УКРАЇНА 2018-2019: ОБЕРЕЖНИЙ ОПТИМІЗМ НАПЕРЕДОДНІ ВИБОРІВ

(*аналітичні оцінки*)

UKRAINE 2018-2019: CAUTIOUS OPTIMISM BEFORE ELECTIONS

(*Assessments*)

Україна-2018: обережний оптимізм у турбулентний час

Прогнози-2019

Громадська думка про підсумки 2018р.

Ukraine in 2018: Cautious Optimism in Times of Turbulence

Forecasts-2019

Public Opinion on the Results of 2018

Київ | Kyiv

ЗМІСТ

I. УКРАЇНА-2018: ОБЕРЕЖНИЙ ОПТИМІЗМ У ТУРБУЛЕНТНИЙ ЧАС 3

Безпека і оборона 4

Зовнішня політика 8

Внутрішня і правова політика 16

Економіка 34

Індекс економічної спроможності населення у 2018р. 49

Енергетика 50

Соціальна сфера 52

Гуманітарна політика 56

II. ПРОГНОЗИ-2019 59

Безпека і оборона 59

Зовнішня політика 61

Внутрішня і правова політика 63

Економіка 72

Енергетика 78

Соціальна сфера 79

Гуманітарна політика 80

III. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2018р. 82

CONTENT

I. UKRAINE IN 2018: CAUTIOUS OPTIMISM IN TIMES OF TURBULENCE 92

Security and Defence 93

Foreign Policy 97

Domestic and Legal Policy 105

Economy 123

Index of Economic Capacity of Population in 2018 138

Energy Sector 139

Social Sector 141

Humanitarian Policy 145

II. FORECASTS-2019 148

Security and Defence 148

Foreign Policy 150

Domestic and Legal Policy 152

Economy 161

Energy Sector 167

Social Sector 168

Humanitarian Policy 169

III. PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2018 171

Над виданням працювали:

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

Редактори – А.Чернова, Г.Пашкова (редактори україномовної версії)

Дизайн і верстка – О.Шаптала, Т.Овсяник

Authors:

Yakymenko, Yu. (Project Manager), Bychenko, A., Golub, V., Bielawski, M., Markevych, K., Melnyk, O., Mischenko, M., Musiyaka, V., Omelchenko, V., Pashkov, M., Pyshchulina, O., Rozumnyi, O., Sidenko, V., Sungurovskyi, M., Shanghina, L., Stetskiv, A., Yurchyshyn, V., Zamiatin, V.

Editors:

Chernova, A., Pashkova, H. (Editors)

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

УКРАЇНА-2018: ОБЕРЕЖНИЙ ОПТИМІЗМ У ТУРБУЛЕНТНИЙ ЧАС

2018-й рік виявився неоднозначним за своїми підсумками. Поряд із безперечними здобутками в різних сферах виявились як нові, так і застарілі недоліки та проблеми. На діяльності влади суттєво позначалися наближення завершення повноважень Президента і Верховної Ради та відповідний початок виборчих кампаній.

Це додало турбулентності до загальної нестабільної ситуації, викликаної як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками, серед яких чільне місце посідала "гібридна" агресія з боку РФ. У цілому держава доволі успішно витримала це випробування. За результатами року є підстави говорити про зрушення, іноді суттєві, у сферах економічного зростання, енергетики, про зміцнення системи безпеки і оборони.

Утворення Православної церкви України й надання їй Томосу було найяскравішою подією року й засвідчило, що Україна змогла зробити дуже рішучий крок у напрямі виходу з історично-культурної матриці, контрольованої Росією. Проте інформаційний вплив Росії на суспільство залишається надто високим, а рівень протидії йому з боку як держави, так і суспільства – надто слабким.

У міжнародній ситуації є підстави говорити про процес поступового, хоча й повільного та непростого становлення геополітичної суб'єктності України. При цьому минулого року швидше йшлося про втримання досягнутого дипломатією раніше (зокрема, режиму міжнародних санкцій проти Росії), аніж про досягнення нових цілей. Водночас, дії РФ набули ознак відвертої воєнної агресії (події у Керченській протоці), а реакція міжнародної спільноти на неї не виглядала достатньою. Попри всі зусилля, не зрушила з місця проблема утримуваних Росією політв'язнів і заручників, до якої додалася проблема визволення захоплених у полон військових моряків.

Загальна міжнародна нестабільність, внутрішні проблеми як у США та країнах-членах ЄС і НАТО, так і в самих цих союзах не дозволяли говорити про остаточне подолання традиційних недомовок стосовно українських інтеграційних перспектив, як і про переосмислення ключовими акторами міжнародної політики причин і наслідків порушення основ міжнародного права. Це не створювало надто сприятливої для України міжнародної атмосфери, особливо з урахуванням підтримки провідними європейськими державами відверто антиукраїнських проектів (таких, як "Північний потік-2").

Високі показники підтримки громадянами проголошеного європейського курсу державної політики не збігалися ні з рівнем суспільної підтримки конкретних напрямів цієї політики, ні з її ключовими провідниками. Рівень недовіри громадян до Президента, Уряду та Парламенту виявився чи не найвищим за роки незалежності. Впроваджувані реформи часто залишалися незрозумілими і як наслідок – непідтриманими суспільством.

Громадянам дедалі менше імпонують вимоги МВФ та міжнародної спільноти, які, як доводить практика, не враховують ні внутрішньої ситуації у країні, ні можливих соціальних наслідків від рішень, прийнятих під зовнішнім тиском. Це є свідченням як відсутності належної комунікації влади та суспільства, так і наявності застарілих проблем і стереотипів, подолання яких не буде простим.

Динаміка економічного розвитку надала підстави для дуже обережного, але оптимізму. Разом з тим, дедалі більш очевидною ставала невідповідність існуючої економічної моделі потребам суспільного розвитку. Попри перші позитивні результати – зокрема, економічне зростання під час війни – життєві умови українців продовжували погіршуватися (або сприйматися суспільством як погіршення під впливом інформаційних кампаній). Перспектива виборчих кампаній істотно зменшила готовність політичних сил брати на себе відповідальність за реформаторські, проте непопулярні рішення. Натомість, значно посилилася популістська та реваншистська риторика, і ця тенденція очевидно зберігатиметься. Таким чином, Україна у 2018р. продовжила процес реформування на європейських засадах. У 2019р. українське суспільство матиме можливість визначитись, чи отримає цей політичний курс своє продовження.

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

Упродовж 2018р. питання безпеки були пріоритетом для української влади, патріотично налаштованих сегментів політикуму та громадянського суспільства. Загалом, держава доволі успішно витримувала численні випробовування збройним конфліктом, окупацією частини території, перманентною зовнішньою воєнною загрозою та внутрішньою суспільно-політичною турбулентністю. Це стало можливим завдяки досить прийнятному рівню ефективності роботи більшості державних органів, наділених безпековими, правоохоронними та оборонними функціями. Водночас, підбиваючи підсумки роботи системи забезпечення національної безпеки за рік, важко уникнути об'єктивно критичних оцінок стану національної, суспільної та особистої безпеки, а також результатів реформ у цьому секторі, особливо в більш тривалій ретроспективі.

Якщо оцінювати зміни в секторі безпеки і оборони за період 2014-2018рр., то прогрес є дійсно вражаючим, насамперед, у зміцненні оборонних спроможностей. Водночас, оптимізм стосовно результатів саме 2018р. є більш стриманим, оскільки паралельно з позитивними тенденціями дедалі яскравіше проявляються системні проблеми, які вже уповільнили процеси реформування, а в окремих випадках нівелюють досягнення попередніх років. Найголовнішою проблемою є кадрова політика, свідченням якої стало масштабне звільнення досвідчених спеціалістів. Кадрова проблема має й інший вимір – якість вищого військового керівництва. Адже однією з головних причин трагічних воєнних поразок, вибухів на військових арсеналах та численних скандалів, безумовно, є людський фактор[1].

Зовнішнє безпекове середовище та пербіг російсько–українського збройного конфлікту

Російсько-український збройний конфлікт упродовж року посідав одне з провідних місць світового порядку денного. Росія у 2018р., додавши ситуацію в Азовському морі до проблем Криму та Донбасу, не лише розширила географічні рамки конфлікту, але й перетнула чергову "червону лінію", відкрито застосувавши збройну силу проти України[2]. Реакцією офіційного Києва на неприхований акт агресії стало рішення про запровадження режиму воєнного стану терміном 30 діб у 10 областях.

Ситуація в зоні збройного конфлікту на Сході України набула ознак певної "стабільності" та прогнозованості, характерної для конфліктів низької інтенсивності[3]. Загальний оборонний потенціал України з майже 40-тисячним військовим контингентом у зоні конфлікту є одними з визначальних факторів стримування російської агресії. Рішення про зміну формату АТО на Операцію об'єднаних сил (ООС) також сприяло удосконаленню ефективності здійснення військової операції з відсічі збройної агресії[4].

Водночас, упродовж 2018р. збереглися й негативні тенденції в контексті намірів і практичних дій Росії як де-факто сторони конфлікту. Кремль, продовжуючи риторику "громадянської війни" в Україні, імітуючи роль посередника та миротворця й маючу перевагу в ресурсах, утримує ініціативу та важелі впливу на динаміку конфлікту, в т.ч. завдяки створеній системі збройних угруповань, командування та логістики[5].

На фоні відносно низької інтенсивності бойових дій, Росія активно нарощує масштаби та удосконалює способи застосування комплексу політичних, економічних, інформаційних, кібернетичних засобів "гібридної" війни.

У 2018р. була практично повністю втрачена динаміка кількох дуже важливих процесів: обміну полоненими[6], розведення сил і засобів на лінії зіткнення[7], практичного втілення ініціатив із запровадження миротворчої місії ООН. Фактично припинилася робота Спільного центру контролю та координації після одностороннього виходу з його складу російських офіцерів[8].

Ключові підсумки реформування та діяльності сектору безпеки

П'ятий рік поспіль діяльність сектору безпеки України була спрямована на виконання двоєдиного завдання: здійснення функцій із забезпечення безпеки та одночасного реформування. При цьому, поєднувалися як резонансні події негативного характеру, так і певні досягнення та практичні результати.

---

1 Бутусов Ю. Катастрофа в Ічні: дурні не вчаться навіть на п'яти помилках. – Дзеркало тижня, 19 жовтня 2018р., *https://dt.ua/internal/katastrofa-v-ichni-durni-ne-vchatsya-navit-na-p-yati-pomilkah-291542_.html*.

2 До збройного інциденту в Керченській протоці 26 листопада 2018р., керівництво Росії намагалося приховувати та заперечувати участь власних ЗС чи інших силових структур у конфлікті. Починаючи з травня 2018р., Росія поступово запроваджує морську блокаду Азовського моря шляхом необгрунтовано тривалої затримки торгових суден, що прямують до/з українських портів. Див.: Червоненко В. Європарламент визнав "фактичну блокаду" Росією Азова: що далі? – BBC News Україна, 25 жовтня 2018р., *www.bbc.com/ukrainian/features-45979530*.

3 За 11 місяців 2018р. бойові втрати української армії на Донбасі склали 110 осіб, 776 військовослужбовців отримали поранення. Докладно див.: Втрати ЗСУ на Донбасі… – BBC News Україна, 17 грудня 2018р., *www.bbc.com/ukrainian/news-46572542*.

4 "30 квітня розпочалась Операція об'єднаних сил із відсічі та стримування збройної агресії Росії на Донбасі – Президент підписав Указ". – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, 30 квітня 2018р., *www.president.gov.ua/news/30-kvitnya-rozpochalas-operaciya-obyednanih-sil-iz-vidsichi-47206*.

5 Збройні формування т.зв. ДНР/ЛНР ще у 2017р. були підпорядковані 8-й армії РФ; всі ключові командні посади укомплектовані російськими офіцерами. Див.: Координатор ИС: в 2017 году Россия значительно повысила боеспособность "армейских корпусов" "ЛДНР". – Информационное сопротивление, 26 декабря 2017г., *http://sprotyv.info/ru/news/kiev/koordinator-v-2017-godu-rossiya-znachitelno-povysila-boesposobnost-armeyskih-korpusov-ldnr*.

6 Востаннє обмін відбувся 27 грудня 2017р. Див.: Прогресу в переговорах з РФ щодо обміну полонених немає – Геращенко. – Громадське ТБ, 19 грудня 2018р., *https://hromadske.ua/posts/progresu-v-peregovorah-z-rf-shodo-obminu-polonenih-nemaye-gerashenko*.

7 Рамочное решение Трёхсторонней контактной группы о разведении сил и средств, 20 сентября 2016г., *www.osce.org/ru/cio/266271*.

8 Тематичний звіт "Сприяння проведенню та моніторинг СММ ремонтних робіт на об'єктах інфраструктури на сході України – січень 2017р. - серпень 2018р.". – Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні, грудень 2018р., с.3, *https://www.osce.org/uk/special-monitoring-mission-to-ukraine/405500?download=true*.

Перебіг реформ

Попри бажання оцінити результати року в більш широкому контексті слід визнати, що 2018р. у часових рамках більшості програмних документів є проміжним, а індикатори результатів не завжди піддаються об'єктивному виміру. Отже, йдеться про оцінку радше процесу, ніж рівня досягнення кінцевих результатів[9].

Фактор війни має неоднозначний вплив на зміст і процес реформування силових структур. З одного боку, воєнний конфлікт є потужним стимулом для змін і оціночним критерієм змісту реформ. З іншого – військово-політичне керівництво нерідко намагається виправдати небажання або нездатність впроваджувати певні радикальні зміни аргументом: "не на часі". Відтермінування демілітаризації МО та спосіб, у який було здійснено "оцивільнення" вищого керівництва оборонного відомства – один з яскравих прикладів[10]. Іншим прикладом є відомчий опір демілітаризації СБУ, наслідком якого стало блокування реалізації стратегічних програмних документів реформування та розвитку спецслужби.

У 2018р. продовжувалася робота з розвитку нормативно-правової бази, політики та системи забезпечення національної безпеки, в т.ч. державної політики стосовно тимчасово окупованих територій. Після тривалого процесу обговорень та узгоджень нарешті ухвалений Закон "Про національну безпеку України" – один із базових елементів системи нормативно-правового визначення та розділення функцій і повноважень у секторі безпеки, в т.ч. питань планування, командування, координації та демократичного контролю. Серед інших важливих документів слід згадати Закон "Про протимінну діяльність в Україні", Стратегію Військово-Морських Сил Збройних Сил України 2035, Стратегію розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028р.

Протягом року ухвалені рішення про створення кількох нових структур, покликаних забезпечити більш ефективне формування та реалізацію державної політики у сферах, що набули особливої актуальності. Так, рішення про створення Міністерства у справах ветеранів (на базі Державної служби у справах ветеранів війни та учасників антитерористичної операції) зумовлене суттєвим збільшенням числа учасників війни та гострою необхідністю ефективного вирішення проблем соціального захисту, реабілітації ветеранів тощо. Національний координаційний центр кібербезпеки як робочий орган РНБО України створений у відповідь на зростання актуальності загроз у цій сфері.

Індикатором пріоритетності тих чи інших питань є показники державного бюджету. На 2019р. на сектор безпеки і оборони закладено **212 млрд. грн. (5,4% ВВП)**, що на 33,3 млрд. грн. перевищує видатки 2018р. Показовою також є пріоритетність окремих напрямів фінансування. Наприклад, подвоєні видатки на інженерно-технічне облаштування кордону (до **400 млн. грн.**), суттєво зростуть видатки на розвідувальну діяльність у сфері захисту державного кордону (з 36,8 млн. до **155,79 млн. грн.**), у 2,5 разу – до **40 млрд. грн. –** збільшені видатки на створення, закупівлю та модернізацію озброєння і військової техніки, видатки на грошове забезпечення збільшені до **111,8 млрд. грн.** (на 33%), що дозволить підвищити мінімальні зарплати військовослужбовців і поліцейських до **майже 10 тис. грн.** На 25% зростуть видатки на громадську безпеку та цивільний захист (з 66 млрд. до 83,1 млрд. грн.)[11].

Збройні Сили

Упродовж 2018р. зросла інтенсивність бойової підготовки ЗС України (на 20%, порівняно з 2017р.). У 2018р. проведено понад 30 бригадних навчань, майже 300 – батальйонних, 14 – льотно-тактичних. На території України відбулися п'ять міжнародних навчань; крім того, українські військові брали участь у 16 багатонаціональних навчаннях за межами України. До підготовки українських військовослужбовців активно залучались інструктори країн-партнерів у форматі навчально-тренувальних місій *JMTG-U* (США, Канада, Литва, Польща, Данія, Швеція), *ORBITAL* (Велика Британія), *UNIFIER* (Канада). У 2018р. за участі іноземних інструкторів підготовлено понад 3 500 військовослужбовців, а також 300 інструкторів для ЗС України[12]. Процесу реформування сприяють понад 60 міжнародних радників та експертів з 14 держав-членів НАТО (зокрема, шість стратегічних радників високого рівня).

Майже втричі зросла кількість зборів з підготовки резервістів. Підготовку пройшли понад 40 тис. осіб, що на 45% більше, ніж у 2017р.[13] Загалом, оперативний резерв ЗС України складає близько 200 тис. осіб[14].

Водночас, Збройні Сили зіштовхнулися з проблемою укомплектованості. Попри те, що впродовж року контракт уклали понад 53 тис. осіб, у т.ч. понад 6 000 офіцерів, за І півріччя 2018р. звільнилося 11 тис. офіцерів і контрактників з бойовим досвідом, ще 18 тис. – заявили про наміри звільнитися до кінця року[15].

Триває процес технічного переоснащення армії за рахунок закупівлі нових і модернізованих озброєнь і військової техніки як вітчизняного, так і зарубіжного виробництва. Знаковою подією року стало рішення Уряду США про дозвіл на продаж Україні *Javelin* (210 протитанкових ракет і 37 пускових установок).

Загострення ситуації навколо Азовського моря з новою силою продемонструвало слабкість морського компоненту оборони України. Українські ВМС, розвитку яких десятиліттями не приділялося належної

[9] Для прикладу, План дій щодо впровадження оборонної реформи у 2016-2020рр. (Дорожня карта оборонної реформи) передбачає понад 100 заходів у 2018р., інформація про виконання яких має радше статистичну цінність, ніж дає підстави для оцінки якісних змін, *www.mil.gov.ua/content/tenders/Plan_2208.pdf*.

[10] Степан Полторак – (майже) цивільний міністр оборони України. – *DW*, 19 жовтня 2018р., *www.dw.com/uk*.

[11] Безпека і оборона. – #БЮДЖЕТ2019, *https://budget2019.info/priority/1*.

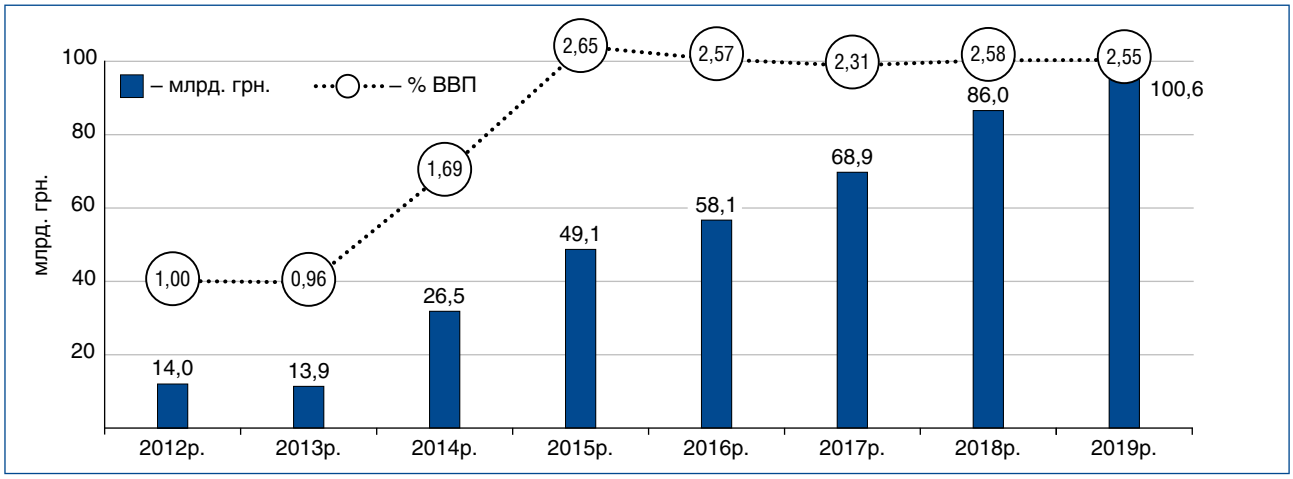
[12] У 2018р. інтенсивність підготовки Збройних Сил України зросла на 20%, порівняно з попереднім. – Офіційний сайт МО України, 15 січня 2018р., *www.mil.gov.ua/news/2019/01/15/u-2018-roczi-intensivnist-pidgotovki-zbrojnih-sil-ukraini-zrosla-na-20-vidsotkiv-porivnyano-z-poperednim*.

[13] Там само.

[14] Генеральний штаб ЗС України, Брифінг для представників ЗМІ, 10 грудня 2018р., *www.facebook.com/GeneralStaff.ua/posts/1141879322647990?__tn__=K-R*.

[15] У Міноборони визначилися, коли підвищать зарплати військовим. – Укрінформ, 30 липня 2018р., *www.ukrinform.ua/rubric-society/2507766-u-minoboroni-viznacilisa-koli-pidvisat-zarplati-vijskovim.html*.

Фінансування ЗС України 2012-2019рр.[16]
% опитаних



уваги, практично втратили боєздатність після анексії Криму, коли Росія захопила головну морську базу та більшість боєготових кораблів[17].

За два місяці до інциденту в Керченській протоці РНБО України "затвердила комплекс заходів, спрямованих на захист національних інтересів у південних регіонах, акваторіях Азовського і Чорного морів"[18]. Йшлося, зокрема, про "посилення військово-морської присутності в Азовському морі, створення там корабельно-катерного угрупування ВМС ЗСУ, розбудову відповідної інфраструктури, забезпечення підрозділів берегової оборони новітньою високоточною ракетною зброєю тощо". Очевидно, що вирішення цього завдання потребує тривалого часу і значних інвестицій, особливо, в контексті постачання бойових кораблів і їх безперешкодного проходу в акваторію Азовського моря[19]. Закупівля кораблів за кордоном або отримання їх в якості допомоги є одним із шляхів вирішення проблеми часового фактора, адже розробка та побудова власних кораблів є питанням років[20].

Спецслужби

Українські розвідувальні та спеціальні служби значно інтенсифікували діяльність у напрямі протидії "гібридним" загрозам[21]. Насамперед, слід відзначити регулярну та якісну публічну комунікацію, спрямовану як на українську, так і на зовнішню аудиторію (регулярні брифінги, інформаційні проекти у ЗМІ та на телебаченні). Крім того, СБУ досить результативно виконувала завдання боротьби з корупціонерами та економічною злочинністю, тобто виконувала не властиві спецслужбам правоохоронні функції.

Питання перерозподілу повноважень залишається каменем спотикання реформи СБУ і, очевидно стоїть на заваді затвердженню Концепції реформування СБУ, підготовленої ще в червні 2016р. Наразі триває робота над законопроектом про СБУ (внесенням змін до чинного Закону "Про службу безпеки України" від 1992р.). Відсутність затвердженого концептуального документа реформи є особливістю реформування СБУ. Цей феномен не заперечує фактів позитивних змін, але підвищує ризики ухвалення несистемних рішень і підриває довіру західних партнерів, які надають допомогу в здійсненні українських реформ[22].

Правоохоронна система

МВС України є одним з найбільш потужних "силових відомств" у системі забезпечення національної безпеки з огляду на кількість підпорядкованих структур і обсяг функцій та повноважень[23]. Наявність широких повноважень, відповідно, передбачає підвищену відповідальність за стан внутрішньої безпеки і підвищену увагу до діяльності МВС з боку суспільства. Саме тому керівництво Національної поліції вважає одним із головних досягнень – підвищення довіри суспільства. Свідченням цього, на думку керівництва, є збільшення у 2 рази кількості звернень громадян за останні п'ять років[24]. Разом з тим, незалежні оцінки є більш критичними. Дані соціологічних опитувань підтверджують факт росту довіри громадян до поліції, порівняно з рівнем 2013р. (близько 22%), але водночас констатують, що лише третина (близько 33%) опитаних частково або повністю довіряють

[16] *Джерело*: Фінансовий стимул до служби. – Військо України, 27 листопада 2018р., *http://viysko.com.ua/journal/finansovyj-stymul-do-sluzhby*.

[17] "Наразі ВМС України існують більше номінально, тому що боєздатними є лише фрегат *F130* "Гетьман Сагайдачний" та 6 МБАК пр.58155 "Гюрза-М". Див.: Северинський Б. "Український військовий флот 2.0", 20 жовтня 2018р., *https://petrimazepa.com/ukrainskiy_viyskoviy_flot_20*.

[18] Див.: Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 12 жовтня 2018 року "Про невідкладні заходи щодо захисту національних інтересів на Півдні та Сході України, у Чорному та Азовському морях і Керченській протоці" №320 від 12 жовтня 2018р.

[19] "Наразі у військовому відношенні українське узбережжя Азова надійно захищене…, у складі Об'єднаних сил створено угруповання протидесантної оборони… Місто (Маріуполь) надійно захищене і з суші, і з моря, і повітря." Ексклюзивне інтерв'ю командувача операцією Об'єднаних сил генерал-лейтенанта С.Наєва агентству "Інтерфакс-Україна", 27 грудня 2018р., *https://ua.interfax.com.ua/news/interview/555969.html*.

[20] Наразі триває процес передачі США Україні двох катерів типу *Island*. Див.: Шрамович В. Які катери отримає Україна від США? – BBC News Україна, 27 вересня 2018р., *www.bbc.com/ukrainian/features-45670100*.

[21] У 2018р. СБУ викрила 29 іноземців і 11 громадян України, які проводили незаконну розвідувально-підривну діяльність; виявила 152 та затримала 54 учасника терористичних організацій "Д/ЛНР"; розкрила 15 і попередила 70 провокацій на міжетнічному грунті (інспірованих Росією), попередила вісім терористичних актів (28 – за 2016-2018рр.); блокувала 360 кіберінцидентів, вилучила 1 064 одиниць зброї, тисячі боєприпасів і десятки кілограм вибухових речовин. Див.: Результати діяльності Служби безпеки України за 2018р., *https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/5512#.OLg9sm1b.dpbs*.

[22] У НАТО попередили Україну, що зволікання з реформою СБУ підірве довіру. – *DW*, 10 жовтня 2018р., *www.dw.com/uk*.

[23] МВС підпорядковані: Національна поліція, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба, Національна гвардія, Головний сервісний центр МВС України.

[24] Звіт Голови Національної поліції України С.Князєва про результати роботи відомства за 2018р. – Офіційний веб-сайт НПУ, *www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf*.

поліції, і цей показник залишився практично стабільним останні два роки[25].

Однією з важливих причин негативних оцінок роботи правоохоронних органів є їх неспроможність попередити та розкрити низку резонансних злочинів проти громадських активістів, журналістів, інших відомих осіб[26]. Водночас, офіційна статистика демонструє позитивну динаміку. Наприклад, у 2018р. зафіксовано найнижчу за останні шість років кількість розбійних нападів, а рівень розкриття таких злочинів сягнув 75%. За іншими категоріями злочинів статистика є менш оптимістичною, насамперед стосовно рівня їх розкриття.

У контексті виконання Стратегії розвитку системи МВС України до 2020р., відомство створює нові структури та впроваджує сучасні методи роботи. Відносно новим напрямом роботи поліції є боротьба з кіберзлочинністю. Новостворений Департамент кіберполіції за рік виявив близько 1 000 злочинів у сфері кібербезпеки, попередив чотири масштабні кібератаки, припинив діяльність понад 40 піратських сайтів, викрив спільно з партнерами вісім транснаціональних хакерських угруповань. Головними об'єктами роботи ще одного новоствореного Департаменту стратегічних розслідувань, окрім боротьби з організованою злочинністю, є т.зв. "злодії в законі" та транснаціональні злочинні групи, які роками безкарно діяли на території України, використовуючи законодавчі та інституційні прогалини[27].

Ефективна робота правоохоронної системи та спецслужб України сприяє зміцненню не лише внутрішньої безпеки, але й має міжнародний вимір. У 2018р. Нацполіція ліквідувала два потужні канали постачання наркотиків з Індії та країн Латинської Америки, знешкодила організовану злочинну групу, яка вербувала українських моряків для переправлення з Туреччини до країн ЄС нелегальних мігрантів. Завдяки роботі СБУ світ отримав детальну інформацію про десятки співробітників російських спецслужб, сумнозвісну приватну військову компанію "Вагнер" та про їх підривну діяльність в Україні та далеко за її межами.

Оборонна промисловість

Оборонна промисловість п'ятий рік поспіль демонструвала висхідну динаміку розробок, виробництва та постачання вітчизняних озброєнь і військової техніки. Підприємства, що належать ДК "Укроборонпром", передали силовим структурам України понад 4 900 одиниць нових і модернізованих озброєнь і техніки у 2018р. Крім того, українські структури безпеки отримали сотні одиниць озброєнь від вітчизняних приватних компаній та іноземного виробництва. Слід відзначити, що частка нових і модернізованих озброєнь складає більше половини загальної кількості. Крім того, протягом року були повідомлення про успішні випробовування новітніх високотехнологічних озброєнь, засобів контрбатарейної боротьби, радіолокації тощо, які вже запущені в серійне виробництво або знаходяться на фінальному етапі підготовки[28].

Наразі є об'єктивні підстави сподіватися, що нинішню спробу реформування не спіткає доля попередніх шести "масштабних трансформацій". Не лише критична офіційна оцінка сучасного стану оборонно-промислового комплексу[29], об'єктивний аналіз причин та запропоновані шляхи вирішення проблем, але й інші внутрішні та зовнішні фактори змушують до зміни старих правил. Збройний конфлікт та інтенсифікація процесу європейської та євроатлантичної інтеграції стали потужними каталізаторами руйнування пострадянської державної монополії та, відповідно, "філософії функціонування" ОПК, "…орієнтованої на державну підтримку та отримання державних замовлень"[30]. Крім того, наслідками і факторами змін є: збільшення ролі приватного сектору (понад 50% закупівель), лібералізація внутрішнього ринку, закриття російського напряму військово-технічного співробітництва.

Упродовж 2018р. ухвалена низка концептуальних документів, реалізація яких "дасть змогу провести комплексну перебудову … системи державного управління оборонною промисловістю…, організаційно-виробничої діяльності підприємств"…, досягнути "балансу власного виробництва та імпорту під час задоволення потреб внутрішнього ринку та адаптивності до геополітичних факторів під час реалізації політики військово-технічного співробітництва та експортної політики"[31].

Отже, найважливішими підсумками 2018р. є: стабілізація ситуації в зоні збройного конфлікту на Сході України на рівні конфлікту низької інтенсивності; збереження негативних тенденцій в контексті намірів і практичних дій Росії як сторони, яка у 2018р. розширила географічні рамки конфлікту на морську зону, а також вперше відкрито застосувала зброю проти військових кораблів України. Уперше з початку російської агресії було ухвалене рішення про запровадження режиму воєнного стану.

Практично повністю втрачена динаміка кількох дуже важливих процесів (обмін полонених, робота Спільного центру з контролю та координації питань припинення вогню та стабілізації лінії розмежування сторін, розведення сил і засобів на лінії зіткнення), що підриває й без того примарні перспективи мирного врегулювання конфлікту, в т.ч. створення передумов для миротворчої місії ООН.

П'ятий рік поспіль діяльність сектору безпеки України була спрямована на виконання двоєдиного завдання: здійснення функцій із забезпечення безпеки та одночасного реформування. Позитивні зміни в секторі безпеки за період 2014-2018рр. є дійсно вражаючими, але важко виокремити значимі результати реформ саме у 2018р., оскільки більшість планів реформ розраховані щонайменше на 2020р., коли можна буде оцінити досягнення кінцевих результатів.

---

[25] Дані за 2013р. і 2018р., відповідно, див.: *https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pidsumki-2013-roku; www.razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia*.

[26] Напади на активістів в Україні: безрезультатні розслідування. – *DW*, 5 листопада 2018р.

[27] Звіт Голови Національної поліції України С.Князєва про результати роботи відомства за 2018р. – Офіційний веб-сайт НПУ, *www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf*.

[28] Перший заступник Генерального директора "Укроборонпрому" С.Омельченко: за час російської агресії концерн передав армії майже 26 тис. одиниць зброї та техніки, 11 січня 2019р.; "Укроборонпром" закупив для українського війська ударні турецькі БПЛА *Bayraktar* TB2, 12 січня 2019р.; "Укроборонпром" та приватні зброярі передали українському війську понад 65 одиниць озброєння та військової техніки, 15 листопада 2018р.; Топ-5 розробок 2018-го від підприємств "Укроборонпрому", 17 січня 2019р. – Офіційний сайт ДК "Укроборонпром", *https://ukroboronprom.com.ua*.

[29] Розпорядження КМУ "Про схвалення Стратегії розвитку оборонно-промислового комплексу України на період до 2028р." №442 від 20 червня 2018р.

[30] Там само.

[31] Там само. Крім того ухвалена Стратегія відродження авіабудування до 2020р. Розпорядженням КМУ №429 від 10 травня 2018р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Протягом 2018р. політика України на світовій арені значною мірою зосереджувалася на протистоянні російській агресії і забезпеченні зовнішніх умов для розвитку країни в умовах неоголошеної війни. Отже, одним з головних завдань української дипломатії було і залишатиметься на ближчу перспективу – як мінімум збереження існуючого рівня міжнародної допомоги і солідарності, максимум – зміцнення і розширення групи країн, які, підтримуючи Україну, спільно протистоятимуть агресивній політиці Москви.

П'ять років російської "гібридної" агресії: опір і відмежування

Перебіг подій дає підстави констатувати, що зроблені раніше прогнози Центру Разумкова, зокрема, щодо ескалації гібридної агресії Росії і загрози втручання у виборчий процес в Україні загалом справджуються і залишаються актуальними[1].

Не простежується жодних ознак ані мінімізації російсько-українського конфлікту, ані хоча б його "заморожування". Навпаки – у II половині 2018р. спостерігалася тенденція до ескалації конфлікту. ***По-перше,*** російська сторона всупереч Мінським домовленостям ініціювала і провела 11 листопада т.зв. "вибори" на окупованих територіях Донбасу. ***По-друге,*** вкрай загострилася і набула вибухонебезпечного характеру ситуація в Чорному та Азовському морях унаслідок блокування Росією Керченської протоки і здійснення 25 листопада 2018р. збройної агресії проти українських суден.

На жаль, зусилля світової дипломатії, реалізація санкційної політики Заходу проти РФ не зупинили ескалацію російської агресії проти України. Російська сторона демонструє агресивну, контпродуктивну "недоговороздатність". Президент В.Путін неодноразово заявляв, що з нинішньою українською владою вести переговори немає сенсу, слід дочекатися виборів і розмовляти з новим керівництвом України[2].

Говорячи про внутрішні та зовнішні аспекти російсько-українського конфлікту, слід звернути увагу на наступні важливі моменти.

1. Політико-правове, економічне, гуманітарне відмежування України від держави-агресора

На законодавчому рівні затверджена державна політика щодо деокупації Донбасу, надана політико-правова оцінка збройного конфлікту на Сході України. 23 лютого 2018р. набув чинності Закон України "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях". Закон запроваджує ряд важливих норм: (*а*) фіксується, що РФ здійснила "злочин збройної агресії", окупувавши частину української території; (*б*) непідконтрольні райони Донбасу визначаються "тимчасово окупованими територіями", де діють "окупаційні адміністрації РФ"; (*в*) підтверджується невіддільне право України на самооборону згідно зі ст.51 статуту ООН; (*г*) формат АТО змінюється на Операцію об'єднаних сил з "відсічі і стримування збройної агресії РФ"; (*д*) підкреслюється відданість курсу політико-дипломатичного врегулювання конфлікту на Донбасі.

Триває утвердження курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію. Зупинена участь у СНД. У листопаді Верховна Рада України схвалила в першому читанні президентський законопроект про внесення змін до Конституції, якими закріплюється стратегічний курс держави на набуття членства в ЄС і НАТО[3].

19 травня набув чинності Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 травня 2018р. "Про припинення дії для України окремих міжнародних договорів, укладених у рамках Співдружності Незалежних Держав" №139, яким скасовується участь України в роботі статутних органів СНД. Фактично, це означає відмову України від участі в будь-яких інтеграційних процесах на пострадянському просторі під егідою РФ.

Україна зміцнила та розширила санкційну політику проти країни-агресора. 14 травня 2018р. оприлюднено Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 травня 2018р. "Про застосування та скасування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)" №126. Документом оновлені та розширені списки фізичних і юридичних осіб, що потрапили під персональні спеціальні економічні та інші обмежувальні заходи[4]. У грудні 2018р. Уряд ухвалив і вніс на розгляд РНБО України додатковий пакет санкцій проти юридичних осіб РФ терміном на три роки. Водночас, Уряд подовжив до грудня 2019р. ембарго на імпорт ряду товарів з РФ. Також керівництвом України оголошено про запровадження додаткових санкцій у зв'язку з російською агресією у Чорному морі.

Україна припинила дію Великого договору з РФ. Цей крок – знакова, історична подія у рамках двосторонніх відносин. 17 вересня 2018р. Президент України підписав Указ "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 вересня 2018р.

[1] Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2018р., с.6-9, 49-50, *http://razumkov.org.ua/vydannia/shchorichni-analitychni-pidsumky-i-prohnozy*.

[2] Див., зокрема: Пряма лінія з В.Путіним, 7 липня 2018р., сайт Президента РФ, *http://www.kremlin.ru/events/president/news/57692*; Прес-конференція В.Путіна, 15 листопада 2018р., сайт Президента РФ, *http://kremlin.ru/events/president/news/59131*; засідання дискусійного клубу "Валдай", 18 жовтня 2018р., сайт Президента РФ, *http://www.kremlin.ru/events/president/news/58848*.

[3] Слід нагадати, що в червні 2017р. Верховна Рада ухвалила зміни до Закону "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", якими закріплено курс України на вступ до НАТО.

[4] Згідно з Указом, під санкції потрапили 1 748 фізичних і 756 юридичних осіб, тоді як рік тому в санкційних списках було 1 228 фізичних і 468 юридичних осіб. У відповідь російська сторона в листопаді 2018р. запровадила санкції проти 322 громадян і 68 компаній з України і подовжила до 1 січня 2019р. дію рішення про заборону транзиту українських товарів через територію РФ до Казахстану та Киргизстану.

"Про Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією" №284. 24 вересня про це рішення була офіційно повідомлена російська сторона, 6 грудня Верховна Рада ухвалила Закон про припинення дії цього Договору, який 10 грудня підписав Президент України.

Водночас, триває процес повного перегляду всієї договірно-правової бази з РФ. За інформацією МЗС, останнім часом зупинено дію 48 угод і програм з РФ. Зокрема, в березні 2018р. Кабінет Міністрів припинив дію Програми економічного співробітництва України та РФ на 2011-2020рр. Нині на розгляді МЗС знаходяться 43 документи, що підлягають денонсації. Загалом, станом на грудень 2018р., діє 314 угод України з РФ[5].

За словами Президента України: "непродовження договору з Росією слід розглядати… як частину нашої стратегії на остаточний розрив з колоніальним минулим і переорієнтацію на Європу"[6].

Створена автокефальна православна церква в Україні. У контексті дистанціювання від РФ слід оцінювати і перебіг важливих подій в церковно-релігійній сфері. 11 жовтня 2018р. Синод Вселенського патріархату підтримав рішення щодо надання автокефалії православній церкві в Україні. А вже 29 листопада Синод затвердив текст цього рішення (томосу) і статут Української православної церкви. 15 грудня відбувся Об'єднавчий собор православної церкви України, на якому обрано предстоятеля і затверджено статут.

Зазначені події є важливими та визначальними з точки зору як геополітичного позиціювання країни, так і подальшого відмежування від РФ у різних сферах, зміни типу і формату відносин з країною-агресором.

2. Міжнародне засудження агресії РФ і підтримка України

В умовах російської агресії критично важливе значення для України має міжнародна солідарність і підтримка, як на двосторонньому рівні, так і в рамках міжнародних організацій. Модераторами процесу міжнародного засудження російської агресії проти України і підтримки її суверенітету є США, ряд країн ЄС.

Протягом 2018р. деякі провідні країни світу та авторитетні міжнародні інституції ухвалили документи, в яких містяться вимоги припинити інтервенцію Кремля в Україні, висловлюється підтримка суверенітету і територіальній цілісності України. Серед цих документів слід відзначити, насамперед, Резолюції ГА ООН по Криму, Кримську декларацію Держдепу США, Резолюцію Європарламенту щодо ситуації в Азовському морі, а також відповідні рішення ПАРЄ і ОБСЄ (таблиця "*Деякі міжнародні документи стосовно російської агресії проти України, прийняті у 2018р.*").

Деякі міжнародні документи стосовно російської агресії проти України, прийняті у 2018р.[7]

Назва документа	Витяги
Резолюція ПАРЄ №2198[8] "Гуманітарні наслідки війни в Україні" (23 січня)	*Парламентська асамблея* 3. Асамблея бере до уваги новий український закон "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях". Цей закон визначає **державну політику відновлення суверенітету України на тимчасово окупованих територіях**, полегшує захист прав і свобод громадян України… . 4. Процес обміну полоненими є надто політизованим і блокується представниками незаконних збройних формувань Донецької та Луганської областей... 7. **Асамблея рішуче засуджує російську політику зміни демографічного складу населення незаконно анексованого Криму**, змушуючи проукраїнське населення і зокрема кримських татар залишати батьківщину, одночасно збільшуючи міграцію російського населення на півострів…"
Берлінська декларація і резолюції Парламентської асамблеї ОБСЄ[9] (7-11 липня)	**Глава 1. Політичні питання і безпека** 38. Знову заявляє про свою **підтримку… деокупації Автономної Республіки Крим і міста Севастополя**, у т.ч. **повного виведення російських збройних сил з української території**. **Резолюція *"Продовження порушень прав людини і основних свобод в Автономній Республіці Крим і місті Севастополі (Україна)"*** 8. Знову заявляє про **рішучу підтримку суверенітету, політичної незалежності, єдності і територіальної цілісності України в її міжнародно визнаних кордонах**… Парламентська асамблея ОБСЄ: 23. **Рішуче засуджує незаконну окупацію Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополя (Україна)**, а також знову закликає Російську Федерацію **відмінити спробу анексії**; 24. Знову закликає Російську Федерацію **покласти кінець агресії проти України** … .

[5] Див.: В МИД озвучили количество действующих соглашений между Украиной и Россией. – УНИАН, 6 декабря 2018г., *https://www.unian.net/politics/10366332-v-mid-ozvuchili-kolichestvo-deystvuyushchih-soglasheniy-mezhdu-ukrainoy-i-rossiey.html*.

[6] Президент підписав Закон про припинення дії договору про дружбу з Росією. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, *https://www.president.gov.ua/news/prezident-pidpisav-zakon-pro-pripinennya-diyi-dogovoru-pro-d-51950*.

[7] Переклад документів неофіційний, переважно Центру Разумкова.

[8] Resolution 2198 (2018) "Humanitarian consequences of the war in Ukraine". – Council of Europe Parliamentary Assembly, *http://semantic-pace.net/tools/pdf.G1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yNDQzMiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NIbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJIZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTI0NDMy*.

[9] Берлинская декларация и резолюции, принятые Парламентской ассамблеей ОБСЕ на 27-ой ежегодной сессии. – Парламентская ассамблея ОБСЕ, *https://drive.google.com/file/d/1PiSmfAEGB4OAb0vm98VU7uSd0kvg7-8t/view*.

Деякі міжнародні документи стосовно російської агресії проти України, прийняті у 2018р.

Назва документа	Витяги
Спільна заява 20-го саміту Україна-ЄС[10] (9 липня)	"1. ЄС підтверджує **непохитну підтримку незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України**. 8. **Ми знову рішуче засуджуємо явне порушення суверенітету і територіальної цілісності України внаслідок агресії з боку Збройних сил Росії,** що триває від лютого 2014р. Ми продовжуємо засуджувати незаконну анексію Криму і Севастополя Російською Федерацією, проведення виборів на незаконно анексованому півострові та погіршення становища з правами людини на цій території. Ми також засуджуємо будівництво мосту через Керченську протоку без згоди України, подальшу мілітаризацію півострова, Чорного та Азовського морів."
Кримська декларація Державного департаменту США[11] (25 липня)	"…**США підтверджують свою політику щодо відмови від визнання претензій Кремля на суверенітет над територіями, захопленими силою** у порушення норм міжнародного права. Разом із союзниками, партнерами та міжнародним співтовариством США засуджують спробу анексії Криму Росією та обіцяють зберігати цю політику до відновлення територіальної цілісності України".
Резолюція Європейського парламенту щодо ситуації в Азовському морі[12] (25 жовтня)	"Європейський парламент: 1. Засуджує **надмірні дії Російської Федерації в Азовському морі**, оскільки вони порушують міжнародне морське право та міжнародні зобов'язання Росії; **засуджує надмірну зупинку та перевірку комерційних суден**, включаючи як українські судна, так і ті …, які ходять під прапорами різних держав-членів ЄС …; 3. **Засуджує будівництво мосту через Керченську протоку**… . 4. Підтверджує свою **підтримку незалежності та територіальної цілісності України**, підтверджує **суверенітет України над Кримським півостровом** та його частиною Азовського моря та абсолютне право України на повний доступ до Азовського моря…" .
Спільна заява Комісії стратегічного партнерства Україна-США[13] (16 листопада)	"**Безпека та протидія російській агресії"** "Обидві сторони… вкотре підтвердили важливість Мінських домовленостей для припинення російської агресії, а також наголосили на необхідності **відновлення контролю України** над своїми територіями… . Обидві сторони вирішили, що **розміщення повноцінних сил міжнародної безпеки під мандатом ООН** … створить необхідні безпекові умови для повної імплементації Мінських домовленостей. **Сполучені Штати засудили агресивні дії Росії проти міжнародних морських перевізників**, які прямують Чорним та Азовськими морями та через Керченську протоку до українських портів. **Сполучені Штати підтвердили свою відданість справі підтримки санкцій щодо Росії** через її агресію проти України… . Сполучені Штати **вітають прагнення України щодо вступу в НАТО**… ."
Резолюція Генеральної Асамблеї ООН "Проблема мілітаризації Автономної Республіки Крим та міста Севастополь (Україна), районів Чорного та Азовського морів" (17 грудня)[14]	"*Генеральна Асамблея*… **Підкреслює, що присутність російських військ у Криму суперечить національному суверенітету, політичній незалежності і територіальній цілісності України** та підриває безпеку і стабільність сусідніх країн і європейського регіону. Висловлює серйозну стурбованість з приводу прогресуючої мілітаризації Криму РФ як окупуючою державою… Висловлює свою саму серйозну стурбованість небезпечним зростанням напруженості та невиправданим застосуванням сили РФ проти України, в т.ч. проти трьох суден Військово-морських сил України… Засуджує будівництво і відкриття РФ моста через Керченську протоку між РФ і тимчасово окупованим Кримом".
Резолюція Генеральної Асамблеї ООН "Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь, Україна" (22 грудня)[15]	"*Генеральна Асамблея*… Підтверджуючи, що силове захоплення Криму є незаконним і порушує міжнародне право, і також підтверджуючи, що ці території мають бути повернуті… [Генеральна асамблея] закликає всі міжнародні організації і спеціалізовані агенції Організації Об'єднаних Націй послуговуватися формулюванням "Автономна Республіка Крим та місто Севастополь, Україна, тимчасово окуповані Російською Федерацією".

3. Міжнародні судові процеси проти Росії

Позови проти РФ, що розглядаються у різних міжнародних судових інстанціях, створюватимуть у перспективі дуже важливі для України політико-правові прецеденти.

Зокрема, у 2017р. Україна розпочала провадження проти РФ в Міжнародному суді ООН щодо порушення Росією Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації[16]. У Європейському суді з прав людини в лютому 2019р. розпочнеться розгляд першого з п'яти міждержавних позовів проти Росії. Канцелярія прокурора Міжнародного кримінального суду найближчим часом завершить аналіз предметної юрисдикції у справах України проти РФ щодо анексії Криму та окупації Донбасу[17]. У Палаті третейського суду ООН розглядається позов України щодо порушення РФ міжнародного морського права. Водночас, триває міжнародне судове розслідування щодо катастрофи літака МН-17, збитого російською системою "Бук". Зрозуміло, що міжнародні судові процеси є тривалими, але порушені справи проти Росії мають позитивні судові перспективи.

[10] Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit. Brussels, 9 July 2018. – European Council; Council of the EU, *https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf*.

[11] Crimea Declaration. – U.S. Department of State, *https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284508.htm*.

[12] European Parliament resolution on the situation in the Sea of Azov (2018/2870(RSP)). – European Parliament, *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2018-0493+0+DOC+XML+V0//EN*.

[13] Спільна заява Комісії стратегічного партнерства Україна-США. – Посольство України в Сполучених Штатах Америки, *https://usa.mfa.gov.ua/ua/press-center/news/68610-spilyna-zajava-komisiji-strategichnogo-partnerstva-ukrajina--ssha*.

[14] Див.: Сайт ООН, *https://news.un.org/ru/story/2018/12/1345311*.

[15] Генасамблея ООН ухвалила нову резолюцію про порушення Росією прав людини у Криму. – Укрінформ, 23 грудня 2018р., *https://www.ukrinform.ua/rubric-crimea/2607145-genasamblea-oon-uhvalila-novu-rezoluciu-pro-porusenna-rosieu-prav-ludini-u-krimu.html*.

[16] 19 квітня 2017р. суд визначив тимчасові заходи (щодо Криму) на користь України.

[17] У 2017р. за попередніми висновками прокурора зазначалося, що існує міжнародний збройний конфлікт між Україною і РФ.

У цьому контексті слід зазначити, що у 2018р. Україна вже виграла кілька резонансних судових процесів. *По-перше*, Стокгольмський арбітраж згідно з поданим позовом зобов'язав ВАТ "*Газпром*" виплатити НАК "Нафтогаз України" $4,6 млрд. *По-друге*, Паризький арбітражний трибунал зобов'язав російську сторону виплатити Ощадбанку України $1,3 млрд. компенсації за втрачене майно і бізнес унаслідок анексії Криму. *По-трете*, Третейський суд ООН задовольнив позов 18 українських компаній проти РФ стосовно відчуження їх майна в окупованому Криму.

Зовнішньополітичне становище України: здобутки і проблеми на ключових напрямах

Європейська інтеграція України

На відміну від попереднього року, у 2018р. не спостерігалося знакових, "проривних" зрушень у відносинах Києва і Брюсселя. Серед помітних подій 2018р. у галузі євроінтеграції – XX саміт Україна-ЄС, підбиття проміжних підсумків імплементації Угоди про асоціацію Україна-ЄС (далі – УА), затвердження нової програми макрофінансової допомоги ЄС і, як уже зазначалося вище, – початок процесу внесення змін до Конституції, шо фіксують курс країни на європейську та євроатлантичну інтеграцію.

У 2018р. Уряд України активно діяв у напрямі налагодження спільної роботи виконавчої та законодавчої гілок влади у прийнятті євроінтеграційних законів, а також роз'яснення переваг євроінтеграції серед громадян. Зокрема, було схвалено Дорожню карту виконання УА[18] (лютий 2018р.) та План заходів з реалізації Стратегії комунікації євроінтеграції[19] (квітень 2018р.). У Києві та Дніпрі проведено інформаційні акції "Євроінтеграція: сила можливостей"[20] (травень і вересень 2018р.). У липні 2018р. розпочала роботу Координаційна рада з комунікації євроінтеграції[21], а в листопаді 2018р. влада започаткувала інформаційні кампанії, спрямовані на роз'яснення громадянам переваг членства в ЄС і НАТО[22]. Це важливі кроки з реалізації євроінтеграційного курсу держави та донесення його переваг до населення.

