна сфера”).

Інвестиції. Залишаються низькими інвестиційні показники. У I-III кв. 2017р. підприємствами та організаціями за рахунок усіх джерел фінансування освоєно 259,5 млрд. грн. капітальних інвестицій, що на 20,7% більше відповідного показника 2016р.

Однак, структура фінансування капітальних інвестицій залишається незадовільною³, а інвестиційний розвиток (у частині капітальних інвестицій), *по-перше*, відбувається фактично лише за рахунок власних ресурсів, *по-друге* – банківські кредити практично не відіграють значимої ролі, *по-третє* – роль

¹ Загалом, добувна промисловість допустила зниження виробництва на 5,8%, переробна ж продемонструвала зростання на 4%.

Тут і далі, якщо не вказано інше, використані офіційні дані Державної служби статистики України, <http://ukrstat.gov.ua>, а також Національного банку України (НБУ), <https://www.bank.gov.ua>.

² Зокрема, хоча завдяки позитивній ціновій динаміці, Україна зберегла 13-у позицію в рейтингу світових виробників сталі, проте восени завантаження металургійних потужностей було на рівні 70%. Докладно див.: Україна втримала позиції в світовому рейтингу виробників сталі *Worldsteel*. – Finance.ua, 21 грудня 2017р., <https://news.finance.ua/ua/news>.

³ ... власні кошти підприємств складали лівову частку – 72,7% загального обсягу, банківські кредити – лише 5,5%, кошти населення на будівництво житла – 8,5%, кошти державного бюджету та місцевих бюджетів – відповідно, 2,0% і 6,7%. Ще меншою є частка іноземних інвесторів – лише 1,8%.

іноземних інвесторів радше символічна. Загальний обсяг припливу прямих іноземних інвестицій (ПІІ) за січень-жовтень 2017р. склав \$2 млрд. (переважно в банківську систему) – для інвесторів реального сектору структурні та девальваційні ризики в Україні залишаються завеликими.

Інфраструктурні зрушення. Характерним для 2017р. мало б стати посилення уваги до реформування інфраструктури, насамперед, у частині визначення завдань і повноважень влади, зміни та посилення керівництва, а також корпоратизація, успішність якої зможе стати базисом для залучення інвестицій. Проте жоден із вказаних напрямів не був належно реалізований.

Важливим завданням Міністерства інфраструктури була визначена гармонізація національного законодавства і законодавства ЄС. Саме тому, в рамках реалізації заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, особлива увага приділялася розробці законодавства у сферах дорожнього, залізничного, внутрішнього водного транспорту та перевезення небезпечних вантажів. У січні 2017р. Мінінфраструктури ініціювало, а Верховна Рада ухвалила в першому читанні низку законопроектів стосовно автоматизованої системи обліку оплати проїзду, сприяння розвитку судноплавства, річкових і морських перевезень⁴, розробки і втілення програми безпеки цивільної авіації, дорожнього господарства, перевезення небезпечних вантажів. Частина з них була ухвалена у квітні 2017р. Саме цими законами імплементуються відповідні європейські директиви.

Суперечливим для результатів реформування стало підвищення тарифів, насамперед, на перевезення вантажів, оскільки, з *одного боку*, воно мало б бути спрямованим на покращення фінансового стану інфраструктурних галузей, з *іншого* – негативно впливало на фінансові показники інших виробничих галузей. Оцінка такого підвищення була б зрозумілішою, якби отримані кошти ефективно інвестувалися.

Важливим реформаторським кроком є схвалення Урядом низки законопроектів, підготовлених Мін-економрозвитку, стосовно реформи концесійного законодавства. Так, зміни до Закону “Про концесії” закладають основу для формування ефективних механізмів державно-приватного партнерства (ДПП). Також позитивні результати слід очікувати після впровадження Міністерством інфраструктури Логістичної стратегії, проект якої було розроблено для України за підтримки Світового банку.

Інституційні складові підтримки підприємництва. Значною мірою гальмування реального сектору зумовлено слабкістю малого і середнього бізнесу в Україні, який фактично позбавлений державної уваги.

Рекомендації Ради НБУ Кабінету Міністрів стосовно питання створення Державного агентства з розвитку малих і середніх підприємств⁵ ще потребують обговорення. Іншою складовою слабкості є низькі можливості підтримки вітчизняних виробників на зовнішніх ринках. У 2017р. вдалося домогтися позитивних зрушень у цьому напрямі – у Бюджеті-2018 закладено 200 млн. грн. на функціонування експортно-кредитного агентства, завдяки чому українські підприємці (в т.ч. малі і середні) зможуть розраховувати на організаційну, інформаційну, юридичну та фінансову підтримку. Результативність запропонованих механізмів зможе проявитися після 2018р.

У частині захисту підприємництва слід нагадати, що наприкінці 2016р. був ухвалений т.зв. антирейдерський закон⁶, який продемонстрував позитивну результативність у 2017р. – кількість рейдерських захоплень суттєво знизилася⁷.

На посилення підприємництва спрямована ініціатива створення координаційної платформи між органами ринкового нагляду. Ефективна система ринкового нагляду є однією з умов Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів між Україною та ЄС (*Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Goods, ACAA*)⁸.

Дерегуляція. Слід констатувати, що дерегуляційна реформа не отримала належного продовження і розвитку. Так, хоча й відбулося певне впровадження діяльності управлінських і контролюючих органів та їх перевірок бізнесу, проте це суттєво не вплинуло на умови підприємництва.

Важливим для процесів дерегуляції мало б стати послаблення політичного втручання в корпоративне управління. Однак, свідчень цього поки немає. Так, ще у вересні незалежні члени наглядової ради “Нафтогазу” пішли у відставку саме через зростання рівня політичного втручання у роботу компанії. А подальші призначення не додали прозорості.

Наприкінці року Кабінет Міністрів ухвалив т.зв. дерегуляційний пакет, яким скасував близько 300 урядових актів, які були неактуальними і створювали зайвий тиск на бізнес⁹. Очікується, що завдяки подібним заходам вдасться обмежити можливості контролюючих органів у частині штрафних санкцій, зменшити адміністративні витрати бізнесу.

Управління державною власністю і приватизація. Показники реального сектору могли б бути кращими, якби вдалось активізувати реформу управління державною власністю і досягти ефективної діяльності держпідприємств. Однак, лише чотири державні підприємства в Україні є прибутковими – “Нафтогаз”, “Укргідроенерго”, “Енергоатом” та Адміністрація

⁴ Зокрема, Кабінет Міністрів України в рамках політики розвитку транзитного потенціалу України та використання логістичних можливостей держави 6 вересня 2017р. ухвалив рішення знизити портові тарифи на 20%, які почали діяти з 1 січня 2018р.

⁵ Насамперед, йдеться про першочергові компенсації коштів за кредитами та відсотків за ними для підприємств малого і середнього бізнесу. Див., зокрема: В Україні може з'явитися Держагентство з розвитку малих і середніх підприємств. – Finance.ua, 22 грудня 2017р., <https://news.finance.ua/ua/news>.

⁶ Яким було усунути основні можливості для маніпуляцій з майном та вперше в історії України запроваджена кримінальна відповідальність за захоплення чужого майна. Див.: Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державної реєстрації прав на нерухоме майно та захисту прав власності” від 6 жовтня 2016р.

⁷ Див.: Петренко: Завдяки антирейдерському закону, кількість рейдерських захоплень знизилася в рази. – Укрінформ, 15 грудня 2017р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy>.

⁸ У рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, країна взяла на себе зобов'язання стосовно гармонізації системи технічного регулювання, однією зі складових якої є створення ефективної системи ринкового нагляду. Див., зокрема: МЕРТ створить координаційну платформу для покращення ринкового нагляду. – РБК-Україна, 14 грудня 2017р., <https://www.rbc.ua/ukr/news>.

⁹ Уряд схвалив дерегуляційний пакет із близько 300 документів. – Радіо Свобода, 18 грудня 2017р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28925144.html>.

морських портів України. Саме завдяки вказаним компаніям у 2017р. державний сектор вперше став прибутковим¹⁰.

Поки ж результати реформи слід вважати обмеженими. Так, повільними є процеси корпоратизації та стратегічного планування. Не сталося помітних позитивних змін у призначенні керівництва держпідприємств. Упродовж 2017р. різко зростала чисельність тимчасово виконуючих обов'язки керівників, навіть у тих державних компаніях, які мають стратегічне значення для економіки¹¹.

Значні проблеми з керівниками пов'язані, з одного боку, з кадровим забезпеченням. Так, досвідчені та ефективні менеджери приватного сектору далеко не завжди згодні перейти в державний сектор навіть за умов збереження високих зарплат, у т.ч. унаслідок усвідомлення політизованого тиску. З іншого боку, невідпрацьованість критеріїв і процедур конкурсного добору й призначення керівників перешкоджають результативності та ефективності відповідних підприємств. Так, хоча низці нових керівників держпідприємств вдалося продемонструвати покращення як у роботі, так і у результатах¹², проте гучними є й скандальні рішення, насамперед стосовно діяльності керівника "Укрзалізниці" В.Бальчуна, обраного на конкурсній основі ще на початку 2016р.¹³

Довготривалими та суперечливими є судові процеси навколо конкурсів стосовно обрання керівництва державних підприємств. Натомість, Уряд запровадив певну "модифікацію" до конкурсних доборів. Так, Кабінет Міністрів скасував проведення конкурсного добору кандидатів до наглядової ради НАК "Нафтогаз України"¹⁴, а призначення незалежних членів і представників держави в Наглядовій раді НАК "Нафтогаз України" здійснюватиметься не на основі прозорого конкурсу, а за рішенням акціонера, яким є сам Кабінет Міністрів¹⁵.

Активізації реформи управління державною власністю покликані сприяти дві постанови КМУ¹⁶, у підготовці яких брали участь фахівці МВФ, Світового банку, ЄБРР та Єврокомісії.

У 2017р. продовжила свою роботу електронна система закупівель *ProZorro*, яка стала обов'язковою до використання у 2016р. Мета системи – спрощення доступу бізнесу до тендерів, прозорість і публічність проведення процедур. Однак минулого року з'явилися перші нарікання на "прозорість" роботи цієї системи з боку керівників ряду компаній, та, що найважливіше, – подані перші позови до судів та скарги до Антимонопольного комітету. Разом з тим, 2017р. все ж відзначився позитивними змінами у сфері державних закупівель:

- з квітня розпочалася реалізація майна державних і комунальних підприємств через систему електронних аукціонів "*ProZorro. Продажі*", що відкрило значні можливості для бізнесу на ринку державних закупівель¹⁷;
- наприкінці серпня розпочала роботу система ризик-індикаторів "*DoZorro*" – система впливу та контролю закупівель, покликана ідентифікувати тендери, за якими є підвищений ризик.

З метою удосконалення процесу державних закупівель Верховна Рада ухвалила зміни до Закону "Про публічні закупівлі" в частині здійснення їх моніторингу, якими розширила повноваження Державної аудиторської служби України (ДАСУ). Однак, небезпідставними є побоювання того, що надмірне втручання держави у процес закупівель може призвести до корупційних ризиків.

Результати приватизаційних процесів слід вважати незадовільними. Хоча Верховна Рада та Уряд останніми роками розробляли та затверджували різноманітні плани приватизації та механізми їх втілення, проте результативність діяльності Фонду держмайна України (ФДМУ) є низькою.

Згідно з даними Державної казначейської служби України, за 11 місяців 2017р. надходження до державного бюджету від приватизації склали майже 3,4 млрд. грн. з 17,1 млрд. грн. запланованих¹⁸. У 2017р. не було проведено жодного конкурсу приватизації великого привабливого підприємства. Замість послідовної реалізації приватизаційної політики, ФДМУ обмежився продажом окремих пакетів акцій, а також орендою державного майна.

Так, у серпні 2017р. ФДМУ були реалізовані пакети державних акцій (по 25% кожен) ПАТ "Донецькобленерго", ПАТ "Західенерго" та ПАТ "Київенерго". Слід зазначити, що, *по-перше*, всі три пакети акцій придбала компанія *Ornex limited*, що належить до найбільшої фінансово-промислової групи України СКМ (фактично СКМ докупила блокуючі пакети акцій тих енергокомпаній, які вона вже контролює). *По-друге*, загальна сума, за яку були продані пакети акцій трьох енергетичних компаній, склала близько 1,32 млрд. грн., при цьому придбані активи лише компанії ПАТ "Західенерго" перевищили стартову ціну, а два інші активи – продані за стартовою ціною, що свідчить про відсутність конкуренції.

Приватизаційні втрати посилюють інші макроекономічні ризики. Так, Кабінет Міністрів своїм Розпорядженням¹⁹ (у зв'язку з недонадходженням коштів від приватизації держмайна) затвердив збільшення запозичень (через ОВДП) для фінансування загального фонду держбюджету на понад 13,7 млрд. грн.

¹⁰ Нефьодов назвав 4 прибуткові держпідприємства України. – Факти, 6 листопада 2017р., <http://fakty.ictv.ua/ua/ukraine>.

¹¹ Зокрема, йдеться про великі підприємства "Електроважмаш", "Укрхімтрансмак", "Об'єднана гірничо-хімічна компанія", "Державна продовольчо-зернова корпорація України", "Укрспирт", "Укрзалізниця" та інші. Див.: Корсунь А. Замість конкурсів – призначення тимчасових керівників. – Кадри, 14 грудня 2017р., <http://www.kadry.net.ua/2017/12/14>.

¹² Для прикладу, "Укргазвидобування", аеропортів "Львів", "Бориспіль", "Укрпошти".

¹³ Див.: Кабмін звільнив Бальчуна з посади голови "Укрзалізниці" – Омелян. – Цензор.нет, 9 серпня 2017р., <https://ua.censor.net.ua/news>.

¹⁴ Уряд скасував конкурс на призначення членів наглядової ради Нафтогазу. – Укрінформ, 16 листопада 2017р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-esopolu>.

¹⁵ ...безпосередньо кандидатури подаватиме Міністерство економічного розвитку і торгівлі.

¹⁶ Постанови "Деякі питання управління державними унітарними підприємствами та господарськими товариствами, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належать державі" №142 та "Деякі питання управління об'єктами державної власності" №143 від 10 березня 2017р., Постанова "Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України" №264 від 5 квітня 2017р.

¹⁷ За підсумками 2017р., обсяг продажів активів банків, державних і комунальних підприємств через систему склав майже 5 млрд. грн. Докладно див.: *ProZorro. Продажі* звітують про результати роботи у 2017р. – *Prozorro.Продажі*, 20 грудня 2017р., <https://prozorro.sale/news/prozorroprodazhi-zvityuyut-pro-rezultati-roboti-u-2017-roci>.

¹⁸ Згідно з останніми даними ФДМУ, за дев'ять місяців 2017р. державну форму власності змінило 119 об'єктів, а комунальну – 348 об'єктів. Докладно див.: Аналітична довідка про роботу Фонду державного майна України та хід виконання Державної програми приватизації за 9 місяців 2017р. – Офіційний сайт ФДМУ, <http://www.spfu.gov.ua/ru/documents/press-list/spf-reports/11836.html>.

¹⁹ Розпорядження "Про збільшення у 2017р. обсягу джерел фінансування державного бюджету у зв'язку із зменшенням його за іншими джерелами фінансування" №921 від 18 грудня 2017р.

Зазначені упущення і недоліки вкотре вказують на слабку готовність влади до послідовного формування інституту ефективного приватного власника.

Стосовно інших коштів, залучених ФДМУ, то державний бюджет отримав 1,04 млрд. грн. від оренди державного майна. Однак, це жодним чином не може підмінити приватизаційні напрями дій. У 2018р. Уряд не полишає надій на отримання від “розпродажу” державних активів 22,5 млрд. грн.²⁰, хоча такий результат виглядає малоімовірним.

З метою підвищення ефективності процесу приватизації, а головне – повернення довіри інвесторів до України, 19 січня 2018р. Верховна Рада ухвалила Закон “Про приватизацію державного майна”²¹, і є сподівання, що положення закону будуть прийняті як вітчизняними, так і міжнародними інвесторами.

Тінізація економічної діяльності та олігархічний вплив. Однією з важливих особливостей українського економічного середовища є високий рівень тінізації. За оцінками міжнародної Асоціації діпломованих сертифікованих бухгалтерів (ACCA), яка влітку 2017р. оприлюднила рейтинг країн з найбільшою часткою тіньової економіки²², тіньова економіка в Україні становить 46% обсягу ВВП, або 1,1 трлн. грн.²³

Основні доходи і прибутки від тінізації концентруються у середовищі великого бізнесу, насамперед, “олігархічного”, який можна вважати головним бенефіціаром тіньового сектору. Концентрація доходів в українських “олігархів” також є надмірною. Так, якщо статки 10 найзаможніших сімей Польщі складають близько 3% ВВП, то в Україні – 13% ВВП²⁴.

Безпосередньо з концентрацією доходів пов’язана проблема офшоризації – виведення прибутків до іноземних юрисдикцій для можливості їх оподаткування за мінімальними ставками. Загалом це не є чимось особливим чи кримінальним у світовій бізнес-практиці. Проте, використання офшорів для реалізації бізнес-інтересів публічних осіб (особливо державних і політичних діячів) може мати для них серйозні репутаційні ризики. На жаль, в Україні навіть Президент держави, а також і інші політики, згадувалися ЗМІ в контексті “офшорних скандалів”²⁵, що шкодить як причетним до них особам, так і іміджу країни в цілому.

Іншим негативним проявом тінізації є корупційні скандали, які дедалі частіше проявляються в Україні. Одними з найгучніших у 2017р. стали т.зв. бурштиновий скандал, який зачепив депутатів Верховної Ради, представників правоохоронних і судових органів, процес, пов’язаний з керівником Державної фіскальної

служби (Р.Насіровим) та низка інших²⁶. Однак, з огляду на існуючі проблеми в діяльності правоохоронних, передусім, антикорупційних органів, а також судовій системі, розслідування цих справ можуть бути тривалими.

Інститутом, спрямованим на вдосконалення бізнес-середовища, посилення конкурентоспроможності і зниження корупційних дій, мав би стати Антимонопольний комітет України (АМКУ). Однак, результативність його реформування виявилася вкрай суперечливою. Хоча Антимонопольний комітет постійно вносив зауваження і рекомендації, проте вони не надто сприяли посиленню конкурентного середовища. Поряд з цим, АМКУ піддавався критиці за доволі незрозумілі рішення стосовно крупних тендерів²⁷.

Фінансові результати підприємств та їх ресурси. Про започаткування економічного відновлення могли б свідчити фінансові результати підприємств. Фінансові результати діяльності (великих і середніх) підприємств до оподаткування за I-III кв. 2017р. виглядають досить позитивно – прибуток підприємств склав 237,8 млрд. грн. (за дев’ять місяців 2016р. – 82 млрд. грн.)²⁸, а частка збиткових підприємств скоротилася до 29,7%.

Підкреслимо, що покращення фінансових результатів відбувалось в умовах практично відсутнього доступу бізнесу до кредитних ресурсів загалом. Обсяг кредитування банками суб’єктів економічної діяльності (корпоративний сектор) упродовж 2017р. по суті не змінився – у листопаді 2017р. 827,8 млрд. грн., порівняно з 825,9 млрд. грн. у листопаді 2016р. (див. також підрозділи “Інвестиції” та “Монетарна політика”).

Державні фінанси. У 2017р. відбулися певні інституційні зміни в бюджетно-податковій політиці. *По-перше*, на початку року Уряд представив і схвалив Стратегію реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020рр.²⁹ До особливостей Стратегії слід віднести:

- впровадження середньострокового бюджетного планування та наміри підвищення ефективності державних видатків;
- реформування системи адміністрування податків і зборів та бюджетної децентралізації.

По-друге, 23 березня 2017р. Верховна Рада прийняла внесений Урядом Закон про зміни до Бюджетного кодексу України стосовно запровадження середньострокового бюджетного планування (впровадження т.зв. бюджетної резолюції на

²⁰ Зокрема, у 2018р. ФДМУ планує продати близько 100 об’єктів, серед яких: ПАТ “Одеський припортовий завод”, ПАТ “Центренерго”, ПАТ “Суміхімпром”, ПАТ “Турбоатом”, ПАТ “Азовмаш”, ряд ТЕЦ та обленерго. Докладно див.: Наказ ФДМУ “Про затвердження Переліку об’єктів В, Г, Е, які підлягають продажу в 2018 році” №1839 від 5 грудня 2017р., <http://www.spfu.gov.ua/ua/documents/4409.html>.

²¹ На момент підготовки цієї публікації Закон ще не був підписаний Президентом. – Проект Закону “Про приватизація державного майна”, реєстр. №7066 від 4 вересня 2017р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62455.

²² Експерти ACCA визначають тіньову економіку як економічну діяльність і одержаний від неї прибуток, які є за межами системи державного регулювання, оподаткування чи нагляду. Див.: 40% діяльності українців заховано в сутінках. Чому тіньова економіка – це не так вже й страшно. – Finance.ua, 8 листопада 2017р., <https://news.finance.ua/ua/news>.

²³ За підрахунками ACCA, частка тіньової економіки у глобальному ВВП у 2016р. становила 22,7%.

²⁴ Докладніше див.: Кутишенко О. Дослідження: як олігархи впливають на економіку України. – LB.ua, 27 березня 2017р., https://lb.ua/economics/2017/03/27/362142_doslizhennya_yak_oligarhi_vplivayut.html.

²⁵ Див.: Масштаби нового офшорного скандалу і хто з України до нього причетний: все, що відомо про Paradise Papers і 8 трильйонів, захованих на островах. – УНІАН, 6 листопада 2017р.; Юристи Порошенка відреагували на новий офшорний скандал за участі Roshen. – УНІАН, 6 листопада 2017р.

²⁶ Найгучніші корупційні скандали в Україні. – DW, 8 грудня 2017р., <http://www.dw.com/uk/найгучніші-корупційні-скандали-в-україні-08122017/av-41718914>.

²⁷ Так, Прем’єр-міністр України навіть ініціював зміни до антимонопольного законодавства з метою ліквідації існуючих корупційних загроз у роботі відомства. Див.: АМКУ заблокував частину тендерів на закупівлю піввагонів для Укрзалізниці. – Укрінформ, 19 вересня 2017р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy>.

²⁸ Прибутки великих і середніх підприємств України за дев’ять місяців 2017р. становили 368,6 млрд. грн., і порівняно з відповідним періодом минулого року, збільшилися на 36,3%. Збитки склали 130,8 млрд. грн., що на 30,6% менше, ніж за дев’ять місяців 2016р.

²⁹ Розпорядження Кабінету Міністрів України №142 від 8 лютого 2017р.

2018-2020рр.)³⁰, що дозволить забезпечити послідовність у формуванні бюджетної політики на наступні три роки. *По-третє*, Урядом був затверджений план заходів з реалізації Стратегії³¹, яким конкретизовано заходи, спрямовані на забезпечення результативного реформування бюджетно-податкової системи. *По-четверте*, 14 червня 2017р. Кабінет Міністрів вперше ухвалив середньострокову бюджетну резолюцію на 2018-2020рр.

Одним з позитивних наслідків стало те, що Закон “Про державний бюджет України на 2017р.” було ухвалено вже на початку грудня 2017р., а не (традиційно) “під Новий рік”.

У частині податкового реформування відбувалися переважно “точкові” зміни, в т.ч. стосовно адміністрування, на чому наполягав МВФ³².

Однією з реформаторських новацій могло б стати запровадження податку на виведений капітал, який мав би замінити податок на прибуток. Однак, поки це рішення все ще знаходиться у процесі дискусій, оскільки, з одного боку, ще не відпрацьовані механізми введення та адміністрування нового податку, з іншого – впровадження зазначеного законопроекту, за різними оцінками, призведе до втрат доходів держбюджету на суму до 40 млрд. грн.

Хоча фінансове навантаження в Україні залишається значним, проте слід визнати, що виконання державного бюджету покращується. Так, за затверджених доходів до Держбюджету (631 млрд. грн.) за 11 місяців 2017р. надходження склали 571 млрд. грн., або майже 91% планових показників. Зважаючи на структуру надходжень, є підстави стверджувати, що Бюджет-2017 буде виконано. Зауважимо, що певне покращення доходів небезпідставно пов’язується із збільшенням мінімальної зарплати (а з тим і середньої зарплати загалом, див. розділ “Соціальна сфера”) та вищим рівнем інфляції (підрозділ “Інфляція”).

Значні кошти спрямовувалися на підтримку банківської системи. Так, четвертий етап докапіталізації Приватбанку (обсягом 16 млрд. грн.) провели вже у вересні шляхом випуску ОВДП (в обмін на акції фінучастки)³³.

Певне бюджетне покращення пов’язується з удосконаленням системи субсидій для населення. З 2 листопада 2017р. розпочався пілотний проект

монетизації субсидій (відповідно до зобов’язань України перед МВФ), який передбачає виплати домогосподарствам частини невикористаної субсидії (попереднього року) (див. розділ “Соціальна сфера”).

У 2017р. відбувся “прорив” у міжнародних судах у частині ухвалення рішень стосовно відносин між “Нафтогаз” і “Газпром”. Хоча Україна буде зобов’язана сплатити кошти Росії за вже використаний попередніми роками газ, проте видається, що загальні рішення будуть сприятливими для України.

Почали проявлятися перші позитивні результати реформи децентралізації в частині надходжень до бюджетів³⁴ завдяки ухваленням змін до Бюджетного та Податкового кодексів і передачі на місця додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів. У результаті, впродовж перших трьох кварталів 2017р. надходження до загального фонду місцевих бюджетів зросли на 30% і склали 134,9 млрд. грн. (79,8% затвердженого річного показника). Ще більш вагомим є зростання власних доходів місцевих бюджетів 366 об’єднаних територіальних громад – на 82,7%, які загалом досягли 6,3 млрд. грн. Звичайно, значною мірою таке зростання забезпечено підвищенням зарплатної плати, а також субвенціями на розвиток інфраструктури. Загалом, частка місцевих бюджетів (з трансфертами) у зведеному бюджеті у 2017р. досягла 49,3%³⁵.

Зовнішньоекономічний сектор. У зовнішньоекономічній сфері результати для України виявилися вкрай суперечливими. З одного боку, Україна суттєво наростила експорт, особливо аграрної продукції³⁶. З іншого – ще вищими темпами зростає імпорту. Відтак, у 2017р. спостерігалося різке погіршення зовнішньоторговельного сальдо³⁷, і є підстави стверджувати, що зовнішньоторговельний дефіцит (торгівлі товарами) за результатами всього 2017р. сягне \$8 млрд.

Вказаний дефіцит вдалося частково компенсувати завдяки розширенню експорту послуг³⁸. Покращення структури експорту послуг, як неодноразово наголошувалося, могло б відбутися за умов належного забезпечення і якості транспортних, логістичних та інформаційно-комунікаційних послуг.

Завдяки Угоді про асоціацію з ЄС³⁹ поступово відбувається розширення експорту на ринки розвинутих країн. Так, експорт до країн ЄС зріс на 30%,

³⁰ Закон України “Про внесення змін до розділу VI “Прикінцеві та перехідні положення” Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування” від 23 березня 2017р.

³¹ Розпорядження Кабінету Міністрів України №415 від 24 травня 2017р.

³² Зокрема, йшлося про вдосконалення адміністрування (обмеження авансових платежів) податку на прибуток (а податок на виведений капітал навіть не згадувався), унормування ставок і податкових пільг (не запровадження нових), мінімізація спрощеної системи оподаткування, реформування митниці тощо. Докладно див.: Податкові новачки з меморандуму між Україною та МВФ. – Дебет-кредит, 5 квітня 2017р., <https://news.dtki.ua/taxation/common/43080>.

³³ Нагадаємо, 23 червня 2017р. Кабмін вирішив докапіталізувати Приват на 38,5 млрд. грн. шляхом випуску ОВДП в обмін на акції банку. До цього, у грудні 2016р. було ухвалено рішення про докапіталізацію банку на 116,8 млрд. грн., яку провели в два етапи, у грудні 2016р. та лютому 2017р. Докладно див.: Завершено докапіталізацію ПриватБанку на 16 млрд. грн. – UNN, 26 грудня 2017р., <http://www.unn.com.ua/uk/news>.

³⁴ Зубко Г. ГРОМАДНА реформа: що дала децентралізація. – Економічна правда, 4 серпня 2017р., <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740>.

³⁵ Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. – Децентралізація, http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_12_uafmain-info.

³⁶ Обсяг експорту сільськогосподарської продукції за три квартали 2017р. збільшився на 24,3%, порівняно з відповідним періодом 2016р., і досяг \$13,1 млрд., або 41,7% загального обсягу експорту України.

Хоча таке розширення вітається, проте слід мати на увазі, що експорт аграрної продукції може призвести до зниження пропозиції на національних ринках і, як наслідок – прискорення інфляції.

³⁷ Так, за січень-жовтень 2017р., експорт товарів становив \$35,2 млрд. (порівняно з січнем-жовтнем 2016р. експорт збільшився на 20,9%, або на \$6,1 млрд.), імпорту – \$39,8 млрд. (зростання – на 27,4%, або на \$8,6 млрд.). Дефіцит становив \$4,6 млрд. (\$2,1 млрд. у 2016р.).

³⁸ Так, за дев’ять місяців 2017р., експорт послуг становив \$7,8 млрд., імпорту – \$4,1 млрд., позитивне сальдо складало \$3,7 млрд. Порівняно з дев’ятьма місяцями 2016р., експорт збільшився на 9,8% (на \$695 млн.), імпорту – на 5,3% (на \$207 млн.). млрд. (за 9 місяців 2016р. позитивне – 3,2 млрд.).

³⁹ ... набула чинності в повному обсязі з вересня 2017р.

а з тим частка ЄС перевищила 40% загального обсягу експорту України⁴⁰.

Іншим позитивним прикладом дії зовнішньо-економічної лібералізації є впровадження зони вільної торгівлі між Україною і Канадою – за 10 місяців 2017р. український експорт до Канади зріс на 76%, імпорт з Канади на 93%. Подальше збільшення товарообігу пов'язується з посиленням конкурентоспроможності українських товарів.

У частині інституційного забезпечення просування експорту до досягнень Уряду слід віднести розробку та ухвалення Експортної стратегії та Дорожньої карти розвитку міжнародної торгівлі на 2017-2021рр.

Поряд з цим, не вдалось уникнути й кроків протекціоністського характеру. Так, 7 грудня 2017р. Верховна Рада прийняла в першому читанні законопроект *“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку промислового виробництва та малого і середнього підприємництва”* (*“Купуй українське, плати українцям”*). Є підстави стверджувати, що вказаний законопроект носить популістський політизований характер, зумовлений наближенням виборів і “розігрівом” тез про захист вітчизняних виробників⁴¹. Міністерство економічного розвитку і торгівлі виступило з критикою протекціоністської складової. Також проти остаточного ухвалення цього законопроекту виступив ЄС, оскільки положення законопроекту прямо суперечать Угоді про асоціацію і вимогам СОТ, а держбюджет обтяжуватиметься переплатами.

Монетарна політика. Монетарна політика НБУ у 2017р. мала виразно обмежувальний характер. Річне зростання грошової маси на 8% за інфляції понад 13% означає скорочення реальних грошових залишків, що є стримуючим чинником для реального сектору⁴².

Продовження, особливо у I півріччі 2017р., політики т.зв. інфляційного таргетування (в умовах низької спроможності впливу на інфляцію монетарними інструментами⁴³) мало впливало на інфляційні процеси, проте призводило до подорожчання позичкових коштів, консервувало на низькому рівні економічну спроможність населення і бізнесу.

Одним з позитивних напрямів діяльності НБУ (спрямованих на посилення фінансової прозорості та детінізації економіки) могло б стати запроваджене скорочення готівкових розрахунків населенням⁴⁴. Однак, поки такі дії не вітаються населенням, оскільки, *по-перше*, це призводить до збільшення витрат (як оплата банківських послуг у 2-5% вартості покупки), *по-друге* – посилює ризики втрат, внаслідок обмеженого обсягу відшкодування (200 тис. грн.) у разі банкрутства банку, в якому накопичувались кошти.

На діяльність банківської системи у I півріччі 2017р. (як і впродовж 2015-2016рр.) вплинули деякі

волюнтаристські рішення керівництва НБУ стосовно комерційних банків, ряд банків були безпідставно оголошені неплатоспроможними і виведені з ринку⁴⁵. У результаті, замість зміцнення банківської системи, провокувалася подальша недовіра до неї з боку населення і бізнесу.

Лише після фактичної заміни Голови НБУ (призначення нового “в.о.” Голови правління НБУ) ситуація в банківській системі почала поступово виправлятися, моніторинг і контроль банківської системи набували дедалі змістовнішого виду, політизовані виведення банків з ринків припинилися, послідовно запроваджувались заходи для лібералізації руху капіталів та заходи системного характеру. Так, НБУ пом'якшив графік капіталізації банків (який створював невинуватий жорсткий тиск на банки в умовах кризових процесів), відтермінувавши збільшення мінімального розміру статутного та регулятивного капіталу з нинішніх 200 млн. грн. до 500 млн. грн.⁴⁶ Нагадаємо, що саме ця, надмірно прискорена вимога, давала формальні підстави колишньому керівництву НБУ оголошувати банки неплатоспроможними.

Серед важливих започаткувань НБУ виокремлюється введення в дію Закону про реструктуризацію проблемних або т.зв. “поганих кредитів”. Закон покликаний допомогти банкам і частині підприємств України провести позасудову реструктуризацію проблемних кредитів і, водночас, сприяти відновленню господарської діяльності боржників. Хоча можна говорити про перші позитивні результати, проте очікування ще не виправдалися.

Поряд з цим, у грудні 2017р. НБУ скасував обов'язкові планові перевірки (не рідше одного разу на 36 місяців) банків, інших фінансових установ та операторів поштового зв'язку на дотримання валютного законодавства. Натомість, НБУ проводитиме відповідні перевірки залежно від потреби. При цьому, однак, регулятор розширив перелік джерел інформації, за результатами аналізу яких може бути призначена позапланова перевірка. Хоча загалом ці заходи є позитивними, однак, є й зворотній бік – з таким рішенням можуть бути пов'язані ризики зловживань у поширенні недобросовісної або неправдивої інформації.

Міжнародні резерви. Україна впродовж 2017р. проводила політику нарощування валютних резервів, і на кінець року обсяг резервів досяг \$18,8 млрд. Формально цей показник значною мірою відповідає важливим макроекономічним балансам, оскільки означає, що покриття резервами грошової бази перевищує рекомендоване стовідсоткове значення і 3,5-місячні обсяги імпорту. Однак, вказаного обсягу все ще не достатньо для послаблення проблеми зовнішніх боргів.

Боргові позиції. Необхідність фінансування дефіциту держбюджету, а також потреби капіталізації

⁴⁰ Хоча й продовжується перерозподіл у географічній структурі зовнішньої торгівлі, в т.ч. з метою позбавлення від економічної залежності від країни-агресора, проте у 2017р. проявилися негативні ознаки відступу від політики обмеження економічних зв'язків з Росією. За підсумками 10 місяців 2017р., український експорт (товарів) до Росії зріс на 12,5%, і його частка в загальному експорті становить 9,3%. Зростання ж імпорту товарів з Росії сягнуло 36,5% (14% в загальному імпорті), а сформований дефіцит склав майже \$2,3 млрд.

⁴¹ ... зокрема, передбачається обов'язкове врахування місцевої складової у предметі закупівлі, а також низка інших нецінових критеріїв. Як наслідок, українським підприємствам зможуть надаватися преференції.

⁴² Більше того, обмеження і навіть зменшення кредитування відбувалось в умовах хоча й незначного, проте все ж помітного нарощування депозитів. Так, обсяг кредитів, наданих населенню упродовж року, зріс лише на 1,9%, при тому, що обсяг депозитів – на 9,1%.

⁴³ Так, адміністративне підвищення житлово-комунальних тарифів не може бути “нейтралізоване” монетарними обмеженнями.

⁴⁴ Якщо раніше українці могли розплачуватись готівкою за товари і послуги вартістю до 150 тис. грн., то з початку 2017р. максимальна вартість знижена до 50 тис. грн.

⁴⁵ З цього приводу проти НБУ вже подані й надалі очікуються судові позови, причому є підстави стверджувати, що значна частина відповідних судових рішень ухвалюватиметься на користь банків.

⁴⁶ За новими нормативними положеннями, мінімальний статутний і регулятивний капітал повинен досягти 300 млн. грн. не з 11 липня 2018р., а з 11 липня 2020р.

державних банків (у т.ч. “нового” Приватбанку) спонукали до нарощування внутрішнього боргу. Обсяг ОВДП, яким фактично і визначається такий борг, упродовж року зріс на майже 59 млрд. грн., досягши 726 млрд. грн.

Особливістю ринку ОВДП став допуск і активізація на ньому населення⁴⁷. Звичайно, надання населенню ще одного інструменту довгострокових заощаджень має вітатись. Однак, в умовах обмеженості ресурсів, це може прискорити зменшення депозитів населення, що позначиться на ліквідності банківської системи, а з тим – посилить банківські ризики. Для утримання ресурсів, банки змушені будуть підвищити ставки за депозитами, що призведе до подорожчання і кредитів, обмежуючи можливості економічного стимулювання.

Вагомим для зовнішньоторгової позиції України є її повернення на ринок зовнішніх запозичень – було здійснено суверенне запозичення єврооблігацій на суму \$3 млрд.⁴⁸ Частину вирученої валюти Уряд витратив на викуп облігацій з погашенням у 2019-2020рр., таким чином знизивши короткостроковий торговий тиск.

Упродовж трьох кварталів 2017р. Україні, в умовах обмеженого доступу до зовнішніх ресурсів (у т.ч. внаслідок обмежених результатів співпраці з МВФ) вдалось утримати зовнішньоторгові позиції – валовий зовнішній борг зріс з \$113,6 млрд. до \$117,4 млрд., а державний – з \$36,5 млрд. до \$39,0 млрд. Однак, зовнішній державний борг, а також короткостроковий валовий зовнішній борг, більш ніж удвічі перевищують обсяг валових резервів. Такі співвідношення вказують на збереження потенційно високих ризиків і обмежень для країни щодо завдань забезпечення як макроекономічної стійкості, так і вчасних і повних виплат за зовнішніми боргами.

Інституційне середовище. У 2017р. були реалізовані різноманітні заходи із створення більш сприятливого інституційного середовища для забезпечення економічного розвитку. Серед них варто відзначити:

- укладення низки міжнародних угод, які сприятимуть створенню кращих умов для доступу українських компаній до великих за обсягом зовнішніх ринків та підвищення їх конкурентоспроможності на них. Це насамперед ратифікація Угоди про вільну торгівлю з Канадою (набула чинності 1 серпня 2017р.), приєднання (8 листопада 2017р.) України до Регіональної конвенції про пан'євро-середземноморські преференційні правила походження, ратифікація (22 лютого 2017р.) Угоди між Урядом України і Європейським Союзом про участь України в програмі ЄС “Конкурентоспроможність підприємств малого і середнього бізнесу (COSME) (2014-2020)”;
- кроки в напрямі заохочення та поліпшення захисту іноземних інвестицій – ратифікація Угоди про заохочення та захист інвестицій між Україною та Фондом міжнародного розвитку ОПЕК (5 грудня 2017р.);
- створення передумов для активізації ролі науки та освіти, які виступають провідними чинниками економічного зростання в найбільш розвинутих країнах світу: відновлення (5 жовтня 2017р.) дії Угоди між Урядом України та Урядом США про співробітництво у сфері науки та технологій від 4 грудня 2006р.; ратифікація

(8 листопада 2017р.) Фінансової угоди (Проект “Вища освіта України”) між Україною та Європейським інвестиційним банком;

- заходи з модернізації інфраструктури: ратифікація (12 квітня 2017р.) Фінансової угоди (Проект “Міський громадський транспорт України”) між Україною та Європейським інвестиційним банком.

Водночас, були реалізовані заходи з інституційної підтримки економічного розвитку всередині країни.

Передусім, слід відзначити внесення змін до законодавства в напрямі ліквідації інституційних викривлень у мікроекономічній сфері і наближення їх до умов, передбачених Угодою про асоціацію України з ЄС, зокрема в питаннях підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах, спрощення процедур реорганізації та капіталізації банків (23 березня 2017р.), спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів (16 листопада 2017р.), механізмів захисту речових прав на земельні ділянки (6 грудня 2017р.).

Важливим напрямом інституційного розвитку у сфері економіки є формування умов для розвитку ринків, особливо в нових перспективних сферах. З цією метою були, зокрема, ухвалені Постанова КМУ “Про реалізацію пілотного проекту щодо організації електронних торгів (аукціонів) з використанням електронної торгової системи “ProZorro.Продажі”, закони “Про електронні довірчі послуги”, “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України” – що надзвичайно важливо в аспекті розвитку ринків електронної торгівлі та електронних банківських послуг.

Ключове значення для відродження українського тваринництва та всього агропродовольчого комплексу матиме прийняття Закону “Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин”.

Слід згадати й прийняття Закону “Про житлово-комунальні послуги”, який має створити передумови для ліквідації численних завалів у сфері комунального господарства України – однієї з найбільш відсталіх сфер української економіки, де реформи відбуваються украй повільно та суперечливо.

Загалом 2017р. ознаменував собою певні позитивні тенденції в напрямі підвищення інтересу Уряду до питань інноваційного розвитку, про що, безумовно, свідчить утворення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій (5 квітня 2017р.) та Ради з розвитку інновацій (25 жовтня 2017р.).

Водночас, слід констатувати, що загальний перебіг інституційних перетворень в українській економіці лишається незадовільним. Це пов'язане не лише з численними спробами гальмування депутатським корпусом і чиновницьким апаратом назрілих інституційних перетворень, необхідних для ефективного розвитку ринкової економіки, але й очевидним розривом між формально проголошеними правовими нормами та реальною практикою економічних відносин. Останнє особливо стосується реальних гарантій прав власності та гарантій виконання контрактних зобов'язань.

Значний рівень економічної невизначеності та економічних ризиків, зумовлених зазначеними вище особливостями процесу українських реформ, а також

⁴⁷ Якщо на початку 2017р. обсяг ОВДП, власниками яких було населення, складав лише близько 100 млн. грн., то наприкінці року – майже 1,5 млрд. грн.

⁴⁸ Вартість нових запозичень – 7,375% річних, термін погашення паперів – 15 років.

високим рівнем корупції в діяльності органів державного управління, істотно гальмує інвестиційну діяльність і перешкоджає здійсненню прогресивних структурних перетворень в економіці України. Це, своєю чергою, унеможливило зазначене підвищення темпів економічного зростання, які істотно відстають від показників економічної динаміки у світі.

На цьому тлі, безумовно, позитивним моментом виглядає прискорення зростання інвестицій, освоєний обсяг яких за рік збільшився приблизно на 20%. Однак, цього приросту явно недостатньо, зважаючи на істотне відставання України за рівнем інвестицій відносно ВВП, утворене в попередній десятирічний період⁴⁹.

Охорона довкілля і сталий розвиток. Опанування моделі сталого економічного розвитку було для України одним з ключових орієнтирів у 2017р.

Важливими віхами руху в цьому напрямі стало впровадження в Україні низки *норм у галузі охорони довкілля з метою гармонізації з нормами ЄС та міжнародними конвенціями* в цій сфері: 7 лютого 2017р. були внесені зміни до деяких законодавчих актів України⁵⁰ щодо імплементації європейських екологічних норм про охорону середовища рідкісних видів тварин і рослин. Одночасно були внесені зміни до законодавства⁵¹ в рамках імплементації Конвенції про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі.

Не менш важливою подією стало ухвалення 23 травня 2017р. Закону “Про оцінку впливу на довкілля”, що відкриває можливості для здійснення постійного моніторингу та ефективнішого регулювання процесу екологізації всієї економічної діяльності в країні.

Серед інших важливих кроків у напрямі становлення моделі сталого розвитку економіки країни слід згадати прийняття урядового рішення (18 січня 2017р.) стосовно утворення Координаційної ради з питань боротьби з деградацією земель та опустелюванням, ухвалення Закону (22 лютого 2017р.) “Про приєднання до Протоколу про сталий туризм до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат”, приєднання (5 грудня 2017р.) України до Статуту Міжнародного агентства з відновлювальних джерел енергії (IRENA).

Водночас, слід відзначити, що *Україна залишається далекою від опанування моделі сталого розвитку і має величезне поширення у своїй економіці шкідливих для довкілля та здоров'я людей технологій*. Про це свідчать різноманітні дані, які збираються міжнародними організаціями у процесі моніторингу Цілей сталого розвитку ООН.

Так, зокрема, рівень вилучення для цілей життєдіяльності наявних ресурсів прісної води, за даними ФАО, в Україні майже втричі вищий за середньосвітовий показник і більш ніж у 1,5 рази вище середнього рівня країн-членів ЄС. А обсяг відновних джерел прісного водопостачання в розрахунку на одного жителя ледь не вп'ятеро нижче, ніж у середньому у світі та майже в 7 разів нижче, ніж у країнах-членах ОЕСР.

Україною досягнуті реальні зниження показників шкідливих для клімату викидів вуглецю, проте це є скоріш наслідком масштабного процесу деіндустріалізації, аніж технологічного удосконалення.

Як наслідок, маючи показники таких викидів у розрахунку на душу населення на рівні майже вдвічі нижче, ніж у середньому в країнах-членах ОЕСР, Україна має величезні показники викидів відносно створюваного обсягу ВВП – в 1,9 рази вище, ніж у середньому у світі в цілому, у 2,5 рази вище, ніж у країнах-членах ОЕСР, та в 3,6 рази вище, ніж у країнах-членах ЄС⁵².

Поширені в Україні стандарти бізнес-культури, орієнтовані на отримання швидкого прибутку за будь-яку ціну, залишаються значною мірою ворожими цілям сталого розвитку. А значна частина населення країни, які перебувають у скрутному економічному та фінансовому стані, більш схильні дбати про власні поточні заробітки, аніж про збереження довкілля.

Нарешті, чиновництво відповідних міністерств і відомств не здійснює активної цілеспрямованої діяльності для розгортання інфраструктури, яка б сприяла реалізації заходів з охорони довкілля. Ці особливості суспільної поведінки різко контрастують офіційно проголошеним намірам, прийнятим екологічним законам і підписаним міжнародним зобов'язанням.

Довідково

На завершення зазначимо, що за попередніми результатами головні макроекономічні показники, які закладалися в наш прогноз (наприкінці 2016р.), переважно співвідносяться з фактичними показниками 2017р. (таблиця “Головні макроекономічні показники 2017р.”).

Головні макроекономічні показники 2017р.

	Прогноз Грудень 2016р. ⁵³	Результат (попередній) Січень 2018р.
Зростання реального ВВП, %	1,5	1,9
Індекс споживчих цін, % зростання	12	13,7
Курс гривні до долара (на кінець року)	29,5	28,0*
Частка інвестицій у структурі ВВП, %	12	14
Валовий зовнішній борг, % ВВП	140	110
Зростання експорту, %	3,0	20,0
Сальдо зовнішньої торгівлі (товарами), % ВВП	- 1,5	- 7,5

* Офіційний курс – 27,95, міжбанківський – 28,07.

Загалом, Україна у 2017р. продовжувала (хоча далеко не завжди успішно) здійснення низки інституційних трансформацій, спрямованих на соціально-економічне зміцнення країни.

Однак, поки такі зміни залишаються фрагментарними, не мають безумовних незворотніх позитивних результатів і не прискорюють вкрай необхідні структурні перетворення. Враховуючи особливості внутрішньо- та зовнішньополітичної ситуації України у 2018р., ймовірність кардинальних змін на краще є незначною.

⁴⁹ Рівень валового капіталоутворення у ВВП України приблизно в 1,5 рази нижче загальносвітового показника і не менш ніж вдвічі поступається найбільш динамічним економікам світу.

⁵⁰ Кодексу України про адміністративні правопорушення, законів “Про природно-заповідний фонд України”, “Про тваринний світ”, “Про Червону книгу України”.

⁵¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, Лісового кодексу України, законів “Про природно-заповідний фонд України”, “Про мисливське господарство та полювання”, “Про тваринний світ”, “Про захист тварин від жорстокого поводження”.

⁵² За розрахунками в доларах США за паритетом купівельної спроможності валют на основі даних Carbon Dioxide Information Analysis Center, USA.

⁵³ Джерело: Україна 2016-2017: ознаки прогресу та симптоми розчарування (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2016р., 94с.

ІНДЕКС ЦЕНТРУ РАЗУМКОВА “ЕКОНОМІЧНА СПРОМОЖНІСТЬ НАСЕЛЕННЯ”: 2017р.

Останніми роками посилюється увага до досліджень (якісних і кількісних) рівня і якості життя, добробуту, психологічного благополуччя тощо, а також відповідного формування індексів і ранжування територій та країн. Крім міжнародних методик обрахування різноманітних індексів, дедалі більша увага надається розробці національних систем оцінювання поточного стану та перспектив розвитку країн.

Пропоноване **поняття економічної спроможності** для випадку України охоплює не лише традиційно розглядану купівельну спроможність населення, але й економічну стійкість – здатність “усередненого” домогосподарства (сукупності більшості домогосподарств чи суспільства в цілому) до життєдіяльності за умови втрати джерел поточного доходу впродовж певного періоду часу. Саме економічна стійкість є однією з найважливіших умов відчуття життєвої захищеності, впевненості в завтрашньому дні – отже, можливостей побудови довгострокових життєвих стратегій, в т.ч. стратегій економічної поведінки, загалом умовою позитивного соціального самопочуття (психологічного благополуччя).

Розроблений Центром Разумкова у 2017р. **Індекс економічної спроможності населення (Індекс ECH)** характеризує (інтегрує) різні аспекти поточної купівельної спроможності, доступу до грошових ресурсів, а також фінансової стійкості громадян (насамперед, у частині їх заощаджень) і може слугувати оцінкою стану та тенденцій соціально-економічного середовища України загалом.

У частині **впливу на поточну платоспроможність** виокремлюються: середня номінальна заробітна плата (відповідно – мінімальна заробітна плата, прожитковий мінімум, заборгованості з виплат заробітної плати); споживчі ціни (Індекс споживчих цін, реальна заробітна плата); тарифи на житлово-комунальні послуги (рівень оплати, покриття субсидіями на оплату); наявність/відсутність державного контролю над цінами на соціально значимі товари (насамперед, продовольчі).

У частині **впливу на економічну стійкість** враховуються: ставки комерційних банків (впливають на визначення банками відсоткових ставок закладами та позиками); обмінний курс національної грошової одиниці (девальвація/ревальвація); рівень кредитування населення; рівень депонування населенням коштів на рахунках банківських установ; рівень зайнятості/безробіття; чисельність населення загалом.

У якості базового рівня аналізу взято грудень 2013р. Припускається, що на той час макроекономічні показники характеризувалися достатньою стійкістю і перебували під відносно незначним впливом зовнішніх конкурентних факторів.

У якості базової компоненти для оцінки рівня економічної спроможності вибрано номінальну середню заробітну плату, відносно якої визначається низка інших показників. Зосередженість на номінальній зарплаті зумовлена, насамперед, тим, що заробітна плата є найбільшою за обсягом складовою у структурі доходів українських домогосподарств, а тому й домінуючою складовою їх добробуту.

Для побудови **Індексу ECH** обрано 16 показників (підрядних індексів), які об'єднані в 4 групи: заробітна плата і мінімальні соціальні стандарти, диспропорції у доходах і заборгованості, заощадження і доступність грошових ресурсів, демографія і

зайнятість. Встановлення значень підрядних індексів, а також їх вагових коефіцієнтів дозволяє визначити динаміку узагальненого **Індексу ECH**.

Соціально-економічна ситуація в Україні, яка відбивається у значеннях **Індексу ECH** упродовж 2014-2017рр., має наступну динаміку.

Узагальнений Індекс економічної спроможності населення



Наведена діаграма **підтверджує довготривале погіршення соціально-економічного стану упродовж трьох років** (з початку 2014р. до кінця 2016р.). Стосовно ж аналізованого року, спостерігається **помітне підвищення значення Індексу ECH упродовж 2017р.** Серед складових такого покращення (на основі аналізу підрядних індексів) слід вказати:

- посилення макроекономічних стабілізаційних процесів, у т.ч. уникнення значної девальвації гривні, а також зниження індексу споживчих цін (інфляції). Вагомим наслідком стало значне підвищення середньої номінальної і реальної заробітної плати у I півріччі (в т.ч. за рахунок подвоєння мінімальної зарплати, а також того, що темпи зростання номінальної зарплати суттєво перевищували темпи інфляції);
- підвищення середніх зарплат також сприяло певному покращенню ситуації із заборгованостями з виплат заробітної плати, а також оплати житлово-комунальних послуг (у т.ч. завдяки запровадженій системі субсидій). Однак, в осінньо-зимові місяці ситуація із заборгованостями помітно погіршилася;
- послаблення і навіть зниження регіональних і галузевих диспропорцій (темпи підвищення зарплати у відносно “бідних” областях перевищували такі темпи у відносно “багатих”, а також прискорене підвищення зарплати в гуманітарних сферах, порівняно з виробничими);
- покращення ситуації у сфері зайнятості (зростання пропозиції і зменшення навантаження на вакантні посади).

Однак, при цьому, **залишаються незадовільними** показники, пов'язані із заощадженнями населення та його кредитуванням (зниження обсягів кредитування за збереження високих кредитних ставок), а також помітним погіршенням розрахунків у житлово-комунальній сфері (насамперед, в осінньо-зимовий період). Особливе ж занепокоєння викликає продовження зниження чисельності наявного населення та його структура в Україні.

ЕНЕРГЕТИКА

Для української енергетики 2017р. став знаковим з огляду на прийняття Урядом “Енергетичної стратегії України до 2035р.: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність” (ЕСУ-2035), що враховує магістральні тенденції розвитку світових енергетичних ринків та визначає базові завдання й механізми їх вирішення для вітчизняного паливно-енергетичного комплексу (ПЕК) на довгострокову перспективу.

У 2017р. Верховна Рада прийняла низку важливих законів, спрямованих, зокрема, на посилення конкуренції, поліпшення інвестиційних умов та підвищення ефективності використання енергетичних ресурсів.

Якщо оцінювати результати роботи ПЕК у цілому в 2017р., то слід констатувати, що попри значні складнощі із забезпеченням теплової генерації вугіллям через тимчасову втрату державою контролю над частиною українського Донбасу, кризою неплатежів та застарілою інфраструктурою, українська енергетика загалом виконала своє головне завдання – надійного забезпечення української економіки необхідними енергоресурсами.

Головні досягнення і виклики. Серед досягнень 2017р. українського ПЕК, насамперед, потрібно відзначити прогрес газовидобувного сектору, який збільшив виробництво газу до 20,8 млрд. м³, або на 4,2%, порівняно з 2016р. Лідером з нарощування видобутку за абсолютним показником у 2017р. стала державна компанія ПАТ “Укргазвидобування”, якій вдалося наростити виробництво на понад 0,6 млрд. м³ – до 15,2 млрд. м³. Це стало можливим завдяки переходу на ринкове ціноутворення торгівлею газом та оптимізації рентних платежів.

Однак, для виконання завдання ЕСУ-2035р. стосовно повного забезпечення власним ресурсом економіки України необхідно невідкладно здійснити вдосконалення законодавства, що регулює земельні питання; запровадити прозорі процедури надання та подовження ліцензій; створити стабільний режим оподаткування, а також забезпечити надійний правовий захист інвестицій.

Попри систематичне недотримання ПАТ “Газпром” контрактних зобов’язань щодо тисків у магістральних газопроводах, українська газотранспортна система (ГТС) спромоглася наростити транзит до рекордного обсягу за останні вісім років – 93,5 млрд. м³, або на 13,7%, порівняно з 2016р. Це вкотре підтвердило її надійність та важливість для енергозабезпечення країн Європи. 2017р. став другим роком поспіль, коли Україна не імпортувала газ з РФ. Натомість, з країн ЄС до української ГТС надійшло 14,1 млрд. м³, що є рекордним значенням за всю історію експлуатації української ГТС. Наявність у підземних сховищах газу (ПСГ) наприкінці 2017р. ресурсу в обсязі 14,7 млрд. м³ гарантує надійні його поставки українським споживачам до закінчення опалювального сезону 2017-2018рр. та безперебійний транзит до європейських країн.

У 2017р. зафіксований найнижчий показник споживання газу з часів утворення незалежної Української держави у 1991р. – 28,4 млрд. м³, або на 6,3% менше, порівняно з 2016р. До головних факторів такого скорочення слід віднести депресивний стан економіки, стрімке зростання цін на газ на фоні низького платоспроможного попиту, а також сприятливі кліматичні умови.

Слід відзначити також розвиток конкурентного оптового ринку природного газу, на якому вже понад 40 компаній реалізують ресурс, що надходить з європейських країн. Проте, роздрібний газовий ринок

залишається майже повністю монополізованим, що не дозволяє домогосподарствам самостійно обирати постачальників.

Важливою подією року стало судове рішення, винесене Арбітражним інститутом Торговельної палати Стокгольма щодо спору між ПАТ “Газпром” та НАК “Нафтогаз України” у питанні постачання газу. Найбільший позитив цього рішення для української сторони – відхилення претензії російської монополії на суму понад \$56 млрд. за умовою “бери або плати”. Це не стало несподіванкою, оскільки вже існували прецеденти в подібних судових спорах в Європі.

Водночас, це судове рішення матиме не лише позитивні наслідки для НАК “Нафтогаз України”, оскільки воно зобов’язує українську компанію сплатити на користь ПАТ “Газпром” близько \$2 млрд. за частину поставленого російського газу у 2013-2014рр. Крім того, НАК “Нафтогаз України” вимушений буде у 2018-2019рр. закуповувати не менше 4 млрд. м³/рік у “Газпром”.

Значною проблемою стало посилення конфлікту між Урядом та менеджментом НАК “Нафтогаз України”, що призвело до затримки проведення процесу анбандлінгу компанії, зниження якості її корпоративного управління та погіршення інвестиційного клімату в нафтогазовому секторі.

До непересічних подій року також необхідно віднести блокаду поставок вугілля з неконтрольованих Україною територій Донбасу та кримінальне захоплення бойовиками українських шахт на цих територіях. Це стало головною причиною необхідності збільшення витрат на закупівлю імпортного вугілля, що зросли у 2017р. до \$2,7 млрд., або майже вдвічі, порівняно з 2016р. Водночас, з Росії було імпортовано вугілля на суму понад \$1,5 млрд., що склало 56% усього імпорту в грошовому виразі. Разом з тим, обґрунтованими заходами зі зниження залежності від імпорту вугілля антрацитової групи було суттєве збільшення інвестицій з боку компанії ТОВ “ДТЕК” у нарощування видобутку вугілля марки “Г”, а також переведення двох блоків Придніпровської ТЕС і двох блоків Зміївської ТЕС (ПАТ “Центренерго”) з антрацитового вугілля на вугілля газової групи.

2017р. можна назвати сприятливим для розвитку відновлюваних джерел енергії (ВДЕ). Введення в експлуатацію нових потужностей, що використовують ВДЕ, у 2017р. склало 257 МВт, що у 2,1 разу більше, ніж у 2016р. З них 82% припало на сонячні

електростанції. Загальна встановлена потужність ВДЕ генерації зросла у 2017р. до 1 375 МВт (на 23%). Головним механізмом заохочення інвестицій в цей сектор залишаються “зелені тарифи”. Їх величина на сьогодні істотно перевищує середній рівень тарифів для ВДЕ генерації у країнах ЄС. У подальшому це буде стримуючим фактором для введення нових потужностей, оскільки надзвичайно високі “зелені тарифи”, за динамічного розвитку ВДЕ генерації, українські споживачі не в змозі будуть сплачувати. З цієї причини перспективи “зеленої генерації” потребують невідкладної модернізації системи тарифоутворення.

До ключових подій в українській енергетиці у 2017р., які можна оцінити позитивно, також слід віднести:

- початок будівництва компанією НАЕК “Енергоатом” у партнерстві з *Holtec International* Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива (ВЯП), що дозволить Україні щорічно економити сотні мільйонів доларів за вивезення ВЯП до РФ та зберігати цей стратегічний матеріал у якості майбутнього ресурсу;
- отримання дозволу від Держатомрегулювання на подовження термінів експлуатації двох ядерних блоків – блоку №3 Запорізької АЕС та блоку №3 Рівненської АЕС;
- збільшення рівня диверсифікації поставок ядерного палива за рахунок поставок шести партій компанією *Westinghouse Electric Sweden* на Запорізьку АЕС (для блоків №1, 3, 4);
- підписання угоди між ДП НЕК “Укренерго” та системними операторами *ENTSO-E* “Про умови майбутнього об’єднання енергосистем України та Молдови з енергосистемою континентальної Європи”. Реалізація положень цієї угоди дозволить Україні синхронізувати роботу Об’єднаної енергетичної системи з *ENTSO-E*.

Нормативно правове забезпечення реформування енергетичної сфери

Прийняття Кабінетом Міністрів Енергетичної стратегії України можна вважати найважливішим стратегічним рішенням для розвитку енергетики за останні п’ять років. Цей документ визначає цілі та алгоритми реалізації довгострокового розвитку енергетики з урахуванням глобальних трендів й буде актуальним для формування галузевих програм.

Насамперед, ЕСУ-2035 спрямована на вирішення проблем енергетичної безпеки в умовах нагальної потреби забезпечення суверенітету держави за обставин зовнішньої агресії із застосуванням як новітніх видів озброєнь (у т.ч. інформаційних та гібридних методів ведення війни), так і невідомих впливів.

Документ пропонує механізми трансформаційного характеру на період до 2020р. та визначає стратегічні орієнтири розвитку до 2035р. Передбачається, що до 2025р. здобільшого буде завершено реформування енергетичного комплексу України, досягнуто першочергових цільових показників з безпеки та енергоефективності, забезпечено його реконструкцію та інтеграцію з енергетичним сектором ЄС.

Після 2025р. заплановано інноваційний розвиток енергетики й будівництво нових інфраструктурних об’єктів для заміщення потужностей, що мають бути виведені з експлуатації.

Питання декарбонізації енергетики вирішуватимуться шляхом інвестування у енергозбереження та енергоефективність, стимулювання розвитку ВДЕ-генерації, збільшення власного газовидобутку та збереження ролі ядерної енергетики.

Закон України “Про ринок електричної енергії” належить до ключових законодавчих актів, прийнятих у 2017р. Зокрема, ним передбачено запуск функціонування всіх сегментів ринку: ринок двосторонніх договорів; ринок “на добу наперед”; внутрішньодобовий ринок; балансуєчий ринок; ринок допоміжних послуг.

Реалізація положень цього Закону сприятиме демонополізації ринку електричної енергії в інтересах споживачів, залученню інвестицій в оновлення інфраструктури та будівництво нових генеруючих потужностей, а також є обов’язковою умовою синхронізації української об’єднаної системи з *ENTSO-E*.

До важливих законодавчих актів, прийнятих у 2017р.; також слід віднести:

- зміни до Податкового кодексу України, що, зокрема, впроваджують стимулюючу ренту на газ, видобутий з нових свердловин на суходолі, в розмірі 12% і 6%, залежно від глибини залягання покладу (до/понад 5 км);
- Закон України “Про Фонд енергоефективності”;
- внесення змін до Закону України “Про забезпечення комерційного обліку природного газу” щодо порядку встановлення індивідуальних лічильників споживачам природного газу;
- Закон України “Про енергетичну ефективність будівель”.

Найбільш гострими проблемами реформування енергетики у 2017р. були повільні темпи реформування НАК “Нафтогаз України”, (насамперед, це стосується відтермінування здійснення анбандлінгу та кризової ситуації у корпоративному управлінні компанії), системні проблеми роботи НКРЕКП, пов’язані з ротацією членів комісії¹, непослідовна та суперечлива політика щодо визначення тарифів на електроенергію й природний газ. Особливо значного резонансу в інформаційному полі України набула доволі спірна методика, затверджена НКРЕКП “Роттердам+” з формування ціни на вугіллі відповідно до принципу імпорту цінного паритету. Вона потребує удосконалення, оскільки така методика не дозволяє повною мірою встановлювати об’єктивні ціни для споживачів та покривати дефіцит вугілля за рахунок імпорту².

Незважаючи на певні недоліки, спричинені переважно інституційними та структурними вадами державного управління, в цілому процес нормативно-правового забезпечення реформування ПЕК України у 2017р. можна вважати задовільним. Водночас, практичні наслідки процесу реформ в енергетиці можуть бути оцінені не раніше 2019р.

¹ Верховна Рада України понад шість місяців не була здатна проголосувати за парламентських кандидатів до Конкурсної комісії з обрання членів НКРЕКП (КК), що зумовило зволікання прийняття низки важливих рішень з ціноутворення на ринках електричної енергії та природного газу через відсутність кворуму. А вже термін перебування на посадах кількох членів НКРЕКП збіг згідно до законодавства, а нових членів не призначено. У повному складі КК була сформована лише в листопаді 2017р. Вона буде спроможна виконати всі правові процедури з обрання нових членів НКРЕКП не раніше березня 2018р. На сьогодні, тимчасово право призначати членів НКРЕКП передано Президенту України (Закон України “Про внесення змін до Закону “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг” від 6 грудня 2017р.).

² Докладно див.: Енергетична галузь України: підсумки 2016р. – Центр Разумкова, http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017_ENERGY-FINAL.pdf, с.63-67.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020р. визначає соціальну сферу та соціальні зобов'язання в якості пріоритетного напрямку фінансування¹. Відповідно до середньострокового плану комплексних реформ до 2020р.², основними пріоритетами Уряду на 2017р. в реформуванні соціальної сфери є прийняття законодавчих змін до пенсійної системи та системи охорони здоров'я.

Соціальні видатки. У 2017р. видатки державного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення знизилися, порівняно з 2016р., з 32,6% до 25,8%.

Таке зниження пояснюється тим, що частину фінансування соціальних функцій органів державної влади було передано на місцевий рівень³, на якому було витрачено 73 млрд. грн., що майже в 2,5 рази більше, ніж у I півріччі 2014р. Внаслідок бюджетної децентралізації видатки на охорону здоров'я знизилися з 2,7% до 1,8%.

Зростання видатків на загальнодержавні функції з 21,7% до 28,2% пояснюється збільшенням розмірів мінімальної заробітної плати, окладів державних службовців, мінімального прожиткового мінімуму тощо. Головним чинником номінального збільшення соціальних видатків державного бюджету з 44,3 млрд. грн. (2014р.) до 61,7 млрд. грн. (2017р.) та видатків з місцевих бюджетів з 28,1 млрд. грн. до 69,1 млрд. грн. є макроекономічний стан держави, зокрема зростання індексу інфляції (розділ "Економіка").

Поточні видатки на соціальне забезпечення та оплату праці, млрд. грн.

	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	I півріччя 2014р.	I півріччя 2017р.	I півріччя 2014р.	I півріччя 2017р.
Соціальне забезпечення	44,3	61,7	28,1	69,1
Оплата праці та нарахування на заробітну плату	31,4	59,6	49,7	66,9

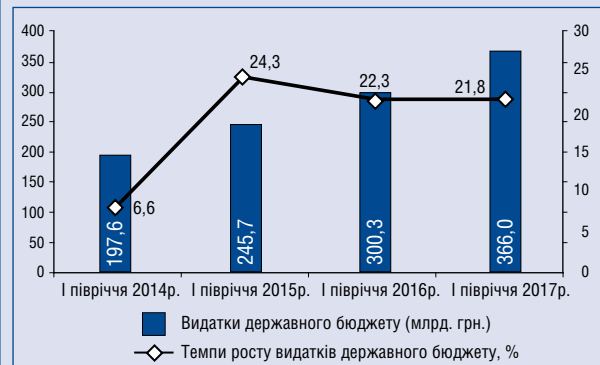
Темпи зростання / зниження видатків державного та місцевого бюджетів

	Державний бюджет		Місцеві бюджети	
	I півріччя 2017р., млрд. грн.	Темп росту до I півріччя 2016р., %	I півріччя 2017р., млрд. грн.	Темп росту до I півріччя 2016р., %
Соціальний захист та соціальне забезпечення	59,0	-10,8	73,0	+48,3
Охорона здоров'я	4,0	+15,2	35,9	+40,8
Освіта	19,8	+26,7	67,6	+51,3

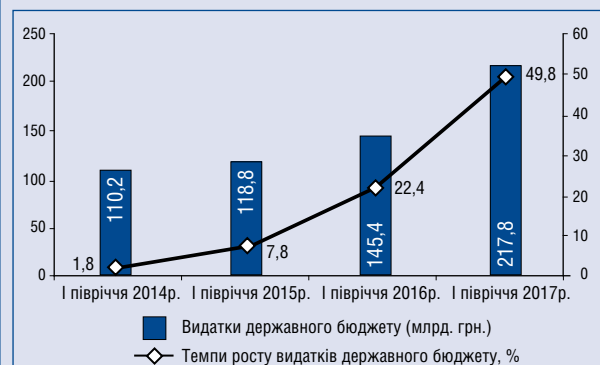
Темпи зростання видатків державного бюджету почали сповільнюватися з 2015р. (коли набували чинності законодавчі акти з питань бюджетної децентралізації), а в I півріччі 2017р. зафіксоване зниження рівня видатків.

У випадку з місцевими бюджетами, навпаки, темпи зростання видатків стабільно збільшуються: з 1,8% у 2014р. до 49,8% у 2017р. У I півріччі 2017р., порівняно з I півріччям 2016р., найбільше зростання видатків місцевих бюджетів було у сфері соціального захисту безробітних – на 173,8% – з 0,02 млрд. грн. (2016) до 0,06 млрд. грн. (2017).

Видатки державного бюджету за I півріччя 2014-2017рр.



Видатки місцевих бюджетів за I півріччя 2014-2017рр.⁴



Основні соціальні показники. Головними проблемами в соціальній сфері слід вважати низькі показники якості життя та низький рівень соціальних стандартів⁵, навіть після їх суттєвого підвищення. Порівняно з 2016р., номінальна середня заробітна

¹ Розпорядження КМУ "Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020р. та плану пріоритетних дій Уряду на 2017р." №275 від 3 квітня 2017р.

² Там само.

³ У 2017р. значний вплив на видаткову діяльність органів влади справила запроваджена реформа міжбюджетних відносин, метою якої є збільшення ролі місцевих бюджетів у забезпеченні життєдіяльності населення. (Закон України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин" від 28 грудня 2014р., редакція від 1 січня 2017р.).

⁴ Джерело: Державна казначейська служба України.

⁵ Україна має найнижчий рівень середньої заробітної плати серед європейських країн та країн СНГ. За даними спеціального дослідження Міжнародної організації праці та ОЕСР з середньої заробітної плати у світі, серед 157 країн Україна посіла 125 місце. Див: Global Wage Report 2016/17 Wage inequality in the workplace. – http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/-publ/documents/publication/wcms_537846.pdf.

плата зросла на 36,8%, реальна зарплата за три квартали 2017р. підвищилася на 18,8%.

Зростання заробітної плати в умовах повільного зростання економіки є результатом адміністративного підвищення мінімальної заробітної плати, яка зросла до 3 200 грн.⁶ Офіційно встановлений прожитковий мінімум складає 1 176 грн. (близько \$50, або \$1,5 на день).

Фактичний рівень прожиткового мінімуму⁷, в цінах листопада 2017р., становить 3 056 грн. (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб та військового збору – 3 505 грн.). Таким чином, **офіційний розмір прожиткового мінімуму** в середньому на одну особу **занижено**, порівняно з фактичним розміром прожиткового мінімуму на одну особу, на 1 356 грн., або на 80%, а **для працездатної особи – на 2 158 грн., або 122%**. Політика доходів в Україні, на жаль, поки не відповідає сучасним стандартам розвинутих суспільств: головним завданням державного регулювання є економія бюджетних коштів, а не сприяння розвитку та реалізації економічного, природного та людського потенціалу.

Ринок праці. На тлі відносної стабілізації економіки, ринок праці відновлюється, демонструючи позитивні тенденції. Рівень безробіття серед економічно активного населення віком 15-70 років зменшився з 9,3% у 2016р. до 9,1% у II кварталі 2017р. і до 8,9% у III кварталі 2017р. За даними Експрес-оглядів *Ernst & Young*, дедалі менше компаній стикаються з необхідністю впроваджувати антикризові заходи⁸ (їх впроваджували або планують впроваджувати 22% у 2017р. проти 62% у 2015р.), 74% компаній підвищили заробітні плати у 2017р. на 15% по медіані, випередивши офіційні темпи інфляції майже в 2 рази⁹.

Поряд з позитивними тенденціями український ринок праці набуває ознак працедефіцитності. Спостерігається тенденція зменшення чисельності економічно активного населення – з 20,2 млн. осіб у 2014р. до 17,8 млн. осіб у 2017р., що пов'язано не лише

з природним його зменшенням¹⁰, анексією АРК та окупацією частини районів Донбасу, але й з істотним відтоком робочої сили за кордон. Щороку Україна втрачає до 130 тис. осіб економічно активного населення.

Протягом 2017р. кількість вакансій, заявлених роботодавцями, становила 1,102 млн., що на 92,7 тис. більше, ніж у 2016р. Станом на 1 січня 2018р., у базі даних Служби зайнятості налічувалося 50,4 тис. вакансій, на 40% більше, ніж на 1 січня 2017р. Крім того, в базі даних Служби містилась інформація про 39 тис. пропозицій роботи, отриманих з інших джерел¹¹. Збільшення кількості наявних вакансій спостерігається майже в усіх видах економічної діяльності та серед усіх професійних груп.