9 липня 2018р. у Брюсселі відбувся XX саміт Україна-ЄС, який, на відміну від попереднього, закінчився ухваленням спільної заяви з визнанням європейських прагнень України. Євросоюз відзначив прогрес у проведенні структурних реформ у галузях децентралізації, державного управління, державних закупівель та екологічної політики. Також наголошено на необхідності продовження боротьби з корупцією[23].

4 липня 2018р. Європарламент і Рада ЄС остаточно схвалили рішення про Четверту програму макрофінансової допомоги для України обсягом €1 млрд. 14 вересня 2018р. було підписано відповідний Меморандум[24], у якому визначено вимоги для отримання обох траншів макрофінансової допомоги[25]. 8 листопада 2018р. Верховна Рада ратифікувала Меморандум, а вже в грудні €500 млн. першого траншу були перераховані Україні.

9 листопада 2018р. ЄК представила звіт про виконання Україною УА у 2018р. Певний прогрес було відзначено у сферах санітарних і фітосанітарних заходів, конкуренції, прозорості державних закупівель, довкілля, клімату, енергетики, фінансових послуг та інтелектуальної власності. Позитивну оцінку ЄС отримали пенсійна та освітня реформи, а також реформи охорони здоров'я, публічної адміністрації та децентралізації. Натомість, згідно з оцінками, реформи у сфері судочинства та боротьби з корупцією просувалися повільними темпами. Поряд із прийняттям Закону "Про Вищий антикорупційний суд" (ВАС), ЄС відзначив малу кількість обвинувальних вироків у справах корупції високопосадовців[26], низький показник перевірок е-декларацій чиновників[27] та невиконання попередніх обіцянок щодо скасування обов'язку декларування для активістів-антикорупціонерів.

У звіті відзначається, що наближення законодавства у сфері транспорту до норм ЄС відбувається із запізненням. У травні 2018р. ухвалено нову Національну транспортну стратегію, однак не прийняті законопроекти щодо відкриття ринку дорожніх, залізничних і внутрішньоводних шляхів сполучення[28].

Загалом слід констатувати, що імплементація УА відбувалася незадовільними темпами, зважаючи на: (*а*) глибинний характер внутрішніх українських проблем та бюрократичні перепони у процесі прийняття рішень; (*б*) внутрішні проблеми всередині ЄС. Урядовий звіт про виконання УА очікується у лютому-березні 2019р.

На підсумковій прес-конференції у грудні 2018р. Віце-прем'єр-міністр з питань європейської і євроатлантичної інтеграції І.Климпуш-Цинцадзе зазначила, що в 2018р. було виконано близько половини запланованих завдань і одночасно продовжували

[18] Уряд і Парламент схвалили Дорожню карту виконання Угоди про асоціацію з ЄС. – Урядовий портал, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-i-parlament-shvalili-dorozhnyu-kartu-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-z-yes*.

[19] Уряд затвердив План заходів з реалізації Стратегії комунікації євроінтеграції. – Урядовий портал, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-zatverdiv-plan-zahodiv-z-realizaciyi-strategiyi-komunikaciyi-yevrointegraciyi*.

[20] В Україні стартує інформаційна кампанія "Євроінтеграція: сила можливостей". – Урядовий портал, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-startuye-informacijna-kampaniya-yevrointegraciya-sila-mozhlivostej*.

[21] Координаційна рада з комунікації євроінтеграції розпочала свою роботу. – Урядовий портал, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/koordinacijna-rada-z-komunikaciyi-yevrointegraciyi-rozpochala-svoyu-robotu*.

[22] В Україні стартували інформаційні кампанії на тему європейської та євроатлантичної інтеграції. – Урядовий портал, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-startuvali-informacijni-kampaniyi-na-temu-yevropejskoyi-ta-yevroatlantichnoyi-integraciyi*.

[23] Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit. Brussels, 9 July 2018. – European Council; Council of the EU, *https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf*.

[24] Memorandum of Understanding between the European Union and Ukraine. – European Commission, *https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/mou_protocol_version_eu.pdf*.

[25] Головні вимоги до першого траншу стосувалися запуску системи арифметичної перевірки е-декларацій та встановлення її зв'язку з державними реєстрами, тоді як серед вимог до другого траншу були фактична перевірка 1 000 декларацій високопосадовців, а також продаж 200 малих підприємств у рамках процесу приватизації.

[26] Обвинувальні вироки були винесені у 21 справі, проте не стосувалися жодного високопосадовця.

[27] Станом на жовтень 2018р., НАЗК спромоглося перевірити 400 е-декларацій з 2,7 млн., завантажених у систему.

[28] Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Ukraine. – European Commission, *https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aZnrbQ70ZJtiXaRXV69qTtPI-d-gbCzZxpirQUpU6EY/mtime:1541749617/sites/eeas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf*.

виконуватися зобов'язання попередніх років[29]. Разом з тим, віце-прем'єр вказала на "певний саботаж" євроінтеграційних законопроектів на догоду бізнес-інтересам лобістських груп. За її словами, з 57 євроінтеграційних законопроектів лише 10 було прийнято у другому читанні та 11 – в першому[30].

Позитивними для України стали підсумки V засідання Ради асоціації Україна-ЄС, що відбулося 17 грудня 2018р. у Брюсселі. ЄС визнав прагнення України до повної інтеграції енергетичних ринків та подальше наближення законодавства у сфері цифрової економіки. Певні зрушення були відзначені щодо угоди *АСАА*[31] та зниження ставок роумінгу. Також було підписано низку важливих угод, у т.ч. щодо фінансової підтримки сфери енергоефективності та професійно-технічної освіти[32].

19 грудня 2018р. Єврокомісія опублікувала другий звіт у рамках механізму призупинення безвізового режиму. Як і торік, Україні висунули перелік із 7 рекомендацій, 4 з яких стосувалися сфери боротьби з корупцією. Зокрема, було повторно наголошено на необхідності скасування обов'язку е-декларування для антикорупційних активістів, а також запуску повноцінної системи автоматичної перевірки е-декларацій. Додатково Брюссель закликав здійснити запуск ВАС, а також відновити незалежність і довіру до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури[33].

Слід відзначити, що у 2018р. розпочалася реалізація ініціативи Президента П.Порошенка щодо закріплення в Конституції курсу до ЄС і НАТО. 20 вересня 2018р. проект відповідних конституційних змін було направлено до Конституційного Суду, а вже 22 листопада 2018р. Парламент попередньо схвалив проект. Остаточне схвалення зазначених змін стане "конституційною гарантією" збереження і незворотності курсу на інтеграцію до ЄС і НАТО.

Контакти з іншими країнами та міжнародними організаціями

В умовах тривалої російської агресії зовнішня політика визначається пріоритетами безпеки – як у двосторонніх контактах з країнами-партнерами, так і на багатосторонньому рівні. Вкрай важливою для України є зовнішня допомога та солідарність.

Слід зазначити, що Україну політично та економічно підтримували провідні країни світу – США, Канада, Франція, Німеччина, Велика Британія, Туреччина, Австралія, Японія та ін. Активною була підтримка з боку країн Балтії (насамперед Литви), Польщі, інших держав ЄС, а також Грузії та Молдови. Солідарно з Україною виступили й міжнародні організації (ОБСЄ, ПАРЄ, ЄС, НАТО).

Зокрема, з боку країн Європи здійснювалася політико-дипломатична, фінансово-економічна, гуманітарна підтримка України[34]. Інституції ЄС і лідери країн Євросоюзу послідовно демонструють солідарність з Україною. Про підтримку територіальної цілісності України та засудження російської агресії було наголошено у спільній заяві Саміту Україна-ЄС (липень 2018р.). В жовтні Європарламент ухвалив резолюцію на підтримку України стосовно ситуації в Азовському морі, а в грудні європейські парламентарі засудили будівництво газогону "Північний потік-2". Як уже зазначалося, Україна отримала перший транш макрофінансової допомоги. Паралельно, Єврокомісія виділила €4 млн. гуманітарної допомоги Донбасу. У грудні 2018р. саміт ЄС продовжив на півроку антиросійські санкції у зв'язку з агресією РФ проти України.

Водночас, реакція ЄС на російську агресію в Азовському морі виявилася "надто обережною" і переважно декларативною. У якості відповіді на захоплення Росією українських моряків лідери ЄС вирішили не запроваджувати додаткові санкції проти агресора, а збільшити допомогу Україні.

Динамічно і продуктивно розвивалися контакти із США. Вашингтон, виступаючи модератором та ініціатором санкційної кампанії проти РФ, на державному рівні і в рамках міжнародних організацій чітко підтримував позицію України, політично та економічно допомагаючи Києву. Висхідну динаміку українсько-американського партнерства протягом року ілюструють наступні важливі події:

- США виступили головною об'єднуючою силою антиросійського санкційного фронту, оприлюднивши в січні 2018р. т.зв. "Кремлівський список" і протягом року запроваджуючи персональні та секторальні обмежуючи заходи проти РФ;
- важливим військово-політичним актом підтримки стало надання Україні летальної зброї. У І півріччі 2018р. США поставили в Україну протитанкові ракетні комплекси *Javelin*. Згодом, у вересні Україна отримала два патрульні катери типу *Island*. З 2014р. Сполучені Штати надали Україні понад $2,8 млрд. допомоги та $3 млрд. кредитних гарантій на зміцнення безпеки і здійснення реформ;
- США здійснювали жорсткий і послідовний курс на підтримку України та засудження російської агресії. Зокрема в липні 2018р. Держдеп оприлюднив відому "Кримську декларацію". 29 листопада Сенат одностайно ухвалив жорстку Резолюцію із засудження російської агресії в Азовському морі. Важливо й те, що саме через цей інцидент Президент Д.Трамп скасував зустріч з В.Путіним у рамках саміту *G-20*, на яку російська сторона покладала великі надії. А згодом радник з нацбезпеки Д.Болтон виступив з жорсткою заявою про те, що доки Росія утримує захоплених українських моряків і кораблі, зустрічей на вищому рівні не буде;

[29] Віце-прем'єрка: в парламенті та уряді є ті, через кого гальмується Угода про асоціацію. – Європейська правда, 28 грудня 2018р., *https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/12/28/7091105*.

[30] Климпуш-Цинцадзе звинувачує депутатів у саботажі євроінтеграційних законів. – Укрінформ, 14 січня 2019р., *https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2619326-klimpuscincadze-zvinuvacue-deputativ-u-sabotazi-evrointegracijnih-zakoniv.html*.

[31] Майбутні Угода *АСАА* стосується усунення бар'єрів щодо допуску промислової продукції на ринок ЄС.

[32] Joint press statement following the 5th Association Council meeting between the EU and Ukraine. – European Council; Council of the European Union, *https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/17/joint-press-statement-following-the-5th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-ukraine*.

[33] Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Second Report under the Visa Suspension Mechanism. – European Commission, *https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf*

[34] За період 2015-2017рр. загальний обсяг фінансової допомоги Україні склав €12 млрд., серед яких €3,4 млрд.– макрофінансова допомога.

- у грудні Палата представників Конгресу США ухвалила ряд резолюцій, якими: (*а*) засудила дії Росії в Азовському морі; (*б*) виступила за запровадження санкцій проти "Північного потоку-2"; (*в*) визнала Голодомор геноцидом українського народу. Важливо й те, що Держдеп США офіційно підтримав надання автокефалії православній церкві в Україні;
- знаковою подією стало відновлення роботи Комісії стратегічного партнерства Україна-США. 16 листопада відбулося засідання Комісії на чолі з Міністром закордонних справ України П.Клімкіним і Державним секретарем США М.Помпео. У Спільній заяві Комісії американська сторона зокрема: (*а*) підтвердила невизнання окупації Криму; (*б*) засудила дії РФ в Азовському морі; (*в*) підтвердила відданість санкційній політиці проти РФ; (*г*) засудила вибори в "ДНР/ЛНР"; (*д*) підтримала ідею миротворчої місії на Донбасі; (*е*) заявила про готовність розширювати військово-технічне співробітництво з Україною; (*є*) підтримала прагнення України щодо вступу до НАТО. Комісія вирішила започаткувати три нові двосторонні робочі групи, які зосередяться на питаннях безпеки та протидії російській агресії, правах людини та гуманітарних питаннях, а також економіці та енергетиці.

Важливим для України є співробітництво з НАТО. Протягом року тривали контакти на вищому і високому рівнях. Керівництво Альянсу незмінно підтримувало інтереси України у протистоянні російській агресії. Парламентська Асамблея НАТО на сесіях у травні та листопаді підтримала перспективу вступу України до Альянсу. Зокрема, у Спеціальному звіті ПА НАТО (листопад 2018р.) наголошується, що "Грузія, Україна та Молдова, а також країни Західних Балкан повинні отримати чітку перспективу членства як у НАТО, так і в ЄС"[35]. Солідарність з Україною була чітко відзначена й в Декларації Варшавського саміту НАТО (липень 2018р.). Однак, наданий Україні в березні 2018р. статус країни-аспіранта є скоріше формальним кроком.

Розвитку інституційних контактів Україна-НАТО заважала деструктивна позиція Угорщини, яка через претензії до українського Закону про освіту блокувала проведення засідань Комісії Україна-НАТО. Такі дії не знайшли підтримки з боку країн-членів Альянсу так само, як її не знайшло офіційне звернення Угорщини до керівництва НАТО з ініціативою переглянути відносини Альянсу з Україною.

Досить ефективним було спільне протистояння російському впливу в політико-дипломатичній сфері, на майданчиках міжнародних організацій. Саме завдяки міжнародній солідарності Росія зазнала ряд резонансних політико-дипломатичних поразок у 2018р.:

- у відповідь на російську хімічну диверсію в Солсбері в березні 2018р. близько 30 країн світу здійснили масштабну висилку російських дипломатів. Україна приєдналася до такого безпрецедентного демаршу, видворивши з країни трьох дипломатів РФ;
- на сесії ПАРЄ (жовтень 2018р.) за активної участі української делегації вдалося запобігти спробам змінити Регламент ПАРЄ з метою відновлення участі делегації країни-агресора РФ в роботі цієї організації;
- на 87-й сесії Генеральної асамблеї Інтерполу в Дубаї (листопад 2018р.) спільними зусиллями вдалося заблокувати процес просування кандидатури представника РФ генерал-майора О.Прокопчука на посаду Президента Інтерполу. Причому, найбільш активну роль у цьому зіграли представники США, Великої Британії, України та Литви;
- на Конференції Організації із заборони хімічної зброї (ОЗХЗ) в Гаазі (листопад 2018р.), попри російський спротив, було ухвалене рішення про розширення мандата ОЗХЗ, яким передбачається створення спеціальної слідчої комісії і проведення самостійних розслідувань фактів застосування хімічної зброї без санкції РБ ООН;
- попри активну протидію російської сторони Генеральна Асамблея ООН 17 і 22 грудня 2018р. ухвалила дві Резолюції на підтримку України: щодо мілітаризації Криму і щодо порушення прав людини на півострові, у яких жорстко засудила тимчасову окупацію Росією Криму та її агресивні дії в Чорному та Азовському морях.

Це дає підстави говорити про посилення важливої геополітичної тенденції, визначеної в попередніх дослідженнях Центру Разумкова. У західному політикумі, в міжнародних структурах поступово утверджується реальне усвідомлення природи і цілей агресивних дій Кремля на світовій арені, розуміння того, що анексія Криму і війна на Сході України є не внутрішнім, локальним конфліктом, а є елементом російської агресивної зовнішньої політики. Образно кажучи, зростає "токсичність" російського політичного режиму. Це активізує процес зміцнення коаліції країн, які спільно опираються впливу Росії, підтримують суверенітет і територіальну цілісність України.

На жаль, у 2018р. спостерігалося виникнення нових викликів і загострення застарілих проблем у контактах з деякими сусідніми країнами.

Зокрема, суперечливими і складними були відносини з **Польщею**. З одного боку, гострий конфлікт між країнами спричинив ухвалений польськими Сенатом і Сеймом на початку 2018р. закон про Інститут національної пам'яті, яким передбачено відповідальність за заперечення т.зв. "злочинів українських націоналістів". Складними були переговори стосовно окремих історичних подій, відновлення історичних пам'яток, спільних пошуково-ексгумаційних робіт. Спостерігався дефіцит контактів на вищому та високому рівнях.

З іншого боку, польська сторона демонструвала послідовну підтримку та солідарність з Україною у протистоянні російській агресії, виступала активним прихильником пролонгації антиросійських санкцій. У жовтні 2018р. набула чинності міжурядова Генеральна Угода про співробітництво України і Польщі у сфері оборони.

[35] Countering Russia's Hybrid Threats: An Update. Revised Draft Special Report by Lord Jopling (United Kingdom) Special Rapporteur. – NATO Parliamentary Assembly, *https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-10/2018%20-%20COUNTERING%20RUSSIA%27S%20HYBRID%20THREATS%20-%20DRAFT%20JOPLING%20-%20166%20CDS%2018%20E.pdf*.

Найбільш проблемними були відносини з **Угорщиною**. Протягом року тривав гострий політико-дипломатичний конфлікт між Києвом і Будапештом, причиною якого став український Закон про освіту. Штучні та деструктивні, всупереч висновкам Венеціанської комісії, звинувачення України в "мовних обмеженнях" угорської меншини, перетворилися на відвертий шантаж і спроби заблокувати європейський і євроатлантичний рух України. Така позиція офіційного Будапешта викликала негативну реакцію в ЄС і серед країн-членів НАТО. Восени 2018р. виник резонансний скандал, пов'язаний з виданням консульськими службами Угорщини паспортів громадянам України в Закарпатті. Попри численні зусилля української сторони, конфлікт й досі триває, і наразі прогнозувати перспективи його врегулювання складно.

Відносини з **Білоруссю** мали "гібридний", неоднозначний характер. Є підстави говорити про помітний прогрес в економічній сфері. Зокрема 25-26 жовтня в Гомелі за участі двох президентів відбувся масштабний Форум регіонів України та Білорусі, у якому взяли участь близько 60 компаній з різних областей України і підписано ряд угод з торгово-економічного співробітництва. Водночас, на відносини України та Білорусі вирішальною мірою впливав "російський фактор". Мінськ, рухаючись у фарватері зовнішньої політики Росії, як союзна держава, незмінно підтримує позицію РФ на міжнародній арені, зокрема, на майданчиках міжнародних організацій. Найбільш яскраво це проявилося у грудні 2018р., на ГА ООН, коли білоруська сторона солідарно з Росією голосувала проти двох проукраїнських резолюцій стосовно Криму та мілітаризації Азовського регіону.

Інформаційна складова зовнішньої політики

В умовах російської інформаційної експансії важливе значення має ефективне протистояння впливу Кремля у глобальному медіа-просторі, донесення правдивої інформації світовому співтовариству про події в Україні, агресію РФ, популяризація України у світі. У цьому контексті слід відзначити дії центральних органів виконавчої влади, зокрема, МЗС і Мінінформполітики.

У 2018р. під егідою МЗС створено державну установу – "Український інститут" (далі – УІ), мета якого – презентація України у світі, формування її позитивного іміджу. За результатами конкурсу обрано директора та розроблено статут. Разом з тим, запланованого відкриття закордонних відділень у Берліні, Парижі, Варшаві та Римі поки що не відбулося.

Загалом, у 2018р. у сфері публічної дипломатії було реалізовано 197 іміджевих проектів. На 2019р. заплановано здійснити 240[36].

Помітною подією стала світова прем'єра у 30 країнах Європи та Америки фільму вітчизняного виробництва про захисників Донецького аеропорту "Кіборги". У Болгарії, США та Кувейті презентовано іншу кінострічку "Бранці Кремля"[37].

Також українська кінопродукція була представлена на фестивалях Берлінале, *TIFF*, *Let's CEE Film Festival*, *Durban Film Festival* та *MifaMarket*. Українську кінострічку "Дякую" було показано в Японії, Португалії та Німеччині[38]. Стрічка була відзначена спеціальною премією на кінофестивалі в Загребі (Хорватія)[39]. За підтримки МЗС відбулися дні українського кіно в Австралії, Австрії, Бельгії, Нідерландах, Литві, Чехії та ін.

Продукція вітчизняного книговиробництва традиційно представлена на Франкфуртському ярмарку, паризькому *Salon du Livre*, *Buch Wien*, книжкових ярмарках у Варшаві, Белграді, Празі, Бейруті, Абу-Дабі та Буенос-Айресі.

У 2018р. розпочала свою діяльність програма експертної дипломатії, у рамках якої було здійснено 60 поїздок експертів-неурядовців, громадських діячів та митців. Зокрема, було організовано візити кримськотатарських лідерів та родичів українських політв'язнів Є.Панова та П.Гриба до Лондона, В.Жемчугова до США, закордонні поїздки українських письменників – С.Жадана, А.Куркова, О.Забужко, Ю.Андруховича. Відбувся велопробіг "Чумацький шлях в Америку".

У рамках культурної дипломатії відбулись гастролі оркестрів Львівської та Київської філармоній, Національної опери, Національного театру оперети, "Київських солістів", Симфонічного оркестру українського радіо та ін. Українські митці взяли участь у міжнародних фестивалях *Burning Man, DonauInselFest*, *Paris I`Ete*, *Week-end a I`Est-Paris*, *Vienna Fashion Week*, *Eindhoven Design Week*, *Le Printemps des poete*. Витвори сучасного українського мистецтва представлені на виставках у Відні, Чикаго, Страсбурзі, Тбілісі, Будапешті та Берліні. У 2018р. відбувся рік мов в Україні та Німеччині. Планується підготовка року української культури в Австрії-2019.

Упродовж 2017-2018рр. були проведені наступні інформаційні кампанії: до Євробачення-2017, Лондонської конференції реформ, до чемпіонату "*FIFA* 2018", *#CorrectUA* (щодо транслітерації українських топонімів), кампанії на підтримку українських військовополонених, деокупації Криму *#CrimeaIsBleeding*, про безвізовий режим з ЄС та ін. Загальне охоплення зазначеними кампаніями становить близько 14 млн. іноземців.

У травні 2018р. Уряд схвалив новий бренд України "*Ukraine Now*", розроблений українською агенцією *Banda* в рамках роботи Комісії з питань популяризації України при Мінінформполітики. У вересні 2018р. було затверджено брендбук *Ukraine Now*[40], який отримав престижну премію *Red Dot Design Award*, а розробник бренду – визнаний найкращим агентством світу[41]. Здійснювалися заходи щодо просування бренду в Китаї, Великій Британії, Болгарії, Польщі, Німеччині, Чехії та ін.[42]

36 Див.: *Public diplomacy*. Основні результати діяльності публічної дипломатії МЗС 2017-2018. – Міністерство закордонних справ України, с.2-9.

37 В Софії показали фільм МІП та UATV "Бранці Кремля". – Сайт Мінінформполітики, *https://mip.gov.ua/news/2297.html*; У Вашингтоні показали фільм "Бранці Кремля". – Там само, *https://mip.gov.ua/news/2406.html*; Е.Джапарова презентувала стрічку "Бранці Кремля" у Кувейті. – Там само, *https://mip.gov.ua/news/2735.html*.

38 В Посольстві України в Японії презентовано стрічку про Україну "Дякую". – Сайт Мінінформполітики, *https://mip.gov.ua/news/2295.html*; МІП: Стрічку "Дякую" показали у Португалії. – само, *https://mip.gov.ua/news/2453.html*; Стрічку "Дякую" показали у Німеччині. – Там само, *https://mip.gov.ua/news/2531.html*.

39 Стрічка "Дякую" отримала спеціальну премію на кінофестивалі у Хорватії. – Сайт Мінінформполітики, *https://mip.gov.ua/news/2683.html*.

40 Уряд затвердив брендбук *Ukraine Now*. – Сайт Мінінформполітики, *https://mip.gov.ua/news/2626.html*.

41 Бренд *Ukraine Now* отримав престижну премію *Red Dot Design*. – Сайт Мінінформполітики, *https://mip.gov.ua/news/2534.html*; Розробник бренду *Ukraine Now* визнаний найкращим агентством світу. – Там само, *https://mip.gov.ua/news/2716.html*.

42 Єдиний бренд України *Ukraine Now* презентували в Китаї. – Сайт Мінінформполітики, *https://mip.gov.ua/news/2456.html*; А.Біденко презентував бренд *Ukraine Now* у Лондоні. – Там само, *https://mip.gov.ua/news/2504.html*; Бренд *Ukraine Now* представили на Форумі Дунайської стратегії ЄС у Софії. –Там само, *https://mip.gov.ua/news/2693.html*; Бренд України *Ukraine Now* презентують у Польщі, Німеччині та Чехії. – Там само, *https://mip.gov.ua/news/2876.html*.

У 2018р. телеканал мультимедійної платформи іномовлення України *UATV* активно розширював свою присутність у світі. Його було включено до TV-програм готельних мереж Болгарії, платформ чеського та словацького інтернет-телебачення, а також кабельних провайдерів Індонезії[43]. У лютому 2018р. запущено сайт телеканалу *UATV*[44].

Зазначені події можна віднести до активу інформаційної зовнішньої політики України за 2018р. Водночас, очевидно, що заходи з просування позитивного іміджу країни на світовій арені обмежуються і інколи нівелюються: (*а*) малобюджетністю відповідних проектів, дефіцитом координованості дій влади в цій сфері та неефективним використанням наявного потенціалу; (*б*) внутрішніми проблемами та негараздами, що мають несприятливий резонансний ефект для іміджу країни; (*в*) масованою інформаційною протидією РФ, медіа-потенціал якої є значно потужнішим за інформаційні можливості України.

Зовнішня політика України: виклики і загрози

Політика України на світовій арені здійснювалася у складних умовах. Серед підсумків 2018р. є здобутки та результативні дії української дипломатії. Водночас, спостерігалися прорахунки, кризові явища, що обумовлюється як внутрішніми факторами, так і ускладненням геополітичної кон'юнктури. Залишається актуальним перелік проблем, викладений у попередньому дослідженні Центру Разумкова[45].

Внутрішні фактори. Головними викликами для України залишаються проблеми в соціально-економічній, судовій, правоохоронній сферах, низька ефективність боротьби з корупцією в ешелонах влади, недосконалість системи державного управління і гальмування реформ на ключових напрямах.

Додаткову внутрішню турбулентність спричиняє початок виборчої кампанії, що зумовлює загострення протистояння політичних сил та посилення популістських тенденцій. Усе це позначається на позиціях України у світі, погіршує її імідж, впливає на відносини з країнами-партнерами.

Водночас, чимало проблем залишається у системі забезпечення зовнішніх відносин загалом і в дипломатичній службі України зокрема. Безумовно позитивним кроком стало те, що у грудні 2018р. набув чинності Закон України "Про дипломатичну службу", який запроваджує ряд важливих новацій[46]. Однак, цей Закон є лише початковим етапом реформування всієї системи зовнішньої політики, якій, на жаль, досі притаманні: брак стратегії на ключових зовнішньополітичних напрямах; надмірна централізація, дублювання функцій (Адміністрація Президента-МЗС); незадовільний рівень координації дій гілок влади на зовнішньополітичній арені; неналежний рівень матеріально-технічного, фінансового забезпечення дипломатичної служби; бюрократична тяганина, брак креативності, неефективне використання наявного кадрового потенціалу.

Зовнішні фактори. Геополітична ситуація у світі характеризується високим рівнем непередбачуваності та конфліктності. Поглиблюється криза глобальних і регіональних структур безпеки. Ключовий партнер України – ЄС нині перебуває у стадії складної трансформації, обтяжений внутрішніми проблемами. Поглиблюється криза на осі США-Росія. Спостерігається зростання конфліктності на європейському континенті і у світі (шість "заморожених"/"тліючих" конфліктів на пострадянському просторі, Сирія, Північна Корея, ситуація довкола Ірану, конфлікти США-ЄС, США-Китай та ін.).

Зазначені процеси містять загрозу для України, оскільки, з одного боку, обмежують готовність західних партнерів підтримати Київ, з іншого – послаблюють їх єдність у протистоянні з РФ і "деактуалізують" тему Криму і Донбасу. Водночас, зростає "втома від України", недовіра до декларацій і обіцянок українського керівництва. Ускладнюють геополітичне становище України й невирішені конфлікти з окремими західними країнами-сусідами (Угорщина, Польща, Румунія).

Найнебезпечнішою загрозою залишається російська "гібридна" агресія, спрямована на руйнування України ззовні і з середини шляхом дестабілізації внутрішньої ситуації, дискредитації її зовнішньої політики, руйнування міжнародного іміджу, провокування конфліктності та напруженості у її відносинах з країнами світу, витіснення зі світових ринків.

Узагальнюючи, слід констатувати, що в умовах геополітичної турбулентності, на фоні гострих внутрішніх проблем головним завданням української дипломатії є і залишатиметься на ближчу перспективу забезпечення зовнішніх умов для зміцнення стійкості та обороноздатності країни, ефективного опору російській агресії по всіх напрямах – у воєнній, політико-дипломатичній, економічній, гуманітарній, інформаційній сферах, у кіберпросторі тощо.

З огляду на те, що "гібридна" війна Росії проти України містить загрозу подальшої ескалації, пріоритетом зовнішньої політики України є збереження міжнародної солідарності і посилення допомоги у відсічі російської агресії, зміцнення санкційного фронту проти РФ.

---

43 Телеканал іномовлення *UATV* з'явився у готельних мережах Болгарії. – Сайт Мінінформполітики, *https://mip.gov.ua/news/2578.html*; *UATV* приєднався до чеської та словацької платформи *SledovaniTV*. – Там само, *https://mip.gov.ua/news/2655.html*; Телеканал іномовлення *UATV* розширює присутність у світі. – Там само, *https://mip.gov.ua/news/2850.html*.

44 Телеканал іномовлення України *UATV* запустив власний сайт для всього світу. – Сайт Мінінформполітики, *https://mip.gov.ua/news/2231.html*.

45 Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2018р., с.6-8, *http://razumkov.org.ua/vydannia/shchorichni-analitychni-pidsumky-i-prohnozy*.

46 Закон зокрема: (*а*) вдосконалює на законодавчому рівні статус осіб дипломатичної служби в рамках вимог законодавства про державну службу; (*б*) внормовує конкурсний принцип добору кадрів, умови ротації, категорії дипломатичних посад; (*в*) визначає умови проходження дипломатичної служби працівниками інших державних органів; (*г*) врегульовує питання оплати праці, соціальних гарантій тощо.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Ситуація у внутрішньополітичній сфері у 2018р. виявилася більш стабільною, ніж можна було очікувати від року перед виборами. Значною мірою це можна пояснити відмовою владних суб'єктів від сценаріїв дострокових виборів, які розглядалися роком раніше, і переорієнтацією на підготовку до виборів "за розкладом".

Політична система України виявила здатність "поглинути хвилі", спричинені такими резонансними подіями, як видворення М.Саакашвілі за межі країни, "справа Савченко-Рубана", конфлікт між антикорупційними органами, напади на громадських активістів, акції протесту власників авто на європейських номерах, запровадження воєнного стану та ін.

Влада засвідчила свою спроможність до функціонування в умовах постійної політичної турбулентності. Попри переважно песимістичні очікування, у політико-правовій сфері було здійснено низку важливих реформаторських кроків, у т.ч. тих, що передбачають внесення змін до Конституції України. Відбулися певні зміни в партійній системі, зумовлені наближенням виборчих кампаній. Рівень впливу громадянського суспільства на владу залишався досить високим, однак слабшим, порівняно з попередніми роками.

Взаємодія гілок влади

Протягом 2018р., на відміну від попередніх періодів, законодавча та виконавча гілки влади взаємодіяли без значної конфліктності у відносинах як між собою, так і з Президентом та судовою гілкою влади. Врегулювання відносин у системі влади позитивно вплинуло на рівень політичної стабільності в цілому – потенційно небезпечні масштабною дестабілізацією акції протесту прихильників М.Саакашвілі та власників нерозмитнених автомобілів на "європейських номерах" (т.зв. євробляхерів) були нейтралізовані без надмірних негативних наслідків для всіх сторін.

Водночас, політичні процеси у країні залишалися надмірно персоналізованими, а самі державні інституції – надзвичайно вразливими до різноманітних впливів, як зовнішніх, так і внутрішніх. Недооцінка вищим державним керівництвом важливості вірно вибудованої комунікації між владою та суспільством вилилася у критично низьку і не завжди об'єктивну оцінку громадянами як впроваджуваних реформ, так і державної політики, критично низькі показники довіри громадян до держави та її інституцій. Входження суспільства в затяжний виборчий цикл очікувано уповільнило темп реформ і знизило потенціал законотворчої діяльності.

Упродовж року була ухвалена низка важливих для суспільного розвитку і зміцнення державності рішень, що продемонструвало наявність певного потенціалу взаємодії між гілками влади та центрами прийняття рішень. Утім, цей потенціал з наближенням виборчого періоду помітно знижувався, а деякі з ухвалених рішень можуть оцінюватися як дещо запізнілі і до того ж паліативні (зокрема ті, що стосувалися виходу України з СНД та ін.).

Верховна Рада України

Упродовж 2018р. в діяльності Верховної Ради була помітна фрагментація, викликана підготовкою політичних сил до виборів, що відбивалося на проходженні законопроектів, поданих Урядом і Президентом.

Діяльність урядової коаліції не була безпроблемною з огляду на її мінімально можливий склад, наявність у деяких ключових акторів власних політичних інтересів і намірів проектувати свою подальшу політичну активність. Зокрема, не всі члени фракцій коаліції безумовно налаштовані на підтримку єдиного кандидата у Президенти від діючої влади. Однак у цілому коаліція виглядала менш вразливою, ніж рік тому.

Разом з тим, Верховна Рада протягом 2018р. виявила досить високий рівень корпоративної солідарності: з шести подань Генерального прокурора до Верховної Ради щодо позбавлення недоторканності та притягнення до кримінальної відповідальності народних депутатів Парламент підтримав лише два: стосовно Н.Савченко (звинувачується в державній зраді, підготовці державного перевороту, організації теракту у Верховній Раді) та Є.Бакуліна (основний фігурант слідства у справі "вишок Бойка", звинувачується у незаконному заволодінні державними коштами та майном). Народні депутати не підтримали подання Генпрокурора стосовно С.Дунаєва, Д.Колеснікова, О.Вілкула (всі належать до фракції "Опозиційного блоку"), С.Березкіна (депутатська група "Воля народу").

Протягом 2018р. Верховна Рада прийняла 158 законів[1] (протягом 2017р. – 162 закони). Серед найважливіших рішень, ухвалених Парламентом у 2018р., можна виокремити прийняття законів про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях в Донецькій та Луганській областях, про створення Вищого антикорупційного суду, про національну безпеку, про "велику приватизацію", про затвердження Указу Президента України "Про введення воєнного стану в Україні", постанови про припинення дії "великого договору" з РФ, про призначення чергових виборів Президента України, звернення до Вселенського Патріарха про надання автокефалії українській церкві, ухвалення в першому читанні закону про державну мову та змін до тексту преамбули Конституції, які фіксують стратегічний

[1] Голова Верховної Ради України Андрій Парубій назвав законодавчу роботу у 2018 році надзвичайно складною і водночас дуже продуктивною. – Офіційний веб-портал Верховної Ради України, 28 грудня 2018р., *http://rada.gov.ua/fsview/166352.html*.

курс держави на європейську та євроатлантичну інтеграцію[2]. Важливе значення, з погляду посилення міжнародних санкцій проти Росії, мало подовження терміну дії особливого порядку місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей (попри те, що фактично закон не виконувався жодного дня з моменту його прийняття у 2014р.).

Помітне політичне значення мало ухвалення законів про зміни формули розрахунку акцизів під час розмитнення авто та про посилення відповідальності за порушення митних правил під час ввезення автомобілів в Україну. Ці закони розроблялися та ухвалювалися на тлі масштабних протестних виступів "євробляхерів", а сама ситуація навколо них стала демонстрацією як надзвичайної вразливості держави, так і неготовності значної частини суспільства до внормування життя на основі вимог закону та значної недовіри суспільства до влади.

За традицією, процес прийняття рішень майже кожного разу супроводжувався численними й часто безсистемними правками до тексту законопроектів, демонстрацією політичної позиції фракцій та окремих політиків, спрямованої на отримання у подальшому підтримки з боку виборців.

Як правило, крім депутатів від коаліції (фракцій БПП та "Народного фронту") за ухвалені закони найчастіше голосували передусім депутати від фракцій "Самопомочі", Радикальної партії О.Ляшка (це не стосується закону про державний бюджет на 2019р., який ці фракції не підтримали).

За даними Громадянської мережі "Опора", всього за чотири роки каденції (станом на кінець листопада 2018р.) до Верховної Ради було внесено 7 031 законопроект, з них 5 873 – самими народними депутатами, 991 – Кабінетом Міністрів, 177 – Президентом. З них Парламент підтримав 447, ініційованих депутатами, 280 – Урядом і 135 – Президентом[3]. Таким чином, і надалі існують проблеми як належної комунікації між Урядом і парламентською коаліцією (оскільки приймається менше за третину з внесених Урядом законопроектів), так і якості самих законопроектів (у першу чергу – внесених депутатами). Своєю чергою, надмірна кількість поданих і зареєстрованих законопроектів знижує ефективність законотворчої роботи.

Були ухвалені деякі з необхідних кадрових рішень – зокрема, призначено голову Національного банку України Я.Смолія, голову Рахункової палати (В.Пацкана), Уповноваженого Верховної Ради з прав людини (Л.Денісову), аудитора НАБУ від Верховної Ради (В.Василенка), новий склад ЦВК (з одночасним збільшенням чисельності її складу), Міністра фінансів (О.Маркарову), Міністра у справах ветеранів (І.Фріз), звільнено Міністра аграрної політики Т.Кутового. Більшість із цих рішень мали бути ухвалені ще в попередні роки.

Отже, у 2018р. потенціал до конструктивної взаємодії між Президентом, Парламентом та Урядом дещо зміцнився, порівняно з 2017р. Разом з тим, голосування за Закон про державний бюджет на 2019р. підтверджує, що цей потенціал може бути втраченим у передвиборчий період[4]. Разом з тим, Віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції І.Климпуш-Цинцадзе очевидно мала підстави звинуватити Парламент у фактичному саботажі процесу європейської інтеграції[5].

Значна частина політиків, які заявили про намір балотуватися у Президенти України, були народними депутатами (Ю.Тимошенко, О.Ляшко, Ю.Бойко, О.Вілкул та ін.) або мали прямий вплив на роботу парламентських фракцій (А.Садовий).

Показники суспільної довіри до Верховної Ради як до найважливішої державної інституції у парламентсько-президентській (за Конституцією) республіці, за результатами 2018р., були вкрай низькими – майже 87% громадян засвідчували повну або часткову недовіру до Парламенту[6].

Президент України

Упродовж 2018р. відбувалося поступове зміцнення позицій Президента України П.Порошенка. У суспільно-політичних процесах Президент виступав у ролі тієї сторони, яка диктує актуальний порядок денний владним інститутам і політичним силам, що стало його безумовним здобутком. Символічний меседж останнього року президентської каденції П.Порошенка – "армія, мова, віра" був визначений у його посланні до Верховної Ради[7] і сформував своєрідні ідеологічні рамки політичної конкуренції у передвиборчий період.

Варто визнати, що деякі з пунктів цього порядку денного, як, наприклад, зміцнення Збройних Сил з їх принаймні, формальним переведенням на стандарти НАТО, позбавлення підстав для претензій Москви на монополію в духовно-релігійній сфері, ініціація рішення про припинення дії Договору про дружбу та партнерство з РФ та ін. – в цілому відповідали потребам суспільства та держави. Закріплення у преамбулі Конституції курсу країни на європейську та

[2] Рішення про попереднє схвалення цих змін до Конституції було прийнято 22 листопада 2018р. конституційною більшістю – 311 голосів. Остаточне прийняття планується на наступній парламентській сесії, до виборів Президента.

[3] Що напрацювали українські парламентарі за 4 роки? – Веб-сайт Громадянської мережі "Опора", 27 листопада 2018р., *https://rada.oporaua.org/novyny/novini/23578-shcho-napratsiuvaly-ukrainski-parlamentari-za-4-roky*.

[4] За ухвалення державного бюджету не голосували фракції "Батьківщини", РПЛ, "Самопомочі" з огляду на необхідність демонстрації потенційним виборцям своєї опозиційності до діючої влади.

[5] Климпуш-Цинцадзе звинувачує депутатів у саботажі євроінтеграційних законів. – Інформаційне агентство Укрінформ, 14 січня 2019р., *https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2619326-klimpuscincadze-zvinuvacue-deputativ-u-sabotazi-evrointegracijnih-zakoniv.html*.

[6] Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 29 листопада - 5 грудня 2018р. в усіх регіонах України за винятком окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 017 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки – 2,3%

[7] Глава держави у Парламенті: Не ховаючи голову у пісок, а реально визнаючи проблеми, ми зможемо запропонувати шлях їх подолання. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, 20 вересня 2018р., *https://www.president.gov.ua/news/glava-derzhavi-u-parlamenti-ne-hovayuchi-golovu-u-pisok-real-49782*.

євроатлантичну інтеграцію, ініційоване Президентом та схвалене в першому читанні, може виступити певним запобіжником проти раптових змін цього курсу, що вже відбувалося у нещодавній українській історії. Потрібно також згадати, що саме Президент П.Порошенко виступив ініціатором більшості ключових рішень, ухвалених Верховною Радою.

Найбільш виграшним для зміцнення позицій П.Порошенка був процес надання автокефалії Православній церкві України: Президент брав надзвичайно активну особисту участь на всіх його етапах – від започаткування переговорного процесу зі Вселенським патріархом до утворення ПЦУ і рішення про надання їй Томосу.

Політики, які відверто позиціонували себе як прямі опоненти П.Порошенка на майбутніх президентських виборах (Ю.Тимошенко, А.Садовий, О.Ляшко та ін.), були змушені діяти в межах заданої ним парадигми, не ризикуючи серйозно оскаржувати згадані вище ініціативи та рішення. Виняток становили сили, орієнтовані на взаємодію з Росію – і можливо, саме завдяки цьому відбувалася їх подальша поступова маргіналізація.

Завдяки використанню як конституційних можливостей, так і різних неформальних інструментів, Президент П.Порошенко зміг досягти домінування у владній системі, що склалася після його інавгурації в 2014р.

Крім того, що Президент як верховний головнокомандувач і як відповідальний за зовнішню та безпекову політику держави активно впливав на діяльність Збройних Сил та інших військових формувань та традиційно був активним у процесах міжнародних контактів, достатньо високим залишався його вплив на ситуацію у Верховній Раді, на частину складу Кабінету Міністрів, обласні державні адміністрації, Генеральну прокуратуру, органи судової влади.

Не в останню чергу завдяки неформальним засобам комунікації було досягнуто домовленості стосовно принципових питань, проте загальний стан комунікації Президента з суспільством був недостатньо підготовленим і опрацьованим, що в результаті відбилося на негативних оцінках громадянами роботи Глави держави. При цьому варто зауважити, що з початку 2018р. проти діючого Президента було вчинено кілька інформаційних атак, які сприяли погіршенню стану довіри суспільства до нього[8].

Порівняно з 2017р. загальний баланс довіри / недовіри до Президента, станом на кінець 2018р., погіршився і становив -63% (наприкінці 2017р. – -60%). При цьому повністю та частково діючому Президенту не довіряли 78% громадян[9].

Кабінет Міністрів України

Становище Уряду значною мірою визначалося станом відносин між основними центрами політичного впливу – Президентом і Верховною Радою, а також між суб'єктами парламентської коаліції (фракціями партій БПП та "Народний фронт"). Досягнута на початку 2018р. стабілізація цих відносин, безумовно, мала позитивний вплив на діяльність Уряду.

На початку 2018р. була остаточно усунута загроза дочасних парламентських виборів, що автоматично зняло з порядку денного питання можливої дострокової відставки Уряду. Також протягом року було значно знижено вплив такого "подразника" з боку керівника Уряду В.Гройсмана, як наміри створення ним власної політичної сили[10], Прем'єр також утримувався від проявів конфронтаційної поведінки щодо його критиків - народних депутатів. Кабінету Міністрів також вдалося відтермінувати практично до кінця 2018р. прийняття вкрай непопулярного рішення про підвищення цін на газ для населення на виконання вимог МВФ, а також домовитися про менший розмір підвищення[11].

Водночас, функціонування Уряду не було позбавлено певних проблем у спілкуванні з іншими владними інституціями України (Президент, Верховна Рада), демонстрації особистих амбіцій представниками Кабміну[12]. Ситуація навколо звільнення Міністра фінансів О.Данилюка, двох голів ДФС протягом року – Р.Насірова (31 січня 2018р.) та М.Продана (5 вересня 2018р.) не свідчить про те, що нинішній склад Кабінету Міністрів дійсно був колективом однодумців, беззаперечно налаштованим на реформи (враховуючи, що і Р.Насірову, і М.Продану були оголошені підозри у вчиненні правопорушень). Новим Міністром фінансів досить оперативно була призначена О.Маркарова (як компромісна фігура).

При цьому залишилося без остаточного вирішення питання очільника Міністерства охорони здоров'я – У.Супрун, автор концепції медичної реформи і її головний двигун, від самого свого призначення перебуває у статусі виконувача обов'язків Міністра (проти її повноцінного призначення виступає сильне лобі з різних парламентських фракцій, у т.ч. президентської).

Протягом року Уряд доволі системно працював над практичним втіленням таких складних і неоднозначно оцінених суспільством перетворень, як реформа медицини та освіти (Нова українська школа), продовжував політику децентралізації (єдина реформа, яка має суспільну підтримку). У системі виконавчої влади почали працювати директорати, що мають завданням стратегічне планування та формування політики

[8] Зокрема, публікації Mr. Petro Incognito. Таємна відпустка президента Порошенка (розслідування). (Радіо "Свобода", *https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/28983515.html*) – приклад псевдорозслідування стосовно відпустки П.Порошенка; "Українська правда" вибачилася за новину про так звані "заяви Порошенка" до ФСБ та проводить власне розслідування (Детектор, 15 січня 2018р., *https://detector.media/infospace/article/133703/2018-01-15-ukrainska-pravda-vibachilasya-za-novinu-pro-tak-zvani-zayavi-poroshenka-do-fsb-ta-provodit-vlasne-rozsliduvannya*) – стосовно фейкових листів П.Порошенка до ФСБ Росії.

[9] Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 29 листопада - 5 грудня 2018р.

[10] Див.: Осторожный союз. Какую партию могут создать Гройсман и Парубий. – Ліга. NET., 19 квітня 2018р., *https://www.liga.net*.

[11] Див.: Кабмін підняв ціни на газ для населення. – Українська правда, 19 жовтня 2018р., *https://www.pravda.com.ua/news/2018/10/19/7195686*.

[12] До таких виявів можна зарахувати, наприклад, презентацію плану поетапної деокупації Донбасу А.Аваковим, заяви В.Гройсмана про недостатність повноважень Прем'єр-міністра та Уряду тощо.

(на основі положень впроваджуваної реформи державної служби). Одним з перших результатів цієї роботи стало рішення Уряду про запровадження трирічного бюджетного планування. Загалом про успіхи і прорахунки, пов'язані з роботою урядових директоратів, говорити ще рано.

Закон "Про Державний бюджет України на 2019р". напевно вперше в новітній історії України був розроблений і ухвалений відповідно до визначених термінів (але близькою до мінімальної кількістю голосів). Традиційно залишається багато питань стосовно якості цього документа.

З іншого боку, навряд чи можна говорити, що Уряд ефективно використовував своє конституційне право законодавчої ініціативи заради пришвидшення темпу реформ та виконання положень Угоди про асоціацію з ЄС. Гальмування урядовцями процесу виконання Угоди про асоціацію стало навіть предметом публічної критики з боку Віце-прем'єр-міністра І.Климпуш-Цинцадзе[13].

Найбільший суспільний резонанс в урядовій діяльності протягом року, притому однозначно негативний, мало рішення Уряду підвищити ціни на газ для населення на 23%. Попри те, що довгий час проводилися роз'яснення стосовно того, що такого рішення неможливо уникнути з огляду на надзвичайну важливість кредитування країни від МВФ, рішення про підвищення цін на газ сприяло зростанню підтримки в суспільстві популістських заяв потенційних кандидатів у Президенти. Довіра громадян до Уряду очікувано залишалася на одному з найнижчих рівнів за останні роки: баланс довіри/недовіри становив -68%, а повну чи часткову недовіру до Уряду висловлювали понад 81% громадян[14]. Гірші показники довіри мав тільки Парламент.

Процеси в партійній системі

У 2018р. партійна система України зберігала свої загальні обриси, сформовані попередніми роками, однак наближення виборів додатково поляризувало відносини між владою та різноманітними опозиційними силами, а також каталізувало трансформаційні процеси всередині основних політичних таборів. При цьому характерні риси більшості українських партій (імітативність внутрішньопартійної демократії, волюнтаризм партійного керівництва та/або партійних "акціонерів", схильність до ідеологічної еклектики та популізму) лише загострились.

В умовах президентської кампанії, яка де-факто триває вже принаймні кілька місяців, партії та окремі політичні лідери вдаються до стратегічного маневрування, загальна логіка якого продиктована такими реаліями:

- як свідчить аналіз даних соціологічних опитувань, переважна більшість респондентів схильні підтримувати ті партії, з якими асоціюються уподобані ними кандидати в президенти (і навпаки);
- практично кожна партія має у своїх лавах принаймні потенційних кандидатів у президенти, найчастіше ним є лідер партії;
- за цих умов партійні лідери мають сильну мотивацію взяти участь у президентських перегонах, щоб мобілізувати та утримати потенційний електорат своєї партії, забезпечивши їй кращі стартові позиції перед майбутніми парламентськими виборами (а також підтвердити власне лідерство всередині партії);
- водночас, кандидати в президенти (особливо найбільш рейтингові, які претендують на перемогу в президентських перегонах або хоча б на вихід у другий тур) дуже зацікавлені в тому, щоб уникнути розмивання голосів у власних електоральних нішах (і навпаки, зацікавлені в розмиванні електоральної бази суперників).

Як уже зазначалось, основні маневри відбуваються в межах кількох політичних таборів, орієнтованих на різні електоральні ніші (що, втім, не виключає більш глобальної координації, зумовленої ситуативними збігами інтересів та тіньовими каналами впливу).

Протягом року табір **правлячої коаліції** постійно зазнавав атак різноманітних опозиційних партій. Поляризація між владою та опозицією проявлялася, насамперед, у загостренні публічної риторики. Партії, що утворюють коаліцію (БПП "Солідарність" та "Народний фронт"), наполегливо декларували свої успіхи та досягнення у зовнішній і внутрішній політиці, а також звинувачували опозиційні сили в роботі проти держави. Водночас, решта впливових політичних партій вдавалися до різко опозиційної риторики.

БПП "Солідарність" залишається єдиною партією влади, що зберігає високі шанси на подолання виборчого бар'єра. За даними соціологічних опитувань, рівень підтримки БПП тісно корелює з президентським рейтингом П.Порошенка[15]. Відтак, подальша доля БПП "Солідарність" вирішальним чином залежить від успіху П.Порошенка на найближчих президентських виборах. Упродовж року всі ресурси БПП були зосереджені на зміцненні позицій свого лідера напередодні президентської кампанії, донесенні його передвиборних меседжів до аудиторії та забезпеченні необхідної підтримки в Парламенті.

Традиційно для президентської партії влади, парламентське представництво БПП має вагому мажоритарну складову, до якої належать представники локальних фінансово-промислових груп. Потенційно це дозволяє посилити партійну інфраструктуру за рахунок залучення місцевих патронажних мереж, однак також робить її "крихкою", адже лояльність самодостатніх регіональних гравців – завжди умовна.