Одним з найбільших викликів для України стає **трудова міграція**, особливо молоді та висококваліфікованої робочої сили, яка набуває характеру остаточної еміграції з України. Варто підкреслити, що достовірної статистики стосовно чисельності емігрантів з України немає, особливо з початку 2014р. внаслідок неможливості отримати інформацію щодо переміщення осіб з окупованих територій та внаслідок того, що більшість українців працюють за кордоном нелегально¹². Тим не менш, Державна служба зайнятості повідомляє, що, за даними МЗС, наразі за кордоном працюють 5 млн. українців¹³.

За даними Міжнародної організації з міграції, основні країни призначення працівників-мігрантів це Польща, Росія, Чехія та Італія¹⁴. На них припадає близько 80% загальних потоків короткострокових і довгострокових трудових мігрантів з України¹⁵. Тільки Польща та Чехія сумарно встановили щорічну квоту для працевлаштування українців у 2 млн. осіб¹⁶. Чисельність трудових мігрантів з України в Польщі з 2013р. зросла в 6,5 разів. Упродовж I півріччя 2017р. українці отримали 91 436 дозволів на роботу в Польщі, також більш ніж 128 тис. українців мали діючий вид на проживання у цій країні¹⁷.

⁶ Зниження єдиного соціального внеску у 2016р. до 22% дало можливість суб'єктам господарювання спрямувати вивільнені ресурси на підвищення заробітної плати.

⁷ Застосовується для спостереження за динамікою рівня життя, розраховується Мінсоцполітики відповідно до ст.5 Закону України "Про прожитковий мінімум". Докладно див.: Фактичний розмір прожиткового мінімуму у 2015-2017рр. – Мінсоцполітики, 11 січня 2017р., <http://www.msp.gov.ua/news/12286.html>.

⁸ Найбільш популярними антикризовими заходами є оптимізація чисельності персоналу, витрат на корпоративні заходи, а також оптимізація тренінгових витрат. Найбільш популярним заходом є додаткове (позапланове) підвищення заробітних плат (на 10% по медіані, додатково до планового відсотка підвищення).

⁹ Ключові тенденції ринку праці: дослідження EY Ukraine. – <http://www.ey.com/ua/uk/newsroom/pr-activities/articles/ey-article-pas-labor-market-6-september-2017>.

¹⁰ На пенсію йдуть більше людей, ніж приходить на ринок праці.

¹¹ Пропозиція робочої сили та попит на неї. – Державна служба зайнятості, <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350800>.

¹² За офіційними даними Євростату Україна належить до 20 країн, громадяни яких нелегально перебувають на території ЄС. Так у 2014р. нелегально на території ЄС перебувало – 16 905 громадян України, у 2015р. – 23 920, у 2016р. – 20 785. – Statistics on enforcement of immigration legislation, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation.

¹³ В Україні існує проблема з недобросовісними посередниками при працевлаштуванні Українців за кордон і вона має бути вирішена – Валерій Ярошенко. – Державна служба зайнятості, http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=427101&cat_id=364661.

¹⁴ За даними Євростату, найбільше громадян України, які мають статус довіготривалого мігранта, нараховується в Італії – 154 тис., а також у Чехії – 77 тис., Іспанії – 56 тис., Польщі – 34 тис. – <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/migration-and-citizenship-data>.

¹⁵ Міграція в Україні: факти і цифри. – МОМ, Представництво в Україні, 2016р., http://iom.org.ua/sites/default/files/ff_ukr_21_10_press.pdf.

¹⁶ У 2016р. Польща видала українцям 1,3 млн. запрошень на роботу.

¹⁷ Таким чином українці розглядаються не тільки як заміщення робочої сили у східноєвропейських країнах, але й як аргумент відмови приймати африканських та близькосхідних мігрантів.

Під впливом воєнного конфлікту та глибокої економічної кризи еміграційні настрої населення зростають¹⁸, про що свідчать соціологічні дослідження. За результатами опитування, проведеного Соціологічною групою “Рейтинг” у вересні 2017р., 35% респондентів повідомили про наміри їхати за кордон на постійне місце проживання. Порівняно з 2016р., чисельність тих, хто хотів би змінити місце проживання на іншу країну, зросла з 30% до 35%¹⁹. Найбільше бажаючих переїхати на постійне місце проживання за кордон, серед молоді 18-35 років (54%)²⁰. Серед людей старшого віку відсоток охочих змінити країну проживання близько 20%. Внаслідок цих тенденцій у наступні роки для України існує загроза виникнення дефіциту трудових ресурсів.

Через високу трудову міграцію та у зв'язку з впровадженням безвізового режиму²¹ 46% компаній зазначають появу для України таких ризиків як висока плинність кадрів, проблеми з утриманням персоналу, збільшення інтенсивності процесу “витоку мізків”²². Подальша інтенсифікація міграційного процесу обмежуватиме розвиток вітчизняної економіки та консервуватиме її напівсировинну спеціалізацію. Зміни вікового складу населення та зменшення частки кваліфікованої праці в національній економіці негативно позначаються на доходах державного та місцевих бюджетів і Пенсійного фонду України.

Пенсійна реформа, яка стартувала 11 жовтня 2017р.²³, удосконалює солідарну систему пенсійного страхування, звільнює її від невластивих видатків. Реформа, зокрема, передбачає:

- зміну мінімального розміру пенсії, яка зросла на 10,7% – з 1 312 грн. до 1 452 грн. (з \$51 до \$56);
- з 2021р. нарахована пенсія збільшуватиметься на коефіцієнт, який відповідає 50% показника зростання споживчих цін за попередній рік і 50% показника зростання середньої заробітної плати за три календарні роки, що передують року, в якому проводиться збільшення;
- запровадження прогресивного страхового стажу виходу на пенсію (щорічно страховий стаж зростатиме на один рік і до 2028р. має досягнути 35 років)²⁴;
- запровадження єдиних правил призначення пенсій, у т.ч. в частині спеціальних пенсій і пенсій

за вислугу років. На загальну систему нарахування пенсій переводяться працівники сфери освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, працівники прокуратури, державні службовці, судді, вчені²⁵;

- зменшення величини оцінки одного року страхового стажу з 1,35 до 1,0;
- поновлення виплати пенсії працюючим пенсіонерам у повному обсязі, тобто скасування 15% обмеження для пенсіонерів, які працюють: відтепер вони зможуть одночасно отримувати і зарплату, і пенсію в повному обсязі.

У процесі “осучаснення” було перераховано пенсії 10 млн. пенсіонерів, призначених попередніми роками з урахуванням показника середньої заробітної плати за 2014р., 2015р., 2016р. (3 764,40 грн.), що збільшило розмір пенсії в середньому на 700 гривень.

На жаль, запроваджені пенсійні нововведення поки не є реформою по суті, оскільки лише вдосконалюють стару солідарну пенсійну систему, змінюють підходи до наповнення Пенсійного фонду. Багато положень реформи ще будуть уточнюватися і допрацьовуватися, деякі можуть бути змінені чи скасовані зовсім.

Вадою реформи є відсутність стимулів для виходу громадян на пенсію у більш пізній період. Неминуче посилення ролі державного бюджету у фінансуванні пенсій не було належним чином усвідомлено та визнано. Не запроваджено також накопичувальну складову пенсійної системи, що, принаймні теоретично, могло б забезпечити підвищення коефіцієнта заміщення²⁶. Не впроваджуються інші можливості для **накопичення пенсій** для молоді. Ці норми ще потребують подальшого законодавчого врегулювання.

Розглядаючи проблеми пенсійної системи України, слід виходити з того, що дві головні проблеми – дефіцит бюджету (страхових коштів) Пенсійного фонду (покриття за рахунок коштів державного бюджету складало 141 315 млн. грн.) і зниження середнього коефіцієнта заміщення пенсією втраченого заробітку, який у 2017р. склав лише 34% – не можуть бути повністю врегульовані всередині пенсійної системи без участі держави, оскільки є похідними від макроекономічної і демографічної ситуації в країні.

¹⁸ За межами України нараховується від 8,2 млн. (за переписами зарубіжних держав) до 20 млн. (за різними оцінками) осіб українського походження. – Міграція в Україні: факти і цифри.

¹⁹ Міграційні настрої українців. Дзеркало тижня, 6 жовтня 2017р. – https://dt.ua/macrolevel/migraciyni-nastroyi-ukrayinciv-256262_.html.

²⁰ Головна мотивація для пошуку роботи в інших країнах – вищий рівень зарплати (72%).

²¹ За інформацією Державної міграційної служби України, на початок липня 2017р. видано 4,050 млн. біометричних паспортів, до кінця року планувалось оформити ще 2,4 млн. таких документів. Таким чином, безвізовим режимом з Європою уже користуються багато українців, а невдовзі таку можливість матимуть понад 6 млн. громадян. Див.: Українці вже оформили понад 4 млн. біометричних паспортів. – На chasi, <https://nachasi.com/2017/07/06/biometrics>.

²² Ключові тенденції ринку праці: дослідження EY Ukraine. – <http://www.ey.com/ua/uk/newsroom/pr-activities/articles/ey-article-pas-labor-market-6-september-2017>.

²³ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій” від 3 жовтня 2017р.

²⁴ Якщо при досягненні 60-річного віку людина не має 25 років офіційного стажу, то пенсійний вік настає у 63 роки. У випадку відсутності 15 років стажу – у 65. У разі, якщо у працівників не буде 15 років страхового стажу після досягнення 65-річного віку держава може призначити тимчасову допомогу.

²⁵ Спеціальні умови збережено для військовослужбовців і працівників силових структур.

²⁶ Хоча реформа підтверджує намір Уряду запровадити другий рівень пенсійної системи – обов'язкову накопичувальну, внески до неї заплановані з 1 січня 2019р.

Медична реформа. Реформа національної системи охорони здоров'я здійснюється відповідно до Концепції розвитку системи громадського здоров'я²⁷ та Плану Заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я²⁸, реалізація яких передбачається упродовж 2017-2020рр. Перші кроки щодо цього вже зроблені, зокрема з метою забезпечення більш ефективного управління медичною інфраструктурою в умовах децентралізації встановлені технічні критерії для визначення географічних меж госпітальних округів та порядок їх створення (передбачено наявність принаймні однієї лікарні інтенсивного лікування (першого чи другого рівня)²⁹.

19 жовтня 2017р. Верховна Рада ухвалила урядовий Закон³⁰ *“Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів”*. Цей акт³¹ змінює систему фінансування охорони здоров'я та лікувально-профілактичних закладів. Базовими положеннями медичної реформи в Україні є:

- основою державного фінансування визначено “програму медичних гарантій”, яка є переліком видів та обсягів медичної допомоги та необхідних лікарських засобів, що надаються на умовах повної оплати за рахунок коштів Державного бюджету України³². Мінімальний обсяг коштів, які спрямовуються на забезпечення державних фінансових гарантій на медичну допомогу, становитиме 5% ВВП. Цей перелік гарантій буде щорічно встановлюватися Урядом і затверджуватися Парламентом³³;

- держава виділятиме кошти не на утримання медичних установ, а оплачуватиме медичні послуги за зверненням громадян, і ці гроші “йтимуть за пацієнтом”³⁴. Сімейний лікар отримуватиме кошти в сумі 210 грн. на рік за кожну особу, з якою укладе контракт³⁵. Медичні послуги, які фінансуються державою, можуть надаватися недержавними медичними закладами;

- передбачається перехід до моделі закупівель медпослуг єдиним національним замовником – Національною службою охорони здоров'я³⁶, через яку держава виконуватиме функцію замовника медичних послуг. Новий орган виконавчої влади, що за медичною реформою виконуватиме функцію оплати, контролю та вибору медичних послуг³⁷.

Реформування медицини та поступове впровадження державних фінансових гарантій передбачає внесення коректив до бюджетного законодавства³⁸, зокрема передбачено надання місцевим органам влади та органам місцевого самоврядування можливості фінансувати з власного бюджету локальні програми та забезпечувати розвиток медучастин, що знаходяться в їх власності, навіть за умови поточного фінансування реалізації заходів з Держбюджету³⁹.

Також упродовж 2017р. було здійснено нормативно-правове впровадження *автономізації оперативного функціонування медичних закладів* шляхом надання їм можливостей самостійно формувати та затверджувати штатні розписи, а також спрощення порядку формування кошторисів для медичних закладів⁴⁰.

²⁷ Розпорядження КМУ “Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я” №1001 від 30 листопада 2016р.

²⁸ Розпорядження КМУ “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я” №560 від 18 серпня 2017р.

²⁹ Постанова КМУ “Про затвердження Порядку створення госпітальних округів” №932 від 30 листопада 2016р.

³⁰ 28 грудня 2017р. Президент України підписав Закон (станом на 18 січня 2018р. не оприлюднено). Згідно з прикінцевими положеннями, Закон набуває чинності через один місяць з дня його опублікування. З 1 січня 2018р. дія цього Закону поширюється на всі види медичних послуг, передбачені державним гарантованим пакетом, згідно з деталізованим описом.

³¹ Проект закону “Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів”, реєстр. №6327 від 10 квітня 2017р. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566.

³² З Держбюджету фінансується окрім первинної, екстреної, паліативної, ще й допомога другого рівня, а також допомога дітям до 16 років, пологи. Стовідсоткове покриття державою вартості послуг та ліків очікується у таких ситуаціях: екстрена допомога при серцевому нападі, переломі, будь-якій загрозі життю; первинна допомога у сімейного лікаря; паліативна допомога (забезпечення знеболювальними препаратами в необхідній кількості).

³³ Станом на 18 січня 2018р., такого переліка немає. Його складання потребує збору інформації з медучастин для встановлення вартості послуг і наявних потреб населення.

³⁴ Через декларацію споживача медичних послуг про вибір лікаря, який надає первинну медичну допомогу. Старт кампанії з вибору лікаря первинної допомоги почнеться з квітня 2018р., а наразі цей проект здійснюється у пілотному режимі.

³⁵ На думку парламентарів та урядовців, ухвалення законопроекту щодо запровадження медичної реформи дасть змогу з 2020р. підвищити заробітну плату лікарів до 18 тис. грн. – Укрінформ, 10 жовтня 2017р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2327379-medreforma-dozvolit-pidvisiti-zarplati-likariv-do-18-tisac-korcinska.html>.

³⁶ Зараз держава виконує функцію як замовника медпослуг, так і надавача.

³⁷ За словами в.о. Міністра охорони здоров'я У.Супрун, Міністерство охорони здоров'я підготувало проект постанови про створення Національної служби здоров'я. Створення її відбудеться після введення в дію закону про державні фінансові гарантії надання медичної допомоги. – Укрінформ, 31 жовтня 2017р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2334731-postanova-pro-stvorennia-nacsluzbi-zdorova-vze-gotova-suprun.html>.

Конкурс на посаду голови Національної служби здоров'я України буде оголошено до кінця січня 2018р.

³⁸ Проект Закону “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо забезпечення державних фінансових гарантій надання медичних послуг та лікарських засобів”, реєстр. №6604 від 21 червня 2017р. Законопроект прийнято за основу з урахуванням пропозицій Комітету на ранковому засіданні Верховної Ради 19 жовтня 2017р.

³⁹ Запровадження нової моделі розподілу витрат між бюджетами передбачено з 1 січня 2018р. для первинної медичної допомоги, та з 1 січня 2020р. – інших рівнів. На цей період запропоновано надати КМУ можливість фінансувати окремих видів вторинної та третинної медичної допомоги, а також витрат на виконання окремих держпрограми медичної допомоги і громадського здоров'я через медичну субвенцію із Держбюджету.

⁴⁰ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я” від 6 квітня 2017р.

З листопада 2017р. набув чинності Закон “Про підвищення доступності та якості медичного обслуговування у сільській місцевості”. Законом передбачено укомплектування сільських закладів охорони здоров’я необхідним обладнанням і стартовим набором ліків для надання первинної медичної допомоги; впровадження сучасних технологій з медичного обслуговування, зокрема з використанням телемедицини для здійснення фахового консультування лікарем за місцем проживання людини.

Для створення умов для ефективного доступу пацієнтів до лікарських засобів Кабінетом Міністрів разом з МОЗ України з 1 квітня 2017р. було ініційовано запровадження урядової програми реімбурсації вартості ліків “Доступні ліки”⁴¹, яка передбачає не тільки відшкодування вартості деяких основних типів ліків (від серцево-судинних захворювань, цукрового діабету 2 типу, бронхіальної астми), але й підвищення доступності лікарських засобів для населення (зменшення податку на додану вартість до 2-5%, регресивна націнка тощо).

Водночас, окремі, не до кінця продумані заходи медичної реформи породжують низку ризиків і загроз невиконання конституційних зобов’язань держави та недотримання соціальних стандартів, визначених Європейською соціальною хартією, ратифікованою Україною⁴².

Головним змістом реформи є впровадження страхової медицини і поступове скорочення спектра безкоштовних медичних послуг. Запровадження нового порядку надання медичних послуг зменшить чисельність тих, хто може їх безкоштовно отримати, оскільки зміни передбачають зростання ролі приватних надавачів послуг, які можуть бути зацікавлені в обмеженні доступу до медичної сфери найбільш вразливих. Фінансова база місцевих бюджетів поки залишається недостатньою для фінансування послуг соціальної сфери, особливо сфери охорони здоров’я, і якщо в рамках фінансової децентралізації соціальні виплати перекладуть на місцеві бюджети, то

внаслідок обмежених фінансів немає гарантії, що місцеві ради зможуть забезпечити гідний рівень надання медичних послуг громадянам. Спрямування споживачів медичних послуг винятково через ланку сімейних лікарів звужує право громадян на вільний вибір рівня необхідної медичної допомоги та конкретного спеціаліста⁴³.

Реформа фондів соціального страхування. З 1 серпня 2017р. відповідно до Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов’язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці” (набув чинності 1 січня 2015р.) було здійснено реорганізацію Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та створено Фонд соціального страхування.

Об’єднання фондів соціального страхування передбачається з метою підвищення ефективності управління системою соціального страхування, оптимізації витрат, скорочення адміністративних видатків фондів на 600 млн. грн. та отримання належної страхової виплати у випадку хвороби, виробничої травми або профзахворювання в єдиній установі – “єдиному вікні”. На жаль, завдання щодо реформування системи загальнообов’язкового державного соціального страхування виконуються повільно⁴⁴ внаслідок блокування діяльності фондів у процесі реорганізації⁴⁵, яке було знято шляхом внесення відповідних змін до законодавства⁴⁶.

На виконання зазначеного Закону, процес реорганізації фондів соціального страхування розпочато лише у грудні 2015р.⁴⁷, а безпосередньо реєстрацію робочих органів нового Фонду соціального страхування України було завершено лише до 12 травня 2017р.⁴⁸ та встановлено дату початку виконання Фондом усього обсягу функцій і завдань, визначених Законом “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” – з 1 серпня 2017р.⁴⁹

⁴¹ Доступні ліки – урядова програма реімбурсації. – МОЗ, <http://liky.gov.ua>.

⁴² Висновок на проект Закону України “Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів”, реєстр. №6327 від 6 червня 2017р., доопрацьований. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566.

⁴³ В умовах тотальної нестачі спеціалістів первинної лікарської ланки, відсутності сучасного діагностичного забезпечення їх діяльності громадяни України стають заручниками штучної зацікавленості сімейних лікарів зберігати лікування за собою, навіть у випадках, коли спеціалізована допомога необхідна.

⁴⁴ Про стан реформування загальнообов’язкового державного соціального страхування та утворення Фонду соціального страхування України. Протокол №78 від 4 жовтня 2017р. – Комітет Верховної Ради України з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, komspir.rada.gov.ua/uploads/documents/30575.doc.

⁴⁵ Розпорядження КМУ №160 від 4 березня 2015р. – затверджено склад осіб, уповноважених представляти інтереси держави у правлінні нового Фонду та скасовано Розпорядження КМУ №398 від 23 квітня 2014р., яким було затверджено склад осіб, уповноважених представляти інтереси держави у правлінні Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України і Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

⁴⁶ Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” щодо забезпечення діяльності фондів соціального страхування у період реорганізації” від 3 листопада 2015р.

⁴⁷ Державну реєстрацію нового Фонду соціального страхування України було здійснено 30 грудня 2015р.

⁴⁸ Постанова правління Фонду “Деякі питання реорганізації фондів соціального страхування” №34 від 24 травня 2017р. – Фонд соціального страхування, <http://www.fssu.gov.ua/fse/doccatalog/document?id=948243>.

⁴⁹ До 1 листопада 2017р. мало бути припинено дію виконавчих дирекцій Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та їх робочих органів. Станом на 5 жовтня 2017р., процес припинення робочих органів виконавчої дирекції Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності завершено в п’яти областях: Івано-Франківській, Одеській, Рівненській, Сумській та Тернопільській. Процес припинення юридичних осіб триває, оскільки органами Державної фіскальної служби України проводяться відповідні перевірки.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

У 2017р., як і попередніми роками, не ухвалений документ (Стратегія, Концепція), який би визначив засади, цілі, завдання і механізми реалізації державної політики в гуманітарній сфері як такої, що продукує смисли, сенси та стереотипи особистісної і суспільної життєдіяльності, забезпечуючи культурну цілісність і соціальну солідарність суспільства. Окремі, часткові завдання гуманітарної політики виконували різні міністерства та відомства в різних сферах, зокрема – культури, освіти, молодіжної, інформаційної, етнонаціональної політики, політики національної пам'яті і державно-конфесійних відносин.

У сфері культури та культурних індустрій слід відзначити прийняття законів “Про державну підтримку кінематографії в Україні” та “Про Український культурний фонд”, розробку Концепції децентралізації сектору культури, а також реформування інституцій, що перебувають в управлінні Міністерства культури (Мінкультури). Так, створене Національне бюро програми ЄС “Креативна Європа”; створений і започаткував діяльність **Український інститут книги**, який має пропагувати читання й українську книгу як у країні, так і закордоном; функції у книговидавничій сфері передані від Держкомтелерадіо до Мінкультури.

Завершені заходи до започаткування роботи **Українського культурного фонду**¹, створеного як відкрите джерело фінансування культурних проектів (у т.ч. за рахунок надання грантів і стипендій) з метою сприяння інтеграції української культури до світового культурного простору. У рамках загального процесу децентралізації та з урахуванням Рекомендацій на підставі Огляду культурної політики України, зробленого експертами Ради Європи в березні 2017р.², розроблена Концепція децентралізації сектору культури; розроблений і затверджений “мінімальний культурний кошук” (мінімальні стандарти забезпечення культурними послугами).

З огляду на нинішній стан “гібридної” війни, в якому перебуває Україна, Мінкультури продовжує практику захисту культурно-інформаційного простору країни шляхом заборони діяльності (насамперед, гастрольної) на її території окремих російських колективів, виконавців, акторів та ін.; упродовж року захисним санкціям піддано також 66 кінофільмів і телесеріалів російського виробництва³.

Посилення заходів розвитку національної культури і захисту національного культурно-інформаційного простору має позитивний ефект. Упродовж 2017р. активізувалось українське **книговидавництво**, зокрема видання літератури з гуманітарних питань, у т.ч. україномовних перекладів праць відомих західних дослідників. Також значно активізувалось **кіновиробництво**, в т.ч. у співробітництві із закордонними партнерами, що свідчить про входження українського кіно до європейського і світового культурного простору⁴. Станом на кінець року, у процесі виробництва перебувають понад 50 повнометражних ігрових та анімаційних фільмів (проти 35 у 2016р.); три українські стрічки (в т.ч. дві – у співпраці із

закордонними партнерами) були обрані претендентами на “Оскар-2018”⁵. Значним глядацьким успіхом користується фільм “Кіборги”, який фактично започатковує практику художнього осмислення сучасної героїки у вітчизняному кінематографі.

В освітній сфері головною подією року є прийняття Закону “Про освіту”, який започатковує ініційовану МОН реформу “Нова українська школа”. Закон стосується переважно формально-організаційних аспектів освітнього процесу (освітньої мережі, статусу освітніх закладів, часових рамок навчання, набору та розподілу навчальних дисциплін тощо). Серед основних нововведень:

- перехід на 12-річний цикл повної середньої освіти, яка матиме три рівні – початкова освіта (1-4 клас, початкова школа), базова (5-9 клас), профільна освіта (10-12 класи, ліцей або заклад професійної освіти). Третій рівень запроваджуватиметься в перспективі, за умови створення відповідної мережі та наявності належного фінансового забезпечення 12-річного навчання;
- запровадження в освітній процес засад “школи компетентностей” (поінформованості, обізнаності, навичок пошуку і роботи з інформацією), партнерської педагогіки (співпраці школи і батьків), автономії вчителів (вчителі матимуть право самостійно готувати власні авторські програми, обирати підручники, методи, стратегії і засоби навчання);
- запровадження системи добровільної зовнішньої незалежної сертифікації вчителів⁶, підвищення їх мінімальної тарифної ставки до чотирьох прожиткових мінімумів для працездатних громадян (поетапно до 2023р.);
- скасування атестації шкіл та перехід до нового механізму зовнішнього контролю якості освіти – інституційного аудиту, що здійснюватиметься органом, незалежним від закладів освіти та їх засновників, – **Державною службою якості освіти України** (буде створена на основі **Державної інспекції навчальних закладів**)⁷.

Зважаючи на те, що започаткування більшості нововведень передбачене у 2018р., реформаторський потенціал Закону можна буде попередньо оцінювати лише за підсумками року.

У 2017р. передбачався новий механізм фінансування загальноосвітніх навчальних закладів. На жаль,

¹ На виконання Коаліційної угоди депутатських фракцій “Європейська Україна” (2024). – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

² Див.: Звіт експертів Ради Європи “Огляд культурної політики України”, http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=245250759&cat_id=245184013.

³ Перелік кіно- і телепродукції, на яку не надано відповідної ліцензії на прокат в Україні, налічує на кінець року близько 600 позицій.

⁴ Географія творчого партнерства українських кіномитців є досить широкою: Болгарія, Грузія, Італія, Литва, Нідерланди, Норвегія, Польща, Словаччина, Франція, Швейцарія. У планах – творча співпраця з Великою Британією, Грецією, Канадою та ін.

⁵ Номінація найкращого фільму іноземною мовою. Від України – “Рівень чорного”, від Словаччини – україно-словацька “Межа”, від Литви – україно-литовська стрічка “Іній”.

⁶ Вчителі, які успішно пройшли сертифікацію, отримуватимуть 20% надбавки до зарплат.

⁷ Постанова КМУ “Про утворення Державної служби якості освіти України №947 від 6 грудня 2017р.

зміни в підходах до фінансування загальної середньої освіти не можуть усунути загальну недостатність коштів на забезпечення її потреб у повному обсязі⁸. Загалом на сферу освіти Державним бюджетом у 2017р. спрямовано 3,6% ВВП (93,1 млрд. грн.)⁹. Доречно зауважити, що новий Закон “Про освіту” передбачає обов’язковий норматив фінансування освітньої сфери – не менше 7% ВВП¹⁰.

Положення Закону “Про освіту” щодо фактично єдиного аспекту, що безпосередньо стосується гуманітарної сфери, – запровадження державної мови як мови освітнього процесу в навчальних закладах – викликало неоднозначну реакцію як усередині країни, так і на міжнародному рівні¹¹. У частині змісту гуманітарних дисциплін, зокрема історії (яка є основою колективної національної пам’яті) МОН у співпраці та з ініціативи Українського інституту національної пам’яті (УІНП) у 2016/2017 навчальному році запровадило у 10-11 класах середніх шкіл нову програму з історії. Зокрема, виділено теми Української революції 1917-1921рр.; наступний період 1921-1939рр. отримав назву “Встановлення й утвердження радянського тоталітарного режиму”. Виокремлені та розширені також теми бою під Крутами, війни радянської Росії з Українською Народною Республікою, внеску українського народу в перемогу над нацизмом у Другій світовій війні включно з висвітленням участі українців у військових формуваннях держав Об’єднаних Націй. До курсу історії запроваджені такі терміни, як “радянська окупація”, “депортація” та ін., а також низка історичних постатей і персоналій українського визвольного руху.

МОН започаткувала також **реформування наукової сфери** на основі прийнятої у 2016р. нової редакції Закону “Про наукову і науково-технічну діяльність” та з урахуванням результатів Зовнішнього незалежного аудиту науково-інноваційної системи України, здійсненого європейськими експертами в рамках програми ЄС “Горизонт-2020”. Зокрема, започаткована державна атестація наукових установ України, розрахована на 2017-2020рр., у процесі розробки Дорожньої карти інтеграції України до європейського дослідницького простору (ERA-UA)¹². Створена Національна рада з питань розвитку науки і технологій¹³; завершуються підготовчі заходи зі створення Національного фонду досліджень – обидві інституції мають започаткувати діяльність у 2018р. Названі реформаторські документи і кроки стосуються переважно фундаментальних досліджень, наук, важливих з точки зору запровадження інноваційних технологій в національну економіку, питань їх фінансування тощо. Про гуманітарні науки йдеться лише побіжно. Видається, що вони залишаються предметом уваги переважно НАН України, яка має досить амбітний план досліджень у гуманітарній сфері. На цей час залишається також незрозумілим, чи узгоджуються визначені МОН напрями реформування з Концепцією розвитку НАН України на 2014-2023рр. як самоврядної організації¹⁴.

У **сфері політики національної пам’яті** головну роль відіграє наразі УІНП – хоча його увага зосереджена переважно на подіях лише ХХ ст. і завданнях декомунізації колективної історичної пам’яті та символічного простору України. На цей час переважно завершена декомунізація топонімів і пам’ятних знаків радянських часів. Поточні процеси декомунізації набули більш поміркованого та послідовного характеру. Так, замість руйнування пам’ятників запроваджується практика їх демонтажу з метою переміщення до музеїв монументальної пропаганди (музеїв тоталітаризму), які передбачається створити в Києві та областях країни¹⁵. Плануються також заходи з декомунізації назв українських юридичних осіб.

УІНП розробив проект Закону “Про державні та інші свята, пам’ятні дати і скорботні дні”. У цьому контексті позитивної оцінки заслуговують кроки, спрямовані на приєднання українського суспільства до відзначення світових і європейських пам’ятних та урочистих дат і святкувань: запровадження практики святкування Міжнародного дня праці (1 травня), відзначення Дня пам’яті і примирення (8 травня), можливість святкування Різдва за григоріанським календарем – 25 грудня.

За участі УІНП, низки громадських організацій, державних і комунальних закладів та установ культури, а також зарубіжних партнерів тривають підготовчі роботи до створення Національного меморіального комплексу Героїв Небесної Сотні – Музею Революції Гідності, який, утім, уже започаткував наукову та культурно-освітню діяльність: відбувається міжнародний конкурс архітектурних проєктів комплексу; збір та опис об’єктів та артефактів; у травні 2017р. схвалена Концепція комплексу і стратегія його розвитку. У різних містах країни відбуваються десятки заходів у рамках проєктів УІНП “Українська Друга світова: 1939-1945”, “Українська революція 1917-21” та ін. Тривають процеси створення Галузевого державного архіву УІНП.

У 2017р. не вдалося домогтися прийняття нової редакції Закону “Про реабілітацію жертв політичних репресій”, внесення змін до Закону “Про охорону культурної спадщини” з метою приведення його у відповідність до законів про декомунізацію. Не прийнятий також закон про засади національної політики пам’яті (проєкт розроблений УІНП ще у 2015р.). Доречно зауважити: якщо у плані дій Уряду на 2015р. реформи і заходи у сфері національної пам’яті виокремлювалися в особливий підрозділ, то у відповідних планах на 2016р. і 2017р. політика національної пам’яті окремо не згадується, отже – не є пріоритетом Уряду.

У **сфері етнополітики** у 2017р. Мінкультури передбачало в рамках “актуалізації нормативно-правової бази” розробити законопроекти “Про концепцію державної етнополітики України”,

⁸ Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Про стан та проблеми фінансування освіти і науки в Україні”” №2133 від 12 липня 2017р.

⁹ У 2016р. – 3,31% ВВП (75,1 млрд. грн.).

¹⁰ Протягом усього періоду незалежності України визначені законом показники фінансування освіти жодного разу не були виконані.

¹¹ Зокрема, йшлося про порушення Україною ст.14.3 Рамкової конвенції Ради Європи про захист і ст.8.1.с Європейської хартії регіональних мов або мов меншин.

¹² Наказ МОН “Про створення робочої групи з формування Дорожньої карти інтеграції України до Європейського дослідницького простору” №1273 від 11 вересня 2017р., <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/8069>.

¹³ Постанова КМУ “Про утворення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій” №226 від 5 квітня 2017р.

¹⁴ Концепція розвитку НАН України на 2014-2023рр. – <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-131225-187-1.pdf>.

¹⁵ 22 травня 2017р. оголошено офіційний старт проєкту створення Музею монументальної пропаганди СРСР у Києві; музей має розташовуватися в одному з павільйонів ВДНГ; відкриття планувалося на листопад.

“Про корінні народи України” та “Про національні меншини України”¹⁶.

Законопроект “Про права корінних народів України” вносився до Парламенту у 2014р., але був відкликаний¹⁷. На цей час у Парламенті зареєстрований лише законопроект про статус кримськотатарського народу в Україні, який має мало шансів на прийняття, оскільки врегульовує статус лише одного з корінних народів України¹⁸. Інформації про подання до Парламенту законопроектів, розробленого Мінкультури, немає. Так само немає інформації про новий закон або нову редакцію закону про національні меншини¹⁹.

Що стосується Концепції етнонаціональної політики в Україні, то відповідний законопроект, ініційований М.Джемилєвим, вносився до Парламенту у 2013р., але в листопаді 2014р. був відкликаний²⁰. Новий проект Концепції, станом на кінець 2017р., перебуває у процесі обговорення в межах Експертної ради з питань етнополітики Мінкультури²¹.

Безпосередньо стосується етнополітики і згадана вище “мовна” стаття Закону “Про освіту”, стосовно якої в Резолюції ПАРЕ висловлювалася стурбованість скороченням прав національних меншин в Україні, і яка стала предметом розгляду у Венеціанській комісії. Слід відзначити оперативне реагування України: наразі МОН опрацьовує Рекомендації Венеціанської комісії з метою їх урахування у подальшій нормотворчій роботі²².

У сфері державно-конфесійних відносин найбільш резонансною подією року стала спроба прийняття Парламентом законопроектів №4128 “Про внесення змін до Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації (щодо зміни релігійними громадами підлеглості)” та №4511 “Про особливий статус релігійних організацій, керівні центри яких знаходяться в державі, яка визнана Верховною Радою України державою-агресором”²³. Зазначена спроба викликала збурення серед прихильників Української православної церкви, а також чергову напруженість у її відносинах з Українською православною церквою Київського патріархату. Занепокоєння законопроектами висловили також представники інших конфесій. Наразі законопроекти не прийняті, проте й не відкликані з Парламенту.

Тим часом, у Мінкультури досі триває обговорення необхідності розробки і прийняття Концепції державно-конфесійних відносин в Україні, яка б мала визначити засади партнерської моделі зазначених відносин²⁴. При цьому як Департамент у справах релігій та національностей, так і Експертна рада з питань свободи совісті та діяльності релігійних організацій

Мінкультури не беруть до уваги проект *Концепції державно-конфесійних відносин в Україні*, розроблений ще у 2004р. за безпосередньої участі представників найбільших християнських конфесій і деномінацій України та підтриманий як Всеукраїнською радою церков і релігійних організацій, так і Комітетом з питань культури і духовності Парламенту VI скликання. Саме Рада церков і релігійних організацій України неодноразово зверталася до Президента, Парламенту, Уряду з пропозицією прийняти згадану Концепцію Законом України.

В інформаційній сфері увага Міністерства інформаційної політики (Мінінформполітики) зосереджена переважно на протидії російській пропаганді (зокрема, вживаються заходи вище зазначені стосовно російської культурно-інформаційної продукції), організації мовлення українських інформаційних джерел на тимчасово окупованих українських територіях, а також – на просуванні державної мови в культурно-інформаційний простір України. Так, у травні 2017р. прийнято Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо мови аудіовізуальних (електронних) засобів масової інформації”, який встановлює квоти застосування державної мови в телебаченні загальнонаціональних телеканалів – 75%, регіональних – 50% контенту, а також передбачає дублювання або озвучування всіх кіно- та телефільмів іноземного виробництва українською мовою. Доречно зауважити, що заходи мовного квотування контенту, з точки зору зміцнення позицій державної мови в культурно-інформаційному просторі, є досить успішними: так, після прийняття восени 2016р. всі загальнонаціональні, регіональні та місцеві радіостанції у 2017р. перевищували, зокрема квоту у 25% українських пісень в ефірі в середньому на 13%.

Особливими цільовими групами інформаційної політики є наразі внутрішньо переміщені особи (яких, за офіційними даними, налічується понад 1,7 млн. осіб), а також громадяни, які перебувають або в зоні АТО (“прифронтові території”), або на тимчасово окупованих РФ українських територіях (АР Крим, окремі райони Донецької і Луганської областей). Однак, лише наприкінці 2017р. Розпорядженням Уряду затверджена *Стратегія інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020р.*, реалізацію якої передбачено започаткувати у 2018р.²⁵ Слід зауважити, що цей документ не враховує положень попереднього проекту Стратегії інформаційної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб (2016р.), яка мала на меті “досягнення взаєморозуміння, соціальної консолідації та згуртованості” громадян України²⁶. Затверджена

¹⁶ Міністерство культури України: Культурна політика. Перезавантаження. – <http://mincult.kmu.gov.ua/document/245226501/minCultPresentation1.pdf>.

¹⁷ Законопроект №4501 від 20 березня 2014р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50327.

¹⁸ Законопроект №6315 від 7 квітня 2017р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61537.

¹⁹ Наразі чинним є Закон “Про національні меншини в Україні”, прийнятий ще в 1992р. (останні за часом зміни – 2012р.).

²⁰ Проект закону “Про Концепцію державної етнонаціональної політики України”, реєстр. №2560а від 5 липня 2013р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47852.

²¹ Проект Концепції розглянутий на третьому засіданні Експертної ради з питань етнополітики Міністерства культури 13 листопада 2017р., однак не рекомендований до оприлюднення і громадського обговорення.

²² Позиція МОН щодо опублікованого Висновку Венеціанської Комісії: Міністерство дякує за роботу Комісії та готове імплементувати рекомендації. – МОН, 11 грудня 2017р., <https://mon.gov.ua/ua/news/poziciya-mon-shodo-opublikovanogo-visnovku-venecijaskoyi-komisiyi-ministerstvo-dyakuye-za-robotu-komisiyi-ta-gotove-implementuvati-rekomendaciyi>.

²³ Відповідно: №4128 від 23 лютого 2016р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58255; №4511 від 3 жовтня 2016р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58849.

²⁴ Остання за часом пропозиція про створення робочої групи для розробки нової “Концепції відносин між державою та релігійними організаціями” та нової редакції Закону України “Про свободу совісті та релігійні організації” – 27 грудня 2017р. на відкритому засіданні Експертної ради з питань свободи совісті та діяльності релігійних організацій Мінкультури. Див.: http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245318761&cat_id=244913751.

²⁵ Розпорядження КМУ №909 від 15 листопада 2017р.

²⁶ Стратегія інформаційної інтеграції внутрішньо переміщених осіб, http://mip.gov.ua/files/documents/Com_strategy_IDPs_final_for_print.pdf.

Стратегія стосується переважно соціальних, а не гуманітарних аспектів життя внутрішньо переміщених осіб.

До Кабінету Міністрів подана також розроблена Мінінформполітики *Стратегія інформаційної інтеграції окремих територій на Сході України, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та територій, прилеглих до району проведення антитерористичної операції*²⁷. Станом на кінець 2017р., документ не затверджений²⁸. Триває обговорення та узгодження проекту документа, який мав би стати концептуальною основою усієї інформаційної політики, – Концепції національної інформаційної безпеки України (проект винесений на обговорення в червні 2015р.)²⁹. Чинним документом наразі є Доктрина інформаційної безпеки України, положення якої потребують конкретизації³⁰.

У сфері **молодіжної політики** одним з пріоритетних завдань, що безпосередньо стосується гуманітарної сфери, є національно-патріотичне виховання. Це завдання покладене на Міністерство молоді та спорту (Мінмолодьспорт), яке координує діяльність у цьому напрямі інших міністерств і відомств, а також обласних державних адміністрацій (ОДА)³¹.

Згідно зі Звітом Міністерства, впродовж трьох кварталів 2017р. у 22 областях України та Києві проведено 50 міжнародних і всеукраїнських заходів, якими охоплено близько 200 тис. осіб³². У частині нормативного забезпечення виховного процесу розроблено проект Концепції Державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання на 2017-2021рр.; План дій щодо реалізації Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2017-2020рр.; проект Плану заходів щодо національно-патріотичного виховання на 2018-2020рр.

Огляд конкретних національно-патріотичних заходів Міністерства свідчить, що більшість з них фокусується на військово-патріотичному вихованні. Так, ідеться переважно про Всеукраїнську дитячо-юнацьку військово-патріотичну гру “Сокіл” (“Джура”), спортивні, військово-спортивні та історичні заходи. Стверджується, що саме “всеукраїнська гра “Сокіл” (“Джура”) є базовою основою для організації комплексної системи національно-патріотичного виховання учнівської молоді в Україні”³³. У 2017р. запроваджені такі версії гри, як “Джура-Прикордонник” і “Джура-Десантник”; у 2018р. планується запровадження версії “Джура-Оборонець”, а також військово-спортивної патріотичної гри “Джура-Козацький гарт” для малокомплектних шкіл. У співпраці з МОН і Міністерством оборони виконуються заходи з допризовної підготовки і військово-патріотичного виховання молоді.

Поряд із зазначеними заходами, проводяться акції різного рівня (від міжнародних до рівня громади) з популяризації української мови, культури, народних традицій, з громадянської освіти, а також – відзначення пам’ятних дат, вшанування видатних діячів української культури, героїв визвольної боротьби, Революції Гідності та АТО.

Заходи гуманітарного спрямування Мінмолодьспорт реалізує також у рамках виконання Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2017-2019рр. та Порядку денного асоціації Україна-ЄС. Зокрема впродовж року в рамках курсу “Громадянська освіта” проведено близько 20 спеціалізованих тренінгів “Демократія участі” та “Толерантність та недискримінація”; сприйняттю українською молоддю європейських практик комунікації, толерантності сприяють численні молодіжні обміни, зокрема між Україною, Польщею, Литвою. Серед пріоритетів Міністерства на 2018р. – проекти, що сприятимуть діяльності “щодо визнання, підтримки та просування спільної історичної та культурної спадщини серед молоді”. Цей напрям є особливо важливим для України сьогодні.

Що стосується реформування молодіжної політики, то у 2017р. не був розглянутий Парламентом проект Закону “Про молодь”³⁴. 15 листопада 2017р. проведені Парламентські слухання “Формування та реалізація державної молодіжної політики в Україні в умовах децентралізації”. Йшлося, зокрема про перспективи створення в областях України Координаційних рад, завдання яких полягатиме у “здійсненні програм та заходів з формування національної ідентичності молодих людей”³⁵. Рекомендації Парламентських слухань на цей час не оприлюднені.

У контексті децентралізації молодіжної політики на рівні областей, районів та об’єднаних громад створені або створюються Координаційні ради з питань національно-патріотичного виховання³⁶, в т.ч. у всіх містах і районах Луганської області (крім тимчасово окупованих територій). Привертає увагу, що в області серед заходів національно-патріотичного спрямування є заходи з нагоди визволення міст від окупаційного режиму внаслідок агресії РФ (Северодонецька, Лисичанська, Рубіжного, Попасної).

Водночас, у Донецькій області, окремі райони якої також є тимчасово окупованими, а деякі є “прифронтовою зоною”, станом на жовтень 2017р., процес створення координаційних рад не завершений, а в кількох містах та в усіх об’єднаних громадах досі немає навіть консультативно-дорадчих органів з питань національно-патріотичного виховання³⁷. Отже, у 2018р. Донецькій області має бути надана підвищена увага та допомога з боку як Мінмолодьспорту, так і Уряду загалом.

²⁷ Стратегія інформаційної інтеграції окремих територій..., http://mip.gov.ua/files/pdf/strateg_ropsp_intsh.pdf.

²⁸ Не затверджена також *Стратегія інформаційної реінтеграції тимчасово окупованих територій Луганської і Донецької областей 2016-2020*, проект якої розроблений Робочою групою у складі представників державного і громадського секторів і винесений на громадське обговорення ще на початку 2016р. Одночасно був запропонований і План реалізації Стратегії. Див.: http://mip.gov.ua/files/pdf/strateg_ropsp_intsh.pdf.

²⁹ Проект Концепції інформаційної безпеки України, <http://mip.gov.ua/ru/documents/30.html>.

³⁰ Затверджена Указом Президента України №47 від 25 лютого 2017р.

³¹ План пріоритетних дій Уряду на 2017р. Затверджений Розпорядженням КМУ №275 від 3 квітня 2017р.

³² Звіт про виконання у 2017р. Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2016-2020рр., http://dsmsu.gov.ua/media/2017/10/13/19/Zvit_strategiya.pdf.

³³ Там само, с.25.

³⁴ Законопроект №3621 від 10 грудня 2015р. (у листопаді 2017р. внесений текст на заміну), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57368.

³⁵ Молодь і децентралізація: у Раді відбулися парламентські слухання. – Офіційний сайт Профспілки працівників освіти і науки України, 16 листопада 2017р., <https://pon.org.ua/novyny/5963-molod-decentralizatsiya-u-rad-vdbulisy-parlamentsk-sluhannya.html>.

³⁶ У т.ч. шляхом реорганізації консультативно-дорадчих органів з питань національно-патріотичного виховання при відповідних держадміністраціях.

³⁷ У Маріуполі і трьох районах – Слов’янському, Бахмутському, Ясинуватському. Див.: Звіт про виконання..., с.218-219.

ПРОГНОЗИ-2018

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

На українську владу та суспільство у 2018р. очікує серйозний тест на протидію зовнішнім і внутрішнім викликам та загрозам у сфері безпеки. Російська “гібридна” агресія залишається домінуючим зовнішнім фактором впливу на безпеку України. Водночас, джерела головних безпекових викликів і загроз, як і відповідей на них, слід шукати, насамперед, усередині України.

Зовнішнє безпекове середовище

Російсько-український конфлікт, який із самого початку вийшов за межі двосторонніх відносин, схоже, і надалі перебуватиме в епіцентрі глобального протистояння Росії із Заходом, насамперед із США. Статус де-факто учасника “західної коаліції”, з одного боку, зміцнює позиції України завдяки можливостям отримання різнопланової міжнародної підтримки. З іншого боку, свобода маневру офіційного Києва обмежена потребою узгодження важливих рішень з Європою та США, позиції яких не завжди збігаються. З боку західних партнерів накопичується низка претензій до держави Україна (боротьба з корупцією, реформи, виконання Мінських домовленостей), які можуть негативно вплинути на їх позицію стосовно підтримки.

Загроза реалізації намірів урегулювання глобального протистояння Росія-Захід за рахунок інтересів України виглядає менш реалістичною, ніж рік тому. У 2018р. очікується ряд подій (результати кримінального розслідування щодо трагедії рейсу МН17, посилення США фінансових санкцій проти РФ), які повинні суттєво послабити позиції прихильників повернення до “business as usual” з Росією і, можливо, сприятимуть консолідації неформальної міжнародної коаліції з протидії агресивній політиці Росії.

Дедалі ймовірнішим є пристосування усіх зацікавлених сторін до “нової нормальності” (тілючий конфлікт на Донбасі, перманентний переговорний процес, відтермінування на невизначений час “кримського питання”).

Російсько-український конфлікт

Перспективи досягнення політико-дипломатичного врегулювання конфлікту протягом 2018р. є примарними. Певний рівень стабілізації на Сході за останні 12 місяців дозволяє стверджувати про імовірність збереження цієї тенденції в найближчій перспективі. Масштабна ескалація бойових дій є менш імовірною та загрозливою, ніж рік тому, але таким сценарієм не слід зневажати повністю. Зміцнення військових спроможностей України буде не єдиним, але одним з головних факторів стримування.

Цілковито прогнозованою є загроза нарощування “невоєнних” форм агресії (пропаганда, кібератаки, диверсії) з використанням відпрацьованих технологій та найбільш уразливих місць України. Потенційними цілями таких атак будуть як військові об’єкти, так і об’єкти цивільної інфраструктури. Їх метою є

дестабілізація України (делегітимізація влади, підлив економіки, роздмухування сепаратистських рухів, стимулювання протестів соціально-економічного характеру) та створення негативного іміджу на зовнішньополітичній арені (спірні питання історії, національні меншини, звинувачення у нелегальній торгівлі зброєю). Особливої актуальності це набуває з огляду на очікуване посилення напруженості внутрішньополітичної ситуації, зумовлене перспективою президентських і парламентських виборів.

Перспектива повернення Донбасу у 2018р. – як не парадоксально – може стати найбільш серйозним безпековим викликом для України. Ухвалений 18 січня 2018р. Закон “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях”, на жаль, не дає переконливої відповіді на питання про способи де-окупації і готовність офіційного Києва до розв’язання комплексу проблем після неї (зруйнована інфраструктура, значні заміновані території, десятки тисяч одиниць нелегальної зброї, десятки тисяч місцевих бойовиків і російських найманців, масові порушення майнових прав юридичних і фізичних осіб тощо).

“Російська пастка” для України, закладена в політичній частині Мінських домовленостей, може спрацювати у 2018р. Команда з Кремля на більш-менш тривале припинення вогню, відведення важких озброєнь, звільнення українських заручників ОРДЛО призведе до посилення міжнародного тиску на Україну в частині виконання пп.5 (тотальна амністія), 8 (соціальні зобов’язання), 11 (конституційна реформа), а також необхідності переходу до прямого діалогу з “представителями цих районів”, як цього вимагають зазначені домовленості. А спроба їх реалізації владою, тим більше, в умовах наближення виборів, міститиме серйозну загрозу дестабілізації ситуації в країні.

Реформи сектору безпеки

Аналіз підсумків, тенденцій, факторів впливу на національну безпеку, станом на початок 2018р., дає підстави для обережного оптимізму в прогнозах. Наразі передчасно стверджувати про докорінні зміни в системі забезпечення національної безпеки, але є об’єктивні свідчення як певних результатів реформ у секторі безпеки, так і їх позитивних наслідків для безпеки країни.

Обсяг виділених МО коштів на 2018р. дає змогу покращити структуру оборонних витрат, що підвищує можливості з технічної модернізації і реформування Збройних Сил. Це сприятиме (за умов налагодження в МО та ГШ дієвого стратегічного менеджменту) більш ефективному виконанню завдань функціонування та реформування ЗСУ, а також раціональному використанню ресурсів.

Позитивним кроком є своєчасне затвердження Державного оборонного замовлення (ДОЗ) на 2018-2020рр. Пріоритетними напрямками ДОЗ у 2018р. є ракетна та бронетанкова техніка, засоби радіоелектронної боротьби, ППО, протиснайперської боротьби,

безпілотні авіаційні комплекси. Обсяги фінансування ДОЗ складають 21,3 млрд. грн., що на 37% більше, ніж у 2017р.¹

Найбільш важливими напрямками діяльності та реформування, що потребують уваги з боку органів влади, суспільства та міжнародних партнерів України у 2018р., будуть:

- **Оборона.** Більшість заходів реформування були заплановані з відтермінуванням конкретних результатів на 2018-2020рр. Так, Дорожня карта реформ МО передбачає виконання більше 100 цілей у 2018р., в т.ч. таких чутливих як призначення цивільних осіб на посади міністра, заступників міністра, державного секретаря та керівників структурних підрозділів апарату МО.
- **Спецслужби.** Крім планових заходів на 2018р. перенесено кілька надзвичайно важливих і чутливих зобов'язань, насамперед стосовно реформи СБУ. В Адміністрації Президента вже більше року очікує на схвалення Концепція реформування СБУ, до якого прикута увага міжнародних партнерів. Реформа СБУ є одним з яскравих індикаторів наявності/відсутності політичної волі, намагання підміни справжніх реформ їх імітацією.

Проблема реформи полягає, насамперед, у необхідності позбавлення СБУ правоохоронних функцій (розслідування економічних злочинів, досудове слідство, слідчі ізолятори), що є невласливими для спецслужб у демократичних країнах, і роблять її вразливою для спроб використання зацікавленими суб'єктами у власних політичних і бізнесових цілях.

- **Міністерство внутрішніх справ,** до структури якого належать не лише більшість ключових відомств сектору цивільної безпеки (зокрема, Національна поліція, Державна прикордонна служба України, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба), але й військове формування з правоохоронними функціями (Нацгвардія). МВС має демонструвати ефективність управління такою складною структурою, що на практиці має засвідчити доцільність концентрації такої кількості функцій і повноважень.

Ключові індикатори: ефективність правоохоронної діяльності, політична незаангажованість, рівень довіри населення. На одну з найбільш успішних реформ в Україні (створення Національної поліції) очікує випробовування на сталість і незворотність. Радикальні трансформації правоохоронних органів спричинили низку негативних наслідків, у т.ч. часткове зниження ефективності виконання ними повсякденних обов'язків з охорони громадського порядку та розслідування злочинів.

- **Цивільний демократичний контроль.** Відповідний Закон “Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави” (2003р.) потребує оновлення, насамперед, у напрямі посилення повноважень Парламенту у сфері розподілу бюджету, кадрових призначень, підзвітності

керівників силових відомств. У проєкті закону “Про засади національної безпеки”, нещодавно схваленому РНБО України, питання демократичного цивільного контролю пропонується внести як окремих розділ.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Російсько-український конфлікт

З огляду на попередню динаміку та сучасні тенденції слід констатувати, що головною зовнішньою загрозою для України залишатиметься російська агресія. Навряд чи слід очікувати позитивних зрушень щодо окупованого Криму, а ситуація на Донбасі, на фоні триваючих переговорів в ООН про миротворчу місію і попри зусилля Нормандської четвірки, залишатиметься, очевидно, у стані “тілючого” конфлікту з загрозою ескалації.

Можна припустити, що у відповідь на ухвалення Верховною Радою 18 січня 2018р. Закону “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях”, Росія вдасться до чергових демаршів – у т.ч. як у рамках переговорних механізмів (мінська група, “нормандський формат”, СЦКК), так і в міжнародних організаціях. Не можна виключати й прийняття російською стороною рішення про денонсацію “Великого” договору між Україною і РФ. Водночас, критичним фактором буде невизнання Україною (принаймні в Криму) виборів Президента РФ 18 березня 2018р. (аналогічне рішення було ухвалене українським Парламентом щодо виборів до Держдуми у 2016р.).

Конфронтація і відчуження між Києвом та Москвою поглиблюватиметься в усіх сферах: політико-дипломатичні відносини, економіка, енергетика, гуманітарна сфера тощо.

Тактика Кремля на українському напрямі зводиться до категоричної відмови розглядати тему Криму, утриманні ситуації на Донбасі в невизначеному стані, зосередженні засобів “гібридної” агресії на руйнуванні України зсередини. Головною загрозою є те, що в рік напередодні президентських і парламентських виборів в Україні, Росія вдасться до системних, цілеспрямованих і широкомасштабних заходів впливу на внутрішньополітичну ситуацію в Україні. Активна фаза цієї компанії очікується у II половині 2018р.

Головними напрямками нової “передвиборчої” фази російської експансії будуть:

- розхитування і дестабілізація внутрішньополітичної ситуації шляхом перманентних провокацій, диверсій, у т.ч. через мережу “агентів впливу”, підбурювання протестних і сепаратистських настроїв у регіонах. Здійснення масованих кібератак на центральні та регіональні органи влади, об'єкти інфраструктури, банківську, енергетичну системи, проведення активної антиукраїнської кампанії в соцмережах;
- політична, інформаційна, фінансова підтримка проросійських політичних сил, мас-медіа, громадських організацій, релігійних структур, окремих активістів тощо. Сприяння поширенню їх присутності в інформаційному просторі;

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.

- розгортання в українському медіа-просторі масованої (дез-) інформаційної кампанії для поширення серед жителів України “євроскептичних” та антизахідних настроїв, просування у громадську свідомість системи цінностей, сенсів, ідеології “*русского мира*” з метою дезорієнтації населення, дискредитації української влади, її зовнішньополітичного курсу, внутрішніх реформ.

Отже, слід прогнозувати різке посилення російської активності всередині України, що, з огляду на складну соціально-економічну ситуацію, низьку довіру до влади, наявність потужної “п’ятої колони” і вразливість національного інформаційного простору, становитиме серйозну загрозу для української державності.

Європейська інтеграція

На європейському напрямі не варто очікувати “проривів”. Динаміка відносин Києва і Брюсселя вирішальною мірою залежатиме від наступних факторів.

По-перше. ЄС зосередить основну увагу на імплементації Угоди про асоціацію. У 2018р. передбачається оприлюднення нового Порядку денного асоціації до 2020р., а також презентація Урядом України інструменту моніторингу виконання Угоди – т.зв. “Пульсу Угоди”. Навряд чи Брюссель влаштовуватимуть темпи і якість імплементації, продемонстровані українською владою у 2017р. Отже, саме від цього вирішальною мірою залежатимуть як атмосфера та ефективність контактів Україна-ЄС, так і перспективи реалізації євроінтеграційних планів українського керівництва.

По-друге. Визначальний фактор (який нині є критичним подразником у відносинах Києва і Брюсселя) – незадовільні результати впровадження реформ в антикорупційній сфері. Просування у цьому напрямі визначають результат складних перемовин з ЄС щодо нової програми фінансової допомоги Україні (попередній транш у €600 млн. було заблоковано внаслідок невиконання ряду умов).

Головним стимулом до виконання українською владою вимог ЄС у антикорупційній сфері є потенційна загроза “запуску” механізму призупинення безвізу. На наш погляд, втрата безвізу матиме фатальні наслідки для нинішньої влади, що спонукатиме її до виконання взятих зобов’язань.

Але офіційний Брюссель має усвідомлювати і те, що постійне використання цієї теми як засобу тиску може призвести до наростання євроскептицизму в українському суспільстві, дезорієнтації і розчарування громадян у євроінтеграції. З іншого боку, це стане стимулом активізації проросійських сил, прихильників євразійської інтеграції.

Отже, у 2018р. на європейському напрямі триватиме складний процес практичного виконання Києвом низки взятих на себе зобов’язань. Це буде рік більш критичного та вимогливого ставлення ЄС до реформ в Україні, причому, фактор російської агресії не буде універсальним поясненням і виправдуванням помилок і прорахунків української влади. Однак, неприйнятним для Києва є “занурення” у вирішення зазначених проблем і втрата позиції і ролі України в перспективних планах ЄС, який перебуває у стані складної трансформації.

Відносини з країнами світу і міжнародними структурами

Головними напрямками зовнішньої політики України залишатимуться європейська та євроатлантична інтеграція, поглиблення контактів з США, Канадою, Туреччиною, Японією, європейськими країнами-партнерами та державами - світовими лідерами (Китай).

Є підстави прогнозувати пролонгацію антиросійських санкцій провідними країнами світу, збереження політико-дипломатичної солідарності з Україною і фінансово-економічної підтримки. Проте, останнє безпосередньо залежатиме від стану українських реформ.

Імплементація у лютому 2018р. американського закону про антиросійські санкції зміцнюватиме спільний санкційний фронт Заходу, підвищуватиме міжнародну ціну російської агресії проти України. Водночас, поглиблення конфронтації Вашингтона та Москви зберігатиме актуальність теми України, об’єктивно сприятиме зміцненню і поширенню контактів Україна-США (у т.ч. у військовій сфері) і співробітництву в рамках НАТО.

З іншого боку, як зазначалося, 2018р. характеризуватиметься зростанням геополітичної турбулентності, активізацією існуючих і виникненням нових глобальних загроз і конфліктів. На цьому фоні теми Криму і Донбасу у світовому порядку денному можуть набувати периферійного, другорядного значення.

Водночас, серед частини політикуму західних країн спостерігатиметься тенденція до налагодження з Росією контактів, пом’якшення/скасування санкцій, відновлення “*business as usual*”. Тому одним з основних завдань зовнішньої політики України буде утримання цих питань у актуальному порядку денному світової спільноти, підтримання єдності західного санкційного фронту, з використанням для цього системи двосторонніх контактів і майданчиків міжнародних організацій.

Триватиме (повільно і з непрогнозованим результатом) переговорний процес щодо миротворчої місії на Донбасі в рамках РБ ООН, водночас є реальні шанси просування через 3-й комітет ГА ООН і наступне ухвалення на 73-й сесії Резолюції по Криму на підтримку України.

Для України 2018р. визначатиметься також протистоянням російському впливу у структурах ПАРЄ, ОБСЄ. Найбільш критична ситуація може виникнути в ПАРЄ. Існує загроза, що на черговій сесії у червні 2018р., за сприяння керівництва Асамблеї, може бути розглянуто рішення про зміни в регламенті, що відкриває можливість скасування санкцій з РФ і повернення до ПАРЄ російської делегації всупереч попереднім резолюціям, що засуджують російську агресію проти України.

Такий розвиток подій загрожуватиме руйнацією авторитету цієї організації, дискредитацією системи базових принципів і цінностей Ради Європи, розколом між країнами ЄС у питанні санкцій проти РФ, провокуванням подальшої експансії Кремля на європейському континенті і у світі.

2018 рік буде важким для української дипломатії з огляду на суперечливі геополітичні процеси і складну внутрішню ситуацію. Головними завданнями зовнішньої політики України будуть: захист національної державності, відсіч російської експансії, збереження міжнародної підтримки, забезпечення сприятливих зовнішніх умов для внутрішнього розвитку. Вирішальною умовою виконання цих завдань є ефективність дій української влади всередині країни.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Влада

Суспільно-політична ситуація в Україні та перебіг політичних процесів протягом 2018р. перебуватимуть під впливом трьох основних чинників:

- продовження російської агресії проти України та характеру розвитку ситуації в зоні конфлікту;
- динаміки соціально-економічної ситуації, рівня цін і тарифів, інфляційних процесів;
- наближення президентської і парламентської виборчих кампаній, перша з яких фактично розпочнеться².

Враховуючи прогнози щодо трендів 2018р. у різних сферах (збереження інтенсивності російської агресії на нинішньому рівні, з переносом акцентів на внутрішню ситуацію в Україні³; заморожування темпів економічного зростання та високий рівень інфляції, що обмежують можливості помітного покращання соціально-економічного становища більшості громадян; високий рівень недовіри суспільства до ключових державних інститутів та до політичної сфери в цілому), є підстави виокремити такі основні ризики і загрози:

- перехід внутрішньополітичної боротьби в більш гостру та безкомпромісну фазу, що значно збільшує загрозу дестабілізації ситуації і втрати керуваності ситуацією з боку державної влади;
- концентрація уваги провідних акторів (політичні сили, фінансово-промислові групи, регіональні еліти та ін.) на захисті своїх групових інтересів, поверненні втраченого впливу, що підвищує конфліктність у взаємодії між органами влади й може знизити дієздатність держави та її ключових інститутів, передусім – Парламенту та Уряду;
- подальше зниження авторитету діючої влади на тлі розгортання популістських кампаній, що ставить під загрозу активне просування реформ у всіх сферах;
- проблеми з практичною імплементацією вже започаткованих реформ (медичної, освітньої, пенсійної, реформи державної служби, фіскальної тощо) а подекуди – їх саботаж з боку різних груп, які втрачають традиційний вплив, що містить загрозу зриву цих реформ, підігрівання протестних настроїв у суспільстві і наростання негативу до України з боку міжнародних партнерів;
- перетворення антикорупційної реформи на засіб політичної боротьби, підвищення політизації діяльності органів, створених для боротьби з корупцією останніми роками (НАБУ, НАЗК, САП), що матиме наслідком посилення конфліктності у відносинах між ними та зниження ефективності боротьби з корупцією;

- залучення до політичної боротьби організацій громадянського суспільства, в т.ч. ветеранських і волонтерських організацій, що несе загрозу подальшого поглиблення дезорієнтації суспільства;

- дальше поширення застосування силових методів у політичній боротьбі, посилення впливу радикальних угруповань.

Розчарування значної частини суспільства в діях влади, впроваджуваних нею реформах разом з неспроможністю влади налагодити якісну комунікацію з суспільством, розробити та впровадити адекватну інформаційну політику, посилюють вразливість суспільства до різного роду інформаційних спецоперацій, інтенсивність яких очікувано зростатиме з наближенням виборів.

На діяльність усієї системи державної влади чинитиме значний тиск наростання розбіжностей між оцінками ситуації в Україні міжнародною спільнотою і баченням українських реалій всередині країни. Можливе погіршення ставлення міжнародних партнерів України до діючої влади, публічна підтримка ними політичних сил і громадських об'єднань, які виступають її критиками, сприятиме подальшому зниженню рівня підтримки провладних політичних сил. З одного боку, це може спонукати останніх до утримання від просування соціально-непопулярних реформ і ухилу в бік прийняття популістських рішень, а з іншого – стимулюватиме “реваншистську” частину опозиції до активного використання риторики “провалу європейського проекту України” і необхідності геополітичної переорієнтації країни.

У разі використання міжнародними партнерами “сильних” засобів впливу на владу, в т.ч. відмови від надання фінансової допомоги, а особливо – подальшого використання тези призупинення чи скасування безвізового режиму, можна очікувати негативної реакції суспільства, насамперед, спрямованої проти влади (не виключено – у формі радикального масового протесту), але також і наростання в суспільстві євроскептичних, ізоляціоністських, а в певних регіонах – і проросійських настроїв.

Водночас, європейська інтеграція України і просування реформ залишатиметься головною темою для більшості політичних сил, як у владі, так і серед опозиції, з огляду на те, що європейська соціально-економічна та політико-правова модель суспільного устрою залишається найбільш привабливою для більшості громадян України.

Владні інститути

Верховна Рада України

Хоча питання проведення дострокових виборів уже не розглядається провідними політичними силами як пріоритетне, з огляду на наближення термінів чергових виборів, повністю відкидати таку можливість

² Згідно з чинним законодавством України, Верховна Рада призначає чергові вибори Президента України не пізніше, ніж за 100 днів до дня виборів (остання неділя березня п'ятого року повноважень Президента, тобто, 31 березня 2019р.), а виборчий процес розпочинається за 90 днів до дня голосування. Тобто до 20 грудня 2018р. Верховна Рада має прийняти Постанову про призначення виборів Президента України.

³ Тут не розглядається варіант розвитку подій в разі масштабної ескалації бойових дій, хоча такий сценарій не є неможливим.

не можна. За певних умов, для ключових претендентів у президенти проведення дострокових парламентських виборів перед черговими президентськими може стати засобом підвищення їх шансів у боротьбі за президентський пост. При цьому, інтереси кандидатів від влади і від опозиції можуть збігатися.

Водночас, перешкодами для такого варіанту є необхідність швидкого прийняття рішення зацікавленими сторонами та його технологічна реалізація вже в I половині 2018р. Зважаючи на обмеженість часу та складність процедури, такий варіант має низьку ймовірність реалізації⁴. Таким чином, скоріше Верховна Рада працюватиме в нинішньому складі до кінця терміну повноважень.

Парламентська коаліція у нинішньому складі формально зберігатиметься. Однак, мірою наближення президентських виборів її дієздатність знижуватиметься. *По-перше*, на відносини між фракціями БПП і “Народний фронт” впливатимуть наявність/відсутність домовленостей у форматі “Стратегічної сімки/дев’ятки” про формат участі нинішньої влади у двох наступних виборчих кампаніях, а також позиція інших центрів впливу в обох фракціях. Не виключено, що певні частини депутатів з обох фракцій можуть переорієнтуватися на кандидатів у президенти з інших політичних сил. Проявів більшої автономії можна очікувати і від депутатів цих фракцій, обраних у мажоритарних округах. *По-друге*, може знизитися підтримка коаліційних фракцій внаслідок голосувань інших фракцій, які епізодично надають таку підтримку (насамперед, РПЛ) та депутатських груп.

Така ситуація робитиме процес досягнення домовленостей на підтримку законопроектів, ініційованих владою (Президентом, Урядом та фракціями коаліції), більш складним і тривалим, який вимагатиме від коаліції серйозних компромісів і поступок, чим користуватимуться некоаліційні фракції і групи.

Усі некоаліційні парламентські фракції мають у своєму складі ймовірних кандидатів у Президенти (фракція “Опозиційний блок” – навіть двох). Це накладатиме сильний відбиток на їх діяльність у Верховній Раді, зумовлюючи радикалізацію, посилення публічної критики на адресу влади, блокування законодавчих ініціатив, які матимуть “антисоціальний” характер (у т.ч. тих, на яких наполягатимуть міжнародні партнери України), внесенні власних законопроектів популістського характеру (в т.ч. апелюючи до “захисту українського народу” чи “національних інтересів”).

Можна також очікувати свідомого загострення опозицією ситуації навколо прийняття законопроектів, на яких акцентують увагу міжнародні партнери, особливо в політико-правовій сфері (Антикорупційний суд, Виборчий кодекс та ін.), під час вирішення кадрових питань (призначення Голови НБУ, членів ЦВК, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, затвердження кандидатури аудитора НАБУ тощо).

На наш погляд, координація дій у Парламенті між фракціями “проєвропейської” частини опозиції, а тим більше – з “Опозиційним блоком”, матиме переважно ситуативний, “точковий” характер. Стимулом для більш сталої взаємодії може стати загострення політичної ситуації, наміри (будь-якої сторони) заблокувати роботу Парламенту.

Зі змістовної точки зору політичними пріоритетами коаліції залишатимуться питання національної безпеки і оборони, прийняття законів, необхідних для виконання Угоди про асоціацію, та для продовження реформ, насамперед тих, на яких особливо наполягають міжнародні партнери України (Закон “Про Антикорупційний суд” та ін.). Скоріше за все, фракції “Батьківщина”, “Самопоміч” і РПЛ не зможуть повністю відмовитися від підтримки відповідних проектів під час голосування, аби не отримати звинувачення у відсутності патріотизму та не підтримці євроінтеграції України.

Фракція “Опозиційного блоку” буде позбавленою таких обмежень і вільно використовуватиме парламентську присутність у передвиборчих інтересах, позиціонуючись як “партія миру і відновлення добрих відносин з Росією”. Однак, наявність у складі фракції двох кандидатів у президенти та її поділ на групи, залежні від різних центрів впливу, не виключає того, що частина її депутатів може з певних питань голосувати разом з коаліцією.

Законодавчі ініціативи Президента та Уряду через зазначені вище причини проходитимуть через Парламент складніше, ніж минулого року. Загалом, варто очікувати зростання у Верховній Раді антипрезидентської риторики та ініціювання відповідних дій (наприклад, просування вимоги щодо прийняття закону про імпічмент).

Діяльність Уряду також буде сприйматися більш критично, розгляд питання про довіру Кабінету Міністрів теоретично може бути ініційованим (для цього потрібна підтримка 150 депутатів), але голосів для його відставки не вистачить (якщо тільки це не буде складовою міжфракційних домовленостей у разі варіанту проведення позачергових парламентських виборів). Розгляд Верховною Радою вже поданих заяв окремих міністрів про відставку, призначення їх наступників, а також здійснення інших можливих кадрових змін в Уряді, скоріше за все, відкладатиметься.

Спроби внесення Генеральним прокурором (або його заступником) подань на притягнення народних депутатів до відповідальності, з огляду на передвиборчий контекст, будуть інтерпретуватися (залежно від фракційної належності) тією чи іншою фракцією як політично вмотивовані. Подання на провладних депутатів, до того ж, активно використовуватиметься опозицією для звинувачення в корупції “влади в цілому”.

Пропозиції з удосконалення роботи Парламенту, напрацьовані місією Європейського Парламенту (місією Кокса) можуть реалізовуватися переважно в тій частині, яка не вимагатиме змін до законодавства і, тим більше, Конституції України.

⁴ Згідно з Конституцією, Президент України не може достроково припинити повноваження Верховної Ради в останні шість місяців свого терміну повноважень, тобто починаючи з 26 вересня 2018р.

Загалом, можна прогнозувати, що восьма сесія Верховної Ради (лютий-липень) з огляду на динаміку ситуації буде більш продуктивною, ніж дев'ята (з вересня 2018р.).

Президент України

Президент П.Порошенко вступає в останній рік своїх повноважень і, скоріше за все, братиме участь у наступних президентських виборах. Це впливатиме на зміст і характер його діяльності.

У 2018р. Президент залишатиметься ключовою політичною фігурою і намагатиметься зберегти свій вплив на прийняття державних рішень. До активів П.Порошенка як діючого Президента і як потенційного кандидата належать конституційні президентські повноваження і функція Верховного головнокомандувача ЗС України, можливості впливати на процес добору суддів, прямий і опосередкований вплив на силові структури, фактично підпорядковані Президенту голови місцевих держадміністрацій.

Політичною опорою діючого Президента залишається партія “БПП “Солідарність””, що має найбільшу парламентську фракцію (136 народних депутатів), і відтак – вплив на діяльність коаліції і Парламенту, вплив на Уряд через своїх міністрів, значне представництво в місцевих радах, у т.ч. в новоутворених ОТГ.

Водночас, позиції Президента значною мірою послаблені через суттєвий рівень недовіри суспільства (станом на кінець 2017р., йому повністю або скоріше не довіряли 78% громадян), репутаційні втрати, проблеми у відносинах з міжнародними партнерами. У політикумі та суспільстві активно поширюється думка про те, що Захід не бажає переобрання П.Порошенка на другий термін і визначається щодо підтримки іншого кандидата.