[13] Див.: Ігнорування міністерствами строків, що передбачені Угодою про асоціацію, є неприпустимим, – Іванна Климпуш-Цинцадзе. – Урядовий портал, 13 листопада 2018р., *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/ignoruvannya-ministerstvami-strokiv-shcho-peredbacheni-ugodoyu-pro-asociaciyu-ye-nepripustimim-ivanna-klimpush-cincadze.*

[14] Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 29 листопада - 5 грудня 2018р.

[15] Тут і далі в цьому розділі дані соціологічних опитувань наводяться за наступними джерелами: *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf*; *https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka.*

Деякі впливові регіональні гравці, що на місцевих виборах 2015р. посилили свої позиції[16], у 2018р. відкрито задекларували лояльність до Президента. Зокрема, про підтримку П.Порошенка на майбутніх президентських виборах заявив один із неформальних лідерів партії "Відродження", мер Харкова Г.Кернес (що, однак, викликало напруженість усередині цієї політичної сили)[17]. Мер Одеси і лідер регіональної партії "Довіряй ділам" Г.Труханов також досить однозначно висловився на підтримку діючого Президента[18]. Таким чином, БПП "Солідарність" являє собою ядро більш об'ємної, розгалуженої і неоднорідної політичної мережі, орієнтованої на Президента.

Партнер президентських сил по правлячій коаліції, партія "Народний фронт" має значно слабші електоральні позиції, однак з осені 2018р. провадить активну *PR*-кампанію з використанням значної кількості зовнішньої реклами. Практично на всіх нових біл-бордах "Народного фронту" зображений його лідер, А. Яценюк; протягом листопада і грудня колишній прем'єр-міністр також здійснив низку публічних візитів до регіонів України. З огляду на досить неоднозначні виборчі перспективи самого П.Порошенка, поведінка партнерів по коаліції не могла не викликати занепокоєння і підозр у команді діючого Президента[19].

Конкуренцію між "Солідарністю" та "Народним фронтом" додатково посилює та обставина, що обидві партії будують свою комунікацію з виборцями насамперед навколо питань обороноздатності та опору російській агресії, інтеграції до ЄС і НАТО, а також захисту української мови та культури. Суперництво між двома "партіями влади" іноді навіть призводило до збоїв у роботі парламентської коаліції, прикладом чого можна назвати драматичні перипетії прийняття в жовтні 2018р. в першому читанні законопроекту про державну мову (реєстр. №5670-д)[20].

Переговори з приводу об'єднання провладних політичних сил (БПП "Солідарність", "Народний фронт", "УДАР") чи створення нової "партії влади" "з нуля", про які періодично з'являлася інформація протягом 2017-2018рр., поки не дали практичних результатів.

Для партій **"проросійської опозиції"** (зорієнтованих на колишній електорат Партії регіонів і КПУ) протягом року були характерними безапеляційна критика "постмайданної влади" (до якої часто зараховується і левова частка опозиції), реформ, західних партнерів України і практично будь-яких змін, що відбувалися в країні з 2014р., а також заклики до відновлення добрих відносин з Росією.

Упродовж року в цьому таборі відбулися досить значні трансформації, що суттєво змінили співвідношення сил між двома ключовими гравцями – "Опозиційним блоком" та партією "За життя". Важливу, якщо не ключову роль у цих процесах відіграв чинник російського впливу.

У вересні 2018р. про вихід з партії "За життя" заявив Є.Мураєв, який був не лише головою політради цієї політичної сили, але й найбільш впливовою та популярною фігурою в партії після її лідера, В.Рабіновича[21]. Невдовзі стартував очолений Є.Мураєвим медійно-політичний проект "Наші", що охоплює як політичну партію, так і телеканал із подібною назвою, спеціалізований на політичних ток-шоу.

Водночас, ще в липні В.Рабінович запросив до партії "За життя" відомого проросійського політика В.Медведчука, який вже на початку листопада очолив політраду партії і дедалі більш відкрито демонстрував свій фактичний контроль над цією політичною силою.

З поверненням до політичної гри В.Медведчука активізувалися переговори про об'єднання "За життя" та "Опозиційного блоку"[22]. 9 листопада В.Рабінович та співголова фракції "Опозиційний блок" Ю.Бойко підписали угоду про створення "Опозиційної платформи – За життя", а ще через тиждень єдиним кандидатом у президенти від ОПЗЖ було оголошено Ю.Бойка[23].

Рішення Ю.Бойка про співпрацю з партією "За життя" та її очільниками не було погоджене з іншою впливовою групою всередині "Опозиційного блоку", яку пов'язують з Р.Ахметовим. Відтак, у партії відбувся розкол: Ю.Бойка та пов'язаного з ним С.Льовочкіна було виключено з фракції, ще троє депутатів вийшли з неї самостійно. 15 грудня "Опозиційний блок" провів з'їзд, на якому висунув

[16] Бекешкіна І., Сидорчук О. Партійна система України після Майдану: регіональні особливості в умовах незавершеної трансформації. – Трансформації суспільних настроїв в умовах протидії агресії Росії на Донбасі: регіональний вимір (наук. ред. О. Гарань), К.: Стилос, 2017р., с.55.

[17] Віктор Бондар про заяву Кернеса: Тільки з'їзд Партії "Відродження" вирішуватиме, кого висувати кандидатом в президенти. – Сайт політичної партії "Відродження", 27 грудня 2018р., *https://vidrodzhennya.org.ua/news/viktor-bondar-pro-zaiavu-kernesa-tilky-z-izd-partii-vidrodzhennia-vyrishuvatyme-koho-vysuvaty-kandydatom-v-prezydenty*.

[18] Геннадий Труханов: "Я готов повторно проголосовать за Порошенко". – LB.ua, 7 марта 2018г., *https://lb.ua/news/2018/03/07/392038_gennadiy_truhanov_ya_gotov_povtorno.html*.

[19] Кравець Р. Він діє. Чому Яценюк повертається на білборди і як готується до виборів. – Українська правда, 12 листопада 2018р., *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/11/12/7197904*.

[20] Фракція БПП тоді наполягала на прийнятті їх законопроекту, а фракції "Народного фронту", РПЛ, "Батьківщини" та "Самопомочі" категорично заблокували таку можливість. Див.: Романюк Р. "Любиш, Петре, мову?", або Мовний клінч у Верховній Раді. – Українська правда, 4 жовтня 2018р., *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/10/4/7194151*.

[21] Мураєв заявив про вихід з проекту "За життя". – Апостроф, 21 вересня 2018р., *https://apostrophe.ua/ua/news/politics/2018-09-21/muraev-zayavil-o-vyihode-iz-proekta-za-jittya/141449*.

[22] Кравець Р. Ахметов, Левочкин и Медведчук, или Трое в партии, не считая Рабиновича. – Українська правда, 26 вересня 2018р., *https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2018/09/26/7193198*.

[23] "Опозиційна платформа - За життя" висунула Юрія Бойка у президенти. – BBC Україна, 17 листопада 2018р., *https://www.bbc.com/ukrainian/news-46247638*.

кандидатом у президенти О.Вілкула. Однак партійці, що нині тяжіють до ОПЗЖ, встигли подати позов до суду щодо "захоплення" партії. З 12 грудня діє судова заборона, накладена на будь-які зміни уставних документів або відомостей про юридичну особу "Політична партія "Опозиційний блок"[24]. Водночас, ОПЗЖ досі не зареєстрована як політична партія і не може висувати кандидатів у президенти.

На нинішньому етапі "Опозиційний блок" та ОПЗЖ продовжують конфліктувати, звинувачуючи одне одного у співпраці з владою[25]. Однак, якщо протягом року соціологічні опитування фіксували співставні рейтинги партій "Опозиційний блок" та "За життя", то вже в грудні новостворена ОПЗЖ стала однозначним лідером у своїй електоральній ніші, а відсоток прихильників "Опозиційного блоку" значно знизився[26].

25 грудня стало відомо, що до списку осіб, проти яких РФ запровадила економічні санкції, потрапили лідери та народні депутати від "Опозиційного блоку". Під санкціями опинився також і лідер партії "Наші", Є.Мураєв, який раніше теж заявив про намір балотуватися у президенти[27]. Це можна розглядати як сигнал, що своїми фаворитами Кремль вважає саме ОПЗЖ і Ю.Бойка.

Група опозиційних партій, що є ідеологічними послідовниками Майдану – найбільш чисельна та найменш однорідна. Вона поділяється на кілька окремих таборів, кожен з яких побудований навколо своєї специфічної електоральної ніші.

До умовної **"старої опозиції"** можна віднести партію "Батьківщина" та РПЛ. Обидва ці проекти є виразно лідерськими, централізованими. Акцент у комунікації з виборцями вони роблять насамперед на соціально-економічних проблемах, звинувачують владу в погіршенні рівня життя населення, жорстко критикують нинішній курс реформ та умови співпраці з МВФ. При цьому, якщо лідер партії "Батьківщина" Ю.Тимошенко декларує принципову прихильність до європейського та євроатлантичного курсу, то лідер РПЛ О.Ляшко займає менш однозначну позицію[28]. Натомість для РПЛ особливо характерною є радикально-патріотична риторика, мотив захисту національних інтересів (саме на таких ідейно-політичних засадах, як правило, виправдовується ситуативна співпраця РПЛ із правлячою коаліцією).

За даними соціологічних опитувань, протягом року "Батьківщина" регулярно посідала перше місце в рейтингу підтримки політичних партій. Рівень підтримки РПЛ є значно нижчим, однак ця партія також має високі шанси подолати виборчий бар'єр у 5%[29].

Суттєвих трансформацій у таборі "старої опозиції" протягом року не відбувалось. "Батьківщина" та РПЛ є природніми конкурентами, а їх лідери, що де-факто вже ведуть власні президентські кампанії, мають давню історію як співпраці, так і суперництва. Ю.Тимошенко налаштована на перемогу в президентських виборах і допускає можливість об'єднання "Батьківщини" з іншими політичними силами лише з позиції старшого партнера. З червня 2018р. Ю.Тимошенко провела кілька презентацій-обговорень "Нового курсу" – своєї потенційної передвиборчої програми. Формально ці заходи не були партійними з'їздами, що дозволило залучити до них ширші кола громадськості та деяких політичних партнерів (зокрема, лідера партії "Справедливість" В.Наливайченка, який веде власну президентську кампанію).

Інформації про об'єднання чи хоча б зближення РПЛ з будь-якою іншою політичною силою поки що немає.

До табору **"нової опозиції"** можна віднести ті опозиційні партії, що акцентують на власній антисистемності, готовності міняти правила і викорінювати корупцію та, як правило, підтримують більш ліберальні підходи в соціально-економічній сфері (в публічному дискурсі для позначення цієї частини політичного спектра також використовується термін "демократичні сили"). За даними соціологічних опитувань, поки що шанси подолати виборчий бар'єр мають дві партії з цього сегменту: ***"Громадянська позиція" та "Самопоміч"***.

Головним політичним активом "Громадянської позиції" є її лідер А.Гриценко. Протягом року соціологічні опитування фіксували друге-третє місця А.Гриценка в рейтингу підтримки потенційних кандидатів у президенти, що, в поєднанні з досить низьким антирейтингом, робить цього політика серйозним претендентом на перемогу в президентських перегонах.

Однак, хоча опитування фіксують практично таку ж суспільну підтримку "Громадянської позиції", існують сумніви, що ця партія має достатньо організаційних ресурсів для проведення ефективної виборчої кампанії загальнонаціонального масштабу (ці сумніви опосередковано підтверджуються результатом "Громадянської позиції" на парламентських виборах 2014р., що виявився значно нижчим,

[24] Суд заборонив держреєстрацію будь-яких змін до установчих документів ОБ. – Українські новини, 14 грудня 2018р., *https://ukranews.com/ua/news/602224-sud-zaboronyv-derzhreyestraciyu-bud-yakykh-zmin-do-ustanovchykh-dokumentiv-ob*.

[25] Опозиційний блок: У нас немає сумнівів у тому, працює Бойко на чинну владу чи ні. Він – її складова частина. – Гордон, 21 січня 2019р., *https://gordonua.com/ukr/news/politics/-opozitsijnij-blok-u-nas-nemaje-sumniviv-u-tomu-pratsjuje-bojko-na-dijuchu-vladu-chi-ni-vin-jiji-skladova-chastina-629955.html*.

[26] Див.: *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf*; *https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

[27] Лідери і народні депутати партії "Опозиційний блок", лідер партії "Наші" Мураєв потрапили під російські санкції. – Інтерфакс-Україна, 25 грудня 2018р., *https://ua.interfax.com.ua/news/political/555528.html*.

[28] Див.: Україна напередодні року виборів: запити суспільства, позиції політичних акторів, контури нової влади. – Національна безпека і оборона, 2018р., №3-4, *http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD175-176_2018_ukr.pdf*.

[29] Див.: *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf; https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

ніж очікуваний за даними опитувань). Відтак, протягом 2018р. А.Гриценко та його соратники займалися пошуком союзників[30].

Партія "Самопоміч", очолювана мером Львова А.Садовим, має власну фракцію у Парламенті (а отже, державне фінансування і більше можливостей для політичного впливу, порівняно з "Громадянською позицією"). Однак останніми роками соціологічні опитування демонстрували в цілому негативну динаміку рейтингів як партії "Самопоміч", так і самого А.Садового (як потенційного кандидата в президенти)[31].

Не дивлячись на це, "Самопоміч" висунула А.Садового кандидатом у президенти; він пройшов процедуру реєстрації і продовжує активну *PR*-кампанію, особливий акцент у якій зроблено на боротьбі з корупцією. У жовтні "Самопоміч" уклала політичний союз із партією "Демократичний альянс", що також належить до табору "нової опозиції" і має досить розвинуте кадрове ядро, однак не може похвалитися значними електоральними здобутками[32].

На початку 2019р. в колах "демократичних сил" почала активно обговорюватися ідея про об'єднання А.Гриценка ("Громадянська позиція"), А.Садового ("Самопоміч") та С.Вакарчука (популярного співака, який останнім часом активізував свою громадську діяльність) для спільного походу на президентські та парламентські вибори. Однак, поки що А.Гриценко та А.Садовий ведуть власні президентські кампанії, хоча й утримуються від критики на адресу один одного.

Ще один політичний проект, який можна віднести до табору "нової опозиції" – ***"Рух нових сил М.Саакашвілі"***, практично зійшов з дистанції. Після реадмісії лідера РНС до Польщі (в лютому 2018р.) ця організація перебувала у стані стагнації і, зрештою, зазнала розколу. Наприкінці грудня Ю.Дерев'янко вийшов з "Руху нових сил" та реанімував партію "Воля", заручившись підтримкою багатьох партійних осередків РНС. Тоді ж Ю.Дерев'янко підтвердив намір балотуватися на президентських виборах[33].

До групи постмайданної опозиції тяжіє також партія "Слуга народу" – політичний проект, який поки що не можна віднести до жодного з окреслених таборів. Не дивлячись на своє поки що віртуальне існування, ця партія має досить високу потенційну підтримку серед виборців[34]. Своєю популярністю "Слуга народу" цілком завдячує однойменному комедійному серіалу студії "Квартал 95". Менеджмент студії також складає Вищу раду партії. При цьому неформальним лідером і ключовою публічною фігурою, що асоціюється зі "Слугою народу", безумовно, є відомий актор В.Зеленський – виконавець ролі президента в однойменному серіалі. Наприкінці грудня В.Зеленський підтвердив, що "партія "Слуга народу" йде в політику", а в ніч на 1 січня 2019р. також заявив про свій намір балотуватися в президенти України. Незадовго перед тим В.Зеленський дав велике інтерв'ю, у якому виклав деякі власні політичні погляди та позиції. Логічно припустити, що партія "Слуга народу" розвиватиметься у фарватері свого (неформального) лідера.

Серед інших політичних сил, які також можна віднести до ідеологічних послідовників Майдану, певні шанси на подолання виборчого бар'єра має партія "УКРОП". До активу цієї партії можна зарахувати відносно високий результат на місцевих виборах 2015р. та досить розвинуту партійну структуру. Партія "УКРОП" проводить праймеріз з метою висунути власного кандидата в президенти (імовірно ним стане О.Шевченко)[35].

Партії, що належать до табору **"праворадикальної опозиції"** (ВО "Свобода", "Національний корпус", "Правий сектор" та ін.), мають досить скромні електоральні позиції. Підписана в березні 2017р. угода про спільний похід націоналістичних партій на президентські вибори на сьогодні де-факто зірвана, оскільки дві найвпливовіші сили – ВО "Свобода" та "Національний корпус" – не змогли погодити єдиного кандидата в президенти. ВО "Свобода" оголосила про висунення Р.Кошулинського (і вже веде активну *PR*-кампанію), а "Національний корпус" заявив про намір підтримати А.Білецького.

Згідно з даними соціологічних опитувань, на сьогодні певні шанси на потрапляння до Парламенту має ВО "Свобода", однак без об'єднання праворадикального табору вони залишаються низькими[36].

Таким чином, вагомою (хоч і здебільшого непублічною) складовою поточного політичного процесу є інтенсивні "торги" щодо умов об'єднання або координації дій різних політичних сил на час президентської кампанії та всього виборчого циклу. Поки що відцентрові тенденції переважають над доцентровими, і в усіх основних політичних таборах політичні сили ведуть паралельні *PR*-кампанії, що може розцінюватись як підготовка до самостійної участі у виборах. Політичні гравці піднімають ставки, інвестуючи у власні рейтинги, розбудовуючи мережі агітації та контролю над процесом голосування.

[30] 10 травня до "Громадянської позиції" приєдналась партія "Альтернатива" на чолі з Є.Фірсовим. 21 травня було створено спільну політичну платформу з партією "Народний контроль", яку очолює Д.Добродомов (однак згодом, у жовтні Д.Добродомов заявив про намір самостійно йти на президентські вибори, і платформа розпалася). 10 грудня А.Гриценко повідомив про спільний похід на президентські та парламентські вибори з Громадянським рухом "Хвиля" та його лідером, В.Чумаком. Нарешті, 11 січня 2019р. відбувся "Форум Демократичних сил", на якому А.Гриценко офіційно заявив про намір балотуватися. Тоді ж до його команди влилися окремі представники колишньої "помаранчевої" команди (М.Катеринчук, М.Томенко, Т.Стецьків). Запрошеними гостями на форму стали депутати від позафракційної групи "Єврооптимісти" (М.Найєм, С.Заліщук, С.Лещенко, які також представляють партію "ДемАльянс"), а також активіст-антикорупціонер В.Шабунін.

[31] Див.: *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf; https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

[32] Спільна Заява про політичний союз Об'єднання "Самопоміч" та "ДемАльянсу". – Сайт ДемАльянсу, *https://dem-alliance.org/news/spilna-zayava-pro-politichniy-soyuz-ob*.

[33] Дерев'янко заявив, що йде з партії Саакашвілі. – Українська правда, 24 грудня 2018р., *https://www.pravda.com.ua/news/2018/12/24/7202205*.

[34] Див.: *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf; https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

[35] Див.: Президентські праймеріз партії УКРОП, *https://ukrop.party/uk/primaries*.

[36] Див.: *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf; https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

Партії на виборах до ОТГ

23 грудня у 78 об'єднаних територіальних громадах у 13 областях пройшли місцеві вибори голів і депутатів. Ще у 45 ОТГ вибори були перенесені через дію воєнного стану, який був запроваджений у 10 областях. Партії БПП "Солідарність" та "Батьківщина" обидві заявили про свою перемогу; при цьому в БПП апелювали до числа обраних голів ОТГ, а в "Батьківщині" – до рівня підтримки партії у багатомандатних округах[37]. Станом на 16 січня 2019р., офіційні результати цих виборів досі не оприлюднені на сайті ЦВК.

Для провідних політичних партій вибори в ОТГ мають як символічний, так і суто практичний ефект – з огляду на їх участь у національних виборчих кампаніях.

Проміжні підсумки і проблеми державного фінансування політичних партій

В Україні вже три роки поспіль виконується норма Закону "Про політичні партії України" щодо виділення та розподілу між політичними партіями коштів на фінансування їх статутної діяльності. У Державному бюджеті на 2019р. закладено майже 566 млн. грн., які будуть розподілені між шістьма парламентськими партіями. Згідно зі ст.17-2 цього Закону, після виборів до Верховної Ради 2019р. державне фінансування матимуть і позапарламентські партії, за які проголосують від 2% виборців, а партії, що подолають 5% бар'єр, ще й отримають компенсацію офіційних видатків на виборчу кампанію[38].

Наразі в Україні зареєстровано близько 350 політичних партій, звіти про витрати за I квартал 2018р. подали 272 партії, за II квартал – 274 партії, за III квартал – 276 партій[39]. Значна частина партій подає порожні декларації, у яких практично немає інформації про витрати[40].

Загалом, за даними Центру "Ейдос", протягом I півріччя 2018р. політичні партії витратили 235,5 млн. грн. Основні статті видатків – реклама, утримання осередків, заробітна плата для працівників, оренда офісів та матеріальні витрати. Зокрема, на рекламу партії витратили майже 53 млн. грн. (серед них: "Батьківщина" – 24,8 млн. грн., "Самопоміч" – 9,9 млн. грн., Радикальна партія О.Ляшка – 7,7 млн. грн.), на утримання осередків – майже 49 млн. грн., а на заробітну плату працівникам секретаріатів – трохи більше 39,6 млн. грн.[41]

Позитивним результатом запровадження державного фінансування можна вважати те, що партії вивели з тіні значну частину своїх надходжень та витрат. Після отримання парламентськими партіями державного фінансування більшість грошових надходжень на їх рахунки мали державне походження. Одночасно (на фоні низки випадків викриття внесення фіктивних внесків) суттєво впав обсяг приватних грошових пожертв на партійні рахунки. Втім, принаймні деякі партії продовжують приховувати походження коштів на своїх рахунках шляхом оформлення їх як внесків від імені підставних фізичних та юридичних осіб, а також залучаючи фінансові ресурси афілійованих громадських організацій[42].

Розвиток громадянського суспільства

Громадянське суспільство перебувало на етапі поступового становлення в якості впливового актора суспільно-політичних процесів. Для цього етапу характерними були як зміцнення громадянського суспільства, так і його вразливість до дії різних чинників, особливо в рік перед масштабними виборчими кампаніями.

Різні форми об'єднань громадян – формальні та неформальні громадські організації, волонтерські рухи – продовжують користуватися високою довірою з боку суспільства. Станом на кінець 2018р., громадським організаціям повністю або скоріше довіряли 45% громадян. Про свою довіру до волонтерських організацій, які, безумовно, варто розглядати в загальному контексті громадянського суспільства, говорили понад 65% громадян[43].

Дослідження громадської думки, здійснене в травні 2018р., засвідчило, що громадяни переважно визнають потребу в діяльності громадських організацій: 60% опитаних вважали, що такі організації в їх містах (селах) потрібні. Разом з тим, лише 35% громадян були обізнані про ГО, що діють у їх містах (селах), і тільки 7% громадян були залучені до діяльності громадських організацій (35% опитаних не збиралися брати участь у роботі ГО)[44].

Громадські організації, ініціативи, рухи активно співпрацювали як з центральними органами виконавчої влади, Верховною Радою, так і з місцевими органами влади та органами місцевого самоврядування на регіональних і локальних рівнях у форматах участі в консультативно-дорадчих органах, проведення тренінгів, навчань, підготовки аналітичних матеріалів, пропозицій стосовно рішень, які необхідно прийняти на тому чи іншому владному

[37] Хто насправді переміг на місцевих виборах – "Батьківщина" чи БПП? – Українська правда, 24 грудня 2018р., *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/12/24/7202222*.

[38] 2019 року партіям дадуть з бюджету майже 565,7 млн. грн. – Українська правда, 26 листопада 2018р., *https://vybory.pravda.com.ua/news/2018/11/26/7149791*.

[39] Аналіз звітів партій. – Національне агентство з питань запобігання корупції, *https://nazk.gov.ua/iii-kvartal-2*.

[40] Попова Т. Скільки державних коштів та на що витрачають політичні партії. – Радіо "Свобода", 4 жовтня 2018р., *https://www.radiosvoboda.org/a/29523958.html*.

[41] Там само.

[42] Фещенко І. Звідки гроші в парламентських партій? – Українська правда. Вибори., 5 листопада 2018р., *https://vybory.pravda.com.ua/articles/2018/11/5/7149776*.

[43] Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 29 листопада - 5 грудня 2018р.

[44] Дослідження проведено Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва спільно з соціологічною службою Центру Разумкова 19-25 травня 2018р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 019 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

рівні тощо. Впровадження аналітичних підрозділів у структури органів виконавчої влади відбувалося у взаємодії з громадськими організаціями.

Залучення громадських ініціатив і рухів до діяльності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, налагодження взаємодії часто не мало системного характеру й значною мірою залежало від особистостей тих чи інших регіональних керівників.

Волонтерські організації, як і прогнозувалося, з посиленням спроможностей держави в забезпеченні частин, підрозділів та військовослужбовців-учасників ООС у їх діяльності стали приділяти більше уваги таким аспектам, як підтримка та надання допомоги різним категоріям суспільства (ветеранам АТО/ООС та їх родинам, переселенцям та ін.). Попит на діяльність волонтерів залишався актуальним.

На нинішньому етапі розвитку громадянського суспільства були помітні й такі явища, як посилення тенденції до фрагментації, включення певної частини об'єднань громадян у політичну боротьбу. Зокрема, громадська організація "АвтоЄвроСила" виступила організатором протестного руху власників нерозмитнених авто. Цей протест мав не дуже приховуваний політичний підтекст, оскільки був спрямований проти діючої парламентської коаліції та Уряду.

Зберігалася тенденція до своєрідної "приватизації" права говорити від імені всього громадянського суспільства країни політизованою частиною громадських організацій, зосереджених переважно в Києві, і які займаються, насамперед, адвокацією реформ. Саме серед цього сегменту громадянського суспільства набула популярності ідея протиставлення громадських організацій владі і тотальна критика останньої.

Враховуючи, що саме ці громадські організації є найбільш залежними від позиції донорів (іноземних держав та їх об'єднань, різних зарубіжних фондів), показовим є заклик заступника держсекретаря США Дж.Саллівана, зроблений під час його візиту до Києва: "Україна, щоб стати успішною демократією, сильною й захищеною, потребує міцного громадянського суспільства, яке працюватиме в тандемі з урядом"[45]. Це послання обом сторонам процесу, які очевидно, потребують переосмислення своєї позиції.

Слабкий зв'язок між громадськими активістами та суспільством, від імені якого ці активісти виступають, відзначався ще минулого року[46]. Ця ситуація не зазнала докорінних змін і протягом 2018р. Як і попередніми роками, існує проблема надмірної залежності організацій громадянського суспільства від зарубіжного фінансування, адже інтереси потенційних спонсорів не завжди співпадають з реальними суспільними потребами. Тим більше, що така залежність знижує можливості для розбудови довгострокових програм діяльності ГО.

Протягом року в суспільстві розвивалися і посилювалися негативні тенденції, що вже виявлялися попередніми роками. Йдеться зокрема про радикалізацію діяльності громадських об'єднань різних спрямувань. Такі об'єднання, як "С14", "Національні дружини" (що позиціонують себе як радикальних націоналістів) часто виступають фігурантами звинувачень у агресії та нападах з боку низки організацій (зокрема, об'єднань ЛГБТ-активістів). Своєю чергою, фіксувалися й напади на представників і лідерів "С14" з боку "невідомих"[47]. Діяльність "С14" та "Національних дружин" часто критикувалася такими міжнародними організаціями, як *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *Freedom House*[48], що зашкоджує іміджу країни.

Почастішали випадки нападів на ветеранів АТО/ООС, волонтерів, активістів, які опікувалися протидією корупції, захистом довкілля, боротьбою проти незаконних забудов, неформальних рухів тощо[49]. Загибель К.Гандзюк та ветерана АТО В.Олешка вказує на розвиток ще однієї загрозливої тенденції: у нападах на активістів часто беруть участь ветерани АТО. Так само частими стали повідомлення про участь колишніх бійців у спробах рейдерських захоплень власності – як на боці нападників, так і у ролі захисників[50].

Наведені тенденції та явища є наслідком як складної внутрішньої ситуації в Україні, так і цілеспрямованого зовнішнього впливу, який буде посилюватись, з огляду на виборчі кампанії 2019р.

Реформування окремих сфер

Конституційна реформа

2018р. виявився багатим на ініціативи із внесення змін до Конституції України. Ці зміни стосувалися різних положень Конституції і дійшли до різних стадій розгляду.

Зміни до Конституції в частині обмеження депутатської недоторканності

У червні 2018р. Конституційний Суд надав висновки щодо відповідності статтям 157 і 158 Конституції України[51] двох проектів змін до Основного Закону, ініційованих, відповідно, народними депутатами і Президентом України 20 вересня 2018р.

[45] Див. Remarks at the Ministry of Foreign Affairs' Diplomatic Academy John J. Sullivan Deputy Secretary of State Kyiv, Ukraine February 21, 2018, U.S. Department of State, *https://www.state.gov/s/d/2018/278513.htm*.

[46] Див. відповідний розділ "Україна 2017-2018: Нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки)". – Центр Разумкова, 2018р.

[47] Затримали трьох підозрюваних у замаху на керівника "С14". – Укрінформ, 1 листопада 2018р., *https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2571263-policia-zatrimala-troh-pidozruvanih-u-zamahu-na-kerivnika-s14.html*.

[48] "Національні дружини": допомога правоохоронцям чи силовий "аргумент" для політиків? – Радіо Свобода, 30 січня 2018р., *https://www.radiosvoboda.org/a/29008242.html*.

[49] 53 напади на активістів за 9 місяців: що з'ясували правозахисники. – Радіо Свобода, 3 жовтня 2018р., *https://www.radiosvoboda.org/a/napady-na-aktyvistiv-interaktyvna-karta/29523521.html*.

[50] Про розмах проблеми можна судити з facebook-статусу одного з ветеранів АТО: *https://www.facebook.com/Jora.Turchak/posts/766065663555032*, або з публікації "Павло Тука: Хлопці в ДАП гинули, а якийсь Мюнхгаузен приватизує їх подвиг!" в Інтернет-виданні "Обозреватель", *https://www.obozrevatel.com/ukr/crime/pavlo-tuka-hloptsi-v-dap-ginuli-a-yakijs-myunhgauzen-privatizue-ih-podvig.htm*.

[51] Висновок КСУ про надання висновку щодо відповідності Конституції законопроекту №6773 вимогам статей 157 і 158 Конституції України (від 6 червня 2018р. №1-в); Висновок КСУ про надання висновку щодо відповідності Конституції законопроекту №7203 вимогам статей 157 і 158 Конституції України (від 19 червня 2018р. №2-в).

Верховна Рада прийняла Постанову, якою передбачена подальша робота над президентським законопроектом (№7203), а депутатський законопроект (№6773) знято з розгляду. Постановою передбачена можливість подання народними депутатами пропозицій та поправок до законопроекту та їх опрацювання низкою комітетів Парламенту.

Таке рішення є майже безпрецедентним, хоча й відповідає вимогам Регламенту Верховної Ради. Воно відкриває шлях до врахування застережень КСУ[52] та міжнародних організацій[53], а також дає можливість виправити такий недолік законопроекту, як не врахування внесених змін до Кримінального кодексу України від 2001р., якими такі склади злочинів, як "образа" і "наклеп" були вилучені з тексту Кодексу.

Якщо Комітет ВРУ з питань правової політики та правосуддя запропонує зміни до законопроекту №7203, після їх врахування проект змін до Конституції необхідно буде повторно направити до КСУ для отримання висновку: вся процедура внесення змін до Основного Закону має розпочатися спочатку. У цьому випадку внесення змін до Конституції щодо депутатської недоторканності стане можливим лише в разі, якщо Верховна Рада встигне направити законопроект до Конституційного Суду в січні 2019р.

Зміни до Конституції в частині децентралізації

Порядком денним дев'ятої сесії Верховної Ради VIII скликання[54] передбачено розгляд законопроекту "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" (реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.), попередньо схваленого Парламентом 31 липня 2015р., попри низку недоліків його тексту, виправити які пропонували експерти[55].

Зокрема, абсолютно неприйнятним вважається зміст п.18 "Перехідних положень": "Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначаються окремим законом". Нагадаємо, що процес схвалення Верховною Радою законопроекту №2217а був затьмарений загибеллю чотирьох і пораненням десятків національних гвардійців, які боронили громадський порядок на площі перед будівлею Парламенту.

Оскільки остаточне прийняття змін до Конституції (щодо децентралізації) двома третинами конституційного складу Парламенту на наступній черговій сесії було очевидно неможливим, представниками парламентської коаліції було ініційовано звернення до КСУ з питання офіційного тлумачення поняття "наступна чергова сесія". Конституційний Суд, всупереч дійсному змісту статей 156 і 158 Конституції, дозволив вважати наступною черговою сесією Парламенту будь-яку сесію, котра йде за тією, на якій було схвалено проект змін до Конституції[56].

За таких умов поява в порядку денному сесії Парламенту законопроекту №2217а (щодо децентралізації) може свідчити, що Президент має намір використати можливість пошуку трьохсот голосів народних депутатів на будь-якій "наступній черговій сесії", які залишилися до кінця його нинішньої каденції. Водночас, малоймовірним є варіант, що Верховна Рада, слідуючи прецеденту з законопроектом щодо депутатської недоторканності, запропонує привести проект змін до Конституції (щодо децентралізації) до прийнятного змісту, вилучивши з його тексту п.18 "Перехідних положень": така можливість не була використана протягом трьох років.

Законопроект щодо реалізації прав громадян на землю

20 вересня 2018р. Верховна Рада направила до КСУ проект закону "Про внесення змін до статті 41 Конституції України щодо реалізації прав українських громадян на землю, збереження власності на сільськогосподарські землі в руках громадян України та сталого розвитку села на основі фермерських господарств" (реєстр. №6236 від 24 березня 2017р.).

Законопроектом пропонується доповнити ст.41 Конституції новою частиною такого змісту: "Основою аграрного устрою України є фермерське господарство". 23 листопада 2018р. Конституційний Суд надав висновок (№4) на законопроект про його відповідність вимогам статей 157 і 158 Конституції, що відкриває перспективу проходження проектом №6236 усіх конституційних процедур з внесенням змін до Конституції до парламентських виборів 2019р.

Законопроекти щодо зміни назв областей України

20 листопада 2018р. Верховна Рада розглянула два законопроекти про внесення змін до ст.133 Конституції: щодо перейменування Кіровоградської і Дніпропетровської областей. Ці ініціативи з'явилися в контексті заходів із виконання Закону "Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного

---

[52] Конституційний Суд, попри визнання законопроекту №7203 таким, що відповідає Конституції України, звернув увагу Парламенту на те, що "ухвалюючи рішення щодо скасування депутатської недоторканності, необхідно враховувати стан політичної та правової системи України: чи буде вона здатна в цьому випадку забезпечити безперешкодне та ефективне здійснення народними депутатами України їх повноважень, функціонування Парламенту, а також реалізацію конституційного принципу поділу державної влади". Конституційний Суд, нарешті, згадав і відтворив у своєму висновку власну позицію щодо скасування депутатської недоторканності (в іншому складі суддів).

[53] Зокрема, місія Європейського Парламенту (Місія Кокса) у "Доповіді та дорожній карті щодо реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015р. – лютий 2016р.)" сформулювала чіткий підсумок наслідків повного скасування депутатської недоторканності: "це суперечитиме нормам найефективнішої міжнародної парламентської практики…Таке скасування також наражатиме народних депутатів на ризики стати об'єктом політично вмотивованого судового переслідування за виконання законних обов'язків. Водночас, обмеження недоторканності, безперечно необхідне в разі вчинення кримінальних правопорушень, а також для надання Верховній Раді повноважень на позбавлення недоторканності за певних обставин". Див.: Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України (вересень 2015р. – лютий 2016р.)", підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням П.Кокса, *http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160301RES16508/20160301RES16508.pdf*.

[54] Постанова ВРУ "Про порядок денний дев'ятої сесії Верховної Ради України восьмого скликання" №2543 від 18 вересня 2018р.

[55] Див.: Конституційний процес в Україні: нові реалії, нові виклики, нові підходи. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2015р., №4-5, с.32-43.

[56] Рішення КСУ 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 від 15 березня 2016р. №1. – Вісник Конституційного Суду України, 2016р., №6, с.9.

(нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки".

Законопроект "Про внесення змін до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Кіровоградської області)" (реєстр. №8380 від 18 травня 2018р.) було включено до порядку денного і направлено до КСУ для отримання висновку щодо його конституційності.

Законопроект "Про внесення змін до статті 133 Конституції України (щодо перейменування Дніпропетровської області)" (реєстр. №8329 від 27 квітня 2018р., на Січеславську) не був включений до порядку денного сесії, не отримавши під час голосування необхідних 226 голосів. Своєю чергою, Президент вніс до Парламенту проект Закону України про внесення змін до ст.133 Конституції щодо перейменування Дніпропетровської області на Дніпровську (реєстр. №9310 від 21 листопада 2018р.). Цей законопроект, хоча і зареєстрований із порушенням Регламенту Верховної Ради[57], може бути опрацьований Парламентом із внесенням відповідної зміни до Конституції протягом двох останніх сесій Парламенту VIII скликання.

Законопроект щодо закріплення геополітичного вибору України

3 вересня 2018р. у Верховній Раді зареєстровано проект Закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)" (реєстр. №9037), внесений Президентом України.

22 листопада 2018р. КСУ надав Висновок щодо відповідності законопроекту вимогам статей 157 і 158 Конституції, яким визнав його таким, що відповідає їх вимогам. Того ж дня Парламент схвалив відповідний законопроект, попри суттєві правові[58] та міжнародно-політичні застереження, а також очікувані суперечливі наслідки від практичної реалізації[59]. Існує вірогідність того, що цей законопроект буде остаточно схвалено на передостанній сесії діючого Парламенту.

Таким чином 2018р. було ознаменовано значною кількістю ініціатив щодо змін до Конституції України, які, проте, були позбавлені будь-якого системного підгрунтя і мали переважно ситуативні, в т.ч. передвиборчі цілі.

Водночас, Конституційна Комісія, створена у 2015р., була усунута від опрацювання президентських законопроектів щодо внесення змін до Конституції, зокрема щодо обмеження депутатської недоторканності та закріплення курсу України на ЄС і НАТО, і від липня 2015р. не провела жодного засідання.

Судова реформа

Верховний Суд

Верховний Суд почав роботу в оновленому вигляді 15 грудня 2017р. Протягом 2018р. Верховний Суд розглянув тисячі залишків справ, які накопились останніми роками, і відкрив провадження у великій кількості нових спорів: з початку 2018р. до Верховного Суду надійшло понад 150 тис. скарг. Велика Палата Верховного Суду винесла низку рішень, які скеровують судову практику до єдиного розуміння приписів закону.

Продовжується процес ліквідації Верховного Суду України, пов'язаний із зміною назви цього органу. Законом "Про судоустрій і статус суддів" (п.7 Розділу XII "Прикінцеві та перехідні положення") передбачена ліквідація Верховного Суду України "з дня початку роботи Верховного Суду у складі, визначеному цим Законом". Однак, легітимність діючого сьогодні Верховного Суду у будь-який момент може бути поставлена під сумнів у зв'язку, зокрема, з наявністю подання до КСУ від Верховного Суду України в червні 2016р.

Апеляційні суди

У грудні 2017р. своїм Указом[60] Президент ліквідував 27 апеляційних судів, передбачивши "утворення" 26 нових судів. Фактично відбулося перейменування судів, крім об'єднання судів міста Києва і Київської області в один суд.

До вересня 2018р. жодних дій на виконання Указу Президента не здійснювалося. Лише за два дні до завершення дворічного строку дії повноваження Президента переводити суддів з одного суду до іншого Вища рада правосуддя (ВРП) подала Главі держави на призначення 882-х суддів. У тексті Указу Президента[61] виявилося 731 прізвище, що підтвердило обгрунтованість сумнівів з приводу "суто церемоніального" характеру повноваження Президента призначити суддів на посади за поданням ВРП. Перелічені в поданні ВРП інші 151 суддя не здійснюють правосуддя, але місяцями отримують з бюджету заробітну плату, очікуючи тепер, коли вже ВРП самостійно виконає своє конституційне повноваження.

Існує й інший аспект невиконання Президентом його повноваження з призначення 151 судді на посади в конкретних апеляційних судах. Ці судді були фактично усунуті від участі у виборах голів цих судів. Під час виборів більшість "старих" голів судів залишилися на посадах.

Ці факти свідчать, що апеляційна інстанція судової системи має значні ризики зовнішнього впливу і контролю за її діяльністю. Процедури ліквідації і

[57] "Відхилений Верховною Радою законопроект або законопроект, що повторює його за суттю, не може бути внесений на поточній або наступній за нею позачерговій сесії Верховної Ради відповідного скликання" (частина 2 статті 107 Регламенту Верховної Ради), *https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17.*

[58] Микола Мельник: "Преамбула Конституції не може бути змінена". – Юридичний вісник України, 30 листопада - 6 грудня 2018р., №48 (1221), с.4-5.

[59] Наприклад, важко розуміти пропозицію виключити п.14 розділу XV "Перехідні положення" Конституції, яким передбачено, що "використання існуючих військових баз на території України для тимчасового перебування іноземних військових формувань можливе на умовах оренди в порядку, визначеному міжнародними договорами України, ратифікованими Верховною Радою України". Адже виключення цього пункту виключає можливість перебування на українських військових базах військових формувань НАТО в разі вступу України до альянсу.

[60] "Про ліквідацію апеляційних судів та утворення апеляційних судів в апеляційних округах" №452 від 29 грудня 2017р.

[61] "Про переведення суддів" №297 від 28 вересня 2018р.

реорганізації судів, у т.ч. апеляційних, супроводжуються значними незручностями для громадян і самих суддів.

Утворення спеціалізованих судів

29 вересня 2017р. Указом Президента №299 було ***утворено Вищий суд з питань інтелектуальної власності***, який має розглядати спори у зазначеній сфері в порядку, встановленому новою редакцією Господарського кодексу України. У складі суду передбачена 21 посада судді першої інстанції і дев'ять суддів апеляційної інстанції. У конкурсі на посади суддів першої інстанції вже взяли участь 234 кандидати. Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККСУ) продовжила прийом документів на конкурс до 28 грудня 2018р. На посади суддів апеляційної інстанції буде проведено окремий конкурс.

Разом з цим залишається "ахіллесова п'ята" як цього суду, так і Вищого антикорупційного суду – т.зв. "спеціалізованих", а по суті – особливих судів, створення яких заборонено Конституцією (ч.6 ст.125). Наявність одночасно двох інстанційних повноважень в одному суді – першої і апеляційної інстанцій – також є порушенням конституційно встановленої системи судової влади.

Під безпрецедентним зовнішнім і внутрішнім тиском 7 червня 2018р. Верховна Рада ***прийняла Закон "Про Вищий антикорупційний суд"***. При цьому, відбулося практично повне ігнорування рекомендацій Венеціанської Комісії і українських експертів. Натомість, за наполяганням зарубіжних партнерів і за допомогою тиску з боку вітчизняних "антикорупційних активістів", складовими Закону стали відверто неконституційні положення. Це, зокрема, "особливий" характер суду, поєднання в одному суді двох судових інстанцій, порядок добору кандидатів на посади суддів.

Зокрема, статтями 8 і 9 Закону передбачене створення Громадської ради міжнародних експертів і порядок їх залучення до процесу добору кандидатів на посади суддів Вищого антикорупційного суду. Процедура залучення до формування цього "спеціалізованого" суду міжнародних експертів передбачає за ними право вето (достатньо "проти" трьох голосів з шести) на подальшу участь у конкурсі кандидата на посаду судді. Таким чином, створено безпрецедентний механізм формування судової системи України представниками іноземних держав і міжнародних фінансових організацій. Не зайве нагадати, що Венеціанська Комісія зазначала, що участь міжнародних експертів у доборі суддів можлива, але з "урахуванням принципу суверенітету України".

Залишилося без уваги застереження Венеціанської Комісії, що під час прийняття відповідного закону потрібно зменшити ризик визначення його неконституційним.

Уже після прийняття Закону "Про Вищий антикорупційний суд" за наполяганням США і МВФ було прийняте рішення, що справи про корупцію, які до моменту введення в дію ВАС розглядаються в апеляційних судах загальної юрисдикції, необхідно передавати до апеляційної палати нового Вищого антикорупційного суду. Нашвидкуруч було внесено поправку до Кримінального процесуального кодексу, хоча це положення мало бути відтворене у "Прикінцевих та перехідних положеннях" Закону "Про Вищий антикорупційний суд". Цього вимагає його ч.2 ст.3: "Зміни до цього Закону можуть вноситися виключно законами про внесення змін до Закону України "Про Вищий антикорупційний суд". Це ще одне порушення Парламентом ним же прийнятого Закону і ч.2 ст.19 Конституції.

21 червня 2018р. Верховна Рада прийняла Закон "Про утворення Вищого антикорупційного суду". Цим було започатковано процес проведення конкурсу до цього суду. 5 листопада 2018р. ВККСУ визначила шість членів 12 кандидатів Громадської ради міжнародних експертів, які братимуть участь у відборі антикорупційних суддів.

Протягом 2018р. продовжувалося кваліфікаційне оцінювання суддів і підготовка нових суддівських кадрів. За прогнозом голови ВККСУ С.Коз'якова, в судовій системі до кінця року не вистачатиме до 3 000 суддів. Через відсутність суддів не працюють 22 суди.

На 2018р. було заплановано здійснити кваліфікаційне оцінювання понад 1 000 з більш ніж 3 500 суддів. До 16% суддів не пройшли кваліфікаційне оцінювання і визнані такими, які не відповідають займаній посаді.

У цьому процесі мала брати активну участь Громадська рада доброчесності (ГРД) при ВККСУ, але між ними на початку року виник конфлікт. 26 березня 2018р. ГРД заявила про вихід із кваліфікаційного оцінювання суддів на знак протесту проти відмови ВККСУ враховувати її висновки, ускладнення її діяльності шляхом зміни регламенту щодо діяльності ради. Разом з цим фахівці звертали увагу як на недоліки у формуванні ГРД, так і у порядку її діяльності: пояснення суддів ігнорувалися, мали місце неодноразові посилання на неперевірені факти. Члени ГРД вважали, що вони мають право аналізувати конкретні судові рішення і робити з цього висновки.

Європейські експерти вважають, що надане законом право представникам громадськості брати участь в оцінюванні кандидатів на посаду суддів є унікальним в європейській практиці[62], тому це зобов'язує таких представників брати активну участь у процедурах, співпрацювати з ВККСУ як з партнером. 17 грудня 2018р. склад ГРД був оновлений: обрано 20 нових членів ради.

Адвокатура

Як відомо, в результаті внесення змін до Конституції адвокатура отримала статус монополіста у сфері представлення інтересів сторін судового процесу.

[62] "В інших європейських країнах критика і негативні пропозиції щодо кваліфікації суддів в основному мають місце "в темних закутках інтернету", сприймаються менш серйозно, ніколи не являються частиною офіційної процедури, і, таким чином, сприяють росту недовіри до судової влади" – експерт Проекту ЄС "Право-Justice". – РБК-Україна, 23 листопада 2018р., *https://www.rbc.ua/rus/news/eksperty-es-prokommentirovali-pravo-obshchest vennosti-1542982104.html*.

У 2018р. адвокатська спільнота активізувалася у зв'язку з поданням Президентом до Парламенту проекту Закону України "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" (реєстр. №9055 від 6 вересня 2018р.). Проект отримав позитивний відгук експертів Ради Європи від 21 грудня 2017р., в якому відзначено його відповідність стандартам РЄ.

Водночас, Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради рекомендує повернути законопроект суб'єкту права законодавчої ініціативи на доопрацювання. Серед основних зауважень: надмірна регламентація питань самоврядування; недоречність унормування законом правил етики; надання надміру широких прав у відносинах із судом та ін.

Законопроект також викликав неоднозначне сприйняття адвокатів. Низка адвокатських об'єднань вважають, що законопроект звужує гарантії адвокатської діяльності, і наголошують на необхідності іншого законопроекту, який має розроблятися і прийматися у широкому суспільному діалозі за участі адвокатської спільноти[63]. Новий проект закону має отримати відгук Венеціанської Комісії. 14 вересня 2018р. народний депутат В.Писаренко подав альтернативний проект Закону "Про адвокатуру та адвокатську діяльність" (реєстр. №9055-1).

Уперше до процесу законодавчої роботи включилося Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК), яке 5 грудня 2018р. повідомило голову Верховної Ради А.Парубія про початок процедури проведення антикорупційної експертизи законопроектів №9055 і №9055-1 "Про адвокатуру та адвокатську діяльність". Розгляд цих законопроектів очікується у 2019р.

Конституційний Суд України

У 2018р. КСУ запрацював у повному складі. Головою Конституційного Суду був обраний С.Шевчук, який має досвід роботи суддею *ad hoc* в Європейському суді з прав людини (2009-2012рр.), має досвід роботи в українських і міжнародних установах, пов'язаних з демократією та верховенством права.

Конституційним Судом у 2018р. було ухвалено 13 рішень і надано чотири висновки. Рішення Конституційного Суду приймалися щодо конституційності законів, інших нормативно-правових актів, зокрема:

- нормативно-правових актів щодо оподаткування пенсій та майнового цензу для отримання соціальної допомоги, здатних обмежити соціальні права, передбачені Конституцією України;
- права працівників кримінально-виконавчої служби України проводити первинні досудові розслідування щодо злочинів, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України, скоєних у пенітенціарних установах;
- обмеження на соціальні виплати особам, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС і мають доходи, які перевищують встановлений рівень та інші подібні обмеження;
- Закону "Про засади державної мовної політики";
- Закону "Про всеукраїнський референдум".

Було надано висновки на законопроекти про внесення змін до Конституції України, зокрема щодо депутатської недоторканності, європейського та євроатлантичного вибору України.

Неоднозначно сприймається фаховим середовищем рішення КСУ щодо неконституційності Закону "Про засади державної мовної політики". Підставу для визнання Закону неконституційним КСУ знайшов лише у фактах процедури його прийняття, не вдавшись до аналізу конституційності його положень.

Антикорупційна діяльність

Діяльність антикорупційних органів (НАБУ і САП)

На кінець листопада 2018р. у роботі детективів НАБУ та прокурорів САП перебувало 726 кримінальних проваджень, в яких нараховувалося 159 підозрюваних осіб у вчиненні злочинів. 295 особам пред'явлені обвинувачення у вчиненні злочинів, 172 справи скеровані до суду, винесені 23 вироки.

З-поміж 166 кримінальних проваджень, по яких завершене досудове розслідування, а прокурори САП скерували обвинувальні акти до суду, у 48 справах ще не відбулося підготовчого засідання. Причини відкладення судових засідань: об'єктивний брак суддів, неявки, хвороби та відпустки учасників процесу тощо. Тяганина в судах стосовно деяких справ становила від 16 до 23 місяців.

За результатами моніторингу членами Громадської ради при НАБУ 123-х судових засідань, на яких розглядалися справи, скеровані САП за результатами розслідувань НАБУ, 54% засідань з різних причин не відбулися. Головна причина – відсутність складу суду через участь суддів в інших провадженнях, що викликано великою кількістю інших справ та нестачею суддів у судах першої інстанції. Важливо враховувати, що судовий розгляд справ у суді першої інстанції, в яких досудове розслідування проводило НАБУ, має проводити колегія з трьох суддів, кожен з яких повинен мати досвід суддівства у кримінальних провадженнях не менше п'яти років. Оскільки в судах першої інстанції дефіцит суддів, колегії для розгляду справ формуються спонтанно.

Перелічені проблеми називаються в якості головної причини для якнайшвидшого запуску роботи ВАС. Однак, проблема могла б бути вирішена і шляхом збільшення чисельності суддів у суді, який розглядає справи, передані САП.

У 2018р. продовжувалися конфлікти між НАБУ і САП. Криза у відносинах між антикорупційними органами загострилася у березні 2018р., коли НАБУ і Генеральна прокуратура звинуватила очільника САП Н.Холодницького в дисциплінарних правопорушеннях, оприлюднивши записи, зроблені в його кабінеті підслуховуючим пристроєм. 26 липня кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів оголосила догану

[63] Див.: Адвокати проти. – "Сегодня", 17 жовтня 2018р., *https://www.segodnya.ua/ukraine/advokati-proti-1180354.html*.

Н.Холодницькому. Директор НАБУ А.Ситник надсилав заперечення на висновок комісії, вимагаючи звільнення Н.Холодницького з посади керівника САП, надалі оскаржив до суду рішення Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів (КДКП). Справа пройшла всі судові інстанції: апеляцію, касацію. 18 грудня 2018р. Велика палата Верховного Суду остаточно відмовила в задоволенні скарги НАБУ на відмову Касаційного адміністративного суду відкривати провадження за скаргою НАБУ.

Черговий конфлікт між НАБУ і САП стався 19 вересня 2018р. У САП заявили, що виявили "незаконно встановлені засоби негласного зняття інформації" працівниками НАБУ, які здійснювали "незаконні оперативно-технічні заходи". Відбулося зіткнення між працівниками двох відомств за участі працівників Національної поліції.

Таким чином, проблеми у взаємовідносинах керівників НАБУ і САП продовжують існувати і навіть поглиблюються. Ця обставина перетворилася у постійний чинник, що перешкоджає узгодженій діяльності двох органів у боротьбі з корупцією.

Відсутність реакції Парламенту, Президента, Генерального прокурора здатна створити враження, що такий стан справ у відносинах антикорупційних органів влаштовує вищі владні інститути. Це враження підсилюється тим, що вже три роки не здійснюється аудит НАБУ.

Влітку 2018р. були обрані аудитори НАБУ від Верховної Ради, Президента та Уряду, проте до Закону "Про Національне антикорупційне бюро України" не були внесені зміни, які визначали б статус аудитора, порядок забезпечення його діяльності, процедуру аудиту. Внаслідок цього аудитори не змогли приступити до роботи, один з них (П.Жебрівський, призначений Президентом) 19 грудня склав з себе повноваження.

Державне бюро розслідувань

27 листопада 2018р. Голова ДБР Р.Труба заявив, що відомство розпочало роботу та зареєструвало перші кримінальні провадження.

Призначено 295 слідчих ДБР, з них – 102 у центральному апараті, 193 – у територіальні управління бюро. З 525 вакансій на 125 оголошено конкурс. У ДБР сформовано слідчі підрозділи за трьома напрямами: розслідування злочинів у сфері службової діяльності та корупції; розслідування злочинів, вчинених працівниками правоохоронних органів та у сфері правосуддя; розслідування військових злочинів.

Роботу ДБР розпочало без власних оперативних працівників, тому поки що залучатимуться оперативні підрозділи інших правоохоронних органів. Створено сім територіальних управлінь: у Києві, Краматорську, Львові, Мелітополі, Миколаєві, Полтаві, Хмельницькому.

Станом на 20 грудня 2018р., у провадженні ДБР перебували 43 кримінальні справи. 180 справ зареєстровано за слідчими ДБР. Більше 600 проваджень передано за підслідністю. 290 справ розпочинали інші правоохоронні органи до початку роботи бюро.

Значна частина проваджень здійснюється стосовно військових злочинів. Проводяться слідчі дії за фактами вчинення злочинів державними службовцями без оголошення підозр конкретним особам.

Директор ДБР звернув увагу на 300 проваджень, які скеровані бюро від інших правоохоронних органів за підсудністю. Бажано забезпечити роботу ДБР "з чистого листа", інакше бюро ризикує потонути в десятках тисяч справ, які до початку роботи бюро вже розслідуються іншими органами. Генеральний прокурор Ю.Луценко підтримує позицію ДБР. У Кримінальному процесуальному кодексі передбачено, що порушені органами прокуратури провадження і не завершені до 20 листопада 2019р. мають передаватися до ДБР. Це правило значно полегшить входження бюро у нормальний процес роботи.

Реформа місцевого самоврядування та децентралізація влади

Ключовою складовою реформи місцевого самоврядування та децентралізації влади, що триває з 2014р., є створення ефективних та економічно спроможних об'єднаних територіальних громад (ОТГ), функціонуючих за принципами субсидіарності. За основними статистичними показниками, впродовж 2018р. динаміка впровадження реформи децентралізації в цілому зберігалася на рівні 2015-2017рр. (хоча попередній, 2017р. залишається найбільш успішним у цьому плані).

Станом на кінець 2018р., в Україні налічувалося 876 сформованих ОТГ, у яких проживали 9 млн. осіб (25,5% населення країни). Нині ОТГ покривають 37,6% загальної площі країни. (Нагадаємо: перспективні плани Уряду передбачають створення 1 285 ОТГ, що об'єднали б 82% загальної площі країни)[64].

5 грудня 2018р. Президент оголосив фактично крайній термін для завершення децентралізації[65]. На форумі місцевого самоврядування він заявив, що чергові місцеві вибори до місцевих рад у 2020р. мають відбутися на новій територіальній основі. Щодо громад, які відмовляться від добровільного об'єднання, будуть застосовані примусові засоби[66].

У травні 2018р. набули чинності зміни до Закону "Про добровільне об'єднання територіальних громад", що уможливлюють добровільне приєднання територіальних общин сіл і селищ до територіальних громад обласного значення, а також визначають порядок такого приєднання[67].

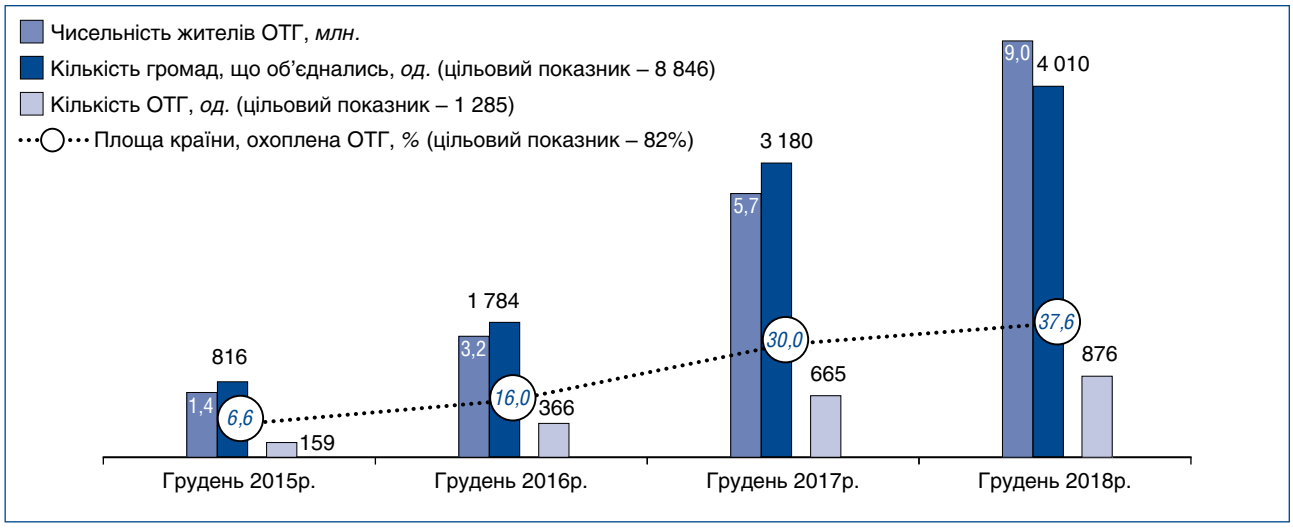
[64] Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. Станом на 10 січня 2019р. (за грудень 2018р.) – Національний проект "Децентралізація", *https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/359/10.01.2019.pdf*.

[65] У 2020 році місцеві вибори мають відбутись вже за умови створення об'єднаних громад по всій Україні, – Президент. – Національний проект "Децентралізація", 5 грудня 2018р., *https://decentralization.gov.ua/news/10249*.

[66] Станом на кінець 2018р., у 99 районах України із 476 ще не було створено жодної об'єднаної територіальної громади.

[67] Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" щодо добровільного приєднання територіальних громад сіл, селищ до територіальних громад міст республіканського Автономної Республіки Крим, обласного значення.

Створення ОТГ у 2015-2018рр.*



* Без урахування тимчасово окупованих територій.

1 січня 2019р. набув чинності Закон "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розв'язання питання колективної власності на землю, удосконалення правил землекористування у масивах земель сільськогосподарського призначення, запобігання рейдерству та стимулювання зрошення в Україні". Ключові зміни, які дозволять громадам ефективніше використовувати земельні ресурси, внесено до Земельного кодексу, до законів "Про землеустрій", "Про оцінку землі", "Про державний земельний кадастр" та ін.[68]

Крім того, в січні 2018р. Кабінет Міністрів вніс до Верховної Ради законопроект "Про засади адміністративно-територіального устрою України" (реєстр. №8051), що визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць. Його розгляд заплановано в порядку денному IX сесії Парламенту.

Зміст цього законопроекту дає підставу для висновку, що влада намагається закріпити в тексті Закону низку положень законопроекту "Про внесення змін до Конституції (щодо децентралізації)". Зокрема, запроваджується таке ж поняття "громада", як "адміністративно-територіальна одиниця базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів" (ч.1 ст.7 проекту). При цьому, "громада" тлумачиться як "територія", що не відповідає ст.140 Конституції.

У законопроекті передбачено існування адміністративно-територіальних одиниць, не передбачених Конституцією (регіон, субрегіони, громада). Пропонується наділити Верховну Раду повноваженнями у сфері адміністративно-територіального устрою, що неприпустиме без внесення змін до Конституції. Зазначені та інші положення проекту Закону, поданого Урядом, свідчать про можливу спробу "позаконституційно" створити нормативну базу для завершення процесу децентралізації.

Реальне функціонування місцевого самоврядування у рамках уже створених ОТГ стає можливим лише після виборів місцевих голів (у сільських і селищних ОТГ) та депутатів місцевих рад (у міських ОТГ). Тривалий час можливість проведення виборів була заблокована через зволікання із призначенням нового складу ЦВК, зумовлене політичною боротьбою в Парламенті[69]. Всього, за підсумками року, в Україні місцеве самоврядування функціонує у 805 об'єднаних територіальних громадах, у яких вибори вже відбулися[70].

Водночас, протягом 2018р. так і не набув чинності Закон "Про службу в органах місцевого самоврядування", що визначає принципи, правові та організаційні засади цієї служби, а також умови та порядок реалізації громадянами України права на неї. У квітні Верховній Раді не вдалося подолати вето, накладене Президентом. Предметом протиріч є спосіб призначення заступників сільських, селищних та міських голів: поточна версія закону, підтримана Верховною Радою, передбачає призначення цих посадовців за пропозицією голови та затвердженням відповідної ради, в той час як Президент наполягає на конкурсній процедурі призначення[71].

Зареєстрований 17 травня 2018р. законопроект "Про службу в органах місцевого самоврядування" (реєстр. №8369, ініціатори – група народних депутатів України) включено до порядку денного сесії Верховної Ради лише у вересні 2018р. без визначеної перспективи конкретного розгляду і прийняття рішення щодо нього.

[68] 8 головних змін у земельному законодавстві. – Національний проект "Децентралізація", *https://decentralization.gov.ua/news/10516*.

[69] Див. підрозділ "*Партії на виборах до ОТГ*" цього розділу.

[70] У 78 ОТГ в 13 областях проходять перші місцеві вибори. – Національний проект "Децентралізація", *https://decentralization.gov.ua/news/10399*.

[71] Пропозиції Президента до Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування". – Верховна Рада України, офіційний веб-портал. – *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569*.

Реформа публічної адміністрації

Протягом року тривало реформування 10 пілотних міністерств Уряду. У складі цих органів створювались директорати стратегічного планування та директорати політики, на посади в яких за спеціальною конкурсною процедурою набиралися т.зв. "фахівці з питань реформ", що й мають стати "агентами змін" у міністерствах, секретаріаті Кабміну, НАДС та в Національному агентстві з питань електронного урядування[72]. Реформування восьми міністерств (Міністерство аграрної політики та продовольства, Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Міністерство інфраструктури, Міністерство культури, Міністерство освіти і науки, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства та Міністерство соціальної політики) перебуває на завершальному етапі. У жовтні Уряд ввів у дію нові вимоги щодо формування їх структури. Ще у двох міністерствах заходи з реформування структури апарату продовжаться[73].

Також у 2018р. було запроваджено планування роботи та оцінювання результатів службової діяльності всіх державних службовців в Україні, включно з державними секретарями міністерств і керівниками інших центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ)[74].

Оскільки стратегія реформування державного управління розрахована на 2016-2020рр., 2018р. закономірно став роком проміжних підсумків та оцінок.

У вересні 2018р. було оприлюднено звіт[75], підготовлений експертами програми *SIGMA*[76], що став першою комплексною оцінкою стану справ у сфері державного управління в Україні. За оцінками міжнародних експертів, Україна вже досягла значного прогресу в реформуванні деяких сфер державного управління (запроваджено нове законодавство, що визначило загальну рамку державної служби та затвердило підходи, спрямовані на подальшу професіоналізацію державної служби). Водночас, існують і суттєві недоліки:

- у сфері оплати праці державних службовців реформа вже почалася, але ситуація ще далека від відповідності принципам державного управління. Також необхідні подальші кроки для вдосконалення як законодавчих, так і практичних аспектів добору та призначення на посади державних службовців;
- у сфері надання послуг завдяки значній донорській допомозі були реалізовані численні ініціативи з модернізації адміністративних послуг, але більшість з них ще не принесли бажаних результатів (за винятком створення мережі центрів надання адміністративних послуг). Досі не прийнято закон про загальну адміністративну процедуру, який би забезпечував єдині гарантії реалізації прав громадян під час їх взаємодії з державними органами;
- у сфері підзвітності зроблено важливі кроки з реорганізації деяких міністерств та передачі частини їх функцій іншим центральним органам виконавчої влади. Водночас, експерти *SIGMA* звертають увагу на можливі ризики цього процесу реорганізації, якщо він не буде достатньо спланованим і скоординованим, а також на дублювання повноважень державних органів щодо координації планування державної політики та моніторингу діяльності Уряду у сфері реформування надання адміністративних послуг.

Загальним недоліком процесу реформування системи державного управління експерти *SIGMA* називають недостатню якість та надмірну амбітність законопроектів, стратегій та ініціатив, що стосуються цієї сфери.

Загалом оцінку, представлену у звіті експертів *SIGMA*, можна охарактеризувати як "неоднозначну". Поряд із визнанням певних успіхів у звіті дуже низька кількість "балів" за низкою критеріїв оцінювання. Водночас, в Уряді констатували високу оцінку процесу реформи державного управління в Україні[77]. Ключові експерти проекту *EU4PAR*, що опікується реформою державного управління в Україні, також акцентують увагу на високій оцінці прогресу України в імплементації реформи держуправління самого по собі і, порівняно, наприклад, із країнами західних Балкан[78].

Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління, оприлюднений Рахунковою палатою в жовтні 2018р., також неодноразово посилається на висновки експертів *SIGMA*. Однак при цьому аудитори Рахункової палати дійшли висновку, що реформа державного управління проводиться неефективно, низькими темпами, з недотриманням планових показників[79]. Серед іншого, вони констатували:

---

[72] Сорока С. Реформа державного управління – пройти "точку неповернення" до виборів. – Реанімаційний пакет реформ, *https://rpr.org.ua/news/reforma-derzhavnoho-upravlinnya-projty-tochku-nepovernennya-do-vyboriv-serhij-soroka*.

[73] Постанова КМУ "Про завершення реформування структури апарату деяких міністерств" №946 від 24 жовтня 2018р.

[74] Сорока С. Реформа державного управління – пройти "точку неповернення" до виборів. – Реанімаційний пакет реформ, *https://rpr.org.ua/news/reforma-derzhavnoho-upravlinnya-projty-tochku-nepovernennya-do-vyboriv-serhij-soroka*.

[75] Baseline measurement report: The principles of Public Administration. Ukraine, June 2018. – SIGMA, *http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf*.

[76] *Support for Improvement in Governance and Management* є спільною ініціативою ОЕСР та ЄС.

[77] Спеціалісти програми SIGMA високо оцінили процес реформи державного управління в Україні. – Урядовий портал, 3 липня 2018р., *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/specialisti-programi-sigma-visoko-ocinili-proces-reformi-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini*.

[78] Сікс У., Вірант Г. Що означає звіт SIGMA для державного управління в Україні? – Дзеркало тижня, 5 жовтня 2018р., *https://dt.ua/SOCIUM/scho-oznachaye-zvit-sigma-dlya-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-290268_.html*.

[79] Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на заходи з реалізації комплексної реформи державного управління. – Рахункова палата, *http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit_27-1_2018.pdf?subportal=main*.

- безсистемність процесу формування директоратів і генеральних департаментів у структурі ЦОВВ, фрагментарність структурних змін одразу в 10 міністерствах і двох агентствах замість їх концентрації на меншій кількості ЦОВВ;
- значну затримку в погодженні порядку розподілу та використання коштів, що призвело до неефективного їх використання (упродовж 2017р. і за сім місяців 2018р. із затверджених у державному бюджеті видатків на заходи з підтримки комплексної реформи державного управління (1 930,7 млн. грн.) розподілено 674,1 млн. грн. (34,9%), а використано залученими до реформи ЦОВВ – 205,1 млн. грн. (лише 10,6% затвердженого обсягу, або 30,4% розподілених коштів));
- недостатнє кадрове укомплектування новостворених структурних підрозділів (станом на 1 серпня 2018р., на посади державної служби в новостворених структурних підрозділах з питань формування державної політики прийнято 399 осіб (18,1% запланованих 2 200 осіб);
- відсутність методики оцінювання результатів реформування.

Своєю чергою, аудиторський звіт Рахункової палати був підданий критиці експертами "Реанімаційного пакета реформ". Поділяючи критичні зауваження аудиторів щодо ефективності використання коштів і фінансового забезпечення реформи, реформування структури центральних органів виконавчої влади, координації реформи та моніторингу її результатів, експерти РПР водночас звертають увагу на ігнорування аудиторами деяких позитивних здобутків, а також – на намагання оцінювати процеси, що виходять за межі компетенції Рахункової палати (зокрема, кадрову політику)[80].

У грудні на Координаційній раді з питань реформування державного управління обговорювалось оновлення Стратегії на основі оцінки європейських партнерів з проекту *SIGMA* та продовження її дії до 2021р., а також врахування рекомендацій Рахункової палати[81].

Електронне врядування

Прогрес у сфері електронного урядування стосувався насамперед розвитку електронного документообігу та розширення наборів відкритих даних.

Протягом 2018р. відбувалися розробка та пілотне впровадження інформаційної системи "Вулик" – програмного комплексу для автоматизації центрів надання адміністративних послуг[82]. Завдяки переходу до електронного документообігу та спрощеному доступу до даних державних реєстрів у режимі онлайн очікується суттєве прискорення роботи адміністраторів таких центрів[83]. У жовтні розпочалася пілотна експлуатація "Вулика" в 10 містах України. Інформаційна система "Вулик" впроваджується Академією електронного управління (Естонія) у співпраці з Державним агентством з питань електронного урядування України в межах проекту програми підтримки *EGOV4UKRAINE*. Програмне забезпечення для "Вулика" розроблено українською IT-компанією *SoftXpansion*[84].

4 жовтня набув чинності Закон про оптимізацію здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України та законодавче запровадження механізму "єдиного вікна" на митниці[85]. Цей Закон спростив процедури митного оформлення товарів та зобов'язав держоргани, які видають дозвільні документи на митне оформлення, подавати їх в електронному вигляді до відповідної державної інформаційної системи[86].

У зв'язку зі змінами в урядовому Положенні про набори відкритих даних[87], впродовж 2018р. Державне агентство з питань електронного урядування займалося розширенням наборів даних, доступних на порталі *data.gov.ua*, а також підвищенням їх якості. Зокрема, стали доступними відомості про транспортні засоби та їх власників, інформація про моніторинг водойм, про ліцензії перевізників.

Станом на кінець грудня 2018р., оприлюднено 336 з 555 (60,5%) наборів даних, передбачених відповідним Положенням. Суттєво уповільнює роботу необхідність "очистки" даних, що надходять від державних органів і установ, їх форматування, відповідно до потреб машинного аналізу[88].

---

80 Експерти РПР закликають Уряд прийняти необхідні управлінські рішення для впровадження реформи державного управління. – Реанімаційний пакет реформ, 13 грудня 2018р., *https://rpr.org.ua/news/eksperty-rpr-zaklykayut-uryad-pryjnyaty-vidpovidni-upravlinski-rishennya-dlya-vprovadzhennya-reformy-derzhavnoho-upravlinnya*.

81 Уряд завершує реформування восьми пілотних міністерств, – Олександр Саєнко. – Урядовий портал, 14 грудня 2018р., *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-zavershuye-reformuvannya-vosmi-pilotnih-ministerstv-oleksandr-sayenko*.

82 Електронна демократія в Україні: від революції до еволюції. – На часі, 4 жовтня 2018р., *https://nachasi.com/2018/10/04/elektronna-demokratiya-v-ukrayini*.

83 Пілотне впровадження програмного забезпечення "Вулик" допомогло покращити розуміння завдань ЦНАП. – Сайт "U-LEAD з Європою", 30 жовтня 2018р., *https://tsnap.ulead.org.ua/news/pilotne-vprovadzhennya-programnogo-zabezpechennya-vulyk-dopomoglo-pokrashhyty-rozuminnya-zavdan-tsnap*.

84 Інформаційна система "Вулик": для чого створена та як працює. – Софтлайн IT, 2 листопада 2018. – *https://softline.org.ua/news/informatsiina-systema-vulyk-dlia-choho-stvorena-ta-iak-pratsiuie.html*

85 Закон України "Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму "єдиного вікна" та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України".

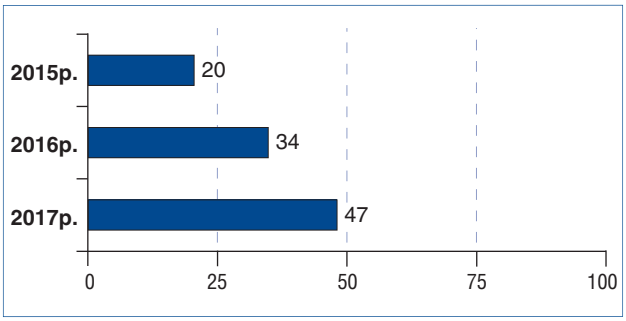
86 В Україні набув чинності Закон про "єдине вікно" на митниці. – УНІАН, 4 жовтня 2018р., *https://economics.unian.ua/finance/10285635-v-ukrajini-nabuv-chinnosti-zakon-pro-yedine-vikno-na-mitnici.html*.

87 Постанова КМУ "Про внесення змін до Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних" №1100 від 20 грудня 2017р.

88 Підсумок виконання постанови 835 у 2018 році. – Державне агентство з питань електронного урядування, 28 грудня 2018р., *https://www.e.gov.ua/ua/news/pidsumok-vikonannya-postanovi-835-u-2018-roci*.

20 вересня був оприлюднений щорічний **звіт *Open Data Barometer*** міжнародної організації *World Web Foundation*, що засвідчив суттєве зростання відкритості даних в Україні (за підсумками 2017р.).

***Open Data Barometer*: оцінка ефективності впровадження відкритих даних в Україні**[89]



Реформа виборчого законодавства (та оновлення ЦВК)

Проект Виборчого кодексу (реєстр. №3112-1), підтриманий Верховною Радою у першому читанні більше року тому, досі не ухвалено з огляду на понад 4 000 правок, запропонованих народними депутатами. Причинами такої безпрецедентної кількості правок та їх тривалого розгляду називають як застарілість багатьох положень документа, розробленого ще в 2010р.[90], так і саботаж виборчої реформи з боку частини депутатського корпусу, зацікавленої у збереженні старих правил[91]. Восени 2018р. проект Виборчого кодексу так і не потрапив на розгляд Парламентом у другому читанні – всупереч рекомендаціям європейських партнерів[92] і вуличним протестам коаліції з 19 партій та громадських організацій. Слід зазначити, що хоча відносна більшість громадян (за різними опитуваннями, 35-41%)[93] підтримують запровадження пропорційної виборчої системи з відкритими списками, організаторам акцій не вдалося залучити значного числа громадян на підтримку виборчої реформи[94].

Станом на грудень 2018р., робоча група з опрацювання правок до проекту Виборчого кодексу практично завершила свою роботу[95]. Надалі законопроект №3112-1 має бути винесений на розгляд профільного Комітету Верховної Ради, і лише потім він теоретично зможе бути ухвалений Парламентом[96].

У квітні 2018р. Уряд зареєстрував у Парламенті проект Закону про посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства (реєстр. №8270)[97]. Зокрема, законопроект передбачає посилення відповідальності за порушення правил фінансування партій чи передвиборчої агітації, вкидання бюлетенів та підкуп виборців; також пропонується позбавляти волі терміном до двох років за отримання неправомірної вигоди за реалізацію свого виборчого права. Розгляд законопроекту внесено до порядку денного наступної, IX сесії Верховної Ради.

Тривале протистояння між Президентом і Парламентом щодо нового складу ЦВК завершилося компромісним рішенням: 20 вересня Верховна Рада затвердила всі 14 кандидатур, поданих Президентом на розгляд, однак попередньо розширила склад ЦВК з 15 до 17 осіб. Ініціатива такого "соломонового" рішення належала спікеру А.Парубію і була підтримана депутатами фракцій БПП, НФ та РПЛ, а також групами "Відродження" і "Воля народу". Таким чином, проблема легітимності ЦВК була вирішена.

Крім двох членів Комісії, призначених раніше, формально БПП делегував шістьох членів ЦВК, НФ – трьох, "Батьківщина", РПЛ, "Самопоміч", "Відродження" та "Воля народу" – по одному (місце для представника від "Опозиційного блоку" досі залишається вакантним). Де-факто, квота БПП може виявитися дещо більшою за рахунок неформальних зв'язків із частиною членів Комісії, однак діючий Президент так і не отримав "контрольний пакет" лояльних до себе членів ЦВК (така перспектива дещо лякала решту політичних гравців)[98]. Ця обставина має знизити рівень недовіри, принаймні, всередині правлячої коаліції.

Загалом протягом 2018р. зроблені деякі важливі кроки із продовження реформ у внутрішньополітичній сфері. Зокрема, слід відзначити процес децентралізації та реформу публічної адміністрації, не без проблем, але рухається вперед судова реформа.

Водночас, уже зараз наочно проявилися проблеми, створені непродуманими чи, навпаки, навмисно зробленими кроками в перші роки реформ, відсутністю системного бачення та браком професіоналізму їх розробників. На процеси реформування наклалися політичні процеси всередині країни, а також фактичний початок виборчих кампаній.

---

89 The Open Data Barometer. – *https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB*.

90 Виборча реформа в Україні: ключові питання. – Опора, 11 червня 2018р., *https://www.oporaua.org/novyny/45379-vyborcha-reforma-v-ukraini-kliuchovi-pytannia*.

91 Під Радою мітингували за виборчу реформу. – Українська правда, 6 вересня 2018р., *https://vybory.pravda.com.ua/news/2018/09/6/7149737*.

92 Мінгрелі закликав народних депутатів якнайшвидше завершити виборчу реформу. – Українська правда, 15 січня 2018р., *https://vybory.pravda.com.ua/news/2018/01/15/7149552*.

93 Див.: Україна напередодні року виборів: запити суспільства, позиції політичних акторів, контури нової влади. – Національна безпека і оборона, *http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD175-176_2018_ukr.pdf*; див. також: За півроку до виборів: рейтинги кандидатів і партій, мотивації вибору, очікування громадян. – Фонд "Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва", *https://dif.org.ua/article/za-pivroku-do-viboriv-reytingi-kandidativ-i-partiy-motivatsii-viboru-ochikuvannya-gromadyan*.

94 Політичні партії провалили виборчу реформу. – Українська правда, 28 жовтня 2018р., *https://vybory.pravda.com.ua/news/2018/10/28/7149772*.

95 Робоча група розглянула 98,8% поправок до Виборчого кодексу. – Опора, 21 грудня 2018р., *https://www.oporaua.org/novyny/45946-robocha-hrupa-rozhlianula-98-8protsent-popravok-do-vyborchoho-kodeksu*.

96 Новий Виборчий кодекс практично готовий: в "БПП" назвали основні нововведення. – Прямий, 24 грудня 2018р., *https://prm.ua/noviy-viborchiy-kodeks-praktichno-gotoviy-v-bpp-nazvali-osnovni-novovvedennya*.

97 Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства".

98 Підрахунок по-новому. Хто є хто в новій ЦВК. – Українська правда, 5 жовтня 2018р., *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/10/5/7194254*.

ЕКОНОМІКА

2018р. мав стати чи не визначальним для України у запровадженні системних трансформацій для сприяння її суспільному, політичному та економічному розвитку. Водночас рік виявився суперечливим за своїми підсумками. Поряд із здобутками проявились упущення і проблеми, частину яких не вдалося подолати. Однак у цілому, економічна динаміка 2018р. дає підстави для обережного оптимізму.

Економічний розвиток. У 2018р. продовжувалася реалізація курсу на здійснення інституційних перетворень, спрямованих на створення умов для економічного розвитку. За всієї суперечливості та неоднозначності досягнутих на цьому шляху результатів, слід звернути увагу на низку потенційно важливих змін.

Серед них варто насамперед відзначити ***розгортання мережі інститутів, що мають підтримувати інноваційний розвиток.*** Створені для цієї мети в 2017р. Національна рада України з питань розвитку науки і технологій та Рада з розвитку інновацій отримали доповнення у вигляді низки нових інституційних утворень з проведення інноваційної політики – Національного фонду досліджень України та Міжвідомчої ради з координації фундаментальних і прикладних досліджень в Україні[1], а також Ради з питань інтелектуальної власності[2]. Певне позитивне значення можуть мати заходи, передбачені в контексті стимулювання розвитку деяких наукомістких секторів економіки, а саме схвалення Урядом України Стратегії відродження вітчизняного авіабудування на період до 2022р.[3] та Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020рр. та плану заходів щодо її реалізації[4].

У контексті політики сприяння процесам інновацій Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ) та Всесвітньою організацією інтелектуальної власності в липні 2018р. був укладений Меморандум про взаєморозуміння щодо створення Центрів підтримки технологій та інновацій в Україні. У цьому ж позитивному ракурсі можна розглядати і підписання 24 квітня 2018р. Меморандуму про взаєморозуміння між МЕРТ та Міністерством стратегії та фінансів Південної Кореї щодо Програми обміну знаннями. А 4 серпня 2018р. набула чинності угода з Урядом Фінляндії стосовно проекту підтримки реформи української школи, підписаний в березні 2018р., що передбачає щорічне безповоротне фінансування в обсязі до €6 млн. упродовж 2018-2021рр.

Створенню умов для прискорення економічного розвитку можуть сприяти окремі ***заходи з модернізації інфраструктурного сектору***. Серед позитивних зрушень на цьому напрямі упродовж 2018р. слід відзначити насамперед посилення стратегічних підходів до розвитку транспортного сектору через внесення змін до Морської доктрини України на період до 2035р.[5], а також затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022рр.[6]

Вживалися заходи, спрямовані на підвищення потенціалу залучення транспортного сектору України до європейських та азійських транскордонних транспортних мереж, сприяючи тим самим нарощуванню транзитного потенціалу країни по лінії схід-захід. Так, у січні 2018р. було ухвалено рішення про участь ПАТ "Українська залізниця" в об'єднанні юридичних осіб "Міжнародна асоціація "Транскаспійський міжнародний транспортний маршрут"[7], а в серпні до Верховної Ради було подано проект Закону України "Про приєднання до Угоди про розвиток мультимодальних перевезень ТРАСЕКА" (реєстр. №0198 від 5 вересня 2018р.).

Важливе значення має залучення коштів міжнародних інвесторів на цілі модернізації української інфраструктури. У цьому плані слід насамперед відзначити ратифікацію 3 жовтня 2018р. Фінансової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком (ЄІБ) стосовно Проекту модернізації української залізниці (інфраструктури ПАТ "Укрзалізниця"), підписану ще наприкінці 2016р.[8] А 19 серпня 2018р. було ратифіковано Угоду про фінансування Дунайської транснаціональної програми *Interreg V-B Danube*[9].

Нарешті, слід відзначити і важливу роль у модернізації інфраструктури, яку відіграє схвалення Урядом України в лютому 2018р. Стратегії імплементації положень директив ЄС у сфері послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг[10].

---

[1] Утворені постановами КМУ від 4 липня 2018р. "Питання Міжвідомчої ради з координації фундаментальних і прикладних досліджень в Україні" №526 та "Про Національний фонд досліджень України" №528.

[2] Утворена Постановою КМУ "Про утворення Ради з питань інтелектуальної власності" №90 від 7 лютого 2018р.

[3] Розпорядження КМУ "Деякі питання вітчизняного авіабудування" №429 від 10 травня 2018р.

[4] Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації" №67 від 17 січня 2018р.

[5] Постанова КМУ "Про внесення змін до Морської доктрини України на період до 2035 року" №1108 від 18 грудня 2018р.

[6] Постанова КМУ "Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки" №382 від 21 березня 2018р.

[7] Розпорядження КМУ "Про участь публічного акціонерного товариства "Українська залізниця" в об'єднанні юридичних осіб "Міжнародна асоціація "Транскаспійський міжнародний транспортний маршрут"" №57 від 31 січня 2018р.

[8] Закон України "Про ратифікацію Фінансової угоди (Проект модернізації української залізниці (Модернізація інфраструктури ПАТ "Укрзалізниця") між Україною та Європейським інвестиційним банком".

[9] Закон України "Про ратифікацію Угоди про фінансування Дунайської транснаціональної програми (Interreg V-B Danube - CCI 2014TC16M6TN001)".

[10] Розпорядження КМУ "Про схвалення Стратегії імплементації положень директив Європейського Союзу у сфері послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг ("дорожньої карти")" №104 від 14 лютого 2018р.

Завдання прискорення економічного розвитку потребують ***істотних змін у механізмах формування та реалізації державної економічної і фінансової політики,*** які мають бути спроможними до планування і фінансування масштабних проектів ***довгострокового розвитку***. І в цьому зв'язку не можна не відзначити важливість переходу на середньострокове бюджетне планування відповідно до ухваленого 6 грудня 2018р. Закону про внесення змін до Бюджетного кодексу України. Меті підтримки орієнтації на довгострокові рішення слугує набуття чинності Гарантійною угодою між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 26 травня 2017р., яка стосується проекту доступу до довгострокового фінансування[11]. У цьому ж контексті можна розглядати і укладення кредитної угоди між Україною та ЄС щодо надання Україні макрофінансової допомоги на максимальну суму €1 млрд. у формі кредитів, із середнім строком погашення позики до 15 років, а це дозволяє залучення коштів на довгострокові проекти розвитку[12].

Реалізація завдань економічного розвитку потребує вжиття рішучих заходів з ***підвищення ефективності економічного регулювання***. Це пов'язано, з одного боку, з процесами дерегуляції та делегування функцій економічного регулювання на рівень утворених законом інститутів ринкового саморегулювання. І певним кроком у цьому напрямі стало схвалення Урядом Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні[13]. А з іншого боку, потрібні кроки в напрямі запобігання нецільовому та неефективному використанню державних коштів, чому має, зокрема, слугувати прийнята Урядом Концепція реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020р.[14]

Важливим пріоритетом політики стимулювання економічного розвитку є створення відповідних інституційних передумов в аспекті ***регулювання доступу на ринки***. Це особливо стосується відповідних торговельних положень Угоди про асоціацію України з ЄС. У цьому контексті слід відзначити Рішення Ради асоціації Україна-ЄС від 2 липня 2018р., яким були уточнені положення, які визначають зменшення базових ставок ввізних мит, що застосовуватимуться впродовж наступних років для кожного періоду процесу лібералізації торговельних відносин України з ЄС (Додаток 1-А до Глави 1 Розділу IV Угоди), а також оновлення положень стосовно регулювання державних закупівель (Додаток XXI до Глави 8 "Державні закупівлі" Розділу IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею" Угоди) та надання позитивного висновку стосовно Стратегії реформування в Україні системи публічних закупівель (рішення Комітету Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018р.). Певне значення має і внесення змін до графіка скасування експортних мит в Україні, встановленого в Додатку I-C і Додатку I-D до Угоди про асоціацію, яким, зокрема, період для реалізації повного скасування експортних мит подовжено на три роки (стосовно живої худоби та шкірсировини, а також деяких олійних культур – до 2026р., а стосовно відходів та брухту чорних металів – до 2024р.). Це створює передумови для тривалішого збереження захисту внутрішнього ринку та вітчизняних товаровиробників України та об'єктивно полегшує адаптацію до умов конкуренції з європейськими компаніями.

У контексті створення передумов для підвищення експортного потенціалу України важливу роль відіграє і визначення умов створення в Україні Експортно-кредитного агентства, яке має стати важливим інструментом фінансової підтримки просування українських товарів і послуг на закордонні ринки[15].

Водночас, необхідно відзначити, що ***загальний перебіг інституційних перетворень в економіці України залишається дуже проблемним***. Такий стан зумовлений не лише гальмуванням багатьох необхідних для країни інституційних перетворень під впливом виразних корисливих приватних інтересів, які панують у діяльності вищих органів державного управління України і не лише існування істотного розриву *між формально проголошеними правовими нормами та реальною практикою економічних відносин* (на що експерти Центру Разумкова неодноразово звертали увагу в своїх попередніх оглядах). Дедалі більш важливим чинником стає *несприйняття населенням країни низки реформ*, які реалізуються, – і це значно ускладнює ситуацію.

Так, за даними червневого 2018р.[16] соціологічного дослідження Центру Разумкова, не бачать впливу реформ або констатують їх негативний вплив на особисте становище більшість громадян України: стосовно реформ у сфері державного управління це, відповідно, 74% та 20%; у сфері впровадження нових законодавчих норм стосовно приватизації та управління державними підприємствами – 76% та 20%, відповідно; реформ у сфері енергетики – 61% та 32%; податкової реформи – 69% та 28%; дерегуляції та розвитку підприємництва – 74% та 21%; реформи фінансового сектору – 76% та 21%; а суспільна непопулярність медичної реформи становить 33% та 57%, відповідно.

[11] Закон України "Про ратифікацію Гарантійної угоди (Проект доступу до довготермінового фінансування) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та розвитку" (5 квітня 2018р.).

[12] Кредитна угода Україною та Європейським Союзом укладена 14 вересня 2018р., ратифікована Законом України "Про ратифікацію Меморандуму про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським Союзом як Кредитором і Кредитної угоди між Україною як Позичальником, Національним банком України як Фінансовим агентом Позичальника та Європейським Союзом як Кредитором (щодо отримання Україною макрофінансової допомоги Європейського Союзу у сумі до 1 мільярда євро)" 8 листопада 2018р.

[13] Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції реформування інституту саморегулювання в Україні" №308 від 10 травня 2018р.

[14] Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування системи державного фінансового контролю до 2020 року" №310 від 10 травня 2018р.

[15] Постанова КМУ "Питання утворення Експортно-кредитного агентства" №65 від 7 лютого 2018р.

[16] Дослідження проведено соціологічною службою Центру Разумкова 21-27 червня 2018р. в усіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 021 респондент віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

Зазначені показники свідчать про те, що більшість інституційних перетворень, запроваджені начебто в інтересах сприяння розвитку країни, насправді не сприймаються громадянами. І це є, напевно, не лише результатом неналежної комунікації між Урядом і громадянами, але й свідчить про наявність грубих помилок у самій технології проведення реформ, через що реформи відбуваються незбалансовано – з явним переважанням процесів руйнування над процесами творення, процесів урізання і скорочення над процесами формування нових можливостей для розвитку.

Пануюча ідеологема про "неминучість непопулярних реформ" насправді є дезорієнтуючою та соціально небезпечною: під прикриттям критики "популізму" вона, по суті, виправдовує політику відриву економічних перетворень від соціальних процесів – що загрожує процесу соціально-економічних трансформацій загальним фіаско. Такий стан речей має бути кардинально змінений, і механізми проведення реформ мають бути відповідно скореговані, аби забезпечити соціальну підтримку трансформацій та створити реально нові можливості для розвитку для всіх, а не лише для наближених до влади підприємницьких груп.

Реальний сектор. Показники реального сектору впродовж 2018р. демонстрували переважно позитивні результати, хоча восени їх динаміка дещо уповільнилась. Так, за попередніми результатами 2018р., промисловість зросла на 1,5% (за 11 місяців – 1,6%), аграрний сектор – на 8% (11 місяців – 8,2%), будівництво – на 6,5%[17]. За нашими оцінками, **зростання реального ВВП у 2018р. склало 2,9-3,0%** (незначно вище показника 2017р. – 2,5%), що, втім, залишається нижче відповідних показників сусідніх країн Центральної та Східної Європи[18].

Макроекономічна **структура ВВП** має виразно **споживчий характер**. За результатами трьох кварталів 2018р. частка споживчих витрат сягала 87,4% (за відповідний період 2017р. – 85,1% ВВП). Натомість, валові інвестиції (валове нагромадження основного капіталу) фактично залишились на минулорічному рівні – менше 16%, що вкрай замало для забезпечення стійкого зростання (таблиця "*Структура валового внутрішнього продукту*"). Зважаючи на високу інерційність, є підстави стверджувати, що структура ВВП залишиться такою ж за результатами всього року.

Стосовно потенціалу та перспектив окремих сфер і галузей слід вказати, що поступово в Україні відбувається **зміна "драйверів"**, що найкраще **проявляється через експортну спроможність**. Ще кілька років тому **металургійна галузь** була безумовним економічним лідером і приносила найбільшу валютну

Структура валового внутрішнього продукту, % загального

	2017р.	I-III кв. 2018р.
ВВП, трлн. грн.	**2,983**	**2,502**
Кінцеві споживчі витрати	86,9	87,4
Валове нагромадження	20,7	20,8
Валове нагромадження основного капіталу	16,0	15,5
Експорт товарів і послуг	47,9	46,6
Імпорт товарів і послуг	-55,6	-54,8

виручку. Однак, у 2018р. вказана галузь **погіршила свої показники** на зовнішніх ринках (що частково пояснюється агресивними діями Росії в Азовському морі та ускладненням поставок товарів української металургії на зовнішні ринки). Вірогідно, **тенденція до зниження виробництва та експорту металургії збережеться** у 2019р., поки Україні не вдасться налагодити інші транспортні маршрути для галузі.

Поряд з цим, **аграрний сектор** може слугувати прикладом позитивних змін. За дев'ять місяців 2018р.[19] Україна експортувала продукції аграрної та харчової галузей на майже $13 млрд. (третина всього експорту товарів). Є підстави стверджувати, що і у 2019р. **агросектор зміцнить свої позиції** як у структурі ВВП, так і у структурі експорту.

Ряд вітчизняних і міжнародних експертів пов'язують подальше зростання аграрного сектору з відкритим продажем земель сільськогосподарського призначення. Однак, ця частина аграрних реформ, як вказувалось у наших попередніх публікаціях[20], *з одного боку*, викликає спротив переважної більшості сільського населення, *з іншого* – не може належно реалізовуватись внаслідок відсутності необхідного земельного законодавства, сільськогосподарської інфраструктури тощо.

Хоча у травні 2018р. Європейський суд з прав людини ухвалив рішення, що "заборона на купівлю та продаж сільськогосподарської землі призводить до порушення прав громадян, тому влада України має відмінити мораторій на продаж землі"[21], проте це не змінило ставлення українців до діючого мораторію (на продаж землі сільськогосподарського призначення). Інституційним підкріпленням такої ситуації стала запроваджена у 2018р. вимога Земельного кодексу України, згідно з якою мораторій на продаж землі буде скасований лише у випадку ухвалення закону про обіг земель[22].

[17] Тут і далі в цьому розділі, якщо не вказано інше, використані статистичні дані, подані на офіційних сайтах Державного комітету статистики України (*http://ukrstat.gov.ua.*) і Національного банку України (*https://www.bank.gov.ua/*).

[18] За оцінками і прогнозами МВ,Ф зростання реального ВВП у 2018р. у Польщі складе 4,4%, Угорщині та Румунії – 4% (у кожній). – IMF World Economic Outlook, *https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24*.

[19] Коли готувалася ця публікація більшість статистичних показників українського економічного середовища були доступні за перші три квартали 2018р.

[20] Див. зокрема: Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2018р., с.28.

[21] Рішення ЄСПЛ щодо продажу сільськогосподарських земель. Кінець мораторію? – Главком, 25 травня 2018р., *https://glavcom.ua/specprojects/press_center/rishennya-jespl-shchodo-prodazhu-silskogospodarskih-zemel-kinec-moratoriyu-500430.html*.

[22] Мораторій на продаж землі не знімуть до прийняття закону про обіг – Мінагро. – Укрінформ, 8 жовтня 2018р., *https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2554535-moratorij-na-prodaz-zemli-ne-znimut-do-prijnatta-zakonu-pro-obig-minagro.html*.

Тож не стало новиною те, що Верховна Рада наприкінці грудня 2018р. ще на рік **подовжила мораторій на продаж землі**[23]. А зважаючи на політичні особливості 2019р., цей мораторій, очевидно, не буде скасовано раніше 2020р.

Фінансові результати оподаткування великих і середніх підприємств за видами економічної діяльності за перші три квартали 2018р. практично такі ж, як були в попередньому році. Підприємства, які отримали прибуток, склали 70,8% загальної кількості з фінансовим результатом 378,2 млрд. грн. (у той же період 2017р. 70,3% і 368,6 млрд., відповідно), а 29,2% загальної кількості одержали збитки обсягом 170 млрд. грн. (у 2017р. 29,7% і 130,9 млрд. грн., відповідно). Тобто **позитивне сальдо** у 2018р. склало дещо більше 208 млрд. грн. (2017р. – 238 млрд. грн.).

Напрями економічного зміцнення. Зміцнення економічного потенціалу України вимагає **посилення уваги до розвитку малого та середнього бізнесу**. 10 травня 2018р. Уряд **ухвалив План заходів** щодо реалізації розробленої МЕРТ України Стратегії розв витку малого і середнього підприємництва (МСП) в Україні на період до 2020 року (Стратегія була представлена у 2017р.)[24]. Планом передбачається реалізація низки завдань, зокрема – пілотного проекту створення **регіональної мережі центрів підтримки підприємництва**; запровадження програм розвитку МСП відповідно до пріоритетів інших стратегічних і програмних документів; удосконалення регуляторних процедур стосовно діяльності МСП та інші. Вірогідно, **реалізація** більшості завдань буде **перенесена на післявиборчий період**.

Ще одним важливим напрямом **зміцнення виробничого потенціалу** країни є оновлення **системи управління стратегічними** (особливо важливими) **державними підприємствами**. Насамперед, йдеться про формування наглядових рад, які утворюватимуться з визнаних професійних фахівців і будуть незалежними від політичного тиску. У 2018р. було сформовано **наглядові ради для трьох великих державних** підприємств – "Укрзалізниці", "Укренерго" та "Укрпошти", розпочатий добір членів для "Адміністрації морських портів України" і Міжнародного аеропорту "Бориспіль". Цей напрям діяльності буде продовжено і у 2019р. – заплановано сформувати ради ще для п'яти підприємств, а для "Укргідроенерго" та "Енергоатому" підготовча робота вже здійснюється.

Звичайно, оновлення системи управління державними підприємствами певний час може виступати як альтернатива процесів приватизації великих підприємств, оскільки останніми роками **приватизаційні плани провалюються**[25].

З метою осучаснення вітчизняного економічного та управлінського середовища на початку 2018р. Уряд схвалив Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020рр. та затвердив план заходів щодо її реалізації[26]. Зважаючи, що Україна має визнаний потенціал у ІТ-сфері, є підстави очікувати і відповідних позитивних впливів на все економічне середовище за належного державного регулювання.

Інфляційні процеси. Попри декларації НБУ про необхідність досягнення низького (однозначного) рівня інфляції, індекс споживчих цін (ІСЦ) у 2018р. зазнав лише незначних змін – за оцінками зростання ІСЦ у 2018р. (грудень-грудень) склало 9,8% (середньорічна зміна – 10,9%) (у 2016р. – 12,4%, 2017р. – 13,6%). **Основним чинником інфляції**, звичайно, стало продовження зростання **житлово-комунальних тарифів**, а також валютна нестійкість на початку року і в серпні-вересні, яка формувала негативні девальваційні, а з тим і інфляційні очікування.

Зауважимо, якщо попередніми роками інфляційна динаміка визначалася переважно зростанням вартості продуктів харчування, то, починаючи з 2014р. головні інфляційні дестабілізуючі джерела знаходяться у сфері адміністрування обслуговування житла, житлово-комунальних і транспортних послуг. У 2018р. владі ще вдавалося балансувати між підвищенням соціальних стандартів і житлово-комунальних тарифів (які потребують дедалі більших витрат домогосподарств) за рахунок субсидій. Однак, таке балансування у 2019р. суттєво ускладниться, зважаючи на високу політизацію економічних рішень.

При цьому, навіть прискорене зростання середньої номінальної зарплати на 22,5% (листопад 2017р. – листопад 2018р.) не змогло суттєво вплинути на загальний добробут українців, зважаючи на утримання заборгованостей, низькі можливості отримання кредитів, слабку довіру до банківської системи (див. Додаток "*Індекс економічної спроможності населення у 2018р.*").

Інвестиції. Як зазначалось, інвестиційні показники залишаються вкрай низькими і поки не дають підстав говорити ані про нову (інвестиційну) модель розвитку української економіки, ані сподіватися на стійке довгострокове зростання на основі міцного інвестиційного базису. Так, у І-ІІІ кв. 2018р. підприємствами та організаціями за рахунок усіх джерел фінансування освоєно 337 млрд. грн. (за відповідний період 2017р. – 259,5 млрд. грн.) капітальних інвестицій. **Структура** ж їх фінансування **не зазнала помітних змін**. Так, левова частка інвестицій сформована за рахунок власних джерел (73,2% загальних обсягів, у 2017р. – 72,2%), а кошти державного і місцевих бюджетів склали менше 10%.

[23] Закон України "Про внесення змін до розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель" (20 грудня 2018р.).

[24] Уряд ухвалив план заходів щодо реалізації Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні. – Урядовий портал, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-uhvaliv-plan-zahodiv-shodo-realizaciyi-strategiyi-rozvitku-malogo-i-serednogo-pidpriyemnictva-v-ukrayini*.

[25] Не став винятком і 2018р., хоча Верховна Рада й ухвалила новий Закон "Про приватизацію державного і комунального майна" (набув чинності 7 березня 2018р.). Надходження від приватизації державного майна склали лише 355 млн. грн., тобто близько 2% річних показників, затверджених у держбюджеті. Відтак, для покриття розриву в обсягах фінансування дефіциту держбюджету Уряд збільшив залучення внутрішніх запозичень обсягом близько 18,5 млрд. грн. Слід нагадати, що таке розширення часто виступає проінфляційним чинником.

[26] Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації" №67 від 17 січня 2018р.

Нагадаємо, споживча модель української економіки вказує на **низький рівень заощаджень**, що й не дозволяє створити належний базис економічного відновлення. Водночас, це привносить **значні соціальні ризики**, оскільки існуючий низький рівень добробуту вимагає розширення державних (бюджетних) видатків на соціальні захист і підтримку. У такому випадку у влади з'являється спокуса посилення податкового навантаження на бізнес. Однак, **вилучаючи виробничі ресурси, розмивається підгрунтя** для оздоровлення і розвитку бізнесу та посилення інвестиційної привабливості (а з нею і зростання), а також прискорюється утікання капіталів, що, зрештою, поглиблює соціально-економічні негаразди. Поки, слід констатувати, в Україні такі ризики не усунуті.