Протягом року Президент буде головним об'єктом різної міри об'єктивності критики з боку як зовнішніх (керівництво ЄС, країн “Великої сімки”, МВФ, Світовий банк та ін.), так і внутрішніх суб'єктів (політичні сили, різні групи інтересів, громадські організації, мас-медіа). Позиції П.Порошенка будуть вразливими через його неоднозначну кадрову політику, зв'язок з бізнесом, інформаційні атаки, інтенсивність яких лише наростатиме, слабку комунікацію з суспільством.

За таких умов наявних політичних та адміністративних ресурсів може виявитися недостатньо для впевненої позиції у виборчій кампанії. Крім того, конфігурації й домовленості стосовно подальших політичних кроків можуть бути різними, навіть в оточенні діючого Президента, а також у середовищі його політичних союзників і партнерів.

Зважаючи на перспективу виборів, головними пріоритетами Президента у 2018р. очевидно будуть зовнішньополітична діяльність, спрямована на досягнення хоча б відносного прогресу в розв'язанні конфлікту на Донбасі (зокрема, в питанні застосування миротворчих сил), та діяльність у сфері безпеки і оборони (посилення оборонних можливостей України, реформування ЗСУ). Можлива активізація уваги до теми вступу України до НАТО, не виключене ініціювання Всеукраїнського референдуму з питань вступу до НАТО та ЄС.

Можна очікувати більш активної участі Президента у процесах реалізації внутрішніх реформ та “ініціювання” певних рішень (через законодавчі пропозиції чи звернення до Уряду), які б мали позитивний суспільний ефект.

Президент триматиме в полі особливої уваги такі процеси, як судова реформа, включно із створенням Антикорупційного суду, а також реформа правоохоронної системи – з метою недопущення послаблення свого впливу у відповідних сферах.

Упродовж 2018р. Президент П.Порошенко може наразитися на такі ризики та загрози:

- зниження і можлива втрата підтримки міжнародної спільноти внаслідок зволікання розвитку антикорупційної реформи, перешкоджання діяльності антикорупційних органів (насамперед, НАБУ), загострення конфлікту з частиною громадянського суспільства, орієнтованого на західну підтримку;
- розбіжності в поглядах з частиною політичних партнерів, можлива відмова останніх від підтримки П.Порошенка та переорієнтація на інших кандидатів;
- неспроможність до реалізації політичних ініціатив (зовнішньо- та внутрішньополітичних), необхідних для досягнення конкурентних переваг на старті виборчої кампанії;
- спроба компенсувати негативне ставлення в суспільстві за рахунок адмінресурсу, використання силових засобів у боротьбі з конкурентами, що може мати наслідком масовий протестний рух.

Разом з тим, Президент може скористатися тим, що альтернативного порядку денного не зможе запропонувати жодна з опонуючих йому політичних та інших сил, а наявні у нього політичні ресурси дозволяють протягом 2018р. реалізувати суспільно значущі ініціативи, які можуть забезпечити кращі, ніж на початку року, стартові позиції для участі у виборчій кампанії.

Кабінет Міністрів України

Діяльність Уряду протягом 2018р. значною мірою залежатиме від стану відносин між Президентом і Верховною Радою, і в першу чергу – між Президентом і парламентською коаліцією. На діяльності Кабінету Міністрів позначатимуться протиріччя всередині пропрезидентської партії (зокрема, конфлікти навколо Міністра фінансів О.Данилюка), певні кадрові проблеми (навіть чи буде легко знайти “прохідні” кандидатури на посади міністрів аграрної промисловості та охорони здоров'я). З наближенням виборів варто очікувати масованих інформаційних атак як проти Уряду в цілому, так і проти окремих його представників, незалежно від реальних результатів роботи Кабінету Міністрів.

У цілому позиції Уряду як на початок сезону високої політичної турбулентності виглядають достатньо стабільними, хоча можливими є різні сценарії подальшого розвитку подій, з огляду на загострення політичної боротьби в країні і вразливість діючої парламентської коаліції. Зокрема, особливості передвиборчого

року залишають можливості як для посилення ролі Уряду як складової політичної команди влади і кандидата від неї (скоріше за все – діючого Президента), так і для спроб зробити Кабінет Міністрів відповідальним за незадовільні темпи реформ і добробут громадян, що також може бути елементом передвибірної тактики.

Упродовж 2018р. від Уряду буде важко очікувати суттєвих “реформаторських” проривів, хоча окремі рішення, напевно, будуть прийняті.

Як для Уряду в цілому, так і для Прем’єр-міністра В.Гройсмана буде надзвичайно важливим вміння продемонструвати певну самостійність у прийнятті принципово важливих рішень. Особливо це стосуватиметься процесів у енергетичній галузі, приватизації державних підприємств, діалогу з потенційними інвесторами. Водночас, ризики для Уряду зростатимуть, якщо Прем’єр-міністр з тих чи інших міркувань буде активно залучатися до полеміки з тих політичних питань (зокрема, конституційної реформи), де між представниками партій коаліції існують розбіжності.

Тематика соціально-економічної сфери в діяльності Уряду напередодні виборів набуде надзвичайно великого значення. У цих умовах значною буде загроза прийняття рішень у соціальній сфері під тиском політичних обставин (наприклад, підвищення мінімальних зарплат, пенсій, соціальних виплат) без їх належного забезпечення.

Під час загострення політичної боротьби підвищується ризик саботажу та зриву реформ у таких галузях, як освіта, охорона здоров’я, податкова система. Суттєві ризики міститиме пілотна реформа з впровадження директоратів у 10 міністерствах, оскільки тим самим закладається конфлікт між “старими” та “новими” держслужбовцями, з різними інтересами, мірами відповідальності, баченням ситуації.

Іншою суттєвою загрозою є прогнозоване блокування ряду урядових ініціатив у Верховній Раді (це стосується не лише опозиційних фракцій). Прогнозовано складним буде процес формування та ухвалення Закону “Про Державний бюджет на 2019р.”.

Навряд чи протягом року буде, принаймні, завершено підготовку до земельної реформи. Це питання є надзвичайно вразливим з політичного погляду, і шанси проведення цієї реформи напередодні виборів оцінюються як достатньо низькі.

Політичні партії

Головним чинником, що визначатиме режим функціонування партійної системи України і характер перебігу внутрішніх процесів, є наближення президентської та парламентської кампаній.

Протягом року триватимуть процеси перегрупування сил, визначення суб’єктами політики можливих конфігурацій участі у виборчих кампаніях і своєї ролі в період після виборів, а відтак і можливих планів подальшого політичного життя. Це прогнозовано посилюватиме процеси поляризації у партійній системі і в політичному житті суспільства в цілому.

Як зазначалося вище, за певних умов зберігається теоретична можливість позачергових виборів до Верховної Ради, що уможливило б руйнування існуючих і створення нових міжпартійних альянсів.

Навряд чи постане питання розширення чи навпаки, скорочення кількості партій - суб’єктів чинної партійної системи. Незважаючи на доволі успішні результати, які на перших виборах у об’єднаних територіальних громадах (ОТГ) протягом 2017р. демонстрували такі політичні сили, як Аграрна партія, “Наш край”, “УКРОП”, жодна з них поки не має достатнього потенціалу для впливу на ситуацію на загальнонаціональному рівні, на відміну від тих партій, що склали “постмайданну” партійну систему від 2014р.

Місцеві вибори за своїми характеристиками суттєво різняться від виборів Президента та виборів до Верховної Ради, тому всупереч численним заявам політиків, розглядатися як своєрідна репетиція президентських і парламентських виборів не можуть. Крім того, не можна не відзначити, що кожна з цих політичних сил має дефіцит впізнаваних лідерів, які б користувалися увагою суспільства.

З іншого боку, спроби деяких “впізнаваних” політиків (і не тільки) – потенційних кандидатів у президенти “розкрутити” до президентських виборів власні політичні проекти навряд чи будуть успішними.

Прогнозовано зросте суспільний запит на критику влади, ефективності впровадження нею реформ та соціального ефекту останніх. Натомість, публічна підтримка влади не поліпшуватиме електоральні позиції як окремих політиків, так і політичних сил. Тому і у провладному нині середовищі протягом року можна очікувати на відцентрові процеси, зростання внутрішньої конфліктності. Можна прогнозувати, що значне число народних депутатів, обраних у мажоритарних округах, ретельно прораховуватиме свої подальші політичні перспективи, і вже виходячи з цих розрахунків визначатиметься з тим, яку політичну силу їм буде вигідніше підтримати.

Подальші процеси в коаліції БПП “Солідарність” та “Народного фронту” значною мірою залежатимуть від того, яку лінію обере керівництво НФ. На цей час, сценарій об’єднання цих партій в єдину політичну силу до кінця 2018р. виглядає малоімовірним, водночас, коаліцію у Парламенті вони зберігатимуть, принаймні, в I половині 2018р.

Для таких партій, як “Батьківщина”, в умовах різкого падіння довіри суспільства до партій як до інституту представництва їх інтересів, буде надзвичайно важливим не допустити появи сильних суперників на тому електоральному полі, яке вона вважатиме “своїм”. З огляду на це, найгострішою буде конкурентна боротьба між “Батьківщиною” та РПЛ.

Крім того, в боротьбі за майбутню електоральну підтримку варто очікувати загострення конкуренції між “Батьківщиною” та іншими партіями, що репрезентують колишніх учасників Революції Гідності та орієнтуються насамперед на такі верстви суспільства, як люди дещо вищого рівня освіти, певного

соціального становища та майнового стану, проєвропейських поглядів тощо, а також між цими політичними силами.

У першу чергу, це стосується “Самопоміч” та “Громадянської позиції”, кожна з яких має власних потенційних кандидатів у президенти. Кожна з цих партій могла б стати “центром тяжіння” для критично налаштованого до існуючої влади проєвропейського електорату, в т.ч. претендентів на роль “нових політичних сил”. Обидві партії у 2017р. отримали неодноразовий досвід такого характеру, підтримуючи акції М.Саакашвілі. Водночас, “Громадянська позиція” раніше дистанціювалася від них, зберігаючи більшу автономність і потенційні перспективи для цієї ролі в майбутньому.

Крім того, в багатьох випадках гострих форм може набувати конкурентна боротьба між “Батьківщиною” та “Свободою”, “Свободою” та “Самопоміччю” у спробах цих політичних сил вийти за межі звичних для них електоральних ніш.

Не можна виключати можливості певного зближення у тактичних цілях між “Батьківщиною” та певними групами, представленими нині в “Опозиційному блоці” та партії “За життя”.

Праворадикальні партії (ВО “Свобода”, “Правий сектор”, “Національний корпус” та ін.) координуватимуть свої дії, проте, питання про спільну підтримку ними кандидата, висунутого з власного середовища, залишається відкритим.

Дії “Опозиційного блоку” та партії “За життя” залежатимуть від кількох факторів. З одного боку, їм необхідно враховувати, що звичне для них електоральне поле звузилося. Зважаючи на це, вони будуть змушені шукати обопільно прийнятні варіанти взаємодії. З іншого боку, стане більш виразним об’єктивний конфлікт між небажанням деяких представлених в “Опозиційному блоці” бізнес-груп загострювати відносини з владою і умовами передвиборної боротьби, які диктуватимуть лінію політичної поведінки.

Можна очікувати підвищення активності партій, які претендують на місце в лівій частині політичного спектра. Проте, у згаданому середовищі немає політичних лідерів, які були б конкурентними на президентських виборах, а частка прихильників лівих за назвами партій, за даними соціологічних досліджень, перебуває в межах соціологічної похибки.

Два відносно нові чинники мають потенціал суттєвого впливу на функціонування політичних партій.

По-перше, Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) поставлене в умови, коли вимушене демонструвати результати своєї роботи, а відтак, доходи і витрати партій будуть ретельно відслідковуватися.

По-друге, на початку 2018р. Конституційний Суд скасував т.зв. Закон “про партійну диктатуру”⁵, що змінює атмосферу відносин між партійним керівництвом та внесеними до виборчих списків політиками, і відкриває шлях до досягнення нових політичних домовленостей.

Можна очікувати намірів фінансово-промислових груп та інших груп впливу реанімувати свій колишній вплив на діяльність політичних партій та їх фракцій у Верховній Раді, що знизився останніми роками.

Громадянське суспільство

Громадянське суспільство в Україні продовжить свій розвиток в якості впливового учасника суспільно-політичних процесів. Разом з тим, ще певний час не буде можливості говорити про громадянське суспільство як про цілісний суспільний організм, заснований на бажанні громадян захистити свої права і реалізувати свої інтереси.

Різні групи громадських організацій продовжуватимуть діяльність у різних, практично не поєднаних між собою сегментах. Зокрема йдеться, з одного боку, про асоціації громадських організацій, утворені для просування реформ в Україні, а з іншого – про волонтерські організації, що допомагають Збройним Силам, вимушеним переселенцям, займаються соціальною підтримкою різних груп населення і при цьому не втручаються у державну політику.

Продовжиться тенденція до поглиблення розриву між громадськими організаціями та їх коаліціями, з одного боку, і власне суспільством – з іншого. Претендуючи на те, щоб говорити від імені суспільства, такі громадські організації у реальності не завжди представлятимуть його волю. Як і раніше, досить характерною буде ситуація, коли організації, що виступають від імені громадськості, апелюватимуть не до цієї громадськості (наприклад, з метою тиску на владу), а до зарубіжних суб’єктів – міжнародних організацій (органів ЄС), донорських інституцій тощо.

У передвиборчий період громадянське суспільство прогнозовано постане перед такими викликами і загрозам розвитку суспільства і держави.

- конфлікт між радикально налаштованою частиною громадянського суспільства і частиною, орієнтованою на поглиблення співпраці з державою в особі органів влади;
- пряме чи непряме залучення багатьох громадських організацій до політичного процесу на боці одного з його суб’єктів або зовнішніх сил.

У громадянському суспільстві продовжаться процеси фрагментації, посиляться конкуренція між його організаціями за доступ до ресурсів, вплив на процес формування і прийняття рішень та контролю за їх виконанням. Рівень впливу громадських організацій та їх підтримки суспільством залишатиметься на досить високому рівні.

⁵ Рішення Конституційного Суду України №3 від 21 грудня 2017р. у справі за конституційним поданням 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ч.9 ст.61, ч.3 ст. 105 Закону України “Про вибори народних депутатів України” від 17 листопада 2011р. зі змінами, п.3 розділу II “Прикінцеві та перехідні положення” Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про вибори народних депутатів України” щодо виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку партії у багатомандатному окрузі” від 16 лютого 2016р. (справа про виключення кандидатів у народні депутати України з виборчого списку політичної партії). – Сайт КСУ, http://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3-p_2017_0.pdf.

Разом з тим, уже за рік відчуватиметься брак змістовної комунікації громадських організацій з суспільством (як і в ситуації з державною владою) і необхідність вироблення ними нових підходів до реалізації суспільних інтересів. Так само гостро відчуватиметься необхідність переоцінки усталеного бачення, розробки нових стратегічних підходів і тактичних інструментів з боку міжнародної спільноти.

За таких умов зусилля міжнародних донорів з розвитку громадянського суспільства були б більш продуктивними, якщо вони сприяли б збільшенню можливостей НУО для стійкого розвитку та їх переорієнтації на пріоритетність внутрішніх джерел фінансування.

Інформаційний простір

Наближення виборчих кампаній разом із продовженням російської агресії проти України та посиленням її інформаційної складової вимагатимуть від державної влади зміцнення захисних заходів щодо обмеження російського впливу не лише через ЗМІ РФ, але й через окремі вітчизняні медіа.

Наприклад, уже наприкінці 2017р. - початку 2018р. робилися спроби через певні канали (зокрема, ZIK) поширювати в інформаційному просторі російські варіанти інтерпретації подій 2013-2014рр., через залучення відповідних спікерів (зокрема, А.Портнова та В.Медведчука). Можна очікувати, що частина опозиційних ФПГ, які є власниками телеканалів, будуть використовувати свої медіа-ресурси у виборчій кампанії. Враховуючи передвиборчий контекст, протидія російській інформаційній агресії в українському медіа-просторі може сприятися зарубіжними партнерами як наступ на свободу слова.

Українська влада повинна бути готова до таких інтерпретацій та працювати на випередження, використовуючи всі законні можливості для протидії застосуванню вітчизняних медіа в цілях, що суперечать національним інтересам (навіть якщо в окремих випадках доведеться йти проти думки профільних міжнародних організацій та їх філій в Україні).

Позитивним чинником у розвитку інформаційного простору могло б стати повноцінне функціонування Суспільного телебачення і мовлення, що, однак, гальмується як недостатнім його фінансуванням, так і фактичною монополізацією телевізійного та радіопростору кількома групами впливу, з відсутністю механізмів дотримання потрібних заходів інформаційної безпеки і достатнього усвідомлення необхідності цього з боку не лише влади, але й медіа-спільноти та громадянського суспільства. До того ж час для становлення Суспільного телебачення було втрачено, а в передвиборчий період досить важко сподіватися на те, що незалежний мовник зможе виробити достатні стандарти якості своїх програм і, тим більше, досягти довіри значної частини суспільства.

Проголошене на початку 2018р. утворення “Української телевізійної асоціації” з телевізійних каналів “112 Україна”, Прямий канал, “Сонце”, XSport, “Еспресо”, NewsOne, EU:Music та ATR, з можливим

приєднанням до неї Суспільного телебачення⁶, може так і залишитися декларацією намірів створити спільні правила роботи на телевізійному ринку, з огляду на те, що в цьому можуть бути не зацікавлені як власники найбільших медіа-холдингів, так і влада, особливо в період напередодні виборів.

Характер функціонування українського інформаційного простору не залишає сумнівів у тому, що мас-медіа, як національного, так і регіонального та місцевого рівня будуть активно використовуватися в політичній боротьбі на боці кожної з наявних політичних сил і груп інтересів.

Очікувано прогресуватиме тенденція до намагання провідних мас-медіа, зважаючи на політичні інтереси власників, використати свої програми, новини, матеріали, розважальні програми як засіб дискредитації влади, яку для них уособлює Президент П.Порошенко. Пряма та прихована політична реклама та антиреклама, різноспрямовані інформаційні атаки складатимуть значну частку змісту медіа-простору.

Реформування окремих сфер

Конституційна та судова реформи

У 2018р. мають бути здійснені всі конституційно визначені заходи, пов'язані з ініціативами скасування депутатської недоторканності: за час восьмої сесії Верховної Ради мають бути надані висновки Конституційним Судом щодо конституційності президентського та депутатського законопроектів. За абсолютної прогнозованості позитивного характеру висновків Конституційного Суду, своєчасному їх отриманню можуть завадити організаційні проблеми Конституційного Суду, про які йшлося вище.

Шанси на прийняття будь-якого варіанту законопроекту простою більшістю голосів на поточній сесії Парламенту є, при цьому вищою є імовірність прийняття президентського варіанту, який передбачає запровадження змін з 1 січня 2020р. (для нового скликання Верховної Ради). Остаточне схвалення законопроекту на наступній сесії двома третинами голосів також можливе, проте його імовірність є нижчою.

Більш масштабні ініціативи щодо конституційних змін (щодо перерозподілу повноважень між гілками влади), про які йшлося вище, мають дуже мало шансів на початок практичної реалізації упродовж року і, скоріше за все, будуть політичним елементом переговорного процесу з визначення передвиборчих конфігурацій. Однак, цілком реальними виглядають законодавчі ініціативи, спрямовані на приведення у відповідність до Конституції повноважень вищих інститутів влади, передусім Президента, які були розширені через прийняття “звичайних” законів. Водночас, такі ініціативи будуть сприйматися як елемент політичної боротьби, а тому навряд чи будуть на практиці реалізовані.

Процес розгляду і прийняття Закону “Про Вищий антикорупційний суд” буде складним. МВФ, Світовий банк і ЄС заявили українській владі, що ухвалення президентського законопроекту в його

⁶ Див.: Нішеві канали об'єдналися в “Українську телевізійну асоціацію”. – Інтернет-портал “Детектор медіа”, 18 січня 2018р., <http://detector.media/rinok/article/133847/2018-01-18-nishevi-kanali-obednalisya-v-ukrainsku-televiziynu-asotsiatsiyu>.

нинішній редакції означатиме порушення Києвом своїх зобов'язань перед міжнародними партнерами.

З іншого боку, безумовне виконання деяких вимог, зокрема, надання міжнародним організаціям і донорам, які підтримують антикорупційну реформу в Україні, вирішальної ролі в органі, який забезпечуватиме добір антикорупційних суддів, суперечитиме принципу суверенітету України, на недопущення чого звертала увагу і Венеціанська комісія. Це, крім всього, не відповідатиме конституційно та законодавчо визначеній процедурі добору кандидатів до українських судів.

Безумовно, проблемним питанням є критерії добору суддів у пропонованій редакції Президентського законопроекту, які можуть суттєво загальмувати процес створення суду.

Виникають сумніви стосовно прийнятності такої рекомендації Венеціанської комісії, в якій вона наполягає на “відповідності юрисдикції Вищого антикорупційного суду та апеляційної інстанції юрисдикції Національного антикорупційного бюро та спеціалізованої антикорупційної прокуратури”.

На думку експертів, юрисдикція Антикорупційного суду не може відповідати юрисдикції НАБУ і САП. **Судова юрисдикція – це компетенція органу судової влади здійснювати правосуддя у формі визначеного законом виду судочинства щодо відповідного кола правовідносин.** З іншого боку, **НАБУ і САП мають власну юрисдикцію, несумісну з юрисдикцією судового органу.** Якщо ж допустити реалізацію викладеної рекомендації Венеціанської комісії, то Антикорупційний суд має стати елементом системи правоохоронних органів зі специфічною юрисдикцією, і має виносити безумовно обвинувальні вироки з усіх справ, які надходять від НАБУ і САП. Така “правнича корпорація” не може утворюватися та існувати в межах, допустимих Конституцією і законом.

Зважаючи на високу ціну питання Закону “Про Антикорупційний суд” для України (загроза призупинення безвізового режиму), влада буде змушена забезпечити його прийняття. Водночас, процес може йти кількома шляхами. Варіант відхилення законопроекту є малоймовірним. Також малоймовірним є варіант прийняття Закону в редакції, запропонованій Президентом, без внесення до нього змін.

Іншим варіантом є організація серйозних фахових дискусій навколо змісту проекту, змісту вимог зарубіжних донорів, з приведенням передбачених ними заходів у відповідність до Конституції та існуючих засад функціонування судової системи. Цей варіант вимагатиме в разі його реалізації внесення змін до Закону “Про судоустрій і статус суддів” для створення правових засад формування і функціонування спеціалізованого Антикорупційного суду, які

не викликать сумнівів у їх відповідності конституційно-правовому фундаменту системи судової влади.

Ще одним варіантом є швидке внесення змін до президентського законопроекту, з безумовним врахуванням усіх вимог міжнародних партнерів. Підкоригований законопроект може бути швидко прийнятим, але в процесі його імплементації виникнуть серйозні правові і практичні проблеми.

У 2018р. набуває актуальності й гостроти питання підвищення інституційної спроможності адвокатури та її здатності належно реалізовувати конституційну функцію: представництво інтересів осіб у судовому процесі. Вже з початку цього року представництво винятково адвокатами буде здійснюватися в судах апеляційної інстанції. Багаторічні конфлікти в адвокатському середовищі, зокрема – в Національній асоціації адвокатів, серед її посадових осіб і навіть територіальних структур зумовлюють необхідність законодавчого врегулювання цієї сфери, щоб забезпечити належне виконання адвокатурою нового конституційного статусу.

Однак, законопроект “Про внесення змін до Закону України “Про адвокатуру та адвокатську діяльність” та інших пов’язаних законодавчих актів”, підготовлений в Раді з судової реформи, викликав негативну реакцію Ради адвокатів України з огляду на корупційні ризики та юридичну недосконалість. Це адвокатське об’єднання пропонує отримати на відповідний законопроект висновок Венеціанської комісії. Перспективи прийняття названого законопроекту у 2018р. є реальними.

У 2018р. можуть виникнути проблеми з доступністю правосуддя не лише у зв’язку з процесом “оптимізації” судової системи, але й через зростання ставок судового збору. Максимальна ставка судового збору за позов збільшилась, порівняно з попередньою, більше ніж у 2,5 рази, за апеляційну скаргу – в 3,5 рази, за касаційну скаргу – більше ніж у 4 рази. Таким чином, судова система ризикує перетворитися на засіб вирішення проблем переважно заможних осіб, враховуючи можливості представництва інтересів громадян у суді лише адвокатами.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізація

У 2018р. децентралізація залишатиметься одним з пріоритетних напрямів діяльності влади, про що свідчать як заяви керівництва Уряду⁷, так і збільшення бюджетних видатків на регіональний розвиток⁸.

Ймовірність прийняття у 2018р. проекту Закону “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” є незначною, у т.ч. з огляду на передвиборчий аспект. У 2018р. на розгляді Парламенту перебуватимуть низка законопроектів, прийняття яких може позитивно вплинути на забезпечення фінансової спроможності територіальних

⁷ Див.: Гройсман назвав децентралізацію влади одним із пріоритетів 2018 року. – День, 14 грудня 2017р., <https://day.kyiv.ua/uk/news/141217-groisman-nazvav-decentralizaciyu-vlady-odnymy-iz-priorytetiv-2018-roku>.

⁸ У Законі “Про Державний бюджет України на 2018р.” майже вдвічі збільшено обсяг коштів на реалізацію проектів регіонального розвитку в однойменному Державному фонді – з 3,5 млрд. грн. до 6 млрд. грн. Див.: Проект закону “Про Державний бюджет України на 2018р.”, реєстр. №7000 від 15 вересня 2017р. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551.

громад⁹. Очікує на остаточне затвердження проект Закону “Про службу в органах місцевого самоврядування”.

З огляду на прогноз розвитку економічної ситуації в країні на 2018р. та особливості Державного бюджету на 2018р., існують ризики того, що місцеві бюджети будуть не здатні забезпечити додаткове навантаження на них, зокрема, щодо надання пільг на житлово-комунальні послуги окремим категоріям громадян, фінансування закладів освіти та медицини тощо.

Реформа публічної адміністрації та електронне врядування

Зміни у сфері державного управління, які відбулися у 2017р., мають отримати розвиток. Укрупнення і посилення структурних підрозділів міністерств, які були створені у вигляді директоратів, зможе повністю утвердитися, якщо буде доповнене реорганізацією існуючих на сьогодні департаментів у типові для всіх міністерств та інших центральних органів виконавчої влади секретаріати.

Процес оптимізації структури урядових органів центрального рівня, їх апаратів, функцій та чисельності державних службовців, передбачені Програмою діяльності Уряду¹⁰, матиме у 2018р. основним викликом можливі конфліктні ситуації всередині цих органів¹¹.

У 2018р. потребують прийняття проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обробки інформації в системах хмарних обчислень”, а також проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту авторського права і суміжних прав у мережі Інтернет”.

У невирішеному вигляді у 2018р. перейшла також і проблема оновлення законодавства про регулювання ринку телекомунікаційних послуг. З політичних причин заблокованим виявився розгляд нових законопроектів, що відповідали б сучасним викликам інформаційної безпеки України в умовах “гібридної” війни з Росією, а також були синхронізовані з вимогами Угоди про асоціацію з ЄС. Визначений Президентом як невідкладний проект Закону “Про електронні комунікації” (реєстр. №3549-1 від 11 грудня 2015р.), який надає главі держави контроль над національним регулятором ринку телекомунікаційних послуг, залишається предметом політичної дискусії.

У 2018р. продовжиться урядова та парламентська робота над нормативно-правовою базою електронного врядування, а також кампанії громадських організацій з підтримки відкритості держави. Водночас, якщо формування інституційних основ сучасного інформаційного суспільства в Україні є об’єктивно необхідним, то надмірна відкритість органів влади центрального рівня може шкодити національним інтересам.

Реформа виборчого законодавства та партійних фінансів

Можливості для прийняття Верховною Радою Виборчого кодексу у 2018р. існують. Сприятливим чинником для цього є зобов’язання української влади та позиція міжнародних партнерів України. Водночас, вирішальне значення матиме позиція фракцій коаліції, насамперед БПП, до складу якої належить найбільше число депутатів-мажоритарників.

Ця позиція визначатиметься залежно від обраної конфігурації участі провладних політичних сил у наступних виборчих кампаніях, динаміки їх підтримки та інших дотичних факторів. Тому не менш імовірним виглядає і варіант збереження існуючого виборчого закону. Вирішення проблеми складу ЦВК протягом року має відбутися, оскільки цей чинник впливає на легітимність результатів майбутніх виборів.

У 2018р. продовжиться удосконалення механізму громадського контролю за фінансуванням політичних партій. Зокрема, буде запроваджено звітність центральних, регіональних і місцевих партійних організацій за новою формою, в якій усі відомості формуватимуться як зведені відомості єдиного суб’єкта звітування про рух і залишок коштів на рахунках і міститиме одну консолідовану таблицю загальних показників. Проект нової форми, представлений на круглому столі 12 грудня 2017р., розроблено Департаментом з питань запобігання політичній корупції разом з експертами Міжнародної фундації виборчих систем (IFES)¹².

У питанні подальшого розвитку реформи партійних фінансів необхідно законом визначити чіткий перелік напрямів партійної активності, які можуть фінансуватися за рахунок бюджетних коштів. На черзі також удосконалення регламентації законодавчих положень щодо політичної реклами (у виборчий і невиборчий час) та лімітування внесків до виборчих фондів політичних партій та витрат з них, які б стосувалися усіх типів виборів.

⁹ Зокрема, проект Закону “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності дрібних фермерських господарств і деконцентрації повноважень у сфері земельних відносин” (реєстр. №7363 від 6 грудня 2017р.), проект Закону “Про внесення змін до статей 14 та 168 Податкового кодексу України щодо зарахування податку з доходів фізичних осіб по місцю знаходження виробничих підрозділів” (реєстр. №7149 від 29 вересня 2017р.) та ін.

¹⁰ Програма діяльності Кабінету Міністрів України затверджена Постановою Верховної Ради України №1099 від 14 квітня 2016р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.

¹¹ Нас готовят как внутреннюю оппозицию старой министерской системе, – руководитель директората Минэнергоуля Федотов. – Цензор.нет, 16 січня 2018р., https://censor.net.ua/news/3044743/nas_gotovyat_kak_vnutrennyuyu_oppozitsiyu_staroyi_ministerskoyi_sisteme_rukovoditel_direktorata_minenergoulya.

¹² НАЗК запропонувало проект нової форми Звіту для політичних партій. – НАЗК, 12 грудня 2017р., <https://nazk.gov.ua/news/nazk-zaproponovalo-proekt-novoyi-formy-zvitu-dlya-politychnykh-partiy>.

ЕКОНОМІКА

Головні виклики для економіки України в передвиборчому 2018р. будуть пов'язані з недопущенням політизації економічних рішень, протидією очікуваному зростанню популістського тиску, посиленням відповідальності влади за ініційовані інституційні зміни. Частина ризиків пов'язані зі здійсненням реформ у пенсійній системі, охороні здоров'я та освіті, їх забезпеченням фінансовими ресурсами. Увага та підтримка бізнесу на внутрішніх і міжнародних ринках має стати домінуючим принципом економічної політики.

Макроекономічні перспективи. Зважаючи на економічні процеси та тенденції останніх років, ми дотримуємося досить консервативного сценарію розвитку країни у 2018р. Попри урядові декларації, **економічні зміни носитимуть обережний і обмежений характер** – за таких умов зростання реального ВВП (за нашими оцінками) **складе 2,5%** (що менше показника, затвердженого у Бюджеті-2018).

Утім, **номінальні показники** (ВВП, бюджетних надходжень і видатків, зарплат і доходів) **зможуть бути забезпечені** за рахунок інфляційної складової. Зростання індексу споживчих цін (ICP) складе близько 12% (проти 9% у Бюджеті-2018). Головними інфляційними чинниками стануть девальваційні дисбаланси та подорожчання житлово-комунальних послуг¹³. Ключові **напрями реформ у виробничих сферах** мають спрямовуватися на розвиток малого і середнього бізнесу (в т.ч. фермерського господарства), відновлення приватизації, збалансованість бюджету, підтримку експорту тощо. Однак, досягнення значимих результатів у 2018р. видається сумнівним.

Так, Уряд схвалив **Стратегію розвитку малого і середнього підприємництва** на період до 2020р.¹⁴ Однак, поки Стратегія не забезпечена законодавчо, не встановлені належні механізми її реалізації (на державному та регіональному рівнях), що робить невідомими тенденції у розвитку малого і середнього бізнесу.

Поряд з цим, реформи в аграрному секторі можуть виявитися більш результативними. Так, Уряд затвердив Концепцію розвитку фермерських господарств на 2018-2020рр.¹⁵, в якій зафіксував низку заходів, спрямованих на посилення ролі фермерських господарств і сільськогосподарської кооперації в АПК. Зокрема, у 2018р. з Держбюджету фермерам буде надано 1 млрд. грн. у форматі здешевлення ставок за кредитами, залученими на інвестпроекти і на співфінансування реалізованих кооперативами проектів¹⁶. Ще 6,3 млрд. грн. агровиробники отримають як компенсацію втрат від скасування спецрежиму.

Значимою має стати всеукраїнська нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення, яка буде забезпечена за рахунок коштів Держбюджету-2018, що стане вагомим чинником земельної реформи¹⁷.

Зростаючі обсяги експорту та розширення структури агропродукції вимагають сучасної системи транспортування і зберігання, що й визначає необхідність інвестицій в проекти інфраструктури та логістики.

Інвестиційна та приватизаційна складові. Структура ВВП у 2018р. не зазнає змін – частка споживання сягатиме 83-85%, а нагромадження основного капіталу не перевищить 15-16%, що й надалі, з одного боку, залишатиме країну у стані “інвестиційного провалля”, з іншого – підтримуватиме **статус низької інвестиційної привабливості**. Тому міжнародні рейтинги України, якщо й покращаться, то лише незначним чином¹⁸.

Серед важливих стимулів інвестицій є ухвалення нового Закону “Про концесії”¹⁹, спрямованого на залучення інвестицій у масштабні інфраструктурні проекти. Насамперед, це стосуватиметься проектів, пов'язаних з включенням України до Нового шовкового шляху, а також *Via Carpatia*, завдяки яким країна має стати частиною транспортної інфраструктури ЄС.

Подібні масштабні проекти вимагатимуть посилення дерегуляційних процесів. Однак, поки таке посилення у передвиборчому році **видається сумнівним**. Так, **політичне втручання у корпоративне управління** (державними підприємствами) навряд чи посприятиме. Водночас, управління державною власністю залишатиметься розпорошеним між різними міністерствами і державними органами.

Можна очікувати поновлення політичних дискусій про індустриальні парки. Хоча відповідні законопроекти були ухвалені в першому читанні ще наприкінці 2016р., однак пошук джерел економічного та інвестиційного стимулювання у передвиборчий рік може набути популістичного характеру (безконтрольного формування пільгових режимів діяльності).

Приватизаційні провали попередніх років **формують високі ризики** для приватизації. У 2018р. ситуація навіть погіршується. Якщо попередніми роками приватизаційні надходження до бюджетів оцінювались у 17 млрд. грн. (а фактично надходила лише мізерна частка²⁰), то у Бюджеті-2018 вже очікується 22,5 млрд. грн. надходжень. Значною мірою вказані провали зумовлені домінуванням олігархічних інтересів, які суперечать логіці розвитку конкурентних середовищ і формуванню реалістичних вартостей.

¹³ Так, Міністерство економічного розвитку і торгівлі вже анонсувало збільшення вартості електроенергії для споживачів принаймні на 20%. Є підстави стверджувати, що опалення та вартість гарячої води автоматично зростуть приблизно на такий же показник. – Вартість електроенергії в Україні в 2018 році, <http://2018.pp.ua/novini-2018/>.

¹⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів №504 від 24 травня 2017р.

¹⁵ Розпорядження Кабінету Міністрів №664 від 13 вересня 2017р.

¹⁶ Див.: Кравченко В. Підсумки агропрому – 2017: укрупнення, преференції в переробці, ставка на дрібних гравців. – Mind, 28 грудня 2017р., <https://mind.ua/publications>.

¹⁷ ... яка, втім, не зможе відбутися раніше 2020р.

¹⁸ За збереження зовнішньоторгових позицій і макроекономічної стійкості країна зможе підвищити рейтингові оцінки від S&P чи Fitch з нинішніх В- до В.

¹⁹ ...презентованого у вересні 2017р., розробленого Мінекономрозвитку разом з ЄБРР та міжнародними консультантами.

²⁰ Нагадаємо, для Одеського припортового заводу стартова ціна була знижена втричі, порівняно з першим конкурсом, проте, зацікавленого інвестора так і не знайшлося.

Державні фінанси. У 2018р. немає підстав очікувати дотримання бюджетних цілей, задекларованих у Бюджетній резолюції, насамперед у частині зниження податкового тиску, а також результативності та ефективності видатків. У передвиборчому році послабнуть стимули дотримання правил консолідації бюджету, а тому запланований дефіцит державних фінансів у 2,46% ВВП (81,8 млрд. грн.) буде перевищено²¹.

Для влади **найвагомішим є забезпечення заробітних плат, пенсій та трансфертів підприємствам і домогосподарствам**²². Тому, *по-перше*, державні ресурси для інвестицій та інфраструктурних проєктів залишатимуться низькими, *по-друге* – статті бюджетних доходів і видатків неодноразово коригуватимуться, що, з *одного боку*, означатиме нестабільність податкової системи, з *іншого* – створюватиме ілюзію низьких фінансових дефіцитів.

Анонсовані декларації про подальше **підвищення соціальних стандартів**²³ (розділ “Соціальна сфера”) призведуть до **зниження продуктивності** і зменшення надходжень від податку на прибуток, яке не зможе бути компенсоване за рахунок підвищення податків та акцизів на сигарети, алкогольні та слабоалкогольні напої. Дискутована заміна податку на прибуток податком на виведений капітал, зважаючи на довготривалість процедур податкових змін, у 2018р. не відбудеться.

У якості позитивних очікувань слід зазначити, що **фінансова децентралізація продовжуватиметься**. Згідно з Бюджетом-2018 місцеві доходи перевищать 253 млрд. грн. (на 22,3% більше, ніж у 2016р.), а загалом ресурси місцевих бюджетів збільшаться на 15,1% – до 556 млрд. грн. Це дійсно зможе посилити спроможність реалізації місцевими бюджетами розширених повноважень для розвитку регіонів як у соціальній, так і інфраструктурній сферах.

Зовнішньоекономічна сфера. Економіка країни продовжує залишатися низькоконкурентною і поки не дає підстав сподіватися на стійке розширення експорту, в т.ч. внаслідок незадовільного забезпечення транспортом.

Тенденції до впровадження протекціоністських заходів будуть характерні і для 2018р. Однак, на наше переконання, Уряду вдасться продовжити зовнішньоекономічну лібералізацію – зокрема, подальше поширення договорів стосовно зон вільної торгівлі (насамперед, з Ізраїлем, Туреччиною) сприятиме виходу вітчизняного бізнесу на перспективні ринки.

Навіть можливе **утримання дефіциту зовнішньої торгівлі товарами** не повинно ставати на заваді лібералізації. *По-перше*, вказаний дефіцит уже вдається частково компенсувати **розширенням експорту**

послуг (насамперед, транспортних, логістичних, інформаційних), що й у подальшому зможе **суттєво посилити позиції** у платіжному балансі. *По-друге*, відкритість країни є вагомим чинником її залучення до сучасних ланцюгів створення доданої вартості. *По-третє*, таке залучення є вагомим фактором зростання продуктивності, а з тим – посилення конкурентних позицій національних виробників і припливу прямих інвестицій.

За нашими оцінками, хоча дефіцит торгівлі товарами зросте до \$9 млрд., дефіцит рахунку поточних операцій складатиме \$4,5-5,0 млрд., а обсяг припливу ПІІ зможе досягти \$3,0-3,5 млрд., що й вказує на потреби відносно невеликих додаткових валютних ресурсів для макроекономічного збалансування.

Монетарна політика. Хоча останніми роками НБУ проводив жорстку політику, однак у 2018р. він буде змушений відмовитися від надмірного слідування “інфляційному таргетуванню” і вдатися до монетарного розширення (хоча й слабкого). Це дозволить дещо знизити вартість кредитів і фінансових ресурсів в економіці та сприятиме стабілізаційним процесам.

Стосовно впливу валютної динаміки, є підстави очікувати на поступове зменшення волатильності курсу і його заспокоєння (на рівні 29 грн./\$1²⁴) восени 2018р., що, як не дивно, пов’язане саме з виборчими процесами і припливом під них зовнішніх ресурсів.

У I кв. буде нарешті призначено Голову НБУ, що стане вагомим стабілізаційним чинником. Важливими стануть заходи, спрямовані на зміцнення банківської системи. Насамперед, це стосується реалізації Закону про єдиний кредитний реєстр²⁵, що стане першим кроком у розв’язанні завдання проблемних (токсичних) активів. Іншим важливим кроком стане введення в дію Закону про Експортно-кредитне агентство²⁶, яке мало запрацювати ще у 2017р., а також створення процедур роботи вказаного агентства спільно з Ексімбанком для просування технологічного українського експорту.

У частині оздоровлення банківської системи вагомим стане запровадження НБУ системи щорічної оцінки стійкості банків. Це дозволить виявляти не лише поточні, але й середньострокові ризики банків, що надасть можливість сформувати належний капітал і резерви.

Боргові позиції. Хоча Україна шляхом реструктуризації зменшила боргове навантаження на найближчі два роки, проте у 2018р. потребуватиме додаткових валютних ресурсів, обсягом \$3-4 млрд. Цей обсяг не є шоковим, якщо країна демонструватиме позитивну економічну динаміку і не допустить зростання популізму.

²¹ Левова частка дефіциту буде профінансована НБУ, який у 2018р. повинен перерахувати до державного бюджету 50,5 млрд. грн. прибутку за минулий рік.

²² ... темп нарощування яких перевищуватимуть темпи номінального зростання економіки, що також унеможливилюватиме посилення інвестиційної складової, а з тим – і економічного зростання загалом.

²³ Мінімальна зарплата з 1 січня 2018р. – 3 723 грн./міс. (у грудні 2017р. – 3 200 грн./міс.). За результатами економіки, у I кв. розглядатиметься можливість підвищення розміру мінімальної заробітної плати до 4 200 грн./міс.

²⁴ У Бюджеті-2018 середньорічний курс складає 29,3 грн./\$1.

²⁵ Проект закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо створення та ведення Кредитного реєстру Національного банку України та вдосконалення процесів управління кредитними ризиками банків” прийнято за основу 16 листопада 2017р.

²⁶ Закон “Про забезпечення масштабної експансії експорту товарів (робіт, послуг) українського походження шляхом страхування, гарантування та здешевлення кредитування експорту”.

Для 2018р. високі ризики пов'язані з рішеннями міжнародних судів стосовно виплати боргів Росії. Насамперед, йдеться про виплати “Газпрому” (за раніше поставлений газ) і “борг Януковича”, який Росія має намір переуступити іншій країні. Однак, видається, виплати “Газпрому” потребують повних арбітражних рішень (очікуються навесні). Загалом, боргові виплати Росії, вірогідно, ще не будуть реалізовані у 2018р.

Для економіки України 2018р. **не стане переломним. У цьому році важливо** не допустити зростання популізму та політизації економічних рішень. За таких умов **існуватиме можливість** для зміцнення базису економічного середовища, посилення економічної спроможності населення і бізнесу.

Економічний розвиток. Перспективи і пріоритети

Ключовим завданням України у сфері економічного розвитку у 2018р. має стати створення умов для *кардинального прискорення структурних економічних перетворень на інноваційній основі*. Це є абсолютним імперативом в умовах, коли світова економіка вступила в період кардинальних трансформацій, зумовлених як новою хвилею технологічних інновацій, так і розвитком можливостей людини, та спрямованих на становлення нового технологічного та соціально-економічного укладів життєдіяльності людства.

Технологічний компонент зазначених глобальних змін нині характеризується як *Четверта промислова революція*, яка має кардинально змінити обличчя світової економіки, способи організації бізнесу, пріоритети та методи макроекономічного регулювання та забезпечення економічного зростання й розвитку.

Україна в цьому контексті повинна взяти на озброєння політику подолання істотних структурних деформацій економіки та зупинення тенденції до структурного спрощення, яке спричиняє консервацію її економічної відсталості та низького рівня міжнародної конкурентоспроможності, закріплює периферійний статус національної економіки в рамках світового господарства.

Нова модель економічного зростання має бути у своїй основі моделлю сталого економічного розвитку, яка б була дружньою для довкілля та запобігала б шкідливим змінам клімату.

Долучення України до провідних трендів економічного розвитку вимагає формування *стратегічно орієнтованої* національної економічної політики, яка базувалась б на поширенні *“культури довгостроковості”* серед управлінців на державному та корпоративному рівнях.

Її ключовими принципами мають стати:

- стимулювання попиту на інноваційні продукти та відповідні зміни у споживчих перевагах;
- диверсифікація і зміни у структурі форм капіталу з наданням пріоритету таким його формам, як людський (гуманітарний) та інтелектуальний капітал, перетворення фактору довіри на ключовий економічний актив;
- опора на власні культурні основи розвитку;
- безпека розвитку.

Стратегічно орієнтована інноваційна політика повинна використовувати широкий арсенал інструментів сприяння інноваціям, спрямованих на зниження рівня невизначеності під час здійснення інноваційних

процесів, створення прозорих інституційних рамок для консультацій влади і бізнесу, а також представників громадянського суспільства в питаннях розробки та реалізації стратегії соціально-економічного розвитку та адаптації новітніх технологій.

Необхідно впровадити прозорі механізми *підтримки пріоритетних досліджень і розробок, адаптації відповідних новітніх технологій*, у т.ч. з використанням національних, регіональних або місцевих фондів технологічного розвитку. Не менш важливим завданням є впровадження пільгових механізмів кредитування для економічної діяльності, пов'язаної з підвищенням ризиком, надання податкових пільг для розвитку пріоритетних наукоємних галузей.

З іншого боку, економічна політика держави має *стимулювати попит на інноваційні продукти*, в т.ч. за рахунок використання спеціальних кредитних механізмів, надання на тимчасовій основі цінних дотацій та компенсацій для закупівлі новітнього обладнання та послуг, а також комплексних державних послуг спеціалізованими інститутами сприяння поширенню новітніх технологій.

Реалізація в Україні стратегічно орієнтованої інноваційної політики може бути забезпечена винятково в рамках кардинального перегляду параметрів інвестиційної політики – насамперед щодо *підвищення частки капіталоутворення у ВВП у середньостроковій перспективі, як мінімум, до 30%*.

При цьому необхідна зміна пріоритетів – перенаправлення коштів з гіпертрофованого інвестування до сфери нерухомості – в інвестиції в новітні машини, обладнання та виробничі процеси. Водночас, доцільно розробити та впровадити *далекосяжні заходи (програми) з масового навчання новітнім спеціальностям*, які будуть затребувані в рамках Четвертої промислової революції.

Особливості макроекономічного прогнозу 2019-2020рр.

За нашими спостереженнями та оцінками, владі найближчими роками **не вдасться започаткувати та утримати високий рівень економічного зростання** – реальний ВВП зростатиме помітно нижчими темпами, ніж у середньостроковому урядовому прогнозі, покладеному в основу Бюджету-2018 (таблиця “Головні прогностичні макроекономічні показники”).

Головні прогностичні макроекономічні показники

	2016	2017 (о)	2018 (п)	2019 (п)	2020 (п)
ВВП, трлн. грн.	2,4	2,8	3,3	3,6	4,0
ВВП, \$ млрд.	93,3	104,5	114,1	114,9	120,5
Реальний ВВП, % зростання	2,3	1,9	2,5	0,5	1,5
Зростання ІСЦ, % (грудень-грудень)	12,4	13,7	12,1	11,8	8,1
Валове нагромадження, % ВВП	21,5	21,5	23,5	19,1	23,5
Валові резерви, \$ млрд.	15,5	18,8	18,5	14,0	15,0
Курс: грн./\$1 (на кінець періоду)	26,2	28,0	29,7	32,4	33,7
Резерви в місяцях імпорту (товарів і послуг) наступного періоду	3,4	3,5	3,2	2,2	2,5

Особливі виклики перед країною постануть у 2019р., насамперед, **унаслідок чергових президентських і парламентських виборів, які провокуватимуть політизацію економічних рішень**, а з тим – негативно позначатимуться на економічному розвитку. За нашими оцінками, зростання реального ВВП у 2019р. лише незначно перевищить нульовий рівень.

Хоча в Україні задекларовано політику інфляційного таргетування, проте рівень споживчої інфляції залишатиметься досить значним. Серед чинників **інфляційного тиску** виокремлюються: цінове адміністрування у системі житлово-комунальних тарифів, подальше зростання мінімальних соціальних стандартів (насамперед, популістичного характеру, зважаючи на виборчі кампанії); короткострокові (проте періодичні) валютні дисбаланси, що й надалі утримуватимуть негативні девальваційні (а з ними і інфляційні) очікування. Тому темпи інфляції у 2018-2019рр. перевищуватимуть 10%.

Упродовж наступних 2-3 років ймовірним є **погіршення умов торгівлі**, що у 2018-2020рр., поряд з політичною напруженістю, актуалізує **виклики та ризики, пов'язані з погіршенням структури платіжного балансу**, зовнішньоекономічних, а з тим і макроекономічних, балансів (зростанням зовнішньоторговельних і бюджетних дефіцитів, посиленням боргового навантаження).

Невиразна економічна динаміка і негативне зовнішньоекономічне сальдо **спонукатиме національну валюту (гривню) до послаблення**. Доречно говорити про помірну (“контрольовану”) девальвацію і **наближення курсової динаміки до інфляційної**.

Утримання зовнішньоторговельних дефіцитів, а з тим і необхідність їх покриття, а також потреби виплат за зовнішніми боргами, в умовах обмеженого доступу до міжнародних фінансових ринків, означає **посилення ризиків втрати валютних резервів** – у 2019-2020рр. обсяги резервів не будуть вищими, ніж 2,5 місяців імпорту, що матиме негативний тиск на макроекономічні баланси. Ситуація загостриться у 2019р., коли значна політизація суттєво обмежуватиме приплив капіталів в Україну.

Між тим, **якщо країні вдасться уникнути значних політичних протистоянь** упродовж виборчого 2019р., то високою є ймовірність суттєвого **покращення готовності інвесторів і кредиторів до відновлення активності вже у 2020р.**, особливо стосовно приватного сектору.

ЕНЕРГЕТИКА

Розвиток енергетики України у 2018р. визначатиметься цілями та завданнями, які було сформульовано в Енергетичній стратегії України на період до 2035р.: безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність (ЕСУ-2035).

У нормативно-правовій сфері згідно з першим етапом ЕСУ-2035, що стосується реформування енергетичних ринків, у 2018р. має бути розроблена та прийнята основна частина нормативно-правових актів другого рівня, спрямованих на формування нових моделей енергетичних ринків та досягнення цільових показників енергоефективності. На початку 2018р. очікується затвердження Урядом “Плану заходів

(Дорожньої карти) реалізації першого етапу ЕСУ-2035” з переліком таких нормативно-правових актів та точними строками їх розробки та затвердження.

У сфері інституційного розвитку енергетичного сектору прогнозується, що у 2018р. буде нарешті сформовано персональний склад членів НКРЕКП відповідно до положень Закону “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг” й започатковано практичну реалізацію механізму планової ротації членів НКРЕКП.

У 2018р. триватимуть заходи з удосконалення корпоративного управління основних державних енергетичних компаній. Очікуються рішення: з корпоратизації НАЕК “Енергоатом”; формування наглядових рад та номінаційних комісій компаній “Укренерго” та “Укргідроенерго”; завершення анбандлінгу НАК “Нафтогаз України”; сертифікація та початок діяльності незалежної від НАК “Нафтогаз України” компанії-оператора газотранспортної системи.

Окремою важливою подією в контексті інституційного розвитку енергетичної галузі та дотичного до неї житлово-побутового сектору є початок роботи Фонду енергоефективності, що формально розпочалася 2 січня 2018р. Очікується, що у 2018р. будуть сформовані керівні структури Фонду, зокрема його виконавчий орган та наглядова рада. Планується, що у 2018р. між Україною та ЄС буде погоджено Угоду “Про співробітництво з співфінансування діяльності Фонду енергоефективності”, у рамках якої Україна планує отримати фінансову допомогу з боку ЄС на суму €100 млн. упродовж 2018-2019рр.

У сфері інфраструктурної інтеграції енергетичних систем України та ЄС у 2018р. буде продовжена робота з розвитку системи газопроводів, що сполучають газові ринки України та ЄС. Зокрема очікується подальша співпраця з Польщею щодо проектування будівництва газопроводу-коннектору між Польщею та Україною потужністю до 8 млрд. м³/рік.

У 2018р. продовжаться роботи з виконання положень Угоди про приєднання енергосистем України і континентальної Європи, яку було підписано між ENTSO-E і ДП НЕК “Укренерго” 28 червня 2017р. Інтеграція енергосистем має відбуватися з урахуванням також приєднання енергосистеми Молдови. Тому, у 2018р. очікується інтенсифікація співпраці між компаніями-операторами системи передач ДП НЕК “Укренерго” й *Moldelectrica* та підписання між ними Експлуатаційної угоди про створення блоку регулювання у складі енергосистем України та Молдови з тим, щоб забезпечити в подальшому можливість одночасної інтеграції їх енергосистем з ENTSO-E.

Загалом очікуються, що **у 2018р. будуть зберігатися головні тенденції розвитку енергетичного сектору України**, зумовлені наслідками незаконної анексії Криму та військовими діями на Донбасі, а також іншими подіями періоду 2014-2017рр.

У 2018р. прогнозується невелике зростання видобутку природного газу й закріплення обсягу його видобутку на позначці близько 21 млрд. м³. Також очікується нівелювання негативної тенденції до подальшого зниження обсягів видобутку нафти і газового конденсату.

Що стосується прогнозування обсягів транспортування природного газу на 2018р., то передбачається незначна корекція обсягів транзиту газу з огляду на те, що транзитний контракт між ПАТ “Газпром” та НАК “Нафтогаз України” залишатиметься чинним ще упродовж 2019р. Разом з тим, за підсумками остаточного рішення Стокгольмського арбітражу стосовно відомого спору між “Газпром” та “Нафтогаз України”, очікується, що сторони судового конфлікту будуть змушені у 2018р. провести переговори з виконання рішень вказаної судової установи та визначення подальших взаємовідносин, у т.ч. з урегулювання питань, що стосуються правонаступництва прав і зобов’язань НАК “Нафтогаз України” з транзитного контракту у зв’язку з анбандлінгом компанії.

У 2018р. на ринку моторних палив продовжить домінування імпортерне паливо, частка якого очікується на рівні близько 80% обсягу споживання. Динаміка цін у цьому сегменті буде, як і раніше, визначатися двома основними факторами: світовою ціною на сиру нафту та валютним курсом гривні відносно основних світових валют.

У структурі виробництва електричної енергії у 2018р. в Україні збережеться ключова роль атомної енергії, частка якої буде не меншою за 55% обсягу виробництва електричної енергії в цілому в країні. У ціновій політиці прогнозується подальше зростання середньої ціни на електричну енергію – загалом не менше 25% за підсумками року. З початку 2018р. зростання ціни передбачено для категорії промислових споживачів, але впродовж наступних кварталів 2018р. варто прогнозувати зростання цін на електроенергію й для побутових споживачів.

Отже, основні зміни, яких слід очікувати у 2018р. в енергетичному секторі України, стосуватимуться насамперед удосконалення нормативно-правової бази, подальшого інституційного реформування галузі, сфери інфраструктурної інтеграції енергосистем України та ЄС і збереження довкілля.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

За прогнозами Світового банку²⁷ Україна стала на шлях виходу з кризи та змогла повернутися до невеликого позитивного зростання, оскільки економіка

вже досягла точки мінімуму²⁸. Водночас, з огляду на ймовірність не досягнення у 2018р. задекларованих Урядом макроекономічних показників²⁹, витрати на соціальне забезпечення можуть бути зменшені.

Не дивлячись на збільшення доходної частини бюджету 2018р., соціальні видатки залишаються на низькому рівні. Порівняно з 2016р., сумарні витрати на соціальний захист у 2018р. зростуть на 4,3% (з 117,6 до 122,7 млрд. грн.), що не покриває навіть оптимістичний рівень урядової інфляції (9%)³⁰.

Знижено частково внаслідок бюджетної децентралізації фінансування низки соціальних програм, зокрема: модернізації системи соціального захисту – на 67% (-319,6 млн. грн.); обсяг коштів для щомісячних виплат внутрішньо переміщеним особам (ВПО) для покриття витрат на проживання, у т.ч. ЖКГ, зменшено на 1,6% (-51,9 млн. грн.); компенсація роботодавцю частки витрат, пов’язаних зі сплатою ЄСВ – на 42,9% (-600 тис. грн.); часткову компенсацію відсоткової ставки кредитів комерційних банків молодим сім’ям на придбання житла – на 23,7% (-11 млн. грн.)³¹. Проте збільшуються витрати на контролюючі органи, зокрема Держслужбу праці на 39,8% (+169,42 млн. грн.).

Відповідно до урядових планів, у 2018р. мінімальна зарплата зросте на 16,3% – від нинішніх 3 200 грн. до 3 723 грн., за прогнозами МЕРТ, середня зарплата становитиме 8 629 грн. замість нинішніх 7 100 грн. Прожитковий мінімум протягом року зросте на 9%. Проте, таке зростання не покриває інфляційних та девальваційних втрат і майже на третину не досягає фактичного рівня. Таким чином, рівень допомоги малозабезпеченим, що розраховується згідно з прожитковим мінімумом, залишиться на недостатньому рівні.

Під тиском міжнародних організацій³², які виступають за забезпечення повного доступу переміщених осіб до державних послуг і платежів, включаючи пенсії та соціальні виплати, незалежно від місця їх проживання³³, Україні, ймовірно, доведеться піти на відновлення пенсій та соціальних допомог жителям окупованих територій Донбасу.

Є великий ризик подальшого зростання тарифів на послуги ЖКГ для населення і бізнесу, що призведе до зростання цін і тарифів у країні.

²⁷ Global Economic Prospects. A Fragile Recovery. JUNE 2017. A World Bank Group Flagship Report. – <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26800/9781464810244.pdf>.

²⁸ Хоча прогнози більшості міжнародних організацій, міжнародних рейтингових агентств і держорганів складно назвати оптимістичними – всі ці організації прогнозують незначне зростання після значного падіння в 2014р. і роблять акцент на збереженні високих ризиків.

²⁹ Державний бюджет на 2018р. розроблений за першим сценарієм макроекономічного прогнозу і передбачає зростання ВВП на рівні 3% та інфляції – на рівні 9% (грудень до грудня попереднього року).

³⁰ Основні прогнозні показники можуть бути скореговані на основі уточнення статистичних даних, зміни поточної соціально-економічної ситуації та умов функціонування економіки з урахуванням темпів необхідних реформ, внутрішніх та зовнішніх ризиків і загроз розвитку економіки.

³¹ Водночас, існують суттєві ризики неспроможності місцевих бюджетів забезпечити виконання покладених на органи місцевого самоврядування додаткових функцій, зокрема, надання пільг окремим категоріям громадян на оплату житлово-комунальних послуг, утримання закладів освіти I-III рівнів акредитації (технікуми, коледжі, училища), закладів медицини та ін.

³² Заява УВКБ ООН щодо ситуації на Сході України: 586 тисяч людей втратили доступ до пенсії та соціальної допомоги. Внутрішньо переміщені українці залишаються у невизначеності, поки триває четвертий рік конфлікту (Uncertainty lingers for displaced Ukrainians as the conflict enters fourth year). – UNHCR, 11 серпня 2017р., <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1714-uncertainty-lingers-for-displaced-ukrainians-as-the-conflict-enters-fourth-year>

³³ УВКБ ООН та УВКПЛ проводять зустрічі з ключовими урядовими та неурядовими партнерами та представництвами держав-донорів з метою підтримки згаданої Позиції. Протягом червня 2017р. УВКБ ООН провело зустрічі з делегацією ЄС та представниками посольств Канади, Японії, Німеччини, Італії та Великої Британії.

Важливим фактором ризику залишається дефіцит робочої сили та низька її продуктивність. Відтік людського капіталу стримує розвиток внутрішнього виробництва. Зниження числа зайнятих в економіці обмежує зростання ВВП, що ускладнить виконання бюджетних показників.

Серед найбільш очевидних внутрішніх ризиків, на які також вказують міжнародні організації³⁴ – повільне впровадження реформ³⁵, невисокий рівень платоспроможності реального сектору економіки та негативні тренди у кредитній активності банківського сектору.

Реалізація окремих реформ може містити ризики, а їх прогнозованість і ймовірність досягнення кінцевих результатів не є однозначними. Фінансові можливості впровадження реформ можуть послаблюватися внаслідок нестійкості тенденцій світової економіки та негативного впливу зовнішньої кон'юнктури.

Зокрема, запроваджені зміни солідарної пенсійної системи в короткостроковій перспективі не зможуть допомогти збалансувати поточні та перспективні пенсійні видатки з наявними ресурсними можливостями держави³⁶. Значними ризиками в галузі пенсійного забезпечення є незавершеність формування страхових механізмів її функціонування³⁷ та відсутність стимулів до сплати страхових внесків громадянами.

Запроваджені реформи в медичній сфері можуть вплинути на найбільш вразливі верстви населення. Головні проблеми ухваленого Закону³⁸ – відсутність визначеності у формуванні пакета гарантованих державою медичних послуг та невирішеність забезпечення необхідного мінімуму медичних гарантій для низькодохідних груп населення. Деякі положення реформи не узгоджуються з положеннями Конституції України (ст.49), якою передбачено, що в державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається *безоплатно*³⁹. Тобто певні запроваджені нововведення можуть тлумачитись як такі, що звужують зміст та обсяг існуючих прав і свобод громадян.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

У 2018р. в державній гуманітарній політиці можна очікувати продовження виконання заходів, передбачених такими документами, як Закон “Про освіту”, Указ Президента “Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив

громадськості у цій сфері” (2016р.), План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2017-2019рр. та Порядок денний асоціації Україна-ЄС, План дій щодо реалізації Стратегії національно-патріотичного виховання дітей та молоді на 2017-2020рр., Концепція децентралізації сектору культури та ін. Водночас, дедалі більшою мірою загострюється необхідність формування і прийняття цілісного, комплексного документа, який би визначав концептуальні засади, напрями, цілі і суб'єктів формування та реалізації державної політики України.

Процеси в гуманітарній сфері України у 2018р. відбуватимуться під переважним впливом двох факторів: наближення виборчих кампаній 2019р. та “гібридної” війни РФ проти України, що охоплює не лише військову, але й гуманітарну агресію, потужний інформаційно-культурний тиск з метою “окупації свідомості” українського суспільства.

Врахування цих факторів та огляд подій у гуманітарній сфері впродовж минулого року дають підстави для наступних прогнозів і припущень.

1. Формування і прийняття згаданого концептуального документа потребує якщо не єдності політичних сил (парламентських фракцій), то компромісу між ними. Однак, питання мови, історії, національної пам'яті, етнополітичних і державно-конфесійних відносин досі залишаються не лише предметом постійних і гранично гострих дискусій, але й політизації, особливо активної напередодні і під час виборчих кампаній. Отже, перспектива прийняття Концепції (Стратегії) державної гуманітарної політики нинішнім складом Парламенту є досить сумнівною.

Така сама доля може спіткати інші концептуальні документи у сфері державної гуманітарної політики, які перебувають у намірах владних інституцій чи у процесі розробки та/або узгодження, зокрема, концепції етнонаціональної політики та державно-конфесійних відносин.

2. Децентралізація в секторах культури та молодіжної політики, передбачена на 2018р., є загалом позитивним процесом. Делегування повноважень і фінансів на користь регіонів і громад покликане пожвавити культурне життя і громадську діяльність на місцях. Однак, доречно зробити певні застереження. Перше стосується мережі закладів культури (клуби, будинки культури, бібліотеки, школи естетичного виховання, нарешті пам'ятки культури, архітектури, історії тощо). Досвід передачі на місцевий

³⁴ Prentice A. IMF sees big risks in Ukraine 2018 budget – country head. – Nasdaq, 15 Dec 2017, <http://www.nasdaq.com/article/imf-sees-big-risks-in-ukraine-2018-budget--country-head-20171215-00456>.

³⁵ Процес імплементації реформ є тривалим і потребує значного часу; існує проблема появи негативних “побічних ефектів” у суміжних секторах, що не враховуються під час розробки конкретних заходів, передбачених реформою; також на якість реформ впливає непрофесійність і безініціативність як на рівні вищої, так і середньої ланки державного апарату.

³⁶ У 2018р. дотації Пенсійному фонду передбачено на рівні 2017р. (141,3 млрд. грн.). Це свідчить, що Уряд не очікує від запровадженої пенсійної реформи збільшення надходжень до ПФУ.

³⁷ Підвищення ефективності пенсійного забезпечення пов'язано з посиленням вимог до тривалості страхового стажу, який має стати вагомим інструментом формування пенсійних прав застрахованих осіб. Однак, на поточний стан пенсійного забезпечення це вплине незначним чином, оскільки ефективність врахування обмежень страхового стажу може дати ефект тільки в середньостроковій або довгостроковій перспективі.

³⁸ Проект закону “Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів”, реєстр. №6327 від 10 квітня 2017р., http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH4VR00A.html.

³⁹ Конституція України не передбачає можливості встановлення будь-яких винятків із зазначених положень, крім обмежень в умовах воєнного або надзвичайного стану (ч.2 ст.64 Основного Закону України). Висновок на проект закону України “Про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів”, реєстр. №6327 від 6 червня 2017р.

рівень закладів професійно-технічної освіти засвідчив, що не завжди місцеві органи влади та органи самоврядування, як власне і громади, зацікавлені у спрямуванні коштів саме на підтримання і розвиток мережі освітніх та/або культурних установ і закладів – отже, є ризик скорочення цієї мережі та/або втрати окремих пам'яток культури⁴⁰.

Друге застереження стосується самого змісту культурно-просвітницької діяльності зазначених установ. Багато йдеться про те, що моделлю децентралізації для України є дійсно успішний досвід Польщі⁴¹. Однак, слід брати до уваги, що Польща, на відміну від України, не має таких проблем у конфесійній, етнонаціональній сферах, таких регіональних відмінностей в ментальній сфері, історичній пам'яті, геокультурних (цивілізаційних) орієнтаціях і прагненнях, як їх має Україна.

За відзначеної вище відсутності концептуального документа, стратегічного бачення засад і шляхів досягнення культурної єдності суспільства, формування його цілісної історичної пам'яті та національного самовизначення децентралізація у сфері культури (як і молодіжної політики) може дезорієнтувати регіональну владу, органи місцевого самоврядування, уможливити прийняття на регіональному рівні суперечливих концепцій і програм гуманітарного розвитку територій і в кінцевому підсумку створити ризик поглиблення ментальних регіональних відмінностей, що не сприятиме утвердженню цілісності українського суспільства і його соціальній солідарності.

3. У 2018р. буде започатковане практичне втілення цілей, напрямів і завдань реформування освіти, зокрема в загальноосвітній школі. Оновлення освіти торкнеться і виховного процесу, і змістового наповнення дисциплін, які є основою формування особистості та підґрунтя виховання історичної, національної свідомості, ціннісних орієнтацій, загалом ментальності молодого покоління, – мови, літератури, історії, етики. Тут можуть виникнути труднощі, пов'язані з тим, що реформи школи не передувала реформа середньої спеціальної і вищої педагогічної освіти. Наразі відбувається прискорений процес підготовки вчителів, зокрема молодших класів.

Як у цьому процесі, так і в наступній реформі вищої освіти, можуть виявитися такі проблеми, як, зокрема, зосередженість виховного процесу переважно на пошуку та відродженні традицій минулого за недостатності при цьому орієнтацій на майбутнє, акценти на травматичному історичному досвіді України і українців, у т.ч. числі в їх відносинах із сусідніми народами і державами. Це може створити певні ризики для ствердження серед української молоді культури толерантності. З огляду на це, доцільним у процесі реформування змістових аспектів освіти видається звернення до європейського

досвіду та рекомендацій Ради Європи з питань викладання історії, провадження міжкультурного діалогу за результатами європейського міждержавного проекту “Спільна історія для Європи без кордонів”.

4. У процесі виконання заходів державної гуманітарної політики, зокрема, завдань інтеграції (та реінтеграції) в загальноукраїнський соціокультурний простір вимушено переміщених осіб, жителів прифронтових територій, громадян, які перебувають на тимчасово окупованих територіях, можуть виникнути ризики ігнорування особливостей цих цільових груп та застосування до них суто адміністративних важелів. Однак, необхідно мати на увазі, що акцент винятково на заборонних та адміністративних методах може мати протилежний ефект.

Формування україноцентричної громадянської свідомості, обґрунтування нинішньої (тут і тепер) цінності української державності потребує поєднання стимулюючих заходів (як зобов'язуючого, так і заохочувального характеру) та використання засобів “м'якої сили”. Зокрема, для зміцнення позицій державної мови і протистояння впливу “*руського мира*” доцільно здійснювати реальну та сильну підтримку створення якісного україномовного культурного та інформаційного продукту, формування сучасної української нормативної (еталонної, літературної) мови, перекладацької діяльності, постійного підвищення професіоналізму корпусу носіїв культури – педагогів, вчителів, журналістів, митців та ін.

5. Соціологічні дослідження Центру Разумкова фіксують позитивні тенденції у суспільній свідомості і громадській думці України: дедалі більше громадян орієнтуються на україноцентричні цінності, загальноєвропейську культурну традицію; знижується рівень відчуження між регіонами країни (за винятком Донбасу); зменшується число громадян, які мають ностальгійні настрої стосовно радянського минулого⁴². Однак, слід мати на увазі, що одним із потужних чинників внутрішньої суспільної консолідації і поширення європейських геополітичних і геокультурних орієнтацій громадян є чинник зовнішній – агресія Російської Федерації проти України.

Отже, зазначені позитивні тенденції у жодному разі не повинні стати приводом для зменшення уваги держави і суспільства до гуманітарних проблем. Залишається нагальною потреба формування та реалізації цілісної і послідовної внутрішньої і зовнішньої державної гуманітарної політики, насамперед – розробки і прийняття Законом України єдиного концептуального документа, який би об'єднував та узгоджував освітній, культурний, етнонаціональний, державно-конфесійний та інші напрями державної політики в гуманітарній сфері як такої, що продукує цінності, смисли і стереотипи особистісної і суспільної життєдіяльності.

⁴⁰ Ще до ухвалення Концепції децентралізації сектору культури повідомлялося, що понад 1 500 закладів культури перебувають під загрозою закриття. Докладно див.: Громадська рада при Міністерстві культури України, <https://mincult.wordpress.com/2017/01/27/1500closed>.

⁴¹ Див., наприклад: Культура в умовах державного курсу на децентралізацію (оглядова довідка...). – Інформаційний центр з питань культури та мистецтва, http://nplu.org/storage/files/Infocentr/Tematich_ogliadi/2016/kyrs.pdf.

⁴² Див. матеріали проекту Центру Разумкова “Формування спільної ідентичності громадян України в нових умовах: особливості, перспективи і виклики”, оприлюднені в журналі “Національна безпека і оборона” №№3-4, 7-8, 2016р., 1-2, 2017р., <http://www.razumkov.org.ua/vydannia/zhurnal-natsionalna-bezpeka-i-oborona>.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2017р.¹

Яку політичну подію в Україні Ви б назвали подією 2017 року?
% опитаних



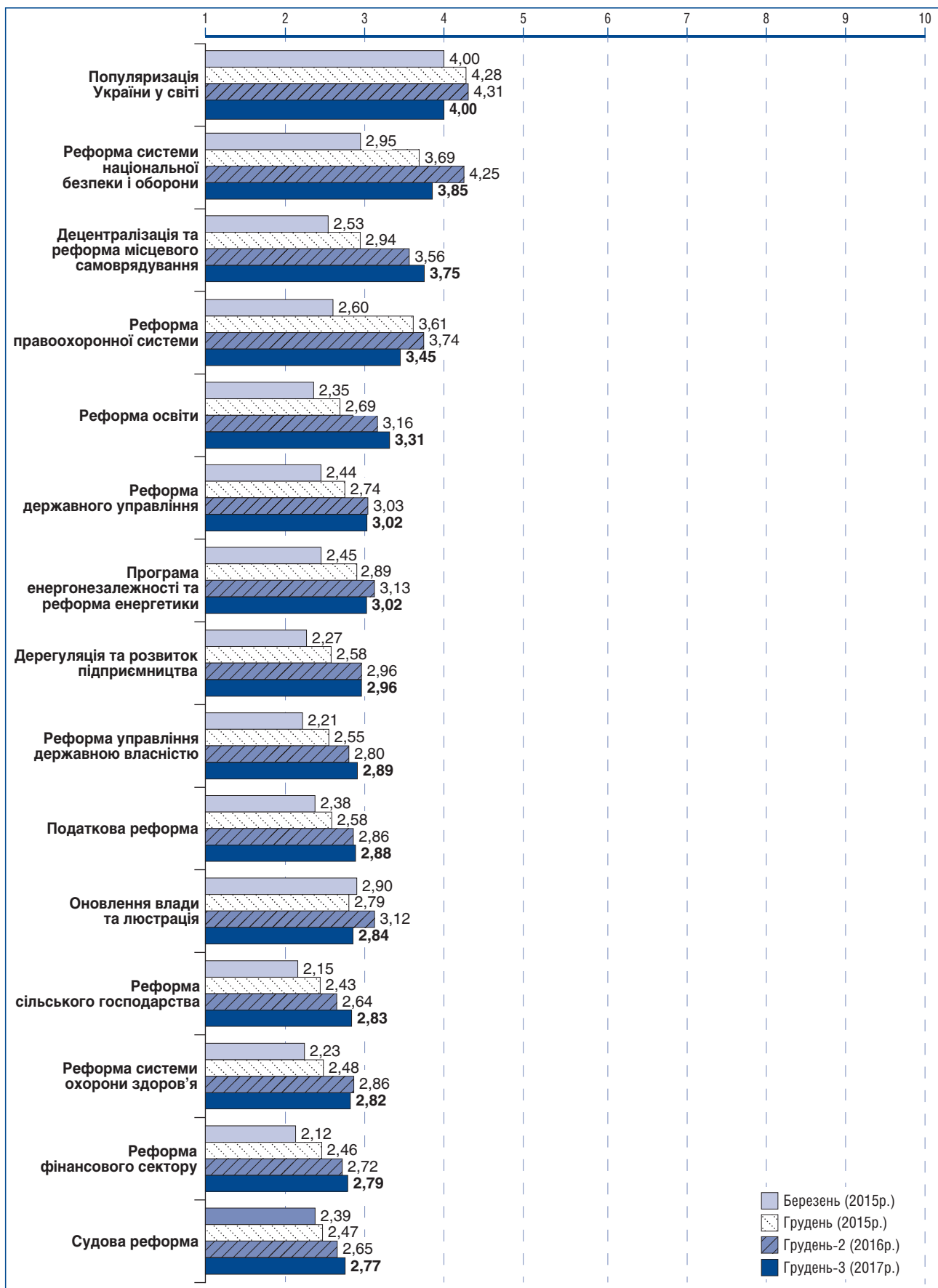
* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді. Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

Яку політичну подію у світі Ви б назвали подією 2017 року?
% опитаних

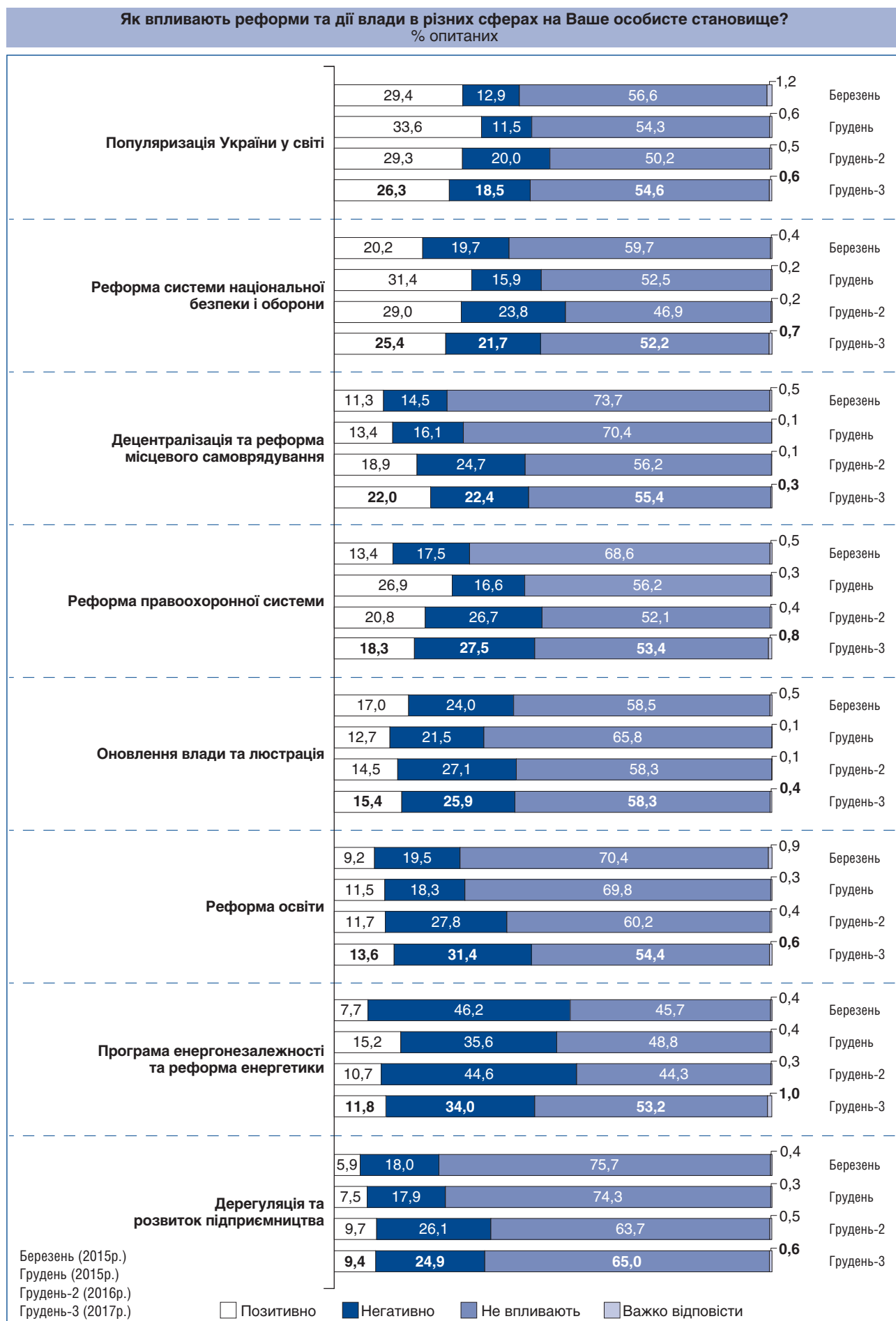


* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді. Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

¹ У матеріалі наведені дані соціологічних досліджень 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, 16-20 грудня 2016р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-2) та **15-19 грудня 2017р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-3). Усі дослідження проводилися в усіх регіонах України, за винятком тимчасово окупованих територій – АР Крим, Донецької та Луганської областей. Під час кожного з досліджень було опитано понад 2 000 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

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

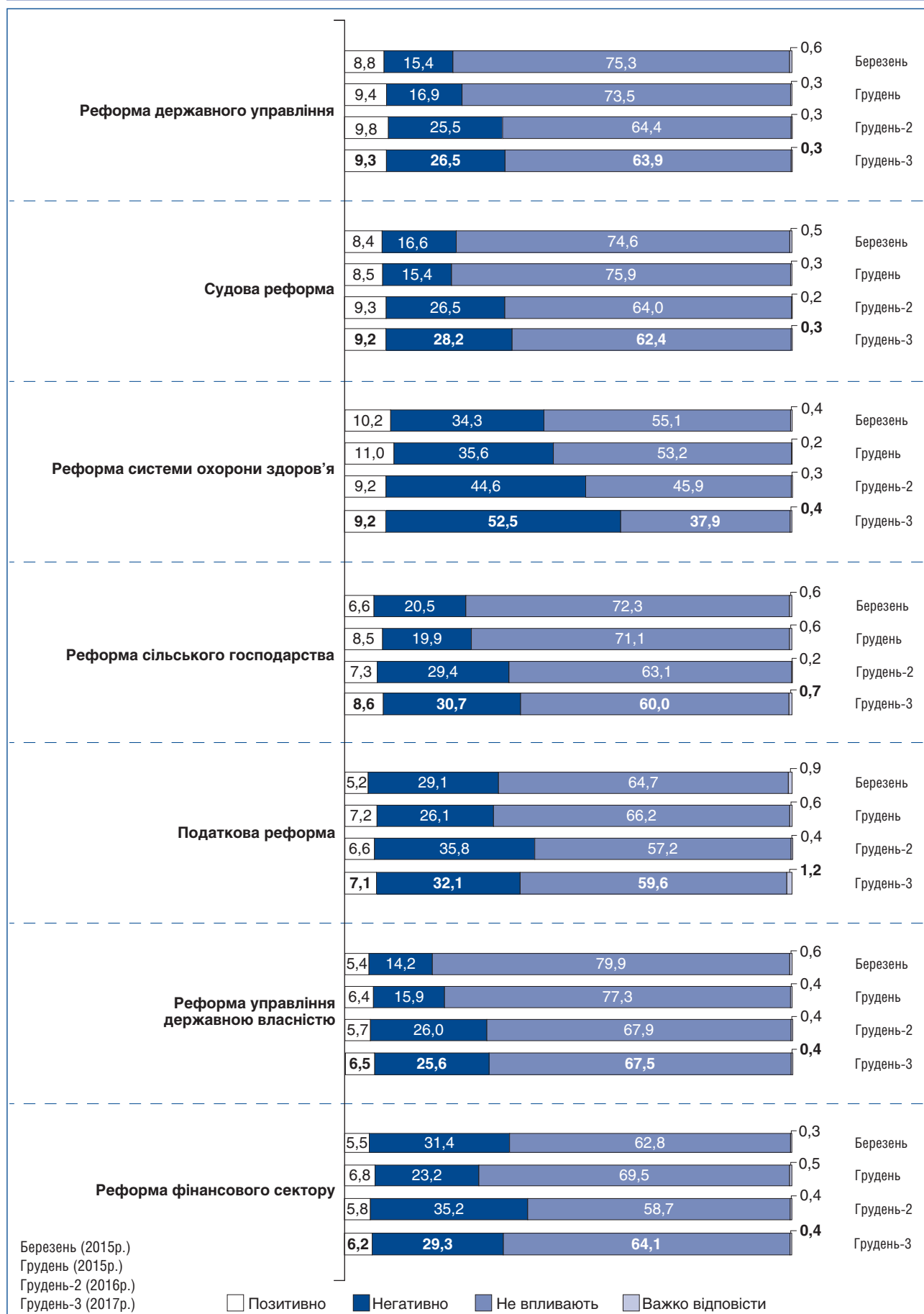
* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де "1" означає, що реформ майже або зовсім немає, а "10" – що реформи йдуть максимально успішно.



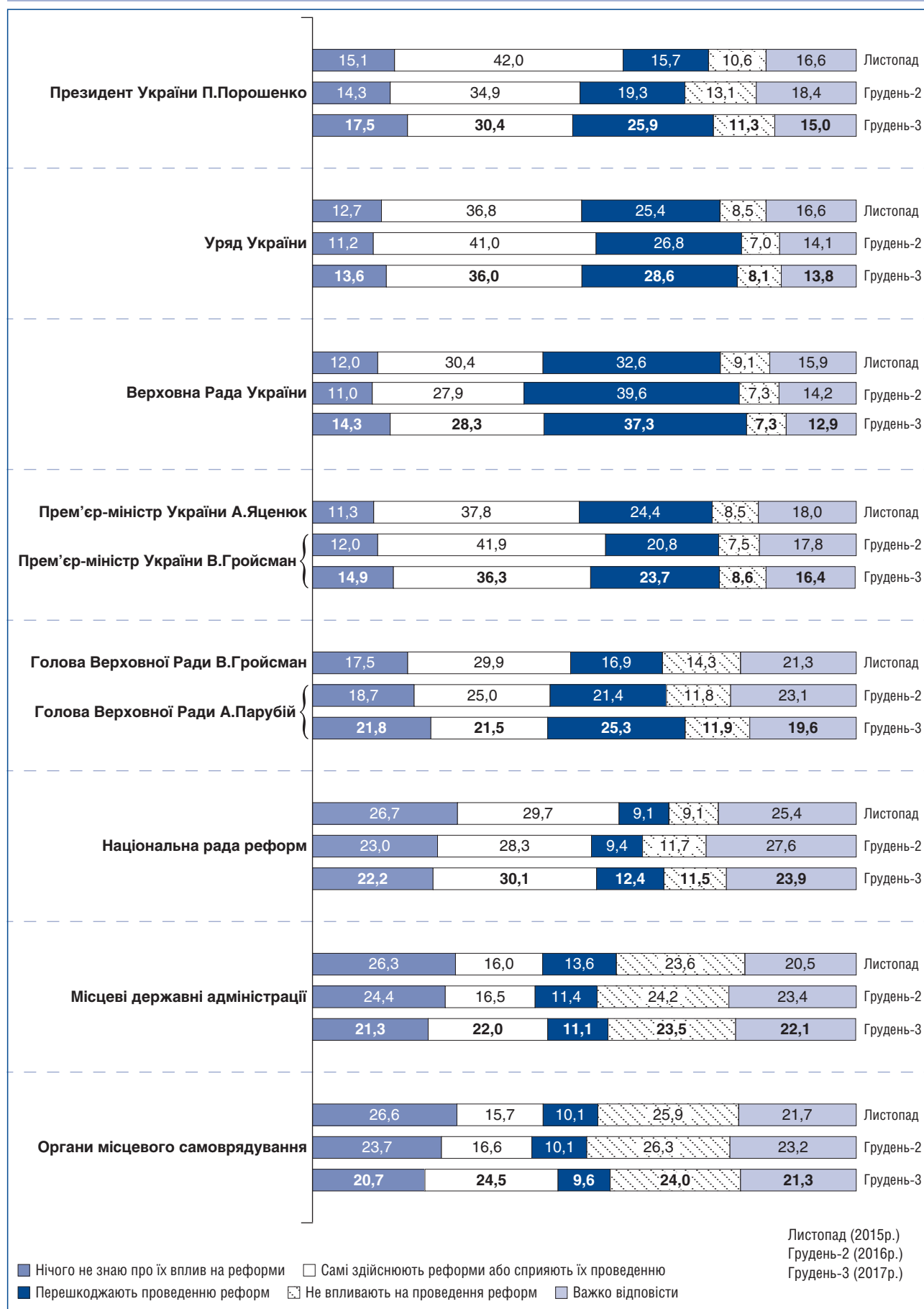
Як впливають реформи та дії влади в різних сферах на Ваше особисте становище?

% опитаних

(продовження)



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

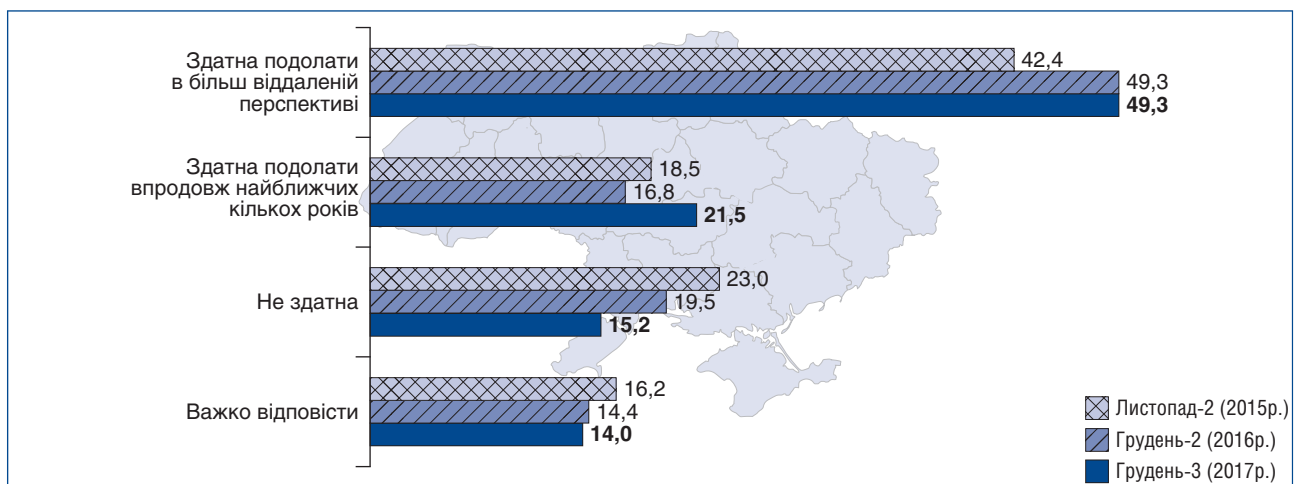


Як протягом року змінилося становище в Україні в наведених сферах?
% опитаних

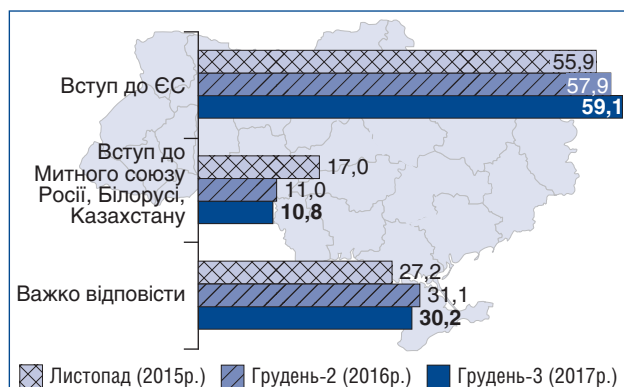
	Змінилося на краще		Змінилося на гірше		Не змінилося		Важко відповісти		Баланс*	
	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)
Обороздатність країни	39,8	38,9	21,3	21,3	25,8	25,6	13,1	14,1	18,5	17,6
Міжнародний імідж України	27,4	24,0	32,0	34,5	27,0	27,7	13,6	13,8	-4,6	-10,5
Пенсійне забезпечення	3,9	22,5	49,5	39,1	38,0	26,1	8,6	12,3	-45,6	-16,6
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)	11,6	14,7	48,7	49,9	30,0	26,5	9,6	8,9	-37,1	-35,2
Оплата праці	3,4	14,7	54,5	48,9	34,3	26,9	7,8	9,5	-51,1	-34,2
Міжнаціональні відносини	15,9	13,4	23,6	30,5	46,1	42,6	14,4	13,6	-7,7	-17,1
Рівень свободи слова	11,7	11,8	30,4	36,9	48,8	43,9	9,1	7,4	-19,4	-25,1
Рівень демократії	10,8	9,4	31,8	37,9	45,8	44,4	11,6	8,3	-21,0	-28,5
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	8,1	8,1	32,5	39,2	46,5	40,1	13,0	12,5	-24,4	-31,1
Освіта	4,9	7,6	36,4	42,3	43,4	38,4	15,3	11,8	-31,5	-34,7
Становище українського населення	5,7	6,9	15,6	19,7	69,6	64,1	9,1	9,2	-9,9	-12,8
Ситуація зі злочинністю	6,2	6,0	61,7	61,4	23,6	26,1	8,5	6,5	-55,5	-55,4
Дотримання законності державними службовцями	5,9	4,9	43,2	46,8	36,9	33,4	14,0	14,9	-37,3	-41,9
Рівень добробуту Вашої родини	3,5	4,6	73,0	63,1	20,5	29,4	3,0	2,8	-69,5	-58,5
Охорона здоров'я	3,6	4,6	53,6	61,3	35,9	26,9	6,9	7,2	-50,0	-56,7
Ставлення влади до громадян	2,8	4,2	58,9	59,9	29,0	27,4	9,2	8,5	-56,1	-55,7
Економічне становище країни	3,6	4,1	77,0	71,8	15,9	20,2	3,4	3,9	-73,4	-67,7
Ситуація в країні в цілому	3,1	3,8	73,4	69,3	17,0	18,8	6,5	8,1	-70,3	-65,5
Ставлення громадян до влади	2,4	3,7	72,4	68,9	17,3	20,7	7,8	6,8	-70,0	-65,2
Упевненість громадян у завтрашньому дні	2,2	3,6	73,9	67,5	16,3	21,0	7,6	7,9	-71,7	-63,9
Становище етнічних і релігійних меншин	2,6	3,4	14,7	19,7	64,0	58,8	18,7	18,1	-12,1	-16,3
Рівень стабільності	2,1	2,9	75,0	71,8	16,1	19,5	6,7	5,8	-72,9	-68,9
Становище російсько- мовного населення	1,8	2,3	17,1	24,0	68,9	59,8	12,3	14,0	-15,3	-21,7
Рівень цін і тарифів	1,2	2,0	88,5	86,6	7,7	8,3	2,5	3,0	-87,3	-84,6

* Різниця між варіантами відповіді "змінилося на краще" та "змінилося на гірше".

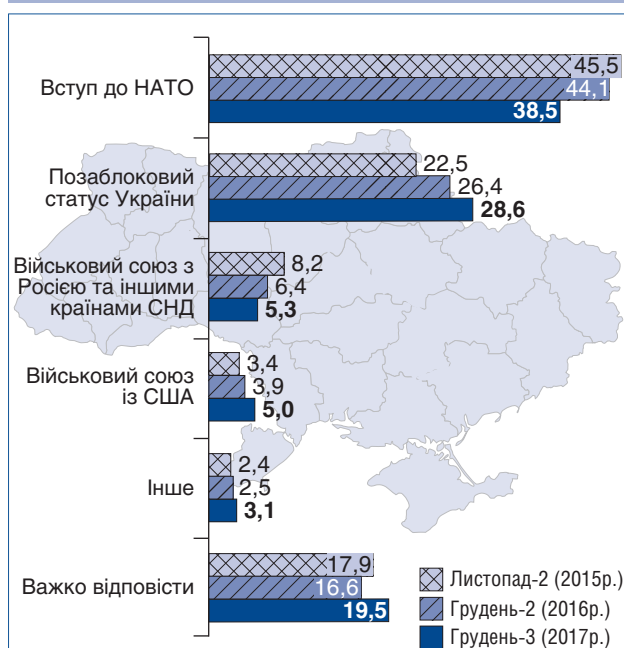
Чи здатна Україна подолати існуючі проблеми та труднощі?
% опитаних



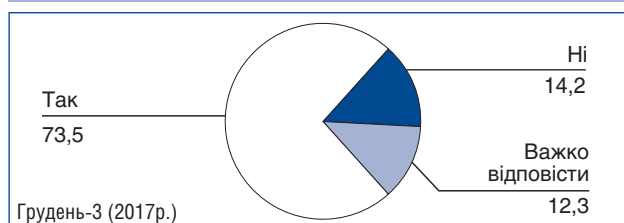
Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?
% опитаних



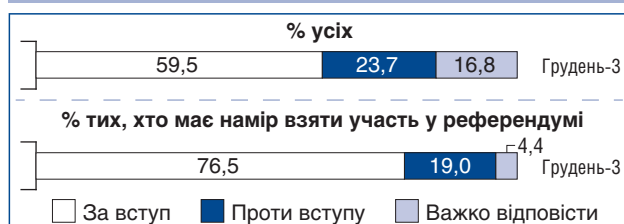
Який варіант гарантування безпеки був би найкращим для України?
% опитаних



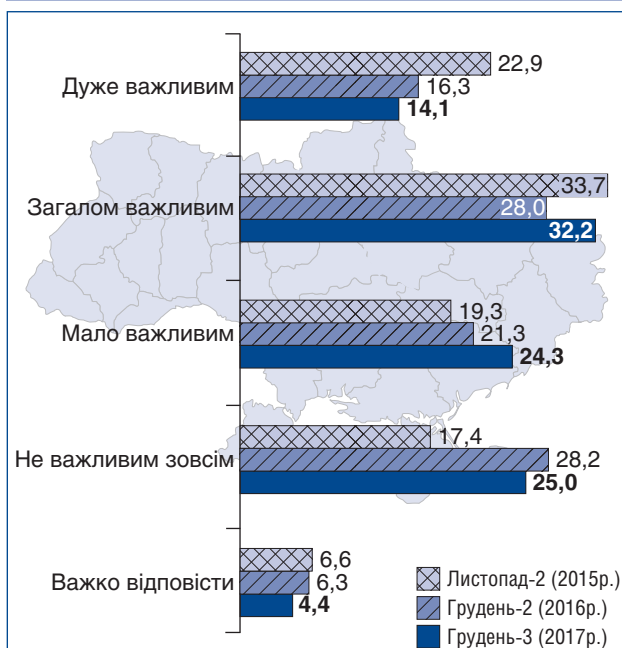
Якби найближчим часом відбувся референдум стосовно вступу України до ЄС, чи взяли б Ви участь у голосуванні?
% опитаних



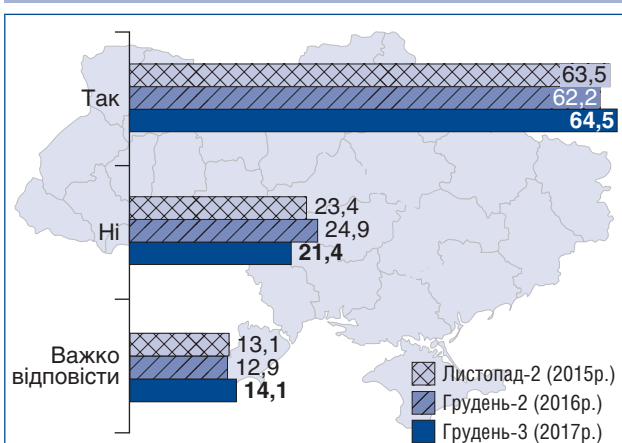
Якби Ви взяли участь у референдумі стосовно вступу до ЄС, то як би Ви проголосували?
% опитаних



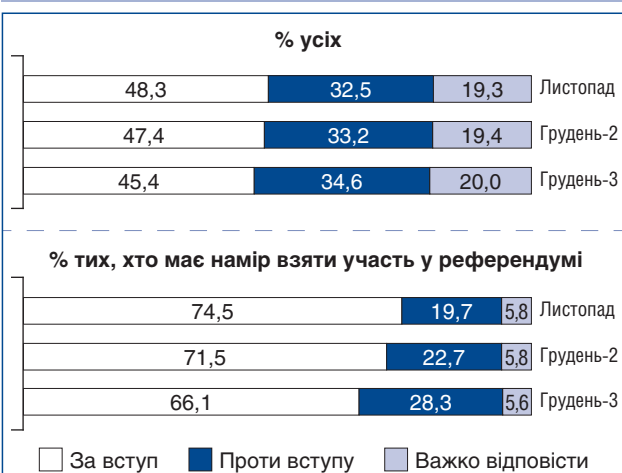
Наскільки для Вас є важливим запровадження безвізового режиму з ЄС?
% опитаних



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



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



UKRAINE-2017: SLOWLY BUT SURELY MOVING FORWARD

In 2017, Ukraine did not take a quantum leap to success, but still achieved some progress in domestic and foreign policy. The country's achievements, as well as losses and missteps, should be assessed against internal and external conditions that have been affecting the state and society in recent years. These conditions could have hardly contributed to achieving notable success in any policy.

While the intensity of hostilities decreased in Eastern Ukraine, other forms of hybrid warfare have emerged, aiming to destabilise the internal situation in Ukraine, to deny the government's legitimacy, and spread chaos.

External environment was shaped by a number of challenges and threats, including global geopolitical transformations, the growing nuclear threat from North Korea, crisis in the EU and its member states, and so on. The Ukrainian question seemed to lose priority on the global agenda. But, in 2017, the international community made a number of vitally important decisions, such as the adoption of the UNGA Resolution on human rights in the Crimea, the EU's decision to prolong sanctions against Russia, and the US administration's approval of a plan to provide lethal aid to Ukraine.

The most notable achievement for Ukraine in 2017 has been the introduction of visa-free travel for short-term trips to the EU countries; the launch of a pension reform; a minimum wage increase; the launch of long-awaited healthcare and education reforms; small but consistent economic growth for the second consecutive year. Thanks to implementation of the Association Agreement with the EU, Ukrainian exports to European markets grew markedly. Privatisation processes have been set in motion. Modernisation of armaments and gradual reform of the Armed Forces based on NATO standards have continued, albeit with varying degree of success. The outcome of a lawsuit against Gazprom has been generally positive for Ukraine.

Meanwhile, one could observe a slowdown in reforms and reform capacity, caused primarily by internal factors – the high social price of reforms (particularly of those required by international financial institutions), ineffective governance, deliberate attempts to impede necessary changes, and regular political confrontation. Given the low quality of life of most Ukrainians, the general public has been unprepared to pay such a high price for reforms, whose positive effects can only be felt in several years, thus falling victim to populist politics.

Slow economic recovery that falls behind global dynamics, and demand for immediate reform results made it difficult to improve the quality of life in Ukraine. The inability to meet public expectations and the lack of effective, two-way communication between the government and society have further undermined public trust in political forces and state institutions.

Certain stabilisation of the situation in government relations was accompanied by instances demonstrating their weaknesses, immature strategic vision of the country's future, and the lack of competence and political will to implement reforms. These and other aspects made the government vulnerable to internal and external challenges.

Absent a visible progress in the fight against corruption and failure to objectively assess the situation, Ukraine's relations with foreign partners and donors (specifically, the EU and the IMF) have cooled.

The situation regarding the Anti-Corruption Court has clearly illustrated one serious problem in these relations: recommendations of international partners do not always recognise national realities; and the Ukrainian government, having accepted certain obligations, is not always capable to fulfil them (for various reasons). This has significantly reduced the confidence of the international community in Ukraine's leaders.

Ukraine's relations with some neighbouring countries have deteriorated (primarily, Poland and Hungary), fuelled by the rise of populist and anti-democratic ideologies in Europe.

The deep institutional transformations in Ukraine, which are difficult to secure even in times of peace, have continued. However, they were largely fragmented, lacking systemic approach and strong political will. Year 2017 has demonstrated that in its movement towards European integration reforms Ukraine has not yet reached the point of no return.

SECURITY AND DEFENCE

Owing to joint efforts of international organisations, partner countries, the government and civil society, Ukraine in 2017 managed to avoid the “worst-case scenario” risks and developments. However, most external challenges and threats remain relevant in 2018.

Despite strong influence of external factors on Ukraine’s national security, particularly related to the progress and prospects of resolving the Russian-Ukrainian armed conflict, other important issues, such as political and socio-economic problems, slow pace of reforms and the lack of expected results, as well as low effectiveness of combating corruption have moved to the forefront of the agenda.

External Security Environment and the Russian-Ukrainian Conflict in 2017

In 2017, Ukraine was able to achieve or get closer to accomplishing the following objectives:

- Not only to prevent lifting or mitigating sanctions on Russia, but also to contribute to their strengthening. For Ukraine, this is an important symbol of support, as well as the real factor of deterring further aggression of the Kremlin by military, political, diplomatic, financial and economic means;
- To deepen and gradually expand the scope of foreign assistance to Ukraine, up to reaching positive decision on providing lethal weapons;
- To bring Ukraine’s defences to the level that makes it impossible for Russia to win Donbas without large-scale and overt use of its regular forces (naval and ground forces, missiles and air power);
- To put into motion two important processes: the prisoner exchange and practical discussion of possible UN peacekeeping mission in the East of Ukraine.

However, some negative trends persist:

- There are no signs that Kremlin is willing to reject its expansionist policy, or change its objectives towards Ukraine. So far, all Russia’s so-called “peace” initiatives bore the signs of tactical manoeuvres (to promote a peace-maker image; to brake international isolation; to lift or ease sanctions), rather than true changes in policy, or abandoning the above-mentioned goals.
- Russia’s on-going support of military contingents in ORDLO (separate regions of the Donetsk and Luhansk oblasts). In 2017, the 1st and 2nd Army Corps, where Russian officers initially held all key positions, were subordinated to the Russia’s 8th Army Corps. Russia continues to build and improve an extensive logistics system, and delivers weapons, ammunition, fuel and other supplies to Ukraine’s breakaway regions;¹
- Being unable to force Ukraine to surrender by military means, Russia perseveres in attempts to do so using a number of political, economic, information and other measures, including cyberattacks. In the context of political, economic, and social troubles, Ukraine has been vulnerable to the above-mentioned “hybrid” threats.

Security and Defence Sector Reforms

Security sector governance

In 2017, the government continued efforts to develop regulatory and legal framework, policies and structures of the national security system, including some specific decisions towards ORDLO and Crimea. However, there have been unreasonable delays in making some strategically important decisions (such as the adoption of the draft law “On the National Security of Ukraine” and the draft Concept of Reforming the Security Service of Ukraine (SSU)).

Armed Forces

The following results were achieved in 2017:

- More than 100 legislative and other regulatory and legal acts were adopted,² including the State Programme for the Development of the Armed Forces of Ukraine 2020;
- The manning level of the Armed Forces of Ukraine has improved. The share of the non-commissioned officers and soldiers under contract has reached 83%. During 2017, 36.7 thousand persons joined the Armed Forces on a contract basis, including over 2,000 reserve officers; close to 30 thousand reservists were trained; 140 thousand strong operational reserves was formed. The MoD employs more than 55 thousand women, including 24 thousand in uniform;
- The management and defence planning systems are being consistently reformed. Up to 40% of the General Staff (GS) structures were brought in line with the NATO standards; Joint Operation Headquarter was established. The reform process is supported by foreign advisers from NATO countries as well as by Ukrainian civil society representatives of the Defence Reforms Office and the Council of Volunteers.³ The MoD Reform Management Centre was set up;
- The provision of the Armed Forces of Ukraine with weapons and military equipment has improved, as the government procured and supplied more than 26.5 thousand pieces of ammunition, 1,736 items of weapons and military equipment. Almost 11 thousand of weapons were repaired, and 19 new prototypes were commissioned;
- The intensity and quality of troops training have improved substantially, as the number of brigade

¹ A wake-up call for us: Tymchuk informed about important changes in the activities of DPR-LPR militants in 2017, *Apostrophe*, December 26, 2017 – <https://apostrophe.ua>.

² The Law of Ukraine “On the Single State Register of Persons Subject to Military Service”, the Cabinet of Ministers Resolutions “On Approval of Cooperation Agreement between the Government of Ukraine and NATO Support and Procurement Organisation on common item materiel management support partnership”, “On the monetary provision of servicemen, the rank and file and commanding personnel and some other persons”, Classification of the Ministry of Defence of Ukraine expenditures on the example of NATO Member States, A single list (catalogue) of capacities of the Ministry of Defence and the Armed Forces of Ukraine).

³ As many as 66 advisers from 14 NATO member states work in various reform areas, including 6 strategic high-level advisers.

and battalion-level tactical exercises increased by 65%. In addition, 30 joint operational exercises were conducted with other security and law enforcement agencies. Two new training centres were established and nine existing were modernised. 10 battalions, 25 companies and 1,400 instructors were trained according to NATO standards;

- Ukraine's military transition to NATO standards is more or less according to plan. By the end of the 3rd quarter of 2017, the Armed Forces of Ukraine have introduced 126 standards, and listed 402 standards requiring urgent implementation. 41 additional standards are to be introduced by the end of the year.⁴

Intelligence and security services

The amount of public information, especially when the country is in a state of war (*de facto*), makes it difficult to provide an objective assessment of the achievements of the security and intelligence services. The SSU and the Military Intelligence Department paid more attention to new areas (fighting terror threats, ensuring cyber-defence, facilitating the prisoner exchange, establishing open databases on the facts of the Russian aggression),⁵ as well as improved public communication (regular briefings, information projects).⁶

Meanwhile, many media reports about the SSU activities mention fight against corruption and economic crimes, i.e. functions the SSU will soon be stripped off following the reform. According to current legislation, the SSU performs functions that are not typical for special services, and their removal has been a stumbling block for the SSU reform. However, it is not only about “evil intent”, but also the lack of capacity and efficiency of newly established anti-corruption agencies.

Law enforcement

At the moment, one can observe some fractured achievements that still need to evolve into a systemic transformation of the law enforcement sector. At the same time, official statistics demonstrate positive dynamics in reducing numbers of grave crimes and increasing detection rate despite a number of negative factors (war, economic situation, internal transformations).⁷

The main results of the law enforcement reform in 2017 include establishing the Human Rights Monitoring Department within the Ministry of Internal Affairs; setting up one central, 26 regional and 50 territorial service centres; continued piloting of consolidated functions of the operations and investigative units of the National Police; launching a new service of district police officers; creating the SWAT units in the regions with “hub-based” work of the police and rapid response teams; launching the pilot project “Police anti-domestic violence network”;

setting up the Border Management Assistance Group (BMAG) platform that allows the State Border Guard Service to collaborate with international donors; building capacities of the National Guard, including strengthening the rapid response brigade.

Most changes occur with direct involvement and support of international partners and civic activists.

The defence industry

In May 2017, the Cabinet of Ministers approved the State Targeted Programme for Reforming and Developing the Defence Industrial Complex 2021, which, according to its authors, should contribute to financial rehabilitation of enterprises, integrate science and manufacturing, facilitate administrative processes, and the like. Unfortunately, this is a “classified” document and a promised relevant unclassified plan of actions for 2017 never became publicly available by the end of the year.⁸

Non-state actors are getting more and more involved in the defence industry reform, as civic activists and private sector associations actively offer their own vision for development, production and trade in arms and military services.

In 2017, Ukroboronprom transferred almost 3.7 thousand units of new equipment and weapons to the military and other security agencies, over half of which were brand new or upgraded weapon systems. According to experts, high quality of new and modernised Ukrainian weapon systems is due to the use of advanced technologies, cooperation with Western partners and, last but not least, due to opportunities for real combat deployment and field experience (*Corsar* anti-tank missile system, APC *BTR-4MB1*, *Horlytsya* tactical unmanned aircraft system, *80K6T* 3D radar, *T-72AMT* main battle tank, etc.).⁹

Key drawbacks in approaches to the security sector reform:

- Strategic and programme documents lack comprehensiveness, integrity and consistency;
- Tactical actions follow the principle of “what can be done not to aggravate the situation”, rather than “what needs to be done to achieve set targets”;
- Low culture of strategic management and widespread corruption in the state apparatus, still significantly limit the effectiveness and pace of reform programmes and plans;
- Vague criteria for reform effectiveness and poor coordination between those involved in implementing reforms undermine public support for reforms and public trust in relevant institutions. Consistency and irreversibility of the on-going security sector reforms is still in question.

⁴ For more detail, please see “We must count on ourselves”. Stepan Poltorak, the Minister of Defence, on the year-end results for the Ukrainian army. “Den” newspaper, December 21, 2017 – <https://day.kyiv.ua>. “Currently more than 55,600 women serve and work in the Armed Forces of Ukraine” – Stepan Poltorak at the 1st Ukrainian Women’s Congress. Website of the Ministry of Defence of Ukraine, November 22, 2017 – www.mil.gov.ua.

⁵ During 2017 Ukraine survived 8 terrorist attacks (including high profile killings and acts of sabotage at the defence facilities), and 16 attacks were prevented. Interview of Vasyl Hrytsak, the head of SBU, to TV channel “Ukrayina” – www.ssu.gov.ua.

⁶ The Security Service Informs – <https://ssu.gov.ua/ua/pages/229>. “Analytics” section, website of CDI at the Ministry of Defence of Ukraine – <http://gur.gov.ua/content/list-of-russia-armed-aggression-against-ukraine.html>.

⁷ In 2017 the number of homicides has dropped by 10%, of grave bodily injuries with fatal consequences – by 12%, and rape – by 25%. “Serhiy Tikhonov: The police solve nine of the ten homicides”, website of the Ministry of Internal Affairs, January 23, 2018 – <http://mvs.gov.ua>.

⁸ The government has approved the State Targeted Programme ..., – www.me.gov.ua/News/Detail?id=0ab468c7-9e35-428c-a323-fad4da29d58d.

⁹ “UkrOboronProm” in 2017: The state defence order is fulfilled... – <http://ukroboronprom.com.ua/uk/media/ukroboronprom-u-2017-rotsi-derzhavne-oboronne-zamovlennya-vykonano-peredano-3673-odnynts-ovt.html>.

FOREIGN POLICY

Ukraine's foreign policy in 2017 was carried out under challenging circumstances. The Russian on-going aggression and difficult internal processes have shaped the country's foreign policy, which in 2014-2017 largely focused on countering Russian expansion, defending national independence, and winning external support.

The foreign policy results of 2017 involve both positive achievements and efforts of the Ukrainian diplomacy, as well as misjudgements and downturns. Ukraine should not only build proper institutional framework to improve its foreign policy performance (as envisaged in the new draft law "On Diplomatic Service"), but also take urgent steps to ensure internal changes (combating corruption, reforming courts and public administration, etc.).

The Russian Aggression Against Ukraine

Previous forecasts of the Razumkov Centre that the conflict between Russia and Ukraine is likely to escalate remain relevant today.¹ The Russian hybrid aggression has been the main external threat to Ukraine.

Unfortunately, the situation surrounding the occupied Crimea in 2017 remained "frozen", and international diplomacy efforts to end fighting in the East of Ukraine were futile. Negotiations of the Normandy Four were put on hold due to: (a) confrontation by Russia and (b) elections in France and Germany. Meanwhile, on 5 September 2017, Russia had submitted the draft resolution on the UN peacekeeping mission to the Donbas to the UN Security Council, which content was unacceptable for Ukraine. The ensuing dialogue involving Kurt Volker (the US Special Representative for Ukraine) and Vladislav Surkov (Putin's personal adviser on relations with Ukraine) about the details of the mission reached a dead end.

When assessing the international component of the Russian-Ukrainian conflict, the following important points should be considered.

First. Despite the Russian information expansion, Western political elites and international organisations gradually come to understand that the war in the East of Ukraine is not just a peripheral, internal conflict, but rather an element of Russia's aggressive policy posing a direct threat to the Western world. Any illusions about quick ways of resolving the conflict by holding prompt elections in the Donbas have disappeared, and since the second half of 2017, the idea of introducing a peacekeeping mission has been officially discussed at the UN Security Council.

Second. The coalition of countries not recognising the Russian occupation of Crimea and hybrid annexation of the Donbas, and consistently supporting the territorial integrity of Ukraine, is taking shape. This was recently (19 December 2017) confirmed by another (third resolution since 2014) Resolution of the UN General Assembly entitled "Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine", which, by defining the annexation of Crimea as the occupation, *de jure* recognises conflict between Russia and Ukraine.²

Third. Filing lawsuits against Russia in international courts creates important political and legal precedents for Ukraine in the long run. In 2017, Ukraine initiated proceedings against Russia in International Court of Justice (ICJ) for violation of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, and International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination. On 19 April, the ICJ determined temporary measures (regarding Crimea) in

favour of Ukraine. Similarly, Ukraine filed five inter-state lawsuits in the European Court of Human Rights (ECHR), and in 2017 submitted new documents on the Russian actions in the Donbas. In July 2017, ECHR ruled in favour of Ukraine in the personal case. In the meantime, members of the criminal investigation into the crash of Flight MH17, downed by the Russian "Buk" missile system, are working together to gather new evidence.

In its Report on Preliminary Examination Activities, dated 4 December 2017, the International Criminal Court assessed the situation in Crimea and Donbas as the "international armed conflict between Russia and Ukraine".³

Fourth. In October 2017, the draft law "On Peculiarities of the State Policy on Reinstatement of the State Sovereignty of Ukraine upon Temporarily Occupied Territories in the Donetsk and Luhansk Oblasts" passed the first reading.⁴ This document, on the one hand, stipulates Ukraine's legal status with regard to the armed conflict in the East of Ukraine, as well as conveys a clear message to partner countries and international community. The law introduces a number of important norms, specifically, it reaffirms Ukraine's inherent right to self-defence under Article 51 of the UN Charter; defines Russia as an "aggressor state", and non-controlled areas of the Donbas – as "temporarily occupied territories" run by "occupational administrations of the Russian Federation"; and it transforms the counter-terrorist operation into efforts aimed at "repelling and deterring the Russian aggression", etc.

Ukraine's Foreign Policy: Achievements and Problems in Key Areas

Problems and prospects of the European integration. The EU-Ukraine relationship in 2017 was influenced by Ukraine's internal struggle, primarily related to the fulfilment of the country's obligations under the Association Agreement and visa liberalisation requirements on the one hand and the EU's efforts to deal with its own internal problems and disintegration threats on the other. That partially explains why the Ukrainian issue has been recently sidelined, thus increasing transformational risks and tangible influence of the Russian factor.

Still, 2017 was a year marked by a number of positive events related to Ukraine's European integration. On 11 June 2017, the visa-free travel for Ukrainians visiting the EU has arrived. On 1 September 2017, the Association Agreement has officially entered into force. The Ukrainian side outlined new ambitious goals for long-term cooperation, including association with the Schengen zone, accession to the EU Customs and Energy Unions, Common Aviation Area and the Single

¹ Ukraine 2016-2017: Signs of Progress and Symptoms of Disappointment (assessments). Kyiv, 2016, p.36 – http://razumkov.org.ua/uploads/article/2016-2017_Pidsumky.pdf.

² The document was supported by 70 nations, including all EU members, the United States, Canada, Japan, Australia, Turkey and many others.

³ The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court – https://www.icc-cpi.int/itemsDocuments/2017-PE-rep/2017-otp-rep-PE_ENG.pdf.

⁴ The Law was adopted on January 18, 2018.

Digital Market.⁵ These proposals were submitted to the EU institutions for consideration.

The 19th EU-Ukraine Summit took place on 12-13 July 2017 in Kyiv. However, the Netherlands, together with Germany and France, strongly opposed Kyiv's demand to include in the joint statement a notion that recognises Ukraine's European aspirations. The summit thus ended without signing the final document.⁶

Eventually, Ukraine's European aspirations were acknowledged at the 5th Eastern Partnership Summit (24 November 2017), however, the Joint Statement did not include either the Eastern Partnership Plus format, proposed by the European Parliament to bolster sectoral integration in the EU, or the so-called "Marshall Plan for Ukraine", which was replaced with External Investment Plan.⁷

In 2017, Ukraine continued receiving the financial support from the European Union. On 16 March 2016, the European Commission adopted the decision to release the second tranche of Macro-Financial Assistance to Ukraine, a loan amounting to EUR 600 million.⁸ In May, the EU transferred the first tranche of EUR 10 million to modernise the public administration. Over the past two years, the EU has allocated around EUR 270 million to Ukraine within its Horizon 2020 programme.

The implementation of the EU-Ukraine Association Agreement also continued in 2017. To this end, the government approved relevant Action Plan and the Procedure for its implementation; the Plan for translation of the EU legal acts, as well as the Communication Strategy.⁹ The 4th meeting of the EU-Ukraine Association Council on 8 December 2017 in Brussels resulted in a joint communique and a financial agreement on EUR 50 million support programme for the Donbas.

On 14 November 2017, the European Commission published its Association Implementation Report on Ukraine, recognising the country's progress in the energy, environment, education, decentralisation, public administration and other sectors.¹⁰

The pace of implementing the Association Agreement has been slow. According to the President Poroshenko, the Ukrainian side has fulfilled only 15% of the Association Agreement, and "there's still much work to be done".¹¹ Several problematic sectors¹² demonstrate a notable backlog, acknowledged by the government representatives.¹³ The approximation of national legislation with the EU norms also has missed deadlines, as Ukraine managed to fulfil only 10 of 86 obligations. Some of the legislative initiatives submitted to the Parliament are in conflict with the Association Agreement.¹⁴

The Head of the EU Delegation to Ukraine Hugues Mingarelli identified four key issues to be addressed for effective implementation of the Association Agreement: (a) strong coordination between various ministries; (b) involvement of the Parliament in determining priorities; (c) comprehensive monitoring of the implementation; and (d) informing the public on the process.¹⁵

Furthermore, combating corruption is another issue that threatens relations between Kyiv and Brussels. During 2017 some negative trends in this area sparked concerns in the EU, including the conflict between the Prosecutor General's Office and the NABU (the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine) and the failure to introduce a system for automatic verification of e-declarations. The events unfolding around the Anti-Corruption Court aggravate the situation, as a relevant draft law, submitted by the President, generated criticism of partner countries and international organisations. In their letters to the leadership of Ukraine,¹⁶ IMF and the World Bank voiced concern regarding the bill; the bill also received criticism from the EU.

This situation can create a serious risk for one of Ukraine's major gains from EU integration – visa liberalisation. The European Commission's First Report under the Visa Suspension Mechanism on 20 December 2017 sent a clear message to Ukraine, which has to comply with six recommendations (and four of them focus on anti-corruption measures).¹⁷

⁵ See the Annual Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine, "On Internal and External Situation of Ukraine in 2017" – Official website of the President of Ukraine, – <http://www.president.gov.ua/news/poslannya-prezidenta-ukrayini-do-verhovnoyi-radi-ukrayini-pr-43086>.

⁶ See "The dead-end summit: How the EU blocked the European dream of Ukraine" – European Pravda, <http://www.euointegration.com.ua/articles/2017/07/13/7068450/>.

⁷ See Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit – <http://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf>.

⁸ See "EU Commission approves disbursement of 600 million euro in assistance to Ukraine" – Official web-site of the European Commission. – http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-643_en.htm.

⁹ See "The Action Plan for the Association Agreement, approved by the government, to accelerate its implementation – Ivanna Klymush-Tsintsadze", the Cabinet of Ministers of Ukraine <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250372246>.

¹⁰ See Association Implementation Report on Ukraine. – European Commission. – https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_ukraine.pdf.

¹¹ Poroshenko: The Association Agreement is fulfilled by 15%. The European Pravda, October 20, 2017 – <http://www.euointegration.com.ua/news/2017/11/20/7073896/>.

¹² The EU norms on transport, workplace health and safety and blood safety system are yet to be implemented. Certain delays are observed in the customs reform, exploration and production of hydrocarbons, and environment protection. Failure to pass the draft law "On Audit of Financial Reporting and Auditing" is another roadblock for the Association implementation.

¹³ According to Ivanna Klymush-Tsintsadze, Vice-Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration of Ukraine, "...in some areas we lag seriously behind: these include customs, transport, and environment; our social sector still needs to fulfil obligations for previous years. The parliament delays consideration of some important bills. We were able to engage only a handful of parliamentary committees in promoting European integration initiatives" – Vice-Prime Minister: a number of Ukrainian sectors lag behind in implementing the Association. The European Pravda, October 25, 2017 – <http://www.euointegration.com.ua/news/2017/10/25/7072749/>.

¹⁴ Ivanna Klymush-Tsintsadze believes that the draft law nicknamed "Buy Ukrainian, Pay Ukrainians", submitted to the Parliament, "contradicts the Agreement provisions in the "Public Procurement" Chapter on the principle of non-discrimination between foreign and domestic economic operators in trade in goods and services in the area of public procurement". See "Bill "Buy Ukrainian" violates Ukraine's obligations within WTO" – Interfax, December 8, 2017 – <http://ua.interfax.com.ua/news/economic/468255.html>.

¹⁵ Ukraine to meet four main conditions for effective Association Agreement implementation – the EU. UNIAN, October 25, 2017 – <https://www.unian.ua/politics/2206659-v-es-nazvali-chotiri-osnovni-umovi-dlya-efektivnogo-vprovadzennya-ugodi-pro-asotsiatsiyu.html>.

¹⁶ Poroshenko's bill on the anti-corruption court contradicts Ukraine's commitments. The European Pravda, January 18, 2018.

¹⁷ The EU calls the Ukrainian government to address the following: step up targeted information campaigns clarifying the rights and obligations entailed in visa-free travel; ensure the independence, effectiveness and sustainability of the anti-corruption institutional framework, in particular, by setting up an independent and specialised high anti-corruption court; restore the credibility of the NAPC and establish an effective verification system for e-declarations; and repeal the amendments extending the scope of asset declaration obligations to civil society declarants. For more detail, see Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Report under the Visa Suspension Mechanism, European Commission. – https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/20171220_first_report_under_suspension_mechanism_en.pdf.

A flurry of conflict with neighbouring EU member states has become another roadblock on Ukraine's path to European integration. Tensions with Poland intensified due to the situation around historical monuments, interpretation of historical events, and the like. The meeting between the two presidents in Kharkiv on 13 December 2017 was a step in the right direction to minimise these tensions, as was the decision to raise the level of the Ukraine-Poland Commission on Historical Issues. Another conflict with Hungary and Romania emerged following the adoption of the Law "On Education" on 5 September 2017, which allegedly restricts the rights of national minorities in Ukraine. In this regard, Budapest threatened to block the European and Euro-Atlantic integration of Ukraine. It is noteworthy that opinion of the Venice Commission on the law provides no grounds to such demarches.

Causes of these conflicts are linked to opportunistic political processes inside these countries (e.g. pre-election period, the rise of the far right), and insufficient level of intergovernmental contacts, the lack of communication, failure to recognise the dynamics of political processes, as well as Ukraine's deficient policy towards neighbouring countries.

Contacts with other countries and international organisations. In times of war the content of Ukraine's foreign political contacts and bilateral relations with other countries, and national security policy have become inextricably intertwined, and are primarily aimed at countering the Russian expansion.

Thus, it has been critical for Ukraine to secure solidarity and assistance from the leading nations and international organisations. That said, the EU continued to provide political, diplomatic, financial and economic support to Ukraine. Over the period of 2015-2017, the total amount of financial assistance to Ukraine reached EUR 12 billion, including EUR 3.4 billion in macrofinancial assistance.¹⁸ In September 2017, the EU extended its anti-Russian sanctions (against 149 individuals and 38 companies) until 15 March 2018.

Washington's support for Ukraine has continued despite predictions of a "great friendship" between Donald Trump and Vladimir Putin. In November 2017, the US Senate approved a defence budget for 2018, which provides \$350 in aid to Ukraine, including lethal weapons.¹⁹ Expanding the US sanctions on Russia (energy and banking sectors) was advantageous for Ukraine, as was the Countering America's Adversaries Through Sanctions Act (CAATSA), signed by Trump in August 2017. The new US National Security Strategy has focused on countering Russian challenge (December 2017).

We should add that most global leaders – the United States, Germany, France, the United Kingdom, Canada, Turkey, Australia, Japan and others – have been actively supporting Ukraine, both politically and financially. International organisations (UN, OSCE, PACE, EU, NATO) also spoke in solidarity with Ukraine.

For example, in July 2017, the OSCE Parliamentary Assembly adopted a Resolution on Restoration of the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine, where it "reiterates its condemnation of the temporary occupation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol by the Russian Federation and the on-going Russian hybrid aggression against Ukraine in Donbas".²⁰

Ukraine also performed well in various international organisations. As non-permanent member of the UN Security Council, Ukraine was able to promote its national interests both within UNSC (discussions on the peacekeeping mission) and UNGA (adoption of the above-mentioned "Crimean" Resolution). The Ukrainian side effectively blocked the initiative to bring the Russian delegation back to the PACE, and persistently defended its positions in the OSCE.

Ukraine has also intensified its high-level contacts with NATO – both within its Parliamentary Assembly and NATO-Ukraine Commission, and with NATO defence ministries. The NATO demonstrated consistent support for the territorial integrity and sovereignty of Ukraine. The anniversary meeting of the NATO-Ukraine Commission in July 2017, co-chaired by the Ukrainian President Petro Poroshenko and the Secretary General of NATO Jens Stoltenberg, was a milestone event. In the resulting Joint Statement NATO reiterated its strong support for Ukraine's sovereignty and condemned illegal annexation of Crimea and Russia's action in the East of Ukraine.

The new NATO-Ukraine Platform on Countering Hybrid Warfare²¹ has been launched. Also in October 2017 Ukraine was granted access to the NATO electronic database for logistics after relevant intergovernmental agreement has entered into force. This database will help Ukraine participate in NATO tenders, make on-line purchases and joint inventories of material and technical means. Another important step in this area was the decision to join the NATO Centres of Excellence (COEs) to counter hybrid threats – specifically in December Ukraine agreed to sign a Partnership Agreement with NATO Energy Security Centre of Excellence.

It should be added that Ukraine has clearly prioritised Euro-Atlantic integration in the national legislation after the Verkhovna Rada, in June 2017, adopted relevant amendments to the law on fundamentals of domestic and foreign policy, setting the course towards joining NATO.

Information Component of Foreign Policy. In 2017, the Government has developed and approved a number of regulations aimed at promoting Ukraine globally. In particular, 2017 saw the approval of the following documents: Action Plan for Implementing the Concept of Popularisation of Ukraine in the World and Promoting Ukraine's Interests in the Global Information Space²² and the Concept of the State Programme for Cooperation with Ukrainians Abroad for 2017-2020,

¹⁸ EU provides EUR 12 billion to Ukraine in past three years, including EUR 3.4 billion of macrofinancial aid – Head of the EU Delegation – Interfax Ukraine, <http://en.interfax.com.ua/news/general/462432.html>.

¹⁹ The Government of Canada ultimately included Ukraine in the *Automatic Firearms Country Control List*.

²⁰ Materials of the 26th Annual Session of OSCE PA – <https://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2017-minsk/declaration-25/3555-declaration-minsk-eng/file>.

²¹ See Joint statement of the NATO-Ukraine Commission, the NATO website, July 10, 2017 – https://www.nato.int/cps/su/natohq/official_texts_146087.htm?selectedLocale=en.

²² The document provides for conducting campaigns to promote Ukraine in different regions of the world, strengthen Ukraine's presence at international events and information platforms. See: On Approving the Plan of Activities for Implementation of the Concept of Popularisation of Ukraine in the World and Promoting Ukraine's Interests in the Global Information Space. – Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/383-2017-%D1%80>.

the goal of which is to use the potential of Ukrainian diaspora to build a positive international image of Ukraine.²³

The Ministry of Information Policy (MIP) has established an Interdepartmental Commission for Promotion of Ukraine. The Government has also created a state institution “The Ukraine Institute”, the goal of which is to present and promote Ukraine’s image in the world, foster international exchanges, promote Ukrainian language and cultural products abroad.²⁴

Competent ministries have implemented a number of measures in this sector in 2017. They included a series of informational, cultural, scientific, historical, educational events, trainings, youth exchanges, performances, other themed events in different countries around the world, including with participation of Ukrainian diaspora.

The most prominent informational event of 2017 was the successful hosting of international Eurovision contest in Kyiv, which was attended by delegations from 43 countries, and approximately 20 thousand tourists from different countries of the world. Contest outcomes included 250 published articles and notices in top international tabloids; the promo campaign was watched by approximately 200 million viewers.

MIA and MIP implemented projects aimed at promoting Ukraine in the world. In particular, “Ukraine: Freedom. Dignity. Creativity” project, which included the creation of an interactive web-site.

In February 2017, UA/TV channel that is a part of the International Broadcasting Multimedia Platform of Ukraine (IBMPU), significantly increased its capacity for broadcasting in European countries. Namely, UA/TV expanded its presence to be included in cable networks of Poland, Slovakia, Bulgaria, Georgia, etc.

An interactive database of Ukraine’s tourist and recreational resources has been created to form the national network of tour routes. Tourism website *Visit Ukraine* was launched in foreign languages. It is a “one stop” page that presents up-to-date information on tourism opportunities in Ukrainian regions and cities.

A number of targeted promotional international events have been conducted: *5th Global Ukrainians Forum* “Ukrainian Brands Coming in Trend”, Ukrainian Diaspora Youth Forum “Dnipro-2017”, photo exhibit “RAW. Ukraine on the Frontline” in New York.

Despite the above, it is clear that Ukraine’s global promotional efforts have rather limited and sometimes delayed effect due to the small budget of corresponding projects, lack of coordination between government institutions, and the inefficient use of the available potential. At the same time, assessing the efficiency of the information aspect of Ukraine’s foreign policy, we should keep in mind that amid limited resources and means to promote its positive image abroad, Ukraine has to counter powerful information campaign from Russia, and Moscow’s superior media potential.

Ukraine’s Foreign Policy: Challenges and Threats

In 2017, Ukraine’s foreign policy was limited by a number of unfavourable external and internal factors. The impact of the latter, however, was notably stronger.

First. Internal political processes damaged Ukraine’s international position and its reputation worldwide. Problems in socio-economic, law-enforcement and judicial spheres have persevered, while monopolisation, shadow economy, and the inadequate system of public administration hindered reforms in key sectors, as well as disparaged the country in the eyes of international partners. Slow and ineffective fight against corruption have undermined Ukraine’s position in the world and discouraged foreign partners in relations with Ukraine.

Unfortunately, excessive centralisation, the lack of creativity and forward-thinking (which are mostly felt in Ukraine’s policy towards Russia), ineffective use of human resources are still typical of Ukraine’s foreign policy. Postponing the reform of the Ministry of Foreign Affairs, which is now forced to operate under the austerity mode, has also had negative repercussions.

Second. The geopolitical situation is characterised by high levels of turbulence, uncertainty and conflict. Ukraine’s key partner – the European Union – is currently undergoing complex transformation. Burdened by internal problems (Brexit, the refugee crisis, conflicts among the EU structures and individual member states, the rise of the far-right, isolationism, pro-Russian sentiments), it lacks unity, including in its policy towards Russia. All this has impacted on Kyiv’s relationship with Brussels.

In the meantime, the US President has made decisions that had a negative impact on the international environment, complicated relations with partners and provoked the troubled parts of the world. The US global role has been further weakened by internal political controversies. International conflicts intensify – including the escalating US-Russia confrontation, the North Korea’s “nuclear demarche”, situation in Iran and Afghanistan, the Syrian war and Myanmar (Rohingya) crisis.

These processes also present challenges for Ukraine, as they may limit the political and economic willingness of partner countries to support Kyiv, as well as weaken the unity of the Western world in countering the expansionist Russia, and “sideline” the issue of Crimea and Donbas.

Third. Russia’s hybrid aggression, aimed at destroying Ukraine both from the outside and inside, has been a major challenge and threat for Ukraine, as it seeks to discredit its foreign policy, undermine the country’s international image, provoke conflicts and tensions in its relations with other nations, and oust Ukraine from global markets. Pursuing the goal of destroying Ukrainian statehood, the Russian expansion focuses on destabilising the internal situation through military aggression in the Donbas, acts of terror, trade and economic blockade, energy blackmail, information sabotage, incitement of separatist movements, support of the pro-Russian “fifth column”, etc.

To summarise the 2017 results, it should be noted that protecting sovereignty and national statehood from Russia was and still is – at least in the medium term – the main priority of Ukraine’s foreign policy. However, its efficiency, as well as the nation’s position in the world and the level of support from the international community will depend on effective governance inside the country.

²³ See: On Approval of the Concept of the State Programme for Cooperation with Ukrainians Abroad for 2017-2020. Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/428-2017-p>.

²⁴ Its main areas of work will include: creative economy, science and education, cultural and public diplomacy. Foreign offices of the Institute are to be opened – first in Warsaw, Berlin, Paris and Rome, later – in New York and Beijing. See: On Establishing State Institution “The Ukraine Institute”. – Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine – <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250094619>.

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

2017 was a year marked by a relative stabilisation in relations between main bodies of state power and the government's increased capacity to act amid growing social and political tensions and regular attempts to use them by interested parties.

Political Processes Inside Ukraine

The joint effect of external and internal factors, such as continued Russian aggression shifting its focus to influencing Ukrainian society, strenuous socio-economic situation of a large part of the population, slow pace of economic recovery, and the government's missteps have caused a further decline in trust in state leadership and key state institutions.

A part of pro-European politicians in Ukraine (including some former members of the parliamentary coalition, as well as extra-parliamentary parties) and civic activists have blatantly criticised current government, seeking to discredit it in the eyes of society and Ukraine's international partners.

Despite the fact that current government institutions were formed with participation of pro-European political forces, Maidan participants, civic activists, and those involved in defending Ukraine against Russian aggression, the idea that the current government is not different from the "old", pre-Maidan elite, and has to give way to the "new elite" has been actively promoted. Moreover, this idea has been gaining support among some of Ukraine's international partners.

At the same time, despite some political and civic forces claiming to represent this "new elite", during the year, no political party or politician have enjoyed the support of a significant part of society. Another noteworthy feature of Ukrainian politics in 2017 has been a declining role of financial-industrial groups and 'oligarchs'.

Certain parties in the Verkhovna Rada (primarily, "Batkivshchyna") and extra-parliamentary political forces continued pushing for early elections in 2017. However, a relatively stable work of the parliamentary coalition and the Government throughout the year prevented this scenario from happening.

There have been attempts by some political forces to destabilise the situation. These efforts, albeit different in their goals and consequences, increased tensions in society, and spread the strong-arm tactics as a political instrument, in particular, by involving CTO veterans and paramilitaries in political confrontations.

We observed a clear disregard for Ukrainian legislation on the part of some politicians, not just provoking conflicts with law enforcement agencies, but also seeking to engage security forces representatives in protests against authorities.

There are grounds to believe that as the next presidential and parliamentary elections approach, the conflict-provoking technology will be used by radical

politicians and interested external subjects to provoke a large-scale social explosion.

In this situation, government was able to ensure a relative socio-political stability and prevent the spread of local political events, although in some cases its actions could be viewed as manifestations of weakness. Preserving stability allowed to achieve progress, albeit moderate, in reforming different sectors.

Education, healthcare, and pension system reforms joined the list of reforms initiated in 2017. Land reform, which was once again delayed, has chances of being implemented following the elections (and depending on their results). In general, the European Commission Report on implementation of EU-Ukraine Association Agreement in 2017 contained positive remarks on reforms in such sectors as electricity market, energy efficiency, environment, education, decentralisation, pension system, healthcare and food safety, judiciary, public administration and law enforcement.¹

Along with this, it should be mentioned that implementing reforms does not automatically lead to improving socio-economic wellbeing of citizens. On the contrary, the social price of reforms, including those insisted on by western partners (namely, utilities and housing tariffs reform) has been growing, whereas the positive impact of reforms in other sectors is not visible in the society.

Citizens blame Ukrainian authorities for the negative effects of changes (as the decline in support for the Yatsenyuk government in 2015-2016 have shown). Government also faces major risks in the process of implementing "socially sensitive" and large-scale education and healthcare reforms. Negative social effects of reforms (including the "side-effects") can seriously harm ratings of pro-government forces on the eve of elections.

Situation regarding fight against corruption (or lack thereof) has been the main problem in relations with foreign partners. This involves the omnipresence of corrupt government officials (often referred to as a defining feature of Ukrainian politics both inside the country and abroad), as well as the government's reluctance to fight corruption, i.e. carrying out the anti-corruption reform (creating Anti-Corruption Court), interfering in the work of anti-corruption agencies (NABU, SAP), and exerting pressure on anti-corruption activists, etc.

We believe that in the past two years, this issue has been 'hyperbolised'² in order to discredit Ukraine in front of its international partners and to form the image of a "failed state". In part, this has already had

¹ See: "EU Report: Evaluation of Ukrainian reforms shows considerable progress but need to accelerate implementation to reap full benefits". Press release of the European External Action Service and the European Commission based on the report on Ukraine's implementation of a number of reforms according to Association Agenda in 2017 – 15 November 2017 – <https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/35699/>.

² In truth, there was no "failure". Namely, in the Corruption Perceptions Index for 2016, Ukraine has improved its position by two points. See: "Ukraine comes 131st among 176 countries in Corruption Perceptions Index by Transparency International". Censor.Net, 25 January 2017.

an effect.³ The situation was aggravated by actual actions of senior government officials and politicians (their corrupt activity and mutual accusations of corruption used to fight competition), as well as use of the issue by opposition and civic activists to confront “old elite”.

Unfortunately, in making assessments of the situation in Ukraine, Western policy-makers and opinion-formers sometimes tend to rely on biased, often negative information.

Similar to the past year, significant problems in developing and implementing reforms were:

- lack of competence; the principle of expediency has prevailed over thorough analysis and search for optimal solutions; neglect of constitutional and legal principles;
- absence of a system; inconsistency and lack of proper synchronisation of various measures and implementation mechanisms; their insufficient strategic orientation;
- uncritical acceptance of the international donors' recommendations; no proper adaptation of their proposals to the national context (or vice versa); attempts to “dilute” the content of such proposals contrary to undertaken obligations;
- attempts to “include” in reforms measures to achieve vested interests; and to block changes in case they fail.

Overall, year 2017 saw a major progress in reforming a number of sectors, and a drop in the pace of reforms in some of them, which happened due to different (objective and subjective) reasons. That said, reforms have not increased popularity of political forces advocating them, but instead brought directly opposite results.

Interactions Among Branches of Government

In 2017, the level of conflict, incidental to the system of government during the previous year, has decreased significantly. It is fair to say that tensions between the main institutions (the Verkhovna Rada – the President – the Cabinet of Ministers) and branches of power have eased almost to the level of 2015, when a new configuration of power was just taking shape.

The adoption of multiple laws that were important for reforming all spheres of public life (most notably, pension, education and healthcare reforms; privatisation) could be attributed to preserved capacity of the “post-Maidan” leadership – the Parliament, the coalition Government and the President – to collaborate. Yet,

the issue of the political elite's ability to consolidate around the national goals remained thorny throughout the year.

The Verkhovna Rada of Ukraine

Just like the year before, the effectiveness of the Verkhovna Rada in 2017 was limited owing to the minimum possible composition of the parliamentary coalition (factions of the Petro Poroshenko Bloc (BPP) and the People's Front), the conflicting processes within the coalition, and a barely veiled desire of some parliamentary forces to trigger crisis in the country and hold new elections, and ensuing confrontations.

According to the Committee of Voters of Ukraine study,⁴ in 2017 the Verkhovna Rada adopted 162 laws, including 92 bills initiated by MPs, 48 – by the Cabinet of Ministers, and 22 – by the President. Most of the adopted laws were of the economic (15%), humanitarian (14%) and security (9%) nature. As many as 2.3 thousand bills were registered – slightly less than in the previous periods, but still an excessive number.⁵ This reduces the efficiency and quality of law making.⁶

Most of the adopted laws were initiated by the MPs representing the BPP and the People's Front. These laws were predominantly passed owing to the People's Front, BPP and Oleh Lyashko's Radical Party (RP), with the average of 77%, 72% and 67% of MPs from respective factions voting in favour of each bill. The bills also gained support of other factions – about 59% of MPs from “Samopomich”, 47% from “Batkivshchyna”, and about 41% of non-affiliated MPs. Sometimes they were joined by other factions and groups – the People's Will (36%), “Vidrodzhenya” (34%), and the Opposition Bloc (24%).⁷ In other words, current parliamentary coalition, the RP faction, a significant number of MPs from factions that formed the original coalition at the end of 2014, as well as two deputy groups⁸ contributed to passing most of the laws in 2017.

The law-making activities of the Ukrainian Parliament in 2017 covered virtually all spheres of public life, as many of the adopted laws were of fundamental importance for countering the Russian aggression, enshrining Ukraine's geopolitical course in legislation, and setting up the legal framework for reform in various sectors.⁹

Therefore, it is safe to say that the Verkhovna Rada's “reform nucleus” has survived and performed well. At the same time, its effectiveness was reduced significantly, given the size of the coalition and political environment.

³ For instance, US Secretary of State Tillerson stated the following regarding the conflict between NABU and the Prosecutor General's Office: “It serves no purpose for Ukraine to fight for its body in Donbas if it loses its soul to corruption.” – UNIAN, 5 December 2017 – <https://www.unian.net/>.

⁴ The Verkhovna Rada of Ukraine: 2017 results. Website of the Committee of Voters of Ukraine – <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:doslidzhennia-kvu-verkhovna-rada-pidsumky-2017-roku>.

⁵ According to the same study, Ukrainian MPs initiate on average 1.8 thousand bills per year, which is much more compared to members of other European parliaments. The CVU notes that MPs' legislative initiatives are often of poor quality, while every second bill received negative conclusions from the Central Scientific Experts Office of the Verkhovna Rada, and one in three – from the Ministry of Finance of Ukraine.

⁶ See “Political Culture in Ukrainian Society and the State of Parliamentarism at the Present Stage”, information and analytical materials to Expert Discussion, December 14, 2017, the Razumkov Centre, Kyiv, pp.91-92.

⁷ See the Verkhovna Rada of Ukraine: 2017 results...

⁸ In February 2017, the coalition and the RP faction concluded a pact – so-called Declaration of Unity. The “Samopomich” and “Batkivshchyna” factions refused to sign this document, which, however, did not imply formalisation of relations between parliamentary factions.

⁹ These included the laws introducing sanctions against the Russian companies and individuals (including ban of the Russian social media) and confirming the country's movement towards NATO; the laws that enabled the reform in education, health, pensions and judicial sectors, and many others. The content of the most important laws is discussed in the thematic sections of this report.

Virtually every reform-oriented or socially sensitive bill was followed by haphazard introduction of amendments by MPs representing different factions (including the coalition members), often with obvious intent to delay the process.¹⁰ The need for coalition factions to seek “compromises” with non-coalition partners to win their support sometimes produced negative consequences.¹¹ The process of bringing the national legislation into line with EU law in the framework of implementation of the Association Agreement has also missed deadlines.

The process of reviewing and adopting politico-legal and anti-corruption legislation was accompanied by heated disputes and confrontation. Under the pressure of protests, the draft law on the abolition of parliamentary immunity and the bill on the Election Code that already passed the first reading were submitted to the Constitutional Court; the deadlock around the anti-corruption court legislation was finally broken.

On the other hand, the position of Ukraine’s international partners and donors that sometimes morphed into an open, ultimatum-like pressure,¹² has strongly influenced the law-making processes. The organisations acting on behalf of “civil society” and backed by the Western partners have also tried to have a sway over the Verkhovna Rada agenda and its decision-making.¹³

Performing the personnel management function was a true challenge for the Verkhovna Rada in 2017. Specifically, the Ukrainian parliament failed to approve the new Central Election Commission and the Accounting Chamber, and could not appoint the new NBU Governor and the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (ombudsperson).

During the year one could observe a surge in submissions from law enforcement agencies to the Verkhovna Rada on abolition of immunity of several MPs from different factions.¹⁴ In broad terms, this “immunity abolition” campaign did not have any noticeable effect on the parliament’s work, but added tension between members of the parliamentary coalition (the BPP and People’s Front factions) and extra-parliamentary representatives of these political forces, and also contributed to further decrease in public trust in the Verkhovna Rada.

As of December 2017, despite rather active work in building the legal framework for reforms, the

Parliament suffered the lowest approval ratings compared to other state institutions (the trust/distrust balance at -76%).¹⁵ This can be partially influenced by mass media, as 56% of the respondents reported receiving mostly negative information about the Parliament.¹⁶

The year has not been used for institutional modernisation and reform of the Verkhovna Rada based on proposals of the European Parliament monitoring mission to Ukraine (the Pat Cox mission).