Позитивною рисою 2018р. стало посилення уваги до транспортної і логістичної інфраструктури[27], які можуть стати основою подальшого інвестиційного розширення. У вказаних сферах формується близько 6% ВВП, а, зважаючи на географічні особливості України, вагомість сфер посилюється, особливо, якщо **належно запрацює приватно-державне партнерство**. Саме на це спрямоване рішення Кабінету Міністрів стосовно порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами фінансового аудиту інвестиційних проектів[28], що, зрештою, покращить інвестиційну привабливість країни.

Дерегуляція. Влада постійно наголошує на необхідності поширення і вдосконалення процесів дерегуляції, проте у 2018р., як і раніше, **дерегуляційна реформа не продемонструвала безсумнівних позитивних результатів**. Так, ще наприкінці 2017р. Уряд ухвалив т.зв. дерегуляційний пакет, яким скасував близько 300 урядових актів, що були неактуальними, створювали зайвий тиск на бізнес і мали б обмежити зловживання контролюючих органів[29]. Поряд з цим, Прем'єр-міністром було ініційовано створення (до 1 квітня 2018р.) **ризик-орієнтованої системи перевірок** для всіх органів контролю України. Така система повинна була надати державі можливість не стільки контролювати виконання норм законодавства, скільки запобігати можливим ризикам.

Хоча окремі складові вказаної системи й були формально впроваджені, проте регуляторні ризики суттєво не знизилися, раціональності і зрозумілості в діях контролюючих органів не збільшилося (плани перевірок продовжують "коригуватися" щомісячно), **довіра до держорганів не підвищилася**.

17 червня 2018р. набув чинності новий Закон "Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю"[30]. Серед основних нововведень Закону є **запровадження корпоративного договору**, відсутність обмеження кількості учасників ТОВ, зміна вимог до складання установчих документів товариств, запровадження чітких механізмів прийняття рішень учасниками товариств та ін. Очікується, що нововведення забезпечать не лише **гнучкість ведення підприємницької діяльності**, але й **захистять бізнес від рейдерства**.

Водночас, з метою зниження ризиків "рейдерських захоплень" у листопаді 2018р. Уряд схвалив т.зв. "**третій антирейдерський**" законопроект[31], головною спрямованістю якого є вилучення багатьох "лазівок", якими користуються рейдери. Очікується, що вже на початку 2019р. вказаний законопроект буде поданий Президентом як невідкладний для ухвалення Верховною Радою[32].

Важливим може виявитись ухвалений 18 жовтня 2018р. Верховною Радою **Кодекс з процедур банкрутства**[33], завдяки якому вдасться покращити регуляторне середовище України, зробити його зрозумілішим і привабливішим для вітчизняного та міжнародного бізнесу. Зокрема, Кодекс встановлює умови та порядок відновлення платоспроможності боржника-юридичної особи або визнання його банкрутом з метою задоволення вимог кредиторів, а також відновлення платоспроможності фізичної особи, що зможе врегулювати складні питання власності і платоспроможності.

Кодекс набуває чинності через півроку після опублікування, тобто результативність можна буде оцінити вже за результатами 2019р. На думку урядовців, запровадження Кодексу **забезпечить покращення позицій України в міжнародному рейтингу** *Doing Business*.

Публічні фінанси. У 2018р. владою було ухвалено і здійснено низку системних заходів, спрямованих на оновлення і вдосконалення системи публічних фінансів.

Чи не **найвагомішим і стратегічно важливим** стало ухвалення наприкінці 2018р. Закону про запровадження т.зв. **трирічного бюджетного планування**[34]. Таким чином, в Україні встановлюється "повзучий" трирічний цикл – замість однорічних основних напрямів бюджетної політики Бюджетною декларацією визначатиметься бюджетна політика на

[27] Загальний обсяг інвестицій для реалізації інфраструктурних проектів у 2018р. оцінюється у 86 млрд. грн., причому такі інвестиції охоплюють проведення ремонту близько 4 000 км автодоріг (фінансування – 50 млрд. грн.). Див.: Вінокуров Я. Цього року в інфраструктурні проекти вкладуть 86 млрд. грн. інвестицій – Мінінфраструктури. – Громадське телебачення, 27 вересня 2018р., *https://hromadske.ua/posts/tsoho-roku-u-infrastrukturni-proekty-vkladut-86-mlrd-hrn-investytsii-mininfrastruktury.*

Серед успіхів у інфраструктурній сфері доречно виокремити стрімке зростання показників пасажиропотоків аеропортів України, помітне покращення результатів діяльності "Укрпошти", значні зміни у структурі залізничних і морських перевезень та ін. Див.: Омелян опублікував головні інфраструктурні досягнення 2018 року. – Цензор.НЕТ, 9 січня 2019р., *https://censor.net.ua/ua/news/3105652/omelyan_opublikuvav_golovni_infrastrukturni_dosyagnennya_2018_roku.*

[28] Постанова КМУ "Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту інвестиційних проектів" №740 від 12 вересня 2018р.

[29] Докладніше див.: Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2018р., с.1-72.

[30] … який замінив застарілі норми Закону "Про господарські товариства" 1991р.

[31] Уряд схвалив "антирейдерський" законопроект. – Економічна правда, 21 листопада 2018р., *https://www.epravda.com.ua/news/2018/11/21/642859.*

[32] Третій "антирейдерський законопроект" буде внесений в Раду найближчим часом – Ірина Луценко. – УНІАН, 19 листопада 2018р., *https://economics.unian.ua/finance/10343349-tretiy-antireyderskiy-zakonoproekt-bude-vneseniy-v-radu-nayblizhchim-chasom-irina-lucenko.html.*

[33] Закон України "Кодекс України з процедур банкрутства".

[34] Закон України "Про внесення зміни до Бюджетного кодексу України щодо запровадження середньострокового бюджетного планування" (6 грудня 2018р.).

наступні три роки[35], а на місцевому рівні бюджетною основою стануть трирічні місцеві фінансові плани. Очікується, що це надасть **стійкості і прогнозованості бюджетному процесу**, підвищить відповідальність розпорядників коштів, сприятиме покращенню контролю виконання, у т.ч. шляхом обмеження "політично вмотивованих" переглядів дохідної і видаткової частини як Державного бюджету, так і місцевих бюджетів.

Важливим є також запровадження довгострокових "рамок" для основних показників Державного бюджету. Зокрема, встановлюється[36], що:

- державний борг та гарантований державою борг не може перевищувати 60% ВВП, а дефіцит державного бюджету – 3% ВВП;
- державні гарантії не перевищуватимуть 3% доходів загального фонду держбюджету;
- граничний обсяг дефіциту державного бюджету в законі про держбюджет не може бути більшим за обсяг дефіциту в бюджетній декларації.

Утім слід зауважити, що позитиви від впровадження навряд чи зможуть проявитись у бюджетному процесі 2019р., який проходитиме під тиском виборчих перегонів практично впродовж всього року.

У частині **внормування відносин між державним і місцевими бюджетами** Верховна Рада також ухвалила зміни до Бюджетного кодексу[37]. Законом врегульовується низка питань стосовно формування зведеного бюджету України на 2019р., зокрема зарахування частини рентної плати до місцевих бюджетів, державні гарантії медичного обслуговування населення, перелік пільг і субсидій населенню. Серед найвагоміших рішень – надання можливості **обласним і міським радам позичати кошти у міжнародних фінансових організацій** під заставу комунальної власності, що, хоча й несе значні ризики (в т.ч. внаслідок відсутності належної практики), проте може суттєво зміцнити місцеві фінанси.

Поряд з цим, упродовж року **Уряд так і не зумів інституційно визначитися** стосовно власного бачення **трансформації фіскальних органів, що може мати вельми негативний вплив** на результативність трансформацій, пов'язаних з публічними фінансами загалом. Ще навесні 2018р. Україна пообіцяла МВФ ухвалити законодавство про злиття митної та податкової адміністрацій в одну юридичну особу і створити нову цивільну службу – **фінансову поліцію** під управлінням Мінфіну, відповідальну за розслідування фінансових злочинів проти держави, замість нинішньої податкової міліції. Водночас, пропонувалася низка заходів, спрямованих на суттєве розширення електронних сервісів, удосконалення електронного кабінету платника податків, а його можливості – розширені. У якості результатів очікувалось, що, *з одного боку*, фінансова поліція консолідує всі повноваження з боротьби з фінансовими злочинами проти держави в одному агентстві, *з іншого* – забезпечать системне інституційне перетворення фіскальної служби на ефективну сервісну службу, що сприятиме покращенню бізнес-клімату в Україні і зростанню економіки[38].

Основний варіант реформування пов'язувався із **створенням Національного бюро фінансової безпеки**, яке мало б об'єднати функції певних підрозділів МВС, СБУ, Державної фіскальної служби (ДФС), що дозволило б концентрувати зусилля проти економічних злочинів, позбутися дублювання і неузгодженості окремих фіскальних і правоохоронних органів. Своєю чергою, головне застереження підприємницької спільноти пов'язувалось з тим, **чи не буде утворений "мега-правоохоронний" орган**, який ніким не контролюватиметься.

Однак, такі ініціативи не були продовжені в законодавчій базі. Натомість, неочікувано, в середині грудня Уряд ухвалив постанову про **реорганізацію ДФС, розділивши її на Податкову та Митну служби**[39]. Однак, це рішення не виглядає достатньо підготовленим і аргументованим. Уже зараз зрозуміло, що чи не найбільші **складнощі та загрози розділення** пов'язані з проблемами захисту інформації (супроводу баз даних, обміну інформацією), взаємодії і взаємоузгодженості діяльності, що "традиційно" є слабкою ланкою системи державного управління в Україні.

Водночас, це означає **новий виток ускладнень для бізнесу**, якому замість стабільного прозорого поля будуть вкотре запропоновані нові "правила гри", які, вочевидь, передбачатимуть **здороження адміністративних витрат**, а з тим – і розширення корупції.

Які трансформації домінуватимуть, поки не видно, лише зрозуміло, що всі рішення переносяться на 2019р.[40]

---

[35] Бюджетна декларація формуватиметься з урахуванням положень документів державного стратегічного планування на п'ять і більше років, зокрема, галузевих стратегій та стратегічних планів діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Своєю чергою, стратегічні плани розпорядників будуть уточнюватися на підставі Бюджетної декларації.

[36] Див., зокрема: Рада запровадила трирічне бюджетне планування. – Економічна правда, 6 грудня 2018р., *https://www.epravda.com.ua/news/2018/12/6/643352*.

[37] Проект Закону "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України" (реєстр. №9084 від 17 вересня 2018р.), Закон ухвалено 22 листопада 2018р.

[38] Черкашин В. Інституційна реформа ДФС: хто розрубає гордіїв вузол? – Економічна правда, 27 червня 2018р., *https://www.epravda.com.ua/columns/2018/06/27/638153/*.

[39] Див.: Кабмін розділив Держфіскальну службу на два відомства. – Новое время, 18 грудня 2018р., *https://biz.nv.ua/ukr/economics/kabmin-rozdiliv-hosfiskalnuju-sluzhbu-na-dva-vidomstva-2514003.html*. Див. також: Постанова КМУ "Про утворення Державної податкової служби України та Державної митної служби України" №1200 від 18 грудня 2018р.

[40] Утім, уже оголошено, що впродовж I кв. 2019р. ДФС працюватиме у звичному режимі. Водночас, спеціально створена група юристів готуватиме необхідний розділ служби на податкову та митну. Крім того, створення органу фінансових розслідувань переноситься на невизначений другий етап. Див.: Другий етап реформи ДФС передбачає створення органу фінансових розслідувань, – глава Мінфіну Маркарова. – Цензор.НЕТ, 27 грудня 2018р., *https://censor.net.ua/ua/news https://censor.net.ua/ua/news/3104348/drugyyi_etap_reformy_dfs_peredbachaye_stvorennya_organu_finansovyh_rozsliduvan_glava_minfinu_markarova*.

Виконання бюджетів і податкові наміри. Бюджетний процес радше може характеризуватись позитивно. Вагомим є те, що ухвалення Держбюджету-2019 **відбулося у загалом визначені терміни** і не набуло характеру жорстких політичних протистоянь.

Останніми роками виконання Державного бюджету має досить усталений характер – доходна частина значною мірою виконується, **видаткова ж вимагає посилення контролю** і відповідальності головних розпорядників. Так, за 11 місяців 2018р. загальні надходження до Державного бюджету склали 859,3 млрд. грн., що, хоча й вище відповідного показника 2017р. на 16,4%, проте складає 98,1% планових показників. При цьому, від податкових органів надійшло 479,3 млрд. грн. (зростання на 16,4%, порівняно з 2017р.), від митних – 309,2 млрд. грн. (зростання на 13%[41]). Вірогідно, такі ж співвідношення збережуться за результатами всього 2018р.[42]

Водночас, надходження єдиного соціального внеску склали 204 млрд. грн. (зросли на 26,8%). Звичайно, такі рівні надходжень є позитивними, проте вказане **зростання надходжень до бюджетів співвідноситься із зростанням середньої номінальної заробітної плати** (на 22,5%) – тобто особливих змін у структурі надходжень не відбулося.

Державна казначейська служба вказує на позитивні результати процесу, який у попередні роки вважався надмірну корупційним. Йдеться про **відшкодування ПДВ**, що відбувається значною мірою на автоматизованій і прозорій основі. Так, за 11 місяців 2018р. платникам було повернуто 121,6 млрд. грн. податкових платежів, що на 11,9%[43], або на 12,9 млрд. грн. більше, ніж за відповідний період 2017р.

Стосовно місцевих бюджетів, є підстави стверджувати, що вони загалом будуть виконані. Так, за 11 місяців 2018р. доходи місцевих бюджетів зросли на 16,2%, або на 30,9 млрд. грн., порівняно з аналогічним періодом 2017р. і становлять 221,9 млрд. грн., що складає 102,3% затвердженого плану на вказаний період 2018р.

У частині видатків Верховна Рада зробила важливий крок у впорядкуванні **видатків на оборонні потреби**, ухваливши (в першому читанні) законопроект[44] стосовно надання повноважень Міністерству оборони отримувати **напряму оборонну продукцію** без залучення посередництва компаній спецекспортерів "Укроборонпрому".

Загалом у 2018р. податкові зміни **не носили характеру суттєвих** чи принципових трансформацій, Уряд намагався реалізувати додаткове наповнення бюджетів через запровадження чи підвищення ставок акцизних податків та збільшення рентної плати (що не завжди було виправдано), а також запровадження ввізного мита на автомобілі з іноземною реєстрацією.

Дещо неочікувано в новому рейтингу *Doing Business* у частині сплати податків – *Paying Taxes-2018* – Україна суттєво покращила свої результати, піднявшись на 41 позицію[45]. Втім, це покращення головним чином пов'язане із суттєвим скороченням єдиного соціального внеску, що було запроваджено ще в попередньому році, а рівень податкових трансформацій безпосередньо у 2018р. ще не міг бути врахований під час складання рейтингу.

Значною "податковою" подією могло б стати запровадження т.зв. **податку на виведений капітал** замість податку на прибуток підприємств, що ніби то перешкодить утіканню капіталів, підвищить інвестиції в Україні, надасть бізнесу додаткові ресурси[46]. Однак, з вказаним податком пов'язується низка суперечностей і ускладнень для Держбюджету, насамперед, у частині **відсутності належних компенсаційних джерел** (унаслідок різкого падіння надходжень до бюджету, принаймні в перші 3-5 роки[47]).

Відтак, законотворчий процес стосовно вказаної трансформації було загальмовано. Вочевидь, зважаючи на суперечливість як самого податку (на виведений капітал), так і політичних процесів в Україні, є підстави стверджувати, що, попри політично-популістські гасла і декларації, як податок на виведений капітал, так і **суттєві податкові зміни навряд чи будуть запроваджені** у 2019р.

Міжнародна стабілізаційна підтримка. Україні наприкінці 2018р. були продемонстровані свідчення міцної інституційної і фінансової підтримки з боку МВФ, ЄС, Світового банку та інших міжнародних фінансових інститутів і провідних країн. Так, наприкінці грудня Україна отримала $1,4 млрд. як перший транш у рамках нової 14-місячної програми співробітництва України з МВФ у форматі *stand-by* (загальним обсягом $3,9 млрд.), а також від ЄС перший транш (€500 млн.) макрофінансової допомоги. Водночас, Рада директорів Світового банку ухвалила рішення про надання Україні фінансової гарантії (*PBG*)[48] на $750 млн. з метою сприяння реалізації реформ у банківській системі, сфері протидії корупції, сільськогосподарських земель, пенсійного забезпечення, субсидій на житлово-комунальні послуги та охорону здоров'я.

Важливою є **співпраця з ЄС в окремих секторах економіки і напрямах діяльності**. Так, під час засідання Ради асоціації Україна-ЄС у грудні 2018р. сторони підписали низку важливих фінансових угод[49]. Документи стосуються фінансової підтримки

[41] Зазначені зростання співвідносяться із зростанням номінального ВВП, що вказує на певну сталість макроекономічних взаємозв'язків.

[42] За оперативними даними Міністерства фінансів, Державний бюджет у 2018р. недоотримав 8,1 млрд. грн. податкових надходжень.

[43] …втім, таке збільшення цілком співвідноситься із номінальним зростанням ВВП, тому не може вважатися виключною заслугою фіскальної служби.

[44] Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо здійснення закупівлі продукції, робіт і послуг оборонного призначення за імпортом", реєстр. №9122 від 21 вересня 2018р.

[45] Україна піднялася у рейтингу "Оподаткування" – PwC. – Мінфін, 21 листопада 2017р., *https://minfin.com.ua/ua/2017/11/21/31070272*.

[46] На це й був спрямований президентський законопроект "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо податку на виведений капітал", реєстр. №8557 від 5 липня 2018р.

[47] За окремими оцінками, в перший рік впровадження податку на виведений капітал в Україні втрати бюджету складатимуть 40-50 млрд. грн.

[48] Гарантія на політику розвитку (PBG) – фінансовий інструмент Світового банку, який може бути використаний урядом країни тільки для отримання бюджетної підтримки за результатами впровадження програм стратегічних та інституційних реформ. Див.: Світовий банк надав Україні фінгарантій на 750 мільйонів доларів. – Економічна правда, 18 грудня 2018р., *https://www.epravda.com.ua/news/2018/12/18/643713*.

[49] Україна та ЄС підписали 4 фінансові угоди. – Економічна правда, 17 грудня 2018р., *https://www.epravda.com.ua/news/2018/12/17/643652*.

Єврокомісією проектів енергоефективності, підвищення кваліфікації співробітників органів державної влади, модернізації системи професійно-технічної освіти, просування контактів між людьми з ЄС та українським суспільством тощо.

Зокрема, метою Угоди між Урядом України та ЄК про фінансування заходу "Програма підтримки енергоефективності в Україні – EE4U-II" (внесок ЄС у рамках Угоди становить €54 млн.) є залучення допомоги Європейського Союзу на фінансування заходів з енергозбереження та ефективного використання енергоресурсів в Україні, що сприятиме зменшенню національного енергоспоживання та викидів парникових газів, збільшенню енергетичної безпеки України. Угода "*EU4Skills: Кращі навички для сучасної України*" (бюджет угоди – €58 млн.) спрямована на реформування та модернізацію системи професійно-технічної освіти в Україні для сприяння сталому та інклюзивному соціально-економічному розвитку завдяки кращому економічному управлінню, збільшенню диверсифікації та вищій продуктивності праці.

Хоча головні результати вказаної міжнародної фінансової підтримки проявляться у 2019р.[50], проте "миттєвий" позитивний наслідок також має місце – завдяки вказаним коштам обсяг резервів на кінець 2018р. перевищив $20 млрд. (є найвищим показником за останні п'ять років), що, своєю чергою, суттєво зміцнило макроекономічне стабілізаційне середовище країни.

Міжнародні судові фінансові рішення. Для збалансованості державних фінансів найближчими роками посилиться увага до міжнародних судових процесів, пов'язаних (прямо або опосередковано) з російською агресією. Так, наприкінці лютого 2018р. Стокгольмський арбітраж задовольнив вимоги НАК "Нафтогаз України" ("Нафтогаз") про компенсацію за недопоставлені ПАТ "*Газпромом*" обсяги газу для транзиту та зобов'язав "*Газпром*" доплатити "Нафтогазу" $4,63 млрд. Таким чином, за результатами двох арбітражних спорів між компаніями на поставку і транзит газу "*Газпром*" повинен доплатити "Нафтогазу" $2,56 млрд. Звичайно, **навряд чи можна очікувати виконання вказаного і подібних рішень** у найближче десятиліття, проте це важливо для впорядкування довгострокового прогнозу державних фінансів.

Якщо подія навколо "Нафтогазу" висвітлювалася широко в українських ЗМІ (у т.ч. внаслідок надмірно високих премій для керівництва), то інша вагома і символічна подія, на нашу думку, залишилася недооціненою (проте яка **може мати для України виняткове значення**). Йдеться про те, що **Арбітражний суд у Парижі** 26 листопада 2018р. **ухвалив рішення задовольнити вимогу про компенсацію збитків "Ощадбанку"**, завданих унаслідок анексії Росією Криму. Сума відшкодування становитиме $1,3 млрд. плюс відсотки, які нараховуватимуть від моменту винесення рішення до моменту фактичної компенсації. "Ощадбанк" **є першою компанією**, 100% акцій якої належать державі, **і першою банківською установою, яка виграла справу проти РФ** щодо збитків, отриманих у результаті анексії Криму.

Це вкрай **важливий прецедент**, завдяки якому можна буде **сподіватися на інші позитивні рішення міжнародних судів на користь України** через агресію Росії. Зрозуміло, отримати такі кошти Україні навряд чи вдасться у найближче десятиліття, проте вже сам **факт міжнародного рішення на користь України є надзвичайно важливим**.

Монетарна політика. Монетарна політика НБУ у 2018р. (як і у 2017р.) мала **виразно обмежувальний характер**, що аргументувалося необхідністю продовження політики "інфляційного таргетування". Однак на практиці **НБУ не спромігся знизити темпи інфляції** до цільового (7%) показника. Водночас, зростання з початку року грошової маси на 8,4%, обсягу, кредитів, наданих резидентам – на близько 9%, а депозитів – лише на 4%, за офіційно встановленої інфляції близько 10% означає скорочення реальних грошей в економіці і є вагомим обмеженням для відновлення реального сектору.

Стримуючою залишається відсоткова політика[51]. Облікова ставка НБУ (ставка рефінансування) з вересня 2018р. складала 18% (хоча, як вказувалось, НБУ в рамках власної політики "інфляційного таргетування" декларував зниження інфляції). Упродовж 2018р. міжбанківські кредитні ставки та ставки за новими кредитами в національній валюті резидентам коливалися переважно в діапазоні 16-18% (для домогосподарств – 29-31%), за новими депозитами перебувала на рівні 10-12% (для домогосподарств – 6,7-7,2%). Зрозуміло, в таких умовах реальний сектор практично залишався без ресурсів, а доходи банків значною мірою формувалися за рахунок безризикових високодохідних інструментів – депозитних сертифікатів НБУ та облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП).

Хоча НБУ **докладав зусиль** на унормування банківського середовища і "звільнення" його від політизованого тиску, проте фактично залишив поза увагою заходи, які необхідно здійснити, щоб сприяти відновленню довіри з боку бізнесу та населення.

Так, насамперед, йдеться про проведення **прискіпливого аналізу ситуації у банківському секторі**, насамперед, у частині як **невиправданих (політизованих) банкрутств** окремих банків, так і **надмірного збагачення інших** (наближених до влади) упродовж 2014-2017рр.[52] Однак, **жодних дій** у вказаному напрямі зроблено не було.

[50] Слід підкреслити, що для продовження фінансової підтримки та отримання наступних траншів Україна має продемонструвати безумовні реформаторські результати. Поки **Україна в багатьох структурних сферах не досягла визнаного успіху**. Зокрема, для МВФ "критично" важливим є запровадження Україною антикорупційного суду, приватизація великих підприємств, удосконалення державного регулювання, просування земельної реформи. Однак, у жодному з вказаних напрямів у виборчий рік навряд чи слід очікувати значних результатів, тому до **можливості отримання наступних траншів у 2019р. слід підходити обережно**.

[51] Слід зробити наступне загальне зауваження. Якщо розвинуті країни через відсоткову політику регулюють динаміку інфляції та зростання ВВП, то слабкі висхідні країни (в т.ч. Україна) відсотковою політикою намагаються стримати відтік капіталу (натомість частіше привертають увагу спекулятивного капіталу чи "гарячих грошей"), зв'язати ліквідність комерційних банків, підвищити "привабливість" для окремих банків облігацій внутрішньої державної позики і депозитних рахунків центрального банку.

[52] При цьому, водночас, мала б переслідуватися мета **відновлення ділової репутації власників і керівників** тих банків, які невиправдано були виведені з банківської системи.

Ще в лютому 2018р. Верховна Рада ухвалила Закон про створення і ведення Кредитного реєстру НБУ[53], який має стати дієвим інструментом банківського нагляду для зменшення рівня кредитного ризику, забезпечення безпеки банківських операцій, захисту інтересів вкладників та інших кредиторів банку, а з тим – **підвищення стабільності банківської системи** в цілому. Поки необхідні заходи лише розгортаються.

Серед інших важливих позитивних започаткувань НБУ (у контексті прозорості та відкритості його діяльності) слід виокремити **запропонований для громадського обговорення** проект Антикорупційної програми НБУ[54]. У проекті передбачається комплекс заходів щодо запобігання, виявлення та протидії корупції у НБУ, забезпечення дотримання вимог антикорупційного законодавства. Однак, документ не отримав позитивної оцінки, оскільки в ньому немає механізмів попередження корупційних ризиків, а також заходів стосовно відповідальності (за діяльність або бездіяльність) посадових осіб.

Валютне регулювання. 21 червня 2018р. Верховною Радою ухвалений **один з найвагоміших** для країни законів – "Про валюту і валютні операції", головною метою якого є забезпечення єдиної державної політики у сфері валютних операцій та вільного здійснення валютних операцій на території України (**набуває чинності** 7 лютого 2019р.).

Для посилення і уточнення нових валютних положень і операцій НБУ восени 2018р. оприлюднив (для громадського обговорення) **низку проектів постанов у рамках нової системи** валютного регулювання. Такі регуляторні проекти спрямовані на дерегуляцію інвестицій за кордон, **спрощення проведення транскордонних операцій населення з валютою**, розширення переліку валютних операцій, доступних клієнтам банків, спрощення процедури купівлі валюти на міжбанківському ринку для клієнтів банків[55]. Є підстави стверджувати, що раціонально скориговані постанови будуть затверджені до лютого 2019р., коли й набуде чинності вказаний Закон про валюту.

Важливим для населення стане практичне **скасування обмежень на перекази валюти** з власних карткових рахунків за кордон – карткові операції (у т.ч. з достатньо великими сумами) зможуть виконуватись вільно. Слід зауважити, що вказане **відкриття карткових переказів** хоча й містить ризики, проте, за нашими спостереженнями, **не матиме суттєвого негативного впливу**, оскільки в Україні обсяги переказів населенню з-за кордону залишаться високими (значно вищими, ніж потік за кордон). Більше того, вказане нововведення може навіть покращити приплив валюти до країни, оскільки **посилюється безпека для валютних коштів населення**, і у випадку загроз можна ініціювати виведення власних коштів на закордонні рахунки).

Ще однією важливою "валютною" подією стало те, що НБУ і Народний банк Китаю продовжили на три роки **угоду про т.зв. валютний своп** (обмін валют) на суму 15 млрд. юанів (62 млрд. грн., або близько $2,2 млрд.), що може розглядатись як дії, спрямовані на посилення **фінансової стабільності України**[56].

Це дійсно може мати вагоме значення для України, оскільки:

- кошти зможуть використовуватися для розрахунків за торговельними операціям між партнерськими країнами (із зменшенням ризиків курсової динаміки і витрат на конвертацію валют) (важливо, зважаючи на зростаючий обсяг експорту-імпорту між Китаєм та Україною);
- оскільки китайський юань входить до кошика МВФ, то в разі крайньої потреби ці кошти зможуть використовуватися для поповнення резервів.

Банківська і фінансова системи. Для банківської системи результати 2018р. є вельми суперечливими. У рамках жорсткої політики НБУ комерційні банки, як вказувалось, суттєво обмежували кредитування реального сектору економіки і домогосподарств.

Поряд з цим, упродовж усього 2018р. **банківська система** демонструвала стійкі результати і **нарощувала чистий прибуток**, який за 10 місяців склав 14,8 млрд. грн. Доходи досягли 163,2 млрд. грн., значною мірою за рахунок відсоткових доходів (69,4% загального), витрати – 148,4 млрд. грн. (відсоткові витрати – 38,1%).

Зважаючи на відсутність кризових шоків можна стверджувати, що за результатами всього 2018р. банківська система також **отримала чистий прибуток**, що сталося вперше за останні п'ять років[57], і що 2018р. можна класифікувати як **перший рік стабілізації** банківської системи.

Це дає підстави для **обережного оптимізму** стосовно (хоча б незначного) розширення у наступному році пропозиції грошей і зниження відсоткових ставок для реального сектору.

Посилення надійності банківської системи і зниження фінансових ризиків (у т.ч. через мінімізацію чи навіть усунення лазівок у законодавстві), пов'язується із ухваленням Закону про **захист прав кредиторів**[58].

[53] Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо створення та ведення Кредитного реєстру Національного банку України та вдосконалення процесів управління кредитними ризиками банків" (від 6 лютого 2018р.).

[54] Антикорупційна програма Національного банку України на 2018-2019 роки (проект). – Сайт НБУ, *https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=76757936*.

[55] Оприлюднено проекти постанов нового валютного регулювання для публічного обговорення. – Сайт НБУ, https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81262307.

[56] Україна і Китай продовжили угоду про валютний своп на $2,2 мільярда. – УНІАН, 10 грудня 2018р., *https://economics.unian.ua/finance/10370520-ukrajina-i-kitay-prodovzhili-ugodu-pro-valyutniy-svop-na-2-2-milyarda.html*.

[57] У 2014-2017рр. банківською системою отримувались **чисті збитки**, значною мірою зумовлені **високими відрахуваннями до резервів** за кризового стану банківської системи. Так, у 2014р. чистий збиток склав 53 млрд. грн. (відрахування до резервів 103,3 млрд. грн.), 2015р. – збиток 66,6 млрд. грн. (відрахування 114,5 млрд. грн.), 2016р. – збиток 159,4 млрд. грн. (відрахування 198,3 млрд. грн.), 2017р. – 26,5 і 49,2 млрд. грн., відповідно. Хоча **відрахування до резервів** не можна класифікувати як втрати банків, проте ці кошти **обмежують можливості банків з розширення пропозиції грошей**.

[58] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відновлення кредитування" (від 3 липня 2018р.).

Можна також очікувати, що внаслідок покращення контролю за плато- і кредитоспроможністю, банки будуть готові знижувати ставки для сумлінних позичальників, що, своєю чергою, покращить фінансування реального сектору.

Оскільки **державні банки** є найкрупнішими, то дедалі більше зростає актуальність ведення їх діяльності на принципах і стандартах міжнародного управління. Саме на це спрямований Закон про корпоративне управління у державних банках[59], важливою складовою якого є формування у державних банках **професійних наглядових рад**, що як зменшить політизацію, так і посилить контроль банківської діяльності. Нагадаємо, що саме в державних банках накопичені значні обсяги "поганих кредитів", а держава змушена надавати додаткові кошти на т.зв. докапіталізацію.

Водночас, для **досягнення стійкого розвитку фінансового ринку** НБУ втілює **Комплексну програму розвитку фінансового сектору** України до 2020р.[60], завдяки якій, як очікується, вдасться створити дієвий та ефективний фінансовий ринок (у т.ч. лібералізувати фінансові ринки, стимулювати на них конкуренцію), збалансувати його сегменти, розбудувати інфраструктуру, подолати наслідки економічної кризи.

Серед головних напрямів Комплексної програми виокремлюються завдання:

- очищення фінансового сектору від нежиттєздатних і непрозорих установ;
- трансформування регуляторів фінансового сектору;
- впровадження механізмів урегулювання проблемної заборгованості;
- захист прав інвесторів і споживачів;
- гармонізація системи оподаткування інструментів фінансового сектору.

Між тим, це не знімає вже задекларованого завдання трансформації системи управління у фінансовому секторі. Зокрема, йдеться про необхідність **розділення ("спліт") наглядових повноважень** між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) та НБУ, яке **так і не відбулося**, а відтак наглядова і контрольна діяльність за страховими компаніями, кредитними спілками та іншими фінансовими посередниками залишається слабкою, що утримує суттєві ризики для всього фінансового сектору країни.

Зовнішньоторговельний сектор. У зовнішньоторговельній сфері результати для України також залишаються **суперечливими**. *З одного боку*, Україна суттєво **змінила і розширила географію зовнішньої торгівлі**, наростила зовнішньоторговельний обіг з ЄС, азійськими країнами. *З іншого* – у структурі зовнішньої торгівлі переважає номенклатура з низькою доданою вартістю, країна слабко залучена до сучасних ланцюгів формування доданої вартості (*value-added chains*). По суті символічним залишається приплив прямих іноземних інвестицій (ПІІ).

Помітне погіршення показників зовнішньої торгівлі проявилось в осінній період, темпи зростання імпорту помітно перевищували темпи експорту. За 10 місяців 2018р. (останні звітні дані) обсяги експорту товарів становили $38,8 млрд. (зростання відносно того ж періоду 2017р. – 10%), імпорту – $46,7 млрд. (зростання – 17%). Тобто торговельний дефіцит за 10 місяців сягнув майже $8 млрд.[61]

При цьому, як позитив, найбільше в номінальному вимірі **зросли обсяги експорту до країн ЄС** (на $1,8 млрд., або на 16,2%), його частка зросла з 35,2% (за 10 місяців 2017р.) до 37,2%. Іншим важливим географічним напрямком (за зростаючими обсягами торгівлі) є азійські країни. Так, за 10 місяців найбільше в номінальному вимірі зросли обсяги імпорту з країн Азії – $2,2 млрд. (на стільки ж з країн ЄС). При цьому, темпи зростання обсягів імпорту з Азії становили 27,5%, з ЄС – 14,7%. **Питома ж вага країн Азії у загальному імпорті зросла** з 19,9% до 21,9%.

Вірогідно, ми стаємо свідками **поступової переорієнтації імпорту** України з країн ЄС до країн Азії (насамперед, Південно-Східної). Якщо це дійсно так, то слід очікувати і **прискорення інвестування до України саме з азійських країн**. Тобто Україна активніше залучатиметься до азійської (китайської, південно-корейської) орбіти, що вимагає, вірогідно, й вироблення нового бачення зовнішньоторговельної політики.

Азійський вектор може отримати додатковий імпульс, у зв'язку з подальшою зовнішньоекономічною лібералізацією, зокрема в частині **впровадження зон вільної торгівлі** України з Ізраїлем і Туреччиною, активні переговори стосовно яких продовжувалися протягом усього 2018р. При цьому, товарообіг між Україною і двома вказаними країнами послідовно зростає, причому Україна має позитивне сальдо з кожною. Так, за 10 місяців 2018р. позитивне сальдо торгівлі товарами з Ізраїлем складає майже $330 млн., з Туреччиною – $710 млн.[62]

Вплив торговельного дефіциту **на сальдо рахунку поточних операцій платіжного балансу** зможе бути суттєво **пом'якшений**[63]. *По-перше*, позитивною є динаміка торгівлі послугами. За I-III кв. 2018р. обсяг експорту послуг досяг $8,8 млрд. (зростання на 11,6%), імпорт – $4,1 млрд.

[59] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функціонування фінансового сектору України" (від 5 липня 2018р.).

[60] Реформа фінансового сектору. – Сайт НБУ, *https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=32802654*.

[61] Експорт товарів найбільше зріс (порівняно з відповідним періодом 2017р.) за рахунок зростання продовольчих товарів (у т.ч. зерна) – на 15,8%, продукції хімічної промисловості – на 22,5%. У зростанні імпорту головними складовими зростання були енергетичні ресурси (зростання 24,8%) і продукції машинобудування (на 34%). За нашими оцінками, **дефіцит торгівлі товарами** за результатами всього 2018р. **перевищить $10 млрд.**

[62] Україна може розраховувати на розширення експорту до Туреччини, в т.ч. за рахунок витіснення російських поставок у зв'язку з неприйняттям Туреччиною російської агресії і погіршенням турецько-російських відносин.

[63] Оцінка дефіциту рахунку поточних операцій за результатами 2018р. – $4,2-4,5 млрд. Покращення показника можливе за рахунок підвищення експорту аграрної продукції, погіршення – за рахунок зростання споживчого імпорту (наприкінці року). Поряд з цим, слід мати на увазі і погіршення показників у торгівлі послугами, у зв'язку з вірогідним зменшенням обсягів транзиту газу після введення в експлуатацію "Північного потоку-2".

Особливо важливим є те, що за галузевими обсягами експорту послуг України у 2018р. лідерство утримує **ІТ-індустрія**. Так, обсяг експорту ІТ-послуг з України у 2018р. (за попередніми оцінками) зріс на понад 20% і склав $4,5-4,8 млрд. І, зважаючи на встановлену динаміку та інтерес світових компаній до українських фахівців, слід очікувати **розширення інвестування і замовлень**, а з тим обсяг експорту галузі вже у 2019р. перевищить рівень $5,5 млрд.

По-друге, останніми роками обсяг **коштів (переказів)**, які надходять громадянам України з-за кордону, насамперед, від українських "заробітчан", зростає і суттєво **перевищує обсяги припливу ПІІ** ("чистий" обсяг переказів, за результатами 2018р., оцінюються у $6 млрд.). Тобто **головними зовнішніми інвесторами** є і, вірогідно, найближчими роками залишатимуться **українці-"заробітчани"**, які працюють у країнах Європи.

Іноземні інвестиції. Вкрай **негативна ситуація складається з ПІІ** – сьогодні Україна за припливом ПІІ належить до найбідніших у Європі. За січень-жовтень 2018р. (попередні дані) чистий приплив ПІІ оцінено в **$1,7 млрд.** (25% із яких – операції переоформлення боргу в статутний капітал), тобто навіть менше, ніж у 2017р. (за відповідний період – $2,2 млрд.). Відтак, приплив ПІІ за рік складе близько $2 млрд., що є ознакою **зупинки інвесторами планів інвестування в Україну**.

Влада України робила певні кроки, **спрямовані на формування сприятливішого інвестиційного клімату** в країні. Так, навесні 2018р. Верховна Рада ухвалила рішення стосовно інвесторів у цінні папери і портфельних інвестицій[64]. Законом запроваджується в Україні **інститут іноземного фінансового посередника**, номінального утримувача, що дозволить іноземним інвесторам із меншою кількістю бюрократичних процедур та з більшою довірою до глобальних зберігачів інвестувати кошти в українські цінні папери[65]. Водночас, законом передбачається **обов'язкова ідентифікація бенефіціарних власників**, в інтересах яких діятимуть фінансові посередники, з метою недопущення отримання контролю над українськими підприємствами.

Вірогідно, значимість цього Закону **зросте у випадку розвитку українського фондового ринку**.

Певний потенціал для залучення ПІІ пов'язується з початком активної діяльності Фонду підтримки інновацій (з обсягом фінансування понад 300 млн. грн.), що може дозволити вітчизняним підприємствам продемонструвати власну конкурентну спроможність, а з тим – стати привабливішими і для міжнародних інвесторів.

Поки ж, попри декларації влади, інвестиційна привабливість України залишається вкрай низькою, а впроваджувані **інституційні зміни** в частині іноземних інвестицій **навряд чи можна назвати результативними**.

Боргові позиції. Минулий рік виявився "переламним" у борговій проблематиці. Упродовж попередніх років Україна нарощувала борги, насамперед – зовнішні, що частково було вимушеною мірою, зважаючи на кризові процеси. З 2018р. Україна почала і намагатиметься консолідувати державні фінанси з тим, щоб суттєво знизити зовнішньоборгове навантаження країни.

Внутрішній борг, сформований через **облігації внутрішньої державної позики** (ОВДП), упродовж усього 2018р. коливався у вузькому діапазоні 730-750 млрд. грн.[66]

Утім, навіть у цьому випадку виникали певні нераціональності. Так, у лютому-березні різко зріс **інтерес до ОВДП з боку нерезидентів** – майже втричі збільшився обсяг ОВДП в їх портфелі. Однак, усі облігації були короткострокові, а "інтерес" був зумовлений, *з одного боку*, **підвищенням ставок НБУ** (середньозважена ставка НБУ зросла з 16,62% до 18%) і зростанням прибутковості цінних паперів НБУ, *з іншого* – початком (сезонного) **зміцнення гривні**. Що означало **для нерезидентів практично безризикову можливість отримати валютну доходність на рівні гривневої**. Звичайно, отримавши прибутки нерезиденти не збиралися їх капіталізувати, що означало додаткові державні втрати, які й проявились на початку вересня через девальвацію гривні. Звичайно, такі епізоди, які **не мають нічого спільного з дійсним фінансуванням державного дефіциту**, не повинні перерости в негативну практику.

Зовнішній борг. У частині зовнішніх боргів спостерігалися суперечливі тенденції. Хоча валовий борг України поступово зменшувався (з найвищого обсягу $142 млрд. у 2013р. до $114 млрд., за оцінками, на кінець 2018р.), проте різко зріс узагальнений державний борг (борг сектору загальнодержавного управління плюс заборгованість НБУ перед МВФ) – до $43 млрд. (46% ВВП).

Хоча цей показник не виглядає надто критично, проте **структура узагальненого державного боргу** вказує на **високий рівень зовнішньоборгових ризиків**, оскільки саме на найближчі три роки припадають головні виплати. Зокрема, згідно з експертними оцінками[67], у 2019р. Україні буде потрібно $6,5 млрд., 2020р. – $6,9 млрд.[68]

---

[64] Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння залученню іноземних інвестицій" (від 15 травня 2018р.).

[65] До цього іноземні інвестори для придбання українських цінних паперів повинні були відкривати рахунки в локальних депозитаріях, тобто, в українських юридичних осіб, що іноді призводило до непередбачуваних втрат.

[66] Уже стало "традицією" викуп значних обсягів ОВДП наприкінці року для "закриття" фінансування бюджетних потреб. Звичайно, це повторилось і в 2018р. Так, у середині грудня обсяг ОВДП в обігу складав близько 730 млрд. грн. Проте, станом на 29 грудня, – вже 756 млрд. грн. (тобто додаткове розміщення склало близько 26 млрд. грн.). Зрозуміло, отримані кошти спрямуються на фінансування заробітної плати, пенсій, соціальних потреб на початку нового 2019р.

[67] Як Україні розрахуватися з боргами й уникнути дефолту. – Мінфін, 31 серпня 2018р., *https://minfin.com.ua/ua/2018/08/31/34746639*.

[68] Крім того, найближчим часом, вірогідно, буде оголошене остаточне рішення (Апеляційного суду Англії) стосовно "боргу Януковича", за яким Україна повинна буде сплатити Росії ще $3 млрд.

Поряд з цим, хоча Україна й виграла перший великий міжнародний суд, за рішенням якого Росія ("*Газпром*") має сплатити Україні ("Нафтогаз") значні валютні кошти, проте **вірогідність реального отримання таких коштів – вкрай низька**. І найближчими роками не доречно розраховувати на те, що такі кошти дозволять хоча б частково профінансувати зовнішньоборгові сплати України.

Слід також нагадати про **т.зв. компенсаційні (похідні) цінні папери** (*warrant*), утворені внаслідок реструктуризації частини зовнішнього боргу восени 2015р., **виплати** за якими не мають фіксованого характеру, а **прив'язані до показників економічної динаміки**. Однією з особливостей є те, що виплати у наступному році не відбуваються, якщо зростання реального ВВП у поточному році складатиме менше 3%. Оскільки Україна останніми роками демонструє слабку динаміку, то й **вказані виплати не чинитимуть значного додаткового боргового тиску**.

Отримання наприкінці грудня 2018р. понад $2 млрд. "довгих" кредитних ресурсів, як вказано вище, від міжнародних фінансових інститутів, за зрозумілої і раціональної політики[69], значною мірою локалізують зовнішньоборгову проблематику для України у 2019р. На жаль, практика 2018р. демонструє радше розпорошення коштів від євробондів[70] (що робить **очікування стосовно вигідного розміщення євробондів у 2019р. сумнівними**[71]).

Підкреслимо, що для України важливо навіть у нинішніх несприятливих умовах ***продемонструвати спроможність*** *впоратись із складними проблемами. Звичайно, найкращим сценарієм виходу із зовнішньоборгової кризи стало б прискорення* ***реформування структури економіки****, дерегуляція і покращення інвестиційного клімату, продовження діалогу з найбільшими міжнародними кредиторами, насамперед США і МВФ. Це стало б значимим сигналом для міжнародних інвесторів і кредиторів загалом у раціональності і відкритості української економіки, що могло б привнести додаткові ресурси, а з тим –* ***посилити трансформаційні процеси у 2019р****.*

Реформування окремих сфер

Розвиток інфраструктури. Упродовж 2018р. вітчизняний сектор інфраструктури активно реформувався та інтегрувався у європейський інфраструктурний простір. Серед головних здобутків:

- запрацював державний дорожній фонд у складі спеціального фонду Державного бюджету України[72], кошти якого спрямовуються на будівництво, реконструкцію, ремонт та утримання автомобільних доріг загального користування, а також на заходи безпеки дорожнього руху[73];
- відбулася децентралізації дорожнього господарства. 1 січня 2018р. набув чинності Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо реформування системи управління автомобільними дорогами загального користування", яким до сфери повноважень місцевих державних адміністрацій було передано понад 120 тис. км доріг;
- прийнято та затверджено ряд стратегічно важливих документів: (*1*) Національну транспортну стратегію України на період до 2030р.[74]; (*2*) Державну програму підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020р.[75]; (*3*) Державну цільову економічну програму розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022рр.[76];
- Україна долучилася до розбудови стратегічного транспортного коридору Європа – Азія, приєднавшись 14 листопада до Транс'європейської транспортної мережі – *TEN-T*.

Помітними є успіхи в окремих галузях транспортного сектору. Зокрема, автодорожня галузь відзначилася продовженням у 2018р. масштабного ремонту (відремонтовано рекордні 3 800 км доріг, що в 4 рази більше, ніж у 2016р.) та будівництва доріг у більш ніж 10 областях України. Продовжилася реалізація проекту *GO Highway*[77] (транспортний коридор, що поєднує порти Одеси та Миколаєва з портом у Гданську), мета якого укріпити Україну на позиції потужної транзитної держави.

Позитивні тенденції продовжила демонструвати *авіаційна галузь*[78]. Найбільшим досягненням минулого року став прихід найбільшої в Європі за обсягом

[69] На жаль, є підстави стверджувати, що вживані у 2018р. заходи **іноді мали сумнівну раціональність**. Так, 23 серпня 2018р. Міністерство фінансів здійснило т.зв. **приватне розміщення короткострокових облігацій** зовнішніх державних позик із терміном погашення у лютому 2019р. на $725 млн. Вказувалося, що "облігації були розміщені серед провідних міжнародних інвесторів, які надали фінансову підтримку Україні, в умовах нестабільності міжнародного ринку капіталу для країн, що розвиваються".

Зважаючи, що ставка вказаного розміщення складала 9,15%, слід констатувати, що **Україна здійснила надзвичайно дороге запозичення**, хоча про зрозумілі потреби (крім, як відзнака "провідних міжнародних інвесторів") у таких короткострокових коштах не повідомлялося.

Особливістю зовнішнього розміщення саме в серпні є те, що валютні облігації на внутрішньому ринку (обсягом близько $250 млн.) мали помітно меншу прибутковість – 5,95% (тобто суттєво меншу, ніж зовнішні).

[70] У ІІ півріччі 2018р. Уряд зумів отримати $2 млрд. від попереднього розміщення єврооблігацій. Однак, уже в листопаді були достроково погашені короткострокові (6 міс.) облігації обсягом $725 млн., залучені (без особливих раціональних потреб), як вказувалось, у серпні цього ж року.

[71] Зокрема, розміщені у 2018р. євробонди були надто дорогими. Так, п'ятирічні облігації мали доходність 8,99%, а 10-річні – 9,75%. Це вже прецедентний рівень вартості запозичень для України.

[72] Фонд започатковано законами України "Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо удосконалення механізму фінансового забезпечення дорожньої галузі" та "Про внесення змін до Закону України "Про джерела фінансування дорожнього господарства України" від 17 листопада 2016р.

[73] На дороги державного значення спрямовується 60% коштів фонду, на місцеві – 35%, на заходи з безпеки руху – 5%. За результатами 11 місяців 2018р., на ремонт автомобільних доріг і державного, і місцевого значення витрачено майже 28 млрд. грн. Джерело: Звіт про використання коштів державного дорожнього фонду. – Державна казначейська служба України, *https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-listopad-2018-roku?page=2*.

[74] Розпорядження КМУ "Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року" №430 від 30 травня 2018р. Документом визначаються пріоритети реалізації державної політики в галузі транспорту, спрямовані на інтеграцію національної транспортної мережі до міжнародної, задоволення потреб населення у перевезеннях та покращення умов ведення бізнесу. В авіаційній галузі за мету поставлено розширити географію польотів, модернізувати 16 аеропортів та збільшити кількість *low cost* перевізників. В автодорожній – побудувати 10 автобанів за принципом концесійних доріг. У залізничній – налагодити спільне виробництво рухомого складу АТ "Укрзалізниці" з ПАТ "Крюківським вагонобудівним заводом" та міжнародними компаніями *General Electric*, *Bombardier*, *Greenbrier*. У морській – запровадити в усіх українських портах морське "єдине вікно".

[75] Постанова КМУ "Про затвердження Державної програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2020 року" №435 від 25 квітня 2018р. Мета – знизити ступінь тяжкості наслідків ДТП для учасників дорожнього руху та рівень смертності на 30% до 2020р.

[76] Постанова КМУ "Про затвердження Державної цільової економічної програми розвитку автомобільних доріг загального користування державного значення на 2018-2022 роки" №382 від 21 березня 2018р. Мета – будівництво, реконструкція, ремонт та забезпечення гарантійного строку експлуатації 11 796 км автодоріг, їх інтеграція до європейської транспортної системи, а також підвищення економічності, швидкості перевезень та безпеки руху.

[77] Протягом року здійснювався ремонт доріг у Вінницькій, Черкаській, Львівській, Тернопільській та Хмельницькій областях.

[78] Пасажиропотік аеропортів України перевищив 20 млн. пасажирів, що на 25% більше показників 2017р. Обсяги авіаперевезень вантажів та пошти досягли 100 тис. т (на 21% більше, порівняно з 2017р.) Частка *low cost* перевезень у міжнародному сполученні збільшилася до 30%. Докладно див.: 2018 рік у цифрах. – Міністерство інфраструктури України, *https://mtu.gov.ua/news/30587.html*.

перевезених пасажирів *low cost* авіакомпанії *Ryanair*. Прихід бюджетних авіакомпаній в Україну важливий, оскільки **створює прозорі умови роботи на ринку авіаційних перевезень та посилює конкуренцію перевізників,** забезпечує зростання пасажиропотоку та сприяє створенню нових робочих місць. Серед інших авіакомпаній, що зайшли на ринок України – бельгійська *Brussels Airlines* та грузинська *MyWay*.

Залізнична галузь відзначилася введенням в експлуатацію 24 травня 2018р. модернізованого Бескидського залізничного тунелю[79], який входить до складу V Пан'європейського транспортного коридору (Італія - Словенія - Угорщина - Словаччина - Україна). Також розширилася географія маршрутів залізницею до країн ЄС[80], а пасажиропотік до Європи вперше перевищив пасажиропотік у східному напрямку.

У *галузі морського* транспорту у 2018р. було розроблено та запроваджено систему електронного управління *E-Port*, мета якої – повна автоматизація виробничих процесів у портах[81].