The President of Ukraine

In 2017, the President of Ukraine Petro Poroshenko managed to improve his political standing. He was able to successfully control the intensity of internal political struggle, thus avoiding the risk of snap elections; to achieve progress in constitutional and judicial reforms; and to keep the dialogue with political partners going despite numerous attempts to aggravate these relations.

The President’s constitutional position as the Head of the State and Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine was his main leverage that enabled to exert direct control over the security and law enforcement agencies, the BPP faction in the Verkhovna Rada, and separate members of the Cabinet of Ministers.

Exercising the right of legislative initiative, the President initiated the adoption of 22 laws, including the Law on the Constitutional Court, amendments to the Constitution of Ukraine that restrict the parliamentary immunity (from 2020), and successful first reading of the draft law “On Peculiarities of the State Policy on Reinstatement of the State Sovereignty of Ukraine upon Temporarily Occupied Territories in the Donetsk and Luhansk Oblasts” (adopted at the beginning of 2018).

The adoption of highly controversial law “On Amendments to Some Laws of Ukraine on Certain Issues of Civil Service”, which allows the Head of the State to influence the appointment of heads of regional administrations (whereas the law on the civil service required an open competitive hiring process)¹⁷ obviously benefitted the President, let alone his ability to influence – both formally and informally – the functioning of the judicial system, public prosecution and the SSU.¹⁸

Meanwhile, no decision was made on “less interesting” issues, such as updating the composition of

¹⁰ This is the case of the judicial reform (4,383 amendments) and the health care reform (893 amendments).

¹¹ For example, adoption of the amendment by MP Anriy Lozovyi to the Criminal Procedure Code, which effectively enables cessation of further prosecution of the members of previous administration for their crimes; adoption of the bill “Buy Ukrainian, Pay Ukrainians” in the first reading, even though it violates Ukraine’s international obligations and presents significant corruption risks, etc.

¹² See, for example “EU expects the Ukrainian government to accept most recommendations of the Venice Commission to the Law on education – Mingarelli” – censor.net., January 11, 2018. What are the IMF demands – full text from Washington – the European Pravda, January 15, 2018.

¹³ See, for example, Taras Shevchenko: Reanimation Package of Reforms agenda, Plenary week of February 7-10. New session – The Centre for Democracy and Rule of Law, February 7, 2017 – <http://cedem.org.ua/analytics/13747/>.

¹⁴ During the first half of July 2017, the Verkhovna Rada received submissions to deprive such MPs as Yevhen Deidei and Maxim Polyakov (the People’s Front), Andriy Lozovyi (Oleh Luashko’s Radical Party), Boryslav Rozenblat (BPP), Mykhailo Dobkin (the Opposition bloc), and Oles Dovhyi (the People’s Will) of their parliamentary immunity. The Prosecutor General Yuriy Lutsenko also announced possible submissions against Yevhen Bakulin (the Opposition bloc, the “Boiko towers” case), Oleksandr Vilkul (the Opposition Bloc, tax evasion), and new petition against Vadim Novinskyi (who already had his immunity abolished on the suspicion of involvement in the “church affair”). These threats, however, never materialised.

¹⁵ The study was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre and the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation on December 15-19, 2017, in all regions of Ukraine, excluding Crimea and the occupied areas of the Donetsk and Luhansk oblasts. The sample consisted of 2004 respondents aged 18 and over. Sampling error does not exceed 2.3%.

¹⁶ See “Political Culture in Ukrainian Society and the State of Parliamentarism at the Present Stage”, information and analytical materials to Expert Discussion, December 14, 2017, the Razumkov Centre, Kyiv, p. 54.

¹⁷ The Law of Ukraine “On Amendments to Some Laws of Ukraine on Certain Issues of Civil Service” No.2190-19 of 9 November 2017.

¹⁸ For more detail please see other sections of this report.

the Central Election Commission, fulfilling the election law reform,¹⁹ or appointing the new NBU Governor, etc.

In his activities, the President sought to control the situation in the country by using various informal tools. In particular, the journalists nicknamed such informal communication tools as “the strategic group”, “the strategic seven”, or “the strategic nine”²⁰ (which includes representatives of the President’s entourage and his political partners, the Speaker of the Verkhovna Rada, the Prime Minister, the Prosecutor General, the Secretary of the National Security and Defence Council, the Minister of Internal Affairs). Thanks to this informal communication, the President was able to settle conflicts with his political partners (above all, leaders of the People’s Front), triggered by various factors.

The President’s role and powers have strengthened amid significant reduction in his approval rating. In 2017, Petro Poroshenko featured in several high-profile media events.²¹ What makes the President vulnerable to information attacks is his status as one of the richest men in Ukraine, his enormous property and assets, as well as unconvincing attempts to divest from business during his tenure as President of Ukraine. Also, the President bears responsibility for Ukraine’s failure to meet its obligations to international partners, especially in the areas that require his personal political involvement.²²

Conflict with Mikheil Saakashvili and subsequent protests with a clear anti-presidential sentiment have further undermined the society’s attitudes towards the President. As a result, the trust/distrust balance at the end of 2017 reached almost -60%.

The Cabinet of Ministers of Ukraine

In 2017, the Cabinet of Ministers has been a “hostage” in relations among members of the parliamentary coalition, and in a broader sense – in relations between the President and the People’s Front party. On the other hand, the coalition-based approach to forming the government required readiness to compromise and teamwork from the Prime Minister and each Cabinet member.

In general, the Government situation during the year was quite peaceful and stable. Of course, internal disputes and conflicts did not go away, but their intensity subsided compared to the previous year, and they have been much less public.

During the year, the Prime Minister Volodymyr Groysman showed his readiness to seek compromise both with Parliament and the President, and maintained good relations with his predecessor Arseniy Yatsenyuk, the leader of the People’s Front. This, on the one hand, contributed to adopting the reform-oriented bills, and had positive impact on dialogue with the BPP and the People’s Front on the other, thus stabilising the situation in the Cabinet (as most ministers were nominated by these two political forces).

The issue of “reformatting” the Government by the end of the year has disappeared from the agenda. For example, the Minister of Infrastructure Volodymyr Omelyan has improved his position in the government; the resignation of the Minister of Energy and Coal Industry Ihor Nasalyk was no longer relevant at the end of the year. The conflict between the Minister of Finance Oleksander Danylyuk, and the Prosecutor General Yuriy Lutsenko is expected to settle in 2018.

It should be noted that no decision has been made regarding the letters of resignation submitted by the Minister of Agrarian Policy Taras Kutovyi, and the Minister of Information Yuriy Stets (in May 2017); whereas the Minister of Health is yet to be appointed (despite successful adoption of a legislative package for healthcare reform, its initiator, Dr Ulana Suprun, remains acting Minister of Health).

In 2017, the Cabinet of Ministers initiated 48 laws, including the reform-oriented ones (specifically with regard to education, pensions and healthcare). Other Government’s achievements include important social policy decisions (minimum wage, “modernisation” of pensions, and the like). However, the Cabinet of Ministers is primarily focused on advancing the already initiated reforms and addressing current issues, instead of taking on a leadership role.

The Cabinet of Minister’s trust/distrust balance in society remains negative (-65%, which is slightly better than the Parliament’s balance, and worse than that of the President). 36% of citizens viewed the Government’s efforts as reformative, while 29% believed that they hinder reforms. Such a controversial assessment may reflect the citizens’ lack of understanding of fundamentals of the state and government policy, the content and objectives of reforms due to weak communication by the authorities, and further deterioration of living standards.

Processes in the Party System

In 2017, Ukraine had a party system that emerged after changes that had taken place in 2016 – formation of the new parliamentary majority and the Government, withdrawal of the Radical Party, AUU “Batkivshchyna”, and “Samopomich” and formation of several opposition forces with different focus.

As before, it had the following characteristics: a blurred ideology of its subjects without exception; populist rhetoric; the leading role of parliamentary factions; weak, one-way communication with voters. An important criterion for party system formation, along with socio-cultural division, was the attitude towards government (represented by the President, parliamentary coalition and the coalition Government).

¹⁹ The Election Code passed the first reading, however the prospects of its adoption remain vague.

²⁰ See, for example, the article “The strategic nine, the situation room, and Facebook by alarm clock: How Poroshenko rules the country”, BBC on Hromadske – <https://hromadske.ua/posts/prezident-poroshenko-keruie-krainoiu>.

²¹ See “Offshores, off-the-book salaries and hidden villa: Poroshenko’s corruption scandals” – Deutsche Welle, November 6, 2017 – <http://www.dw.com/uk/>.

²² As, for example, in the establishment of Anti-corruption court.

In 2017, the nature of political parties' activity in Ukraine and relations between them were influenced by such factors:

- Russian aggression against Ukraine, and different manifestations of “hybrid warfare”, in particular, aimed at destabilising socio-political situation and discrediting the government, etc.;
- early elections losing their relevance and re-orientation of key actors to searching for optimal options of participation in presidential and parliamentary elections, elaborating options for future alliances and coalitions, and “probing” potential partners;
- first elections to unified territorial communities, which stimulated the creation and mobilisation of existing local party structures;
- continued attempts to destabilise socio-political situation by political forces claiming the role of the “new elite”, which are directed from headquarters both inside, and outside the country, including under the theme of “intensifying reforms”;
- further spread of practices of introducing forceful methods into politics, in particular, creation of paramilitary party formations and cooperation of such formations with political parties, mostly, of radical orientation.

Single Registry for Public Associations,²³ as of early 2017, did not have clear information on the number of political parties registered with the Ministry of Justice. As of January 2018, there were 355 (in the old version of the Registry as of 18 January 2017 – 352 political parties). Most of them were not active.

Party system structure in 2017 included the following components.

1. “Political centre” (Petro Poroshenko Bloc (PPB) “Solidarity” and People’s Front), Oleh Lyashko’s Radical Party that is close to them, and despite open criticism of the President and the Government, it supported most of the bills submitted by the Government and coalition.

Relations between coalition parties – PPB “Solidarity” and People’s Front are far from perfect. For instance, the conflict between President Petro Poroshenko and one of People’s Front leaders, Internal Affairs Minister Arsen Avakov²⁴ was widely discussed by the media. At the same time, negotiations (or rather, consultations) of these two political figures on the participation in the upcoming elections were no secret.²⁵ The fact that, in 2017, these political forces have not been able to find the solution, does not mean that all possibilities have been exhausted, and neither it means that each of them failed to prepare an alternative plan.

At the same time, most coalition members managed to vote jointly in their parliamentary work.

Oleh Lyashko’s Radical Party occupies a special place, positioning itself as a “pro-Ukrainian” political force, which is committed to upholding national interests.

2. Political forces in opposition to government.

a) First component of the opposition – parties Opposition Bloc and For Life (V. Rabinovych) that were formed from representatives of “old”, “pre-Maidan” political and business elites. These political forces were aiming for the remains of former Party of Regions and Communist Party electorate. Political party “For Life” had a rather successful start in winning over the older generation’s votes: its support of almost 9% even exceeded the Opposition Bloc’s ratings. In early 2017, Opposition Bloc experienced pronounced centrifugal trends,²⁶ which, however, did not lead to a real division within the pro-Russian political segment, but exerted considerable pressure on its operation.

The Opposition Bloc and For Life party mostly used Donbas conflict, war and peace topics to criticise government. Opposition Bloc has also advocated “new industrialisation” in industrial regions based on supporting the so-called “basic sectors” (metallurgy, mining, mechanical engineering).

b) Maidan parties’ opposition – “Batkivshchyna” (Fatherland) and “Samopomich” (Self-Reliance), as well as extra-parliamentary Civic Position. These parties position themselves as pro-European and reform-oriented, yet their criticism of the government is not less severe; they accuse current authorities of corruption, comparing them to the previous (pre-Maidan) governing forces.

While harsh opposition rhetoric of “Batkivshchyna” and its leader Yulia Tymoshenko is a usual occurrence, “Samopomich” had its own reasons for confronting the President and parliamentary coalition.²⁷ Both parties (with different intensity) supported snap parliamentary elections. Civic Position, despite its opposition rhetoric, was unable to clearly define its aspirations by the end of 2017, however retained a strong chance of entering the new Verkhovna Rada.

“Samopomich” faction, despite its strained relations with government, gave its votes (in different amounts) in support of bills submitted by the coalition, President, and the Government; “Batkivshchyna” faction’s support was much smaller. Also, MPs and representatives of “Batkivshchyna” party harshly criticised almost all reforms planned by the government in their public rhetoric, often matching that of the Opposition Bloc representatives. “Batkivshchyna” made a special

²³ Single Registry for Public Associations. Web-site “Online House of Justice” – <http://rgf.informjust.ua>.

²⁴ See: Conflict Between Poroshenko and Avakov: Working Discussion, Struggle for Influence or “Warm-Up” Before Elections? Web-site of the Ukrainian Service of Radio “Svoboda”, 3 October 2017 – <https://www.radiosvoboda.org/a/28771828.html>.

²⁵ E.g., People’s Front of Petro Poroshenko, or Single Government Party. Internet publication “Ukrayinska Pravda”, 13 September 2017 – <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/09/13/7155009/>.

²⁶ See, for instance, Akhmetov Filed for Divorce. What Is Going On In the “Opposition Bloc”, Internet publication “Ukrayinska Pravda”, 25 January 2017 – <https://www.pravda.com.ua/articles/2017/01/25/7133419/>.

²⁷ In 2016-2017, “Samopomich” Union has had its ratings drop due to the fire at a landfill for household waste in Lviv, blockade of trading with Russia and the occupied territories, and other issues tied to activities of the party’s leader – Lviv Mayor M. Sadoviy.

emphasis on torpedoing the land reform, demanding that a referendum be held on the matter. Yet, CEC refused to register initiative groups for holding the referendum.²⁸

This group also includes the registered in 2017 “Movement of New Forces of Mikheil Saakashvili”, which is the centre of gravity for radically minded anti-presidential politicians.²⁹ It declares its strong opposition to Petro Poroshenko, provokes numerous scandals and deliberately violates legal norms.³⁰ Its political programme (“Victory Plan”, “70 Days of New Government”)³¹ can be described as “utopian-revolutionary”, as it contains absolutely unrealistic proposals in terms of implementation mechanisms and deadlines (on condition of adhering to legal principles and democratic norms). At the same time, after Prosecutor General accused Mikheil Saakashvili of receiving money from Serhiy Kurchenko,³² The party’s protest activity has sharply declined.

Initially, this part of the opposition supported protests organised by Mikheil Saakashvili, i.e. the “breaking through the border” on 10 September, “Grand Political Reform” event on 17 October, etc., but later “Batkivshchyna” and Civic Position, in contrast to “Samopomich”, have distanced themselves from these processes. Mikheil Saakashvili’s calls to unite all opposition forces have not yielded any visible results. It is important to note that back in early 2017, “Batkivshchyna” leader Yulia Tymoshenko pledged that her party would not be joining forces with anyone.³³

c) Radical right-wing opposition, and its main actor – AUU “Svoboda” (Freedom). On 16 March 2017, “Svoboda”, the Right Sector and the National Corps declared they will be bringing their efforts together to stand in opposition to the current government.³⁴ Yet, among these parties only “Svoboda” retains its electoral prospects and is trying to be proactive in order to gain support of potential voters.³⁵ The work of such political forces as the National Corps (created from the Civil Corps Azov), the Right Sector, the

Governmental Initiative of Yarosh is mostly targeted at solving “tactical” tasks stemming from their ideological positions, and at mobilising radically-minded youth, rather than coming to power via parliamentary election.

Besides the above-mentioned parties, other political forces were also active: UKROP (Ukrainian Association of Patriots), as well as the Agrarian Party of Ukraine and Our Land party, regionally.

2017 was also marked by unsuccessful attempts to create new political forces that could compete for a certain share of people’s electoral preferences. This foremost concerns such projects as Civic Platform of Nadia Savchenko and “Hvyliia” (Wave) anti-corruption party (which, however, never formed a full-fledged political party).

To represent interests of certain FIG, “Osnova” (Foundation) party was created headed by Serhiy Taruta. However, despite expensive informational and promotional campaigns, the society has hardly noticed its arrival.

At the end of 2017, “Servant of the People” party was registered, which is composed of representatives of the TV show with the same title produced by “Kvartal 95” studio.³⁶ The creation of this party added an element of absurdity to political party life, – a newly formed party, which has not carried out any political activity yet, according to the level of public support (4% at the end of 2017) has immediately found itself close to passing the electoral threshold (5% under current legislation).

At the same time, despite the societal demand for left-wing or centre-left parties,³⁷ and numerous attempts at creating them,³⁸ Ukraine still has no influential centre-left party.

Other important events in 2017 were the first elections held at newly created unified communities. On 29 October 2017, 50 parties announced their participation, 37 of them nominated their candidates.³⁹ PPB “Solidarity” and “Batkivshchyna” parties had fielded the largest number of candidates. Each of them

²⁸ See: “Batkivshchyna” is Unable to Initiate a Referendum on Land Sale. – Ukrayinska Pravda, 10 July 2017 – <https://www.pravda.com.ua/news/2017/07/10/7149181/>.

²⁹ Mikheil Saakashvili’s “support group” included some MPs (namely, Yu. Derevianko, V. Chumak, representatives of “Samopomich” faction – S. Semchenko, Ye. Soboliev), recent participants of the so-called “Georgian landing party” (D. Sakvarelidze).

³⁰ Mikheil Saakashvili’s demonstrative refusal to provide necessary documents for party registration, “breaking through the border” on 10 September, “Grand Political Reform” on 17 October, which turned into demands to immediately impeach the President, attempted seizure of October Palace on Kyiv on 17 December, etc.

³¹ Available at <https://www.facebook.com/Ruhnovihsyl/posts/1812289342418231>.

³² Prosecutor General’s Office Sent a Suspicion Notice to Saakashvili’s Address. Web-site of Ukrinform news agency, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2358760-gpu-napravila-pidozru-saakasvili-na-jogo-adresu.html>.

³³ Batkivshchyna will not be joining forces with other political parties anymore – Tymoshenko. Publication of the “Novoie Vremia” web-site, 28 January 2018, <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/batkivshchina-bilshe-ne-bude-ob-jednuvatsija-z-inshimi-politichnimi-silami-tymoshenko-552204.html>.

³⁴ See: “Svoboda”, RS and “National Corps” Are Joining Forces – the Manifest Is Signed. Internet publication “Ukrayinska Pravda”, 16 March 2017.

³⁵ Electoral support for parties “The Right Sector”, “Governmental Initiative of Yarosh” and “National Corps” at the end of 2017 was below 1% (among all respondents). Based on results of a survey conducted on 15-19 December 2017 by the Razumkov Centre together with Democratic Initiatives Foundation. There were 2004 respondents in all regions of Ukraine with the exception of Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. Theoretical error of each sample does not exceed 2.3%.

³⁶ For more information, see: The Model of Building a “Desirable Party” in the book “Transformation of Party System: Ukraine’s Experience in the European Context”. Razumkov Centre Library, 2017, p.131.

³⁷ Parties that are trying to act on this flank, in particular, Social-Democratic, Socialist, and “Socialists”, are enjoying little support from voters at the moment.

³⁸ Political Party Named “Servant of the People” Was Created, Internet portal “Detector Media” – <http://detector.media/infospace/article/132510/2017-12-03-zyavilasya-politichna-partiya-pid-nazvoyu-sluga-narodu/>.

³⁹ Preliminary conclusions of the CVU (Committee of Voters of Ukraine) on the results of observing first local elections in unified territorial communities (UTC) on 29 October 2017 – <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:poperedni-vysnovky-kvu1-za-rezultatamy-sposterezhennia-za-pershyim-mistsevymy-vyboramy-v-obiednanykh-terytorialnykh-hromadakh-29-zhovtnia-2017-roku>.

persistently claimed their victory at these elections, and after elections, on 30 April 2017, five parties claimed victory.⁴⁰ It is important to note, that each party took part in these elections independently.

Generally, in ULC elections in 2016-2017, most of the elected candidates belonged to AUU "Batkivshchyna", PPB "Solidarity", Agrarian Party of Ukraine, "Our Land", "UKROP" and Oleh Lyashko's Radical Party.⁴¹ That said, all parties that participated in these elections had 62% non-party candidates on their lists, which according to CVU experts, shows that parties often have no candidates to field in regions.

A special feature of these elections is that a major share of mandates in local councils goes to parties created as regional projects (for instance, "Cherkashchany" (Cherkasy Oblast People), "Ridne Misto" (Native Town)). This confirms the assumption that amid decreasing level of trust in parties as an institution that represents their interests, citizens prefer to trust specific individuals, whom they know well, regardless of which political force nominated them, thus contributing to personalisation of politics.

This trend has probably had a lot to do with somewhat surprising results of the Agrarian Party in ULC elections – coming third after PPB "Solidarity" and "Batkivshchyna" by the number of mandates;⁴² at the moment, however, it has no chances of joining the party system as a full-fledged political subject.

An important factor in the functioning of the party system and its parliamentary representation was the so-called Law "On Party Dictatorship," which allowed party leaders to change the composition of party lists already after the results of parliamentary elections have been established. According to CVU estimates, in almost two years this law has been in force, parliamentary parties used it four times and excluded 43 people from electoral lists: 11 from "Samopomich", 13 – PPB "Solidarity", 19 – Oleh Lyashko's Radical Party.⁴³

Most parties, as of late 2017, have already launched their elections campaigns. In this context, Batkivshchyna's high level of readiness is noteworthy, as in the first half of 2017, it was conducting comprehensive preparations if not for snap parliamentary elections (which this political party was constantly demanding for), then for the national land reform referendum (that is no longer necessary due to postponement of the land reform), and was also able to have numerous party members pass to local councils.

Article 17-5 of the Law "On Political Parties of Ukraine" on the allocation and distribution of funds between political parties to finance their statutory activities was in effect in 2017. According to its provisions, six parliamentary political parties received public funding proportional to the number of votes they received in the 2014 elections. Also, "Samopomich" was receiving extra 10% (of the annual amount of public funding) for a gender-balanced composition.

Due to party funding reform, political party reports were made available at the website of the National Agency for Prevention of Corruption. According to the latter, in 2017, funds were distributed in the following way: political party People's Front received UAH 113 mln. 753.5 thousand, PPB "Solidarity" – UAH 112 mln. 103.6 thousand, "Samopomich" Union – UAH 56 mln. 394.6 thousand, Opposition Bloc – UAH 48 mln. 467.5 thousand, Oleh Lyashko's Radical Party – UAH 38 mln. 257.9 thousand, "Batkivshchyna" – UAH 29 mln. 182.2 thousand. Also, "Samopomich" was paid UAH 11 mln. 60 thousand quarterly, for gender balance. The money was used for promotion, office rent, and salary payments to employees. At the same time, in 2017, the public detected some attempts to conceal special purpose payments from party accounts.⁴⁴

Election Law Reforms

In 2017, certain developments were observed in the election law reform. On 7 November 2017, the draft Election Code of Ukraine passed the first reading, thus introducing a regional open-list system for parliamentary elections.⁴⁵

Adopting the Election Code was initially set as one of the tasks by the parliamentary coalition "European Ukraine"⁴⁶ in the Verkhovna Rada of the VIII convocation and a benchmark of the EU-Ukraine Association Agenda. But the final adoption came after sustained pressure by international partners and Saakashvili-led "All-Ukrainian" rally.⁴⁷

The Code passed the first reading thanks to the votes from both the coalition and opposition factions, with varying degree of support – from 49% of votes from the Petro Poroshenko's Bloc (BPP), to 80% from the "Samopomich" faction.⁴⁸ Ambassadors of the G7 and the EU Delegation to Ukraine, who hoped for an early completion of the election system reform (at least one year prior to 2019 elections), welcomed this achievement.⁴⁹

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ See: Peshko K., Local Elections. How PPB and "Batkivshchyna" Failed to Share the First Place. – Glavcom, 26 December 2017 – <https://glavcom.ua/>.

⁴² See: Agrarian Party Became a Leader in UTC Elections on 24 December – preliminary results. UNIAN News Agency Web-Site, 24 December 2017 – <https://www.unian.ua/politics/2316164-agrarna-partiya-stala-odnim-iz-lideriv-viboriv-do-otg-24-grudnya-poperedni-rezultati.html>.

⁴³ "Party Dictatorship" Law in Action: Parties Excluded 43 Persons from VR Electoral Lists. CVU web-site, 14 December 2017 – <http://www.cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:zakon-pro-partiinu-dyktaturu-v-dii-partii-vykliuchyly-43-osoby-iz-vyborchikh-spyskiv-do-vr>.

⁴⁴ See, for example: Unable to Do Otherwise. What Political Parties Conceal in Their Finance Reports – <https://glavcom.ua/publications/inakshe-voni-ne-mozhut-shcho-politichni-partiji-prihovuyut-u-svoji-finansovih-zvitah-437040.html>.

⁴⁵ Draft Election Code of Ukraine, registration No.3112-1 of October 2, 2015.

⁴⁶ The Verkhovna Rada of Ukraine of 8th convocations. The coalition agreement of the parliamentary factions "European Ukraine" of November 27, 2014 – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/file/text/33/1439014n8.pdf>.

⁴⁷ Protests near the Rada walls: The Saakashvili's movement and MPs from "Samopomich Union" to continue their action. October 19, 2017 – <https://hromadske.ua/posts/prodovzhennia-protestiv-pid-radoiu>.

⁴⁸ Results of the roll-call vote No.3 on November 7, 2017 concerning the draft Election Code of Ukraine (No.3112-1), in principle. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=15333.

⁴⁹ The G7 ambassadors urged Ukraine to continue with election reform and update the composition of the CEC – website of LiveChannel, November 16, 2017 <https://prm.ua/posli-g7-zaklikali-ukrayinu-provedennya-viborchoyi-reformi-ta-onovlennya-skladu-tsvk/>, The EU welcomes the start of consideration of the Election Code and expects its adoption by the end of the year – The European Pravda, November 9, 2017 – <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/11/9/7073412/>.

At the same time, in 2017, Ukraine could not resolve the problem of updating the composition of its Central Election Commission (CEC), as the term of office of 13 (out of 15) members has ended.⁵⁰

On 6 December 2017 – about a month after the new Election Code passed the first reading – MP Oleh Barna has registered a draft law on the elections of people's deputies (MPs) of Ukraine based on the majority election system,⁵¹ as well as six alternative bills with various modifications to the proportional representation system.

Civil Society Development

Processes taking place in civil society, as well as in other aspects of socio-political life, were multidirectional.

On the one hand, the situation allowed to state that civil society is gradually entering the sustainable development stage, characterised by increased internal competition for access to resources and influence on the decision-making process, gradual formation of basic structures and development of main lines of interaction with the authorities.

On the other hand, an increase in the number of civil society organisations does not automatically guarantee an increase in citizen participation, and their readiness to assume more responsibility for the quality of their lives. NGOs themselves, especially those in the capital city, are characterised by alienation from the daily lives of communities and citizens, their actual demands and needs.

Civil society and volunteer organisations, together with the Armed Forces and the Church, have enjoyed the highest level of public trust in Ukraine. According to public opinion polls, at the end of 2017, over 62% of respondents said that they “fully” or “mostly” trust volunteer organisations, and 54% – civic organisations.⁵²

Over 61% of citizens marked “strong” or “some” influence of NGOs in contemporary Ukrainian society; over a third of citizens assessed the level of development of civil society in Ukraine as “average”; over 10% – as “high” or “very high”. About 19% of citizens are ready to give NGOs the right to represent their interests in socio-political processes.

At the same time, rather high level of public trust in non-governmental and volunteer organisations has not led to a noticeable increase of people's participation in their activities. Thus, less than 11% of citizens took part in the events organised by civil society organisations last year, and only about 8% admitted their involvement in civic activity.⁵³ Even the most well-known civil society

organisations, their coalitions and individual projects remain unfamiliar and unrecognisable for the general public, despite the continued expansion of their presence in the information space and social networks.

A study called *The Struggle For Ukraine* by Chatham House, a reputable British think tank, mentions, among other things, that although Ukrainian NGOs recognise the importance of people power in advancing reforms, they “invest insufficient effort and resources to achieve viable interaction with ordinary people”.⁵⁴ Regional NGOs, however, are somewhat less cut off from community life.

Among the issues that Ukrainian civil society is currently facing is the fact that only 43% of NGOs received subsidies from citizens (which covered 15% of these organisations' budget); that said, such donations were mostly given to charitable funds working in the CTO-affected areas, and not to non-profits aimed at advancing reforms.

Chatham House experts also point out that NGOs pay little attention to the problem of building trust in society, and act predominantly “on behalf of society”, instead of “with society”.⁵⁵ Thus, there is a tendency to “privatise” the general term “public” by a part of non-governmental organisations.

Discontent with government's activity in implementing reforms and execution of requirements set by Ukraine's international donors resulted in a critical (often – severely critical) position towards government by NGOs involved in advocacy of respective reforms. Especially active in these processes were anti-corruption and monitoring organisations supported almost exclusively by Ukraine's international partners.

At the same time, their radical attitude, lack of professional objectivity and standards, use of unverified information, and at times – openly manipulating it, in the situation of considerable attention to relevant topics by domestic and foreign media, resulted in discrediting of not just individual officials or politicians, but government institutions in general (namely, Parliament), as well as negatively affected Ukraine's image abroad. Unfortunately, not only Ukraine's international partners, but also foreign experts have fallen victim to this.

Another noticeable trend is that a part of NGOs started to perceive themselves as independent actors within socio-political processes, aiming to influence state policy on behalf of the entire society (in particular, as regards reform implementation), while having received

⁵⁰ The commission of the 13th CEC member has expired – The European Pravda, February 3, 2017 – <http://www.eurointegration.com.ua/news/2017/11/9/7073412/>.

⁵¹ Draft Law “On the Elections of People's Deputies of Ukraine”, registration No.7366 of December 6, 2017.

⁵² Here and onwards, we are using materials of the study conducted by the sociological service of the Razumkov Centre together with Democratic Initiatives Foundation from 15 to 19 December 2017 in all regions of Ukraine with the exception of Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts (total number of respondents – 2004, age – from 18 y.o., theoretical error of the sample does not exceed 2.3%), as well as the Study conducted by the sociological service of the Razumkov Centre from 22 to 27 September 2017 in all regions of Ukraine with the exception of Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. Number of respondents – 2008, age – from 18 y.o. Theoretical error of the sample does not exceed 2.3%.

⁵³ See: Political culture and parliamentarism in Ukraine: current state and main problems. Information and analytical materials for Expert Discussion on 14 December 2017. Razumkov Centre, Kyiv, 2017. p.39-71 – http://www.razumkov.org.ua/uploads/socio/2017_Politychna_kultura.pdf.

⁵⁴ The Struggle for Ukraine. Chatham House report. The Royal Institute of International Affairs, 2017, p.69.

⁵⁵ Ibid.

no respective mandate in elections, and assuming no responsibility for their activity. Essentially, we are talking about a replacement of the “traditional” political party institution with NGO. On the other hand, attempts to create “civil society” political parties led by former civic activists, as well as attempts to unite “pro-reform” NGOs to support a specific party, have failed.⁵⁶

Along with this, we observed active cooperation between government and a group of organisations that comprise, in particular, Reanimation Package of Reforms coalition, Civil Platform “New Country” (which consists of public council members in different ministries, NBU, SFS, etc.). This may indicate that both sides of the process (NGOs and authorities) are aware of the need for quality interaction, and its potential remains high. Cooling relations between parties have objective and subjective reasons, which include lack of mutual trust, absence of a long-standing tradition of cooperation, and different tactical interests.

Given the processes of decentralisation, the importance of activity of such NGOs and their associations (e.g. public partnership “Transparent local budgets”) in regions has grown significantly.

As predicted, 2017 saw a certain decrease in the work of volunteer organisations, along with a decrease in the level of people’s involvement in their activity, which can be explained by an objectively lower level of needs of the Armed Forces and other state structures involved in CTO, as well as by such factors as a gradual decrease in the intensity of combat actions in the East, a noticeable “fading away” of the subject of countering Russian aggression in the media and information space (mostly, television channels); a decline in the standard of living of a large part of society, and citizens’ mental exhaustion.

Thus, there remained a noticeable distance between non-governmental organisations and society proper, as well as in relation between civil society organisations, which show increasingly less coordination in their activity. As in previous years, an important factor influencing the activity of the non-governmental sector was its dependence on funding sources, and hence on the agenda proposed by donors. There were no fundamental changes in terms of access by non-governmental think tanks to state orders for research, examination of projects of important and socially sensitive decisions, and also no shifts occurred in solving the issue of institutional support of their work, especially in regions.

Information Policy and Mass Media

Three important events have shaped Ukraine’s information policy and media in 2017:

1. Developed by the Ministry of Information Policy and approved by the National Security and Defence Council in late 2016, the Doctrine of Information Security of Ukraine was finally adopted and enacted by the Decree of the President of Ukraine.⁵⁷

2. Legal entity “Public joint stock company ‘The National Public Television and Radio Company of Ukraine (NSTU)’” established, marking the launch of public broadcasting in Ukraine;

3. Practical phase of denationalisation of the state and municipal media was launched.

Enactment of the Information Security Doctrine can be viewed as an important step for the country that has long been countering external aggression, including information attacks. The mechanism of the Doctrine implementation defines specific tasks of various government agencies in this area. However, most of them are long-term objectives, so it is too early to assess their progress in 2017.

In the meantime, one can observe a number of negative trends in Ukraine’s information space. In particular, citizen’s confidence in the Ukrainian media is dwindling (in December 2017, over 48% of citizens expressed their distrust of the Ukrainian mass media, and 42% trusted it, while a year ago this correlation was the other way round);⁵⁸ information manipulations and violations of journalism standards in television news increase in numbers, as reported by the Detector Media NGO.⁵⁹ Members of key government institutions admit the existence of serious problems with ensuring citizen access to unbiased information, in particular concerning the Parliament.⁶⁰

Yet, one still can notice some positive developments. For the first time ever, both the Parliament and the Cabinet of Ministers started developing their communication strategies, while the communications theory gradually finds its way to university curricula.

Creation of the public broadcasting company was of great social significance. However, today it is too early to call it as a success story. Specifically, the government, having exerted in 2014-2016 every effort to launch formally independent public broadcaster, in 2017 started to put a brake on its further development

⁵⁶ An example of such failed attempt was the participation of a number of well-known NGOs in the first stages of “Grand Political Reform” headed by M. Saakashvili.

⁵⁷ Decree of the President of Ukraine No.47/2017 On the decision of the National Security and Defence Council of Ukraine of 29 December 2016 “On the Information Security Doctrine of Ukraine”, official website of the President of Ukraine – <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.

⁵⁸ The study was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre and the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation on December 15-19, 2017, in all regions of Ukraine, excluding Crimea and the occupied areas of the Donetsk and Luhansk oblasts. The sample consisted of 2004 respondents aged 18 and over. Sampling error does not exceed 2.3%.

⁵⁹ See, for example, “Sodom and Prosecutor General’s Office – TV news trends in December 2017, online portal “Detector Media”, http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/monitoring_overview/sodom_i_genprokuratura_tendentsii_v_telenovinakh_grudnya_2017_roku/, or “The theatre for one – a review of media manipulations in December 2017, “Detector Media”, http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/monitoring_overview/teatr_dlya_odnogo_oglyad_manipulyatsiy_grudnya_2017_roku/.

⁶⁰ See, for example, the interview of the head of the Verkhovna Rada’s press service I. Karmelyuk in “Political Culture in Ukrainian Society and the State of Parliamentarism at the Present Stage”. Information and analytical materials to Expert Discussion, 14 December 2017, the Razumkov Centre – http://www.razumkov.org.ua/uploads/socio/2017_Politychna_kultura.pdf.

in early stages, failing to ensure funding as specified by law. According to calculations by the Detector Media, state funding for the NSTU, guaranteed by the Law on Public Broadcasting, should amount to UAH 1.5 billion⁶¹ in 2018. However, the Law on the State Budget for 2018 allocates only UAH 776.6 million⁶² to the NSTU – UAH 194 million reduction compared to the 2017 budget.

It is noteworthy that the parliamentary coalition has deliberately underfunded the NSTU, ignoring public appeals by the NSTU Supervisory Board, the general public and diplomatic missions of the partner countries of Ukraine. Moreover, the independence of the public broadcaster from the government nowadays can hardly be considered complete as the budget funds for its support are distributed by the State Committee for Television and Radio Broadcasting.

The reform of the printed media could have also developed at a faster pace. According to the current Law “On Reforming the State and Municipal Printed Media”, the reform of media outlets owned by the government authorities and municipal bodies, should be completed by 1 January 2019, otherwise their registration certificates will be annulled.

Due to delays, the reform manager – the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine – has issued a statement on 27 November 2017,⁶³ reporting that only 124 out of almost 700 printed media were reformed by the end of November 2017. The Committee urges the editorial staff and co-founders to start the reform immediately.

During the year, local authorities and self-governments actually hampered efforts to create more independent local media and ensure better competition. Further reform of printed media is at risk of hitting the wall due to diminishing interest in the pre-election period.

Reform Progress in Key Areas

Constitutional reform

Further development of the constitutional process aimed at revising the Constitution in terms of decentralisation, human and citizen rights and freedoms, as well as parliamentary immunity in Ukraine was expected in 2017.

Constitutional changes concerning decentralisation. The draft law “On Amendments to the Constitution

of Ukraine (concerning decentralisation of power)” (dated 1 July 2015), submitted by the President, has not been adopted in 2017.

Despite positive conclusion of the Constitutional Court of Ukraine on the compliance of this bill with the provisions of Articles 157 and 158 of the Constitution,⁶⁴ as well as the Decision of the Constitutional Court of Ukraine of 15 March 2016, according to which “the coming regular session is the next (in number) parliamentary session following the session at which the draft law regarding amendments to the Constitution is considered adopted as a law if no less than two-thirds of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine have voted in favour thereof”,⁶⁵ the government still failed to “unblock” final adoption of decentralisation-related changes to the Constitution.

This is explained by the presence of several controversial provisions in the bill (in particular, Para.18 of the “Transitional Provisions”, directly linked to the Minsk Agreements and intended to constitute a special status of certain regions of the of Donetsk and Luhansk oblasts), which are rejected by a significant part of Ukrainian society, and have already ignited bloody conflict during its initial consideration in 2015.

Constitutional changes concerning human rights and freedoms. The future of the draft Law “On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning rights and freedoms), drafted by the working group of the Constitutional Commission, remains in limbo for over two years. The Constitutional Commission did not include this bill in its 2017 agenda.

A working group of the Constitutional Commission, chaired by Professor Volodymyr Butkevych, was set up in 2017 to elaborate amendments to Section X of the Constitution (“Autonomous Republic of Crimea”) to reflect Crimea’s special status based on the rights of the Crimean Tatars as indigenous people. Relevant amendments were finalised within several months and should have become the subject of discussion by the Constitutional Commission, which, however, did not occur in 2017.

Constitutional changes concerning parliamentary immunity. In 2017, the issue of amending the Constitution of Ukraine in the part of parliamentary immunity gained momentum, as on 19 July 2017 a group of people’s deputies of Ukraine presented the draft law

⁶¹ See “The State Budget 2018: Punishment of the Public (*television*) and encouragement of Minstets (*the Ministry of Information Policy*) and the National Council (*on TV and Radio*)”, “Detector Media” – <http://detector.media/rinok/article/133560/2018-01-10-derzhbyudzhet-2018-pokarannya-suspilnogo-ta-zaokhochennya-minstetsya-i-natsradi>.

⁶² The Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2018” – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2246-19>.

⁶³ Reformation of the state and communal printed media enters the home stretch in 2018, press service of the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine – http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=138556.

⁶⁴ The Conclusion of the Constitutional Court of Ukraine on the conformity of the draft law on introducing amendments to the Constitution of Ukraine concerning decentralisation of power to the Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine – <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/2-v/2015.pdf>.

⁶⁵ The Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case upon the constitutional petition of 51 People’s Deputies of Ukraine regarding the official interpretation of the provision “at the next regular session of the Verkhovna Rada of Ukraine”, contained in Article 155 of the Constitution of Ukraine. – <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/ndf/1-pp/2016.pdf>.

“On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning abolition of parliamentary immunity). On 19 October 2017, the President of Ukraine submitted a similar bill.

On 19 October, both bills on the abolition of parliamentary immunity were considered by the Parliament and submitted to the Constitutional Court to probe their compliance with Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.

During the entire period of Ukraine's independence, the President has initiated the abolition of parliamentary immunity more than ten times. President Petro Poroshenko submitted his first bill of this kind on 16 January 2015,⁶⁶ and on 16 June 2015 the Constitutional Court recognized the compliance of this bill with Articles 157 and 158 of the Constitution.

It is worth noting that prior to 2005, the conclusions of the Constitutional Court on various amendments to the Constitution concerning parliamentary immunity emphasized special purpose of such inviolability – to ensure unobstructed and effective fulfilment of functions by MPs. Therefore, **it is not a personal privilege, but the matter of public law. Complete abolition of parliamentary immunity may reduce guarantees of human and civil rights and freedoms.**⁶⁷

It is probably the reason why in its conclusions related to validity of abolition of parliamentary immunity, issued after 2005, the Constitutional Court not only ignores its previous decisions, but disregards provisions of Article 157 (para. 1) of the Constitution of Ukraine: “The Constitution of Ukraine shall not be amended, if these amendments foresee the abolition or restriction of human and citizen's rights and freedoms...”.

Moreover, both bills suggest leaving Article 80 (para. 2) of the Constitution intact: “The people's deputies of Ukraine shall not be held legally liable for the results of voting or for statements made in the parliament and in its bodies, save as the liability for an insult or defamation”. However, on 5 April 2001, the Parliament adopted the new, currently effective Criminal Code that no longer envisages criminal liability for insult and defamation (Articles 125 and 126 of the old Code). Instead, the legislation establishes civil liability for encroachment on honour, dignity and business reputation, whereas the terms “insult” and “defamation” were removed from legal use. In light of this, both texts of the amendments need to be adjusted accordingly.

Obviously, such a persistence in the attempts to abolish parliamentary immunity may be related to possible “dividends” prior to the upcoming presidential and parliamentary elections, as well as the President's willingness to acquire additional leverage in his relations with Parliament, making MPs more “pursuable” for prosecution.

During 2017, the ruling coalition had lively discussions on constitutional changes related to possible transition towards the parliamentary form of government. In autumn, these discussions became public. President Poroshenko has not only flatly rejected the idea of limiting the current constitutional powers of the Head of State and shifting towards the parliamentary republic, but also made it clear that introduction of specific amendments to the Constitution nowadays is neither desirable nor possible.⁶⁸

The President's position did not close the books on debates about arrangements of the main entities of the state. While addressing the congress of the People's Front party on 11 November 2017, its leader Arseniy Yatsenyuk appealed personally to the President to continue the discussion, specifically on the role of the President in the system of power.⁶⁹ Another high-ranking member of the People's Front, Arsen Avakov, also spoke on the need to amend the Constitution in order to eliminate the dualism of power through introduction of a parliamentary-presidential republic,⁷⁰ and presented the draft amendments, developed by the People's Front experts. It is very likely that discussions on possible initiation of constitutional changes will continue in 2018.

Judicial Reform

Constitutional changes concerning justice

Not only 2017 marked further implementation of constitutional changes in the area of justice⁷¹ at the legislative level, but it also was the first year of practical realisation and direct application of relevant constitutional and legal requirements in the functioning of both judicial and other government bodies.

The laws of Ukraine specifically adopted to enact constitutional changes concerning justice are key for the reform at the legislative level. Back in 2016 the Verkhovna Rada passed the laws “On the Judiciary and the Status of Judges”, “On Enforcement Proceedings”, “On Agencies and Individuals Carrying Compulsory Enforcement of Court Decisions and Decisions of other Authorities” (all on 2 June 2016) and “On the High Council of Justice” (21 December 2016). Further on, in 2017 the Parliament adopted the laws “On the Constitutional Court of Ukraine” (13 July 2017) and “On Amendments to Commercial Procedure Code of Ukraine, Civil Procedure Code of Ukraine, the Code of Administrative Justice of Ukraine and other Legislative Acts” (3 October 2017).

⁶⁶ The draft law No. 1776 dated 16 January 2015 “On Amendments to the Constitution of Ukraine on the Immunity of Members of Parliament and Judges of Ukraine”.

⁶⁷ In its opinion on draft Constitutional amendments “On the Immunity of Members of Parliament and Judges of Ukraine” of 19-20 June 2015, the Venice Commission concluded that “...the current state of the rule of law in Ukraine does not yet warrant a complete removal of inviolability of Members of Parliament”.

⁶⁸ On 7 September 2017, in his Annual Address to the Verkhovna Rada, President Poroshenko stated: “When taking this office, in my inaugural address I emphasized my commitment to the parliamentary-presidential republic. Later I gave up some of the presidential powers... However, I will never support proposals of taking the right to elect the president away from people and handing it over to the parliament. The powers of the Head of State should also be enough for effective fulfilment of the functions of the Supreme Commander-in-Chief...” – <https://tsn.ua/video/video-novini/schorichne-poslannya-prezidenta-poroshenko-govoriv-u-radi-pro-yevrointegraciyu-i-rosiysku-zagrozu.html>.

⁶⁹ According to Mr. Yatsenyuk, “...it is necessary to continue discussing amendments to the Constitution... the presidency is a separate institution of the state power. It is beyond the executive, legislative or judicial branches of power. Therefore, the institution of the presidency as a national arbitrator must function effectively with all the powers that enable the President to perform his function as the Guarantor of the Constitution and the Supreme Commander-in-Chief” – <https://tsn.ua/video/video-novini/deputati-z-narodnogo-frontu-zayavili-scho-pidut-na-vibori-2019.html>.

⁷⁰ Arsen Avakov: “I like the idea of the parliamentary-presidential republic that has no dualism of power, and where everyone's responsible for what he has to do – and it works”. Ibid.

⁷¹ The Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning justice)”. “Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny”, 2016, No.28, p.532.

Presidential decrees and other acts also play an important role in implementing constitutional changes. Pursuant to Clause 6, Paragraph 16 of Section XV “Transitional Provisions” of the Constitution of Ukraine, the President issued decrees “On Establishing the High Court on Intellectual Property”, “On Reorganising Local Courts of General Jurisdiction”, “On Liquidation of Courts of Appeal, and Establishment of Appellate Courts in Appellate Districts”, “On Liquidation of Local Commercial Courts, and Establishment of District Commercial Courts”, “On Liquidation of Commercial Courts of Appeal, and Establishment of Appellate Commercial Courts in Appellate Districts”, “On Liquidation of Administrative Courts of Appeal, and Establishment of Appellate Administrative Courts in Appellate Districts”.

The competitive selection of judges of the Supreme Court of Ukraine has been completed in 2017. Upon submission of the High Council of Justice, on 10 November 2017, the qualified candidates were appointed as the Supreme Court judges by relevant Presidential decree.⁷² The next day, new judges took the oath and immediately started to perform their duties. The Supreme Court was formed six months later than specified by the Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges”, mostly due to organisational issues.

The process of competitive selection of the future Supreme Court judges was also accompanied by various violations of legally established terms and procedures, actions of the High Qualification Commission of Judges that sometimes puzzled the professional and expert community, and persistently “strained” relations of said Commission with the Public Council of Integrity.

Similarly, the High Council of Justice was not always ready to respond to new challenges of the nationwide judicial reform in timely and adequate manner. The qualitative composition of this body (formed from the High Council of Justitia) was not fully prepared to act under new conditions, specifically to play a key role in addressing the issues of judicial career and the accountability of judges, as well as entrenching the principles and culture of judicial independence and impartiality.⁷³

Of serious concern is the procedure for adopting the law “On the Judiciary and the Status of Judges”, as the new version of this law was adopted by the Parliament on 2 June 2016 – minutes before the final vote on the law “On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning justice)”. By doing so, the Verkhovna Rada ignored the provision, set forth in Article 8 of the Constitution: “Laws and other regulatory legal acts shall be adopted on the basis of the Constitution of Ukraine and shall conform to it”.

As a result, not only legality, but also legitimacy of regulatory acts, based on this law, can be questioned at any moment, along with appointments of judges, creation of new courts, and the like. The situation can be fixed by adopting yet another version of the Law “On the

Judiciary and the Status of Judges” to bring it in line with the Constitution and the Law “On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine”. **Until then, the entire structure of the judiciary is based on shaky foundation.**

According to the Constitution of Ukraine, courts shall be formed, reorganised and liquidated by the law, submitted by the President to the Verkhovna Rada of Ukraine following consultations with the High Council of Justice. This provision (para.2 of Article 125) was temporarily suspended until 31 December 2017 by Transitional Provisions of the Constitution: the above powers were exercised by the President on the basis and in the manner prescribed by law. In the last days of 2017, the President signed several decrees, which liquidated 142 local courts and formed 74 district courts. Specifically, in Kyiv 10 rayon (local) courts were liquidated, with 5 district courts taking their place.

Following the so-called “consolidation” of courts, the map of Ukraine’s judicature will be radically redrawn. The State Judicial Administration cited the need for budget economy as one of key reasons for “consolidation”. In reality, however, this “optimization” of the court system is due to the shortage of judges (currently there are thousands of open vacancies).

This situation originates from ill-conceived policy regarding judges, whose tenure ended in 2014-2017, as hundreds of them were denied appointments “for life”. Therefore, said “consolidation” (or optimisation) is, in essence, a judicial reform within reform with potentially damaging consequences, primarily for the citizens’ access to justice due to increased distance to the courts (up to 100 km).

Constitutional changes concerning justice established so-called **“lawyers’ monopoly” for representation of persons in courts**, which received mixed reaction from experts and the professional community. Changes to the codes of procedure provide relevant mechanisms, but the problem is that neither the government, nor members of the bar are ready to provide free legal assistance, guaranteed by the Constitution (Article 59). The government does not have financial resources to provide it to low-income people, while the lawyers are mostly uninterested in such assistance as it is not recompensed by the state.

The Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges” introduced **two high specialised courts to the country’s court system – the High Court on Intellectual Property, and the High Anti-Corruption Court**. The former was established by the Presidential Decree No.199/2017 of 29 September 2017. In its Order No.929 of 30 September 2017, the State Judicial Administration determined the number of judges in this court – 21. On the same day, the High Qualification Commission of Judges (Decision No.98/ZP17) announced a competition for judicial candidates and approved its terms and conditions pursuant to Article 33 (para.1) of the Law “On the Judiciary and the Status of Judges”.

⁷² The Decree of the President of Ukraine No.357/2017 of 10 November 2017 “On Appointing Judges of the Supreme Court of Ukraine” – <http://www.president.gov.ua/documents/3572017-22958>.

⁷³ Problems of implementation of Constitutional amendments on justice and the Status of the Constitutional Court of Ukraine – The Razumkov Centre, Kyiv, “Zapovit” publishers, 2017. – p.19-21.

It should be noted that these provisions keep academics and experts in intellectual property rights with significant professional potential away from this competition, even despite the fact that their participation in competitions in the Supreme Court, and involvement as judges of various specialisations and instances is being publicised as an outstanding achievement of the judicial reform.

The situation around the establishment of High Anti-Corruption Court since adoption of the Law “On the Judiciary and the Status of Judges” has become politically charged, generally ignoring legal aspects per se.

Such tense atmosphere is largely due to the name of the court and its status, as specified in the law. Draft laws “On Anti-Corruption Courts” (No.6011 and No.6529), submitted by MPs in 2017, offered absolutely opposite ways and approaches to establishing bodies of the anti-corruption judicial jurisdiction. This has added intensity to political (rather than expert) debates surrounding the specialised anti-corruption court.

Based on the Venice Commission opinion, both bills (No.6011 and No.6529) were rejected, which paved the way for the Presidential bill “On the High Anti-Corruption Court” (No.7440 dated 22 December 2017).

This draft law proposes to review cases in one “high anti-corruption court”, but separate (not interchange) such considerations “as in the court of the first and appellate instance”. The President, as a subject of legislative initiative, refers to Article 31 of the Law “On the Judiciary and the Status of Judges”, but its provisions do not grant high courts the powers of the first and appellate instance at the same time. Therefore, the court’s status itself would violate the law.

Special requirements to judges of the High Anti-Corruption Court (Article 7) are viewed by the IMF, the World Bank, and the European Union as another attempt to torpedo the development of a regulatory framework for the anti-corruption court. According to experts, these requirements are truly excessive, which may block the establishment of the court. Other questions concern Article 9 on the “Public Council of International Experts”, as it does not specify the principles of representation of citizens of Ukraine and foreigners in this body.

Experts generally agree that Presidential bill “On the High Anti-Corruption Court” cannot be viewed as conducive for creating viable and effective specialised anti-corruption court, and offer realistic ways to address this issue.⁷⁴

As reported by the Representative of the President in the parliament at the end of 2017, President Poroshenko also intends to submit the draft law “On the Military Court”. And again, the law “On the Judiciary and the Status of Judges” does not provide for such specialized (not even “High”) courts. In this case, the President will have to prove that this court is neither “special” nor “extraordinary”, as these are prohibited by the Constitution.

The process of launching the State Bureau of Investigation (SBI) (formally established by the Cabinet of Ministers Resolution No.127 of 29 February 2016) made it to the appointment of the Bureau’s director. The competition lasted for almost 18 months and ended on 14 November 2017 with the appointment of Roman Truba. The newly elected SBI director announced the first criminal proceedings of his agency to open before 1 September 2018. Pursuant to the Law “On the State Bureau of Investigation”, SBI shall take over almost all investigative functions of the prosecutor’s office. In the best-case scenario, this special agency will become fully operational within 2 years; until then, all investigative services and functions will remain within the scope of the public prosecutor’s office and other law enforcement agencies.

Reformation of the Constitutional Court of Ukraine

On 13 July 2017, pursuant to the provisions of Article 153 of the Constitution of Ukraine (in the wording of the Law “On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning Justice)”) the Verkhovna Rada adopted the Law of Ukraine “On the Constitutional Court of Ukraine”, which has entered into force on 3 August 2017.

These constitutional changes made important adjustments both in the content and the scope of authority of the Constitutional Court of Ukraine, including organisation of its functioning. In addition, the said changes introduced a clear requirement for competitive selection of candidates for the positions of judges of the Constitutional Court.

Unlike the previous constitutional requirements, the Constitutional Court of Ukraine is no longer responsible for “the performance of judicial proceedings together with courts of general jurisdiction”; the provision that “the Constitutional Court of Ukraine is the sole body of constitutional jurisdiction” was removed from the Constitution, as was its right to provide official interpretation of the laws of Ukraine.

At the same time, constitutional changes of 2016 introduced the mechanism of the constitutional complaint, and from now on the Constitutional Court can issue conclusions regarding conformity to the Constitution of Ukraine of the questions to be put to an all-Ukrainian referendum on a popular initiative, and the like.

All these were duly reflected in the provisions of the new Law “On the Constitutional Court of Ukraine” (2017), but the development of relevant constitutional provisions by legislators was not always “successful”. This is why actual reformation of the Constitutional Court currently faces certain difficulties.⁷⁵

For example, failure to adopt the Rules of Procedure of the Constitutional Court of Ukraine (primarily due to apparent inconsistencies between provisions of Article 3 of the Law “On the Constitutional Court of Ukraine” and the Constitution), made it impossible to establish the senates and boards of judges.

⁷⁴ See V. Musiyaka, Problems of implementation of Constitutional amendments on justice and the Status of the Constitutional Court of Ukraine – The Razumkov Centre, 2017.

⁷⁵ Problems of implementation of Constitutional amendments on justice and the Status of the Constitutional Court of Ukraine – The Razumkov Centre, 2017, pp.32-43.

Lack of the lawmakers' attention to the requirement on providing a real mechanism for "competitive selection of candidates for the position of the Constitutional Court Judge" (Article 148 (para.3) of the Constitution) downplayed the entire idea of selection. As a result, of five vacant positions of the Constitutional Court judges on 3 August 2017 (when the Law on the Constitutional Court has entered into force), only one was filled by the quota of the Congress of Judges of Ukraine.

Consequently, the Constitutional Court of Ukraine is "shorthanded", missing some key pieces, such as the Chairman and the Vice-Chairman. This, and some other inadequate provisions of the Law "On the Constitutional Court of Ukraine" obviously do not contribute to efficient functioning of "the body of constitutional jurisdiction", designed to "ensure the supremacy of the Constitution of Ukraine, and decide on conformity of laws of Ukraine to the Constitution of Ukraine..." (Article 1 of the Law of Ukraine "On the Constitutional Court of Ukraine").

Moreover, the content of its Article 39 (part 3) virtually derails the procedure of taking the oath by newly elected and newly appointed judges of the Constitutional Court, and the election of the Chairman of the Court. In particular, the article states that the procedure "shall be competent when attended by at least twelve Constitutional Court Judges empowered under this Law". So far, of current 14 Constitutional Court Judges, 13 were empowered by the previous Law.

During 2017, the Constitutional Court of Ukraine published only three decisions.⁷⁶ Moreover, it made no decisions on constitutional complaint, even though the total number of such complaints submitted to the Constitutional Court was close to 500 by the end of 2017.

Obviously, serious shortcomings in the content of the Law "On the Constitutional Court of Ukraine" that prevent this court from exercising its constitutional powers can only be addressed by introducing necessary amendments to the Constitution and the law in question.

Local Governance Reform and Decentralisation

Dynamic decentralisation processes continued in Ukraine in 2017. Despite unregulated constitutional foundations of decentralisation,⁷⁷ voluntary consolidation of unified local communities (ULC) is underway. In total, of 11.5 thousand local communities that encompass over 30 thousand settlements, it is planned to establish close to 1.4 thousand ULC. To date, 665 ULC were established, covering 3,118 local communities (hromadas) with 5.7 million residents, as the pace of community unification increased over 2015-2017.

The dynamics of ULC establishment in 2015-2017⁷⁸

	From 1 Jan. to 31 Dec. 2015	From 1 Jan. to 31 Dec. 2016	From 1 Jan. to 31 Dec. 2017	Total (as of 31 Dec. 2017)
The number of local communities that unified	795	944	1,379	3,118
The number of ULC	159	207	299	665
The number of residents in ULC	1.4 million	1.7 million	2.6 million	5.7 million

During 2017 three waves of elections (in April, October and December) were held in 299 ULC, including in 39 urban communities.⁷⁹

Elections to ULC

Election date	Urban ULC	Township ULC	Rural ULC	Total ULC with elections in 2017
April 30, 2017	9	9	29	47
October 29, 2017	25	61	115	201
December 24, 2017	5	16	30	51
Total in 2017	39	86	174	299

The decentralisation reform should result in the new administrative and territorial model consisting of three tiers – community, rayon and oblast. The intermediate (rayon) level is reformed towards significant consolidation: instead of current 18-19 rayons, each oblast will have only 3 or 4 rayons.⁸⁰ However, it is the rayon level where one can observe first obstacles to voluntary unification. Seeking to preserve influence based on previous district-specific regional division, and to gain access to additional financial resources, local elites initiated the establishment of ULC within borders that fully fit in the boundaries of old rayons.⁸¹

In light of this, in June 2017, a draft law on introducing changes to certain laws of Ukraine regarding the establishment, reorganisation and liquidation, naming and renaming of local state administrations (No.6641 of 23 June 2017) was submitted to the Verkhovna Rada. It gives the government sufficient powers to end these negative practices. Backed by the sectoral Parliamentary Committee in December 2017, the draft law is to be considered and adopted in 2018.

In 2017 important institutional steps of the decentralisation reform were implemented, including enactment of the following legislative changes: (1) on voluntary joining of local communities;⁸² and (2) on the status of a head of the village, township.⁸³

⁷⁶ See the official website of the Constitutional Court of Ukraine: Decisions in 2017 – <http://www.ccu.gov.ua/docs/1972>.

⁷⁷ Pre-approved in the summer of 2015 and eventually unsanctioned draft law on introducing changes to the Constitution of Ukraine (regarding the Decentralization of Power) (registration No. 2217a of July 1, 2015), was included in the agenda of the 7th session of the Parliament in early October 2017. However, given the significant conflict potential rooted in this bill due to its links to the Minsk Agreements, it was not considered by Parliament.

⁷⁸ Source: V. Nehoda. Continued voluntary unification of communities is one of key priorities. "Stratehiya Rozvytku" (The Development Strategy magazine), 2017, No.5, p.8.

⁷⁹ During 2017 the Central Election Commission scheduled almost 300 initial local elections, with 47 taking place in April. In 252 unified local communities, elections are set to take place by the end of the year – http://www.cvk.gov.ua/news/news_13102017.htm.

⁸⁰ "The EU has developed a unique programme to implement decentralisation" – Yu. Tretyak in the interview to the Hromadske Radio, April 4, 2016 – <http://www.surdp.eu/news/Interview-Tretyak-hromadske-radio>.

⁸¹ See, for example, the MP inquiry of M. Burbak to the head of the Chernivtsi oblast state administration concerning illegal obstruction to unification of local communities by the leadership of the Sokyryanskyi rayon – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/wcadr_document?DOCUMENT_ID=66531&DOCUMENT_TYPE=1.

⁸² The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine on voluntary joining of local communities".

⁸³ The Law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the status of a head of the village, township".

The first document allowed individual settlements – regardless of former administrative boundaries – to establish ULC, or to join the existing ones. The second one introduced the election of village headmen (for a term of 5 years), defined their mandates and the exhaustive list of grounds for termination of their duties, and introduced the term “headman district” in the national legislation, with its boundaries to be established by local councils.

At the same time, critically important draft Law “On the Service in the Local Government Bodies” (No.2489 of 30 March 2015) still waits for consideration of proposals by the President.⁸⁴

Measures of economic decentralisation also continued in 2017 aiming to provide necessary resources to local communities. On 7 February 2017, the President signed the Law “On Amending the Budget Code of Ukraine regarding Improvement of the Proceeds and Use of Costs Received from Royalties for Subsoil Use for the Extraction of Oil, Natural Gas and gas Condensate”,⁸⁵ which allows budgets of unified local communities at the place of extraction of relevant natural resources to receive 5% of royalty tax (rent). These changes enter into force on 1 January 2018, affecting a small number of unified communities, where such extraction takes place. At the same time, owing to this law, the budget of a small ULC consisting of several villages might receive additional UAH 12 million annually.⁸⁶

Revenues of ULC budgets in 2017 exceeded expectations, reaching UAH 192 billion,⁸⁷ instead of projected 170.7 billion (for reference: local budgets’ own revenues made up UAH 146.6 billion in 2016, and UAH 98.2 billion in 2015).⁸⁸ Moreover, in many cases it was not due to the central government’s efforts, but rather local action (for example, identification of lands that were not taxed in the past).⁸⁹

However, there are some reservations about the haste with which financial resources are being transferred to the local level, as it may feed temptation of local authorities to receive more money, but avoid responsibility for

making decisions. Therefore, it is essential to make sure that allocated financial resources are consistent with powers delegated to the local level.⁹⁰

In 2017, several *sectoral* steps within the decentralisation reform were made in the areas of healthcare, land matters, education, and the like.

The *educational* component of decentralisation received an institutional basis in the form of the Law of Ukraine “On Education” as of 5 September 2017. In the context of decentralisation, the law envisages gradual increase in the autonomy of local communities for maintaining and financing educational institutions.⁹¹

Governed by the Procedure for establishing hospital districts, approved at the end of 2016, the process of integration of *health facilities* continued in 2017, with the task of ensuring access to patients and taking into account the population density. In 2017, hospital districts were established in 17 regions and in Kyiv. They are managed by hospital councils that bring together representatives of communities in the district. In addition, on 14 November 2017, the Parliament adopted the Law “On Improving Quality and Access to Healthcare Services in Rural Areas”, initiated by the President and to be signed with other components of a healthcare reform.⁹²

No progress has been made in decentralisation of powers concerning *lands* outside settlements.⁹³ At the same time, local governments continue to parcel out land plots to the participants of counter-terrorist operation (CTO): as of 27 December 2017, they have issued 134,777 permits for land management plans in response to 186,417 applications from CTO veterans.⁹⁴

Public Administration Reform

The public administration reform, launched in May 2016, following the enactment of the new law “On Civil Service”, has gained momentum in 2017. Specifically, in 2017, the list of tasks of the state secretary was updated, along with institutional changes related to introduction of directorates and general departments.

⁸⁴ The President suggested introducing a competitive procedure for appointing the deputies of village, township or city heads (mayors), and harmonising the procedure of determining official rates and salaries of persons in public service.

⁸⁵ The President signed the law on paying parts of royalties for subsoil use for the extraction of oil, natural gas and gas condensate to local budgets – <http://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-shodo-zarahuvannya-chastini-rentnoy-39922>.

⁸⁶ O. Orlovskyi. Decentralisation and hydrocarbon extraction: the arithmetic of advantages – <http://eti.org.ua/expert-comments/detsentralizatsiya-ta-vydobutok-vuhlevodniv-aryfmetyka-perevah/>.

⁸⁷ H. Zubko. Local budgets revenues in 2017 increased to 192 billion – <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/gennadij-zubko-u-2017-mu-dohodi-miscevih-byudzhetiv-zrosli-do-192-mlrd-grn>.

⁸⁸ V. Nehoda. Continued voluntary unification of communities is one of key priorities. “Stratehiya Rozvytku” (The Development Strategy magazine), 2017, No.5, p.9.

⁸⁹ Financial decentralisation of ULC: Budget revolution or window dressing? – https://zik.ua/news/2017/08/22/finansova_detsentralizatsiya_otg_byudzhetna-revolutsiya_chy_butaforiya_1154625.

⁹⁰ H. Lopushniak, Z. Lobodina, M. Lyvdar. Fiscal decentralisation in Ukraine: Declarations and practical realisation – “Ekonomichnyi Chasopys-XXI” (Economic Magazine-XXI), 2016, No.161, p. 79-84.; Decentralisation in Ukraine: The reform not even halfway through, – <http://dif.org.ua/article/detsentralizatsiya-v-ukraini-ekvatora-reformi-shche-ne-pereydeno>.

⁹¹ According to this Law, local communities are entitled to independently plan and develop a network of educational institutions consistent with the needs of the local community; to establish, reorganize and close down educational institutions; to ensure equal conditions for the development of educational institutions of all forms of ownership; to determine the territory of service delivery for primary and secondary education, and the like. In addition, local self-governments within different administrative units have the right to make joint decisions concerning education.

⁹² Laws on health care reform and rural medicine to be signed in the nearest future – the President – Official website of the President of Ukraine, December 6, 2017 – <http://www.president.gov.ua/news/zakoni-pro-medicynu-reformu-ta-silsku-medicynu-budut-pidpisa-44894>.

⁹³ The draft law on introducing changes to certain legislative acts of Ukraine on broadening the authority of local self-governments concerning land management, and strengthening the state control over the use and protection of lands (registration No. 4355 of March 31, 2016) was not considered by the Verkhovna Rada in 2017. In addition, on December 7, 2017, the Parliament extended the validity of moratorium on the purchase, sale and alienation of agricultural lands for one more year.

⁹⁴ Information on transfer of agricultural land plots to the CTO participants by the Oblast Departments of the State Service of Ukraine for Geodesy, Cartography and Cadastre – www.land.gov.ua.

In the meantime, renovation of the entire civil service personnel continued throughout 2017.⁹⁵ A single civil service jobs portal – *career.gov.ua*⁹⁶ – was launched in 2017. According to the State Statistics Service, the number of registered unemployed civil servants, executives and managers has dropped by 15.3 thousand during the period from 31 December 2016 until 30 November 2017,⁹⁷ with the demand for civil servants increasing steadily over the past two years.⁹⁸

Pursuant to updated legal provisions, the Secretariat of the Cabinet of Ministers of Ukraine and government ministries set up directorates, while the National Agency of Ukraine on Civil Service and the State Agency for E-Governance establish general departments. The competitive selection of candidates to fill 871 positions in 50 newly created directorates continues since autumn 2017. By the end of the year, only 25 directors were employed,⁹⁹ and 47% of them are new to civil service.¹⁰⁰

It is worth noting that recruitment of new civil service personnel occurs against the general reduction in the numbers of civil servants for the purposes of economy: as of 17 May 2017, the actual number of those employed in civil service amounted to 196,392 persons,¹⁰¹ whereas on 1 January 2015, this figure was 295,709.¹⁰²

In 2017, the government finally formalised a mechanism for evaluating civil servants' performance.

In addition to these central-level developments, the delegation of powers to deliver basic administrative services to local self-governments was also underway,¹⁰³ however, the draft law on the service in bodies of local self-government is yet to be adopted.

The above-mentioned legislative changes according to which heads of local state administrations are ejected from the civil service are one of few questionable innovations in the public administration system.

E-Governance

In the area of e-governance, a regulatory framework for digital signatures was introduced in 2017, in addition to other practical initiatives.

On 5 October 2017, the Verkhovna Rada adopted the Law "On Electronic Trust Services", thus institutionalising the electronic interaction between government agencies, legal entities and individuals (including cross-border) on the basis of an electronic signature. This law not only optimises business-government relations, but also empowers businesses to operate on the EU single digital market, as adoption of this legislation resulted in mutual recognition of the Ukrainian and foreign certificates of public keys and electronic signatures. The law also allows any legal entity to acquire the status of a "provider of electronic trust services", also expanding opportunities for the issuance of ID passports, for example.¹⁰⁴

In 2017, the Cabinet of Ministers approved introduction of the blockchain technology as a basis for the country's e-governance.¹⁰⁵ During the year, it was applied for registration of real estate titles,¹⁰⁶ online trading of distrained property¹⁰⁷ and land auctions.

The e-democracy and e-governance reforms in Ukraine became particularly attractive for private and civic sectors in 2017. Moreover, the NGO Coalition for E-Democracy in Ukraine, in collaboration with the State Agency for E-Governance, presented the Concept on e-democracy development until 2020, and the relevant plan of actions until 2018 – both were approved by the government in early November 2017.¹⁰⁸

These and other measures are in pursuance of Ukraine's international commitments within the Open Government Partnership that Ukraine has joined back in 2011. To date, Ukraine has fulfilled only 23% of its

⁹⁵ The first year of the new law demonstrated significant activity of applicants, as close to 94 thousand persons applied for 26,536 competitions to fill vacancies in the new civil service.

⁹⁶ Jobs Portal: The New Civil Service – <https://career.gov.ua>.

⁹⁷ Statistical Yearbook of Ukraine 2016 / edited by I. Verner – Kyiv, the State Statistics Service of Ukraine, 2017, p.61.; The Social and Economic Situation of Ukraine in January-November 2017 / edited by I. Verner – Kyiv, the State Statistics Service of Ukraine, 2017, p.10.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ The Main Government Achievements in 2017 – <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/osnovni-dosyagnennya-uryadu-u-2017-rotsi.pdf>.

¹⁰⁰ Oleksander Sayenko: "It is not right to raise civil servants' salaries without improving their performance" – <https://daily.rbc.ua/ukr/show/aleksandr-saenko-vlyaetsya-pravilnym-resheniem-1515477098.html>.

¹⁰¹ K. Vashchenko, "Analysis of practical implementation of the Law of Ukraine "On Civil Service" – http://nads.gov.ua/sites/default/files/imce/prezetsiya_vashchenko_17.05.2017.pptx.

¹⁰² The National Agency of Ukraine on Civil Service, Civil Service in Figures 2015 – http://www.center.gov.ua/attachments/article/26/CSF_2015_UKR.pdf.

¹⁰³ These include registration of residence, issuance of passport documents, the state registration of legal entities and individual entrepreneurs, citizen associations of citizens, the registration of acts of civil status, property rights, land issues, motor vehicles registration, issuance of driver's licenses, etc.

¹⁰⁴ "First ID passports with built-in electronic signature to be issued in autumn" – https://dt.ua/UKRAINE/id-pasporti-z-vbudovanim-cifrovim-pidpisom-pochnut-vidavati-voseni-250638_.html.

¹⁰⁵ "Ukraine to establish the blockchain-based e-government" – <https://news.finance.ua/ua/news/-/371960/v-ukrayini-stvoryat-elektronnyj-uryad-na-blockchain-infografika>. For reference: *blockchain* is an information technology based on continuously growing list of records – blocks, which contain timestamps and hash of the previous block.

¹⁰⁶ The Government of Ukraine has supported the introduction of the *blockchain* in the state registries. 24 May 2017 – <http://watcher.com.ua/2017/05/24/uryad-ukrayiny-pidtrymav-vprovadzhennya-tehnolohiyi-blockchain-v-roboti-derzhavnyh-reyestriv/>.

¹⁰⁷ "SETAM switched to blockchain technology and renamed itself into "OpenMarket" – The Ministry of Justice, 6 September 2017 – <https://minjust.gov.ua/news/ministry/setam-pereyshla-na-tehnologiyu-zberejennya-danih-blockchain-ta-zminila-nazvu-na-openmarket---minyust>.

¹⁰⁸ The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.797-r of 8 November 2017 "On Approving the Concept of electronic democracy development in Ukraine and the Plan of measures for its implementation" – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/797-2017-p/print>.

“public participation” commitment, while completion of the “e-government” commitment is estimated by this global initiative at 54%.¹⁰⁹

Anti-Corruption Agencies Activity

In 2014-2016, special anti-corruption agencies have been created in Ukraine:

- National Anti-Corruption Bureau (NABU) – a government law enforcement agency responsible for preventing, detecting, terminating, investigating and disclosing corruption offences committed by senior officials authorised to administer government or local self-government functions, and posing threat to national security;
- Specialised Anti-Corruption Prosecutor’s Office (SAP) – responsible for supervising compliance with the law during operational and search activities in pre-trial investigations conducted by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, support of state prosecution in relevant proceedings;
- National Agency on Corruption Prevention (NACP) – a central executive government authority with a special status, responsible for development and implementation of anti-corruption policy.

The Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges” provides for the creation of the High Anti-Corruption Court. This court is expected to work with cases investigated by NABU and SAP.

These agencies achieved first results of their activity in 2016-2017.

According to NABU Director Artem Sytnyk, during this period, the Bureau has uncovered corrupt practices of over 300 persons, and cases against 173 persons were taken to court. In 2017, owing to the work of detectives and prosecutors, the state has been compensated for losses for the amount of UAH 117 million. Within the two years of investigations, agencies were able to prevent the stealing of almost UAH 2 billion, of which UAH 1.5 billion – in the energy sector. During this time, NABU and SAP submitted 300 requests to 57 countries, 130 of which were fulfilled.¹¹⁰

By the level of citizens’ trust, NABU is ahead of other law enforcement agencies: over 35% of citizens trust and 47% distrust it. Compared to 2016, this indicator grew by almost nine percent.¹¹¹

Along with this, anti-corruption agencies are still at different stages of institutional, workforce, and professional development. This factor has a major influence on the nature of relations between these bodies themselves, as well as on relations with Prosecutor General’s Office, SBU, Ukraine’s MIA. In addition, there are also political factors and executives’ ambitions, primarily of the Prosecutor General’s Office, NABU and NACP.

Thus, in 2017, operation of special law enforcement agencies was accompanied by a number of open conflicts. The loudest took place in the end of 2017 – early 2018. Prosecutor General’s Office (PGO) and SBU detained a NABU employee, who was allegedly going to provoke Deputy Head of State Migration Service to take a bribe.¹¹² NABU and SAP claimed that this was a joint special operation compromised by security agencies and PGO. Prosecutor General and NABU Director exchanged accusations of unlawful activity. After a NABU agent made public the details of his cooperation with this agency, SAP Head Nazar Kholodnytskyi stated that Prosecutor’s Office “can take all cases from NABU and investigate them with other law enforcement agencies, in case NABU fails to stop its information leaks”. Kholodnytskyi believes that “Anti-Corruption Bureau has issues with prosecution secrecy”.¹¹³

“Cross-agency” conflicts and misunderstandings between the above-mentioned agencies were complemented by the political factor. Suspicions of political motives in the actions of NABU and its leadership¹¹⁴ caused a growing distrust of political parties within the coalition and their leaders. To the contrary, a part of opposition took NABU’s side. Conflicting approaches to assessment of the actions of NABU and its leadership also surfaced in the process of assembling the team of auditors, who in accordance with the Law “On National Anti-Corruption Bureau” have to provide their conclusions on NABU activities.

Due to the failed attempt to form the group of auditors, in the midst of another conflict involving NABU, on 6 December 2017, the Verkhovna Rada registered a bill “On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding Parliamentary Control”. Adoption of this law was meant to introduce real mechanisms for the Parliament to be able to dismiss anti-corruption agencies’ heads. However, as a result of a harsh reaction from international partners (the threat of suspension or abolition of visa-free travel), implementation of the law was halted.¹¹⁵ In the course of these events, the Verkhovna Rada also dismissed the Head of the Corruption Prevention and Counteraction Committee Yehor Soboliev (“Samopomich”).

Although the submission of the bill was a political step against NABU leadership, objectively, the whole range of special law enforcement agencies (plus the State Bureau of Investigations – SBI) remain outside effective parliamentary control. For example, reasons that can actually be used by the parliament today to make the decision to dismiss the NABU Director include: (1) entry into force of a court judgment against him; (2) failure to timely file the declaration of a person authorised to fulfil state or local self-government functions; (3) a conclusion of an independent assessment (audit) on the National Bureau’s operations stating the inefficiency of its work and improper performance of his duties by its director.

¹⁰⁹ Open Government Partnership. Ukraine – <https://www.opengovpartnership.org/countries/ukraine>.

¹¹⁰ See: NABU reports for 1st and 2nd half of 2017 – NABU web-site, <https://nabu.gov.ua/>.

¹¹¹ Based on results of a survey conducted by the Razumkov Centre and Democratic Initiatives Foundation in December 2017.

¹¹² See: Buderatskyi Ye., Romaniuk R. Agents Under Attack. Development and Possible Outcome of the Latest Attack Against NABU. – Ukrayinska Pravda, 1 December 2017.

¹¹³ Kholodnytskyi Threatens to Take All Cases from NABU Due to Information Leaks – Ukrayinska Pravda, 21 January 2018.

¹¹⁴ See: Vuiets P., Self-Devouring of Anti-Corruption Actors. A Quarrel Between NABU, NACP and SAP – Glavcom, 14 November 2017.

¹¹⁵ See: Sydorenko S. One Step From Precipice: The Night, When Ukraine Almost Lost Its Visa-Free Travel – European Pravda, 7 December 2017.

The mechanism for using these reasons matches the “geography” of NABU conflicts in 2017. Notoriously, NABU’s most violent conflicts were with Prosecutor General’s Office, less so – with SAP – agencies that can enact p.1 of the abovementioned reasons to dismiss the NABU Director. Another active conflict vector – NABU and NACP, which can provide evidence as to reason No.2 to dismiss NABU Director.

The most severe on-going struggle is happening around the issue of appointing an auditor from the Parliament. Attempts to select an acceptable candidate for both parties in the Verkhovna Rada (NABU supporters, on the one hand, and pro-government coalition on the other) have not yielded any result in a year and a half.¹¹⁶

The issue of countering corruption is especially sensitive for Ukraine’s international partners, who have spent own resources for creating and launching new anti-corruption structures. IMF and other Ukrainian government’s donors are not hiding their unconditional support for anti-corruption bodies (foremost, NABU), demonstrating their openly negative reaction to actions or failure to act on the part of the government, which they perceive as pressuring them or avoiding the fulfilment of undertaken obligations, namely, in regard to creating the anti-corruption court.

Such position puts Ukraine’s international partners farther away from adequate understanding of the problems that cause these bodies to be less efficient than expected. Another possible problem is viewing these agencies (and the fight against corruption in Ukraine in general) as an instrument to achieve “intermediate” goals, namely, removing the “old” elite from power, and bringing in the “new” – uncorrupt elite.¹¹⁷

Possibly, this is the very reason why the articulated goals of the fight against corruption have their focus (at least in the discourse of anti-corruption activists and representatives of the donor community) on the repressive component (convictions, imprisonment, prompt and visible results), and not on preventing and eliminating the pre-conditions (long-term mechanisms), preparation of proper legal grounds for prosecution.

As of today, international partners have the following demands for Ukrainian government in the anti-corruption sector: immediate adoption of the Law on “Anti-Corruption Court” in the version that fulfils donors’ requirements; ending “political pressure” on anti-corruption agencies (in particular, NABU), allowing it autonomy in conducting investigations (namely, the right to autonomous “wiretapping”); “re-launch” of NACP, creating a working system of automated declaration processing; cancelling the requirement for income and property declaration for anti-corruption NGOs.¹¹⁸

In our opinion, most realistic is execution (although with problems and difficulties) of the first requirement

(creating the Anti-Corruption Court). As for the other issues, the situation is not so definite, as it depends on positions of many parties, legal and technical aspects.

With continuously growing distrust in regard to government authorities, the heads of which have been named as potential “clients” of NABU, SAP and PGO in the criminal procedure code and the Law “On NABU”, the quality of mutual work (or rather – mutual struggle) of these bodies, does not provide grounds for optimism in regard to establishing effective mechanisms for fighting corruption. Along with this, reserved optimism is evoked by the position of SAP Head Nazar Kholodnytskyi, who despite all the trouble in the work of anti-corruption agencies, believes that in 2017, SAP and NABU “took their position and started working in full capacity, despite being understaffed with prosecutors... The society is waiting for the lawful and just punishment of corrupt officials, instead of PR noise regarding high-profile searches, confiscations, detentions and suspicions... We need verdicts like air, yet the unacceptably long litigation process often does not happen or is being postponed for weeks and months, which calls into question our work, and increases society’s frustration with justice in general... This problem must be solved by an independent anti-corruption court”.¹¹⁹

This position of SAP head, despite the understandable aspirations for rapid success, demonstrates an adequate understanding of the tasks and problems in the work of anti-corruption agencies, reasonable attitude to assessing reality, and desire to reach a fair ending of anti-corruption cases.

Overall, positive expectations in the work of anti-corruption agencies can be tied to removing a “personal factor” in relations between Prosecutor General and NABU Governor, bringing down the level of politicisation of anti-corruption activity introduced by certain political forces (mainly, Saakashvili’s “support group”); foreign partners’ understanding of how important it is to adhere to the rule of law principles in the work of anti-corruption agencies, and strict observance of these principles by them.

Year 2018 should see the improving efficiency, and conflict-free cooperation between anti-corruption agencies, which should function exclusively within the legal field. Within a year, it is completely realistic to develop the necessary legislative framework and the system of anti-corruption courts, which will administer justice in this socially sensitive sector.

At the same time, the oncoming election campaigns can get in the way of implementing these positive expectations, as the topic of corruption is bound to become one of the key issues used by interested domestic and foreign “actors”.

¹¹⁶ In 2016-2018 (last time – on 07.02.2018), Verkhovna Rada Committee on Corruption Prevention and Counteraction approved the decision to recommend the following individuals for the position of independent NABU auditor from the Parliament: Martha Boersch, Carlos Castresana, Serhii Honcharenko. On 8 February 2018, the Parliament received a notice from Martha Boersch on the withdrawal of her candidacy. There is information that she became the lawyer of MP O. Onishchenko, in regard to whom the parliament gave approval for criminal prosecution. See: Martha Boersch becomes Onishchenko’s lawyer. – Ukrayinska Pravda, 8 February 2018.

¹¹⁷ For example, one can draw conclusions about this from an interview with a Western diplomat working in Ukraine. According to him, “... one of our greatest successes is in our projects, which brought tens of thousands of new people to the police, NABU and other law-enforcement structures through an open, competitive and fair selection. Among them there are leaders who are the future of Ukraine. I very much hope for the constant transformational influence that they will have on the public sector and their people.” – Butusov Yu. Christopher Smith: Fighting corruption in Ukraine is a war, and war requires time, battles are lost and won, they require victims. Censor. No, December 27, 2017 – <https://censor.net.ua/r3041624>.

¹¹⁸ See: Anti-Corruption Court, NABU and SAP Independence, and Efficient System of E-Declaration Processing. – European Commission Published Its Requirements for Ukraine in the Frame of Visa-Free Regime – Censor.net, 20 December 2017.

¹¹⁹ Head of Specialised Anti-Corruption Prosecutor’s Office Nazar Kholodnytskyi Talked about Main Achievements in SAP Work – Censor.net, 9 December 2017.

ECONOMY

In 2017, Ukraine failed to achieve sustainable economic growth and development amid continuing contradictory trends, poor dynamics of structural transformations and absent rational and balanced legislative and regulatory decision-making.

Although positive changes did occur (i.e. the real sector continued to grow; agricultural and food industries strengthened their position on the market; re-orientation of Ukrainian exports to European and Asian markets accelerated; foreign exchange reserves were replenished; household income grew, etc.), **they were neither systemic nor permanent**, as macroeconomic risks remained high and efforts to promote private sector development have been scaled back.

In the meantime, **a number of institutional flaws** hampered the development of effective and capable public administration. Ukraine's cooperation programme with the IMF was suspended, seriously restricting financial support for reforms. Inconsistent public administration policy (e.g. heads of some ministries, NBU and regulatory bodies were replaced with "acting" officials), as well as sporadic interventions by newly created anti-corruption agencies in performance of government agencies impeded the adoption of important economic decisions.

Real sector. Starting from Q2 of 2017, the real sector showed predominantly weak growth. According to preliminary results of the year, the industry actually has a zero growth rate (a 0.1% decline),¹ while the agrarian sector fell by 2.7%.

Other important sectors demonstrated positive trends, and, according to our estimates, the real GDP growth is expected to reach 1.9%-2.0% (inferior to 2016 indicator at 2.3%) by the year-end. Such levels, following the crisis of 2014-2015, can hardly provide for sustainable long-term economic recovery.

Macroeconomic GDP structure remained weak, thus restraining economic growth. The results over three quarters of 2017 show that the share of consumer spending reached 85.1% of GDP, whereas Investments-GDP ratio remains low at 20.3% of GDP (fixed assets – only 14.4% of GDP).

Despite retaining positive results in some sectors, **the industry is generally characterised by low productivity**, high-energy intensity, and dependent on the external shocks.² Notable **growth** has been observed in **consumer-oriented markets**. So far, most sectors and industries remain unattractive to foreign investors, thus making it difficult to improve their competitiveness.

Agricultural sector performance and its reform efforts in 2017 were quite controversial. *On the one hand*, the sector's share in the country's GDP has reached 12%, and there is enough evidence pointing to competitiveness of Ukrainian products on domestic markets. *On the other hand*, special attention should be given to fostering food security. Specifically, **growing demand for Ukrainian agricultural and food products on external markets** and export growth (see *Foreign Trade* subsection), **resulted in higher domestic prices** and accelerated inflation (see *Inflation* subsection).

In 2017, the government abolished a special VAT regime – a key preference for agricultural producers.

In return, they received UAH 5.5 billion of support. At the end of 2017, the Verkhovna Rada of Ukraine postponed introducing the regulation, which cancels VAT return for soybean exports until 1 September 2018, and for colza exports – until 1 January 2020.

Agricultural sector reform will be delayed until the government adopts **land reform**, which is difficult to accomplish, since many rural residents oppose the reform and there is a general **lack of sound land legislation, appropriate implementation mechanisms** (e.g. in terms of agricultural land circulation) and agricultural infrastructure (including financial).

Adopting the agricultural land circulation law was set as one of IMF's structural benchmarks. However, the Verkhovna Rada not only failed to approve it, but also extended the moratorium on the sale of agricultural land until 1 January 2019. Given the **political circumstances** of 2019 (elections), the **moratorium is likely to be prolonged** beyond this date.

Inflation. The government **failed to neutralise inflationary components**. The inflation rate sliding to 12% in 2016 (43% in 2015) created hopes for economic stabilisation. However, another increase in housing and utility tariffs and national currency instability contributed to inflation reaching 13.7% in 2017.

In addition, **two-fold increase in the minimum wage** and abolishing government price control for food products also affected inflation expectations (see *Social Policy* section).

Investments. **Investment activity** in Ukraine **remained low**. Fixed investments in the first three quarters of 2017 reached UAH 259.5 billion, that is 20.7% more compared to the same period of 2016. The structure of capital investments has been unsatisfactory. The investment growth (capital investment) is generated largely from own resources, where bank loans play very insignificant role, and the role of foreign investors is rather symbolic.³ The total inflow of foreign direct

¹ In general, the mining industry declined by 6%, while the manufacturing industry showed a 4% growth. Hereinafter, unless noted otherwise, figures derived from the official data of the State Statistics Service of Ukraine – <http://ukrstat.gov.ua/>, and the National Bank of Ukraine (NBU) – <https://www.bank.gov.ua/>.

² For example, due to positive dynamics of world prices, Ukraine was able to keep its 13th place among the top global steel producers, but the average capacity load in autumn 2017 was 70% – Ukraine retained its position in the global Worldsteel rating – <https://news.finance.ua/ua/news/>.

³ ...the enterprises' own resources accounted for the lion's share (72.7%) of total investments; bank loans made up only 5.5%; public funds for housing – 8.5%, and the State and local budgets – 2.0% and 6.7% correspondingly. The share of foreign investors is even smaller at 1.8%.

investment (FDI) in January-October 2017 reached \$2 billion (mainly in the banking sector); **structural and depreciation risks in Ukraine remain too high** for investing in the real sector.

Infrastructure. Activities in 2017 should have been more focused on infrastructure reforms (**primarily on clarifying tasks and mandates of government authorities, improving public administration) and corporatisation efforts**, which could be the key to attracting investments. However, none of these were properly implemented.

Bringing national legislation in line with EU law was an important task of the Ministry of Infrastructure. Special attention was given to **developing legislation on transport of dangerous goods by road, rail and inland waterways** as part of measures introduced under the EU-Ukraine Association Agreement. In January 2017, several bills passed the first reading: on the automated fare collection system, promoting shipping logistics, maritime and river transport,⁴ developing and implementing the programme for aviation and road transport safety, and transport of dangerous goods. Some of them were approved in April 2017; these laws **comply with European directives**.

The decision to increase tariffs, primarily for transportation of cargo, produced controversial results, as it was aimed at improving the financial situation of infrastructure sector, but weakened the financial performance of other industries instead. It would have been easier to assess such an increase if the received funds had been invested effectively.

Adopting several bills, developed by the Ministry of Economic Development and Trade to **improve the concession legislation**, is another important step towards reforms. For example, amendments to the Law of Ukraine “On Concessions” **lay the foundation for effective mechanisms** of Public-Private Partnerships (PPP). Many positive results are expected from implementing the **Sustainable Logistics Strategy**, developed with support of the World Bank.

Institutional support to entrepreneurship. The real sector slowdown is largely related to fragile environments in which **small and medium-sized businesses operate in Ukraine**, being essentially deprived of the government support. Recommendations of the NBU Council to the Government on establishing the State Agency for Development of Small and Medium-sized Enterprises⁵ require further discussion. Another weak point is the

government’s **limited ability to support** domestic producers **on foreign markets**. In 2017, some progress was achieved in this area, as UAH 200 million from the 2018 Budget will be allocated to support **operations of an export credit agency** (ECA), which will offer the Ukrainian business (including small and medium-sized) organisational, information, legal and financial support. Effectiveness of the proposed mechanisms may become visible after 2018.

Speaking about business protection, we should mention the so-called ‘**anti-raider law**,⁶ adopted at the end of 2016, which proved to be **rather effective** in 2017, as the number of ‘raids’ (illegal seizures of property) has dropped considerably.⁷

Establishing a coordination **platform for market surveillance** is another initiative aimed at promoting entrepreneurship in the country. The effective market surveillance system is one of the requirements of the Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA)⁸ between the EU and Ukraine.

Deregulation. The **deregulation reform** did not gain momentum. Despite some progress in managing the activities of regulatory agencies and business inspections, this has not significantly affected the business environment.

Reducing political interventions in corporate governance should have contributed to deregulation, but so far, there was no evidence of that. For example, in September 2017 independent members of Naftogaz supervisory board have resigned precisely due to “dismantling of reform by the government”, while subsequent appointments did not add to transparency.

At the end of 2017, the Cabinet of Ministers approved the so-called “deregulation package”, thus annulling about 300 government acts that were irrelevant and created pressure on business.⁹ It is expected that such measures will help to restrict regulatory bodies in terms of imposing penalties, and reduce administrative costs for businesses.

State-owned enterprises (SOE) and privatisation. The real sector indicators would have been better had the authorities implemented the reform of SOEs sector and improved its efficiency. Today, only four state-owned companies in Ukraine (Naftogaz, Ukrhydroenergo, Energoatom and the Ukrainian Sea Ports Authority) generate profit. Owing to these companies, public sector in 2017 was profitable for the first time ever.¹⁰

⁴ Specifically, pursuant to the policy on the development of Ukraine’s transit potential and proper use of its logistic capacities, on 6 September 2017, the Cabinet of Ministers of Ukraine decided to cut port charges (tariffs) up to 20% from 1 January 2018.

⁵ Above all, it covers priority compensation of loans and interest for small and medium-sized businesses – Ukraine to set up the Agency for the Development of Small and Medium Enterprises – <https://news.finance.ua/ua/news/>.

⁶ The law removed major loopholes for manipulations with the property, and for the first time in Ukraine’s history introduced criminal responsibility for capturing someone else’s property – The Law of Ukraine of October 6, 2016.

⁷ “The anti-raider law helped to dramatically reduce the number of raider attacks” – <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/>.

⁸ Within its Association Agreement with the EU, Ukraine committed itself to harmonisation of technical regulations, including introduction of effective market surveillance system – “The Ministry of Economic Development to set up a coordination platform to improve market surveillance” – <https://www.rbc.ua/ukr/news/>.

⁹ The government approved the deregulation package of close to 300 documents – <https://www.radiosvoboda.org/a/news/28925144.html>.

¹⁰ Nefyodov named 4 profit-generating state enterprises of Ukraine – <http://fakty.ictv.ua/ua/ukraine/>.

Otherwise, the results of this reform have been limited. For example, efforts towards **corporatisation and strategic planning have been slow**. No noticeable changes were observed in appointing top SOE managers. The number of ‘acting’ executives has grown in 2017, even at state-owned enterprises that are strategically significant for the national economy.¹¹

Such significant problems with management are primarily linked with candidate selection. Experienced and efficient private sector managers are reluctant to accept public sector jobs, even if offered same high salaries, as they are aware of possible political pressure.

On the other hand, poor selection criteria and appointment procedures have a negative impact on the overall efficiency of state-owned enterprises. For example, despite the fact that several top managers were able to improve the operation and financial performance¹² of state-owned enterprises, there have been some controversial decisions, such as firing of Wojciech Balczun, CEO of Ukrzaliznytsia, appointed through a competitive process in early 2016.¹³

Legal proceedings surrounding competition to fill senior-level positions in state-owned enterprises have been lengthy and controversial. Instead, the government suggested some “modifications” to the selection process. Specifically, it cancelled the competition for members of the Naftogaz’s supervisory board.¹⁴ From now on, the Cabinet of Ministers will appoint both independent board members and government representatives.¹⁵

Two Cabinet of Ministers resolutions,¹⁶ developed in consultations with the IMF, the World Bank, EBRD and the European Commission experts, should boost the SOE reform.

After becoming mandatory in 2016, Ukraine’s online procurement system ProZorro continued to operate in 2017. The purpose of this system is to simplify access for businesses to tenders, and to ensure transparency and openness of procedures. However, in 2017, top managers of several companies criticised the system’s “transparency”. Moreover, first lawsuits were filed in courts, and first complaints submitted to the Antimonopoly Committee. Nonetheless, 2017 marked positive changes in **public procurement system**:

- In April, a system of e-auctions Prozorro sales was launched to sell the property of state-owned and communal enterprises, opening up the public procurement market to businesses.¹⁷

- In late August, a system of risk indicators DoZorro was introduced to control the procurement processes and to identify tenders with increased risk.

To improve the process of public procurement, the Verkhovna Rada amended the **monitoring** section of the relevant law, thus expanding powers of the State Audit Service of Ukraine (DASU). However, **fears remain** that ‘excessive’ state intervention in the procurement process poses corruption risks.

Privatisation results have been unsuccessful. Although in recent years both the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers have developed and approved a variety of **privatisation plans and mechanisms**, the **State Property Fund of Ukraine (SPFU)** remains rather ineffective.

According to the State Treasury Service of Ukraine, revenues from privatisation to the State Budget over 11 months of 2017 amounted to only UAH 3.4 billion, instead of the planned 17.1 billion.¹⁸ In 2017, no tenders for privatisation of large, economically viable companies were announced. The SPFU **limited its efforts to selling stocks**, and leasing some state property, instead of conducting a consistent privatisation policy.

For instance, in August 2017, the SPFU **sold state-owned shares** (25% each) of Donetskoblenenergo, Zakhidenergo and Kyivenergo. It should be noted that all the shares were acquired by *Ornex Limited*, owned by System Capital Management (SCM) – Ukraine’s **largest financial and industrial group** (in fact, SCM simply bought up the blocking stake in energy companies it already controlled). Moreover, the shares of all three companies were sold for about UAH 1.32 billion, with Zakhidenergo being the only company, whose assets exceeded the starting price. Others were sold without bidding, which points to the **lack of any competition**.

Privatisation **losses** intensify other **macroeconomic risks**. For example, due to the shortage of privatisation-related funds, the Cabinet of Ministers approved¹⁹ additional borrowing (through issuance of domestic bonds) to finance the general fund in the amount exceeding UAH 13.7 billion. These failures and weaknesses yet again demonstrate that the **government is not ready to introduce an effective private ownership**.

As for other funds generated by SPFU, the State Budget received UAH 1.04 billion from leasing state-owned property. However, this by no means **substitutes**

¹¹ These include such large companies as “Elektronvazhmash”, “Ukrchemtransamiak”, “United Mining and Chemical Company”, “State Food and Grain Corporation of Ukraine”, “UkrSpirit”, “Ukrzaliznytsya” and many others – Appointment of acting CEOs instead of open competition” – <http://www.kadry.net.ua/2017/12/14/>.

¹² For example, “Ukrzavdobuvannya”, “Lviv” and “Boryspil” international airports, “UkrPoshta”.

¹³ See “The Cabinet of Ministers dismissed Balczun from “Ukrzaliznytsya” – Omelyan – Cenzor.net, July 9, 2017 – https://ua.censor.net.ua/news/451028/kabmin_zvinyv_balchuna_z_posady_golovy_ukrzaliznytsi_omelyan.

¹⁴ The government cancelled the competition for the members of Naftogaz supervisory board – <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/>.

¹⁵ ...the candidates will be directly submitted by the Ministry of Economic Development and Trade.

¹⁶ Resolutions No. 142 “Specific Issues of Managing the State Unitary Enterprises and Business Entities with More Than 50% Share Owned by the State”, and No. 143 “Specific Issues of Managing State Properties” of March 10, 2017, and the Resolution No. 264 “On Amending Rules of the Cabinet of Ministers of Ukraine” of April 5, 2017.

¹⁷ At the end of 2017, the sales volume of assets of banks, state and communal companies reached almost UAH 5 billion. For more detail, see ProZorro.Sales report its 2017 results – Prozorro.Sales, December 20, 2017 – <https://prozorro.sale/news/prozorroprodazhi-zvituyut-pro-rezultati-roboti-u-2017-roci>.

¹⁸ According to the most recent SPFU data, over 9 months of 2017 as many as 119 state-owned entities and 348 objects of communal ownership changed their legal status. For more detail, see Analytical note on the activities of the State Property Fund of Ukraine and the privatisation progress during 9 months of 2017 – official website of the SPFU, <http://www.spfu.gov.ua/ru/documents/press-list/spf-reports/11836.html>.

¹⁹ Order No.921 of December 18, 2017.

privatisation efforts. In 2018, the government still hopes to attract UAH 22.5 billion²⁰ from “sales” of the state-owned assets, even though such results seem very unlikely.

To revamp the privatisation process, and more importantly, to restore investor confidence in Ukraine, in 19 January 2018, the Verkhovna Rada adopted the Law “On Privatisation of State-Owned Property”,²¹ hoping that its provisions will be positively viewed by domestic and foreign investors.

Shadowisation of economic activity and the impact of oligarchy. An important feature of Ukraine’s economic environment is its booming ‘shadow’ economy. According to the new report from the Association of Chartered Certified Accountants (ACCA), published in summer 2017,²² Ukraine’s shadow sector amounts to 46% of GDP, or UAH 1.1 trillion.²³

Most of revenues and profits from the shadow economy are concentrated in Ukraine’s big business, mainly of the oligarchic nature, which can be viewed as the main beneficiary of the shadow sector. The concentration of income in families of the Ukrainian oligarchs is also “excessive”. For comparison: if the assets of ten richest families in Poland comprise about 3% of GDP, in Ukraine, this number is 13%.²⁴

The problem of offshorisation – relocating profits to foreign jurisdictions with minimum tax rates – is directly linked to the concentration of income. Overall, this is not something unusual or criminal for the global business practice. However, the use of offshore accounts by public figures (especially by government officials and politicians) to promote their business interests can bring about serious reputation risks. In Ukraine, unfortunately, many politicians, let alone the President, were accused of being involved in ‘offshore scandals’,²⁵ harming the reputation of those involved, as well as damaging the overall image of the country.

Another negative manifestation of shadow economy has been corruption scandals that happen frequently in Ukraine. One of the biggest scandals of 2017 was linked to the so-called ‘amber scandal’ that involved MPs, members of law enforcement and judiciary bodies, and other top government officials, including the chief of

the State Fiscal Service (Roman Nasirov).²⁶ However, given the existing problems in the functioning of law enforcement agencies (first of all, anti-corruption agencies) and the judicial system, investigations of these cases could be long-lasting.

The Antimonopoly Committee of Ukraine (AMCU) should have been an institution that focuses on improving business environment, enhancing competitiveness and reducing corruption. However, the efficiency of its reform is rather questionable. Although AMCU has consistently made observations and recommendations, they did not contribute to strengthening of the competitive environment. Along with this, AMCU was criticized for unclear decisions regarding large tenders.²⁷

Financial results and resources of enterprises. The financial performance of enterprises may suggest the start of economic recovery. Their pre-tax earnings in the first three quarters of 2017 look **quite promising** – profit reached UAH 237.8 billion (for reference: UAH 82.0 billion in 9 months of 2016),²⁸ while the share of unprofitable enterprises has dropped to 29.7%.

Such an improvement in financial performance has occurred in conditions of **virtually no access to credits**. The value of bank lending to the economy (the corporate sector) did not change in 2017 – UAH 827.8 billion in November 2017, compared to UAH 825.9 billion in November 2016 (also see *Investments* and *Monetary Policy* subsections).

Public finance. Ukraine’s budget and tax policy underwent certain institutional changes in 2017. *Firstly*, at the beginning of the year the government presented and approved the **Strategy for the Reform of Public Finance Management** for 2017-2020.²⁹ The Strategy envisages:

- Introduction of mid-term budget planning and intentions to increase the effectiveness of public spending;
- Reforms in the administration of taxes and budget de-centralisation.

Secondly, on 23 March 2017, the Verkhovna Rada passed the law, developed by the Cabinet of Ministers, that amends the Budget Code of Ukraine by introducing mid-term budget planning (implementation of the

²⁰ In 2018 the SPFU plans to sell close to 100 companies and facilities, including the Odessa Port Plant, Centerenergo, Sumykhimprom, Turboatom, as well as the number of CHP and oblast energy companies. For more detail, see the Order of the SPFU “On Approval of the List of Objects C, D, E subject to sale in 2018”, No.1839 of December 5, 2017 – <http://www.spfu.gov.ua/ua/documents/4409.html>.

²¹ At the time of preparation of this publication, the Law has not yet been signed by the President. – Draft Law “On Privatisation of State-Owned Property”, the register. No.7066 dated September 4, 2017 – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62455.

²² The ACCA experts define shadow economy as “those economic activities and the income derived from them that circumvent or otherwise avoid government regulation, taxation or observation” – 40% of economic activities of Ukrainians hide in shadows – <https://news.finance.ua/ua/news/>.

²³ According to the ACCA, shadow economy represented 22.7% of the global GDP in 2016.

²⁴ For more detail see the study “How the oligarchs influence on the Ukraine’s economy” – https://lb.ua/economics/2017/03/27/362142_doslidzhennya_yak_oligarhi_vplivayut.html.

²⁵ See “The scale of the new offshore scandal and the Ukrainians involved: everything you need to know about the Paradise Papers and about 8 trillion, hidden on the islands”, UNIAN, November 6, 2017; “Poroshenko’s lawyers responded to the new offshore scandal involving Roshen”, UNIAN, November 6, 2017.

²⁶ High profile corruption scandals in Ukraine – <http://www.dw.com/uk>.

²⁷ The Prime Minister of Ukraine even initiated changes to the antimonopoly legislation in order to eliminate the existing corruption risks in the work of the government bodies. See: AMCU blocked part of tenders for the procurement of open wagons for Ukrzaliznytsya – <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/>.

²⁸ Profit of the Ukrainian large and medium-sized enterprises over the 9 months of 2017 amounted to UAH 368.6 billion – a 36.3% increase compared to the same period of 2016. The losses reached UAH 130.8 billion, which is 30.6% less than during nine months of 2016.

²⁹ Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 142-r of February 8, 2017.

so-called budget resolution for 2018-2020),³⁰ which will ensure consistent fiscal policy for the next three years. *Thirdly*, the government approved the plan of actions to implement the Strategy³¹ that specifies measures aimed at ensuring reform of the budget and tax system. And *fourthly*, on 14 June 2017, the Cabinet of Ministers adopted the first ever mid-term budget resolution for 2018-2020.

The fact that the law on the state budget was adopted in early December 2017, instead of traditional voting “on the New Year’s Eve” is a positive outcome.

In the context of the tax reform, most changes were “selective”, including those concerning administration of taxes, as required by the IMF.³²

Introducing **tax on repatriated capital** to substitute corporate income tax could have been part of **positive innovations**. However, this decision is still under review, as there are no tested mechanisms for introducing and administering the new tax, while the estimated revenue losses to the State Budget from introducing the law may amount to UAH 40 billion.

Although fiscal burden in Ukraine remains significant, the actual **fulfilment of the State Budget is improving**. For example, with approved revenues at UAH 631 billion, the State Budget received UAH 571 billion over 11 months of 2017, or almost 91% of the planned amount. Given the revenue structure, there are reasons to believe that budget targets for 2017 would be met. It should be noted that improved situation with revenues is rightfully linked to increase in the minimum wage (and, the average wage in general, see *Social Policy* section) and higher inflation (see *Inflation* subsection).

Significant funds were allocated to support the banking sector. Specifically, the fourth stage of recapitalisation of PrivatBank was completed in September through UAH 16 billion in domestic bonds.³³

The budget balancing is also associated with introducing subsidies for the population. On 2 November 2017, the government launched the **pilot project for**

subsidy monetisation (in line with Ukraine’s commitments to IMF), which envisages payment of parts of the unused subsidy (from the previous year) to households (see *Social Policy* section).

2017 was a “**breakthrough**” year for Ukraine in **international courts** concerning the legal battle between Naftogaz and Gazprom. Although Ukraine will still have to pay Russia for natural gas used in previous years, **the general decision seem to be in favour of Ukraine**.

One can observe some positive results of **de-centralisation** of budget revenues,³⁴ mostly due to approved changes to the Budget and Tax Codes, and from providing the local government with steady sources of income. Consequently, over the first three quarters of 2017, local budget revenue increased by 30% and totalled UAH 134.9 billion (79.8% of approved annual indicator). Budget revenues in 366 united territorial communities were even more impressive – they increased by 82.7%, reaching UAH 6.3 billion in total. Obviously, such growth was largely due to increase in wages, and subventions for infrastructure development. Overall, the local budget (with transfers) made up 49.3% of the consolidated budget for 2017.³⁵

Foreign trade. Ukraine’s foreign trade results look very controversial. *On the one hand*, Ukraine has substantially increased its exports, especially of agricultural products.³⁶ *On the other*, imports grew even more rapidly. Therefore, in 2017 **current account deficit** has increased and,³⁷ as the evidence suggests, **trade deficit in goods by the end of 2017 would reach \$8 billion**.

This deficit was partially offset by **expanding exports of services**.³⁸ As it has been emphasised, the structure of exports of services can be improved through **adequate provision and quality of transport, logistics and information and communication services**.

Owing to the Association Agreement with the EU,³⁹ **Ukrainian exports to developed countries are gradually growing**. For example, exports to EU countries have increased by 30%, while the share of the EU in Ukraine’s total exports exceeded 40%.⁴⁰

³⁰ The Law of Ukraine of March 23, 2017.

³¹ Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 415-r of May 24, 2017.

³² This included improvement of administration (limitation of advance payments) of corporate income tax (exit capital tax not mentioned); regulation of tax rates and tax reliefs (no new taxes); minimisation simplified taxation system; customs reform, and the like – Tax-related innovations in the Memorandum between Ukraine and IMF – <https://news.dtk.ua/taxation/common/43080>.

³³ On June 23, 2017, the Cabinet of Ministers decided to increase capital of PrivatBank by UAH 38.5 billion by issuing domestic bonds in exchange for its shares. Before that, in December 2016 the government approved additional capitalisation of the bank in the amount of UAH 116.8 billion to be completed in two stages – in December 2016 and in February 2017 – Recapitalisation of Privatbank in the amount of 16 billion completed – <http://www.unn.com.ua/uk/news/>.

³⁴ “GROMADna reform: upsides of de-centralisation” – <https://www.epravda.com.ua/columns/2017/08/4/627740/>.

³⁵ Monitoring of de-centralisation of power and reformation of local self-governance – http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_12_ua#main-info.

³⁶ **Exports of agricultural produce** over three quarters of 2017 **have increased by 24.3%** compared to corresponding period of 2016, reaching \$13.1 billion, or **41.7% of total exports** of Ukraine.

Although such an expansion is welcomed, one should bear in mind that **extensive exports of agricultural produce** may cause reduction in supply on domestic markets, resulting in **accelerated inflation**.

³⁷ Specifically, in January-October 2017, exports of goods amounted to \$35.2 billion (increase by 20.9%, or by \$6.1 billion compared to January-October 2016), and imports – to \$39.8 billion (increase by 27.4%, or by \$8.6 billion). The deficit is \$4.6 billion (\$2.1 billion in 2016).

³⁸ Specifically, during 9 months of 2017 exports of services amounted to \$7.8 billion, and imports – \$4.1 billion, with positive balance of \$3.7 billion. If compared to 9 months of 2016, exports increased by 9.8% (or by \$695 million), and imports – by 5.3% (\$207 million). During 9 months of 2016 the positive balance amounted to \$3.2 billion.

³⁹ ...entered into full force and effect in September 2017.

⁴⁰ Despite continuing redistribution in the geographical structure of foreign trade, including for the purposes of freeing from economic dependence on the aggressor, 2017, however, have seen some negative symptoms of a departure from the policy of restricting economic ties with Russia. Over 10 months of 2017, Ukrainian exports (goods) to Russia increased by 12.5%, and its share in total exports made up 9.3%. The growth of imports of goods from Russia reached 36.5% (14% of total imports), and the deficit was almost \$2.3 billion.

Implementing the **free trade agreement between Ukraine and Canada** is another positive example of foreign trade liberalisation, since Ukrainian exports to Canada during 10 months of 2017 increased by 76%, while imports from Canada increased by 93%. Further increase in trade turnover is associated with improved competitiveness of Ukrainian goods.

As for the **institutional support for export promotion**, the Government's achievements include the development and **adoption of the Export Strategy** and the Roadmap for Strategic Development of Trade during 2017-2021.

However, Ukraine could not avoid some protectionist steps. On 7 December 2017, the draft law No.7206 *"On Introducing Changes to Certain Legislative Acts of Ukraine to Encourage the Development of Industrial Production and Small and Medium-Sized Businesses"* (nicknamed "Buy Ukrainian, Pay Ukrainians") passed the first reading. This draft law looks **populistic and politically charged**, taking into account the approaching elections and the need to "heat up" the issues of protecting domestic producers.⁴¹ The Ministry of Economic Development and Trade disapproved its **protectionist** component. The EU also **opposed** final adoption of this legislation, claiming that its provisions contradict the Association Agreement and WTO requirements, while the State Budget will be burdened with overpayments.

Monetary policy. The NBU in 2017 conducted rather **restrictive** monetary policy. The money supply growth at 8% with inflation exceeding 13% means reduction in real money supply, which **constrains** the real sector.⁴²

In conditions of limited ability to manage inflation with monetary instruments,⁴³ a continued policy of the so-called inflation targeting (especially in the first half of 2017) had virtually no effect on inflation processes, but increased the cost of borrowings and restricted economic capacity of the households and businesses.

Reducing cash-in-hand payments by individuals⁴⁴ could become one of NBU's positive efforts aimed at increasing financial transparency and de-shadowisation of the national economy. However, such actions so far received cold welcome from Ukrainians, since they increase the cost of purchase (i.e. paying 2-5% of the purchase price for banking services), and raise the risk of loss because of a limited compensation (UAH 200,000) in case the bank goes bankrupt.

In the first half of 2017 (as in 2015 and 2016) some **voluntary actions by the NBU executives** impacted on Ukraine's banking system, as some of commercial banks

were **unreasonably declared insolvent** and removed from the market.⁴⁵ As a result, instead of strengthening the banking system, such actions fuelled further distrust among the population and business circles.

Only after replacement of the NBU Governor (with a new "acting" head), the situation in the banking system started to improve: the monitoring and control became more meaningful, and politically motivated removals of banks from the market ended. Liberalisation of capital movements and other systemic measures were introduced in a consistent manner. For example, the NBU **softened the schedule for banks' capitalisation** (which put banks under strong pressure in crisis environment) by postponing the increase in minimum statutory and regulatory capital requirements from current UAH 200 million to 500 million.⁴⁶ It was this "fast track" requirement that provided former NBU executives with formal reasons to declare banks insolvent.

Other important NBU initiatives include enactment of the law **on restructuring of non-performing** or 'bad' loans. The law seeks to help banks and some Ukrainian companies to restructure 'bad' loans through non-judicial means and to encourage a *debtor's* right to a *fresh start*. Although we already see first positive results, the expectations are yet to be realised.

Also, in December 2017, the NBU eliminated mandatory, routine inspections for compliance with currency legislation (at least once in 36 months) for banks, other financial institutions and postal service operators. Instead, the NBU will perform such inspections if required. However, the banking regulator expanded the list of information sources, which provide for unscheduled inspections. Overall, these measures are positive, but they do have a setback, since they involve the risk of spreading fraudulent or false information.

International reserves. In 2017, Ukraine pursued a policy of **increasing international reserves**, which by the end of the year amounted to \$18.8 billion. Technically, this figure is largely in line with **important macroeconomic balances**, meaning that the Reserves-Monetary Base ratio exceeds the recommended **100%** and import quota is higher than **3.5-months imports**. However, these reserves are still insufficient to mitigate the external debt problem.

Debt positions. The need to finance budget deficit and to capitalise state-owned banks (including the "newly acquired" PrivatBank), have triggered the **build-up of domestic government debt**. The value of domestic bonds increased by almost UAH 59 billion over the year, reaching UAH 726 billion.

⁴¹ ...specifically, the law establishes obligatory consideration of local components in the procurement item, as well as other non-price criteria. As a result, **Ukrainian enterprises may get preferences**.

⁴² Moreover, restrictions and even reduction in lending occurred in conditions of slight but noticeable increase in deposits. Specifically, the value of loans to households during the year increased by only 1.9%, with the amount of deposits growing by 9.1%.

⁴³ For example, administrative increase of housing and utility tariffs cannot be "neutralised" by monetary constraints without of negative pressure on the real sector.

⁴⁴ If previously the Ukrainians could pay cash for goods and services to the amount of UAH 150 thousand, then from the beginning of 2017 the upper limit of such payments was reduced to UAH 50 thousand.

⁴⁵ For these reasons, a number of suits against the NBU were filed to courts with more to come, and there are enough grounds to believe that many court decisions will be made in the banks' favour.

⁴⁶ According to new regulations, the minimum size of authorised and regulatory capital should make up UAH 300 million on July 11, 2020 (instead of July 11, 2018).

Ensuring access for households and **their active participation** became a defining feature of the **domestic bonds market**.⁴⁷ It seems that providing people with yet another long-term savings tool should be welcomed. However, amid resource scarcity, it may deplete bank deposits, thus affecting the liquidity of the banking system and increasing risks. To retain resources, banks will be forced to raise deposit interest rates, making loans even more expensive, and limiting opportunities for economic stimulation.

Returning to external borrowing is important for the country's debt position – i.e. sovereign Eurobonds issued in the amount of \$3 billion.⁴⁸ The government used part of proceeds to redeem bonds due in 2019-2020, which helped to relieve the short-term debt burden.

Even in the face of restricted access to external resources, Ukraine managed to **retain its foreign debt positions** during three quarters of 2017 – its gross external debt has increased from \$113.6 billion to \$117.4 billion, while the government debt increased from \$36.5 billion to \$39.0 billion. The problem is that both the government debt and short-term gross external debt are twice the size of the country's gross reserves. Such ratios create **potentially high risks and restrictions** for the country both in terms of ensuring macroeconomic sustainability as well as making timely and full payment of external debt.

Institutional environment. In 2017, various measures were implemented in Ukraine to create **more enabling institutional environment** for economic development. These included:

- International agreements to facilitate **better access of the Ukrainian companies to large-scale external markets, and to increase their competitiveness**. Above all, this concerns ratification of the Canada-Ukraine Free Trade Agreement (entered into force on 1 August 2017); joining the Regional Convention on pan-Euro-Mediterranean Preferential Rules of Origin (8 November 2017); ratification of the Agreement between the Government of Ukraine and the EU on Ukraine's participation in "Competitiveness of Small and Medium-sized Enterprises" (COSME) programme for 2014-2020;
- Steps to **improve protection of foreign investments** through ratification of the Agreement on the Promotion and Protection of Investments between Ukraine and the OPEC Fund for International Development (5 December 2017);
- Arrangements to **enhance the role of science and education as the leading factors of economic growth** in developed countries, including renewal of the Agreement between the Governments of Ukraine and the United States on Cooperation in Science and Technology of 4 December 2006; and ratification of the Financial Agreement (Ukraine Higher Education Project) between Ukraine and the European Investment Bank (8 November 2017);

- Measures aimed at **infrastructure modernisation**, such as ratification of the Financial Agreement (Ukraine Urban Public Transport Project) between Ukraine and the European Investment Bank (12 April 2017).

At the same time, a number of measures **for institutional support of economic development** were implemented **inside the country**.

Most notably, this concerns legislative changes to **eliminate institutional distortions in microeconomic sector**, and ensure approximation to terms and conditions of the EU-Ukraine Association Agreement, specifically on strengthening corporate governance in joint stock companies and simplifying the reorganisation and capitalisation procedures for banks (23 March 2017); making the process of doing business easier and attracting investments by issuing securities (16 November 2017); and introducing mechanisms for protection of property rights on land plots (6 December 2017).

Facilitating development of markets, especially in new and promising areas, is another important direction of institutional development. To this end, the government approved the Cabinet of Ministers' Resolution "On the implementation of a pilot project on the organisation of electronic auctions using the e-commerce system ProZorro.Sales", and the laws of Ukraine "On Electronic Trust Services" and "On Basic Principles of Ensuring Cyber Security" – these are essential for further development of e-commerce and e-banking markets.

Adoption of the Law "On the State Control over Compliance with Legislation on Food Products, Forages, Animal By-products, Health and Welfare of Animals" will be key for the revival of the Ukrainian livestock breeding sector in particular, and for the development of entire agro-food complex in general.

Also, the new Law "On Housing and Utility Services" is important legislation, as it seeks to eliminate numerous gaps in the country's utilities sector – one of the most economically backward spheres, where the reforms are very slow and controversial.

Overall, 2017 was a year marked by a number of positive trends regarding increased government's attention towards **innovative development**, as evidenced by the establishment of the National Council of Ukraine for Science and Technology Development (5 April 2017), and the Innovations Development Council (25 October 2017).

It should be acknowledged, however, that the **overall course of institutional reforms in the Ukrainian economy remains inadequate**. In addition to frequent attempts of the deputy corps and the bureaucracy to impede urgent institutional reforms necessary for the effective development of the market economy, this is also due to evident gaps between formally announced legal norms and practical economic relations. The latter particularly concerns real guarantees of property rights and fulfilment of contractual obligations.

⁴⁷ If at the beginning of 2017 the value of domestic bonds owned by individuals was only UAH 100 million, then by the end of the year it increased to almost UAH 1.5 billion.

⁴⁸ The cost of new borrowings – 7.375% annual interest rate; due to – 15 years.

Significant economic uncertainty and economic risks driven by the above-mentioned peculiarities of the Ukrainian reforms, as well as by high levels of corruption in public administration, create serious barriers for investments and prevent progressive structural transformations in the country's economy. This, in turn, makes it virtually impossible to considerably increase the rate of economic growth, which lags far behind the global economic dynamics.

In this context, the accelerated growth of investments – a 20% increase over the past year – looks quite positive. This increase, however, is clearly insufficient, considering Ukraine's significant deficit of the investment share in GDP, developed during the previous decade.⁴⁹

Environmental protection and sustainable economic development. Grasping the sustainable economic development model was one of the key targets for Ukraine in 2017.

Important milestones in this area included implementation of a *number of environmental standards to harmonise the national legislation with the relevant EU regulations and international conventions*. Specifically, on 7 February 2017, the government updated certain legislative acts of Ukraine⁵⁰ to introduce the European environmental norms for conservation of rare animal and plant species. The national legislation was also appropriately amended⁵¹ to implement the Convention of the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats.

Equally important was the adoption of the Law “On Environmental Impact Assessment” on 23 May 2017, as it paves the way for on-going monitoring and more effective regulation of making the country's economic activity more environmentally friendly.

Other important steps towards sustainable economic development included the Cabinet of Ministers Resolution (as of 18 January 2017) on establishing the Coordination Council to Combat Land Degradation and Desertification; the law on joining the Protocol on Sustainable Tourism to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians (22 February 2017); and the law on Ukraine's accession to the Statute of the International Renewable Energy Agency (IRENA) (5 December 2017).

Yet, it should be noted that *Ukraine is nowhere near embracing the sustainable development model, as technologies that are harmful to the environment and human health are extremely widespread in the national economy*. This is confirmed by various data collected by international organisations within the SDG Monitoring.

For example, the FAO informs that withdrawal of water from the existing freshwater resources in Ukraine is almost three times higher than the global average, and 1.5 times higher compared to the EU countries, while per capita volume of renewable sources of drinking water is almost 5 times lower than the global figure, and by 7 times lower than in OECD countries.

Ukraine has achieved real reductions in climate-damaging carbon emissions, but these are mainly due to the large-scale de-industrialisation, rather than technological improvements.

Therefore, despite keeping emissions per capita about half the size of average emissions across the OECD countries, Ukraine produces enormous amount of emissions per unit of economic output (ratio of GDP) – 1.9 times more than the global average, 2.5 times more than OECD countries, and 3.6 times more than the EU member states.⁵²

Standards of business culture aimed at making quick profit at all costs, widely used in Ukraine, remain largely hostile to sustainable development. Furthermore, large parts of the population in difficult economic and financial situation are more likely to care about their current earnings rather than be concerned about the environment.

And finally, bureaucrats in relevant government ministries and agencies are hardly preoccupied with active and targeted work aimed at building the infrastructure for environmental protection measures. Such peculiarities of social behaviour are in striking contrast with the officially declared intentions, newly adopted environmental laws, and endorsed international obligations.

For Reference

In conclusion, preliminary results suggest that main macroeconomic indicators included in our forecast at the end of 2016, essentially agree with actual indicators for 2017 (Table “Key Macroeconomic Indicators for 2017”).

Key Macroeconomic Indicators for 2017

	Forecast December 2016 ⁵³	Preliminary estimate January 2018
Real GDP growth, %	1.5	1.9
Consumer price index, % growth	12	13.7
Exchange rate (eoy*), UAH/\$1	29.5	28.0*
Investments, % GDP	12	14
Gross external debt, % GDP	140	110
Export of goods growth, %	3.0	20.0
Trade balance (in goods), % GDP	- 1.5	- 7.5

* official – 27.95; interbank – 28.07.

Generally speaking, Ukraine in 2017 continued (albeit not always successfully) to implement a series of institutional transformations aimed at improving the socio-economic situation in the country.

However, these changes for now remain fragmented; they lack irreversible positive impact, and can hardly accelerate the necessary structural transformations. Taking into account the internal and external situation in 2018, fundamental changes for the better in the nearest future are very unlikely.

⁴⁹ The percentage of gross capital formation in Ukraine's GDP is by 1.5 times lower than the global indicator, and twice as lower compared to the most dynamic national economies.

⁵⁰ The Code of Ukraine on Administrative Offences; the Laws “On the Nature Reserve Fund of Ukraine”, “On Animal Life”, “On the Red Book of Ukraine”.

⁵¹ The Code of Ukraine on Administrative Offences, the Forest Code of Ukraine; the laws “On the Nature Reserve Fund of Ukraine”, “On the Hunting Industry and Hunting”, “On Animal Life”, “On the Protection of Animals from Cruelty”.

⁵² Purchasing power parity in US dollars, based on the data of the Carbon Dioxide Information Analysis Center, USA.

⁵³ Source: Ukraine 2016-2017: Signs of Progress and Symptoms of Disappointment (assessments) / Yu.Yakymenko, A.Bychenko et al. – Kyiv, The Razumkov Centre, 2016, 94 p.

CURRENT ECONOMIC CAPACITY INDEX (2017)

In recent years, high attention has been paid to studies (qualitative and quantitative) of the quality of life, welfare, psychological well-being, as well as the appropriate formation of indices and ranking of territories and countries. In addition to international methods for estimating indices, attention has been being paid to the development of national systems for assessing the current state and prospects of countries' development.

The proposed **concept of economic capacity** for Ukraine covers not only the traditionally considered purchasing power of the population, but also economic stability features – the ability of an “average” household to survive (in the case that current income sources are lost for a certain period of time). It is economic stability that is one of the most important conditions to have a sense of security in life and confidence in future – hence, the ability to build long-term life strategies, including strategies for economic behavior, and a general condition for positive social (and psychological) well-being.

In 2017, the Razumkov Centre developed the Index of Current Economic Capacity that delves in (integrates) various aspects of current purchasing power, access to monetary and financial resources, as well as citizens' financial sustainability (first of all, in terms of savings) and can serve as an indicator of an overall socio-economic environment in Ukraine.

In terms of **impact on the current solvency** several aspects are distinguished: the average nominal wage (respectively, the minimum wage, living wage, wage arrears); consumer prices (consumer price index, real wages); tariffs for housing and utility services (level of payment, coverage with subsidies for payment); presence/absence of nationally regulated prices for socially significant goods (first of all, food).

As regards the impact on **economic sustainability**: commercial banks' interest rates (affecting banks deposits and loans); national currency exchange rate (devaluation/depreciation); the volume of lending to the households; deposits in banking institutions; level of employment/unemployment; population size.

December 2013 was selected for a basic analysis. It is assumed that, at that time, macroeconomic indicators were characterized by a relative stability and were under relatively insignificant influence of external competitive factors.

The nominal average wage is chosen as the basic component for evaluating the level of economic capacity, against which a number of other indicators are determined. This focus on nominal wages is primarily due to the fact that wages are the largest component in the structure of incomes of Ukrainian households, and therefore a dominant component of their welfare.

To build the **Index**, 16 indicators (sub-indices) were selected, which are grouped into four categories: wages and minimum social standards, income and debt imbalances, savings and availability of financial resources, demography and employment. Establishing the values of sub-indices, as well as their weighting coefficients,

allows us to determine the dynamics of a generalized **Current Economic Capacity Index**.

The socio-economic situation in Ukraine, reflected in the values of the Index in 2014-2017, is presented by the following dynamics.

Generalised Index of Current Economic Capacity



The Chart attests to the **long-term deterioration of the socio-economic situation during the three years** (from the beginning of 2014 till the end of 2016). Besides, there is a **marked increase in the Index value in 2017**. Among features of such improvement (based on the analysis of sub-indices), it is necessary to specify:

- strengthening of macroeconomic stabilisation processes, including avoiding a significant devaluation of the *hryvnia* (excluding December), as well as lowering the consumer price index (inflation). A significant consequence was a sufficient increase in the average nominal and real wages (including by doubling the minimum wage, as well as the fact that nominal wage growth rate significantly exceeded the inflation rate);
- raising the average wage also contributed to a certain improvement in the situation with arrears of wage payments, as well as payment for housing and utility services (including through subsidy system);
- easing and even reducing regional and sectoral imbalances (wage growth rates in relatively “poor” oblasts (regions) have exceeded those in relatively “rich” ones, as well as accelerated wage increases in the humanitarian sectors as compared with the industry ones);
- improving the employment situation (increase of labour supply and reduction of the pressure on vacant positions; however, the year-end saw a visible decline in the relevant indicator).

However, at the same time, indicators related to savings and lending to the households (reduction in lending, maintaining high credit rates) **remain unsatisfactory**. Of particular concern are the expected delays in payment for utility services in autumn-winter as well as the overall decline in the population size and its structure in Ukraine.

ENERGY SECTOR

For Ukraine's energy sector, 2017 was a momentous year given the adoption of "Energy Strategy of Ukraine until 2035: Security, Energy Efficiency, Competition" (ESU-2035) by the Cabinet of Ministers. The Strategy takes into account the main trends in the development of global energy markets, and defines the key tasks and mechanisms for the national fuel and energy complex (FEC) to measure up to these trends in the long-term perspective.

In 2017, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted a number of important laws aimed, in particular, at increasing competition, improving investment conditions and increasing the efficiency of energy use.

An overall review of FEC operation in 2017 allows to state that despite major difficulties in ensuring thermal generation with the use of coal due to temporary loss of state control over a part of Ukrainian Donbas, the non-payment crisis and obsolete infrastructure, the Ukrainian energy sector has managed to fulfil its main task – a steady provision of Ukrainian economy with required energy resources.

Main Achievements and Challenges

Among the achievements of Ukrainian FEC in 2017, most prominent is the progress in gas producing industry, which increased production of gas up to 20.8 billion cubic meters or by 4.2% compared to 2016. The leader in increasing extraction by the absolute measure in 2017 was state-owned company PAT Ukrgezvydobuvannya, which managed to increase production for over 0.6 billion cubic meters – up to 15.2 billion cubic meters. This became possible due to transition to market pricing in gas trade and optimisation of rental payments.

However, in order to achieve the goals set by ESU-2035 regarding full provision of Ukrainian economy with its own resources, we require the immediate improvement of legislation that regulates land issues; introduction of transparent procedures for granting and prolonging licenses; establishing a consistent taxation scheme; and ensuring reliable legal protection for investments.

Despite a systematic noncompliance of PAT Gazprom with its contractual obligations in regard to pressure levels in main gas pipelines, Ukrainian gas transportation system (GTS) was able to increase gas transit to the record volume in the past 8 years – 93.5 billion cubic meters or by 13.7% compared to 2016. This once again confirmed its reliability and importance for supplying energy to European countries.

2017 was the second year in a row, when Ukraine did not import gas from the Russian Federation. Instead, EU countries transferred 14.1 billion cubic meters of gas to Ukrainian GTS, which is a record number in the entire history of exploitation of Ukrainian GTS. Availability of resources in underground gas storage facilities (UGS) at the end of 2017 in the volume of 14.7 billion cubic meters ensured reliable delivery to Ukrainian consumers until the end of the 2017-2018 heating season, and uninterrupted transit to European countries.

In 2017, the lowest indicator of gas consumption was recorded since Ukraine became independent in 1991 – 28.4 billion cubic meters or 6.3% less compared to 2016. The main reasons for this drop include economic slowdown, rapid growth of prices along with decreasing purchasing power, as well as favourable climate conditions.

We should also note the development of competitive wholesale gas market, where over 40 companies sell

the resource coming from European countries. Yet, retail gas market remains almost completely monopolised, which does not allow households to choose suppliers independently.

An important event of the year was a decision made by the Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce in a legal battle over gas supplies between Gazprom and Naftogaz of Ukraine. It ruled in favour of Ukraine's Naftogaz by rejecting Gazprom's controversial "take or pay" claim for the sum of over \$56 billion. The decision did not come as a surprise, as there have been precedents of this kind in Europe before.

At the same time, this judgment will also have negative consequences for Ukraine, as it obliges Naftogaz to pay approximately \$2 billion to Gazprom for Russian gas supplied in 2013-2014. Also, in 2018-2019, Naftogaz will be required to purchase at least 4 billion cubic meters of gas from Russia annually.

An important problem was the intensification of conflict between the Government and the management of Naftogaz, which led to a delay in the unbundling of the company and a souring investment climate in the oil and gas sector as well as decreased the quality of its corporate management.

Important events of the year also include a blockade of coal supply from the territories of Donbas not controlled by Ukraine, and a criminal takeover of Ukrainian mines by militants in these territories. This became the main reason for the need to increase spending on imported coal, which grew in 2017 up to \$2.7 billion (almost doubled) compared to 2016. At the same time, Ukraine imported coal from Russia for the sum of over \$1.5 billion, which was 56% of the total import in monetary terms. Along with this, a justified measure for reducing our dependence on anthracite coal imports was a major increase of DTEK company's investment in intensified production of G-grade coal, as well as switching two units of Prydniprovsk TPP and two units of Zmiivska TPP (PAT Centrenergo) from anthracite coal to gas coal.

2017 can be defined as a good year for the development of renewable energy sources (RES). New facilities using RES that were put into operation in 2017 amount to 257 MW, which is 2.1 times more than in 2016. From them, 82% were represented by solar power stations. The total installed capacity of RES generation increased to 1375 MW (by 23%) in 2017. So far, "green tariffs" have

been the main mechanism for encouraging investment in renewable energy. In Ukraine, they significantly exceed the average tariff rates in EU countries. In the future, this will impede the introduction of new capacities, as Ukrainian consumers will not be able to afford paying skyrocketing “green tariffs” amid dynamic RES development. Therefore, switching to “green generation” will require an effective tariff structure.

Key events in Ukrainian energy sector in 2017 that can be qualified as positive, also include:

- the start of construction of a Central spent nuclear fuel facility (CSFSF) by NNEGC Energoatom in partnership with Holtec International that will allow Ukraine to save hundreds of millions of US dollars annually that are currently paid to Russia, and to keep this strategic material as a future resource;
- receiving a permission from State Nuclear Regulatory Inspectorate of Ukraine authorising the extension of the lifetime of two nuclear units – unit No.3 of Zaporizhzhia NPP and unit No.3 of Rivne NPP;
- increasing the level of diversification of nuclear fuel supplies via receiving 6 batches from Westinghouse Electric Sweden for Zaporizhzhia NPP (for units No.1, 3, 4);
- the signing of an agreement between DP NEK Ukrenergo and transmission system operators of the ENTSO-E “On the conditions for the future interconnection of the power system of Ukraine and Moldova with the power system of continental Europe”. Implementing provisions of this agreement will allow Ukraine to synchronise the work of its Unified Power System with ENTSO-E.

Legal and Regulatory Framework for Energy Sector Reform

The adoption of the Energy Strategy of Ukraine by the Cabinet of Ministers of Ukraine can be considered the most important strategic decision for the development of energy sector in the past five years. This document outlines the goals and tasks for a long-term energy sector development with due regard for global trends, and could be used for developing sectoral programmes.

Most of all, ESU-2035 is aimed at solving energy security problems in the context of the urgent need to ensure state sovereignty in the situation of external aggression that employs both, the newest types of weapons (including informational and hybrid warfare) and non-military influences.

The document proposes transformative mechanisms for the period up to 2020, and defines strategic development guidelines until 2035. It is planned that until 2025, the reform of the larger part of Ukraine’s energy complex will be completed, priority targets for safety and energy efficiency as well as its renovation and integration with the EU energy sector will be achieved.

After 2025, it is planned to go on with innovative development of energy sector and construct new infrastructure facilities in order to replace capacities that have to be decommissioned.

Issues of energy sector decarbonisation will be dealt with by paying particular attention to investment in energy saving and energy efficiency, rapid development of RES generation, domestic gas production, and preserving the role of nuclear energy.

The Law of Ukraine “On Electricity Market” was a key legislative act adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine in 2017. In particular, the Law outlines all market segments to be launched: bilateral agreements market; day-ahead market; real-time market; balancing market; ancillary services market.

Implementing its provisions – a mandatory requirement for synchronising the unified system of Ukraine with ENTSO-E, will help to demonopolise electricity market and make it more consumer-friendly, attract investment in infrastructure renewal, as well as build new generating capacities.

Important legislation that was adopted in 2017 also includes:

- amendments to the Tax Code of Ukraine that, among other things, introduced growth-promoting rent for gas extracted from new land based wells, – 12% and 6% depending on the depth of deposits (above/below 5 km);
- the Law of Ukraine “On Energy Efficiency Fund”;
- amendments to the Law of Ukraine “On Ensuring Commercial Accounting of Natural Gas” on the order of installing individual meters for natural gas consumers;
- the Law of Ukraine “On Energy Efficiency of Buildings”.

Some of the most critical issues in reforming the energy industry in 2017 were: the slow pace of the Naftogaz reform, (mostly this goes for postponing the unbundling and the crisis in the company’s corporate governance); systemic problems in the work of NERC related to commission member rotation;¹ inconsistent and controversial policy on setting electricity and natural gas tariffs.

Adopting the “Rotterdam plus delivery” formula for setting coal prices according to the import parity price principle by NERC was a widely discussed issue. Formula needs to be improved, as it does not fully allow to set reasonable prices for consumers and cover coal deficit by imports.²

Despite certain disadvantages, caused mainly by institutional and structural flaws in public administration, the overall process of legal support for Ukraine’s FEC reform in 2017 was satisfactory. At the same time, practical consequences of the energy sector reform can be evaluated not earlier than 2019.

¹ For over six months, the Verkhovna Rada of Ukraine could not vote for parliamentary candidates to Competition Commission (CC) for NERC member selection, which led to delayed adoption of a number of important pricing decisions in electricity and natural gas markets due to the lack of quorum. Membership tenure of several NERC members ended according to the law, and new members were not appointed. CC in its full composition was formed only in November 2017. It will be able to execute all legal procedures for selecting new NERC members not earlier than March 2018. Currently, the right to appoint NERC members has been temporarily given to the President of Ukraine (the Law of Ukraine “On Amendments to the Law “On National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities” dated 6 December 2017).

² For more information, see: “Energy Sector of Ukraine: 2016 Summary” – The Razumkov Centre.

SOCIAL POLICY

The Medium-Term Plan of Priority Government Action until 2020 defines social sector and social commitment as priority areas to receive funding.¹ Following its adoption, the key government priorities in the social sector include legislative changes to the pension and healthcare systems.

Social spending. Government expenditure on social protection and social security dropped from 32.6% in 2016 to 25.8% in 2017. This was due to the fact that local government was provided with additional funding to perform its social function,² where spending reached UAH 73 billion – almost 2.5 times more than in the first half of 2014. Relative to decentralisation, healthcare spending declined from 2.7% to 1.8%.

The key factors behind the increase in public expenditure on ‘general public services’ (from 21.7% to 28.2%) have been the doubling of minimum wage, pay rise to civil servants, and the rise in the living minimum, etc.

The nominal increase in social spending from the State Budget (from UAH 44.3 billion in 2014 to 61.7 billion in 2017), and from local budgets (from UAH 28.1 billion to 69.1 billion) is largely driven by macroeconomic situation in the country (e.g. growing inflation) (see *Economy* section).

The dynamics of current expenditures on social security and remuneration of labour, UAH billion

	The State Budget		Local budgets	
	1 st half of 2014	1 st half of 2017	1 st half of 2014	1 st half of 2017
Social security	44.3	61.7	28.1	69.1
Remuneration of labour and charges on payroll	31.4	59.6	49.7	66.9

Growth/reduction rates of the State and local budget expenditures

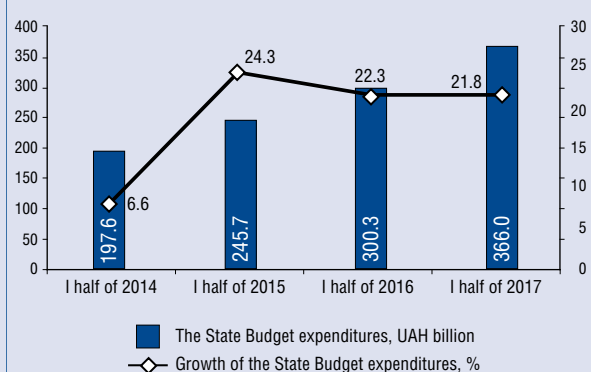
	The State Budget		Local budgets	
	1 st half of 2017, UAH billion	Growth against 1 st half of 2016, %	1 st half of 2017, UAH billion	Growth against 1 st half of 2016, %
Social protection and social security	59,0	-10,8	73,0	+48,3
Healthcare	4,0	+15,2	35,9	+40,8
Education	19,8	+26,7	67,6	+51,3

The growth of the State Budget expenditure slowed in 2015, following introduction of de-centralisation legislation, with actual reduction in spending reported in the first half of 2017.

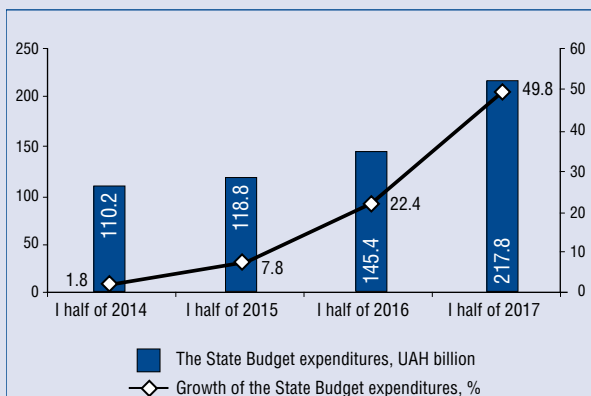
The opposite was true for local budgets, where expenditure demonstrated steady growth from 1.8% in 2014 to 49.8% in 2017.

During the first half of 2017, compared to the same period of 2016, the largest growth in spending from local budgets concerned social protection of the unemployed – 173.8% (from UAH 0.02 billion in 2016 to 0.06 billion in 2017).

Expenditures of the State Budget in the first half of 2014-2017



Expenditures of local budgets in the first half of 2014-2017³



¹ The Medium-Term Plan of Priority Government Action until 2020 approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 275-r of April 3, 2017 – www.kmu.gov.ua/document/249935963/R0275.doc.

² In 2017 the expenditures of the state authorities were significantly influenced by the reform of intergovernmental relations, which aims to increase the role of local budgets in supporting daily activities of the population (the Law of Ukraine on Amending the Budget Code of Ukraine concerning the Reform of Intergovernmental Relations, No. 79-VIII of December 28, 2014, revised on January 1, 2017, basis 1789-19) – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/79-19>.

³ The State Treasury Service of Ukraine.

Key social indicators. The main problems in Ukraine's social sector comprise low quality of life and subpar social standards,⁴ even after their recent substantial rise. Compared to 2016, the nominal average wage has increased by 36.8%, with real wages rising by 18.8% over 9 months of 2017.

Such an increase in salaries amid slow economic growth is the result of administrative increase in the minimum wage to UAH 3,200.⁵ The official subsistence minimum was set at UAH 1,176 (roughly \$50, or \$1.5/day).

The actual subsistence minimum⁶ in the November 2017 prices makes up UAH 3,056 (or UAH 3,505 after personal income tax and military tax), therefore, the average official subsistence minimum per person lags behind the actual size of subsistence minimum by UAH 1,356 (80%), and for able-bodied persons – by UAH 2,158, or 122%. **Unfortunately, Ukraine's income policy still fails to meet modern standards of developed societies, as the main task of the state regulation is to save budget funds, rather than promoting economic, natural and human potential.**

Labour market. Following a relative stabilisation of the economy, the labour market is recovering and demonstrating positive trends. The unemployment rate among the economically active population aged 15-70 has dropped from 9.3% in 2016 to 9.1% in the 2nd quarter of 2017, and to 8.9% in the 3rd quarter. According to *Ernst & Young* express surveys, fewer companies currently need anti-crisis measures⁷ (in 2017, these were implemented or planned by 22% of companies, compared to 62% in 2015); 74% of companies raised salaries in 2017 by an average 15%, almost twice the size of the official inflation rate.⁸

Along with these positive developments, labour market shows signs of a labour shortage. The size of economically active population has been gradually declining from 20.2 million in 2014 to 17.8 million

in 2017, which, in addition to its natural decrease (the number of persons who retire exceeds the number of young people entering the labour market), the annexation of Crimea and occupation of parts of the Donbas region, is linked to significant outflow of workforce. Every year Ukraine loses up to 130 thousand of economically active population.

During 2017, the number of jobs announced by employers amounted to 1,102 thousand, which is 92.7 thousand more than in 2016. As of 1 January 2018, the database of the State Employment Service included 50.4 thousand vacancies – a 40% increase from 1 January 2017. In addition, the database contained information about 39 thousand job offers from other sources.⁹ The number of job opportunities has increased in almost all types of economic activity and for all professional groups.

Labour migration, especially that of young and high-skilled workers (which often ends in permanent migration), is one the country's major challenges. There are no reliable statistics on the number of emigrants from Ukraine, especially when since early 2014 obtaining information on the displaced persons from the occupied territories became almost impossible and also because most of the Ukrainians working abroad do it illegally.¹⁰ Nonetheless, the State Employment Service reports that, according to the Ministry of Foreign Affairs, around 5 million Ukrainians currently work abroad.¹¹ The IOM identifies the following main countries of destination for migrant workers from Ukraine: Poland, Russia, the Czech Republic and Italy.¹² Almost 80% of the total flows of short- and long-term migrant workers come from Ukraine.¹³ In the meantime, only Poland and the Czech Republic have set a total annual quota for employing Ukrainians at 2 million.¹⁴ Since 2013, the number of migrant workers from Ukraine in Poland has increased by 6.5 times. During the first half of 2017, Ukrainians received 91,436 work permits in Poland, and more than 128,000 Ukrainians have valid residence permits.¹⁵

⁴ Ukraine has the lowest average wage among all European and CIS countries. According to the special ILO and OECD study, Ukraine is ranked 125th in the world by the size of average wage. See Global Wage Report 2016/17 Wage inequality in the workplace – http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_537846.pdf.

⁵ The reduction of unified social security contribution in 2016 to 22% allowed businesses to allocate freed resources on salary increases.

⁶ Applied to monitor the dynamics of living standards, and calculated by the Ministry of Social Policy according to Article 5 of the Law of Ukraine "On the Subsistence Minimum" – <http://www.msp.gov.ua/news/12286.html>.

⁷ The most popular anti-crisis measures include staff optimisation, optimisation of costs on corporate events, as well as optimisation of training expenditures. Another popular measure is additional (unscheduled) increase in wages (on average by 10%, in addition to the planned rate of pay raise).

⁸ Key trends on the labour market: the EY Ukraine study – <http://www.ey.com/ua/uk/newsroom/pr-activities/articles/ey-article-pas-labor-market-6-september-2017>.

⁹ Workforce supply and demand. The State Employment Service – <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350800>.