Управління державною власністю і приватизація. Реформа державних підприємств здійснюється за двома напрямами: реформа корпоративного управління стратегічних державних підприємств, які мають залишатися у власності держави, та приватизація решти. У 2018р. результати реформи були вкрай суперечливими і характеризувалися як певними здобутками, так і втраченими можливостями.

Упродовж 2018р. активно проводилася робота з формування незалежних наглядових рад держпідприємств, про що йшлося вище. Серед завдань на 2019р. – подальше посилення прозорості у сфері управління державною власністю, що має на меті формування наглядових рад, у т.ч. у державних банках – "Ощадбанку" та Укрексімбанку.

За результатами I півріччя 2018р. за рівнем отриманого прибутку діяльність держкомпаній навряд чи можна назвати ефективною. Зокрема, Топ-100 держкомпаній отримали прибуток на 42% менший, порівняно з аналогічним періодом 2017р.[82] Разом з тим, за сплатою податків до Зведеного бюджету держпідприємства посідають вагоме місце: їх частка у Топ-100 великих платників податків за дев'ять місяців 2018р. склала 26%[83].

Протягом не одного року вкрай гостро стоїть питання проведення приватизації, що має на меті не просто залучення коштів, а здійснення цього процесу у прозорий та конкурентний спосіб. Проте, результати минулого року, як і попередніх, не стали новиною: згідно з даними Державної казначейської служби, за 11 місяців від приватизації державного майна до державного бюджету надійшло лише 175 млн. грн., що менше 1% початкового плану у 21,3 млрд. грн. Унаслідок надзвичайно низької кількості надходжень від приватизації у грудні (як до речі і у 2017р.) Урядом було прийнято рішення про їх заміщення додатковим обсягом внутрішніх запозичень[84].

Зазначимо, що 7 березня 2018р. набув чинності Закон України "Про приватизацію державного і комунального майна", який дозволяє залучати професійних інвестиційних радників, які готують об'єкти до продажу. З поміж 23 об'єктів "великої" приватизації, затверджених Урядом, 10 отримали радників, що мають міжнародне визнання: *White&Case*, *Baker McKenzie*, *E&Y*, *KPMG*, *BDO*. Але через непогодження з результатами добору, одні радники почали подавати позови на інших, і приватизація ряду об'єктів залишилася заблокованою[85], що стало головною причиною надто низьких обсягів надходжень від приватизації.

Щодо "малої" приватизації, яка стартувала наприкінці липня 2018р., то завдяки новому закону держава змогла продати сотні малих активів через електронну систему *ProZorro*.Продажі. Відповідно до затвердженого КМУ порядку проведення електронних аукціонів[86], державна власність почала реалізовуватися у простий спосіб за єдиною процедурою. Загалом кількість проданих об'єктів через електронний майданчик склала 482 з 660 затверджених ФДМУ на 2018р.[87]

Як і минулого року, чималі фінансові впливання до державного бюджету – майже 1,5 млрд. грн. – відбулися завдяки здачі державного майна в оренду.

---

[79] Новий двоколійний тунель здатний пропускати до 100 пар потягів/добу (проти 47, як було раніше), що дає змогу збільшити вантажо- та пасажиропотік. Інфраструктурний проект було реалізовано за підтримки міжнародних партнерів – ЄБРР та ЄІБ.

[80] 28 вересня 2018р. з Києва стартував потяг "чотирьох столиць", який прямує з Києва до Риги через Мінськ та Вільнюс.

[81] Тестовим майданчиком для системи був обраний порт "Ольвія", де за першими результатами на 34,4% прискорилося оформлення вантажів.

Головна причина – скорочення прибутку НАК "Нафтогаз України" у зв'язку зі збільшенням збитку ПАТ "Укртрансгаз" до більш ніж 18 млрд. грн. через скорочення залишкового строку експлуатації активів, залучених у діяльність з транзиту природного газу. Докладно див.: Топ-100 держкомпаній у першому півріччі 2018 року отримали прибуток в 21,5 млрд грн. – МЕРТ, *http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=7e022dfb-0b4f-4e61-a7f7-ab4990c10bc6&title=Top100-DerzhkompaniiUPershomuPivrichchi2018-RokuOtrimaliPributokV21-5-MlrdGrn*.

[83] *Джерело*: Як дивитися – повний чи порожній? – Рейтинг. Бізнес в офіційних цифрах, *https://rating.zone/iak-dyvytysia-povnyj-chy-porozhnij*.

[84] 6 грудня Верховна Рада внесла зміни до Бюджету-2018, прийнявши Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік", яким було зменшено план приватизації до 18,8 млрд. грн. Згодом, Розпорядженням КМУ "Про збільшення у 2018 році обсягу джерел фінансування державного бюджету у зв'язку із зменшенням його за іншими джерелами фінансування" №1006 від 18 грудня Уряд змінив джерела фінансування загального фонду державного бюджету і замість 18,8 млрд. грн. планувалося отримати від приватизації 355 млн. грн., а різницю передбачалося перекрити продажем державних облігацій. Планові показники державних запозичень до загального фонду бюджету були збільшені до 289 млрд. грн., фактично державні запозичення надійшли на суму 277 млрд. грн. Докладно див.: Коментар до закриття бюджетного року 2018. – Міністерство фінансів України, *https://www.minfin.gov.ua/news/view/komentar-do-zakryttia--biudzhetnoho-roku-?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini*.

[85] Зокрема, заблокованою ухвалою Окружного адміністративного суду Києва залишається приватизація ПАТ "Одеський припортовий завод", ПрАТ "Індар", ПАТ "Об'єднана гірничо-хімічна компанія", ДП "Завод Електроважмаш", ДП "Вугільна компанія "Краснолиманська".

[86] Постанова КМУ "Про затвердження порядку проведення електронних аукціонів для продажу об'єктів малої приватизації та визначення додаткових умов продажу" №432 від 10 травня 2018р.

[87] Докладно див.: ДП "ПРОЗОРРО.ПРОДАЖІ" підбило підсумки за 2018 рік. – Урядовий портал, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dp-prozorroprodazhi-pidbilo-pidsumki-za-2018-rik*.

Реформа аграрного сектору. АПК продовжує відігравати важливу роль у формуванні ВВП (10% за результатами 2017р.) та має неабиякі перспективи розширення своєї присутності на міжнародних ринках. Україна вже зарекомендувала себе як надійний партнер, про що свідчить регіональна структура аграрного експорту: за 11 місяців 2018р. до країн Азії було експортовано продукції на $7,3 млрд., країн ЄС – $5,6 млрд., країн Африки – $2,2 млрд. А зовнішньоторговельний баланс аграрної продукції за відповідний період досяг $21,9 млрд. (23,1% зовнішньоторговельного балансу країни)[88].

У 2018р. Україна продовжила нарощувати експорт аграрної продукції до країн ЄС у рамках ПВЗВТ. Про це свідчить повне вибрання тарифних квот на імпорт низки вітчизняних аграрних товарів, що адмініструються за принципом "перший прийшов – перший отримав" та системою імпортних ліцензій[89]. Одночасно, українські компанії продовжили постачати продукцію і понад тарифну квоту, зокрема, фактичні обсяги експорту до ЄС меду, круп та борошна, оброблених томатів перевищили розмір безмитної тарифної квоти в кілька разів. Однак, через стандарти та вимоги до процесу виробництва ряд тарифних квот досі залишаються невикористаними, як, наприклад, у випадку баранини чи яловичини.

2018р. для сектору АПК відзначився:

- початком процесу земельної децентралізації. Зокрема, з 1 лютого 2018р. Розпорядженням КМУ "Питання передачі земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності у комунальну власність об'єднаних територіальних громад" (№60 від 31 січня 2018р.) Держгеокадастр розпочав передачу земельних ділянок сільськогосподарського призначення державної власності в комунальну власність об'єднаних територіальних громад (ОТГ)[90]. Загалом у 2018р. у власність ОТГ було передано понад 1,5 млн. га сільгоспземель;
- проведенням вперше з 1995р. загальнонаціональної оцінки земель сільськогосподарського призначення (крім земель у межах населених пунктів) на площі у понад 35 млн. га[91];
- прийняттям ряду законів[92], якими визначаються вимоги до органічного виробництва[93], проведення фітосанітарних процедур та **підтримки діяльності малих фермерських господарств**;
- запуском реалізації прав оренди на земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної форми власності через електронну систему *ProZorro*.Продажі[94].

Водночас, нинішня модель функціонування аграрного сектору залишається неефективною через продовження мораторію на ринковий обіг земель сільськогосподарського призначення та неефективність надання державної підтримки аграріям. Завершення земельної реформи в Україні, а саме скасування мораторію на продаж землі (впроваджений з 2001р.) потребує ухвалення закону про обіг земель сільськогосподарського призначення, а також формування спеціальної законодавчої бази.

У 2018р. досягти поступу з цього питання так і не вдалося[95], а навіть навпаки його вирішення відтерміновується ще щонайменше на один рік. 20 грудня 2018р. було прийнято Закон України "Про внесення змін до розділу X "Перехідні положення" Земельного кодексу України щодо продовження заборони відчуження сільськогосподарських земель", яким було подовжено мораторій до 2020р. Одночасно, Законом доручається КМУ до 1 березня 2019р. розробити та винести на розгляд Парламенту проект закону про обіг земель сільськогосподарського призначення. Здійснення саме цього кроку стане вагомим чинником на шляху до завершення земельної реформи, що сприятиме в подальшому реалізації агарного потенціалу країни.

Стосовно надання аграріям держпідтримки, то за підсумками 2018р. застосування нового механізму дотацій сільгоспвиробників, який замінив спецрежим ПДВ, мало наслідком отримання середніми та малими виробниками низької частки бюджетних дотацій. Лише два підприємства агроконцерну ПАТ "Миронівській хлібопродукт" – ТОВ "Вінницька птахофабрика" ПрАТ "Зернопродукт МХП" – отримали майже 1 млрд. грн., або 16% фінансової підтримки, передбаченої держбюджетом на 2018р.[96] Держпідтримка має бути доступною та охоплювати всіх аграріїв з наданням переваги розвитку малих форм господарювання, які здійснюють суттєвий внесок у

[88] За 11 місяців 2018 року український аграрний експорт перевищив $17 млрд. – Міністерство аграрної політики та продовольства України, *http://minagro.gov.ua/node/26716*.

[89] Станом на 4 грудня 2018р., повністю вибрані квоти на український мед, солод та пшеничну клейковину, крохмаль, оброблені томати, виноградні та яблучні соки, пшеницю, кукурудзу, ячмінну крупу та борошно, вершкове масло та пасти, а також на м'ясо птиці, пшениця, кукурудза та молочні пасти. Крім цього, на 97,7% використано квоти на український часник та на 99,4% – продукти переробки солоду та крохмалю. Докладно див.: Тарифні квоти ЄС на мед та оброблені томати вибрані Україною в повному обсязі. – Міністерство аграрної політики та продовольства України, *http://minagro.gov.ua/uk/node/26620*.

[90] Запланована на 2018р. передача сільгоспземель у комунальну власність ОТГ була завершена 22 грудня. У 2019р. процес земельної децентралізації продовжиться для ОТГ, які об'єдналися після 1 лютого 2018р.

[91] Постанова КМУ "Про проведення загальнонаціональної (всеукраїнської) нормативної грошової оцінки земель сільськогосподарського призначення та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України" №105 від 7 лютого 2018р.

[92] Закони України "Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції", "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання створення та діяльності сімейних фермерських господарств", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання проведення деяких фітосанітарних процедур".

[93] 19 грудня 2018р. розпочато реєстрацію першого продукту із захищеним географічним зазначенням походження "Гуцульська овеча бриндзя".

[94] Постанова КМУ "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017р. №688" №492 від 20 червня 2018р.

[95] Зазначимо, що реформа отримала певний спротив населення, оскільки існують побоювання, що після впровадження вільного продажу землі, остання може опинитися в руках більш заможних фермерів, що загрожуватиме малому та середньому бізнесу залишитися поза грою. Згідно з даними соціологічного опитування КМІС, Центру Разумкова та Соціологічної групи "Рейтинг", проведеного 19 жовтня - 2 листопада 2018р., більшість (72%) громадян України виступають проти продажу земель сільськогосподарського призначення і лише 13% підтримують лібералізацію ринку землі.

[96] *Джерело*: E-data – єдиний веб-портал використання публічних коштів, *https://spending.gov.ua/spa/transactions/search*.

валове виробництво сільгосппродукції. Порівняно з 2018р., у 2019р. на підтримку аграріїв у держбюджеті закладена менша сума – 5,9 млрд. грн., при цьому запроваджено ряд новацій[97], що можуть дати нові стимули розвитку галузі.

Охорона довкілля і сталий розвиток

Упродовж 2018р. в Україні здійснені окремі важливі кроки в напрямі переходу на модель сталого економічного розвитку. Цьому зокрема сприяли:

- прийняття 20 березня 2018р. Закону "Про стратегічну екологічну оцінку" (набув чинності в жовтні 2018р.), а 10 липня 2018р. Закону "Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції" (набуває чинності в серпні 2019р.);
- утворення Урядом Ради з питань торгівлі та сталого розвитку[98] та Координаційної ради з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030р.[99];
- ухвалення Урядом *Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища*[100], а також *Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи "Відкрите довкілля"*[101];
- затвердження Урядом *Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку*[102].

Водночас, не можна не відзначити в негативному аспекті провал у Верховній Раді 20 листопада 2018р. проекту Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації положень деяких міжнародних угод та директив ЄС у сфері охорони тваринного та рослинного світу. Таке ставлення українських депутатів до цього важливого питання не може вважатися припустимим у контексті заявлених цілей інтеграції України до ЄС, а отже й до політики сталого розвитку Євросоюзу.

Важливу роль у переході до моделі сталого розвитку відіграє пошук необхідних для цього фінансових джерел. У цьому контексті можна, зокрема, відзначити ратифікацію у червні 2018р. Верховною Радою Фінансової угоди між Україною та Північною екологічною фінансовою корпорацією від 19 грудня 2017р. в рамках проекту "Вища освіта України", що надає можливості істотного підвищення енергоефективності будівель у системі вищої освіти.

Загалом можна відзначити деяке, хоча й не дуже виразне просування України в напрямі реалізації цілей Паризької угоди щодо запобігання зміні клімату. Про це, зокрема, свідчать дані останнього рейтингу країн у галузі політики протидії зміні клімату (*Climate Change Performance Index 2019*), опублікованого під час проведення в Польщі у грудні 2018р. засідання Конференції ООН з питань зміни клімату (*COP24-Katowice 2018, UN Climate Change Conference*). Згідно з цим рейтингом, який складається авторитетними німецькими організаціями *Germanwatch, New Climate Institute* та *Climate Action Network International*, Україна поліпшила свої позиції і посіла 18-е місце серед 57 країн, для яких складений цей індекс, причому посіла найвищу сходинку серед групи країн з середнім рівнем результативності кліматичної політики.

Водночас, слід відзначити, що як і раніше, досягнуті Україною зниження показників шкідливих для клімату викидів вуглецю є більшою мірою наслідком масштабного процесу деіндустріалізації та затяжних кризових процесів в економіці, аніж реального прискорення на шляху впровадження новітніх технологій "зеленої" енергетики, які вимірюються такими показниками, як частка відновлюваних джерел енергії в її споживанні. Водночас, результати політики протидії зміні клімату, як і раніше, оцінюються експертами невисоко (40-е місце серед 57 країн), передусім в аспекті внутрішньої кліматичної політики (показник "дуже низько"). Загалом міжнародні експерти відзначають *відсутність амбіцій у національній кліматичній політиці України. Її внесок у реалізацію поставлених глобальних цілей у цій сфері дуже обмежений*.

Таким чином, і у сфері політики сталого розвитку поки що переважають процеси руйнування старого над процесами позитивного творення нового. І це не дозволяє характеризувати в цілому позитивно реально досягнуті результати. Як і раніше, *перехід до моделі сталого розвитку знаходиться у початковій фазі – з невизначеними перспективами досягнення реальних проривів у цій сфері*. Це є наслідком не тільки браку коштів та низького рівня інвестицій в новітні технології, але й насамперед збереження домінування архаїчної політичної та ділової культури, за якої відповідні пріоритети розвитку постають не як внутрішньо вбудовані в національну культуру імперативи довгострокового розвитку, а скоріше як певні зовнішньо нав'язані обов'язки, які необхідно виконувати, щоб не втратити підтримку, в т.ч. фінансову, з боку провідних країн та міжнародних організацій – донорів української економіки.

[97] Усунута норма, яка зобов'язує 20% держпідтримки АПК спрямовувати на компенсацію вартості закупівлі у вітчизняних виробників сільськогосподарської техніки та обладнання, розширена підтримка тваринництва на сферу виробництва аквакульутри, виділена підтримка на розвиток лісової галузі, а саме охорону та відтворення лісів та ін.

[98] Постанова КМУ "Про утворення Ради з питань торгівлі та сталого розвитку" №478 від 13 червня 2018р.

[99] Постанова КМУ "Про утворення Координаційної ради з питань реалізації Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року" №313 від 25 квітня 2018р.

[100] Постанова КМУ "Питання реалізації Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища" №102 від 21 лютого 2018р.

[101] Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції створення загальнодержавної автоматизованої системи "Відкрите довкілля"" №825 від 7 листопада 2018р.

[102] Розпорядження КМУ "Про затвердження Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку" №530 від 26 липня 2018р.

ІНДЕКС ЕКОНОМІЧНОЇ СПРОМОЖНОСТІ НАСЕЛЕННЯ У 2018р.

Запроваджений Центром Разумкова **Індекс економічної спроможності населення** для випадку України (***Індекс***) характеризує не лише традиційно розглядувану купівельну спроможність населення, але й економічну стійкість – здатність "усередненого" домогосподарства (сукупності більшості домогосподарств чи суспільства в цілому) до життєдіяльності за умови втрати джерел поточного доходу впродовж певного періоду часу.

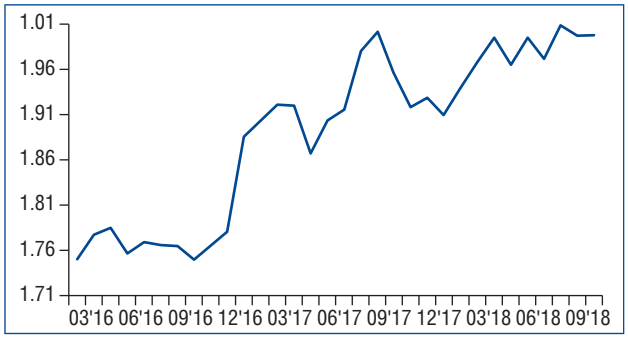
У ***Індексі*** інтегруються різні аспекти поточної купівельної спроможності, доступу до грошових ресурсів, а також фінансової стійкості громадян (насамперед, у частині їх заощаджень) і може слугувати оцінкою стану та тенденцій соціально-економічного середовища України загалом. Саме економічна стійкість є однією з найважливіших умов відчуття життєвої захищеності, упевненості в завтрашньому дні – отже, можливостей побудови довгострокових життєвих стратегій, в т.ч. стратегій економічної поведінки, загалом умовою позитивного соціального самопочуття (психологічного благополуччя).

У частині **впливу на економічну спроможність** виокремлюються: середня номінальна заробітна плата (також 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**: ставки комерційних банків (впливають на визначення банками відсоткових ставок за вкладами 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 кінець 2013р. За нашими спостереженнями, в той період соціально-економічні показники тривалий час характеризувалися достатньою стійкістю і перебували під відносно незначним впливом зовнішніх конкурентних факторів.

Соціально-економічна ситуація в Україні, яка відбивається у значеннях ***Індексу*** упродовж 2016-2018рр., має наступну динаміку.

Узагальнений Індекс економічної спроможності населення



Наведена діаграма **підтверджує поступове покращення соціально-економічного стану впродовж трьох останніх років** (з осені 2016р. до кінця 2018р.). Причому, спостерігається **помітне підвищення значення *Індексу* упродовж 2017р**. і певна стабілізація на рівні базового періоду упродовж 2018р. Серед складових такого покращення (на основі аналізу підрядних індексів) слід вказати:

- посилення макроекономічних стабілізаційних процесів, у т.ч. уникнення значної девальвації гривні, а також недопущення розгортання інфляційного шоку. Вагомим наслідком стало помітне зростання середньої номінальної і реальної заробітної плати;
- 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);
- 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 (внаслідок кількаразового зростання житлово-комунальних тарифів із слабкими компенсаційними заходами для населення). Особливе ж занепокоєння викликає продовження зниження чисельності наявного населення та погіршення його структури в Україні.

Стосовно прогнозу ***Індексу*** у 2019р., то його динаміка знаходитиметься під впливом низки суперечливих факторів. Так, *з одного боку*, заробітні плати зростатимуть прискореними темпами (що, втім, не спричинить значне інфляційне прискорення), збільшаться обсяги приватних переказів з-за кордону, інфляційні та девальваційні очікування не матимуть шокового характеру. *З іншого* – значними залишатимуться заборгованості та рівень розрахунків у житлово-комунальній сфері, як і попередніми роками, низьким буде доступ домогосподарств до кредитних ресурсів. Загалом, упродовж 2019р. спостерігатиметься коливання значення ***Індексу*** із незначним зростаючим трендом, тобто рівень економічної спроможності населення покращуватиметься, а безпосередньо значення ***Індексу*** суттєво залежатиме від того, на скільки новообраним Президентом зможуть бути запропоновані та започатковані позитивні структурні зрушення.

ЕНЕРГЕТИКА

Для української енергетики 2018р. став роком якісних перетворень та підготовчої роботи до масштабного прориву в євроінтеграційних процесах.

Перш за все, слід відзначити початок роботи нового складу національного регулятора ринків енергетики та комунальних послуг – НКРЕКП, який вперше було обрано на конкурсній основі. Йому належить завершити формування вторинного законодавства для запровадження повноцінного ринку електричної енергії з 1 липня 2019р.

Верховна Рада прийняла низку важливих законів, спрямованих зокрема на збільшення обсягів вітчизняного газовидобутку[1]. Створено сприятливі умови для інвесторів за рахунок запровадження стимулюючої системи оподаткування, спрощення дозвільної процедури та впровадження електронних аукціонів з продажу нафтогазових ліцензій.

Україна в особі державної компанії НАК "Нафтогаз України" отримала позитивний результат у Стокгольмському арбітражі щодо несправедливості застосування принципу "бери або плати" в тому вигляді, як того вимагало ПАТ "*Газпром*". Загальний фінансовий підсумок судової справи склав $2,1 млрд. на користь української сторони.

Важливим перетворенням у галузі стало вдосконалення системи управління державними стратегічними підприємствами шляхом створення незалежних наглядових рад НЕК "Укренерго", ПАТ "Магістральні газопроводи України", а також якісне оновлення відповідного органу в НАК "Нафтогаз України".

Якщо оцінювати результати роботи ПЕК у 2018р. в цілому, то слід констатувати, що попри 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

Ядерна енергетика у 2018р. залишалася найбільшим виробником електроенергії в Україні. Від початку російської збройної агресії на Донбасі та після втрати частини вугільних родовищ й ТЕС, частка атомної генерації в національному енергобалансі склала 59%. Продовжувалася робота з диверсифікації постачання ядерного палива та переводу енергоблоків з російського палива ("*ТВЭЛ*") на паливо міжнародної компанії *Westinghouse*.

Однак, в умовах високих генеруючих навантажень, переходу на альтернативне російському паливо, необхідності інвестицій для продовження термінів експлуатації ядерних блоків і програм із безпеки, НАЕК "Енергоатом" потерпає від дефіциту коштів через встановлений НКРЕКП занижений тариф на продаж виробленої енергії. Цей чинник стане одним з головних викликів для енергетичної безпеки України у 2019р.

Україна в 2018р. продовжила необхідні заходи для інтеграції об'єднаної енергосистеми в європейську мережу, зокрема було підписано експлуатаційну угоду про створення блоку регулювання у складі енергосистем України та Республіки Молдова. Цей документ регламентує та забезпечує паралельну роботу енергосистем України й Молдови, що в майбутньому забезпечить синхронну роботу з енергосистемою континентальної Європи *ENTSO-E*. Для регулювання частоти та потужності в межах енергосистем України та Республіки Молдова в Угоді затверджено всі необхідні технологічні умови відповідно до європейських правил і стандартів.

Підвищення гнучкості інфраструктури – головна передумова створення ефективних ринків. Сигналом готовності до впровадження ринку електричної енергії також стало здійснення НЕК "Укренерго" тестових операцій з купівлі-продажу ресурсу на балансуючому ринку та ринку допоміжних послуг.

На вітчизняному газовому ринку у 2018р. багато необхідних змін не відбулось. Залишаються невирішеними питання створення незалежного оператора газотранспортної системи, запровадження добового балансування та реальної монетизації субсидій. Все це створює загрози укладання вигідного для України транзитного договору після 2019р. На сьогодні такий виклик є очевидним, адже спостерігається зменшення обсягів транспортування природного газу територією України для європейських споживачів – з 93,5 млрд. м³ у 2017р. до 86,5 млрд. м³ в 2018р., або на 7,5%.

Українським споживачам усіх категорій протранспортовано магістральними газопроводами 28,5 млрд. м³ газу, що лише на 0,4% більше, ніж у 2017р. Цей показник не враховує обсягів газу для виробничо-технологічних витрат облгазів, видобувних підприємств та оператора газотранспортної системи.

У 2018р. найбільша державна газовидобувна компанія АТ "Укргазвидобування", яка належить до корпоративної структури НАК "Нафтогаз України", досягла найбільшого за 25 років обсягу видобутку природного газу – 15,5 млрд. м³, що на 2% більше за показники попереднього року. Проте, відставання від планових показників складає 0,7 млрд. м³, що створює ризики своєчасного виконання урядової програми з нарощування до 2020р. газовидобутку АТ "Укргазвидобування" до 20 млрд. м³.

[1] Закон "Про внесення змін у деякі законодавчі акти України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі". Закон покликаний спростити бюрократичні процедури для отримання права користування земельними ділянками для підприємств нафтогазового комплексу, а також усунути негативні економічні наслідки, обумовлені недосконалістю порядку надання земельних ділянок для будівництва об'єктів трубопровідного транспорту, нафтових і газових свердловин.

Україна завершила 2018р. із запасами газу в підземних сховищах на рівні 14 млрд. м³, що на 5% менше за показники попереднього року. Це достатньо для забезпечення стабільного транзиту, але створює загрози для успішного завершення опалювального сезону. Така ситуація спричинена наднизьким рівнем імпорту природного газу з Європи, який, станом на кінець 2018р., порівняно з попереднім роком, зменшився утричі – до 6 млн. м³ на добу.

У 2018р. були підготовлені всі необхідні нормативно-правові акти для повномасштабного запуску ринку електричної енергії, зокрема були затверджені Кодекс системи передачі та Кодекс системи розподілу[2]. Також було введено в дію методику формування плати за приєднання до операторів системи передачі та розподілу[3]; методику розрахунку державної регульованої ціни на електричну енергію для виробників, що здійснюють комбіноване виробництво електричної та теплової енергії на ТЕЦ[4]; методику розрахунку тарифів на послуги постачальника "останньої надії", постачальника універсальних послуг, операторів системи передачі та розподілу і послуги диспетчерського управління[5]. Окремо затверджено типовий договір про надання послуги з підвищення ефективності ТЕЦ[6]; порядок розроблення та подання планів розвитку операторів системи передачі та системи розподілу; порядок погодження та будівництва прямої лінії; порядок повернення коштів, залучених як плата за створення лінійної частини приєднання. Був розширений масштаб контролю за якістю електропостачання, зокрема НКРЕКП прийнято кілька постанов[7], які створюють стимули для підвищення рівня якості послуг для побутових і дрібних непобутових споживачів: запроваджені мінімальні вимоги до якості обслуговування споживачів електричної енергії колл-центрами; розпочато моніторинг показників якості електроенергії; забезпечена підзвітність оператора системи передачі, а також розподільчих тапостачальних компаній в частині якості електричної енергії. Також НКРЕКП були затверджені[8] ставки плати за стандартне приєднання на 2019р., ставки плати за нестандартне приєднання потужності та ставки плати за лінійну частину приєднання на 2019р., що забезпечить рівноправний доступ до електричних мереж та посилить позиції України в рейтингу сприятливості ділового середовища Світового банку *Doing Business*.

Щодо відновлювальної енергетики, то в цілому 2018р. можна вважати роком якісних перетворень, адже встановлена потужність об'єктів відновлювальної енергетики України була збільшена до 2200 МВт, що у 1,5 разу більше за показник 2017р. Загалом на встановлення 813 МВт нових потужностей, що генерують електроенергію з відновлюваних джерел, було залучено €730 млн. Водночас, Верховна Рада розпочала активну роботу над запровадженням нової моделі підтримки відновлювальної енергетики – в першому читанні прийнято законопроект, що має на меті запровадити конкурентну систему підтримки зеленої енергетики[9].

Важливим досягненням у 2018р. стало послідовне впровадження "Енергетичної стратегії України до 2035 року" (ЕСУ-2035), зокрема, це стосується затвердження Урядом "Плану заходів (Дорожньої карти) реалізації першого етапу ЕСУ-2035" з переліком нормативно-правових актів та точними термінами їх розробки та затвердження[10]. Прикладом стратегічної послідовності в галузі є вибір потенційних майданчиків для електричних мереж з метою реалізації пілотних проектів з впровадження *Smart Grid* технологій в електричних мережах 0,4-110 кВ.

У 2018р. загострилася проблема заборгованості за спожиті енергетичні ресурси, сумарно її обсяг складає 57 млрд. грн., що є стримуючим фактором для подальшого розвитку ринків електроенергії та природного газу.

Наразі реформи в енергетичному секторі залишаються мало зрозумілими для більшості громадян, насамперед, через його закритість. Тому важливим викликом для української енергетики є збільшення рівня її прозорості – особливо, на рівні побутових споживачів.

---

[2] Постанови НКРЕКП від 14 березня 2018р. "Про затвердження Кодексу системи передачі" №309, "Про затвердження Кодексу системи розподілу" №310.

[3] Постанова НКРЕКП "Про затвердження Методики (порядку) формування плати за приєднання до системи передачі та системи розподілу" №1965 від 18 грудня 2018р.

[4] Постанова НКРЕКП "Про затвердження Методики розрахунку державної регульованої ціни на електричну енергію для виробників, що здійснюють комбіноване виробництво електричної та теплової енергії на теплоелектроцентралях" №2113 від 28 грудня 2018р.

[5] Постанова НКРЕКП "Про затвердження Методики розрахунку тарифу на послуги постачальника універсальних послуг" №1176 від 05 жовтня 2018р.

[6] Постанова НКРЕКП "Про затвердження Типового договору про надання послуги з підвищення ефективності комбінованого виробництва електричної та теплової енергії" №2114 від 28 грудня 2018р.

[7] Постанови НКРЕКП від 12 червня 2018р. "Про затвердження мінімальних вимог до якості обслуговування споживачів електричної енергії колцентрами" №373, "Про затвердження форм звітності щодо якості електропостачання" №374, "Про затвердження Порядку забезпечення стандартів якості електропостачання та надання компенсацій споживачам за їх недоотримання" №375.

[8] Постанови НКРЕКП від 28 грудня "Про затвердження ставок плати за стандартне приєднання на 2019 рік" №2068, "Про затвердження ставок плати за нестандартне приєднання потужності та ставок плати за лінійну частину приєднання на 2019 рік" №2069.

[9] Верховною Радою України 20 грудня 2019р. в першому читанні прийнято законопроект №8449, що запроваджує конкурентну систему підтримки відновлювальних джерел в Україні. Закладена модель має знизити вартість "зеленої" електроенергії за рахунок посилення конкуренції та прозорого порядку проведення аукціонів.

[10] Розпорядження КМУ "Про затвердження плану заходів з реалізації етапу "Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)" Енергетичної стратегії України на період до 2035 року "Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність" №497 від 6 червня 2018р.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

Усвідомлюючи складність соціально-економічної ситуації в країні, головним пріоритетом на 2018р. Урядом було визначено не пасивне пристосування соціальної сфери до обмежених фінансово-матеріальних ресурсів країни, а визначення основних пріоритетів[1] та активне впровадження реформ, які дають змогу втілювати в життя принципи соціальної справедливості й забезпечити постійне підвищення добробуту населення.

Сприяння продуктивній зайнятості, реформа ринку праці. У 2018р. намітилися позитивні тенденції щодо зростання зайнятості та скорочення безробіття. Рівень зайнятості зріс з 56,0% до 56,8%, рівень безробіття, за методологією МОП, зменшився (з 9,6% у 2017р. до 86% у 2018р.)[2].

Зростання чисельності економічно активного населення (переважно віком 30-59 років) до 18 млн. осіб пояснюється активізацією пошуку роботи населенням через запроваджені зміни до пенсійного законодавства[3], а також через високі темпи зростання заробітних плат. Зростання зайнятості може пояснюватися збільшенням числа зайнятих на малих і мікропідприємствах, а також числа зареєстрованих фізичних осіб-підприємців та їх найманих працівників.

Зростання зайнятого населення, вперше з 2014р., обумовило високий попит на робочу силу переважно серед жінок та в містах. Проте високий попит на робочу силу не задовольняє її наявна пропозиція[4], продовжує посилюватися обмежуючий вплив "нестачі кваліфікованих працівників" на спроможність підприємств нарощувати обсяги виробництва в усіх сферах економічної діяльності[5].

Скоротилася питома вага зайнятих у неформальному секторі економіки з 22,7% до 21,8% (на 109 тис. осіб) і склала 3,5 млн. осіб[6]. Суттєву роль у цьому процесі відіграло скасування трирічного мораторію на перевірки бізнесу[7].

Упродовж 2018р. збільшилася кількість вакансій у всіх видах економічної діяльності, крім державного управління й оборони, обов'язкового соціального страхування та фінансово-страхової діяльності, найбільше – в освіті та науково-технічній сфері (на 43,1% та 20,7%[8], відповідно)[9]. Кількість вакансій за січень-листопад 2018р. зросла на 10% (1 066,2 тис. вакансій)[10]. Кількість підприємств, які співпрацювали зі службою зайнятості, збільшилася на 9%. Однак, у деяких видах діяльності та в певних регіонах пропозиція на ринку праці суттєво перевищувала попит.

Через невдоволення економічною ситуацією у країні продовжила зростати чисельність українців, працюючих за кордоном[11]. Так, понад 5 млн. українців виїхали до Польщі, Чехії та інших країн, як на тривалий час, так і на сезону роботу[12]. За свідченням консалтингової компанії *PricewaterhouseCoopers*, Україна посіла перше місце у світі за втратами трудових ресурсів[13].

Створення справедливої системи соціального та пенсійного страхування. Унаслідок проведеної пенсійні реформи дефіцит Пенсійного фонду, порівняно з 2017р., в питомій вазі від ВВП скорочено, проте збільшено в номінальній[14].

Ключовим інструментом змін 2018р. є посилення зв'язку пенсійного страхування з ринком праці та індивідуальною сплатою соціальних внесків. На сьогодні, з 16,3 млн. зайнятих осіб застрахованими

---

1 Пріоритети Уряду 2018. – Урядовий портал, 19 лютого 2018р., *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/prioriteti-uryadu-2018*.

2 Рівень безробіття є офіційно недооціненим. Статистика МОП не враховує громадян, які не знайшли гідну роботу в Україні і вимушені працевлаштуватися за кордоном.

3 Зокрема збільшення необхідного страхового стажу для призначення трудових пенсій.

4 За результатами опитувань щодо ділових очікувань у 2018р., підприємства поліпшили очікування щодо зміни числа працівників у наступні 12 місяців (найбільше в промисловості, торгівлі та сільському господарстві). Див.: Ділові очікування підприємств України, III квартал 2018р. – НБУ, Департамент статистики та звітності, *https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=79312294*.

5 Інфляційний звіт. – НБУ, *https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=0971BAE8BFE797949AF3885218F53321?art_id=80865512&cat_id=74218*.

6 Ситуація на ринку праці та результати діяльності державної служби зайнятості (за даними Державної служби статистики України та адміністративними даними державної служби зайнятості). – Державна служба зайнятості України, *https://www.dcz.gov.ua*.

7 Зняття мораторію на перевірки бізнесу дозволяє Держпродспоживслужбі здійснювати насамперед превентивну функцію. – Урядовий портал. 23 лютого 2018р., *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/znyattya-moratoriyu-na-perevirki-biznesu-dozvolyaye-derzhprodspozhivsluzhbi-zdijsnyuvati-nasampered-preventivnu-funkciyu*.

8 Мається на увазі порівняння з відповідним періодом попереднього року.

9 Державна служба зайнятості України, *https://www.dcz.gov.ua*.

10 Крім того, в базі даних служби зайнятості містилася інформація про 46,3 тис. пропозицій роботи, отриманих з інших джерел. Див.: Рубрику "Аналітична та статистична інформація". – Державна служба зайнятості України, *https://www.dcz.gov.ua/analitics/68*.

11 Ukraine: Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. – International Monetary Fund? 8 January 2019, *https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/08/Ukraine-Request-for-Stand-By-Arrangement-and-Cancellation-of-Arrangement-Under-the-Extended-46499*.

12 EU-Ukraine Association Agreement. Wednesday, 12 December 2018 – Strasbourg. – European Parliament, *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0518+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN*.

13 Predictions for 2019: Coming off the boil. – PwC, *https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/global-economy-watch/predictions-2019.html*.

14 На фінансування дефіциту Пенсійного фонду України із загального фонду державного бюджету в 2018р. виділяється 139,3 млрд. грн., що на 4% більше, ніж у 2017р. (133,7 млрд). Див.: Закон Про Державний бюджет України на 2018р.

є тільки 10,2 млн. осіб, а число пенсіонерів сягає 12 млн.[15] Можливості страхової солідарної системи обмежені, оскільки за діючої ставки ЄСВ (з 22% до Пенсійного фонду спрямовується 18,84%) страхова пенсійна система здатна самостійно (без трансфертів з бюджету) забезпечити розмір пенсійної виплати в середньому лише близько 21% поточного рівня зарплат[16] (згідно з вимогами МОП, прийнятним вважається показник 40%).

Високий рівень тіньової складової свідчить про відсутність мотивації легально сплачувати податки та соціальний внесок.

Через додаткові витрати ПФУ[17], з метою уникнення касового розриву (які покривалися коштом позик Державного казначейства)[18] та забезпечення стабільних пенсійних виплат у грудні 2018р., було внесено зміни до бюджету на 2018р.[19] та додатково перенаправлено 10,7 млрд. грн. до Пенсійного фонду[20].

Відповідно до Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій", другий рівень пенсійної системи – обов'язковий накопичувальний – повинен запрацювати 1 січня 2019р., а усі відповідальні за його функціонування органи Уряд повинен сформувати до 1 липня 2018р. Проте, законодавчої бази для адміністрування другого рівня досі немає, триває процес обговорення[21].

Гальмування із запровадженням системи другого рівня пов'язано з її очікуваними негативними ефектами та створенням додаткових фіскальних зобов'язань[22].

Забезпечення ефективної державної соціальної підтримки населення. У 2018р. триває зниження абсолютної бідності, а фінансовий стан домогосподарств продовжував поліпшуватися. Другий рік поспіль зростає реальний наявний дохід населення, але поки становить 82% рівня 2013р.[23]

Зростання реального наявного доходу прискорилося завдяки перегляду заробітних плат, соціальних виплат, збільшенню заробітків трудових мігрантів та уповільненню інфляції. У результаті платоспроможність домогосподарств підвищилася. Однак висока інфляція призвела до того, що реальний наявний дохід частини населення з низькими зарплатами виріс порівняно менше, ніж у групах з вищим рівнем доходів.

Основний рушій зростання – заробітна плата, у 2018р. збільшилася на 26% (мінімальна – на 16,3%), найсуттєвіше – у промисловості, на транспорті, у фінансовій сфері та державному управлінні. Реальна зарплата збільшилася на 13%[24]. Проте, зростання заробітної плати не пов'язано зі зростанням продуктивності праці в економіці, а зумовлене адміністративним підвищенням мінімальної заробітної плати, яка за останні два роки зросла на 132%.

Вплив заробітної плати, виплаченої в Україні, на загальні доходи населення знизився внаслідок помітного зростання заробітків тимчасових трудових мігрантів, а також соціальних виплат у результаті пенсійної реформи. Обсяг зарплати, отриманої українцями за кордоном, збільшився на 43%[25].

У Держбюджеті 2018р. мінімальна заробітна плата була встановлена в розмірі, на 7,2% нижчому за фактичний розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб у цінах січня 2018р. Наразі розрив зріс до 13,7% (фактичний прожитковий мінімум для працездатних осіб у цінах листопада 2018р. – 4 312,84 грн.). До того ж мінімальна заробітна плата не забезпечує навіть половини вартості споживчого кошика, яка у 2016р. була встановлена зі значними порушеннями законодавства та не відповідає реальним потребам[26]. Збільшилось число працівників, які отримують заробітну плату меншу за розмір мінімальної заробітної плати, з 2,8% у грудні 2016р. до 7,4% у 2018р.[27]

---

15 Державна служба зайнятості України, *https://www.dcz.gov.ua/analitics/view*.

16 На кінець 2018р. мінімальна пенсія складала 1 497 грн. (53% фактичного прожиткового мінімуму (2 822 грн. у цінах листопада). Порівняно з 2013р., у доларовому еквіваленті мінімальна пенсія знижена у 2,2 разу (з $119 до $55).

17 Осучаснення пенсій та підвищення військових пенсій у березні 2018р. потребували додаткових витрат в обсязі 7,8 млрд. грн. Див.: Підвищення пенсій відбудеться для 498 тис. військових пенсіонерів, - Прем'єр-міністр. – Урядовий портал. *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pidvishennya-pensij-vidbudetsya-dlya-498-tis-vijskovih-pensioneriv-premyer-minist*.

18 Вперше касові розриви заявилися у липні 2018р., що викликало затримку з виплатою пенсій. Затримку з виплатами пенсій пояснили недостатнім залишком коштів на рахунку фонду через вчасне ненадходження ЄСВ.

19 Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік"" (від 6 грудня 2018р.).

20 За рахунок джерел, визначених п.12 ст.11 Закону "Про Державний бюджет України на 2018р." (митних платежів, акцизних податків).

21 Відповідно до Меморандуму України з МВФ, незважаючи на вимоги норми Закону, Уряд не запроваджуватиме у 2019р. накопичувальний рівень пенсійної системи. Див.: Україна: Лист про наміри. – International Monetary Fund, Київ, 5 грудня 2018р., *http://bloginside.in.ua/wp-content/uploads/2018/12/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-%D0%9C%D0%92%D0%A4.pdf*.

22 Збільшення виплат до системи другого рівня (до 28% або 37%, включаючи ЄСВ) може призвести до скорочення зарплат, що знизить загальну купівельну спроможність та рівень інвестицій в реальний сектор, це пов'язано з відсутністю у країні повноцінного ринку капіталу та розвинутого фондового ринку.

23 Звіт про фінансову стабільність. – НБУ, грудень 2018р., *https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=83816603*.

24 Оплата праці та соціально-трудові відносини. – Держстат, *http://www.ukrstat.gov.ua*.

25 Інфляційний звіт НБУ 2018р. – НБУ, *https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=742185*.

26 Верховний Суд України погодився з рішеннями суду першої та апеляційної інстанції за справою №826/3639/17 в частині визнання незаконним "споживчого кошику" в Україні та визнано незаконною та нечинною Постанову КМУ "Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп населення" №780 від 11 жовтня 2016р. Див.: Постанова Київського апеляційного адміністративного суду справа №826/3639/17 від 10 липня 2018р., *http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/so13978.html*.

27 Оплата праці та соціально-трудові відносини. – Держстат, *http://www.ukrstat.gov.ua*.

Упродовж року прожитковий мінімум підвищувався удвічі, відповідно до Закону України про державний бюджет. З 1 липня соціальні стандарти підвищили на 4,5%, з 1 грудня ще на 4,3%. Однак, підвищення мінімальних виплат другий рік не встигає за інфляцією[28] (зростання цін у листопаді в річному вираженні досягло 10%)[29].

Прожитковий мінімум, як і в попередні роки, є заниженим та не відповідає фактично встановленому[30]. Розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб встановлюється з урахуванням лише можливостей держбюджету, внаслідок чого він майже в 2,2 разу нижче його фактичного рівня.

Зростання заробітної плати приховує значні диспропорції та надмірну диференціацію в оплаті праці.

Так, співвідношення в оплаті праці між працівником основної професії та керівником підприємства може досягати 1:200[31]; різниця між розмірами заробітної плати працівників бюджетної та небюджетної сфери складає близько 30%; середньомісячна зарплата жінок в Україні складає лише 80% зарплати чоловіків. Середня заробітна плата 1% найбільш високооплачуваних працівників перевищує середні заробітки 50% найменш оплачуваних працівників у 43,3 разів (Європа – 11,7 разу, США – 24 рази); міжгалузеве співвідношення зросло до 7,1 разів.

Також у 2018р. було накопичено рекордні за останні роки борги із заробітної плати, які збільшилися з початку року на 19% і складають 2,82 млрд. грн.[32]

Пріоритетом у напрямі модернізації державних соціальних програм є реформування системи пільг та забезпечення принципу "гроші ходять за людиною". Було продовжено роботу, розпочату у 2017р., над удосконаленням програми житлових субсидій та підвищення адресності підтримки, зокрема запроваджено монетизацію залишків невикористаних субсидій на оплату опалення (*в обсягах до 100 м³ природного газу та 150 кВт*г електроенергії*), що виникли у зв'язку з економним споживанням природного газу та електроенергії та ін. Було запроваджено *комплексний механізм монетизації пільг*, у т.ч. на проїзд та житлово-комунальні послуги.

Продовжено децентралізацію системи соціальних послуг та їх розвиток на рівні територіальних громад, у т.ч. здійснено докорінну зміну системи адміністрування соціальних програм. У результаті процесу об'єднання територіальних громад реформується модель соціального захисту на місцях і поетапно запроваджується модель адміністрування, яка передбачає надання послуг на базовому рівні – територіальних громад, за місцем проживання людини. У великих містах продовжено реалізацію проектів зі створення сучасних центрів надання послуг соціального характеру у форматі "Прозорий офіс"[33], проекти здійснюються виконавчими органами місцевого самоврядування за підтримки коштів Державного бюджету України та проекту Світового банку.

Медична реформа

У 2018р. продовжувалося реформування системи охорони здоров'я[34]. Фінансування сфери охорони здоров'я було здійснено в обсязі 3,3% ВВП, що є нижчим за рівень, рекомендований ВООЗ (не менше 5% ВВП). У 2018р. розпочато другий етап медичної реформи, на якому було введено в дію державний гарантований пакет медичної допомоги на всіх рівнях.

Пріоритетні галузі охорони здоров'я у 2018р.:

(1) Реформа первинної медичної допомоги. З січня 2018р. МОЗ розпочало впровадження першого етапу реформи – нового механізму фінансування медичних закладів, що надають первинну медичну допомогу. 30 березня 2018р. було створено Національну службу здоров'я України[35] – центральний орган виконавчої влади, який реалізує основний принцип медреформи "гроші йдуть за пацієнтом" – оплачує вартість реально наданих медичних послуг[36].

[28] Зростання цін у листопаді в річному вираженні досягло 10%.

[29] Аналітики Нацбанку прогнозують її 10,1%. Див.: НБУ підвищив прогноз інфляції на 2018 рік. – Мінфін. *https://minfin.com.ua/ua/2018/10/25/35391934*.

[30] Фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах листопада 2018р. у розрахунку на місяць на одну особу становив: з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб та військового збору – 3 849,81 грн. (без урахування платежів – 3 353,62 грн.) для працездатних осіб з урахуванням суми обов'язкових платежів відповідно до чинного законодавства – 4 312,84 грн. Таким чином, законодавчо встановлений (1 777грн.) прожитковий мінімум занижено у 2,2 разу, порівняно з його фактичним розміром, або на 2 073 грн., а для працездатної особи (1 841 грн.) – у 2,3 разу, або на 2 472 грн. Див.: Прожитковий мінімум в цінах листопада 2018 року. – ФПУ, *http://expert.fpsu.org.ua/monitoring-prozh-minimum/423-prozhitkovij-minimum-v-tsinakh-listopada-2018-roku*.

[31] У листопаді 2015р. Уряд прийняв Постанову, якою було змінено Типову форму контракту з керівником підприємства, що знаходиться у державній власності, а також умови оплати їх праці. Так, оклад керівника підприємства став залежним від вартості активів підприємства та чистого доходу згідно з даними річної фінансової звітності (раніше оклад керівника встановлювався, залежно від середньосписочної чисельності працівників і був кратний мінімальному розміру тарифної ставки першого розряду). Постанова КМУ "Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 2 серпня 1995р. №597 і від 19 травня 1999р. №859" №1034 від 11 листопада 2015р.

[32] Оплата праці та соціально-трудові відносини. – Держстат, *http://www.ukrstat.gov.ua*.

[33] Постанова КМУ "Про затвердження Порядку та умов надання субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на проведення робіт, пов'язаних зі створенням і забезпеченням функціонування центрів надання адміністративних послуг, у тому числі послуг соціального характеру, в форматі "Прозорий офіс"" №779 від 11 жовтня 2017р.

[34] Пріоритети уряду 2018. – Урядовий портал, 19 лютого 2018р., *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/prioriteti-uryadu-2018*.

[35] Постанова КМУ "Про утворення Національної служби здоров'я України" №1101 від 27 грудня 2017р.

[36] Нацслужба здоров'я на однакових умовах оплачує надання гарантованого пакета послуг первинної медичної допомоги всім закладам, які стали партнерами Служби. Нацслужба оплатила послуги за єдиним тарифом у цих медзакладах на 1,6 млрд грн.

Медичні заклади, які уклали договір з Нацслужбою здоров'я, отримали фінансову свободу та можуть самостійно розпоряджатися своїм бюджетом, що не обмежено тарифною сіткою чи штатним розписом, що дозволило в рази підвищити заробітну плату медичного персоналу. Докладно див.: МОЗ: Що змінилося за рік після прийняття закону про медичну реформу. – Урядовий портал, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/shcho-zminilosya-za-rik-pislya-prijnyattya-zakonu-pro-medichnu-reformu*.

У галузі фінансування медицини здійснюватиметься поступовий перехід на договірні відносини[37] між медичними закладами або лікарями-ФОПами та НСЗУ. У 2018р. мала завершитися реформа фінансування на первинному рівні, проте цього не відбулося. Нові договірні відносини оформили близько 60% медзакладів та 50% населення[38]. Новий механізм фінансування первинного рівня на основі договорів поки не дав відчутних результатів[39], проте викликав нарікання з боку населення на зниження якості та доступності медичної допомоги. Одна з причин невдоволення реформою – дефіцит компетентних фахівців[40].

Також під новий механізм фінансування не було забезпечено прозорий механізм формування тарифів (для оплати первинної медичної допомоги) для планування бюджетних програм та розрахунку вартості договорів, що призвело до фінансування медичної сфери не за потребами, а за остаточним принципом[41]. Це призвело до того, що лікарі не отримали обіцяного підвищення заробітних плат[42].

(2) Розвиток програми "Доступні ліки"[43]. Програма розрахована на зниження смертності від захворювань, за якими Україна лідирує серед інших країн. Постійно збільшується кількість препаратів, вартість яких відшкодовується. Сьогодні до програми реімбурсації включено 23 міжнародні непатентовані назви (МНН) препаратів, з яких 17 МНН – для лікування серцево-судинних захворювань, та по 3 МНН – для терапії цукрового діабету II типу та бронхіальної астми[44]. Чинний на сьогодні Реєстр налічує 239 торгових найменувань лікарських засобів. За 1,5 року реалізації урядової програми понад 6,5 млн. українців отримали ліки від серцево-судинних захворювань, цукрового діабету II типу та бронхіальної астми безкоштовно або з невеликою доплатою. Держава відшкодувала вартість лікарських засобів, виписаних за понад 28 млн. рецептами на суму 1,6 млрд. грн.