¹⁰ According to the official Eurostat data, Ukraine is one of top-20 citizenships of non-EU citizens, found to be illegally present in the EU. Specifically, the number of such Ukrainians was 16,905 in 2014, 23,920 – in 2015, and 20,785 – in 2016. – Statistics on enforcement of immigration legislation – http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation.

¹¹ Ukraine faces the problem of unscrupulous agents in the foreign employment of the Ukrainians, and it needs to be addressed. The State Employment Service – http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=427101&cat_id=364661.

¹² According to Eurostat, most Ukrainian citizens with the status of long-term migrants currently live in Italy (154 thousand) and the Czech Republic (77 thousand), as well as in Spain (56 thousand) and Poland (34 thousand) – <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/migration-and-citizenship-data>.

¹³ Migration in Ukraine: Facts and Figures. IOM Ukraine, 2016 – http://www.iom.org.ua/sites/default/files/ff_eng_10_10_press.pdf.

¹⁴ In 2016, Poland has issued 1.3 million job offers to Ukrainians.

¹⁵ As a result, Ukrainians are not only viewed as a "replacement workforce" in Eastern European countries, but also used as an argument for refusal to accept migrants from Africa and Middle East.

Affected by the armed conflict and deep economic crisis, more Ukrainians become emigration-minded,¹⁶ as various sociological studies confirm. According to the survey, conducted by the Rating Group in September 2017, one in three Ukrainians (35%) reported their intention to move abroad for permanent residence. Compared to 2016, the number of those willing to change their residence and move to another country has increased from 30% to 35%.¹⁷ The largest proportion of those willing to have permanent residence abroad was found among young people aged 18-35 (54%),¹⁸ while the proportion of older persons sharing this idea is notably lower at 20%. In light of these trends, Ukraine may face a shortage of labour resources in the coming years.

Due to high rates of labour migration and following an introduction of a visa-free travel,¹⁹ 46% of the companies report on the risks such as high staff turnover related to travel, difficulties with staff retention, and increasing “brain drain”.²⁰ Further intensification of the migration processes will hamper the growth of the national economy and perpetuate its “semi-raw material” profile. Changes in the population age structure and declining share of skilled labour in the national economy have a negative impact on the revenues to the State and local budgets and the Pension Fund of Ukraine.

The pension reform, launched on 11 October 2017,²¹ improves current pay-as-you-go pension system and relieves it from some unrelated spending. Specifically, the reform envisages:

- Increase in the minimum pension by 10.7% – from UAH 1,312 to UAH 1,452 (\$51 to \$56).
- From 2021 onward – the accrued pension will be increased by the coefficient corresponding to 50% of the consumer price growth rate for the previous year, and 50% of the average salary increase over three calendar years preceding the year of increase.
- Progressive pensionable service period (with its annual increase by 1 year, reaching 35 years by 2028).²²

- Uniform rules for pension entitlements, including special and long-service pensions. Workers of education, healthcare and social protection systems, as well as prosecutors, civil servants, judges and scholars come under the general pension system.²³
- Reducing the value of one year of pensionable service from 1.35 to 1.0;
- Renewal of pension payments to working pensioners in full, and cancellation of the 15% limit: from now on they can concurrently receive both salary and full pension.

In the process of “modernisation”, the government paid 10 million pensions in past years, taking into account the average wage index for 2014, 2015, and 2016 (UAH 3,764.40), thus increasing pensions on average by UAH 700.

Unfortunately, recent pension innovations can hardly be viewed as a full-scale reform, but rather improvements to old PAYG pension system that also change approaches to filling the Pension Fund. Many of the reform provisions will be further refined and finalised, and some can be changed or cancelled altogether.

The lack of incentives for citizens to retire later is one of the key weaknesses of the reform. It also failed to recognise the need to strengthen the role of the State Budget in financing pensions. Neither did it introduce the defined contribution component to the pension system, which, at least theoretically, could have increased the replacement rate.²⁴ It offered no other opportunities for young people to accumulate pensions. These norms require further legislative regulation.

While analysing Ukraine’s pension system, one should keep in mind that two of its main problems – the deficit of the Pension Fund (compensations from the State Budget amounted to UAH 141,315 million), and the reduction of the average replacement rate, which in 2017 was only 34% – cannot be fully regulated by the pension system itself without engaging the government, as they stem from the country’s macroeconomic and demographic situation.

¹⁶ There are from 8.2 million (according to the foreign countries’ census) to 20 million (according to various estimates) people of Ukrainian origin living abroad – http://www.iom.org.ua/sites/default/files/ff_eng_10_10_press.pdf.

¹⁷ Migration moods of the Ukrainians, “Dzerkalo Tyzhnia”, October 6, 2017 – https://dt.ua/macrolevel/migraciyni-nastroyi-ukrayinciv-256262_.html.

¹⁸ For most respondents, higher salaries are main motivation for employment abroad (72%).

¹⁹ According to the State Migration Service of Ukraine, at the beginning of July 2017, as many as 4 million 50 thousand biometric passports were issued, with 2.4 million more to be issued by the end of the year. Therefore, the visa-free regime with Europe is enjoyed by many Ukrainians, and shortly it will become available to more than 6 million citizens – <https://nachasi.com/2017/07/06/biometrics/>.

²⁰ Key trends on the labour market: the EY Ukraine study – <http://www.ey.com/ua/uk/newsroom/pr-activities/articles/ey-article-pas-labor-market-6-september-2017>.

²¹ The Law of Ukraine “On Introducing Changes to Certain Legislative Acts of Ukraine on Increasing Pensions” No. 2148-VIII of October 3, 2017 – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>.

²² If at the age of 60 a person does not have 25 years of formal service record, then the retirement age comes at 63 years. Similarly, in the absence of 15 years of service, the retirement age is 65 years. In this case, after attaining 65 years of age, former employee may be eligible to receive temporary assistance from the government.

²³ Special terms preserved for military and law enforcement personnel.

²⁴ Although the reform confirms the government’s intention to introduce a second pillar of the pension system – a mandatory defined contribution pension plans, with contributions scheduled from January 1, 2019.

Healthcare Reform. The national healthcare system reform is dictated by the Concept of the Public Health System Development²⁵ and the Plan of Actions for its implementation,²⁶ set for 2017-2020. The first steps towards the Concept implementation have already been made. In particular, to ensure more effective management of medical infrastructure in the context of decentralisation, the government introduced technical criteria for determining the geographical boundaries of hospital districts and the procedure for their establishment (availability of, at least, one hospital with intensive treatment (primary or secondary level)).²⁷

On 19 October 2017, the Verkhovna Rada of Ukraine has adopted the Law “On State Financial Guarantees for the Provision of Medical Services and Medicines”.²⁸ This move²⁹ alters the system of financing healthcare and health facilities. Basic provisions of Ukraine’s healthcare reform are as follows:

- The state funding shall be based on the “programme of medical guarantees”, which essentially is the list of types and amount of medical care and necessary medicines to be fully funded from the State Budget of Ukraine.³⁰ The minimum funds to cover the state financial guarantees on healthcare shall total 5% of GDP. This list of guarantees shall be determined by the Cabinet of Ministers and approved by the Parliament annually;³¹

- Instead of maintaining health facilities, the state shall pay for medical services upon the citizens’ request, meaning that money will “follow the patient”.³² Every family doctor will receive a total of UAH 210 a year for each person that he or she contracts.³³ Medical services, financed by the state, can be also provided by non-state health facilities;
- Procurement of medical services shall be made by the sole national customer – *the National Health Service*,³⁴ through which the state will perform its functions of a buyer of medical services. According to the reform logic, this new executive body shall pay for, control and select relevant services.³⁵

Reforming the country’s health sector and gradually introducing state financial guarantees entail modifications to the budget law.³⁶ In particular, it should allow local authorities and local self-governments to finance local programmes and support the development of locally owned health facilities from their own budgets, even with current financing of relevant measures from the State Budget.³⁷

In 2017, the government also finalised the regulatory and legal provisions for the *autonomy of operational functioning of health facilities* by allowing them to independently formulate and approve staff arrangements, and by simplifying the budgeting procedure for health facilities.³⁸

²⁵ The Concept of the Public Health System Development, approved by the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No.1002-r on November 30, 2016 – <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249618799>.

²⁶ The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No.560-r of August 18, 2017 “On Approving the Plan of Actions for the Implementation of the Concept of the Public Health System Development” – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/560-2017-%D1%80>.

²⁷ Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No.932 of November 30, 2016 “On Approving the Procedure of Establishing Hospital Districts” – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/932-2016-%D0%BF>.

²⁸ The President of Ukraine signed the bill into law on December 28, 2017 (however, as of January 18, 2018, it hasn’t been published yet). According to its final provisions, the Law enters into force one month after its official publication. From January 1, 2018, the effect of this Law applies to all types of health services, included in the guaranteed package, according to detailed description.

²⁹ Draft law No.6327 of April 10, 2017 “On State Financial Guarantees for the Provision of Medical Services and Medicines” – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566.

³⁰ In addition to primary, emergency and palliative care, the State Budget also finances secondary care, as well as medical assistance for children under 16 and childbirth. 100% coverage of the cost of services and medications by the state is expected in the following situations: emergency care in cases of a heart attack, a fracture, and any threat to life; primary care with a family doctor; palliative care (provision of pain relievers in the required amount).

³¹ As of 18 January 2018, this list is non-existent, and its compilation requires information from health facilities to determine the cost of services and current needs of the population.

³² This will be done through the Declaration of a health service user on the selection of a doctor to provide primary healthcare. The campaign for selecting PHC doctors is set to begin in April 2018; for now, this project is piloted in selected locations.

³³ Parliamentarians and government officials believe that adoption of draft laws on healthcare reform will allow raising salaries of health professionals up to UAH 18 thousand from 2020 – <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2327379-medreforma-dozvolit-pidvisiti-zarplati-likariv-do-18-tisac-korcinska.html>.

³⁴ Currently, the state performs functions of both a customer and provider of health services.

³⁵ According to doctor Uliana Suprun, acting Minister of Health of Ukraine, her ministry has developed a draft resolution on the establishment of the National Health Service. It will be created after enactment of the law on the state financial guarantees for the provision of medical services – <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2334731-postanova-pro-stvorennia-nacsluzbi-zdorova-vze-gotova-suprun.html>.

The competition for the head of the National Health Service of Ukraine will be announced by the end of January 2018.

³⁶ The draft Law No. 6604 of June 21, 2017 “On Introducing Changes to the Budget Code of Ukraine to Ensure the State Financial Guarantees for the Provision of Medical Services and Medicines” – The draft law was approved in principle by the Verkhovna Rada with due consideration of the Committee proposals on October 19, 2017 – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62073.

³⁷ The introduction of a new model of distributing expenditures between budgets is scheduled for January 1, 2018 for primary healthcare, and from January 1, 2020 – for other levels of care. During this period, it is suggested to allow the Cabinet of Ministers to finance certain types of secondary and tertiary care, and to support the implementation of specific state medical and public health programmes through the medical subvention from the State Budget.

³⁸ The Law of Ukraine No.2002-VIII of April 6, 2017 “On Introducing Changes to Certain Legislative Acts of Ukraine to Improve Legislation Regulating the Functioning of Health Facilities” – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2002-19>.

The Law “On Improving Accessibility and Quality of Health Services in Rural Areas” has entered into force in November 2017. The law establishes the provision of rural health facilities with necessary equipment and basic set of medicines for primary healthcare services, and introduces modern medical technologies, including telemedicine, for professional medical counselling at the place of the person’s residence.

To ensure effective access of patients to medications, on 1 April 2017, the Cabinet of Ministers of Ukraine in collaboration with the Ministry of Health has launched the government programme “Affordable Medicines”³⁹ to reimburse the cost of drugs, which in addition to recompensing the cost of some types of essential medicines (for cardiovascular diseases, type 2 diabetes, bronchial asthma) aims at increasing overall affordability of drugs for the population (2-5% VAT reduction, regressive mark-ups, etc.).

However, some ill-conceived measures of healthcare reform generate a number of risks and threats, including the government’s failure to perform its constitutional obligations, and non-observance of social standards, set forth by the European Social Charter, ratified by Ukraine.⁴⁰

The main idea of the reform is to introduce insurance medicine and to gradually reduce the range of free health services. The new procedure for service provision will limit the number of those entitled to free services with the increasing role of private service providers, who might be interested in limiting access of the poorest stratum to healthcare. The financial base of local budgets is still insufficient to finance social services (health services in particular), and if social benefits are shifted to local

budgets due to financial decentralisation, there is no guarantee that local councils, given their limited financial resources, will ensure decent level of health services. Referring the users of health services only to the level of family doctors limits the person’s right to free choice of necessary medical treatment and selection of certain specialists.⁴¹

Reform of social insurance funds. Pursuant to the Law of Ukraine “On Introducing Changes to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Reformation of Mandatory State Social Insurance and Legalisation of the Salary Fund” (as of 1 January 2015), the Social Insurance Fund for Work Injury and Occupational Diseases merged with the Social Insurance Fund for Temporary Disability (on 1 August 2017) to create the Social Insurance Fund of Ukraine.

Their merger is aimed at increasing management efficiency of the social insurance system, optimising costs, reducing administrative costs by UAH 600 million, and ensuring relevant insurance payments in cases of illness, work injury or occupational disease. Unfortunately, reform of the mandatory social insurance system has been slow,⁴² as activities of both funds were blocked in the process of reorganisation.⁴³ Eventually, appropriate legislative changes were made to remove these obstacles.⁴⁴

Pursuant to the law, the reorganisation of social insurance funds began only in December 2015,⁴⁵ while formal registration of functional units of the new Social Insurance Fund of Ukraine was completed by 12 May 2017.⁴⁶ The Fund started to perform the entire scope of functions and tasks defined by the Law “On Mandatory State Social Insurance” on 1 August 2017.⁴⁷

³⁹ Affordable medicine – the government's reimbursement programme – <http://liky.gov.ua/>.

⁴⁰ Conclusion on the draft law “On State Financial Guarantees for the Provision of Medical Services and Medicines” (registration No. 6327 of June 6, 2017, updated – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566.

⁴¹ In conditions of overwhelming shortage of specialists at the PHC level, and the lack of modern means of diagnostics to support their activities, the citizens of Ukraine become hostages of interests of family doctors, who seek to retain treatment even when the patient needs specialised care.

⁴² On the state of reformation of mandatory state social insurance and establishment of the Social Insurance Fund of Ukraine”. Protocol No.78 of October 4, 2017, The Parliamentary Committee on Social Policy, Employment and Pensions – komspip.rada.gov.ua/uploads/documents/30575.doc.

⁴³ Order of the Cabinet of Ministers No. 160-r of March 4, 2015 approved persons authorized to represent interests of the state in the board of the newly established Fund, and cancelled Order of the Cabinet of Ministers No. 398-r of April 23, 2014, which approved persons authorized to represent interests of the state in the boards of the Social Insurance Fund for Work Injury and Occupational Diseases, and the Social Insurance Fund for Temporary Disability.

⁴⁴ The Law of Ukraine No. 736 of November 3, 2015 “On Introducing Changes to the Law of Ukraine on Mandatory State Social Insurance to Ensure Functioning of Social Insurance Funds in the Period of Reorganisation” – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/736-19>.

⁴⁵ The new Social Insurance Fund of Ukraine was officially registered on December 30, 2015.

⁴⁶ Directive of the Board of the Fund No. 34 of May 24, 2017 “Certain issues of reorganisation of social insurance funds” – <http://www.fssu.gov.ua/fse/doccatalog/document?id=948243>.

⁴⁷ The executive directorates of the Social Insurance Fund for Work Injury and Occupational Diseases, and the Social Insurance Fund for Temporary Disability, as well as their functional units had to discontinue their operations by November 1, 2017. As of October 5, 2017, the process of termination of functional units and bodies of the executive directorates of the Social Insurance Fund for Work Injury and Occupational Diseases, and the Social Insurance Fund for Temporary Disability was completed in 5 oblasts: Ivano-Frankivsk, Odesa, Rivne, Sumy and Ternopil. The process of termination of legal entities continues, as the State Fiscal Service of Ukraine carries out appropriate inspections.

HUMANITARIAN POLICY

In 2017, just as in previous years, Ukraine has not approved the document (Strategy, Concept) that would define the principles, goals, tasks and mechanisms of implementing national policy in the humanitarian sector, which produces values, meanings and stereotypes in personal and social life as well as ensures cultural cohesion and social solidarity. Separate humanitarian policy tasks were being executed by different ministries and institutions in different sectors, i.e. culture, education, youth policy, informational and ethnic-national policy, national memory policy and the state-church relations.

In the sector of culture and cultural industries, notable was the adoption of Laws “On State Support of Cinematography in Ukraine”, “On Ukrainian Cultural Fund”, development of Cultural Sector Decentralisation Concept, as well as the reform of institutions managed by the Ministry of Culture. National Bureau of the EU programme “Creative Europe” was created; Ukrainian Book Institute was founded and launched, which aims to promote reading in general and Ukrainian books in particular, both inside the country and abroad; certain functions in the book publishing sector were transferred from the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine to the Ministry of Culture.

Preparations for the launch of the **Ukrainian Cultural Fund**¹ were completed. The Fund was created as an open source for funding cultural projects (including, through grants and scholarships) with the purpose of integrating Ukraine into the global cultural community. In the framework of general decentralisation process and in view of Recommendations on the basis of Cultural Policy Review in Ukraine made by Council of Europe experts in March 2017,² Cultural Sector Decentralisation Concept was developed; “minimal cultural basket” (minimal standards for obtaining cultural services) was formed and approved.

Given that Ukraine is currently in the state of hybrid war, the Ministry of Culture is continuing the practice of protecting the country’s cultural and informational space through prohibiting certain Russian bands, performers, actors, etc. from working (primarily, tour) on its territory; during the year, protective sanctions also affected 66 Russian-produced films and TV shows.³

Combining national culture development measures with measures for protecting national cultural and informational space has had a positive effect. In 2017, **Ukrainian book publishing** took off, in particular, publishing of literature on humanitarian issues, including translations of works by renowned Western researchers to Ukrainian language. **Film industry** has also experienced a revival, including, in cooperation with foreign partners, which signifies Ukrainian cinematography’s entry into the European and global cultural space.⁴ As of the end of the year, over 50 full-length feature and animated films were in production (compared to 35 in 2016); three Ukrainian films (including two – in cooperation with foreign partners) were on the

Oscar-2018 submission list.⁵ The movie “Cyborgs” has enjoyed significant success with the viewers, and has essentially started the practice of artistic processing of contemporary heroism acts in national cinematography.

In education, the main event of the year was the adoption of the Law “On Education”, which started the “New Ukrainian School” reform initiated by the Ministry of Education and Science. The law concerns mainly formal and organisational aspects of the educational process (educational network, the status of educational institutions, education timeframe, selection and distribution of academic courses, etc.). Among key innovations are:

- transition to a 12-year cycle of full secondary education, which will have three levels – primary education (grades 1-4, primary school), basic (grades 5-9), specialised education (grades 10-12, lyceum or vocational education institution). The third level will be introduced in the future, if the corresponding network is created and necessary financial foundation is available to provide for the 12-year education;
- introduction of “competencies school” principles in the educational process (possession of information, awareness, information search and processing skills), partnership pedagogics (school-parent cooperation), teacher autonomy (teachers will have the right to independently prepare their own exclusive programmes, choose textbooks, methods, strategies and means of education);
- introduction of a system of voluntary external independent certification of teachers,⁶ increasing their minimum tariff rate up to four minimal wages for able-bodied citizens (gradually, until 2023);
- cancellation of school certification and a transition to a new mechanism of external control over the quality of education – institutional audit, which will be done by an institution independent from educational establishments and their founders, – **State Service of Ukraine for Education Quality (to be created on the basis of State Inspectorate of Educational Institutions).**⁷

Given that most innovations are to be launched in 2018, we will be able to assess the reform potential of the Law only at the end of the year.

¹ To implement Coalition Agreement of deputy factions “European Ukraine” (2024) – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>.

² See: Report by Council of Europe experts “Cultural Policy Review in Ukraine” – http://195.78.68.75/mcu/control/uk/publish/article?art_id=245250759&cat_id=245184013.

³ As of the end of the year, the list of cinema and television products, which have not been granted a corresponding license for distribution in Ukraine, included about 600 items.

⁴ The geography of creative partnerships of Ukrainian cinema makers is quite broad: Bulgaria, Georgia, Italy, Lithuania, Netherlands, Norway, Poland, Slovakia, France, Switzerland. Creative cooperation with the UK, Greece, Canada, etc. is planned.

⁵ Nomination for the Best Foreign Language Film. From Ukraine – “Black Level”, from Slovakia – Ukrainian-Slovak “The Line”, from Lithuania – Ukrainian-Lithuanian film “Frost”.

⁶ Successfully certified teachers will receive a 20% salary increase.

⁷ CMU Resolution “On Creating State Service of Ukraine for Education Quality” No. 947 dated 6 December 2017 – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/947-2017-%D0%BF>.

In 2017, a new mechanism for funding general education institutions was planned. Unfortunately, changes in approaches to funding of general secondary education cannot eliminate the general lack of funds to provide for the full range of its needs.⁸ In 2017, State Budget allocated 3.6% of the GDP (UAH 93.1 billion) to education.⁹ It is worth noting that the new Law “On Education” stipulates that a mandatory standard of financing be introduced for the education sector – not less than 7% of the GDP.¹⁰

The provision of the Law “On Education” regarding practically the only aspect directly related to the humanitarian sector, – positioning of the state language as the language of educational process in educational institutions, – caused a mixed reaction both inside the country, and from the international community.¹¹ In the part relative to the *content of humanitarian subjects*, in particular, history (which is the foundation of collective national memory), in the 2016/2017 school year, the Ministry of Education and Science together with Ukrainian Institute of National Memory (UINM), introduced a new history syllabus for 10-11 grades of secondary schools. In particular, it contains a separate topic of Ukrainian Revolution of 1917-1921; the following period (1921-1939) is called “Establishment and Strengthening of Soviet Totalitarian Regime”. These topics have also been singled out and expanded: the Battle of Kruty, the war between Soviet Russia and Ukrainian People’s Republic, the contribution of Ukrainian people to the victory over Nazism in the World War II, including the participation by Ukrainians in UN peacekeeping forces. History course was enhanced with such terms as “Soviet occupation”, “deportation” and others, as well as a number of historical figures and characters of Ukrainian liberation movement.

The Ministry of Education and Science has also launched **the science sector reform** according to the new version of the Law “On Scientific and Technical Activity” (adopted in 2016) and considering the results of external independent audit of Ukraine’s science and innovations system, carried out by European experts in the framework of EU programme “Horizon 2020”. Namely, they have initiated the certification process of Ukraine’s science institutions to be completed in 2017-2020; the Roadmap of Ukraine’s integration into the European Research Area is being developed (ERA-UA).¹² The National Council for Science and Technology Development has been created;¹³ preparations for creating the National Research Fund are being completed – both institutions are scheduled for launch in 2018. The mentioned reform documents and steps are mainly related to fundamental research and sciences that are important in terms of introducing innovative technologies in the national economy, issues of their

funding, etc. Humanitarian sciences are mentioned only briefly. It seems that they remain the subject of attention mainly for the NAS of Ukraine, which has developed a rather ambitious research plan in the humanitarian sector. At this time, it also remains unclear, whether the reform directions set by the Ministry of Education and Science are in line with the 2014-2023 Development Concept of the NAS of Ukraine as a self-governing organisation.¹⁴

Currently, the Ukrainian Institute of National Memory (UINM) has been the key institution responsible for the **national memory policy** – although it mainly focuses on the events of the 20th century and de-communisation of collective historical memory and Ukraine’s symbolic space. Currently, the change of the place names and commemorative signs of the Soviet era is almost complete. Today’s processes of de-communisation have become more moderate and consistent. For instance, instead of ruining monuments, the new practice is to dismantle them and move to monumental propaganda museums (totalitarianism museums), which are supposed to be created in Kyiv and regions.¹⁵ De-communisation of names of Ukrainian legal entities has also been planned.

UINM has developed a bill “On State and Other Holidays, Memorial Dates and Days of Mourning”. In this context, quite positive are the steps made for the Ukrainian society to join in celebrating global and European commemorative dates, solemn occasions and celebrations: introducing the practice of celebrating the International Labour Day (2 May), marking the Day of Remembrance and Reconciliation (8 May), celebrating Christmas according to the Gregorian calendar – on 25 December.

With participation of UINM, a number of civil society organisations, state and communal enterprises and cultural institutions, as well as foreign partners, preparations are being carried out to create the National Memorial Complex of Heavenly Hundred Heroes – Museum of the Revolution of Dignity, which has already started its research and cultural-educational activity: there is an on-going international competition of architectural designs of the complex; collection and description of objects and artefacts; in May 2017, the concept and development strategy for the complex have been approved. In different cities of Ukraine, several events are taking place in the framework of UINM projects “Ukrainian World War II: 1939-1945”, “Ukrainian Revolution of 1917-21”, etc. Sectoral State Archive of the UINM is being created.

In 2017, Ukraine failed to adopt the new version of the Law “On Rehabilitation of the Victims of Political Repressions” and to amend the Law “On Protection of Cultural Heritage” in order to harmonise it with laws on de-communisation. The law on the framework for

⁸ Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine “On Recommendations of Parliamentary Hearings Regarding: “The State and Problems of Funding Education and Science in Ukraine” No. 2133-VIII dated 12 July 2017 – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2133-19>.

⁹ In 2016 – 3.31% of the GDP (75.1 bln. UAH).

¹⁰ The Law of Ukraine “On Education” – <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19/page4>.

Throughout the entire period of Ukraine’s independence, education funding norms defined by law have never been met.

¹¹ In particular, there was a debate on Ukraine’s violation of Art.14.3 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities of the Council of Europe and Art.8.1 of the European Charter for Regional or Minority Languages.

¹² Order of the Ministry of Education and Science “On Creating a Working Group for the Development of a Roadmap...” No.1273 dated 11 September 2017 – <http://old.mon.gov.ua/ua/about-ministry/normative/8069->

¹³ CMU Resolution No.226 dated 5 April 2017 – <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249890936>.

¹⁴ 2014-2023 Development Concept of the NAS of Ukraine. – <http://www.nas.gov.ua/legaltexts/DocPublic/P-131225-187-1.pdf>.

¹⁵ On 22 May 2017, the official launch of the project creating the USSR monumental propaganda museum in Kyiv was announced; it is planned that the museum will be located in one of VDNH pavilions; the opening was planned for November.

national memory policy (bill developed by UINM back in 2015) was also not adopted. Notably, while Government action plan for 2015 contained reforms and measures in the field of national memory as a separate section, the corresponding plans for 2016 and 2017 have no separate mention of national memory, therefore, it is not in the focus of Government's attention.

Ethnic policy. In 2017, while "updating the legal framework", the Ministry of Culture planned to develop bills "On the Concept of State Ethno-National Policy of Ukraine", "On Indigenous Peoples of Ukraine" and "On National Minorities in Ukraine".¹⁶

Draft law "On the Rights of Indigenous Peoples of Ukraine" was submitted to the Parliament in 2014, but was revoked.¹⁷ Currently, the Parliament has only one registered bill on the status of Crimean Tatars in Ukraine, which hardly has a chance of being adopted, as it regulates the status of just one indigenous group in Ukraine.¹⁸ There is no information on the bill submitted to the Parliament by the Ministry of Culture. Similarly, there is no information regarding a new law or a new version of the law on national minorities.¹⁹

As regards the Concept of Ethno-National Policy in Ukraine, the corresponding bill (initiated by Mustafa Jemilev) was submitted to the Parliament in 2013, but was revoked in November 2014.²⁰ The new draft Concept, as of late 2017, is being discussed by the Expert Council on Ethnic Policy.²¹

In direct relation to ethnic policy is also the mentioned earlier "language" provision of the Law "On Education", in regard to which, in its Resolution, PACE expressed a concern about the reduction of national minorities' rights in Ukraine, and which became the subject of review at the Venice Commission. Ukraine reacted promptly: at the moment, the Ministry of Education and Science is processing Venice Commission's recommendations in order to use them in further legislative work.²²

Church-state relations. The most resonant event of the year was the Verkhovna Rada's attempt to adopt bills No.4128 "On Amendments to the Law of Ukraine 'On Freedom of Conscience and Religious Organisations (On Religious Communities' Change of Subordination)'" and No.4511 "On the Special Status of Religious Organisations, whose Headquarters are Located in the State Recognised as the Aggressor Country by Ukraine's Parliament".²³ Supporters of the Ukrainian Orthodox Church condemned the bill, and tensions increased in relations between the latter and the Ukrainian Orthodox Church of the Kyiv Patriarchate. Other denominations also expressed concern over the bill. To date, the bills have neither been adopted, nor revoked.

Meanwhile, the Ministry of Culture is still debating the need to develop and adopt the Concept of State-Church Relations in Ukraine, which would lay the foundation for a partnership model.²⁴ At the same time, neither the Department on Religions and Nationalities, nor the Expert Council on Matters of Freedom of Conscience and Activity of Religious Organisations of the Ministry of Culture have taken into account the draft *Concept of State-Denominational Relations in Ukraine*, developed back in 2004 with participation of representatives of major Christian denominations in Ukraine and supported by the All-Ukrainian Council of Churches and Religious Organisations, as well as the Committee on Culture and Spirituality of the 6th Parliament. The Council of Churches and Religious Organisations of Ukraine was the one to address the President, Parliament, Government numerous times with the proposal to adopt the abovementioned Concept as the Law of Ukraine.

Information sector. The Ministry of Information Policy focused its attention primarily on counteracting Russian propaganda (in particular, using the protective measures (mentioned earlier) against Russian cultural and information products), organising Ukrainian-language broadcasting in the temporarily occupied territories, as well as promoting the state language in Ukraine's cultural and information space. Thus, in May 2017, the Law "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Language of Audiovisual (Electronic) Mass Media" was adopted, which establishes quotas for using the state language in national and regional TV channels (75% and 50%, respectively) and also dictates that all foreign cinema and television films be dubbed or use voice-overs in Ukrainian language. It is noteworthy that introducing content language quotas have been a rather successful step in strengthening the state language's position in Ukraine's cultural and information space. For instance, in the fall of 2016, all national, regional and local radio stations have surpassed the 25% of the airtime quota for Ukrainian songs by the average of 13% in 2017.

A special information policy has been aimed at internally displaced persons (according to official data, they comprise over 1.7 million people), as well as people in the CTO area ("frontline territories") or temporarily occupied territories (Crimea, separate regions of Donetsk and Luhansk oblasts). However, the *Strategy for Integration of Internally Displaced Persons and Implementation of Long-Term Solutions to Internal Displacement until 2020* was approved only in late 2017; its implementation is planned for 2018.²⁵ This document, however, ignores provisions of the previous draft Strategy for Informational Re-integration of Internally Displaced Persons (2016), which goal was to "achieve

¹⁶ The Ministry of Culture of Ukraine: Culture Policy. Reboot – <http://mincult.kmu.gov.ua/document/245226501/minCultPresentation1.pdf>.

¹⁷ Draft law No.4501 dated 20 March 2014 – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50327.

¹⁸ Draft law No.6315 dated 7 April 2017 – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61537.

¹⁹ The currently effective law was adopted back in 1992 (latest amendments – in 2012). See: Law "On the National Minorities in Ukraine" – <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2494-12>.

²⁰ Draft law "On the Concept of State Ethno-National Policy of Ukraine No.2560a dated 5 July 2013.

²¹ Draft Concept was reviewed at the third meeting of the Ministry of Culture Expert Council on Ethnic Policy on 13 November 2017, however, it was not recommended for publishing and public discussion.

²² Position of the Ministry of Education and Science on the published Conclusion of the Venice Commission: The Ministry is grateful to the Commission for its work and is ready to implement the recommendations – <https://mon.gov.ua/ua/news/poziciya-mon-shodo-opublikovanogo-visnovku-venecijskoyi-komisiyi-ministerstvo-dyakuye-za-robotu-komisiyi-ta-gotove-implementuvati-rekomendaciyi>.

²³ Respectively: No.4128 dated 23 February 2016, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58255; No.4511 dated 3 October 2016 – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58849.

²⁴ The latest proposal of creating a working group to develop a new "Concept of Relations Between the State and Religious Organisations" and a new version of the Law of Ukraine "On Freedom of Conscience and Religious Organisations" came on 27 December 2017, at the open meeting of the Ministry of Culture Expert Council on Matters of Freedom of Conscience and Activity of Religious Organisations – http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245318761&cat_id=244913751.

²⁵ CMU Order No.909 dated 15 November 2017 – http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KR170909.html.

mutual understanding, social consolidation and cohesion” of Ukrainian citizens.²⁶ The approved Strategy mainly concerns social, not humanitarian aspects of IDPs’ life.

The Cabinet of Ministers also received the *Strategy of Informational Integration of Separate Territories in the East of Ukraine in which State Authorities Temporarily Do not Exercise their Powers, and Territories Adjacent to the Area of the Counter-Terrorist Operation*.²⁷ **As of late 2017, the document has not been approved.**²⁸ There is an on-going debate and approval process of the draft document that could become the conceptual foundation for information policy – Ukraine Information Security Concept (draft was introduced for discussion in June 2015).²⁹ The current effective document is the Ukraine Information Security Doctrine, provisions of which require further specification.³⁰

Youth policy. The national-patriotic education has been a priority task directly related to humanitarian area. The Ministry of Youth and Sports that coordinates activities of other ministries and departments as well as oblast state administrations (OSA) in this area, has been entrusted with this task.³¹

According to the Ministry report, in the three quarters of 2017, 50 international and national events were conducted in 22 regions of Ukraine and in Kyiv, which covered approximately 200 thousand people.³² In the part of regulatory framework for the upbringing process, the following documents were developed: draft Concept of State Targeted Social Programme of National Patriotic Education for 2017-2021; Action Plan for the Implementation of Strategy of National Patriotic Education of Children and Youth for 2017-2020; draft Action Plan for National Patriotic Upbringing for 2018-2020.

Most of the national patriotic events held by the Ministry focus on military patriotic education. For example, there is the national military patriotic game for children and youth “Falcon” (Dzhura), sports, military and sports, and historical events. It is stated: “the national game ‘Falcon’ (Dzhura) is the foundation for organising an integrated system of national patriotic upbringing of students in Ukraine”.³³ In 2017, new versions of the game were introduced: “Dzhura The Border Guard” and “Dzhura The Paratrooper”; in 2018, there will be “Dzhura The Defender”, as well as a military sports patriotic game “Dzhura – Cossack Training” for smaller schools. In cooperation with the Ministry of Education and Science and the Ministry of Defence, pre-army training and military patriotic upbringing of youth are being implemented.

Along with the abovementioned events, various measures are being implemented at different levels (from international to community level) that focus on promoting the Ukrainian language, culture, folk traditions, civic education, as well as observing commemorative dates, honouring prominent figures of Ukrainian culture, heroes of liberation struggle, the Revolution Dignity and CTO.

Humanitarian events are also implemented by the Ministry in the framework of the 2017-2019 Action Plan on Implementation of the EU-Ukraine Association Agreement and EU-Ukraine Association Agenda. Namely, in the framework of “Civic Education” course, over 20 specialised trainings were conducted on “Participatory Democracy” and “Tolerance and Non-Discrimination”; Ukrainian youth are learning European communication and tolerance practices through numerous youth exchange programmes (e.g. between Ukraine, Poland, Lithuania). Ministry’s priorities for 2018 include projects that will facilitate the work “aimed at recognising, supporting and promoting common historical and cultural heritage among young people”. This area is especially important for Ukraine today.

As regards youth policy reform, in 2017, the Parliament did not consider the draft Law “On Youth”.³⁴ On 15 November 2017, Parliamentary hearings were held on “Formation and Implementation of State Youth Policy in Ukraine in Conditions of Decentralisation”. They covered prospects for establishing Coordination Councils in regions of Ukraine, which would be responsible for “implementing programmes and measures aimed at shaping young people’s national identity”.³⁵ Recommendations of the Parliamentary hearings have not been made public at this time.

In the framework of youth policy decentralisation in regions and united communities, National Patriotic Upbringing Coordination Councils have been created,³⁶ including all towns and districts of Luhansk region (except the temporarily occupied territories). Attention is drawn to the fact that among other national patriotic events, the region holds events commemorating the liberation of cities from Russian occupation (Severodonetsk, Lysychansk, Rubizhne, Popasna).

At the same time, in Donetsk region, separate parts of which are temporarily occupied, and in some cases are “the frontline zone”, as of October 2017, the process of creating Coordination Councils was not completed, while some cities and all united communities still have no advisory bodies on national patriotic education.³⁷ So, in 2018, Donetsk region should receive priority attention and assistance from the Ministry of Youth and Sports, and Ukrainian government.

²⁶ Strategy for Informational Re-integration of Internally Displaced Persons – http://mip.gov.ua/files/documents/Com_strategy_IDPs_final_for_print.pdf.

²⁷ Strategy of Informational Integration of Separate Territories... – http://mip.gov.ua/files/pdf/strateg_rop_intsh.pdf.

²⁸ Another strategy that has not been approved is the *Strategy for Informational Re-integration of Temporarily Occupied Territories of Donetsk and Luhansk Oblasts 2016-2020*, developed by the working group consisting of government and non-government representatives, and proposed for public discussion back in the early 2016. The Plan for Strategy Implementation was offered at the same time – http://mip.gov.ua/files/pdf/strateg_rop_intsh.pdf.

²⁹ Draft of Ukraine Information Security Concept – <http://mip.gov.ua/ru/documents/30.html>.

³⁰ Approved by the Decree of the President of Ukraine No.47 dated 25 February 2017 – <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>.

³¹ Government priority actions plan for 2017. Approved by the CMU Order No.275 dated 3 April 2017 – <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-p>.

³² Report on the 2017 Implementation of Strategy of National Patriotic Education of Children and Youth for 2016-2020 – http://dsmsu.gov.ua/media/2017/10/13/19/Zvit_strategiya.pdf.

³³ Ibid. p. 25.

³⁴ Draft Law No.3621 dated 10 December 2015 (in November 2017, replacement text was introduced) – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57368.

³⁵ Youth and Decentralisation: Parliamentary Hearings Took Place in the Rada – <https://pon.org.ua/novyny/5963-molod-decentralizatsiya-u-rad-vdbulisy-parlamentsk-sluhannya.html>.

³⁶ Incl., through reorganisation of advisory bodies on national patriotic upbringing at respective state administrations.

³⁷ In the town of Mariupol and three districts – Sloviansk, Bakhmut, Yasynuvata. See: Report on the implementation..., p.218-219.

FORECASTS-2018

SECURITY AND DEFENCE

In 2018, the Ukrainian government and society will face a serious test in countering external and internal security challenges and threats. While the Russian “hybrid aggression” remains the dominant external factor affecting national security, the main challenges and threats, as well their roots are mostly to occur inside Ukraine and the responses to them are to be shaped and accomplished by Ukrainians.

External Security Environment

It seems that the Russian-Ukrainian conflict, which went far beyond bilateral relations right from the onset, will continue to be in the spotlight of Russia’s global confrontation with the West, primarily with the United States. Ukraine’s *de facto* affiliation with the “Western coalition” strengthens its positions in terms of receiving various international support. On the other hand, Kyiv’s freedom of manoeuvre is limited by the need to coordinate important decisions with Europe and the United States, which occasionally have diverging positions on matters. There is a growing disillusionment with Ukraine among Western partners (corruption, reforms, implementation of the Minsk arrangements), which may have negative implications on receiving further support.

Resolving Russia-West confrontation at the expense of Ukraine’s national interests seems a less realistic scenario than one year ago. The year 2018 will feature a series of events (results of the MH17 Flight criminal investigation, strengthening of the US financial sanctions against Russia) that should significantly weaken voices of those willing to bring back “business as usual” with Russia, and possibly contribute to consolidation of informal international coalition to counter Russia’s aggressive policy. Adjustment of all parties involved to the “new normal” (protracted conflict in the Donbas, endless negotiations, indefinite postponement of the “Crimean issue”) becomes more and more likely.

The Russian-Ukrainian Conflict

Prospects of resolving the conflict by political and diplomatic means in 2018 are extremely unfeasible. Certain degree of stabilisation in the East over the past 12 months suggests that this trend will continue in the nearest future. The large-scale escalation of hostilities is less likely than a year ago, but this scenario should not be ruled out. Strengthening of Ukraine’s defence potential is not the only, but one of several important deterrence factors.

The threat of increasing “non-military” forms of aggression (propaganda, cyberattacks, sabotage etc.) using field-tested techniques aimed at the most vulnerable spots of Ukraine is totally predictable. The potential targets may include both military objects and civilian infrastructure. The goal of these attacks is to destabilise

Ukraine (de-legitimising the government, undermining the economy, fuelling the separatist movements, encouraging socio-economic protests), and to create the country’s negative image in the world (disputed historical issues, national minorities, allegations of illegal arms trade). The problem will intensify in view of the expected rise in the domestic political tensions ahead of the Presidential and Parliamentary elections.

Ironically, the prospects of retaking Donbas in 2018 may be the most serious security challenge for Ukraine. The newly adopted Law “On Peculiarities of the State Policy on Reinstatement of the State Sovereignty of Ukraine upon Temporarily Occupied Territories in the Donetsk and Luhansk Oblasts” does not give a convincing answer about the ways of de-occupation and the willingness of the official Kyiv to address a complex set of problems following de-occupation (ruined infrastructure, vast mined areas, tens of thousands of illegal weapons with tens of thousands of local militants and Russian mercenaries, massive violations of property rights of legal entities and individuals, to name a few).

The “Russian trap” for Ukraine, veiled in the political section of the Minsk agreements, may go off in 2018. In response to more or less lengthy ceasefire, withdrawal of heavy weapons, and release of Ukrainian hostages, the Kremlin may seek increasing international pressure on Ukraine to implement clauses 5 (total amnesty), 8 (social obligations), and 11 (the Constitutional reform), and demand a direct dialogue with the “representatives of these districts”, as indicated in the document. Any attempts of the government to implement them, especially before elections, will pose a serious threat of internal destabilisation.

Security Sector Reforms

The analysis of outcomes, trends and factors affecting the national security at the beginning of 2018 gives grounds for cautious optimism. It is too early to predict any radical changes in the system, but there is sufficient objective evidence of certain progress with the security sector reforms and their positive effects for the nation’s defence.

The amount of funds allocated to the Ministry of Defence in 2018 makes it possible to improve the structure of defence outlays, thus contributing to technical modernisation and reformation of the Armed Forces. This will facilitate (in case of effective strategic management within the MoD and the General Staff) more efficient functioning and reformation of the Armed Forces, as well as rational use of resources.

Timely approval of the State Defence Order (SDO) for 2018-2020 is a step in the right direction. SDO priorities in 2018 include missile weaponry and armoured vehicles, electronic warfare systems and aid defence weapons, UAVs. The SDO budget reaches UAH 21.3 billion – a 37% increase from 2017.¹

¹ The National Security and Defence Council of Ukraine (RNBO) approved the State Defence Order, official website of RNBO, January 17, 2018 – www.rnbo.gov.ua/news/2966.html.

Key areas of activity and reform requiring special attention from the government, society and international partners of Ukraine in 2018 include:

- **Defence.** Most reform measures in this area are set to achieve specific results in 2018-2020. For example, the Roadmap for Defence Reform includes more than 100 objectives for 2018, e.g. such sensitive issue as the appointment of civilians to top ministerial positions (the minister and deputy ministries, the state secretary and the heads of departments at the MoD).
- **Intelligence and security services.** Apart from a number of planned events for 2018, several very important and sensitive obligations, primarily those related to the SBU reform, have been postponed. The Concept of Reforming the Security Service of Ukraine, while generating significant interest in international partners, has been waiting for the Presidential Administration's approval for more than a year. The SBU reform is one of markers of the presence (or absence) of political will, and attempts to imitate real reforms.

The problem with this reform resides in the need of depriving the SBU of its law enforcement functions (economic crime probes, pre-trial investigation, detention facilities) that are uncommon for security services in democratic countries, as they make these services vulnerable to interested parties that might want to use them for their own political or business purposes.

- **The Ministry of Internal Affairs** incorporates not only key public safety agencies (the National Police, the State Border Guard Service, the State Migration Service, the State Emergency Service), but also the military force with law enforcement function (the National Guard). Therefore, the Ministry has to demonstrate good effectiveness of managing such a complex structure, proving the practical expediency of concentrating so many functions and powers.

Key indicators include the effectiveness of law enforcement activities, political neutrality and the level of public confidence. One of the most successful reforms in modern Ukraine (formation of the National Police) is to be tested for consistency and irreversibility. Number of negative consequences produced by radical transformations such as reduced effectiveness in performing daily duties, maintaining public order and investigating crimes, are to be addressed and mitigated.

- **Democratic civilian control.** Relevant Law "On the Democratic Civilian Control over the Military and Law Enforcement Agencies" (2003) needs to be updated, primarily in the area of strengthening the powers of the Parliament in budget allocation, personnel policy, and accountability of the national security leadership. The recently approved draft law "On the National Security of Ukraine", which

contains a separate section on democratic civilian control, deserves special attention in this regard.

FOREIGN POLICY

The Russian-Ukrainian Conflict

In the light of the past dynamics and current trends, it should be acknowledged that the Russian aggression will continue to represent the main external threat for Ukraine. Any positive developments relative to the occupied Crimea are unlikely. In the midst of on-going negotiations on the UN peacekeeping mission and regardless of the Normandy Four efforts, the conflict in Donbas will apparently remain "simmering" with the threat of escalation.

It can be assumed that in response to adoption of the law "On Peculiarities of the State Policy on Reinstatement of the State Sovereignty of Ukraine upon Temporarily Occupied Territories in the Donetsk and Luhansk Oblasts" on 18 January 2018, Russia will continue using current negotiating formats (the Minsk Group, the Normandy Four, or the Joint Centre for Control and Coordination), or participation in international organisations to undermine the Ukrainian side. One should not rule out Russia's decision to denounce the "Big" Friendship Treaty between Ukraine and the Russian Federation. Besides, Ukraine will refute the results of the 2018 presidential elections in Russia (at least, in Crimea), as it did with regard to the elections to Russian State Duma in 2016.

The confrontation and alienation between Kyiv and Moscow will further deepen in all spheres – political and diplomatic relations, economy, humanitarian sector, etc.

The Kremlin's tactics against Ukraine will come down to rejecting any discussions of the Crimean issue, maintaining uncertainty around the Donbas situation, and focusing all means of hybrid aggression on the destruction of Ukraine from the inside. **The main threat in this regard is that prior to the presidential and parliamentary elections in Ukraine, Russia will resort to systematic, targeted and wide-ranging measures to influence the internal political situation in Ukraine.** The active phase of this campaign is expected in the second half of 2018.

The main directions of this new "pre-election" phase of the Russian expansion will include:

- Undermining and destabilising the internal political situation by means of regular provocations and sabotage, e.g. through the "agents of influence" and incitement of the protest and separatist sentiments in the regions; massive cyberattacks on the central and regional authorities, infrastructure, banking and energy systems; active anti-Ukrainian campaigns in social media;
- Providing political, information and financial support to pro-Russian political forces, media, NGOs, religious organisations, individual activists, etc.; facilitating and promoting their media presence (visibility);

- Deploying a massive (dis)information campaign in Ukrainian media to spread the Eurosceptic and anti-Western sentiments among Ukrainians; promoting the system of values, senses and ideology of the “Russian world” among the general public to confuse people, and to discredit the Ukrainian government, its foreign policy and internal reforms.

Therefore, one should expect a major increase in the Russian activity in Ukraine, which, in the context of a difficult socio-economic situation, low confidence in the government, the presence of a powerful “fifth column”, and vulnerability of the national information space, would pose a serious threat to the Ukrainian statehood.

European Integration

Any “breakthrough” in the European direction is quite unlikely, and the dynamics of relations between Kyiv and Brussels will largely depend on the following factors.

First, the EU will focus on the implementation of the Association Agreement by Ukraine. In 2018, it is planned to announce the new EU-Ukraine Association Agenda until 2020, and to present an innovative tool for monitoring the implementation – the so-called “Agreement Pulse”. The pace and quality of implementation that the Ukrainian government demonstrated in 2017 will hardly satisfy Brussels. Therefore, the forthcoming activities will determine both the atmosphere and effectiveness of the EU-Ukraine contacts, and the prospects for fulfilling Ukraine’s European integration tasks.

Second, modest results in the area of combating corruption are currently the main irritants to relations between Kyiv and Brussels. The progress in this direction will determine the outcome of difficult negotiations with the EU on the new financial assistance programme (the previous EUR 600 million tranche has been cancelled due to Ukraine’s failure to meet a number of requirements).

The risk of “launching” the Visa Suspension Mechanism is the main incentive for Ukrainian government to fulfil the EU requirements in the anti-corruption sphere. We believe that losing visa-free travel would be fatal for current government, thus encouraging it to honour its commitments.

At the same time, the official Brussels must realise that consistently using visa suspension as a bargaining chip can trigger Euroscepticism in Ukrainian society, confusion and disappointment in European integration. Furthermore, it will encourage pro-Russian forces and supporters of Eurasian integration.

Therefore, 2018 will be the year of difficult processes, related to Kyiv’s implementation of its European commitments; and the year of more critical and demanding attitudes of the EU towards Ukrainian reforms, while using the Russian aggression to justify bad decisions and faults will no longer be accepted.

However, it would be unacceptable for Ukraine to “plunge” into these problems, while losing its place and role in the long-term plans of the European Union, which itself undergoes painful transformation.

Relations with Other Countries and International Organisations

Strengthening European and Euro-Atlantic integration, and intensifying contacts with the United States, Canada, Turkey, Japan, other European partners and global leaders, such as China, will remain a priority for the Ukrainian foreign policy.

There are enough grounds to anticipate prolongation of anti-Russian sanctions by the leading countries, preservation of political and diplomatic solidarity with Ukraine, and continuation of financial and economic support. However, the latter will directly depend on the state of Ukrainian reforms.

Implementing the Sanctions Act on Russia in February 2018 will reinforce Western partners in countering Russia, thus increasing the price of the Russian aggression against Ukraine. At the same time, deepening confrontation between Washington and Moscow will contribute to enhanced contacts between Ukraine and the US (including in the military sector) and cooperation with NATO.

On the other hand, the increasing geopolitical turbulence, as well as intensifying and emerging global threats and conflicts will mark year 2018. Against this backdrop, the Crimea and Donbas situations may turn “peripheral”.

Meanwhile, parts of the Western political establishment will seek contacts with Russia, demand to mitigate or lift sanctions, and to resume *business as usual*. Therefore, one of the main tasks of Ukraine’s foreign policy would be keeping these issues high on the international agenda and maintaining sanctions against Russia via bilateral contacts and international organisations.

The talks on deploying the UN peacekeeping mission to Donbas will continue (albeit slowly and unpredictably), but Ukraine has good chances to advance another Crimean Resolution through the Third Committee of UNGA to be successfully adopted at the 73rd Session.

In 2018, Ukraine will also face the task of fighting off the Russian influence in the PACE and OSCE. The situation in PACE is the most critical, as its regular session in June 2018 (under the influence of the Assembly leadership) may amend its rules, thus paving the way for possible lifting of sanctions, its return to the PACE, even though previous resolutions of this organisation condemned Russian aggression against Ukraine.

Such course of events threatens to disrupt the authority of this organisation, to discredit the Council of Europe’s basic principles and values, to divide EU countries in relation to Russia sanctions, and to encourage further Kremlin’s expansion in Europe and globally.

2018 will be a difficult year for the Ukrainian diplomacy, given the controversial geopolitical processes and challenging internal situation. The main tasks of Ukraine’s foreign policy will involve: protection of the national statehood, resistance to the Russian expansion, preservation of international support, and creation of favourable external conditions for internal development. And an efficient government inside the country will be decisive for achieving these goals.

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

Government

Three main factors will influence the socio-political situation in Ukraine and internal political processes in 2018:

- Russian ongoing aggression in eastern Ukraine and overall situation in the conflict zone;
- socio-economic situation inside the country, including prices, tariffs, and inflationary processes; and
- the upcoming parliamentary and presidential election campaigns, with the latter to begin late 2018.²

Taking into account the most anticipated trends of 2018 in different spheres (i.e. the persistent intensity of Russian aggression with greater emphasis on the internal situation in Ukraine;³ stalling economic growth and high inflation rate that limit opportunities to improve the socio-economic well-being of most citizens; significant public distrust of key state institutions and politics in general), it is possible to distinguish the following risks and threats:

- Internal political struggle evolving into a more hard-line confrontation may compromise stabilisation efforts and the government's ability to control the situation;
- Focus of key actors (political forces, financial and industrial groups, regional elites and the like) on protecting vested interests and regaining influence may escalate the conflict in relations between various government agencies, thus reducing the efficiency of key institutions of the state, primarily the Parliament and the Government;
- The government's declining popularity amid unfolding populist campaigns may jeopardise reforms in all sectors;
- Problems with practical implementation of the ongoing reforms (healthcare, educational, pension, public service, fiscal, and so on), and occasional attempts to sabotage them by various groups, fuel protest sentiments in society, and spread negative attitudes towards Ukraine among its international partners;
- Turning the anti-corruption reform into a political weapon and exerting political influence over recently established anti-corruption agencies (NABU, NAPC, SAP) may prolong conflict between them and reduce the efficiency of anti-corruption efforts;

- Involvement of civil society organisations – including the veteran and volunteer NGOs – in the political struggle threatens to deepen confusion in the society;
- Further spread of strong-arm tactics in politics, and increased influence of radical groups and formations.

Public disappointment in the government's actions and reforms, and the state's failure to establish effective, two-way communication with the society, and to develop and implement an adequate information policy, have made the society vulnerable to various kinds of information "black ops", the intensity of which is likely to increase with the impending elections.

The entire system of government will come under significant pressure from a growing difference between assessments of the situation in Ukraine by the international community, and the vision of Ukrainian realities inside the country.

Possible deterioration of international partners' attitudes to current government, and their support for political forces and civic organisation that openly criticise the authorities will further reduce the support for pro-government forces. This may encourage the latter to refrain from advancing socially unpopular reforms and tilt towards populist decisions as well as motivate the revanchist elements in the opposition camp to ramp up rhetoric of "a failed European project in Ukraine" and the need for geopolitical reorientation of the country.

If international partners decide to use "hard" leverage, such as refusal to grant financial assistance and more importantly – suspend or abolish visa-free travel for Ukrainians, one can expect a strong negative reaction in the society, directed mostly against the ruling government (also in the form of radical mass protests) as well as growing Eurosceptic, isolationist, and even pro-Russian (in some regions) sentiments.

At the same time, the European integration and advancing reforms will remain a priority for most political forces in the government and the opposition, since the European social, economic, political and legal model appeals to the majority of Ukrainians.

Institutions of Power

The Verkhovna Rada of Ukraine

Although the issue of holding early elections is no longer relevant for the leading political forces, one should not reject such a possibility, given the proximity

² Pursuant to current Ukrainian legislation, the Verkhovna Rada of Ukraine shall schedule regular elections of the President of Ukraine no later than 100 days prior the election day (the last Sunday of March of the fifth year of authority of the President of Ukraine, or March 31, 2019), while electoral process to begin 90 days before elections. Therefore, the Parliament has to adopt its Resolution scheduling presidential elections no later than December 20, 2018.

³ In this material, we do not consider possible course of events in case of a large-scale escalation of hostilities, although such a scenario is not unrealistic.

of regular elections. Under certain conditions, some key presidential candidates may view pre-term parliamentary elections held before scheduled presidential elections as a means to increase their chances to become the next President. Moreover, interests of the pro-government and the opposition candidates in this regard may coincide.

However, the need for prompt decision-making by parties involved, and its technical realisation as early as the first half of 2018 are the main obstacles for this scenario. Given the limited timeframe and complexity of the procedure, its realisation is highly unlikely.⁴ Therefore, we believe that the Verkhovna Rada will continue working in its current composition until the end of its term.

The composition of the parliamentary coalition will remain formally intact. But as the presidential elections draw nearer, its efficiency will drop. First, the relationship between the BPP and the People's Front factions will depend on the presence (or absence) of arrangements in the "Strategic Seven/Nine" format regarding participation of these ruling parties in the upcoming election campaigns, as well as on positions of other centres of influence in both factions. It is possible that some MPs from both factions may choose to support presidential candidates from other political forces. Demonstrations of greater autonomy can be expected from pro-government MPs, elected in majority constituencies. And second, the coalition may lose the backing of other factions (primary, the Oleh Lyashko's Radical Party – RP) and the deputy groups that occasionally provided such support in voting.

This situation will complicate and prolong the negotiating process to support bills initiated by the government (the President, the Cabinet of Ministers and the coalition factions), and require serious trade-offs and concessions that will be gladly used by non-coalition factions and groups.

All non-coalition factions have the potential presidential candidates of their own (the Opposition Bloc faction has two). This will leave a distinct mark on their activities in the Parliament, including radicalisation, growing criticism of the government, blocking of "anti-social" legislative initiatives (including those demanded by Ukraine's international partners), and submission of their own populist bills (to "protect the Ukrainian people" or "national interests").

The opposition may also deliberately worsen the situation concerning the adoption of legislation that is important to international partners (the Anti-Corruption Court, the Election Code, to name a few) as well as personnel issues (appointment of the NBU Governor, CEC members, the Parliament Commissioner for Human Rights; approval of the NABU auditor, etc.)

We believe that coordination of actions between "pro-European" parts of the opposition in the Parliament, and even more so with the Opposition Bloc will be of ad-hoc nature. More consistent collaboration can be prompted by worsening political situation, or the intention of any party to block the work of the Verkhovna Rada.

Speaking of the content, the coalition will continue prioritising the matters of national security and defence and adopting laws that are essential for the implementation of the Association Agreement and advancing reforms, especially those urged by international partners (e.g. the Law on High Anti-Corruption Court, etc.). Most likely, "Batkivshchyna", "Samopomich" and Radical Party factions, will continue supporting the above-mentioned bills in order not to be accused of the lack of patriotism or unwillingness to foster Ukraine's European integration.

The Opposition Bloc faction, on the other hand, will freely use its parliamentary presence for the election purposes, positioning itself as "the party of peace and revival of good relations with Russia". However, there are two potential presidential candidates within the faction, and since it is divided into several groups with different centres of influence, one cannot rule out a situation, when some opposition deputies vote together with the coalition.

For the reasons described above, passing legislative initiatives of the President and the Cabinet through the Parliament will get more complicated than one year before. In general, one should expect more anti-presidential rhetoric and actions in the Verkhovna Rada (including the renewed demand to adopt the Law on Impeachment).

Activities of the Cabinet may also come under fresh criticism and, in theory, MPs (at least 150) can initiate the vote of no confidence in the government, but there will not be enough votes to send the Cabinet packing (unless this is a part of interfractional agreements in case of early elections to the Verkhovna Rada). The consideration of already submitted letters of resignation by individual ministers, the appointment of their successors, as well as other personnel arrangements will likely be postponed.

Taking into account the pre-election context, any attempts by the Prosecutor General (or his deputies) to bring MPs to justice will be interpreted as "politically motivated acts". Moreover, the opposition will actively use submissions against pro-government MPs to accuse the entire government of corruption.

The European Parliament's proposals for improving the work of the Verkhovna Rada, (the Pat Cox Mission) can be implemented, if they do not require changes to current legislation, let alone the Constitution of Ukraine.

⁴ According to the Constitution of Ukraine, the powers of the Verkhovna Rada of Ukraine may not be subject to early termination by the President of Ukraine within the last six months of the term of powers of the Verkhovna Rada of Ukraine or the President of Ukraine (i.e. from 26 September 2018).

Considering current dynamics, it can be predicted that the 8th parliamentary session (February-July 2018) will be more productive than the 9th session (starts in September 2018).

The President of Ukraine

President Petro Poroshenko enters the final year in office, and is likely to participate in the upcoming presidential elections. These two factors will shape the content and nature of his work.

In 2018, the President will remain a key political figure, trying to preserve his influence on government decision-making. In addition to exercising powers granted by the Constitution, including the function of the Supreme Commander-in-Chief of the Armed Forces of Ukraine, the President is able to influence the appointment of judges and the heads of local state administrations as well as exerts direct and indirect control over security and law enforcements agencies.

Poroshenko's political backbone is the BPP "Solidarity" – the party with the largest parliamentary faction (136 MPs) that allows him to work upon the coalition and the entire Parliament. Similarly, the President influences the Government via BPP ministers. Moreover, the presidential party has a strong presence in local councils, including the newly established unified local communities.

Meanwhile, mounting public distrust (end of 2017, around 78% of citizens partially or fully distrusted Petro Poroshenko), damaged reputation, and problems in relations with international partners have sufficiently worsened his position. The opinion that Western partners do not want Poroshenko to be re-elected and will seek to support another candidate has been widespread among the political elite and the general public.

During 2018, President Poroshenko will be exposed to criticism of varying degree of fairness, both from external parties (the EU leadership, G7, IMF, the World Bank, etc.) and domestic actors (political forces, different interest groups, NGOs and mass media). His questionable personnel policy, links to large business, information attacks, and poor communication with society will further tarnish his reputation.

Under such conditions, political and administrative resources currently available to the President may not be enough to conduct a successful election campaign. In addition, the configurations and arrangements in the President's entourage and among his political allies and partners regarding further political steps may be very different.

In the context of upcoming elections, the President's main priorities in 2018 will obviously include efforts to achieve at least relative progress in resolving the conflict in the Donbas (e.g. deploying a peacekeeping mission), and security and defence activities (strengthening of Ukraine's defence potential and reforming the Armed Forces).

Greater attention to Ukraine's Euro-Atlantic aspirations and initiation of an All-Ukrainian referendum on joining NATO and EU are also possible in 2018.

One can also expect his active involvement in fulfilling internal reforms and initiating (through legislative proposals or addresses to the Government) certain decisions that have a positive social effect.

The President will keep a close eye on the judicial reform, including the formation of the Anti-Corruption Court, and the law enforcement reform to avoid losing influence in relevant sectors.

In 2018, President Poroshenko is expected to face the following risks and threats:

- Decline or possible loss of international support due to delays in anti-corruption reform, obstruction of the activities of anti-corruption agencies (primarily, NABU), and conflict with segments of the civil society seeking Western support;
- Clash of opinions with some political partners, who might start supporting other presidential candidates;
- Failure to fulfil political initiatives (in domestic and foreign policy) necessary to achieve competitive advantages at the start of the election campaign;
- Attempts to use administrative resources to change negative public attitudes; or resorting to strong-arm tactics to confront political opponents (that can inspire mass protests).

At the same time, the President benefits from the fact that no other political force can offer an alternative agenda, while political resources, available to the President, allow to fulfil socially important initiatives in 2018, thus improving his position before the electoral race.

The Cabinet of Ministers

Activities of the Cabinet in 2018 will largely depend on relations between the President and the Verkhovna Rada, or more importantly, between the President and the parliamentary coalition. The Cabinet will be also affected by disagreements within the pro-presidential party (involving the Minister of Finance Oleksandr Danylyuk) and certain staffing issues (problems with appointing ministers for the agrarian and healthcare sectors). As the elections draw nearer, one can expect massive information campaigns directed largely against the Government and some of its members, regardless of the Cabinet's performance.

Given the approaching period of political turbulence, the work of the Cabinet of Ministers looks surprisingly stable. However, different scenarios are possible amid growing political confrontation and the vulnerability of current parliamentary coalition. Pre-election year offers opportunities to strengthen the Cabinet's role as an important component of the ruling team and its candidate (most likely, the incumbent President), as well as

hold the Cabinet responsible for inadequate pace of reforms and decreased well-being of Ukrainians as an element of election tactics.

In 2018, the Cabinet of Ministers will hardly achieve significant “reformist” breakthroughs, although some important decisions will definitely be made.

It will be vital for the Prime Minister Volodymyr Groysman and his entire Cabinet to demonstrate a certain degree of independence in making crucial decisions, especially in the energy sector, privatisation of state-owned enterprises, and in dialogue with potential investors. In the meantime, the Government will face increased risks, if the Prime Minister keeps on meddling in political issues (e.g. the constitutional reform) that provoke conflict inside the coalition.

The socio-economic issues will move to the forefront of the political agenda, thus raising the risk of making unjustified social policy decisions under political pressure (i.e. minimum wage increase, raising pensions and social benefits).

As the political struggle intensifies, there will be attempts to sabotage and disrupt reforms in education, healthcare and tax systems. The pilot reform introducing directorates in 10 government ministries contains some serious risks, as it may spark conflict between the “old” and “new” civil servants with different interests, responsibilities and visions of the situation.

Another threat is linked with possible attempts to block the Cabinet’s initiatives in the Verkhovna Rada (and not only by the opposition factions). The process of development and approval of the Law on the State Budget for 2019 will certainly be difficult.

It is also very unlikely that the government will launch a politically sensitive land reform on the eve of election.

Political parties

The forthcoming presidential and parliamentary election campaigns are the main factors that determine the functioning of Ukraine’s party system, and shape the nature of its internal processes. Throughout the year, political forces will continue to regroup, and think of possible options to participate in the election campaigns, and their roles in the post-election period, thus making plans for a future political life. Obviously, these processes will further aggravate polarisation in the party system and the society’s political life.

As noted above, early parliamentary elections would have dissolved the existing cross-party alliances, and create the new ones, albeit there are slim chances of holding them.

The number of parties – subjects of the current party system – is unlikely to change. Despite achieving moderate success in first elections to unified local communities during 2017, the Agrarian Party, Our Land

and UKROP – unlike the parties that shaped the “post-Maidan” party system since 2014 – lack the capacity to influence situation at the national level.

Local elections are very much different from presidential or parliamentary elections; therefore, contrary to numerous statements by different politicians, they cannot be viewed as a “rehearsal” of the national-level elections. Moreover, none of these political forces have strong leaders capable of catching the public’s eye.

On the other hand, any attempts by some “renown” politicians and other potential presidential candidates to roll out own political projects before presidential elections will hardly succeed.

The public demand for criticism of the government, the effectiveness of reforms and their social impact are expected to rise. Moreover, public support for the government will hardly improve the electoral positions of individual politicians and political forces. Therefore, one can expect “centrifugal” processes and growing internal struggle within the existing pro-government structures. It is also possible that MPs elected in majority constituencies will carefully calculate their further political prospects, trying to determine the political force they might want to support for their own advantage.

Future of the pro-government coalition between the BPP “Solidarity” and People’s Front largely depends on the course determined by leaders of the People’s Front. Today, a merger between these parties by the end of 2018 is unlikely, but they will maintain their parliamentary coalition.

Given the sinking public trust in political parties, such parties as “Batkivshchyna” will have to perform at their best to prevent the political rivals from stealing “their” electorate. In this regard, “Batkivshchyna” is expected to lock horns with the Oleh Lyashko’s Radical Party.

One should expect tough competition between “Batkivshchyna” and political parties representing former participants of the Revolution of Dignity, which predominantly focus on voters with better education, certain social status, and pro-European views.

This primarily concerns “Samopomich” and the Civic Position, as both of these parties have potentially strong candidates to stand in presidential election. Each of them could have become the “centre of gravity” for a critically-minded pro-European electorate, including possible leaders of “new political forces”. In 2017 both parties gained rather mixed experience after supporting the actions of Mikheil Saakashvili. The Civic Position was able to timely withdraw from these activities, thus retaining its relative autonomy and a potential to resume this role in the future.

The competition between “Batkivshchyna” and “Svoboda”, or between “Svoboda” and “Samopomich” may intensify significantly, as these political forces will attempt to go beyond their traditional electoral “niches”.

Tactical “rapprochement” between “Batkivshchyna” and other groups from the Opposition Bloc and For Life is also possible.

The radical right-wing parties (“Svoboda”, the Right Sector, the National Corps, etc.) will be coordinating their activity, but the question of fielding a single candidate remains open.

The actions of the Opposition Bloc and For Life will depend on several factors. On the one hand, they have to recognise their declining electoral relevance, and therefore, to seek mutually acceptable collaboration. On the other hand, some business groups in the Opposition Bloc will take steps to avoid undermining relations with the government.

It is quite possible that some leftist parties will become pro-active in the upcoming elections, but they currently lack political leaders to run against other presidential candidates. Moreover, according to the social surveys, the share of supporters of the left-wing parties has been below the margin of error.

We should also mention two relatively new factors that may have a potentially strong impact on the functioning of political parties.

First, the National Agency for Corruption Prevention (NACP) is in a situation, where it has to prove its effectiveness, therefore all political parties’ revenues and expenditures will be closely monitored.

Second, in early 2018, the Constitutional Court of Ukraine revoked the so-called “Party Dictatorship Law”,⁵ a decision that changed relations between the party leaders and politicians included in the party lists, and paved the way for new political arrangements.

Different financial and industrial groups and other special interest groups are also expected to try to revive their almost lost influence on political parties and their factions in the Verkhovna Rada.

Civil Society

The civil society in Ukraine will continue developing as a key social and political actor. At the same time, it is still too early to speak of civil society as a holistic social entity that rests on the citizens’ willingness to protect their rights and promote their interests.

Different types of civil society organisations will continue working in different, virtually disconnected segments. There are NGOs established to promote reforms in Ukraine and multiple volunteer organisations that support the Armed Forces, help internally displaced persons, or offer all types of social support to different categories of people, but stay away from public policy.

The gap between NGOs and their coalitions on the one hand, and between NGOs and civil society on the other will increase. Claiming to be the voice of society, these organisations in reality do not always represent it. Often, instead of promoting the needs of the society, civic organisations tend to appease international organisations (e.g. the EU institutions), donors and the like.

In the pre-election period, civil society will expectedly face the following challenges:

- Deepening conflict between the radical parts of civil society and its segments willing to collaborate with the government;
- Direct or indirect support for political parties or external forces in political processes.

The fragmentation of civil society will continue with further increase in the competition among NGOs seeking access to resources and trying to influence the decision-making. The level of NGOs influence and their support by society will remain high.

However, in about a year civil society organisations – just like the government today – will be lacking an effective communication with society, suggesting the need to develop new approaches to promoting public interests. Meanwhile, the international community will need to review their “traditional” vision and develop new strategic approaches and tactical methods.

Under the circumstances, the efforts of international donors aimed at strengthening Ukraine’s civil society would be more productive if they contributed to building the NGO capacity for sustainable development and adjusted them to rely on internal funds.

Information Policy

Given the proximity of elections and Russian ongoing aggression and (dis)information campaign against Ukraine, the government will be required to strengthen protective measures to limit Russian influence not only through Russian, but also Ukrainian media.

For example, in late 2017-early 2018 attempts were made to spread the Russian interpretation of 2013-2014 events via some Ukrainian channels (i.e. ZIK) by involving relevant speakers (e.g. Andriy Portnov and Viktor Medvedchuk). One can expect that some oppositional financial and industrial groups will use media channels they own (including TV channels) to run the election campaigns. In the pre-election environment, foreign partners can perceive countering Russian influence in Ukrainian media space as an “attack on free speech”.

⁵ Relevant decision of the Constitutional Court of Ukraine was passed on 21 December 2017, No.3-r/2017. Website of the Constitutional Court of Ukraine – <http://www.ccu.gov.ua/novyna/21-grudnya-uhvaleno-rishennya-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-no-3-r2017>.

The Ukrainian government should be prepared for such interpretations and be proactive in using all legal means to counter utilisation of domestic media for purposes that are contrary to national interests (even if in some cases it goes against positions of respective international organisations).

Full-scale functioning of public television and broadcasting could become the driving force for the development of Ukraine's information space, but it is hampered by insufficient funding and *de facto* monopolisation of the television and radio space by several groups of influence, along with the absence of mechanisms to ensure information security and to raise awareness of its importance among government officials, the media community and civil society. The time for launching the public broadcasting has been wasted, and it is highly unlikely that, during the pre-election period, an independent broadcaster will be able to ensure that good quality standards are delivered to the audiences, let alone win back trust of the society.

Announced in early 2018, the new Ukrainian Television Association that brings together 8 TV channels – 112 Ukraine, “Pryamyi”, “Sontse”, XSport, Espresso TV, NewsOne, EU:Music and ATR, with possible participation of the Public Television⁶ – may well remain “on paper” as a mere declaration of intentions to create common rules on the television market, since biggest media owners and the government alike will not respond to such an initiative, especially on the eve of elections.

The way the Ukrainian information space functions today leaves no doubt that political forces and interest groups will actively exploit different mass media – national, regional or local in their political struggle.

Considering political interests of media owners, the leading media outlets will progressively use their programmes, news, analytical materials and entertainment shows to discredit the Government and President Poroshenko. Political advertisement, hidden propaganda and negative publicity, as well as information attacks will make up the lion's share of media content.

Reforms in Key Areas

Constitutional and Judicial Reforms

All constitutional measures related to the abolition of the parliamentary immunity should be completed in 2018, as the Constitutional Court is set to issue its conclusions regarding constitutionality of presidential and parliamentary bills during the 8th session of the Verkhovna Rada. Despite absolute predictability of positive outcomes, the timeliness of conclusions, however, can be undermined by organisational problems of the Constitutional Court described above.

There are good chances that any version of the bill will be adopted by a simple majority at the current session of the Parliament, with the presidential bill having an edge on the parliamentary one as it introduces relevant changes from 1 January 2020 (affecting the new convocation of the Verkhovna Rada). The final approval of the bill by two thirds of votes at the next parliamentary session is also possible, but less likely.

The probability of commencing real implementation of more profound constitutional changes (redistribution of powers among the branches of government) in 2018 is very low, as these will likely serve as political elements in negotiations to determine the electoral configurations. However, legislative initiatives aimed at bringing the state powers (especially those of the President) in line with the Constitution after they were expanded by “ordinary” laws, seem to be realistic. Yet they will be perceived as a means of political struggle, so their implementation is unlikely.