Однак, програма має й ряд недоліків. Реальна ситуація із забезпеченням населення доступними ліками близька до критичної. Тільки за січень-вересень 2018р. обсяг роздрібного продажу ліків склав 52,9 млрд. грн.[45] і збільшився, порівняно з попереднім роком на 22,4%. Таке зростання відбулося переважно за рахунок зростання цін.

(3) Розвиток мережі реперфузійних центрів[46]. Уряд розбудовує мережу для надання допомоги пацієнтам з гострим інфарктом міокарда. Це дозволить на умовах співфінансування закупити необхідне для стентування ангіографічне обладнання та забезпечити безкоштовне невідкладне стентування для пацієнтів з гострим інфарктном міокарда. Реперфузійні центри повинні функціонувати в режимі 24 години 7 днів на тиждень, 365 днів на рік (24/7/365). На сьогодні в Україні в режимі "24/7/365" працюють 27 реперфузійних центрів[47].

Прийнято план заходів щодо боротьби з неінфекційними захворюваннями[48]. Вперше Україна починає звертати увагу на такі фактори як нездорове харчування, низька фізична активність громадян, забруднення повітря або води.

Загалом перебіг українських реформ у соціальній сфері позитивно оцінено в Європарламенті, проте констатується, що громадяни поки не відчули суттєвого поліпшення свого життя[49].

---

37 Відповідно до Закону України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення".

38 Нацслужба здоров'я наразі уклала договори з 1 737 комунальними, приватними медзакладами та 24 306 лікарями-ФОП, які надають первинну медичну допомогу. В квітні 2018р. стартувала Національна кампанія з вибору сімейних лікарів, терапевтів і педіатрів. Станом на 8 січня 2019р., в системі "Електронне здоров'я" зареєстровано 24 227 472 декларації. Див.: Зроблено перший крок до переходу на електронний документообіг в українських медзакладах. – Ehealth, *https://portal.ehealth.gov.ua*.

39 У 2018р. переказ грошей з програми первинної медичної допомоги до медичної субвенції, з якої сплачують заробітну плату медичним працівникам, здійснювалося тричі.

40 МОЗ проблему дефіциту лікарів вирішив шляхом збільшення раніше встановленого ліміту пацієнтів на лікаря. Сімейний лікар окрім 1 800 пацієнтів може підписати декларації ще з 900 громадянами. Проте за обслуговування понадлімітних громадян лікар отримає менше грошей з бюджету (від 74 до 370 грн. на рік на одну людину) внаслідок неврахування вікових коефіцієнтів.

41 Встановлений тариф на 2018р. у розмірі 370 грн. не покриває реальної потреби первинної допомоги.

42 Середня заробітна плата у сфері охорони здоров'я, станом на листопад 2018р., складала 6 042 грн., а розрахунковий рівень первинної медичної допомоги – близько 9 000 грн. Див.: Оплата праці та соціально-трудові відносини. – Держстат, *http://www.ukrstat.gov.ua*.

43 Урядова програма "Доступні ліки" почала діяти у квітні 2017р. Див.: Доступні ліки, *http://liky.gov.ua*.

44 3 серпня 2018р. МОЗ затвердило новий реєстр препаратів урядової програми "Доступні ліки", які пацієнти з серцево-судинними захворюваннями, діабетом II типу та бронхіальною астмою можуть отримати безоплатно або з незначною доплатою. Див.: Наказ МОЗ України №1446 від 3 серпня 2018р.

45 Аптечный рынок Украины по итогам I полугодия 2018 г.: Helicopter View. – Аптека.ua, 23 июля 2018г., *https://www.apteka.ua/article/464478*.

46 Реперфузійний центр – відділення у закладі охорони здоров'я, де безоплатно проводять коронарне стентування (відновлення кровотоку по артерії серця) при гострому інфаркті міокарда.

47 В Україні відкрито дев'ять кардіоцентрів у рамках Державної програми розвитку мережі реперфузійних центрів для лікування гострого інфаркту міокарда. Станом на 17 серпня 2018р., у штатному режимі працюють три кардіоцентри в Чернігові, Запоріжжі та Коломиї. Відкриття ще чотирьох (Маріуполь, Чернівці, Рівне, Тернопіль) планується до кінця серпня 2018р. Ще п'ять кардіоцентрів розпочнуть роботу в штатному режимі у вересні-жовтні 2018р. Докладно див.: До жовтня відкриють 9 кардіоцентрів у рамках Держпрограми розвитку мережі реперфузійних центрів. – Інтерфакс-Україна, 21 серпня 2018р., *https://ua.interfax.com.ua/news/pharmacy/526036.html*.

48 Розпорядження КМУ "Про затвердження Національного плану заходів щодо неінфекційних захворювань для досягнення глобальних цілей сталого розвитку" №530 від 26 липня 2018р.

49 EU-Ukraine Association Agreement. Wednesday, 12 December 2018 – Strasbourg. – European Parliament, *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0518+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN*.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

У 2018р. гуманітарна політика влади значно активізувалася, зосереджуючись, однак, переважно у двох сферах – церковно-релігійній і мовній, дещо менше уваги надавалося сферам національної пам'яті та гуманітарної освіти. Водночас, мірою наближення виборів спостерігалася зростаюча політизація усіх складових гуманітарної проблематики.

Політика в церковно-релігійній сфері і сфері державно-конфесійних відносин

Звернення уваги влади до проблем у церковно-релігійній сфері України, зокрема проблем, пов'язаних з існуванням у країні трьох православних деномінацій, було цілком виправданим і правомірним, оскільки одна з них – Українська православна церква в юрисдикції Московського патріархату (УПЦ), могла бути використана (і використовувалась) як досить потужний засіб "гібридної" війни РФ проти української держави.

У цьому контексті актуальним питанням було об'єднання двох інших деномінацій – Української православної церкви Київського патріархату (УПЦ-КП) та Української автокефальної православної церкви (УАПЦ) – в єдину Церкву й отримання нею визнаного незалежного статусу (автокефалії) від Константинопольського (Вселенського) патріархату. У такий спосіб досить чисельна православна спільнота України виводилася з-під впливу Московського патріархату і "російського світу" загалом.

9 квітня 2018р. під час візиту Президента України П.Порошенка до Туреччини відбулася його зустріч з Константинопольським патріархом Варфоломеєм – і від цього моменту на перші позиції політичного порядку денного вийшли церковні питання. Вже 19 квітня Президент підписав "Звернення до Вселенського Патріарха Варфоломія про надання Томосу про автокефалію Православної Церкви в Україні", а Верховна Рада прийняла Постанову про його підтримку[1]. 3 листопада підписана Угода між Україною і Константинопольським патріархатом "про співпрацю у створенні незалежної православної церкви в Україні"[2].

Упродовж року тема Церкви, віри, автокефалії (отримання Томосу) не сходила з перших позицій політичних топ-новин; відбувалися масові заходи за участю вищих посадових осіб як держави, так і православних церков, насамперед УПЦ-КП, УАПЦ і Константинопольського патріархату, які широко анонсувались і висвітлювались у ЗМІ (Хресна хода в рамках відзначення 1030-річчя хрещення Київської Русі-України 28 липня, масові молитовні заходи за Україну 14 жовтня та ін.); нарешті, тема *віри* дістала статус однієї з трьох головних тем, які є у фокусі уваги Президента України і про які широко сповістили громадян гасла "Армія. Мова. Віра".

Рік завершився Всеукраїнським православним об'єднавчим собором 15 грудня, коли очільники і представники двох православних церков – УАПЦ та УПЦ-КП заявили про об'єднання в єдину помісну церкву – Православну церкву України (ПЦУ), яка на початку січня 2019р. отримала Томос від Вселенського патріархату. На Соборі були присутні також два архієреї УПЦ, які разом із своїми громадами перейшли до помісної церкви. Собор обрав предстоятеля митрополита Переяславського і Білоцерківського Епіфанія (Думенка), представника УПЦ-КП.

Одночасно з процесом створення нової Церкви відбувався процес законодавчого забезпечення її функціонування. 20 грудня 2018р. ухвалений Закон "Про внесення змін до Закону України "Про свободу совісті та релігійні організації" щодо назви релігійних організацій (об'єднань), які входять до структури (є частиною) релігійної організації (об'єднання), керівний центр (управління) якої знаходиться за межами України в державі, яка законом визнана такою, що здійснила військову агресію проти України та/або тимчасово окупувала частину території України". Цей Закон зобов'язав УПЦ змінити назву, вказавши в ній належність до Російської православної церкви.

17 січня 2019р. Парламент ухвалив Закон "Про внесення змін до деяких законів України (щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи)"[3]. Закон регламентує процес переходу релігійних організацій (громад) з однієї юрисдикції до іншої і як такий торкається не лише православних громад і не лише громад УПЦ – однак, попри цю обставину відповідний законопроект не обговорювався із Всеукраїнською Радою церков і релігійних організацій.

Об'єднання двох україно-центричних православних церков, отримання ПЦУ автокефалії є безумовно позитивними подіями історичного масштабу, особливо з огляду на ситуацію російсько-українського конфлікту та використання православ'я для просування церковно-релігійної версії концепції "російського світу". Водночас, надмірний пафос і ажіотажний характер заходів, які супроводжували процес становлення нової Церкви, та їх збіг у часі з фактичним початком президентської виборчої кампанії, створює ризики нівелювання дійсно історичного значення цієї події.

---

[1] Звернення Президента України до Вселенського Патріарха Варфоломія про надання Томосу про автокефалію Православної церкви в Україні. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, *http://www.president.gov.ua/administration/zvernennya-prezidenta-ukrayini-do-vselenskogo-patriarha-varf-438*; Постанова ВРУ "Про підтримку звернення Президента України до Вселенського Патріарха Варфоломія про надання Томосу про автокефалію Православної Церкви в Україні" №2410 від 19 квітня 2018р.

[2] Угода "Про співробітництво та взаємодію між Україною та Вселенським Константинопольським Патріархатом", *https://www.president.gov.ua/search?query*; Створюється незалежна українська православна церква, якій надається Томос – Ростислав Павленко про Угоду між Україною і Вселенським Патріархатом, *https://www.president.gov.ua/news/stvoryuyetsya-nezalezhna-ukrayinska-pravoslavna-cerkva-yakij-50838*.

[3] Проекти обох названих законів подані та зареєстровані в Парламенті ще у 2016р. Відповідно: №4128 від 23 лютого 2016р. та №5309 від 26 жовтня 2016р.

Мовна політика

Прийнято Указ Президента "Про невідкладні заходи щодо зміцнення державного статусу української мови та сприяння створенню єдиного культурного простору України" №156 від 31 травня 2018р., яким проголошено 10-ліття української мови і передбачено вироблення та виконання державної цільової програми на 2018-2028рр. Однак, ця програма не була розроблена, навіть концепція її розробки залишилася проектом. Чекають на схвалення інші документи концептуального, програмного характеру, зокрема, проект Стратегії популяризації державної мови до 2030р. "Сильна мова – успішна держава".

У лютому 2018р. втратив чинність Закон "Про засади державної мовної політики" від 2013р., оскільки Конституційний Суд з формальних (процесуальних) підстав, без аналізу змісту, визнав його неконституційним. У сфері мовної політики виник правовий вакуум[4]. Упродовж 2016-2018рр. до Парламенту подано шість законопроектів, що свідчить про різні підходи суб'єктів законодавчої ініціативи (різних політичних сил) до проблеми законодавчого внормування функціонування державної мови та інших мов багатокультурного українського суспільства – зокрема, мов корінних народів та національних меншин – як груп, виокремлених у Конституції України[5].

4 жовтня 2018р. Парламент прийняв у першому читанні законопроект №5670-д "Про забезпечення функціонування української мови як державної", який поєднує (узгоджує) альтернативні варіанти окремих положень законопроектів №5670, №5556, №5669 і внормовує порядок функціонування і застосування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя, крім сфер приватного спілкування і релігійної практики.

Законопроект, з метою збереження, розвитку та захисту державної мови, передбачає ряд нововведень, зокрема – створення Національної комісії зі стандартів державної мови та запровадження інституту Уповноваженого із захисту державної мови. Перший варіант законопроекту містив також пропозиції запровадження служби мовних інспекторів, процедур мовного інспектування та мовної експертизи. Однак, профільним парламентським Комітетом відповідні положення були вилучені, а функції мовних інспекторів передані апарату Уповноваженого – ці поправки ухвалювалися на пленарному засіданні з голосу[6].

Докладно регламентуються обов'язкове вживання і граничні квоти державної мови практично в усіх публічних сферах суспільного життя (у здійсненні владних функцій, в культурно-інформаційному просторі, освіті, науці, медицині, спорті, сфері обслуговування тощо). Пропонується також запровадження кримінальної відповідальності за "публічне приниження чи зневажання" української мови (тотожно нарузі над державними символами України).

Характеризуючи законопроект у його нинішньому вигляді можна відзначити його позитивний аспект надання першорядної уваги виробленню стандартів української мови та україномовної термінології, що безумовно сприятиме утвердженню еталонної (літературної) української мови (поряд із збереженням діалектів і говірок, що також передбачає законопроект)[7].

Водночас, слід зауважити, що він передбачає переважно обов'язковість вживання державної мови, правові механізми і заходи контролю, адміністративну і кримінальну відповідальність – але не містить заходів популяризації державної мови серед українських громадян - представників етнічних, національно-культурних, релігійних меншин, їх заохочення до вивчення мови, як і заходів заохочення та винагороди для вчителів і викладачів української мови[8].

Що стосується мовних прав представників корінних народів і національних меншин, то питання їх докладного врегулювання на цей час винесене за рамки порядку денного. Парламентський Комітет з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, розглянувши названі вище законопроекти, обмежився рекомендаціями про створення робочої групи з опрацювання окремого узгодженого законопроекту, а також рекомендував звернутися до Ради Європи з проханням про надання відповідних експертних коментарів, зокрема в частині відповідності положень майбутнього законопроекту стандартам і рекомендаціям Ради Європи[9]. Таким чином, на початок 2019р. мовні права згаданих етнічних (національно-культурних) груп українських громадян залишаються не повною мірою врегульованими.

[4] Ідеться про т.зв. "закон С.Ківалова – В.Колесніченка", ухвалений з ініціативи Партії регіонів. Див.: Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України "Про засади державної мовної політики" №2 від 28 лютого 2018р., *https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v002p710-18#n55*. Розгляд справи тривав понад три роки. На думку деяких правників, після рішення Конституційного Суду відновив чинність Закон "Про мови в Українській РСР" 1989р., інші з цим не погоджувалися.

[5] Законопроекти: "Про мови в Україні" №5556 від 19 грудня 2016р.; "Про функціонування української мови як державної та порядок використання інших мов в Україні" №5669 та "Про державну мову" №5670, зареєстровані 19 січня 2017р.; "Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення розвитку та використання мов національних меншин в Україні" №6348 від 12 квітня 2017р.; "Про забезпечення функціонування української мови як державної" №5670-д від 9 червня 2017р.; "Про загальні засади та принципи реалізації мовної політики в Україні" №8550 від 4 липня 2018р.

Законопроекти №5669 і №5556 регулювали використання як державної, так і мов національних меншин, проекти №5670 і №5670-д – винятково державної мови; їх автори пропонували прописати права нацменшин в окремому законі. На пленарному засіданні Парламенту 4 жовтня розглядалися саме ці чотири законопроекти.

[6] Стенограма пленарного засідання Верховної Ради України 4 жовтня 2018р., *http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6915.html*.

[7] Щоправда, не зовсім зрозуміло, як розподілятимуться компетенції і повноваження між новими пропонованими органами та Українською національною комісією з питань правопису, а також Інститутом української мови НАН України. Доречно зауважити, що остання за часом редакція Українського правопису запропонована МОН до громадського обговорення у вересні 2018р. Попередня редакція правопису датована 2012р.

[8] Як і раніше, не передбачається створення мережі безкоштовних (коштом держави) курсів української мови; лише на декларативному рівні передбачене сприяння держави перекладацькій діяльності, зокрема перекладу українською мовою іншомовної літератури.

[9] Названі рекомендації адресовані Комітету Верховної Ради України з питань культури і духовності, який визначено головним з опрацювання законопроектів з питань державної мовної політики. Див.: Висновок Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин "До розгляду законопроектів з питань державної мовної політики" від 3 жовтня 2018р., *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61994*.

Політика у сфері національної пам'яті

Головною державною установою, що фактично формує і здійснює політику держави у названій сфері залишається Український інститут національної пам'яті (УІНП). У 2018р. його увага зосереджувалася насамперед на трьох проектах: 85-ті роковини Голодомору 1932-1933рр.; Українська революція 1917-1921рр.; Українська Друга світова. До пам'ятних дат у рамках цих проектів відбувалися публічні заходи наукового і культурно-просвітницького характеру, в містах і селах країни експонувалися тематичні виставки документів, були відкриті пам'ятники і пам'ятні знаки, присвячені героям національного пантеону. Проведені також пам'ятні заходи на Волині в липні 2018р. (пам'яті жертв польсько-українського конфлікту 1943-1944рр.).

На початку грудня Верховна Рада ухвалила Закон "Про внесення зміни до статті 6 Закону України "Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту"", яким передбачено нове визначення осіб, які належать до учасників бойових дій, і який став логічним продовженням Закону від 2015р. "Про правовий статус та вшанування пам'яті борців за незалежність України у XX столітті". Запроваджене нове вітання в силових структурах, яке має глибоке історичне коріння.

Консолідація суспільства, зокрема навколо історії і національних традицій здійснюється і через впровадження нового календаря пам'ятних дат і традицій їх відзначення. УІНП розробив проект і на початку 2017р. провів широке громадське обговорення проекту Закону "Про державні та інші свята, пам'ятні дати і скорботні дні". Наразі підготовлена нова редакція законопроекту, однак він досі не прийнятий до розгляду Парламентом[10].

Водночас, у практику відзначення державних та інших свят і пам'ятних дат входять нові або переосмислені в сучасному контексті свята, традиції і символи. Так, започатковане відзначення Дня пам'яті і примирення (8 травня) та Дня перемоги над нацизмом у Другій світовій війні (9 травня). У ці дні проводяться акції, відповідні європейським традиціям – "*Мак пам'яті*" і "*Перша хвилина миру*" (8 травня о 23.01). Набуває популярності День Європи, під час якого українські громадяни знайомляться із символами і цінностями ЄС. Разом із європейськими профспілками Україна відзначає 1 травня День праці.

Широко відзначаються свята, приурочені становленню новітньої української державності: День Соборності, дні, присвячені державним символам України – гербу (25 лютого); гімну (10 березня); прапору (4 вересня). Запроваджений і відзначається День захисників України (14 жовтня). Увійшли до національного календаря відзначення подій двох новітніх українських революцій: Помаранчевої і Революції гідності – День гідності і свободи (21 листопада). З останньою пов'язаний, на жаль, і день жалоби – День героїв Небесної сотні (20 лютого). Набув нового змісту й дедалі ширше відзначається Міжнародний день волонтера (5 грудня) – оскільки з початком збройного конфлікту на Сході волонтерство перетворилося на масовий громадянський рух, який відіграв значну роль у створенні боєздатної армії і збереженні незалежності.

Започаткована традиція відзначення Дня хрещення України-Руси (28 липня). Виявом поваги до віросповідного різноманіття України стало відзначання Різдва за Григоріанським календарем (25 грудня), яке у 2018р. святкувалося вдруге. Попри гострі дебати з цього приводу в Парламенті під час ухвалення відповідного Закону та побоювання міжконфесійних ускладнень, наразі це свято сприймається більшістю громадян як належне[11].

Спостерігається зростаюче зацікавлення історією України з боку суспільства. Так, поширення отримують етноісторичні та військово-історичні реконструкції традицій і визначних подій української історії. Упродовж 2018р. в різних областях України відбулися близько 30 таких заходів. Зокрема – військово-історичних реконструкцій революційних подій 1918р.

Характеризуючи політику у сфері національної пам'яті загалом, можна відзначити, що вона, як і раніше, зосереджена переважно на травматичних подіях минулого. Звернення до історії, минулого є закономірним і характерним процесом для постсоціалістичних держав, що постали в Центральній і Східній Європі та перебувають у процесі самовизначення – пошуку та утвердження нової власної ідентичності, свого місця в Європі і світі.

Формування спільної ідентичності громадян цих держав, до яких належить і Україна, є доконечною, фундаментальною потребою, оскільки саме вона гарантує їх утвердження, зміцнення й розвиток. Однак, зосередження в цих пошуках винятково на минулому таїть у собі ризики відновлення задавнених історичних травм і на цій основі – виникнення непорозумінь (не лише в окремих суспільствах, але й між державами), відчуження, спроб "історичного реваншизму". Мета – формування (відновлення) історичної пам'яті – це лише одна складова державної гуманітарної політики. Друга – не менш прискіпливе формування перспективи, мети суспільного руху, що на сьогодні є нагальним завданням.

І нарешті – необхідно вкотре зауважити, що й до цього часу гуманітарна політика держави позбавлена основоположних документів концептуального і стратегічного характеру. Така ситуація є однією з причин, *по-перше*, неналежної захищеності інформаційно-культурного простору України – що неприпустимо в умовах, зокрема "гібридної" війни з боку РФ, *по-друге* – ускладнень з приводу гумані-тарних питань у зовнішніх відносинах України з державами-сусідами (Польщею, Угорщиною, Румунією), ускладнень, які впродовж 2018р. так і не були подолані.

[10] Проект Закону "Про державні та інші свята, пам'ятні дати і скорботні дні (нова редакція) від 13 квітня 2017р. – Офіційний сайт ІНП, *http://www.memory.gov.ua/laws/proekt-zakonu-ukraini-pro-derzhavni-ta-inshi-svyata-pam-yatni-dati-i-skorbotni-dni*.

[11] Закон "Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо святкових і неробочих днів".

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

Підсумки 2018р., аналіз тенденцій, що спостерігаються станом на початок 2019р., а також уже відомі важливі події, заплановані на 2019р., дають підстави для не надто оптимістичних прогнозів стосовно миру, безпеки та стабільності в найближчій перспективі. Ключовими внутрішніми факторами впливу на безпеку і стабільність 2019р. є збройний конфлікт і вибори. Вплив зовнішніх факторів визначатиметься, з одного боку, активністю агресивної політики РФ проти України, а з іншого – рівнем міжнародної підтримки України країнами-партнерами.

Дві виборчі кампанії протягом одного року будуть, безумовно, серйозним випробовуванням для України: тестом для суспільства на політичну зрілість і стійкість до деструктивного зовнішнього впливу; тестом для держави на спроможність протистояти загрозам внутрішньої дестабілізації та зовнішнього втручання. Питання війни та миру, які є надто важливими для українського виборця, очевидно, будуть використовуватися не лише для мобілізації патріотично налаштованих виборців. Росія намагатиметься використати весь набір інструментів впливу на виборчий процес і на результати виборів, щоб забезпечити прихід до влади проросійських сил, або – в разі невдачі – посіяти сумнів у легітимності самих виборів і новообраних органів влади.

Зовнішнє безпекове середовище

Термін "нова холодна війна" найкращим чином характеризує нинішній стан міжнародного безпекового середовища та перспективи 2019р. Попри триваючі експертні дискусії стосовно зазначеного терміну[1], очевидним є факт завершення ери постхолодної війни та руйнування ліберального світового порядку, що базується на системі міжнародних договорів і правил. Т.зв. "українська криза" є не стільки причиною протистояння глобальних гравців, скільки наслідком й одним із плацдармів нової війни, яку веде Росія проти колективного Заходу та, насамперед, США.

Агресивна політика Кремля спрямована на досягнення низки внутрішньо- та зовнішньополітичних цілей режиму Путіна, невід'ємною складовою яких є закріплення України у сфері російського впливу як сателіту РФ і буферної зони в російській архітектурі безпеки.

Виходячи з наведеного, ключовим фактором, що формуватиме зовнішнє безпекове середовище для України у 2019р., слід вважати екзистенційну зовнішню загрозу з боку Росії. Форми реалізації цієї загрози також відомі. У контексті відсутності прогресу політико-дипломатичного врегулювання російсько-українського конфлікту та виборів в Україні очікуваною є активізація "гібридної" агресії із застосуванням, насамперед, інформаційних і кібернетичних інструментів. Немає сумнівів стосовно актуальності загрози диверсійно-підривних акцій та застосування військової сили – як прихованої ("сепаратисти"), так і відкритої.

Врегулювання російсько-українського збройного конфлікту

Тліючий конфлікт, перманентний переговорний процес, відтерміноване "кримське питання" – нова нормальність, до якої уже пристосувалися головні зацікавлені сторони та яка, схоже, домінуватиме упродовж 2019р.

Ще одна тривожна тенденція, що проявилася у II половині 2018р., очевидно матиме продовження у 2019р. Повзуча російська анексія акваторії Азовського та Чорного морів загострює і без того конфліктну ситуацію навколо Криму. Якщо Кремль намагатиметься і далі посилювати та розширювати зону контролю, то це неодмінно створюватиме конфліктні ситуації, а враховуючи зростаючий рівень мілітаризації регіону несе загрозу випадкового силового зіткнення. Абсолютно прогнозованою є агресивна реакція Росії на активну позицію України з відстоювання її законних прав на використання Азовського моря. Водночас, пасивна позиція влади України, можливо, й зменшує ризики чергового інциденту сьогодні, але неодмінно сприятиме активізації агресора[2]. Чергова спроба кораблів ВМС України здійснити прохід Керченською протокою буде тестом на готовність Росії до подальшого загострення конфлікту.

Кремль, уже давно зробивши ставку на зміну політичної влади в Україні[3], очевидно, й надалі блокуватиме будь-які мирні пропозиції з врегулювання конфлікту на Донбасі, що не відповідають стратегічним цілям Росії стосовно України. Водночас, "заморожування" процесу врегулювання не означає "заморожування" конфлікту. Росія створила на окупованих територіях дієві важелі контролю за інтенсивністю бойових дій.

Попри переконливі аргументи стосовно малоймовірності масштабної агресії із відкритим застосуванням збройних сил РФ, було б надто небезпечно повністю виключати таку загрозу у 2019р. *По-перше*, російський Генштаб ще в 2017р. відрапортував про створення "самодостатніх угруповань військ" на всіх стратегічних напрямах, особливо акцентувавши на

[1] Jonathan Marcus "Russia v the West: Is this a new Cold War?" – BBC news, 1 April 2018, *www.bbc.com/news/world-europe-43581449*.

[2] Поширення мандата Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ на цей регіон, або запровадження окремої постійної місії міжнародних спостерігачів могло б сприяти деескалації, але реалізація таких ініціатив є малоймовірною з політичних причин.

[3] "Пока такие люди будут у власти в Киеве, вряд ли можно рассчитывать на мирное решение вопросов… Надеюсь, что люди, которые возглавят страну в будущем,.. всё-таки придут к выводу о том, что … нужно выполнять Минские соглашения". – Прес-конференція В.Путіна, 15 листопада 2018р., *www.kremlin.ru/events/president/transcripts/press_conferences/59131#sel=36:20:Bkd,37:60:j9U*.

Південному військовому окрузі (межує з Україною) та окупованому Кримському півострові[4]. *По-друге*, військова активність зазначених угруповань (безперервні навчання та раптові перевірки, розвідувально-диверсійна діяльність) свідчить про високу ступінь їх готовності до наступальних дій[5]. *По-третє*, в 2019р. очікується низка подій, що можуть вплинути на баланс між стимулами до застосування сили та стримуючими факторами у стратегічних розрахунках Кремля. Введення в експлуатацію обхідних шляхів транспортування газу до Європи суттєво ослаблює один із дієвих факторів стримування для Росії.

Українські вибори створюють додаткові можливості для реалізації опортуністичної політики Кремля. Потужний російський вплив на політичному фронті супроводжуватиметься діями з дестабілізації ситуації в Україні з використанням агентурної мережі, "п'ятої колони" та "корисних ідіотів" з числа представників української політичної еліти та радикально налаштованих сил.

"Майдан-3", у разі його виникнення, може стати спокусою для повторної спроби Росії реалізувати проект "Новоросія". Путін може вдатися до успішно апробованої практики ескалації конфлікту з метою створення вигідних переговорних позицій з новообраним Президентом України.

Перспектив початку розгортання повномасштабної миротворчої Місії ООН (військовий контингент, поліцейський компонент, перехідна міжнародна цивільна адміністрація, охоплення всієї території ОРДЛО, в т.ч. контроль українсько-російського кордону) на Сході України у 2019р. немає з низки причин. Насамперед, немає ні підстав для сподівань на підтримку Росією будь-якої пропозиції в Раді Безпеки ООН, крім "російської", ні ознак готовності режиму Путіна до конструктивної співпраці в пошуку прийнятного для України формату місії ООН.

Непримиренні позиції України та Росії у збройному конфлікті на Донбасі, а також неспроможність Заходу виступити єдиним потужним фронтом проти підриву Росією міжнародного права робить сценарій "нова нормальність" найімовірнішим щонайменше до кінця 2019р.

Реформи в секторі безпеки

Як зазначалося вище, терміни реалізації всіх програмних документів реформування сектору безпеки виходять за рамки 2019р. (2020р. і далі). Напрацьована нормативно-правова база та процеси змін, що вже набрали обертів за останні п'ять років, можливо, не дають повної гарантії незворотності реформ, але забезпечують позитивну інерцію для подолання не зовсім сприятливого для реформ року.

У 2019р. очікується ухвалення кількох критично-важливих законів: про парламентський комітет з нагляду за діяльністю розвідувальних і безпекових служб, про Службу безпеки України, про розвідувальну діяльність. Передбачається, що з 2019р. в Україні розпочнеться практичне впровадження технічних стандартів НАТО у виробництво озброєнь і військової техніки. Очікується пожвавлення економічної діяльності у сфері оборонної промисловості та забезпечення силових структур озброєннями та технікою – завдяки заходам з лібералізації діючої системи військово-технічного співробітництва, а також надання відомствам права здійснювати імпортно-експортні операції без обов'язкового посередництва спеціальних державних компаній[6].

У січні 2019р. ухвалені основні показники державного оборонного замовлення на трирічний період, що також сприяє послідовності державної політики та забезпечує стабільність роботи промисловості[7].

Під час президентської і парламентської виборчих кампаній радше слід очікувати на тимчасове уповільнення, ніж прискорення темпів реформ у секторі безпеки, оскільки керівництво силових структур і команди виконавців перебуватимуть в очікуванні на можливі кадрові зміни. Але наразі є вагомі підставити вважати, що не повинно бути кардинальної зміни орієнтирів реформ. Прогнозоване внесення зміни до Конституції стосовно курсу України на членство в НАТО не наблизить час вступу, але в українських політичних реаліях слугуватиме запобіжником від спроб можливої ревізії обраного стратегічного курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію України.

---

[4] В ВС РФ на всех стратегических направлениях созданы самодостаточные группировки войск. – ТАСС, 7 листопада 2017р., *https://tass.ru/armiya-i-opk/4707748*.

[5] "Російська Федерація втричі посилила розвідку на Донбасі, з чого можна зробити висновок про підготовку до повномасштабного наступу на Україну", – генерал-лейтенант Сергій Наєв. – Офіційний веб-сайт МО України, 24 січня 2019р., *www.mil.gov.ua/news/2019/01/24/rosijska-federacziya-vtrichi-posilila-rozvidku-na-donbasi-z-chogo-mozhna-zrobiti-visnovok-pro-pidgotovku-do-povnomasshtabnogo-nastupu-na-ukrainu-general-lejtenant-sergij-naev*.

[6] Указ Президента "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 червня 2018 року "Про вдосконалення державної політики щодо забезпечення Збройних Сил України та інших військових формувань оборонною продукцією іноземного виробництва, а також сприяння розвитку співробітництва оборонних підприємств України з іноземними партнерами"" №185 від 26 червня 2018р. Передбачається, зокрема, надання українським виробникам озброєнь і військової техніки (ОВТ) усіх форм власності права на здійснення без участі держпосередників експорту продукції власного виробництва та імпорту оборонної продукції для потреб власного виробництва; можливість самостійного імпорту оборонної продукції приватними оборонними підприємствами, що мають прямі дилерські контракти із зарубіжними виробниками ОВТ; надання силовим структурам, зокрема МО права на здійснення прямих імпортних закупівель ОВТ, які не виробляються в Україні, в рамках державного оборонного замовлення.

[7] 16 січня 2019р. Президент України Указом №10 увів у дію рішення РНБО України від 26 грудня 2018р. "Про основні показники державного оборонного замовлення на 2019-2021рр.". Головним пріоритетом державного оборонного замовлення є забезпечення Збройних Сил та інших військових формувань новими перспективними озброєннями та військовою технікою: сучасними ракетними та артилерійськими системами, броньованими ракетними катерами, безпілотними літальними апаратами, бронетанковою технікою, засобами радіоелектронної боротьби і радіолокації, сучасними засобами зв'язку і управління, комплексами розвідки для артилерійських підрозділів, засобами спостереження, прицілювання та нічного бачення, планується також модернізація літаків, гелікоптерів та іншої військової техніки.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

2019р. буде складним для країни в цілому і для української дипломатії зокрема, з огляду на зростання геополітичної турбулентності, конфліктності та невизначеності у світі, а також враховуючи вирішальні для України внутрішньополітичні події (президентські і парламентські вибори). Проте, є підстави вважати, що виклики і випробування, що стоять перед Україною, не призведуть до зміни її зовнішньополітичного курсу, головними пріоритетами якого залишатимуться європейська та євроатлантична інтеграція.

Російсько-український конфлікт

Головною зовнішньою загрозою для України залишатиметься російська агресія. Перебіг подій у 2018р. підтверджує і залишає актуальними на 2019р. попередні прогнози Центру Разумкова[8]. Триватиме ескалація російсько-українського конфлікту – конфронтація і відчуження між Києвом та Москвою поглиблюватиметься в усіх сферах: воєнній, ідеологічній, політико-дипломатичній, економічній, гуманітарній та ін. З огляду на сучасні геополітичні реалії, усталену тактику, стратегічні цілі російської сторони є підстави прогнозувати ймовірність наступного розвитку подій:

- проблема анексованого Криму залишатиметься "замороженою", попри зусилля світової дипломатії і відповідні декларації авторитетних міжнародних організацій. При цьому зростатиме конфліктність і вибухонебезпечність у регіоні Чорного та Азовського морів;
- російська сторона утримуватиме ситуацію в зоні тимчасово окупованих територій Донбасу в режимі "тліючого" збройного конфлікту низької інтенсивності, залишаючи ймовірною загрозу масштабної ескалації бойових дій (триває акумуляція воєнних сил РФ поблизу українсько-російського кордону);
- існує ймовірність того, що Росія вдасться до системних, цілеспрямованих і масштабних заходів втручання (участі) у президентську та парламентську виборчі кампанії в Україні. Є підстави вважати, що вибори Президента будуть скоріше плацдармом і підготовкою для проросійського реваншу на парламентських виборах (липень-жовтень 2019р.).

Відтак, є підстави припустити, що напрями та заходи російської "виборчої інтервенції" можуть будуть наступними.

Дестабілізація внутрішньополітичної ситуації через: (*а*) роздмухування вкрай небезпечної міжконфесійної ворожнечі між віруючими УПЦ (МП) і новоствореної Православної церкви України (ПЦУ)[9], провокування конфліктів у процесі переходу релігійних громад до складу ПЦУ з питань прав власності на релігійні споруди та ін.; (*б*) перманентні провокації і диверсії, у т.ч. через "агентів впливу" – підбурювання соціального незадоволення, ініціювання акцій протесту, в т.ч. в контексті очікуваного оновлення мовного законодавства; (*в*) інспірування сепаратистських настроїв у регіонах (Закарпаття, Південь і Схід); (*г*) здійснення масованих кібератак на центральні та регіональні органи влади, об'єкти інфраструктури, банківську, енергетичну системи; (*д*) проведення активної антиукраїнської кампанії в соцмережах.

Підтримка проросійських політичних сил у виборчих перегонах. Фінансова та політико-ідеологічна підтримка лояльних до Росії політичних структур, політиків, громадських і релігійних організацій, окремих активістів тощо. Сприяння поширенню їх присутності в інформаційному просторі. Не можна виключати і використання проблеми "бранців Кремля" для підвищення рейтингу лояльних до РФ сил (наприклад, Кремль напередодні парламентських виборів "відгукнеться на ініціативу" проросійських політичних і релігійних кіл в Україні щодо обміну/звільнення заручників).

Здійснення масованої інформаційної кампанії в українському медіа-просторі з метою: (*а*) дискредитації діючої української влади, поширення в суспільстві ідеї "небезпеки" та "неефективності" курсу на європейську та євроатлантичну інтеграцію, "провалу реформ"; (*б*) дезорієнтації населення, вкорінення у громадську свідомість системи цінностей, ідеології "*русского мира*", можливо – в закамуфльованій формі.

Міжнародна дискредитація українських виборів. Поширення у світовому медіа-просторі викривленої інформації, фейкових повідомлень про порушення, зловживання під час виборів, про відсутність транспарентності, нечесність процесів виборів, нелегітимність їх результатів тощо.

Отже, ймовірне російське втручання у вибори в Україні становить загрозу для української державності з огляду на низьку довіру до влади, складну соціально-економічну ситуацію і наявність у Кремля ефективних інструментів "гібридної" агресії.

Європейська інтеграція

2019р. навряд чи можна буде назвати "проривним" у відносинах Україна-ЄС з огляду на старт президентської та парламентської виборчих кампаній, коли основний фокус уваги буде зосереджений переважно на внутрішню ситуацію у країні. Прийняття в Парламенті часто непопулярних реформ на виконання Угоди про асоціацію Україна-ЄС (УА) може затягуватися або саботуватися.

Однак до першого туру президентських виборів (березень 2019р.) варто очікувати на певні зрушення. З відкриттям X сесії Верховної Ради президентська команда, очевидно, активізує зусилля з просування змін до Конституції в частині закріплення курсу на євроінтеграцію. Парламент, швидше за все, остаточно схвалить відповідні зміни. Це має стати, з одного боку, одним з головних підсумків президентської каденції П.Порошенка в галузі європейської інтеграції, з іншого – демонстрацією незмінності обраного курсу та гарантією його захисту від можливої корекції внаслідок зміни влади.

[8] Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2018р., с.49-50, *http://razumkov.org.ua/vydannia/shchorichni-analitychni-pidsumky-i-prohnozy*.

[9] Зокрема 20 грудня 2018р. московський патріарх Кирил звернувся до предстоятелів помісних православних церков із закликом не визнавати результати Об'єднавчого собору в Києві і зупинити "руйнівні для Православ'я дії".

Можна очікувати на надходження €500 млн. з другого траншу та успішне завершення четвертої програми макрофінансової допомоги. Про це, серед іншого, домовилися Прем'єр-міністр В.Гройсман та віце-президент Єврокомісії В.Домбровскіс за результатами V засідання Ради асоціації Україна-ЄС. Рішення про виділення другого траншу не буде суто політичним у контексті наближення виборів, але й значною мірою спиратиметься на об'єктивні фактори. І хоча навряд чи варто очікувати повного виконання всіх перелічених для отримання другого траншу вимог, однак найбільш чутливі вимоги, зокрема, в галузі боротьби з корупцією зрештою виконуватимуться (зокрема, здійснення перевірки НАЗК тисячі е-декларацій). Із завершенням четвертої програми макрофінансової допомоги постане питання про розробку нової програми та її умов. Однак це буде прерогативою вже нової влади України.

У період між президентськими та парламентськими виборами під час співіснування "нового" президента і "старого" Парламенту робота Верховної Ради з прийняття євроінтеграційних законопроектів, очевидно, сповільниться. У розпал парламентської виборчої кампанії також можливе просування відверто популістських законопроектів, що не відповідатимуть УА[10]. Подібна ситуація несприятливо позначатиметься на відносинах Києва і Брюсселя.

Очевидно, що подальше просування шляхом проєвропейських реформ у 2019р. залежатиме від результатів президентських і парламентських виборів. З огляду на внутрішньополітичні тенденції і суспільні настрої є підстави говорити про збереження і продовження євроінтеграційного курсу.

Однак, очевидно й інше – для ЄС важливим індикатором буде саме якість виборчої кампанії, її відповідність європейським нормам, – тобто, справедливість, транспарентність, відповідність законодавству виборів Президента та Парламенту. Саме це переважно визначатиме ставлення офіційного Брюсселя до нової української влади.

Дуже важливими для подальшого розвитку відносин Україна-ЄС будуть результати виборів до Європарламенту (травень 2019р.) і наступне оновлення складу Єврокомісії, переобрання Президента Європейської Ради. У цьому контексті не можна оминути увагою тривожні тенденції – кризу у провідній фракції ЄНП, посилення позицій євроскептиків і правих популістів у ряді країн ЄС (Франція, Німеччина, Італія). Слід також додати, що у 2019р. відбудуться вибори в сусідніх з Україною країнах – Польщі, Словаччині, Румунії, Литві.

Однак зрозуміло, що саме від нової української влади залежатимуть якість і темпи просування країни до європейської спільноти: чи здійснюватиметься ефективна динамічна модернізація України відповідно до європейських стандартів, чи зберігатимуться повільні темпи інтеграції, які навряд чи можна назвати задовільними.

Відносини з країнами світу та міжнародними структурами

Очевидно, що пріоритети України в загальному масиві двосторонніх контактів з країнами світу, характер і спрямованість участі в міжнародних організаціях визначатимуться насамперед інтересами безпеки. Є підстави прогнозувати посилення суперечливих, різноспрямованих тенденцій, які позначатимуться на зовнішньополітичних позиціях України.

Загалом, геополітична ситуація у світі відзначатиметься підвищенням рівня непередбачуваності та конфліктності – поглиблюється небезпечне протистояння на осі США-Росія, загострюються суперечності у відносинах США-Китай; небезпечною є ситуація довкола Сирії, Північної Кореї, Ірану та ін.

З одного боку, з великою долею вірогідності можна очікувати пролонгацію антиросійських санкцій коаліцією провідних держав світу (США, Канада, країни ЄС, Японія, Австралія та ін.), які протистоятимуть російській агресивній політиці. При цьому, навряд чи варто очікувати від ЄС розширення санкційних заходів (якщо не відбудеться масштабної ескалації російсько-українського конфлікту).

З іншого боку, серед окремих країн-членів ЄС посилюватиметься тенденція до налагодження контактів з РФ, пом'якшення/скасування санкцій, відновлення *business as usual* (прикладами можуть бути Угорщина, Італія, Греція та ін.). Водночас, ускладнюватимуть ситуацію на європейському континенті такі чинники, як фінальний етап *Brexit*, згадані вибори до Європарламенту, міграційна криза, зростання національного ізоляціонізму, складна внутрішньополітична, соціально-економічна ситуація у провідних країнах ЄС – Франції, Німеччині, Італії та ін.

Зазначені тенденції містять виклик і небезпеку для України, оскільки, з одного боку, обмежують можливості та готовність європейської і світової спільноти підтримати Київ, з іншого – послаблюють єдність західного світу у протистоянні з РФ, а також значною мірою деактуалізують тему Криму і Донбасу.

Відтак, серед головних завдань зовнішньої політики України залишатимуться збереження міжнародної підтримки, санкційної єдності країн Заходу, присутність теми анексованого Криму та окупованого Донбасу в порядку денному світової спільноти.

Україна може розраховувати на політико-дипломатичну підтримку, солідарність і допомогу з боку НАТО. Проте навряд чи варто розраховувати на "якісний прорив" у відносинах України з Альянсом ближчим часом. Очевидно, формалізація відносин з НАТО поки обмежуватиметься для України статусом "країни-аспіранта".

Гострим буде протистояння з РФ на майданчиках міжнародних організацій. Триватиме політико-дипломатичне протистояння в рамках ООН. Досить важко прогнозувати результати переговорного процесу

[10] Наприклад, остаточне прийняття з Проект Закону "Купуй українське, плати українцям" (про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння розвитку промислового виробництва та малого і середнього підприємництва) (реєстр.№7206 від 17 жовтня 2017р.).

в рамках РБ ООН щодо запровадження миротворчої місії на Донбасі, з огляду на непоступливу та контрпродуктивну позицію російської сторони та її очікування на "парламентський реванш" в Україні восени 2019р. Водночас, досить реальними є шанси ухвалення на наступній сесії ГА ООН чергових резолюцій щодо захисту прав людини в окупованому Криму та мілітаризації Азово-Чорноморського басейну. Однак, результати голосування за проукраїнські резолюції в ГА ООН (грудень 2018р.) свідчать про достатньо обмежений потенціал підтримки[11].

Також є підстави прогнозувати продовження спроб РФ відновити свої позиції в ПАРЄ, використовуючи для цього фінансовий шантаж і політичний пресинг.

Є підстави прогнозувати висхідну динаміку співробітництва Україна-США з огляду на вагомі результати минулого року, зокрема – розширення діяльності Комісії стратегічного партнерства Україна-США. Внаслідок російської агресії в Чорному морі, тема України у протистоянні між США та РФ вийшла на перший план і фактично стала причиною блокування їх контактів на вищому рівні. Це, з одного боку, об'єктивно посилюватиме солідарність і підтримку Києва Вашингтоном як на двосторонньому рівні, так і в рамках міжнародних організацій, а з іншого – помітно актуалізує у світовому політичному просторі тему російської агресії.

У найбільш загальному вигляді головними напрямами зовнішньої політики України залишатимуться: захист політико-дипломатичними засобами незалежності і суверенітету країни; зміцнення міжнародної підтримки та солідарності; забезпечення сприятливих зовнішніх умов для розвитку; європейська та євроатлантична інтеграція; поглиблення партнерства з США, іншими країнами-партнерам; звільнення захоплених російською стороною українських громадян.

При цьому слід усвідомлювати, що зовнішня допомога має обмеження і тенденцію до скорочення, і Україна змушена орієнтуватися переважно на власні сили, забезпечуючи стале зростання, внутрішню єдність і стабільність, зміцнення оборонного потенціалу держави.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

Влада

Головна особливість внутрішньополітичних процесів 2019р. полягає в тому, що протягом відносно невеликого часового проміжку в країні повинна відбутися повна заміна вищих владних інституцій – Президента, Верховної Ради та Уряду, які спільно визначають політичний курс країни на найближчі роки і забезпечують його реалізацію.

Загальна ситуація, яка впливатиме на перебіг процесів в Україні, в т.ч. й на результати виборів, є доволі несприятливою. Її визначатимуть, передусім, такі чинники внутрішнього та зовнішнього характеру:

- продовження агресії РФ проти України;
- складна соціально-економічна ситуація у країні;
- суперечливі процеси в Європі та світі.

Зацікавленість керівництва РФ у формуванні в Україні "договороспроможної" влади змушує очікувати різних спроб впливу російської сторони на ситуацію – зокрема, можливого загострення воєнної складової конфлікту з одночасним посиленням інформаційного впливу на українське суспільство, провокацій конфліктів на церковному підгрунті, стимулювання наростання відчуття розчарування, зневіри в суспільстві, намагання дискредитувати сам інститут виборів в очах суспільства тощо.

Можливість зриву виборчого процесу внаслідок форс-мажорних обставин (як, наприклад, пряме вторгнення військ країни-агресора) існує, проте її ймовірність не оцінюється як надто висока.

Динаміка розвитку соціально-економічної ситуації, особливо після рішення про підвищення цін на газ для населення, об'єктивно не зміцнює авторитет діючої влади. Деякі позитивні зміни в економічному розвитку не відбилися на добробуті більшої частини суспільства, а можливості для економічного зростання у період виборів вкрай обмежені. За цих умов не є дивним підвищення вразливості суспільства до популізму у виконанні різних політичних акторів.

Владні інституції, з одного боку, будуть змушені діяти з урахуванням суспільних настроїв, а з іншого – знаходити способи та можливості для убезпечення від будь-яких різких змін і розворотів у проведенні стратегічного курсу державної політики, збереження дієздатності державного механізму, запобіганню розвитку різноманітних можливих негативних сценаріїв.

Часовий проміжок для прийняття владними органами рішень стратегічного характеру, в першу чергу – скерованих на реформування – буде обмежений днем голосування у першому турі президентських виборів (31 березня).

Враховуючи те, що Парламент у виборчий період стає головною ареною політичної боротьби, а Уряд – її заручником, можна з великою мірою достовірності прогнозувати як те, що з наближенням виборів до Верховної Ради урядові законопроекти набиратимуть дедалі менше голосів, так і те, що всі без винятку рішення, які ухвалюватимуться у цей період, матимуть характер вимушеного компромісу. Таким, зокрема, буде Закон про Державний бюджет на 2020р.: оскільки день голосування на парламентських виборах припадає на кінець жовтня, то підготовка та ухвалення цього документа повністю лягають на "старий" склад як Парламенту, так і Уряду.

Президент України

Президент України в період загальнонаціональних виборів виступає найбільш стабільним інститутом державної влади. Це зумовлюється, передусім, термінами кампанії: практично всю першу половину року діючий Глава держави виконуватиме свої обов'язки, а пік парламентської кампанії припадає на час, коли не лише відбудеться інавгурація обраного Президента, але й набудуть зрозумілих рис основні контури його бачення політики.

Можна констатувати, що завдяки використанню як конституційних повноважень, так і різних неформальних важелів, діючий Президент П.Порошенко зміг зміцнити свої політичні позиції, порівняно з

[11] Зокрема, 22 грудня 2018р. на засіданні ГА ООН 65 держав-членів проголосували "за" Резолюцію "Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь, Україна", 27 – "проти", 70 утрималися.

ситуацією минулого року. Це дало йому змогу претендувати на перемогу на виборах 2019р. в якості одного з ключових кандидатів.

Оскільки вибори відбуваються у ситуації, коли жоден з найбільш імовірних переможців не має позитивного балансу довіри-недовіри з боку суспільства (за високого показника недовіри), велика частина виборців визначатимуться із своїм вибором практично в останній момент, що не дає змоги спрогнозувати кандидатуру переможця.

На підставі наявних даних можна прогнозувати, що в першому турі виборів жоден з кандидатів не має шансів на перемогу. Претендувати на вихід у другий тур виборів зможуть кандидат від влади (діючий Президент П.Порошенко), лідер однієї з опозиційних груп (Ю.Тимошенко), представник "нової" опозиції (в цій якості можуть виступити В.Зеленський або А.Гриценко), кандидат від проросійської частини суспільства (Ю.Бойко).

Обставини суспільно-політичного розвитку останніх років разом з укоріненням сприйняття Росії як ворога серед більшої частини суспільства не дозволяють "проросійському" кандидату сподіватися на перемогу. "Нова" опозиція не має в розпорядженні жодного зрозумілого плану розвитку держави, як і не демонструє серйозності своїх намірів. "Старі" політики (як представник влади, так і опозиції) мають високий рівень суспільної недовіри. Таким чином, Президентом може стати як політик з досвідом політичної діяльності та перебування при владі, так і нова фігура в політиці без практичного досвіду.

За станом своєї електоральної підтримки П.Порошенко дещо поступався іншим кандидатам. До кінця січня 2019р. він фактично не розпочинав виборчої кампанії. Утім, сам факт його надзвичайної активності у процесі створення автокефальної Православної церкви України дещо поліпшив показники електоральної підтримки. До безсумнівних заслуг П.Порошенка можна віднести також поступове зміцнення боєготовності армії, досягнення певної стабільності у відносинах із закордонними партнерами (і в т.ч. – перспективу отримання озброєнь від США та Канади).

У діючого Президента залишаються можливості забезпечити незворотність основних напрямів нинішнього політичного курсу. Передусім, це плановане ухвалення змін до преамбули Конституції, які фіксують європейський та євроатлантичний інтеграційний курс держави, ухвалення в цілому закону про державну мову та деяких інших рішень. Завдяки своєму впливу на Уряд (через партію БПП) діючий Президент має певний ресурс рішень, які можуть бути охарактеризовані як популістські і можуть вплинути на результат виборів. Йдеться зокрема про можливість підвищення розміру пенсій, а також субсидій та інших видів соціального захисту.