The process of considering and adopting the Law on the High Anti-Corruption Court will be difficult. The IMF, the World Bank and the EU have made it perfectly clear that the adoption of presidential bill in its current wording would violate Ukraine's obligations to its international partners.

On the other hand, the unconditional observance of certain demands, such as granting international organisations and donors that support anti-corruption reform in Ukraine a decisive role in the body responsible for the selection of anti-corruption judges, would be contrary to Ukraine's sovereignty, as pointed out by the Venice Commission. Moreover, this would contradict the constitutional and legally-established procedure for selecting candidates to Ukrainian courts.

Another critical issue is linked to the selection criteria for judges formulated in the presidential bill, as it can seriously impede the establishment of anti-corruption court.

Experts also express doubt about the acceptability of the Venice Commission recommendation that “the jurisdiction of High Anti-Corruption Court and the appeal instance should correspond to that of the National Anti-Corruption Bureau (NABU) and of the Special Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAP)”.

To this end, experts believe that the jurisdiction of Anti-Corruption Court cannot correspond to that of NABU and SAP. The judicial jurisdiction is the competence of the judicial body to administer justice in the form of legally established proceedings concerning relevant legal relations. On the other hand, NABU and SAP have their own jurisdiction, incompatible with that of the judicial body. If we agree to implement the above-mentioned recommendation, the Anti-Corruption Court is

⁶ See “Niche channels joined to set up the Ukrainian Television Association”, “Detector Media” – <http://detector.media/rinok/article/133847/2018-01-18-nishevi-kanali-obednalisya-v-ukrainsku-televiziinu-asotsiatsiyu/>.

to become an integral part of a law enforcement system with a specific jurisdiction – “a small link in the chain” that unreservedly issues guilty verdicts in all cases submitted by NABU and SAP. Such “legal corporation” is by no means possible within the limits set by the Constitution and the Law.

Given the high cost of the Law on Anti-Corruption Court for Ukraine (the threat of suspension of a visa-free travel to the EU countries), the government will be forced to adopt it. This process, however, can take different paths. Rejecting the bill altogether is very unlikely, but this option cannot be ruled out. Similarly, it is also unlikely that the parliament will pass the presidential bill in its current wording, without amending it.

Another option is to initiate a serious professional discussion of the bill and donor requirements, while bringing suggested measures in line with the Constitution and the existing fundamental principles of Ukraine’s judicial system. Should this path be taken, the government will have to amend current Law “On the Judiciary and the Status of Judges” to introduce legal framework for the specialised Anti-Corruption Court, which would raise no doubt as to its conformity with constitutional and legal foundation of the country’s judicial system.

Yet another option is to quickly modify the presidential bill with unconditional acceptance of all the requirements of international partners. Such a corrected bill can be quickly adopted, but in the process of its practical implementation it may stumble upon serious problems.

Building the institutional capacity of the bar and its ability to properly exercise its constitutional function – to represent interests of individuals in courts – will become particularly relevant in 2018. Starting from this year, the representation of interests exclusively by lawyers will be carried out in the courts of appeal. Decades-long conflicts in the lawyers’ community, specifically in the Ukrainian National Bar Association, among its officials and territorial units, suggests the need for legislative regulation of this sector to ensure the proper realisation of the lawyers’ new constitutional status.

The Bill “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On the Bar and Practice of Law’ and other Related

Legal Acts”, developed by the Judicial Reform Council has been heavily criticised by the Bar Council of Ukraine for inherent corruption risks and legal deficiencies. The Bar Council suggests submitting the bill to the Venice Commission. In any case, the bill has good chances to be adopted in 2018.

In addition to the process of “optimisation”, the access to courts in 2018 may be further limited by the growth of court fees. The maximum court fee for a claim has increased 2.5 times, the appeal petition – 3.5 times, and the cassation petition – more than 4 times. In other words, the judicial systems risks transforming into a tool for wealthy, especially considering the fact that only lawyers will represent the interests of citizens in courts.

Local Governance Reform and Decentralisation

In 2018, decentralisation will remain a priority task for the government, which is confirmed by statements of the national leaders,⁷ as well as increasing budget expenditures on the regional development.⁸

Adoption of the draft law on changes to the Constitution of Ukraine regarding the decentralisation of power (as of 1 July 2015) is very unlikely, including due to election-related reasons.

During 2018, the Parliament is to consider a number of important draft laws, passing of which may have a positive impact on financial capacities of local communities.⁹ We also expect final approval of the Draft Law “On the Service in the Local Government Bodies” (as of 30 March 2015).

In the meantime, taking into account Ukraine’s economic forecasts for 2018 and considering peculiarities of the State Budget for the upcoming year, local budgets might not be able to carry additional load, specifically in providing benefits to certain categories of citizens for payment of housing and utility services, and in financing educational and healthcare facilities.

Public Administration Reform and E-Governance

Changes in public administration that occurred in 2017 should gain traction. Consolidation and strengthening of ministerial subdivisions in the form of directorates will be completed if followed

⁷ PM Groysman identified decentralisation of power as one of 2018 priorities – <https://day.kyiv.ua/uk/news/141217-groysman-nazvav-decentralizaciyu-vlady-odnymy-iz-priorytetiv-2018-roku>.

⁸ According to the law on the state budget for 2018, the government almost doubled allocations for the regional development projects in the relevant State Fund – from UAH 3.5 billion to 6 billion.

The draft law “On the State Budget of Ukraine for 2018” No. 7000 of September 15, 2017 – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62551.

⁹ Specifically, the draft law on amending the Tax Code of Ukraine and certain legislative acts of Ukraine to stimulate the establishment and functioning of small farms and the de-concentration of powers in area of land relations (registration No.7363 of December 06, 2017), the draft law on amending Articles 14 and 168 of the Tax Code of Ukraine regarding inclusion of personal income tax at the location of production units (registration No. 7149 of September 29, 2017), and some others.

by reorganisation of the existing departments into secretariats – standard units for all ministries and other central executive bodies.

The process of optimising the structure of the central-level government agencies, their apparatus, functions and the number of civil servants employed pursuant to the Programme of government activities¹⁰ in 2018 may face challenges linked to internal conflicts within these agencies.¹¹

In 2018, it will be necessary to adopt two important bills – the Draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding the Information Processing Systems of Cloud Computing”, and the Draft Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Copyright and Related Rights in the Internet”.

Year 2018 has also inherited the unsettled legislative issue of regulating the market of telecommunication services. A number of new bills that would respond to challenges of the national information security in the face of Russian’s hybrid warfare, and be into line with the requirements of the Association Agreement have been blocked for political reasons. Defined by the President as urgent, the Draft Law “On Electronic Communications” (Registration No.3549-1 dated 11 December 2015) gives the Head of State full control over the national telecommunications regulator, thus stirring some political debate.

The next year the Cabinet and the Parliament will continue working on the regulatory framework for e-governance, while NGOs plan public information campaigns to support the Open Government. One should bear in mind, however, that while the development of institutional framework for modern e-society is vital for Ukraine, excessive openness of central government bodies might harm national interests.

Reform of Election Law and Party Financing

Adoption of the Election Code in the second reading in 2018 seems likely, with commitments of the Ukrainian government and the position of Ukraine’s international partners being strong contributing factors to that. The position of factions within the parliamentary coalition, primarily that of the BPP (which brings together most majority MPs), will also be decisive.

This position will depend on the configuration of these political forces’ participation in the upcoming elections, the dynamics of their support and other factors. Therefore, one should not exclude the possibility of upholding current election law or modifying it. The issue of CEC composition should be addressed in 2018, a failure to do so will affect the legitimacy of the upcoming elections results.

Year 2018 will see further improvement of the mechanisms of public control over party financing. Specifically, all central, regional and local party organisations will be expected to report using the new reporting form, where all the information is presented as a consolidated single entity’s report on the flow and balance of funds. Developed by the NACP’s Department for Political Corruption Prevention in collaboration with the International Foundation for Electoral Systems (IFES) experts, the new form was presented at the roundtable on 12 December 2017.¹²

Further reform of the party financing will require a legally defined list of the parties’ activity areas that can be financed from the budget. The next step would involve the improvement of legislative provisions regarding political advertising (during elections and in the period between elections), and limiting the contributions to election funds of political parties and relevant expenditures, which would apply to all types of elections.

¹⁰ The Programme of Activities of the Cabinet of Ministers of Ukraine, approved by the Verkhovna Rada of Ukraine Resolution No.1099-VIII of 14 April 2016 – <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1099-19>.

¹¹ “We are being trained as an internal opposition to an outdated ministerial system – the Head of Directorate at the Ministry of Energy and Coal Mining – https://censor.net.ua/news/3044743/nas_gotovyat_kak_vnutrennyuyu_oppozitsiyu_staroyi_ministerskoyi_sisteme_rukovoditel_direktorata_minenerouglya.

¹² NACP proposed a new Report Form for political parties – <https://nazk.gov.ua/news/nazk-zaproponuvalo-proekt-novoyi-formy-zvitu-dlya-politychnyh-partiy>.

ECONOMY

Preventing politicisation of economic decisions, countering the anticipated growth of populist pressure, and increasing the government's responsibility for institutional changes are the main challenges for Ukraine's economy in pre-election year 2018. Some risks are linked to the pension, healthcare and education reforms and their financial security. Attention to businesses and their support on internal and international markets should command the country's economic policy.

Macroeconomic prospects. Considering recent economic processes and trends, we adhere to a rather conservative scenario of the country's development in 2018. Despite the government's declarations, **economic changes will be cautious and limited** – in such circumstances **real GDP growth** (according to our estimates) **will be 2.5%** (which is lower than the 2018 Budget forecast).

However, **nominal indicators** (GDP, budget revenues and expenditures, wages and income) **can be achieved** through the inflation component. The CPI growth will reach 12% (against 9% in the 2018 Budget). Devaluation imbalances and rising prices for housing and utility services¹³ would be the main inflationary factors.

Key reforms in manufacturing industries should be aimed at promoting small and medium-sized businesses (including farmers), revamping the privatisation process, ensuring budget balance, supporting exports, etc. Yet, achieving significant results in 2018 seems unlikely.

The government approved the **SME Development Strategy 2020**,¹⁴ but for now, this policy lacks legislative support and proper implementation mechanisms both at the national and regional levels, thus creating uncertainty for small and medium-sized businesses.

In the meantime, reforms in the agricultural sector may be more tangible. Specifically, the government approved the Concept for the Development of Farms and Agricultural Cooperatives for 2018-2020,¹⁵ introducing a number of measures aimed at strengthening the role of farms and cooperatives in the agro-industrial complex. In particular, in 2018 farmers will receive UAH 1 billion from the State Budget in the form of lower interest rates for loans on investment and co-funded projects.¹⁶ Additional UAH 6.3 billion will be provided to agricultural producers as a compensation for losses from the abolition of special VAT regime in 2016.

The all-Ukrainian normative monetary valuation of agricultural lands to be covered by the State Budget 2018 should become another important step to support of the land reform.¹⁷

Growing exports and further expansion of the structure of agricultural produce require modern transportation and storage systems, pointing at the need for investments in infrastructure and logistics.

Investment and privatisation components. Any change in the country's GDP structure in 2018 is unlikely, as the share of consumption will reach 83-85%, while fixed capital accumulation will not exceed 15-16%. Hence, this will prevent the country from escaping the "investment abyss" *on the one hand*, and preserve Ukraine's status of a country **with low investment attractiveness** *on the other*. This is why Ukraine's international ratings will not show any significant improvements.¹⁸

Adoption of the new law "On Concessions"¹⁹ is one of the important incentives for investment, as it is aimed at **attracting capital for large-scale infrastructure projects**. This primarily concerns projects to "link" Ukraine to the New Silk Road, as well as the *Via Carpatia* project, which will allow Ukraine to become a part of the EU transport infrastructure.

This type of large-scale projects requires intensified **deregulation**. However, such efforts are **questionable** in the pre-election year. To this end, **political interventions in corporate governance** of state-owned enterprises will hardly decrease. At the same time, the state property management will remain distributed among different ministries and government agencies.

One can expect renewed political discussions about industrial parks. Although relevant bills passed the first reading at the end of 2016, economic and financial incentives may intensify in the year before elections.

The privatisation failures of previous years **pose high risks** for further privatisation efforts, and in 2018 the situation will aggravate. If in earlier years budget revenues from privatisation were estimated at UAH 17 billion (and in reality, the budget received only a tiny fraction of this amount²⁰), the State Budget for 2018 expects UAH 22.5 billion in revenue. To a large extent, these failures are due to the dominance of oligarchic interests that go against the logic of competitive environments and formation of realistic values.

Public finances. In 2018, **one should not expect meeting the budget targets** declared in the Budget Resolution, primarily in terms of reducing

¹³ The Ministry of Economic Development and Trade has already announced the rise in the cost of electricity for consumers by at least 20%. There are reasons to believe that the cost of heating and hot water will increase by about the same rate – Electricity prices in Ukraine in 2018 – <http://2018.pp.ua/novini-2018/>.

¹⁴ The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No.504-r of May 24, 2017.

¹⁵ The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No.664-r of September 13, 2017

¹⁶ Agricultural industry results – 2017: amalgamations, preferences for processing, focus on small players – <https://mind.ua/publications/>.

¹⁷ ...which, however, cannot take place before 2020.

¹⁸ If foreign debt positions and macroeconomic resilience of Ukraine are preserved, *S&P* or *Fitch* may raise the country's rating from current *B-* to *B*.

¹⁹ ...presented in September 2017. Developed by the Ministry of Economic Development in collaboration with EBRD and international consultants.

²⁰ For reference: the starting price for the Odesa Port Plant has dropped by three times compared to the initial tender, yet the government still could not find the investor.

the tax burden, and achieving efficient and effective spending. In the pre-election year, the incentives to comply with the rules of fiscal consolidation will weaken and, therefore, the planned deficit of public finances at 2.46% of GDP (UAH 81.8 billion) will increase.²¹

Provision of salaries, pensions and transfers to companies and households²² is the government's **main concern**. Consequently, the state resources for investments and infrastructure projects will be kept down, and the budget items for revenues and expenditures will be adjusted repeatedly, which, *on the one hand*, will signify instability of the tax system, and create the illusion of low fiscal deficits *on the other*.

Declared further **increase in social standards**²³ (see **Social Policy** section) will result in **reduced productivity** and lower revenues from corporate income tax, which cannot be recompensed by increasing taxes and excise duties on tobacco, alcoholic and low-alcohol beverages. Actively debated substitution of the corporate income tax with the tax on repatriated capital will not happen in 2018.

On the positive side, the process of **financial decentralisation will continue**. According to the State Budget for 2018, local revenues will exceed UAH 253 billion (a 22.3% increase compared to 2016), while general resources of local budgets will increase by 15.1%, to UAH 556 billion. This will allow to use local budget to facilitate social and infrastructure development of regions.

Foreign sector of the economy. The competitiveness of the country's economy remains low, and for now there are no grounds to expect sustainable growth of exports, including due to inadequate transportation support.

Protectionist measures will likely continue in 2018, but we believe the government will be able to pursue foreign economic liberalisation, and expand the free trade zone by signing relevant agreements (e.g. with Israel and Turkey) will help Ukrainian business to enter promising markets.

Even **trade deficit in goods** should not become an obstacle to liberalisation. *Firstly*, this deficit has been partially addressed by **expanding exports of services** (e.g. transport, logistics, and information) that can potentially **improve the country's balance of payments** in the future. *Secondly*, the nation's openness is an important factor for its involvement in modern value-added chains. And *thirdly*, such involvement will contribute to economic performance, thus bolstering competitiveness of domestic producers and increasing the inflow of direct investments.

We estimate that even if trade deficit in goods reaches \$9 billion, the current account deficit will make

up \$4.5-5.0 billion, with the total FDI inflow reaching \$3.0-3.5 billion, which is acceptable for macroeconomic balancing.

Monetary policy. Despite pursuing a stringent policy in recent years, in 2018, the NBU will have to abandon its "inflation targeting" measures and rely on monetary expansion (albeit weak). This will slightly reduce the cost of credits and financial resources in the economy, thus contributing to stabilisation.

As for the impact of currency dynamics, one can expect a gradual decrease in the exchange rate volatility and its stabilisation at UAH 29 per \$1²⁴ in the autumn of 2018, which, oddly enough, will be linked to electoral processes and the inflow of external resources for elections.

In the first quarter of 2018, the government will finally appoint the NBU Governor – a stabilising factor for the system. Efforts aimed at strengthening the banking system will be of particular relevance, including implementation of the law on the single credit registry²⁵ – the first step to addressing the issue of toxic assets. Enactment of the law on the export credit agency,²⁶ which should have started its operations in 2017, as well as finalisation of its operational procedures in collaboration with Eximbank to promote Ukrainian technological exports are other important steps in this area.

Introduction of annual bank stability assessment by the NBU is essential for the recovery of Ukraine's banking system. This will help identifying both current and medium-term risks, thus enabling the banks to accumulate appropriate capital and reserves.

Debt positions. Even though Ukraine has managed to reduce its debt burden for the upcoming two years by means of restructuring, it will still need additional \$3-4 billion in 2018. This amount will be attainable if the country demonstrates positive economic dynamics and curbs the spread of populism.

In 2018, high risks are associated with the decisions of international courts regarding Ukraine's debt to Russia. First of all, this concerns payments to Gazprom for previously supplied natural gas, and the so-called "Yanukovich's debt" that Russia intends to resell to another country. However, it seems that payments to Gazprom require final arbitral award (expected this spring). In general, repaying the debt to Russia in 2018 is unlikely.

2018 will hardly be a **breakthrough year** for Ukraine's economy. **During this period**, it is important to avert the spread of populism and the politicisation of economic decisions. If this is the case, Ukraine will have an **opportunity to strengthen the basis of economic environment** and improve economic capacity of individuals and businesses.

²¹ The lion's share of the deficit will be financed by the NBU, which in 2018 will have to transfer UAH 50.5 billion of its previous year's profit to the State Budget.

²² ...which growth rate will exceed the rate of nominal economic growth, which renders reforms impossible.

²³ From January 1, 2018, the minimum wage in Ukraine makes up UAH 3,723/month (in December 2017 – UAH 3,200). Based on economic performance in Q1 of 2018, the government will consider the increase of the minimum wage up to UAH 4,200/month.

²⁴ The average annual exchange rate in the State Budget for 2018 is UAH 29.3 per \$1.

²⁵ Draft Law "On amendments to some Laws of Ukraine on creation and maintenance of the credit register of the National Bank of Ukraine and improvement of bank credit risk management processes" was adopted on November 16, 2017.

²⁶ Law "On ensuring the large-scale expansion of exports of Ukrainian goods (works, services) through insurance, guaranteeing and cheaper lending to exports".

Economic Development. Prospects and Priorities

Creating conditions for *drastic acceleration of structural economic transformations based on innovation* is the key task for the country's economic development in 2018. This is an absolute imperative, as the global economy has entered the period of fundamental transformations, caused by the new wave of technological innovation and further development of human capacities, and aimed at formation of new technological and socio-economic mainstay of civilization.

The technological component of these global changes, also known as *the fourth industrial revolution*, is seeking to fundamentally change the face of the world economy, the way business is organised, and priorities and methods of macroeconomic regulation to ensure economic growth and development.

In this context, Ukraine should adopt a policy of overcoming profound structural deformations of the economy and reversing current trends of structural simplification, which preserves its economic backwardness and limited competitiveness, and confirms the "marginal" status of the national economy within the global economy.

A new model of economic growth should be based on sustainable economic development approach that is environmentally friendly and aims at preventing harmful climate change.

Ukraine's participation in the most progressive economic development trends requires the *strategically oriented* national economic policy, focused on spreading the "*culture of longevity*" among the government and corporate managers.

It should be based on the following key principles:

- Greater demand for innovative products and corresponding changes in consumer preferences;
- Diversification and changes in the structure of capital, with prioritisation of human (humanitarian) and intellectual capital, and transformation of the factor of confidence into a key economic asset;
- Reliance on the nation's own cultural basis for development;
- Development safety.

Strategically-oriented innovation policy should use a wide array of tools to promote innovation aimed at reducing uncertainty in innovative processes, establishing transparent institutional framework for the government, business and civil society consultations concerning the development and implementation of a strategy for socio-economic development and adaptation of the latest technologies.

It is also essential to introduce transparent mechanisms *for supporting priority research and development, and adapting the relevant new technologies*, including through the national, regional or local technological

development funds. Equally important is the introduction of preferential lending mechanisms for higher risk economic activities, as well as provision of tax incentives for the development of priority science-intensive industries.

The government's economic policy, on the other hand, *should stimulate the demand for innovative products*, including through the use of special lending mechanisms, provision of temporary price subsidies and compensations for the purchase of advanced equipment and services, as well as comprehensive government services by specialized institutions to promote new technologies.

Implementation of strategically oriented innovation policy in Ukraine is only possible after fundamental revision of the investment policy parameters – primarily with regard to *raising the share of capital formation in GDP to at least 30%*.

At the same time, we need to change priorities – relocate funds from outsized investment in real estate to investment in new machinery, equipment and production processes. It would be also expedient to develop and implement *far-reaching mass education measures (programmes) for mastering new professions* that will be in demand in the course of the fourth industrial revolution.

The Specifics of Macroeconomic Forecasts for 2019-2020

Our observations and estimates suggest that the government will not be able to **promote and maintain high levels of economic growth** in the future – real GDP will be growing at a considerably lower pace compared to the medium-term government forecasts which underlie the 2018 Budget (Diagram "*Main Projected Macroeconomic Indicators*").

Main Projected Macroeconomic Indicators					
	2016	2017 (e)	2018 (f)	2019 (f)	2020 (f)
GDP, UAH trillion	2.4	2.8	3.3	3.6	4.0
GDP, \$ billion	93.3	104.5	114.1	114.9	120.5
Real GDP, % growth	2.3	1.9	2.5	0.5	1.5
CPI growth, % (December-December)	12.4	13.7	12.1	11.8	8.1
Gross accumulation, % of GDP	21.5	21.5	23.5	19.1	23.5
Gross reserves, \$ billion	15.5	18.8	18.5	14.0	15.0
Exchange rate: UAH per \$1 (eoy)	26.2	28.0	29.7	32.4	33.7
Total reserves, in months of imports of goods and services for the next period	3.4	3.5	3.2	2.2	2.5

The country will face particular challenges in 2019, primarily because of the **scheduled presidential and parliamentary elections that will trigger politicisation of economic decisions**, and hence will have negative

effect on economic development. According to our estimates, real GDP growth in 2019 will be slightly above zero.

Although Ukraine has declared a policy of inflation targeting, consumer inflation rate will remain high. Factors that trigger **inflationary pressure** are: administered prices for housing and utility tariffs; further increase in minimum social standards (populist measures prior to elections); short-term (however, regular) currency imbalances that lead to depreciation (and inflationary) expectations. As a result, the inflation rate in 2018-2019 will exceed 10%.

Over the next 2-3 years, **conditions for trade are likely to worsen**, which, alongside political tensions, will create **challenges and risks associated with deteriorated balance of payment**, foreign economic and macroeconomic imbalances (the growth of foreign trade and budget deficit, increase of debt burden).

Dim economic dynamics and current account deficit will **contribute to the weakening of the national currency**. Here, one can expect moderate (“controlled”) depreciation and accelerating **inflation**.

The existing foreign trade deficits, and hence, the need to cover them and to pay external debts amid limited access to international financial markets, imply **increased risks of losing currency reserves** – in 2019-2020 the reserves would hardly exceed 2.5 months of imports. The situation would further deteriorate in 2019, when significant politicisation of economic decisions will restrict capital inflow to Ukraine.

Nonetheless, **if the country manages to avoid serious political confrontations** during the electoral year of 2019, there are good chances that **investors and creditors will be ready to resume their activities in Ukraine already in 2020**, especially in the private sector.

ENERGY SECTOR

Development of the energy sector in Ukraine in 2018 will be determined by the goals and tasks outlined in the Energy Strategy of Ukraine until 2035: Security, Energy Efficiency, Competition (ESU-2035).

In the regulatory area, according to the first stage of ESU-2035 that deals with reforming energy markets, in 2018, the bulk of second level legal and regulatory acts aimed at forming new energy market models and reaching energy efficiency targets must be developed and adopted. In early 2018, we expect finalisation of CM’s approval of the “Work Plan (Roadmap) for Implementation of Stage 1 of ESU-2035” with a list of such regulatory acts and timeline for their development and approval.

As regards the institutional development of the energy sector, it is predicted that in 2018 the NERC team will finally be formed according to provisions of the Law “On National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities”, and a mechanism will be launched for practical implementation of a scheduled rotation of NERC members.

In 2018, there will be further measures to improve corporate management of core state energy companies. The following decisions are awaited: on corporatisation of NNEGC Energoatom; formation of supervisory boards and nomination commissions for Ukrenergo and Ukrhydroenergo; completion of unbundling of NJSC Naftogaz of Ukraine; certification and beginning of operation of transmission system operator for gas, independent from Naftogaz.

An important event in the context of institutional development of energy sector and the related to it housing and utilities sector, is the start of work of Energy Efficiency Fund, which formally began on 1 January 2018. It is expected that in 2018 management structures of the Fund will be formed, in particular, its executive body and supervisory board. It is planned that in 2018, Ukraine and the EU will extend their Agreement “On Cooperation to Co-finance the Energy Efficiency Fund”, in the framework of which Ukraine plans to receive EUR 100 million in financial assistance from the EU in 2018-2019.

In terms of infrastructure integration of energy systems of Ukraine and the EU, 2018 will see further work on the development of gas pipeline systems that connect Ukrainian and EU gas markets. In particular, further cooperation with Poland is expected in connection with designing the gas pipeline with capacity of up to 8 billion cubic meters of gas per year that will connect Poland and Ukraine.

In 2018, we will continue working on implementing provisions of the Agreement on interconnection of the power system of Ukraine with that of Continental Europe, signed between ENTSO-E and DP NEK Ukrenergo on 28 June 2017. Integration of power systems has to take into account the connection of Moldova’s energy system as well. So, in 2018, we expect intensified cooperation between transmission system operators Ukrenergo and Moldelectrica. They are to sign an Operating Agreement on creating a control unit as part of Ukraine’s and Moldova’s energy systems in order to ensure further possibility of their simultaneous integration with ENTSO-E.

It is generally expected that *in 2018 Ukraine’s energy sector development will remain steady*, as conditioned by the consequences of illegal annexation of Crimea and military activity in Donbas, as well as other events of 2014-2017.

In 2018, a small increase in natural gas production is projected at about 21 billion cubic meters of gas. We also expect that the negative trend of further reduction of oil and gas condensate production volume will be left behind.

Regarding the forecast for natural gas transmission volume for 2018, only a slight correction of gas transit volume is expected, as transit contract between PAT Gazprom and NJSC Naftogaz of Ukraine remains valid through 2019. Along with this, following the final decision of Stockholm Arbitration in the famous dispute between Gazprom and Naftogaz, it is expected that parties to

the litigation will have to negotiate in 2018 on executing the judgment of the said judicial institution and determining their further relations, including in regard to issues related to succession of transit contract rights and obligations of NJSC Naftogaz of Ukraine in connection with company's unbundling.

In 2018, motor fuel market will still be dominated by imported fuels, the share of which is expected to be about 80% of the total consumption. Price dynamics in this segment, as previously, will be determined by two main factors: global price for crude oil and hryvnia exchange rate to major world currencies.

In the structure of electricity production, in 2018, nuclear power will retain its key role in Ukraine; its share will be not less than 55% of the total production of electricity in the country. As for prices, average electricity price will keep growing – by at least 25% in general by the end of the year. In early 2018, prices are expected to rise for industrial consumers, but in the following quarters of 2018, we can predict growing electricity prices for domestic consumers as well.

So, the main changes to be expected in 2018 in Ukraine's energy sector will mostly concern the improvement of regulatory framework, further institutional reforms, infrastructure integration of Ukraine's and EU's energy systems, and protecting the environment.

SOCIAL POLICY

According to the World Bank report,²⁷ Ukraine has been on its way out of crisis, as its economy is set for modest recovery.²⁸ At the same time, considering the likelihood of not meeting the declared macroeconomic targets²⁹ in 2018, public spending on social welfare may decline.

Despite increased revenues in 2018 Budget, social spending remains low. Compared to 2016, total expenditure on social protection in 2018 will increase by 4.3% (from UAH 117.6 billion to 122.7 billion), which does not cover even the optimistic inflation rate (9%)³⁰ projected by the government.

Public funding for a number of social programmes have been reduced, including modernisation of the social protection system (by 67%, or UAH 319.6 million); monthly payments to internally displaced persons to cover housing expenditures, including the utility costs (by 1.6%, or UAH 51.9 million); partial compensation for expenses related to payment of a unified social security contribution by employers (reduced by 42.9%, or UAH 600 thousand); partial compensation of the interest rate on housing credits to young families (by 23.7%, or UAH 11 million).³¹ In the meantime, expenditures on controlling and regulatory bodies will increase (e.g. 39.8% or UAH 169.42 million increase on the State Labour Service).

In 2018, the government plans to raise minimum wage by 16.3% – from current UAH 3,200 to UAH 3,723; the Ministry of Economic Development projects the average wage at UAH 8,629 (compared to current UAH 7,100). The subsistence minimum will rise by 9% during the year. However, such a growth will not keep up with inflation and depreciation losses, falling short of reaching the actual level by almost one-third. Therefore, the size of assistance to low-income households, based on the subsistence minimum, will remain inadequate.

Under pressure from international organisations,³² which demand full access to public services and payments, including pensions and social benefits, for internally displaced persons regardless of their residence,³³ Ukraine will probably have to resume payments of pensions and allowances to people living in the occupied areas of Donbas.

Significant risks are linked to further growth of tariffs for housing and utility services for individuals and businesses, which, in turn, will lead to higher prices and tariffs across the country.

Other important risk factors include labour shortages and low workforce productivity. The outflow of human capital curbs the development of domestic production, while a decreasing number of those employed in the national economy limits GDP growth, which further complicates meeting budget targets.

²⁷ Global Economic Prospects. A Fragile Recovery. JUNE 2017. A World Bank Group Flagship Report – <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/26800/9781464810244.pdf>.

²⁸ Although forecasts of most international organisations, international rating agencies and government agencies can hardly be viewed as optimistic – all of them predict a slight growth following a significant fall in 2014, and emphasise the presence of high risks.

²⁹ The State Budget for 2018, based on the first scenario of the macroeconomic forecast, stipulates the GDP growth at 3% and inflation rate at 9% (December to December of the previous year).

³⁰ Projected figures can be adjusted on the basis of refined statistical data, changes in current socio-economic situation, and functioning of the economy, taking into account the pace of necessary reforms, internal and external risks and threats for the national economy.

³¹ Such reductions are partially due to the budget decentralization, but there are significant risks linked to inability of local budgets to support additional functions delegated to local self-governments, in particular, provision of benefits to certain categories of citizens for payment of housing and utility services, maintenance of educational establishments of levels I-III of accreditation (technical and vocational schools, colleges) and health facilities, and many others.

³² UNHCR statement on the situation in the east of Ukraine: 586 thousand people lost access to their pensions and social assistance. – "Uncertainty lingers for displaced Ukrainians as the conflict enters fourth year – <http://unhcr.org.ua/en/2011-08-26-06-58-56/news-archive/1714-uncertainty-lingers-for-displaced-ukrainians-as-the-conflict-enters-fourth-year>.

³³ UNHCR and OHCHR hold meetings with key government and non-governmental partners and donor agencies to support this position. During June 2017 UNHCR met with the EU delegation and representatives of the embassies of Canada, Japan, Germany, Italy and the United Kingdom.

The most obvious internal risks, also emphasised by international organisations,³⁴ include slow progress with reforms,³⁵ low paying capacity of the real sector, and negative trends in the lending activity of the banking sector.

Implementing certain reforms may pose inevitable risks, whereas the likelihood of achieving ultimate results is questionable. The financial capacity to implement reforms may weaken due to the volatility of the global economy and negative impact of the external environment.

For instance, changes introduced in current PAYG pension system will not be able to offset current and future pension expenditures in the near future.³⁶ Significant risks associated with pensions are linked to underdeveloped insurance mechanisms³⁷ and the lack of incentives for citizens to pay insurance contributions.

Recently introduced healthcare reform can strongly affect the poorest stratum. The main problems of the relevant law³⁸ concern the lack of certainty in formulating the list of free medical services, and no clear-cut guarantees to low-income populations. Moreover, some provisions of the reform are not consistent with the Constitution of Ukraine (Article 49), which stipulates that state and communal health facilities provide medical care *free of charge*.³⁹ In other words, some innovations of the reform can be interpreted as actions that limit the content and scope of the existing rights and freedoms of citizens.

HUMANITARIAN POLICY

In 2018, national humanitarian policy will focus on implementing measures outlined in the following documents: Law “On Education”, Decree of the President “On Priority Measures for Facilitating the Strengthening of National Unity and Consolidation of Ukrainian Society, Support of Public Initiative in This Area” (2016), 2017-2019 Action Plan on Implementation of the EU-Ukraine Association Agreement and EU-Ukraine Association Agenda, Action Plan for Implementing the Strategy of National Patriotic Education of Children and Youth for 2017-2020, Culture Sector Decentralisation Concept, etc. At the same time, more and more pressing is the need to form and adopt a holistic, comprehensive document, which would

define the conceptual foundations, directions, goals and subjects for developing and implementing Ukraine’s state policy.

Processes in the humanitarian sector of Ukraine in 2018 will be happening predominantly under the influence of two factors: the approaching election campaigns of 2019 and Russia’s hybrid war against Ukraine, which consists not only of military, but also of humanitarian aggression, powerful informational and cultural pressure aimed at “occupying the consciousness” of Ukrainian society.

Taking into account these factors and reviewing past year’s events in the humanitarian sector allows to make the following forecasts and predictions.

1. Development and adoption of the abovementioned conceptual document requires if not unity among the political forces (parliamentary factions), then at least a compromise between them. Yet, the issues of language, history, national memory, ethnic-political relations, and relations between state and religious denominations still remain not just the subject of constant and extremely hot debates, but also politicisation, especially active on the eve and during election campaigns. So, the chances of adopting a National Humanitarian Policy Concept (Strategy) by the current parliament are rather vague.

The same fate may await other conceptual documents in the national humanitarian policy sector, which are intended for or are in the process of development or approval, namely, Ethnic-National Policy Concept and State-Church Relations Concept.

2. Decentralisation in the sectors of culture and youth policy planned for 2018 is generally a positive process. Delegating powers and finances to regions and communities is intended to revitalise local cultural life and community activity. However, certain remarks should be made. The first one concerns the cultural establishments network (clubs, culture houses, libraries, aesthetic development schools, and finally, cultural, architectural, historical landmarks, etc.). Experience of transferring management of vocational education institutions to the local level showed that local governments and self-governments, as well as communities themselves, are not necessarily interested

³⁴ IMF sees big risks in Ukraine 2018 budget – country head – <http://www.nasdaq.com/article/imf-sees-big-risks-in-ukraine-2018-budget--country-head-20171215-00456>.

³⁵ Implementation of reforms is long and time-consuming process; negative “side effects” may emerge in related sectors, which haven’t been taken into account in the development of specific reform measures. The quality of reforms may be undermined by incompetence and lack of initiative of the top and middle-level government officials.

³⁶ In 2018, the Pension Fund will receive the same support as in 2017 (UAH 141.3 billion). This means that the government does not expect increased revenues of the Pension Fund from recently launched pension reform.

³⁷ Increased efficiency of the pension system is linked to stricter requirements to the duration of pensionable service period, which should become a powerful tool for insured persons. However, this will have little impact on current provision of pensions, as the effectiveness of applying pensionable service limits can only have effect in the medium- or long-term perspective.

³⁸ Draft law No.6327 of April 10, 2017 “On State Financial Guarantees for the Provision of Medical Services and Medicines” – http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH4VR00A.html.

³⁹ The Constitution of Ukraine does not provide for any exceptions for the above-mentioned provisions, other than conditions of martial law or the state of emergency (part 2, Article 64). Conclusion on the draft law “On State Financial Guarantees for the Provision of Medical Services and Medicines” (registration No.6327 of June 6, 2017).

in channelling funds for support and development of the network of educational and/or cultural establishments – so, there is a risk of this network's decline and/or loss of certain cultural landmarks/artefacts.⁴⁰

The second remark concerns the content of cultural-educational activity at the said establishments. There has been a lot of talk about Poland's truly successful experience of decentralisation being a model for Ukraine.⁴¹ However, we should consider that Poland, as opposed to Ukraine, does not have such problems in denominational, ethnic-national spheres, such regional differences in mentality, historical memory, geocultural (civilisational) orientations and aspirations.

In the absence of the above-mentioned conceptual document, strategic vision of the principles and ways of achieving cultural unity in the society, formation of its integral historical memory and national self-determination, decentralisation in the sphere of culture (as well as youth policy) may disorient regional governments, local self-government bodies, enable the adoption of contradictory territorial concepts and programmes of humanitarian development on the regional level, and ultimately create a risk of aggravating mental regional differences, which will not contribute to the consolidation of Ukrainian society and its social solidarity.

3. 2018 will see the start of practical implementation of goals, directions and tasks of education reform, in particular, in general educational schools. Modernisation of education will encompass the upbringing process, as well as the content of subjects that are taught, which are the foundation for formation of an individual and the basis for developing historical, national consciousness, value guidelines, in general, – the mentality of the younger generation, – language, literature, history, ethics. Here, difficulties can arise, as school reform was not preceded by the reform of secondary specialised and higher pedagogical education. Currently, teachers are being retrained at an accelerated pace, in particular, primary school teachers.

Both, in this process, and in the higher education reform that is to follow, there can be such issues as educational process focusing primarily on searching and reviving traditions of the past with insufficient orientation towards the future, stressing the traumatic historical experience of Ukraine and Ukrainians, including, in their relations with neighbouring states and nations. This can pose certain risks for establishing the culture of tolerance among Ukrainian youth. Taking this into account, it would be advisable to turn to European experience and Council of Europe recommendations on teaching history in the process of reforming the content

of education, conduct an intercultural dialogue based on the results of European intergovernmental project "Shared Histories for a Europe without Dividing Lines".

4. In the process of carrying out measures of national humanitarian policy, in particular, the tasks of integrating (and re-integrating) internally displaced persons, residents of frontline territories, citizens living on temporarily occupied territories into the common Ukrainian socio-cultural space, there may arise the risk of ignoring the particularities of these target groups and applying purely administrative levers to them. We need to keep in mind that placing the emphasis exclusively on prohibitions and administrative methods can have an adverse effect.

Developing a Ukraine-centred civil consciousness and justifying the current (here and now) value of Ukrainian statehood require a combination of stimulating measures (of both, obliging and encouraging nature) and the use of "soft power". Namely, in order to strengthen the position of the state language and confront the influence of the "Russian world", it is wise to provide real and strong support for the creation of high-quality Ukrainian-language cultural and informational products, development of modern Ukrainian standard (reference, literary) language, translation activity, continuous advancement of professionalism of the culture carriers corps – educators, instructors, journalists, artists, etc.

5. Sociological studies of the Razumkov Centre are detecting positive trends in the public consciousness and public opinion in Ukraine: a growing number of citizens are guided by Ukraine-centred values, common European cultural tradition; the degree of alienation between different regions of the country is growing smaller (with the exception of Donbas); the number of citizens nostalgic of the Soviet past is decreasing.⁴² However, we should keep in mind that one of the most powerful factors affecting internal social consolidation and the spread of European geopolitical and geocultural orientations among citizens has been Russia's aggression against Ukraine.

These positive trends should in no way become a reason for the state and society to start paying less attention to humanitarian issues. The need to shape and implement a comprehensive and consistent internal and external national humanitarian policy remains urgent. To start, we need to develop and adopt the Law of Ukraine on a single conceptual document that would bring together and harmonise the educational, cultural, ethnic-national, state-church relations and other areas of state policy in humanitarian sector that produces values, meanings and stereotypes in personal and social life.

⁴⁰ Prior to the adoption of the Culture Sector Decentralisation Concept it was reported that over 1500 cultural establishments were under the threat of closure – <https://mincult.wordpress.com/2017/01/27/1500closed/>.

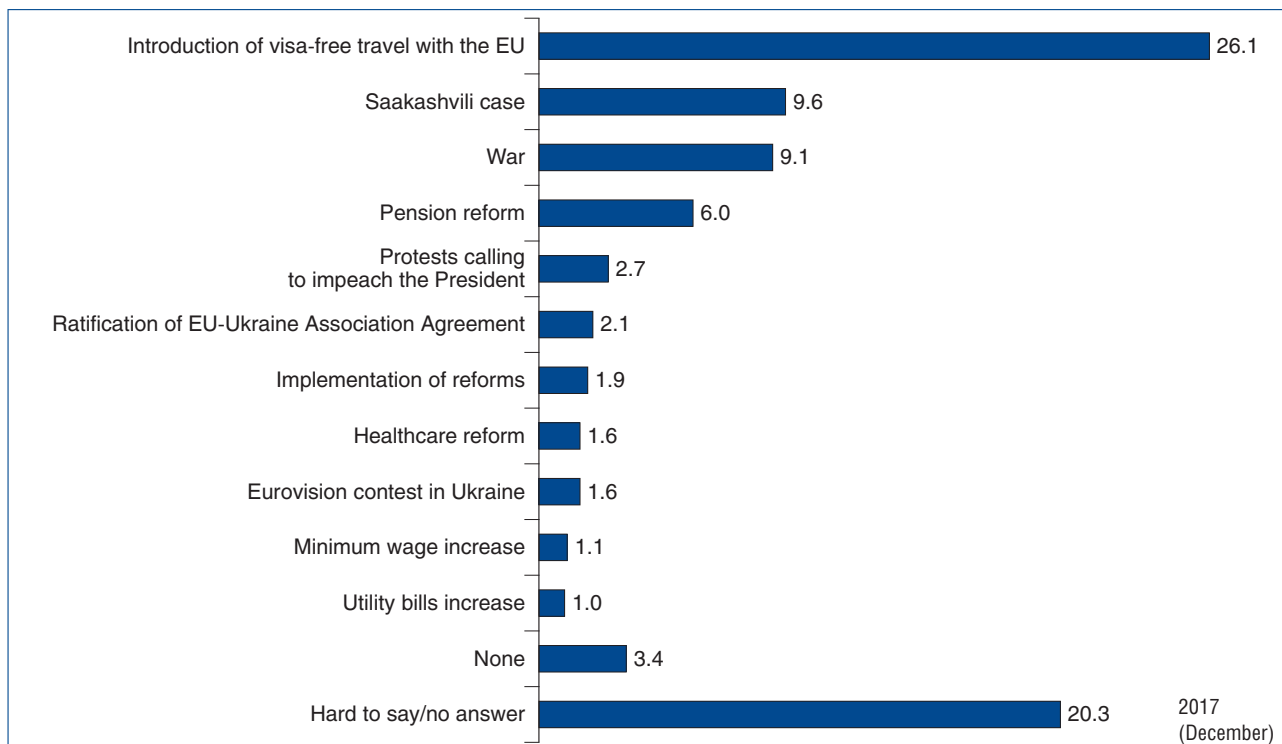
⁴¹ See, for example: Culture in the context of the national course for decentralisation (overview note...). – Information Centre of Culture and Arts – http://nplu.org/storage/files/Infocentr/Tematich_ogliadi/2016/kyrs.pdf.

⁴² See materials of Razumkov Centre project "Building a Common Identity of Ukrainian Citizens in the New Environment: Special Aspects, Prospects and Challenges", published in the National Security and Defence journal, No.3-4, No.7-8, 2016, No.1-2, 2017 – <http://www.razumkov.org.ua/vydannia/zhurnal-natsionalna-bezpeka-i-oborona>.

PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2017¹

Which political event in Ukraine would you call the event of 2017?*

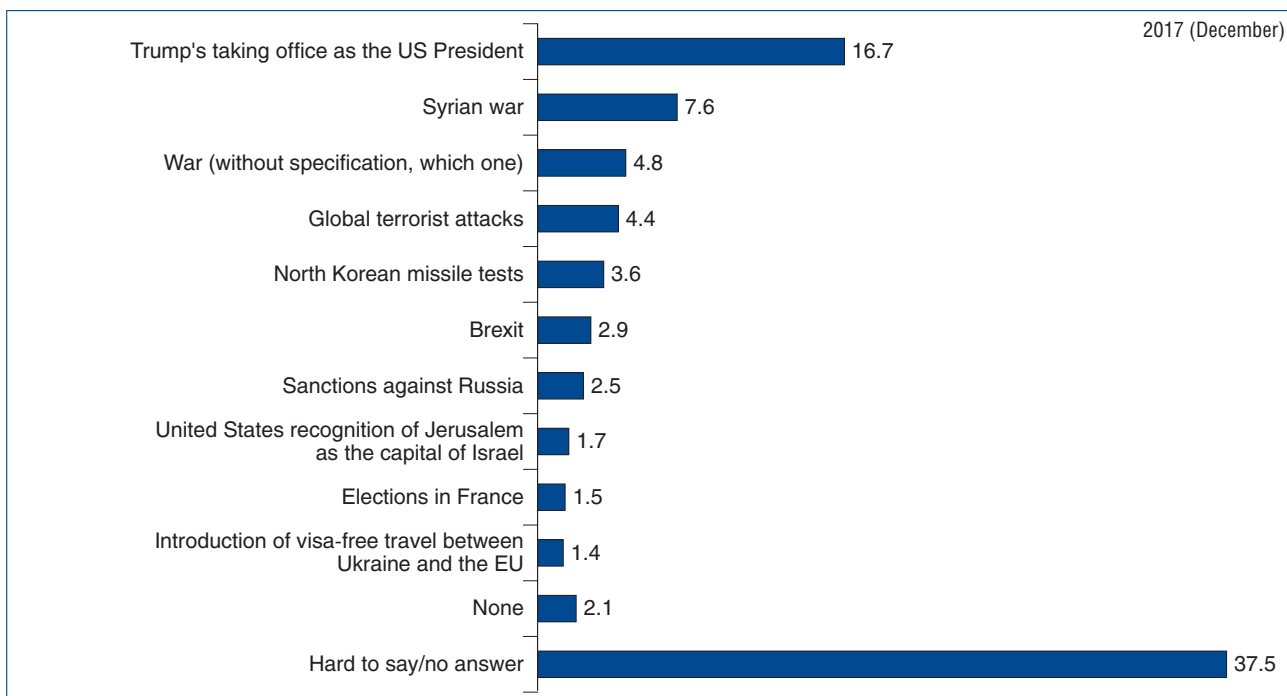
% of respondents



* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Answers presented are those given by over 1% of respondents.

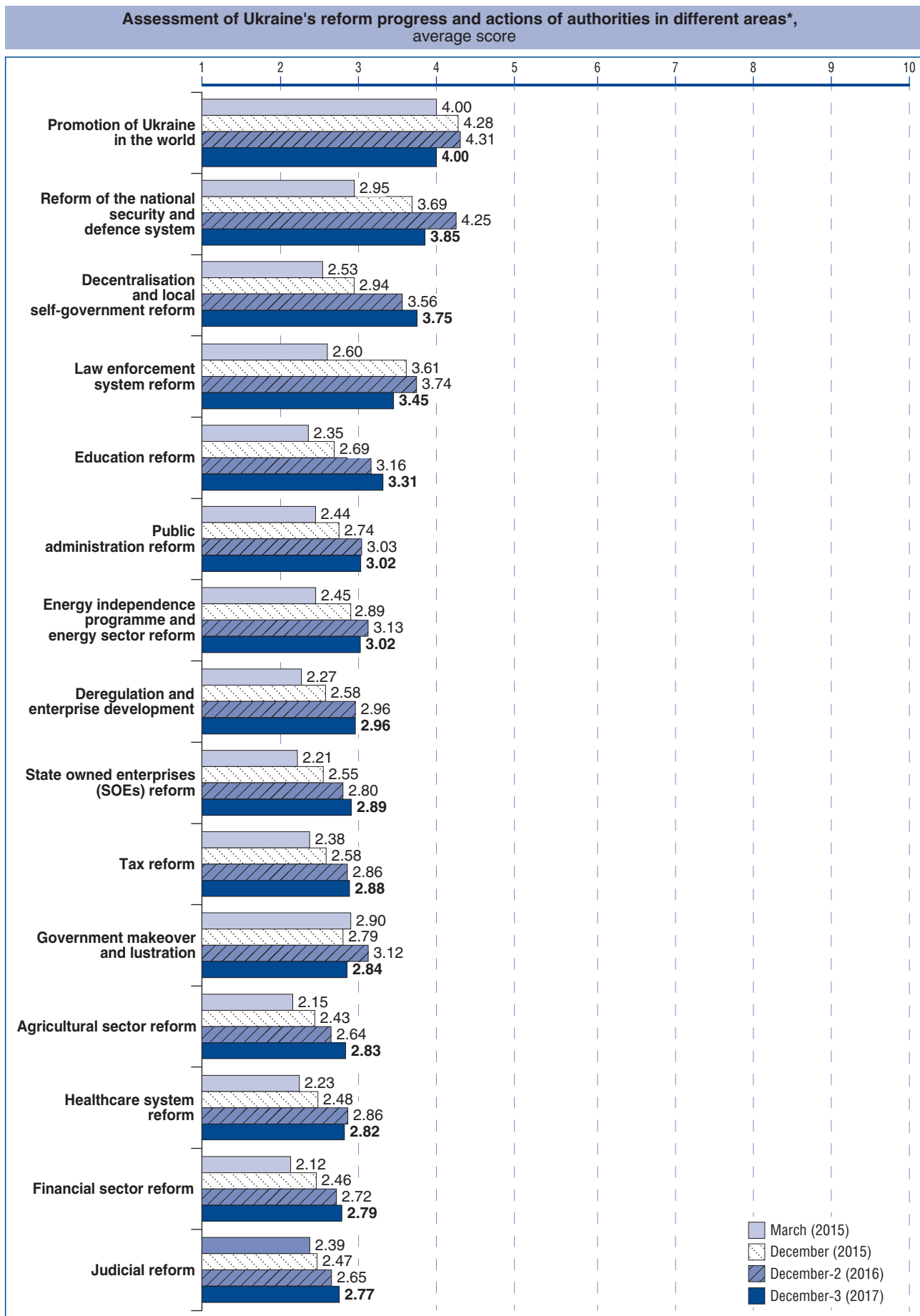
Which global political event would you call the event of 2017?*

% of respondents

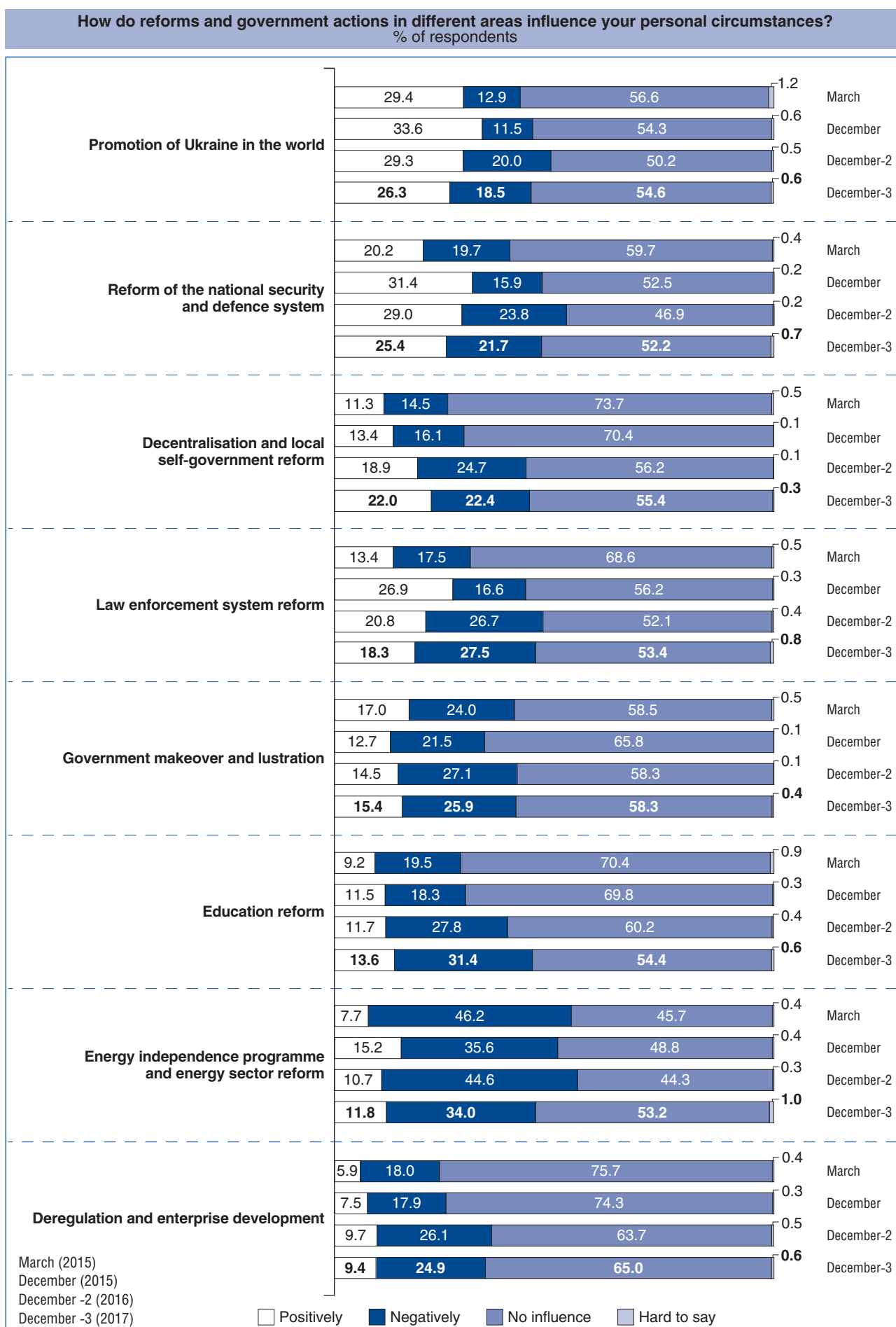


* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Answers presented are those given by over 1% of respondents.

¹ This material presents the results of sociological studies conducted in 2015 by the Sociological Service of the Razumkov Centre independently: on **6-12 March**, **6-12 November** (marked in diagrams and tables as November-2) and on **18-24 December**, and in cooperation with Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation: on **14-22 November**, **16-20 December 2016** (marked in diagrams and tables as December-3). All surveys were conducted in all regions of Ukraine with the exception of Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. In each survey, there were over 2,000 respondents aged from 18 y.o. Theoretical error of each sample does not exceed 2.3%.

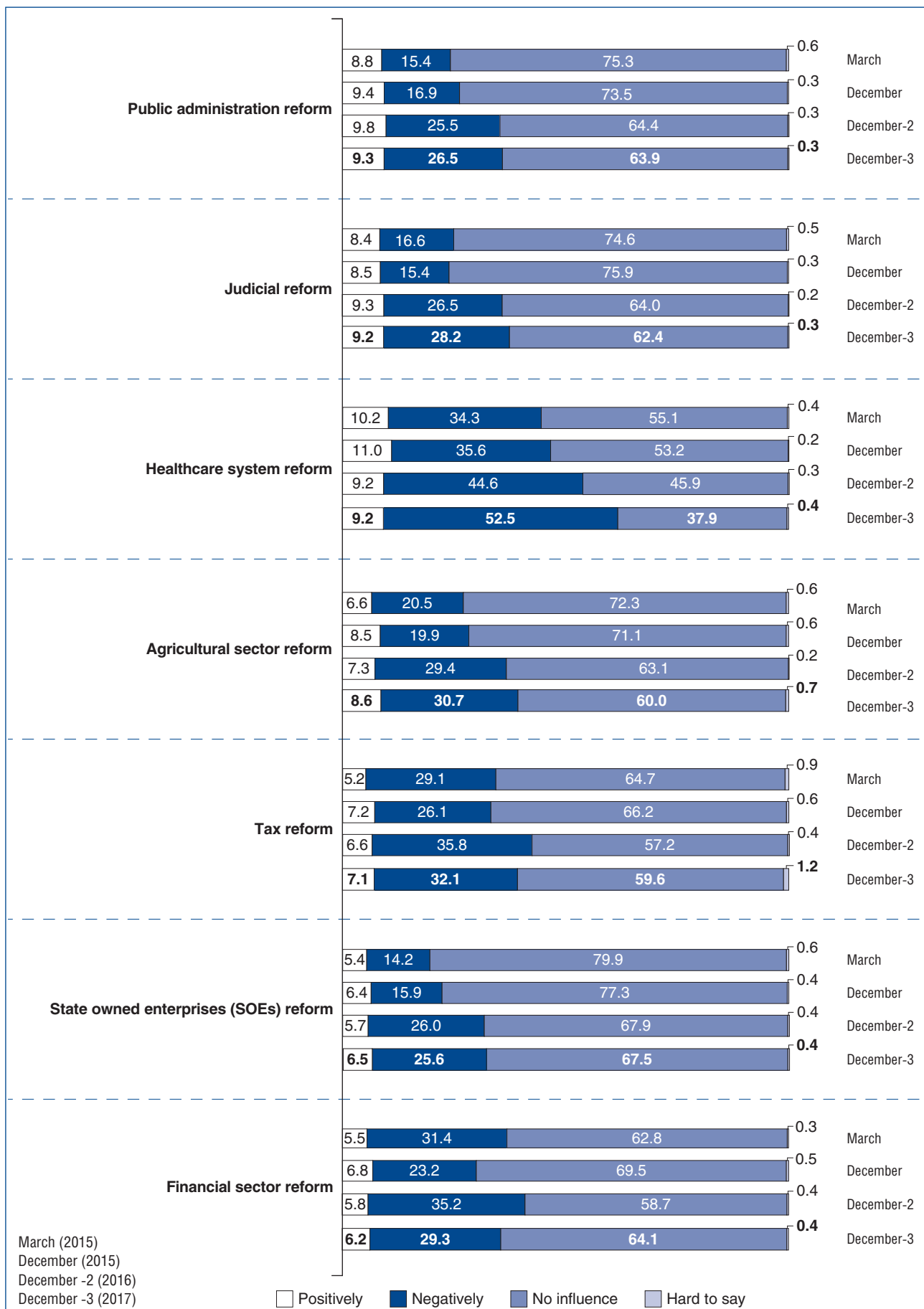


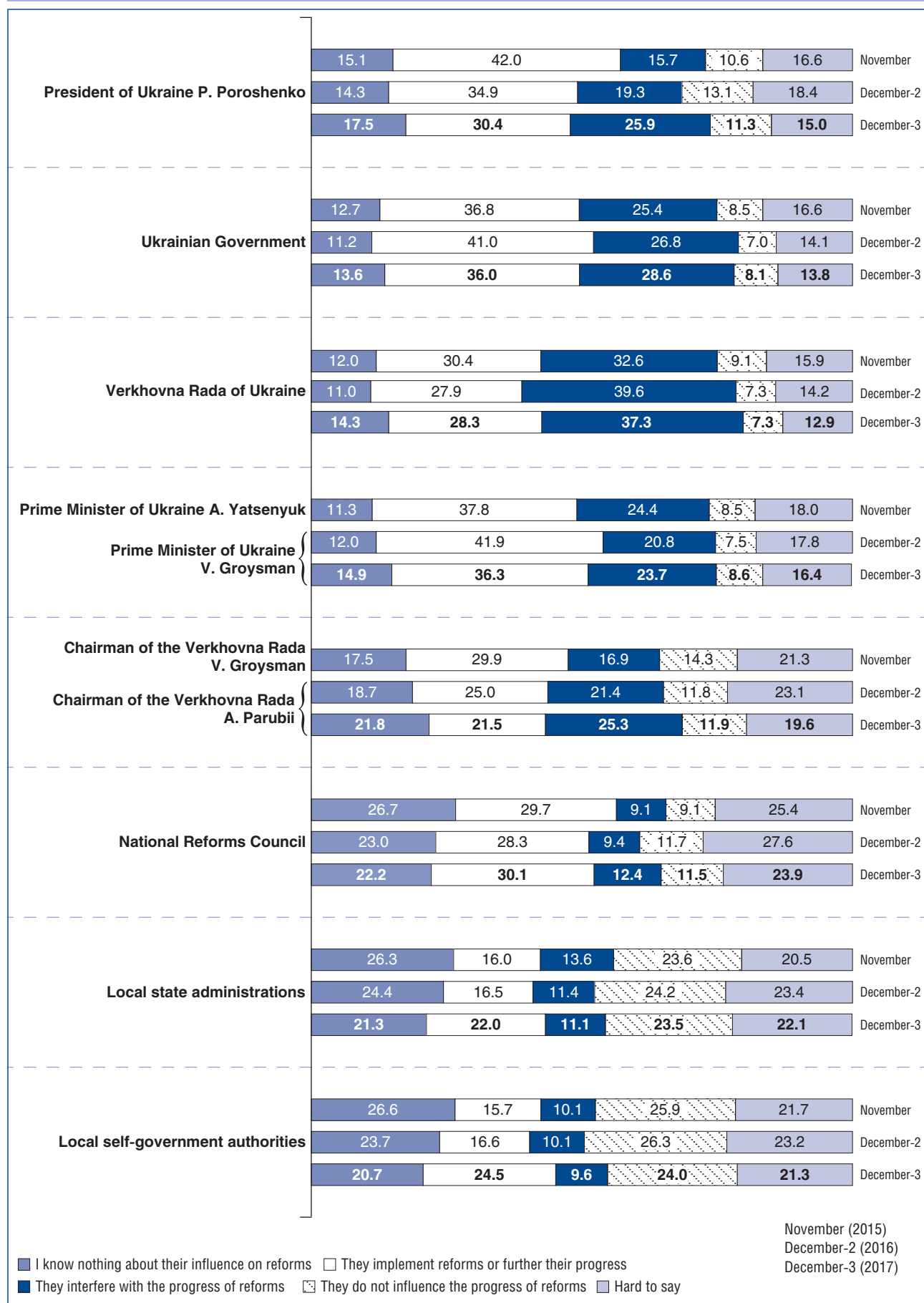
*On the 10-point scale from 1 to 10, where "1" means no or almost no reforms, and "10" that reforms are being implemented with maximum success.



How do reforms and government actions in different areas influence your personal circumstances?
% of respondents

(continued)



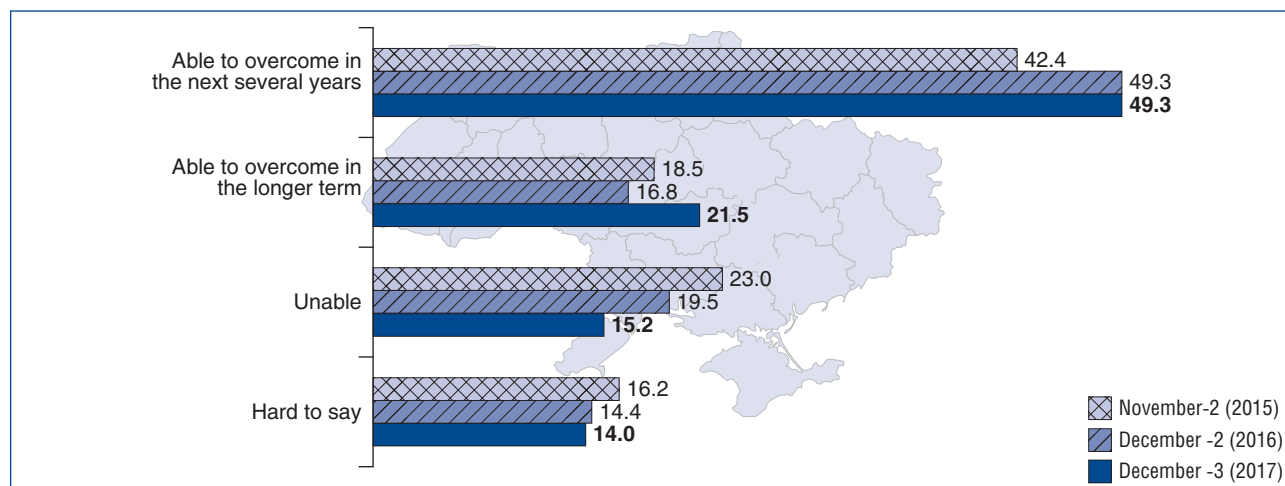
Actions of which authorities and politicians further the progress of reforms, and which – interfere with it?
 % of respondents


How did the following areas in Ukraine change within the past year?
% of respondents

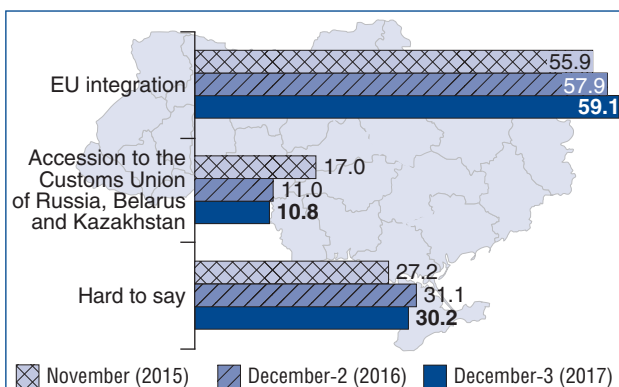
	Changes for the better		Changes for the worse		No change		Hard to say		Balance*	
	2016 (December)	2017 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2016 (December)	2017 (December)
Country's defence capacity	39.8	38.9	21.3	21.3	25.8	25.6	13.1	14.1	18.5	17.6
Ukraine's international image	27.4	24.0	32.0	34.5	27.0	27.7	13.6	13.8	-4.6	-10.5
Pension provision	3.9	22.5	49.5	39.1	38.0	26.1	8.6	12.3	-45.6	-16.6
Social protection (social benefits, assistance, subsidies, etc.)	11.6	14.7	48.7	49.9	30.0	26.5	9.6	8.9	-37.1	-35.2
Labour remuneration	3.4	14.7	54.5	48.9	34.3	26.9	7.8	9.5	-51.1	-34.2
Relations between nations	15.9	13.4	23.6	30.5	46.1	42.6	14.4	13.6	-7.7	-17.1
Freedom of speech	11.7	11.8	30.4	36.9	48.8	43.9	9.1	7.4	-19.4	-25.1
Democracy	10.8	9.4	31.8	37.9	45.8	44.4	11.6	8.3	-21.0	-28.5
Situation with observation of citizens' rights and freedoms	8.1	8.1	32.5	39.2	46.5	40.1	13.0	12.5	-24.4	-31.1
Education	4.9	7.6	36.4	42.3	43.4	38.4	15.3	11.8	-31.5	-34.7
Situation of Ukrainian-speaking population	5.7	6.9	15.6	19.7	69.6	64.1	9.1	9.2	-9.9	-12.8
Crime situation	6.2	6.0	61.7	61.4	23.6	26.1	8.5	6.5	-55.5	-55.4
Civil servants' compliance with the law	5.9	4.9	43.2	46.8	36.9	33.4	14.0	14.9	-37.3	-41.9
Your family's welfare	3.5	4.6	73.0	63.1	20.5	29.4	3.0	2.8	-69.5	-58.5
Healthcare	3.6	4.6	53.6	61.3	35.9	26.9	6.9	7.2	-50.0	-56.7
Government's treatment of citizens	2.8	4.2	58.9	59.9	29.0	27.4	9.2	8.5	-56.1	-55.7
Economic situation in the country	3.6	4.1	77.0	71.8	15.9	20.2	3.4	3.9	-73.4	-67.7
Overall situation in the country	3.1	3.8	73.4	69.3	17.0	18.8	6.5	8.1	-70.3	-65.5
Citizens' attitude to government	2.4	3.7	72.4	68.9	17.3	20.7	7.8	6.8	-70.0	-65.2
Citizens' confidence in the future	2.2	3.6	73.9	67.5	16.3	21.0	7.6	7.9	-71.7	-63.9
Ethnic and religious minorities' situation	2.6	3.4	14.7	19.7	64.0	58.8	18.7	18.1	-12.1	-16.3
Stability	2.1	2.9	75.0	71.8	16.1	19.5	6.7	5.8	-72.9	-68.9
Situation of the Russian-speaking population	1.8	2.3	17.1	24.0	68.9	59.8	12.3	14.0	-15.3	-21.7
Level of prices and tariffs	1.2	2.0	88.5	86.6	7.7	8.3	2.5	3.0	-87.3	-84.6

* Difference between answers "changes for the better" and "changes for the worse".

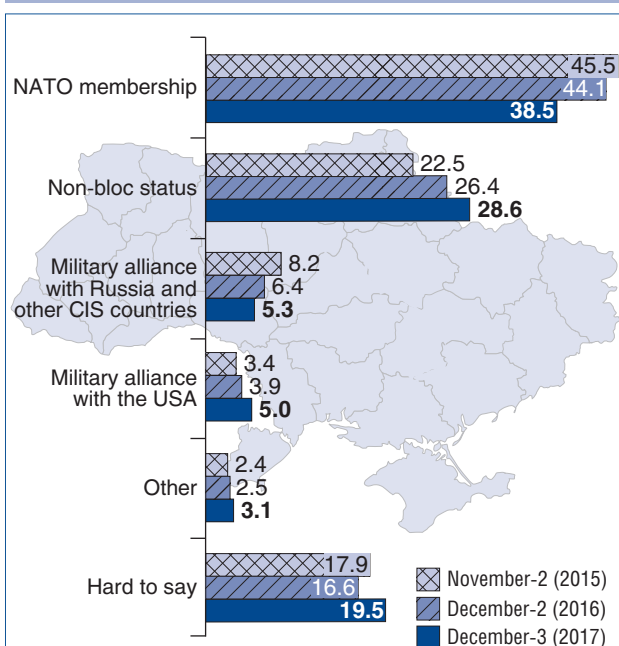
Is Ukraine able to overcome the existing problems and difficulties?
% of respondents



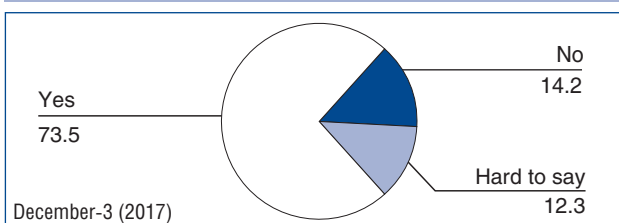
Which integration path should Ukraine take?
% of respondents



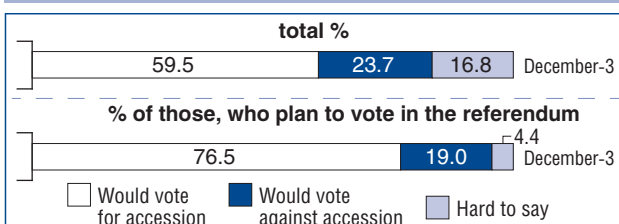
What security guarantees option would be the best for Ukraine?
% of respondents



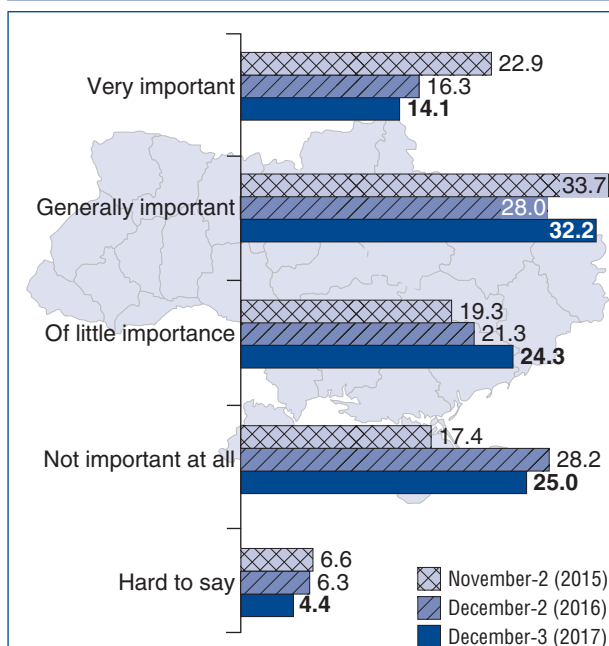
If in the near future there was a referendum on Ukraine's accession to the EU, would you vote?
% of respondents



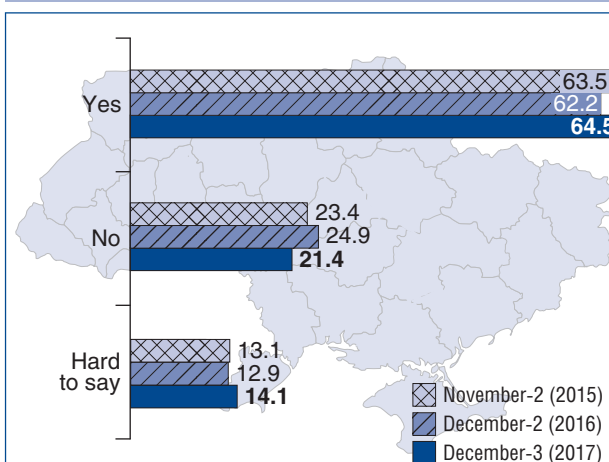
If you were to take part in the referendum on Ukraine's accession to the EU, how would you vote?
% of respondents



How important to you is the introduction of visa-free travel with the EU?
% of respondents



If in the near future there was a referendum on Ukraine's accession to NATO, would you vote?
% of respondents



If you were to take part in the referendum on Ukraine's accession to NATO, how would you vote?
% of respondents