Так званий адміністративний ресурс, що є в розпорядженні діючого Президента, не виглядає надто переконливо, а спокуса скористатися ним у своїх інтересах може призвести до наслідків, протилежних до очікуваних.

Міжнародні партнери України вже певний час висловлюють непряму підтримку діючій владі, а відтак і Президенту. Як правило, це не дуже сильно впливає на суспільні настрої. Крім того, не варто забувати, що найбільш рейтингові телевізійні канали або налаштовані відверто опозиційно до П.Порошенка, або намагаються демонструвати нейтралітет.

У разі перемоги опозиційного кандидата навряд чи варто очікувати негайних змін як у функціонуванні інституту Президента, так і в курсі державної політики. Для цього новообраному Главі держави бракуватиме політичних ресурсів (парламентських голосів, особливо з урахуванням непрогнозованості результатів парламентських виборів).

Хто б не переміг у президентських виборах, він не зацікавлений у виникненні хаосу у внутрішньополітичній ситуації і важкої кризи, яка може призвести до втрати незалежності.

Разом з тим, будь-який переможець виборів Президента витрачатиме чимало часу та ресурсів на досягнення прийнятного для себе результату парламентських виборів, налагодження взаємодії з новим складом Верховної Ради і участь у проектуванні нового Уряду.

Зусилля із збереження керованості процесами, що протікають у країні, забезпечення адекватної відповіді на воєнні та невоєнні виклики та загрози в умовах далекої від припинення зовнішньої агресії, а також налагодження і підтримання позитивного діалогу із закордонними партнерами складатимуть основну частину діяльності Президента, хто б ним не став.

Верховна Рада України

У період загальнонаціональних виборів, які охоплюють практично весь рік, Верховна Рада об'єктивно перетворюється на основний майданчик політичної боротьби. Це пояснюється як тим, що значне число кандидатів у Президенти та представників їх найближчого оточення є народними депутатами, так і тим, що для всіх без винятку активних політичних сил країни президентська кампанія є прелюдією до парламентської.

Оскільки за Конституцією, Україна є парламентсько-президентською республікою, вплив Верховної Ради на прийняття державних рішень, на формування і діяльність Уряду, а отже, і на політичні процеси в цілому є ключовим. Крім того, кожна з політичних сил, що змагається за парламентські мандати, зацікавлена і в доступі до неформальних лобістських можливостей Верховної Ради.

Гострота політичної конкуренції в умовах вельми слабких показників довіри суспільства до кожної з політичних партій, що братимуть участь у виборах, зумовлюватиме внутрішньопарламентську ситуацію і визначатиме основні риси діяльності Верховної Ради протягом року.

Високою є ймовірність того, що наявна парламентська коаліція (БПП-"Народний фронт") формально проіснує до закінчення каденції нинішнього скликання Верховної Ради. Але і її можливий формальний розпад уже не чинитиме жодного впливу на розвиток

ситуації. Відносини між суб'єктами коаліції будуть непростими, оскільки з них тільки БПП має шанси на формування фракції у новому складі Верховної Ради.

Вікно для ухвалення важливих рішень є вкрай коротким – фактично до дня голосування на президентських виборах. Навіть у цей короткий період часу голоси за урядові законопроекти набиратимуться з великими складнощами. Загалом підтримка тих чи інших законопроектів зумовлюватиметься політичними інтересами тієї чи іншої групи в цей момент. Досить високою є ймовірність, що у нинішньому скликанні Верховної Ради буде досягнута домовленість про непорушність таких стратегічних національних цілей, як європейська та євроатлантична інтеграція, що буде втілено у відповідні зміни до Конституції.

Результат президентських виборів здійснюватиме потужний вплив як на функціонування діючого скликання Верховної Ради, так і на перебіг кампанії з парламентських виборів. Очевидно, наступний склад Парламенту буде більше фрагментованим і поділеним за політичними та іншими інтересами, аніж нинішній. Разом з тим, уже під час голосування на президентських виборах можна буде спостерігати процес переформатування депутатських фракцій і груп: частина депутатів, особливо обраних у мажоритарних округах, демонструватиме прихильність до переможця, як це вже не раз траплялося в українській історії.

У новому складі Парламенту будуть представлені як уже відомі політичні сили та окремі політики, так і "нові", а також ті, що не входили до складу VIII скликання на рівні парламентських фракцій. Можна очікувати, що певна частка фракцій нових політичних сил буде сформована з числа тих депутатів, які зараз входять до парламентського представництва інших партій. Більшість буде утворено з фракцій тих політичних сил, які зараз декларують підтримку європейському шляху розвитку країни.

Станом на кінець грудня 2018р., на проходження до українського Парламенту теоретично могли претендувати чотири партії з ***соціально-економічною*** риторикою виразно лівого (за класичними визначеннями) спрямування (РПЛ, "Опозиційна платформа - За життя", ВО "Батьківщина"), одна умовно центристська ("Слуга народу") та три – правоцентристські ("Громадянська позиція", "Об'єднання "Самопоміч", БПП "Солідарність")[12]. Інші політичні сили мали рівень підтримки далекий від можливості подолання виборчого бар'єра. Навряд чи цей перелік зазнає принципових змін протягом року.

У наступному парламентському скликанні прогнозовано зросте представництво політичних сил, орієнтованих на "проросійський" електорат, але не настільки, щоб це ставало ключовим чинником.

Прогнозування точних результатів парламентських виборів не виглядає можливим. Уже зараз зрозуміло, що пошук спільних інтересів і формування коаліції у новому складі Верховної Ради буде дуже важким і можливо, тривалим у часі. Це відіб'ється на формуванні Уряду. Таким чином, новий склад Уряду навряд чи зможе почати повноцінну діяльність до кінця року.

Отже, нинішній склад Верховної Ради матиме обмежену політичними чинниками дієздатність, але при цьому зберігатиме шанси завершити свою каденцію, своєчасно ухваливши закон про Державний бюджет на 2020р., і тим самим сформувавши певні рамки для діяльності своїх наступників.

Кабінет Міністрів України

Уряд у виборчий період традиційно виступає заручником відносин, які складаються між ключовими суб'єктами влади – Президентом і Парламентом.

Загальна політична турбулентність створює несприятливу атмосферу для ухвалення рішень, які можна вважати проривними і дійсно реформаторськими (незважаючи на те, що потреба в таких рішеннях на рівні актів Уряду і внесених Урядом законопроектів є значною).

Натомість прогнозовано прийматимуться рішення, продиктовані логікою виборчого процесу. Це стосується насамперед питань соціальної політики (підвищення розмірів пенсій, політика надання субсидій тощо). Водночас, можна очікувати продовження політики втілення реформ медицини та освітньої системи. Позитивним моментом є планомірна співпраця відповідних міністерств з експертними спільнотами та організаціями громадянського суспільства.

Доля діючого Уряду визначатиметься розвитком політичної ситуації, в якій домінуватимуть мотиви доцільності. Відтак цілком можливою є ситуація, коли відбудеться відставка Кабінету Міністрів ще до підбиття підсумків парламентських виборів, формування коаліції у Верховній Раді і призначення нового складу Уряду.

Така ситуація, зокрема, може виникнути в разі перемоги на президентських виборах кандидата, опозиційного до діючої влади, що автоматично зумовить конфліктні відносини між обраним Президентом та Урядом і парламентською коаліцією. Однак при цьому складний характер відносин між потенційними політичними партнерами та центрами влади в Україні зумовлює ситуацію, за якої діючий склад Уряду (або його основна частина) допрацює до кінця року або в повноцінному режимі, або у статусі виконуючих обов'язки. Це може забезпечити певну спадковість політики в перехідний період.

Ухвалення Кабміном доволі амбітного Плану дій, визначення пріоритетів діяльності в реальності можуть залишитися на рівні ініціатив, оскільки політичні реалії можуть диктувати дещо інший порядок денний. Очевидно, в цей час щонайменше не будуть виконуватися у повному обсязі вимоги закордонних кредиторів і партнерів України.

Суттєвих можливостей для демонстрації самостійної ролі Уряду Прем'єр-міністр В.Гройсман не має.

[12] Докладніше див.: Україна напередодні виборів: запити суспільства, позиції політичних акторів, контури нової влади. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2018р., №3-4, с.78-79.

Створені в урядовій системі аналітичні підрозділи теоретично могли б виступити своєрідними запобіжниками від різких змін урядової політики, проте їх діяльність ще не набула системного характеру, а напрацьовані рішення – обов'язкового характеру. Демонстрація незалежної від політичного керівництва позиції може призвести лише до непотрібних конфліктів і подальшого обмеження дієздатності виконавчої влади.

У час політичної турбулентності різко зростає роль органів захисту правопорядку (національної поліції), а відтак – і Міністерства внутрішніх справ, від якого вимагається зберігати максимально можливу політичну незаангажованість разом із професійністю в роботі.

Можливі сценарії розвитку відносин між владними інституціями

Конфігурація влади і характер відносин між її суб'єктами значною мірою визначатимуться такими чинниками:

- особистість переможця президентських виборів;
- характер його (її) пропозиції до суспільства та політичних сил;
- певне значення матимуть характер перебігу виборчого процесу, стан протистояння між його учасниками, демонстрація готовності політичних сил та їх лідерів перейти через отримані образи і налагодити конструктивну взаємодію.

За будь-якого результату президентських виборів не вдасться уникнути певної конфліктності у відносинах між суб'єктами системи Президент - Верховна Рада - Кабінет Міністрів.

Якщо на президентських виборах переможе кандидат від діючої влади, йому буде достатньо просто використати існуючі можливості для налагодження/відновлення взаємодії з Парламентом і Урядом, і водночас для покращення шансів на досягнення оптимального результату парламентських виборів. За умови достатньо чисельного парламентського представництва орієнтованої на його підтримку політичної сили Президент стає ключовим учасником процесу консультацій зі створення парламентської коаліції і призначення нового Уряду.

У цілому парламентська конфігурація за такого сценарію нагадуватиме нинішню. Після формування пропрезидентської коаліції нинішній курс реформ продовжуватиметься, хоча його інтенсивність, вірогідно, знизиться, а зміст політики буде більшою мірою, ніж зараз, враховувати настрої суспільства.

У разі, якщо нова парламентська більшість буде налаштована опозиційно до Глави держави, країну очікуватиме конфронтаційний сценарій. Його наслідками можуть стати затяжна "коаліціада", відсутність дієздатного Уряду, відтак – вкрай обмежені можливості держави до ефективного реагування на можливі виклики та загрози. Подолання конфронтації між учасниками процесу виглядає можливим за умови досягнення порозуміння між Президентом і парламентською більшістю з таких питань, як гарантії недоторканності активів та сфер інтересів, інкорпорації представників парламентських груп до нової системи влади та ін.

Ситуація набуде мало передбачуваний розвиток у разі, коли в новому парламентському скликанні сформується відразу кілька об'єднань, жодне з яких буде неспроможним як сформувати коаліцію (не менше за 226 депутатів), так і поступитися амбіціями на користь досягнення порозуміння. Ситуація протистояння між "старими" та "новими" політичними силами не є нереальною.

У разі перемоги на президентських виборах кандидата, опозиційного до діючої влади, можливим буде і такий сценарій, за якого новообраний Президент обирає амплуа опозиціонера і демонстративно конфліктну модель поведінки, апелює до суспільства і пропонує ухвалювати рішення методами "прямої демократії". Реалізація такого сценарію з високою імовірністю призведе до різкого зниження ефективності влади та дестабілізації внутрішньополітичної ситуації. З великою ймовірністю, під час непростих консультацій у Верховній Раді буде створено ситуативну більшість, яка згодом зазнаватиме змін і у своєму складі, і в характері діяльності.

Процеси в партійній системі

Існує значна імовірність суттєвих змін у партійній системі України вже за результатами виборів Президента. Президентська партія (навіть така "віртуальна" на нинішньому етапі, як, наприклад, "Слуга народу") є потенційним ядром правлячої коаліції, яке, в умовах змішаної виборчої системи, відразу ж почне "обростати" кандидатами-мажоритарниками, делегованими від регіональних еліт. Також уже в міжвиборчий період не можна виключати переформатування парламентської коаліції, що вплине на розстановку сил по лінії "влада – опозиція".

Процеси в партійній системі після парламентських виборів залишаються слабко прогнозованими з огляду на дію багатьох різновекторних чинників імовірнісного характеру[13]. Водночас, дуже низький рівень суспільної довіри до політичних партій, відсутність партій та політичних лідерів, що мали потенційну підтримку хоча б 25% виборців, а також високі антирейтинги основних партій та політичних лідерів консервують фрагментованість партійної системи і роблять малоймовірним формування однопартійної більшості.

Слід зазначити, що деякі політики пропонують кардинальні конституційні зміни, які передбачають автоматичне отримання партією, що перемогла на парламентських виборах, 50% мандатів[14]. Однак практична можливість реалізації таких змін

[13] Детальніше про це див.: Україна напередодні року виборів: запити суспільства, позиції політичних акторів, контури нової влади. – Національна безпека і оборона, 2018р., №3-4.

[14] Тимошенко за розробку і винесення на референдум проекту нової Конституції до президентських виборів. – Інтерфакс-Україна, 28 червня 2018р., *https://ua.interfax.com.ua/news/political/514888.html*.

до найближчих парламентських виборів, а також їх відповідність принципам демократії залишаються сумнівними[15].

З високою імовірністю П.Порошенко стане єдиним кандидатом від влади на найближчих президентських виборах. БПП "Солідарність" зможе зберегти сильні позиції у Верховній Раді наступного скликання лише в тому випадку, якщо сам П.Порошенко буде переобраний на другий термін. У такому разі мережа неформальних союзів із впливовими регіональними лідерами дозволить президентській силі завести значне число депутатів за мажоритарними округами (в т.ч. – самовисуванців, або делегованих від партій-сателітів). В іншому випадку на "Солідарність" чекає непроста боротьба за проходження до Верховної Ради, а її парламентське представництво може значно зменшитися.

Не дивлячись на активізацію *PR*-зусиль "Народного фронту", малоймовірно, що ця партія делегує свого кандидата на президентські вибори. Також поки що у неї невисокі шанси самостійно подолати виборчий бар'єр на найближчих парламентських виборах. Скоріш за все, "Народний фронт" дотримуватиметься вичікувальної позиції поки не з'явиться фактичний переможець (або очевидний фаворит) президентської кампанії. Основним "аргументом" "Народного фронту" в майбутніх переговорах із переможцем президентських перегонів є друга за розміром фракція у Верховній Раді VIII скликання, а також політичний контроль над значною частиною виконавчої влади (що може стати особливо цінним ресурсом для новообраного Президента в міжвиборчий період). У більш тривалій перспективі можна очікувати на дрейф представників цієї партії до інших політичних сил – ідеологічних послідовників Майдану.

Скоріш за все, "Опозиційна платформа – За життя" (ОПЗЖ) залишиться найбільш впливовою силою у таборі "проросійської" опозиції і сформує власну фракцію у Парламенті наступного скликання. Важливою передумовою для закріплення домінуючих позицій ОПЗЖ є відносний успіх Ю.Бойка на найближчих президентських виборах (програма-максимум – вихід у другий тур).

Натомість, перспективи партій "Опозиційний блок" і "Наші" – доволі непевні: їм буде непросто подолати виборчий бар'єр, конкуруючи з ОПЗЖ в межах доволі вузької електоральної ніші. Водночас, ці партії мають у своєму розпорядженні значні медійні ресурси, а "Опозиційний блок" – ще й розвинуту партійну інфраструктуру. Найбільш імовірним видається наступний розвиток подій: "Опозиційний блок" і партія "Наші" займатимуть "спойлерську" позицію впродовж президентської кампанії, щоб не допустити консолідації колишнього електорату Партії регіонів навколо Ю.Бойка, а перед парламентськими виборами можуть відновити альянс із групою Бойка-Рабіновича-Медведчука на більш-менш паритетних засадах (за прообразом "Опозиційного блоку" зразка 2014р.).

Спираючись на доволі високий рейтинг особистої підтримки (а також відповідний рейтинг своєї партії), Ю.Тимошенко вже під час президентської кампанії займатиметься формуванням альтернативної "партії влади" на основі "Батьківщини". При цьому джерелом поповнення можуть стати як опозиційні, так і провладні політики, що належать до ідеологічних послідовників Майдану (зокрема, В.Наливайченко (партія "Справедливість"), деякі представники "Народного фронту"). Протягом електорального циклу "Батьківщина" має високі шанси розширити своє представництво у Верховній Раді і стати ядром або вагомою частиною правлячої коаліції.

Натомість Радикальна партія О.Ляшка (РПЛ) не має видимих перспектив для нарощення своєї електоральної підтримки та, відповідно, розширення парламентського представництва. Скоріш за все, зусилля РПЛ будуть сконцентровані на утриманні свого базового електорату в надії повторно потрапити до Парламенту і стати "золотою акцією" під час формування майбутніх коаліцій. Отже, від О.Ляшка можна очікувати активної участі у президентській кампанії в його "фірмовому", епатажному стилі.

Процес об'єднання "демократичних сил" ("Громадянська позиція", "Самопоміч", С.Вакарчук та його оточення (т.зв. "нові обличчя"), "Демократичний альянс" тощо) для спільного походу на президентські та парламентські вибори має певні шанси бути реалізованим: його активно підтримує широке коло публічних осіб, а потенційні учасники цього об'єднання знаходяться у стані діалогу й уникають відкритих конфліктів між собою.

Для успішного об'єднання "демократичних сил" найбільшою проблемою є недостатня мотивованість партії "Самопоміч", і зокрема її лідера, А.Садового. Останній ризикує стати молодшим партнером, приєднавшись до "демократичних сил", адже у світлі президентських перегонів подібне об'єднання неминуче перетворюється на команду узгодженого кандидата в Президенти (очевидно, ним стане А.Гриценко). Останніми роками А.Садовому не без труднощів вдавалося зберігати ефективний контроль над великою парламентською партією, будучи при цьому прив'язаним до Львова своїми мерськими повноваженнями[16]. Участь "Самопомочі" в об'єднанні "демократичних сил" створює нові виклики для внутрішньої єдності партії та лідерських позицій А.Садового в середовищі його ж однопартійців.

З огляду на тривалу відсутність чіткої позиції С.Вакарчука щодо участі в обох виборах, його "вартість" для об'єднання "демократичних сил" поступово девальвувалася. Після відмови брати участь у президентських виборах, за ним залишається можливість участі в парламентських виборах як одного з лідерів списку "нових сил".

[15] Різдвяні марева Юлії Тимошенко. Чи з'явиться в Україні канцлер? – Главком, 14 січня 2018р., *https://glavcom.ua/country/politics/rizdvyani-mareva-yuliji-timoshenko-chi-zyavitsya-v-ukrajini-kancler-560911.html*.

[16] У цьому контексті можна згадати конфлікт у лавах "Самопомочі", що закінчився саморозпуском її фракції у Київській міській раді. Детальніше див.: Кравець Р. Київ без обличчя. Як "Самопоміч" позбулася Гусовського. – Українська правда, 10 вересня 2018р., *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/09/10/7191559*; Фракція "Самопоміч" у Київраді заявляє про розпуск. – Укрінформ, 11 вересня 2018р., *https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/2535293-frakcii-samopomic-u-kiivradi-zaavlae-pro-rozpusk.html*.

У випадку об'єднання, "демократичні сили" опиняться перед ще одним нетривіальним завданням – сформувати єдиний виборчий список (відповідно до чинного законодавства, за багатомандатним округом можуть балотуватись лише окремі партії, а не блоки). Цей процес загрожує бути болісним і конфліктним, але відмова від нього – також є програшною для всіх учасників.

За відсутності спільного кандидата на президентських виборах, праворадикальні партії ("Свобода", "Національний корпус", "Правий сектор" та інші) ризикують стати аутсайдерами найближчих парламентських виборів. Лише "Свобода" має шанси завести до Верховної Ради невелике число депутатів у мажоритарних округах – завдяки сильним позиціям на рівні місцевої влади в деяких областях. Використання радикально-патріотичної риторики великими політичними гравцями з інших таборів позбавляє оригінальності звичну повістку націоналістичних партій, у зв'язку з чим від останніх можна очікувати більш виразних ультраконсервативних акцентів (насамперед, від ВО "Свобода").

Очікується, що партія "Слуга народу" активно розбудовуватиме свою структуру під час виборчої кампанії В.Зеленського. З великою імовірністю, це передбачає її організацію як політичної структури виразно "позасистемного", лідерського, харизматичного типу (що є цілком звичним для української політики). "Слуга народу" має досить високі шанси на подолання виборчого бар'єра.

Із входженням політичної системи в активну фазу виборчого циклу простір для появи нових політичних гравців значно звузився: пробитися крізь шум інформаційного протистояння між кандидатами та їх командами стало значно важче.

Фінансування політичних партій

Після парламентських виборів державне фінансування буде розподілене між дещо ширшим колом політичних партій (адже право на фінансування отримає кожна партія, яка здобуде не менше 2% голосів виборців у багатомандатному окрузі). Це має позитивно вплинути на конкуренцію в партійній системі, покращити становище партій-претендентів, що ведуть достатньо активну діяльність, але поки що не здатні пробитися до "клубу" парламентських партій через 5% виборчий бар'єр.

Водночас, подальшого удосконалення потребує механізм контролю над витратою бюджетних коштів, що надходять до партійних кас. У Законі "Про політичні партії в Україні" прописані деякі обмеження (зокрема, заборона витрачати кошти державного фінансування на діяльність, пов'язану з участю партії у виборах), однак застосовувати їх на практиці досить проблематично через нечіткість формулювань. Подальшої конкретизації потребують поняття "статутної діяльності" (фінансування якої законом дозволене) та "діяльності, пов'язаної з участю у виборах" (фінансування якої – заборонене)[17].

Громадянське суспільство

Основні тенденції розвитку громадянського суспільства, характерні для "постмайданного" періоду, зберігатимуться і протягом 2019р. Ці тенденції матимуть як позитивний вимір, так і негативні сторони.

До безумовно позитивних явищ, які розвиватимуться і надалі, слід віднести зокрема, утвердження громадянського суспільства в цілому як важливого чинника суспільно-політичного життя країни, що має певний вплив на розвиток ситуації, поступовий рух до взаємної довіри між організаціями громадянського суспільства та органами влади і місцевого самоврядування, налагодження ефективної взаємодії між ними, особливо в тих сферах, де органи громадянського суспільства отримали необхідні досвід і компетенцію (соціальна робота з різними категоріями населення, моніторинг виборів, волонтерська діяльність, у т.ч. – з військовими та ветеранами АТО/ООС, їх родинами, громадська активність із збереження довкілля, проекти "громадський бюджет" та різних форм громадської участі тощо).

Водночас набудуть помітних ознак і негативні тенденції, що вже виявилися у попередній період. Це, зокрема, активне залучення громадських організацій і громадських активістів до виборчого процесу на боці того чи іншого кандидата чи політичної сили з метою поширення негативної (часто неправдивої) інформації про конкурентів, створення "кишенькових" громадських організацій різними політичними та бізнес-структурами, владними органами, залучення громадських організацій, у т.ч. ветеранських, до різних протиправних дій (наприклад, пов'язаних із рейдерськими захопленнями власності).

Матимуть місце такі тривожні процеси, як радикалізація діяльності громадських об'єднань (особливо таких, як "Національні дружини", С14 та ін., з одного боку, і різні організації протилежного спрямування, що теж використовують агресію, – з іншого).

Як і минулого року, багато питань виникатиме до діяльності громадських організацій, що декларують сприяння правоохоронним органами з підтримання громадського порядку, особливо в таких регіонах, як Закарпаття.

Як і попередніми роками, не буде принципових змін у ситуації, коли частина громадських організацій намагатиметься привласнити право говорити від імені всього громадянського суспільства, не маючи при цьому належного зв'язку з власне суспільством, і далеко не до кінця знаючи його потреби.

У діяльності частини громадських організацій, як і раніше, простежуватиметься бажання впливати на процес прийняття рішень органами влади без належних на те підстав.

Протягом року варто очікувати активізації роботи громадських організацій, пов'язаної з президентськими та парламентськими виборами. Однією з важливих функцій громадянського суспільства залишається об'єктивне та чесне спостереження за

[17] Посібник для політичних партій із фінансування виборчих кампаній. – Міжнародна фундація виборчих систем (*IFES*) в Україні, *https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_campaign_finance_manual_for_political_parties_ukr.pdf*.

виборчим процесом, в т.ч. за голосуванням громадян і підрахунком голосів. Активність громадських організацій у цьому процесі була надвисокою вже на початку президентської кампанії[18].

Варто, однак, відзначити, що серед тих, хто виявив бажання спостерігати, є як організації, що мають давній досвід і відповідну репутацію (Громадянська мережа "Опора", Комітет виборців України), так і організації, створені політичними силами або окремими політиками (наприклад, "Я за ЮВТ"), чи організації, які виявили себе в деструктивній діяльності ("АвтоЄвроСила"), і багато інших, чиї наміри можуть бути далекими від декларованих[19].

Відповідно, протягом року фіксуватиметься зростання кількості громадських організацій (деякі з них будуть створені або реанімовані суто для участі у виборчому процесі), залучення значного числа громадян до їх діяльності, що в цілому буде виглядати як разовий сплеск, що вже наступного року піде на спад.

Іншим і доволі логічним аспектом розвитку ситуації є прогнозований перехід деякої частини людей, зарекомендувавших себе в якості громадських активістів, до політичної діяльності на різних рівнях. Цілком закономірною буде поява таких активістів у виборчих списках різних політичних сил, а також у якості кандидатів на виборах до об'єднаних громад і місцевих виборах, чергова масштабна хвиля яких припадатиме вже на 2020р.

У цілому, громадянське суспільство й надалі матиме фрагментований і доволі аморфний характер (якщо не виникнуть надзвичайні обставини, що потребуватимуть швидкої суспільної самоорганізації). Принципові зміни в цій ситуації можуть відбуватися вже в подальші періоди, а їх можливість залежатиме від таких чинників, як мотивація учасників і самого суспільства, характер відносин між громадянським суспільством і державою, позиція іноземних та національних донорів.

Реформування окремих сфер

Конституційна реформа

У зв'язку з президентськими виборами протягом лютого-березня 2019р. в Парламенті може бути ініційовано розгляд і прийняття рішень щодо законопроектів про внесення змін до Основного Закону.

Обов'язково буде винесено для остаточного прийняття двома третинами конституційного складу Парламенту законопроекту "Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)" (реєстр.№9037 від 3 вересня 2018р.). Позитивне голосування за ці зміни до Конституції розглядається діючим Президентом як важливий результат його діяльності на посту Глави держави, що матиме позитивний відгук громадян-виборців.

Залишається теоретична можливість внесення до порядку денного Верховної Ради проекту Закону "Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)" (реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.) з пунктом 18 "Перехідних положень". Це буде залежати від зовнішньополітичної кон'юнктури, пов'язаної з перспективами зрушення процесу врегулювання проблеми російської окупації частини Донбасу. Проте, остаточного прийняття закону, з огляду на його конфліктогенний характер, не відбудеться.

Не виключено, що проект змін до Конституції (щодо депутатської недоторканності) (реєстр.№7203 від 17 жовтня 2017р.) також стане предметом розгляду Парламенту. Внесення цих змін буде органічно використано як досягнення Президента в його виборчій кампанії. З огляду на чергові парламентські вибори (27 жовтня 2019р.) не виключено також, що і народні депутати прагнутимуть отримати додатковий і вагомий передвиборчий бонус. Усе це зумовлює високу вірогідність скасування депутатської недоторканності на передостанній сесії діючого складу Верховної Ради України.

Судова реформа

У 2019р. буде завершено формування Вищого антикорупційного суду (ВАС). На початок року 81 претендент на 27 вакансій продовжив конкурс до ВАС, ще 32 на 12 місць – до Апеляційної палати ВАС. Протягом двох перших місяців 2019р. Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККСУ) та Громадська рада міжнародних експертів припинили участь у конкурсі 18 осіб. ВККСУ розраховує завершити добір на посади суддів Вищого антикорупційного суду до 20 лютого 2019р.

З 23 січня 2019р. продовжиться другий етап конкурсу до Верховного Суду на 78 вакантних місць суддів: 26 – у Касаційному адміністративному суді; 23 – у Касаційному цивільному суді; 16 – у Касаційному господарському суді; 13 – у Касаційному кримінальному суді. Кандидати мають пройти співбесіду з ВККСУ. Всього в конкурсі на посади суддів Верховного Суду залишилося до другого етапу 315 суддів.

Відповідно до ч.6 ст.151 Закону України "Про судоустрій і статус суддів" Вища рада правосуддя (ВРП) затвердила Положення про Державну судову адміністрацію України (ДСА, 17 січня 2019р.). 7 січня 2019р. ВРП оголосила конкурс на зайняття вакантних посад Голови та заступників ДСА. 17 січня 2019р. ВРП також затвердила типове Положення про апарат суду, на який покладається забезпечення роботи суду.

На саму ВРП очікують суттєві зміни. Склад головного представницького органу судової влади оновиться більше як на половину. Очікується, що пріоритетом його діяльності може стати захист інтересів суддів, у цілому судової влади у її взаємодії з іншими суб'єктами державної влади.

[18] Список громадських організацій, зареєстрованих в якості спостерігачів, доступний на веб-сайті ЦВК за посиланням: *http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/WP001*.

[19] Спостерігачі чи "тітушки"? Другий фронт президентських виборів. – Главком, 18 січня 2019р., *https://glavcom.ua/country/politics/sposterigachi-chi-titushki-drugiy-front-prezidentskih-viboriv-561982.html*.

У травні Вища рада правосуддя поповниться двома членами за квотою з'їзду суддів України, двома – за рішенням з'їзду адвокатів, двома – за рішенням конференції прокурорів, двома – за квотою Верховної Ради, двома – за рішенням Президента. Двох членів ВРП має призначити з'їзд представників юридичних вищих навчальних і наукових закладів. Буде обрано нового голову Ради та його заступників, оновиться склад секретарів дисциплінарних палат.

Ще діючий склад ВРП зможе здійснити перевірку дотримання процедури проведення конкурсів до Верховного Суду, Вищого антикорупційного суду, а також до Вищого суду з питань інтелектуальної власності.

У 2019р. очікується початок роботи Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС) – "електронного суду". До кожного суду прокладено основний і резервний канали зв'язку. Оновлено устаткування існуючого дата-центру, у 2019р. буде завершено створення ще одного – резервного дата-центру. Готується Положення про ЄСІТС. Планується завершити в І кварталі року сканування усіх справ, що є в судах – близько 6 млн. Однак є реальні проблеми з виконанням цього плану через недостатнє забезпечення персоналом і технікою.

У 2019р. будуть розроблені нові, науково обгрунтовані нормативи навантаження на суддів. ВККСУ планує на початку року провести психологічне тестування 2 479 суддів, які успішно склали іспити в межах кваліфікаційного оцінювання, але ще не пройшли співбесіди. Повне кваліфікаційне оцінювання суддів завершиться восени 2019р. На початку року кваліфікаційне оцінювання пройшли 1 624 судді.

Без пояснень залишається перенесення оцінювання суддів, у яких закінчився п'ятирічний строк повноважень: такі судді отримують з бюджету суддівську винагороду, але не мають права здійснювати правосуддя. Це при тому, що залишається значний дефіцит суддів.

Після завершення формування ВАС і конкурсу до Верховного Суду, ВККСУ готова оголосити конкурс у суди апеляційної інстанції. На початок 2019р. кількість вакантних посад суддів в апеляційних судах становить 624. 14 районних судів до сьогодні не здійснюють правосуддя через відсутність суддів з повноваженнями.

У 2019р. є перспектива поповнити суддівський корпус більше, ніж на 1 000 суддів. Близько 800 кандидатів у судді, які пройшли відбір ще у 2012р., 2013р. та 2017р., виконали практичні завдання іспиту, результати якого будуть відомі до середини року. Кандидатів, результати іспиту яких будуть позитивними, включать до рейтингу, який дозволить їм взяти участь у конкурсах на зайняття посад суддів першої інстанції. У 2019р. завершиться підготовка близько 400 суддів у Національній школі суддів. Після складання кваліфікаційних іспитів, ці претенденти на суддівські мантії також зможуть брати участь у конкурсах на заміщення вакантних посад у судах першої інстанції. Усі ці заходи мають хоча б частково заповнити вакансії в окружних судах.

У зв'язку зі зміною прожиткового мінімуму для працездатних осіб з 1 січня 2019р., збільшився розмір судового збору, порівняно з його розміром у 2018р., що очевидно знижує рівень доступності до суду.

Реформа місцевого самоврядування і децентралізація

Процес децентралізації тією чи іншою мірою підтримується всіма основними політичними силами в Україні. Незалежно від змін політичної ситуації, децентралізація продовжуватиметься; невизначеними залишаються лише подальші темпи, форми та механізми цього процесу. Період політичної турбулентності у 2019р. очікувано спричинить зниження організаційних можливостей для подальшої політики децентралізації, але водночас він же додасть стимулів під час ухвалення політичних рішень, що знаходять підтримку в суспільстві (саму ідею децентралізації підтримують переважна більшість громадян)[20].

У 2019р. на ухвалення чекаює низка важливих законопроектів, покликаних зробити органи місцевого самоврядування більш ефективними[21]. Насамперед, це Закон "Про службу в органах місцевого самоврядування", який поширить принципи публічного урядування на виконавчі органи об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Після його ухвалення органи місцевого самоврядування зможуть формувати сталий склад працівників, пропонуючи належні умови оплати праці.

Також до пріоритетних належать законопроекти: "Про засади адміністративно-територіального устрою України" (визначає засади адміністративно-територіального устрою України, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адміністративно-територіальних одиниць); "Про внесення змін до Закону України "Про добровільне об'єднання територіальних громад" (щодо перспективних планів формування територій громад Автономної Республіки Крим, областей)" (удосконалює та спрощує процедуру формування перспективних планів і надає право затверджувати їх винятково Кабінету Міністрів); "Про внесення змін до Закону "Про регулювання містобудівної діяльності" (оптимізує механізм просторового планування в об'єднаних територіальних громадах, дозволяє затверджувати єдиний план для всієї території громади).

Водночас, створення ефективної законодавчої бази децентралізації і реформи місцевого самоврядування є неможливими без створення конституційного підгрунтя, з чим, як зазначалося вище, є проблеми.

У 2019р. продовжиться процес формування ОТГ. Загальний ресурс місцевих бюджетів у 2019р.

[20] Див.: Україна напередодні року виборів: запити суспільства, позиції політичних акторів, контури нової влади. – Національна безпека і оборона, 2018р., №3-4.

[21] Децентралізація: 5 законів лютого. – Національний проект "Децентралізація", *https://decentralization.gov.ua/news/10524*.

становитиме 573,1 млрд. грн. На підтримку реалізації інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку виділено 30,8 млрд. грн. (проти 25,4 млрд. грн. у 2018р.). Трансферти з державного бюджету передбачені в розмірі 288,3 млрд. грн. Якщо не буде налагоджено ефективну реалізацію цих величезних для України сум і, особливо, контроль за використанням бюджетів і трансфертів, масштаби зловживань і корупції у рік подвійних виборів можуть бути надзвичайно великими.

Реформа публічної адміністрації та електронне урядування

Для реформи публічної адміністрації 2019р. стане випробуванням на міцність, особливо у випадку, якщо переформатування правлячої коаліції і Уряду відбудеться вже після президентських виборів. Важливим індикатором буде подальша доля 10 пілотних міністерств. Зупинка процесу організаційних і кадрових змін, що відбуваються у цих міністерствах останніми роками, з високою імовірністю означатиме згортання реформи публічної адміністрації.

Поряд із тим, у поточних планах Кабінету Міністрів – налагодження дієвої системи вироблення політик. На початку року було створено Стратегічний комітет[22]. Передбачається, що робота Комітету буде зосереджена на обговоренні та напрацюванні довгострокових планів розвитку країни – на противагу поточній роботі з підготовки й погодження окремих нормативно-правових актів, чим традиційно заповнений порядок денний урядових засідань[23]. Також пріоритетним напрямом змін у наступному році має стати механізм фінансового забезпечення реформи публічного адміністрування, адже нинішній стан справ був дуже критично оцінений як експертами *SIGMA*, так і аудиторами Рахункової палати.

З 11 січня 2019р. стала обов'язковою електронна форма фінансової звітності для державних підприємств. Відтак, протягом року єдина електронна база автоматизованого збору, аналізу та зведення фінансових звітів та інформації про фіскальні ризики державних підприємств функціонуватиме в повноцінному режимі. Це має значно полегшити роботу Міністерства фінансів та інших урядових структур, а також дисциплінувати процес звітування державних компаній[24].

Збереження системи електронних закупівель, а також розвиток політики відкритості даних у майбутньому стануть важливими індикаторами наявності або відсутності волі до реформ та подолання корупції у (оновленого) керівництва держави.

Реформа виборчого законодавства

З урахуванням подальших законотворчих процедур (розгляд профільним Комітетом, розгляд у другому читанні) ухвалення Виборчого кодексу можна очікувати не раніше весни 2019р.

Найбільшою перепоною для переходу на пропорційну систему з відкритими списками надалі залишається та обставина, що народні депутати, обрані в мажоритарних округах, не бажають втрачати таку можливість у майбутньому. Деякі з них уже почали активну підготовку до виборчої кампанії на своїх округах. З огляду на це, зібрати необхідну кількість голосів у другому читанні буде більш реально, якщо в перехідних положеннях до законопроекту обумовити відтермінування дії нового Виборчого кодексу до наступних парламентських виборів (2024р.). Така можливість уже обговорюється в експертному середовищі[25].

Водночас, після президентських виборів теоретично може відкритися коротке "вікно можливостей" для ухвалення Виборчого кодексу і без відтермінування його дії. У цей час у народних депутатів нинішнього скликання можуть з'явитися нові мотиви для підтримки "чистої" пропорційної системи з відкритими списками, пов'язані зі змінами в розподілі влади.

Традиційно, саме орієнтована на Президента "партія влади" проводить до Верховної Ради найбільше число депутатів за рахунок мажоритарної складової. Навіть формально незалежні депутати-мажоритарники є потенційним "кадровим резервом" для правлячої коаліції. Природньо, що під час голосування за проект Виборчого кодексу (законопроект №3112-1) у першому читанні фракція БПП була найменш активною у його підтримці; нині офіційні спікери БПП займають вкрай амбівалентну, вичікувальну позицію щодо прийняття Виборчого кодексу у другому читанні[26].

Однак у разі, якщо діючого Президента не буде переобрано, фракція його імені може виявитися менш зацікавленою у збереженні мажоритарної складової. Натомість, мотивація виглядати послідовними реформаторами напередодні парламентських виборів лише посилиться. Більше того, й інші партії, представлені в нинішньому складі Верховної Ради, можуть підтримати пропорційну виборчу систему з метою послаблення позицій новообраного Президента у Верховній Раді наступного скликання (а отже, посилення власних переговорних позицій із новою владою).

---

[22] Уряд створює Стратегічний комітет для обговорення і напрацювання довгострокових планів розвитку країни. – Урядовий портал, 10 січня 2019р., *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-stvoryuye-strategichnij-komitet-dlya-obgovorennya-i-napracyuvannya-dovgostrokovih-planiv-rozvitku-krayini*.

[23] Стратегічний комітет Уряду: кому і навіщо він потрібен? – Українська правда, 19 січня 2019р., *https://www.pravda.com.ua/columns/2019/01/19/7204252*.

[24] Ера паперових звітів і безконтрольності на держпідприємствах закінчилася. Тепер усі здаватимуть електронну звітність. – Тексти, 22 січня 2019р., *http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/90837/Jera_paperovyh_zvitiv_i_bezkontrolnosti_na_derzhpidpryjemstvah?a_offset&fbclid=IwAR0pDgHUoolvGvKaWVsPWyvnrGeVYUGLo5yx7I6QSPGzHrmOmS8oZI4qQd4*.

[25] Засади довіри до влади: досконалий електоральний процес (підсумкові матеріали круглого столу). – Укрінформ, 6 грудня 2018р., *https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2593845-elektoralnij-proces-zasadi-doviri-do-vladi.html*.

[26] Рогачук Д., Суха Н. "За" чи "проти": чи підтримують у Верховній Раді виборчу реформу? – Українська правда, 25 вересня 2018р., *https://vybory.pravda.com.ua/articles/2018/09/25/7149756*.

ЕКОНОМІКА

Упродовж трьох останніх років Україна демонструє, хоча й відносно слабку, проте все ж позитивну економічну динаміку – середньорічне зростання реального ВВП (з урахуванням попередніх результатів 2018р.) складає близько 2,6%. Однак, ризики і виклики (внутрішні та зовнішні), які продовжують накопичуватися, вказують на те, що інерційну динаміку економіки у 2019р., на що сподівається Уряд, навряд чи вдасться продовжити і підтримати "бажаний" рівень економічного зростання.

Значною мірою напрями реформувань та запроваджувані інструменти визначатимуться Меморандумом про економічну і фінансову політику[27] в контексті співпраці України з МВФ (*Меморандум*), який був затверджений у грудні 2018р. (і перший транш у рамках якої Україна отримала напередодні 2019р.). Поряд з цим, виборчий характер 2019р. означатиме й суттєве "коригування" положень *Меморандуму*.

Внутрішні чинники впливу на економіку України. На стан економіки України у 2019р. впливатиме низка чинників, зумовлених ситуацією, в якій перебуває країна. Це, зокрема:

- російська агресія, захист від якої вимагає і вимагатиме вилучення значних ресурсів з виробничого сектору;
- посилення несприятливих очікувань стосовно інфляційної та курсової динаміки (в т.ч. внаслідок зростання політичної напруженості в період виборчих кампаній чи посилення агресивних намірів Росії);
- непопулярність складних структурних трансформацій (у т.ч. у частині формування житлово-комунальних тарифів та засобів їх покриття, подальшої зовнішньоекономічної лібералізації (а не захисту внутрішніх ринків), що зумовлюють саботаж чи протидію їм).

Залишаються вкрай слабкими та невиразними соціально-економічні результати останніх років, що поглиблює розчарування у владі (яка прийшла на хвилі високої довіри громадян). Також не виключеним є посилення владою втручання у бізнес-діяльність упродовж виборчих марафонів, у т.ч. через фіскальні служби для наповнення бюджетів і виконання соціальних обіцянок, що також негативно впливатиме на спроможність бізнесу до зростання і прискорення. Тому, *з одного боку*, будь-які, навіть раціональні дії чи заходи влади, можуть сприйматися вкрай скептично, якщо не негативно. *З іншого* – подібна ситуація створює сприятливий фон для сприйняття населенням різноманітних популістських тез і гасел, безвідповідальних заяв стосовно рецептів швидкого збагачення українців.

Водночас, Україна змогла продемонструвати певну стабілізаційну "грамотність" – жоден із "катастрофічних" сценаріїв, які множились у 2014-2016рр., не здійснився. Багато реформаторських кроків було започатковано, вдалося відновити відносно позитивну динаміку добробуту населення, сформулювати правильні раціональні накреслення для влади і громадянського суспільства, налагодити співпрацю з міжнародними фінансовими інститутами. Тому, попри видимі нинішні суспільно-політичні ускладнення, ми **відкидаємо крайні песимістичні сценарії** розвитку країни у 2019р.

Глобальний контекст впливів на економіку України. Нагадаємо, що економіка України характеризується як "мала відкрита", що означає, зокрема, її високу залежність від зовнішньої кон'юнктури, а також високу чутливість до зовнішньоекономічних шоків.

Тому можливе погіршення динаміки глобальної економіки чи навіть лише посилення ризиків такого погіршення у 2019р. може спровокувати негативну реакцію українських економічних агентів, підвищити депресивні ризики для України (навіть за умови певного "заспокоєння" внутрішньополітичної ситуації).

Україна опинилася у ситуації прискореного зростання широкого кола міжнародних ризиків, значна частина яких може активізуватись і проявитись упродовж року. Серед таких ризиків:

- активізація **протекціоністських заходів**, що матиме стримуючий вплив на виробничий і експортний потенціал багатьох країн. Для малих і нестійких країн (до яких належить і Україна) торговельні обмеження, звичайно, можуть мати **шокові наслідки**;
- **доповнення економічних і фінансових ускладнень, насамперед, у ЄС, "суспільно-політичними"**, де подальші відцентрові чинники (аж до виходу окремих країн з ЄС) матимуть переважно політичну природу. Для України подібні результати і тенденції означають фактичну втрату (чи суттєве обмеження) доступу до фінансових, технологічних, інтелектуальних ресурсів;
- відновлення **невизначеності валютної динаміки,** з вірогідним послабленням євро, британського фунту, прискорення тенденцій до зміцнення американського долара, що означатиме зниження припливу капіталів до висхідних країн (у т.ч. для України, що вже може посилити шокові ризики для країни);
- **розгортання кризових процесів у великих висхідних країнах**, насамперед у зв'язку з фінансовими і борговими проблемами: Туреччині, Бразілії, Аргентині. Зважаючи на їх роль у світогосподарських зв'язках, погіршення економічної динаміки легко перекинеться і на інші слабкі висхідні країни, в т.ч. Україну, і найвірогідніше супроводжуватиметься **"валютними війнами"**;
- інфраструктурна і проектна "локалізація" глобальних проектів, ухвалення рішень стосовно яких переважно залежить від окремих розвинутих країн[28].

[27] Україна: Лист про наміри. – *http://bloginside.in.ua/wp-content/uploads/2018/12/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-%D0%9C%D0%92%D0%A4.pdf.*

[28] Для України, насамперед, це стосується **енергетичних проектів,** будівництва низки газопроводів, які зводять нанівець вигоди української газотранспортної системи. Так, **Україна практично не має впливу** на перспективи "Північного потоку-2", а вирішальну роль у його реалізації (чи НЕ реалізації) відіграють розвинуті країни ЄС (серед яких найвагомішою є позиція Німеччини).

Вочевидь, наведений перелік політико-економічних загроз і викликів є далеко не повним. Проте навіть він дає можливість оцінити **ризики, які носять як коротко- (2019р.), так і довгостроковий характер**, і з якими Україна зможе впоратися лише у міцній співпраці з дружніми партнерськими країнами.

Прогноз розвитку економіки України

Реальний сектор. Головним завданням для країни у 2019р. залишатиметься утримання макроекономічної стабільності і продовження зміцнення базису довгострокового зростання і розвитку. Звичайно, Уряд значною мірою керуватиметься позиціями та рекомендаціями, узгодженими з міжнародними фінансовими організаціями (МФО), зокрема викладеними в *Меморандумі*[29]. Однак, логіка розвитку внутрішніх процесів – політичних, економічних, соціальних – значною мірою "коригуватиме" наміри і дії влади.

Хоча у 2018р. зростання реального ВВП, як зазначалося, (за попередніми оцінками) склало 2,9-3,0%, однак 2019р. виявиться складнішим – зростання не перевищить рівня 1,5%, що вдвічі нижче цільового показника, поданого в *Меморандумі*. Саме особливі виклики 2019р. провокуватимуть, *з одного боку*, значну політизацію економічних рішень, а з тим – негативно позначатимуться на економічному розвитку, *з іншого* – посилення невизначеностей для бізнесу, який вкрай обережно прийматиме рішення стосовно своїх подальших стратегічних кроків.

У таких умовах відбуватиметься **посилення споживчих настроїв** (що знайде відбиття у структурі ВВП, де частка кінцевих споживчих витрат сягне 90%), водночас із послабленням стимулів до заощаджень і відкладанням інвестиційних намірів (таблиця "*Головні прогнозні макроекономічні показники*").

Галузева структура не зазнає суттєвих змін – промисловість (переважно загалом переробна), у зв'язку із низькою інвестиційною спроможністю і високими ризиками фіскального адміністрування, демонструватиме лише слабку динаміку (зростання не перевищить 2%). Поряд з цим, є підстави стверджувати, що у 2019р. **аграрний сектор і харчова промисловість зміцнять свої позиції** як у структурі ВВП, так і структурі експорту.

Головні прогнозні макроекономічні показники

	2017	2018 (0)	2019 (п)
Реальний ВВП, % зростання	2,5	2,9	1,5
ВВП, трлн. грн.	2,98	3,54	4,13
ВВП, $ млрд.	112,2	130,0	142,3
Кінцеві споживчі витрати, % ВВП	86,9	88,4	90,0
Валове нагромадження, % ВВП	20,7	19,8	19,5
Зростання ІСЦ, % (грудень-грудень)	13,7	9,8	11,8
Курс: грн./$1 (середній за період)	26,6	27,2	29,0

Хоча пряма бюджетна підтримка агросектору у 2019р. зменшується, порівняно з 2018р. (5,9 млрд. грн. проти 6,3 млрд. грн., відповідно), однак ще 1 млрд. грн. спрямовано на Фонд Мінрегіонрозвитку з метою підтримки цільового фінансування АПК банківськими структурами. Значною мірою цьому сприятимуть уже започатковані проекти розвитку інфраструктури в аграрному секторі[30]. Також є підстави стверджувати, що **посиляться позиції ІТ-галузі** – доречно очікувати розширення інвестування і замовлень, а з тим – обсяг експорту галузі 2019р. перевищить $5,5 млрд.

Зважаючи на те, що економічна динаміка пов'язується з транспортною інфраструктурою[31], вірогідно Уряд виявиться спроможним продовжити будівництво автомобільних доріг (на 2019р. заплановано близько 4 000 км), у т.ч. почати будівництво платних доріг.

Однак, зміни у виробничих сферах **не матимуть** виразних **позитивних результатів:**

- нові стимули для розвитку малого і середнього бізнесу не з'являться;
- відновлення приватизації не відбудеться (що, крім іншого, означатиме "діру" у фінансуванні дефіциту бюджету);
- сподівання на суттєве покращення діяльності великих державних підприємств є марними;
- підтримка експорту та експортерів не матиме системного характеру.

Усе це не дозволяє сподіватися на утримання стійкої позитивної динаміки реального сектору.

Інфляція. Хоча в Україні задекларовано політику інфляційного таргетування, яка продовжуватиметься у 2019р. (що також зафіксовано в *Меморандумі*), проте рівень споживчої інфляції у 2019р. залишатиметься значно вищим, ніж цільовий показник (5-7%) – зростання індексу споживчих цін, за нашими оцінками, складе близько 12% (таблиця "*Головні прогнозні макроекономічні показники*"), тобто навіть вище, ніж у 2018р., проте аж ніяк не однозначний рівень, запланований Урядом і зафіксований у *Меморандумі*[32].

Серед чинників інфляційного тиску виокремлюються: цінове адміністрування у системі житлово-комунальних послуг (ЖКП)[33] (тим більше, що низка монополістів і регуляторів ЖКП вже оголосили про продовження подорожчання сфери у 2019р.),

[29] На наш погляд, у Меморандумі вкрай недостатньо враховані суспільно-політичні особливості виборчого 2019р. в Україні та їх вплив на соціально-економічне середовище, реальну спроможність влади у втіленні накреслених трансформацій. **Викликає подив ігнорування** у *Меморандумі* вказаних особливостей.

[30] Зокрема, навесні очікується відкриття товарної біржі зерна (що також є важливим кроком у земельному реформуванні). Див.: В Україні з'явиться товарна біржа зерна. – AgroNews.ua, 27 грудня 2018р., *https://agronews.ua/node/109337*.

[31] Нарощування виробництва аграрного сектору, розширення зовнішньоторговельних зв'язків, вписування у структуру транс'європейських шляхів вимагають сучасної системи транспортування та логістики і відповідні рішення не повинні відкладатися навіть у складних економічних умовах.

[32] На наш погляд, "захоплення" різким зниженням інфляції в умовах цінового адміністрування у сфері ЖКП є надмірним, оскільки зовсім не враховує згубну дію монетарних обмежень на розвиток реального сектору. Більше того, в Україні **рівень інфляції є "непрозоро" формованим** показником, оскільки легко піддається **політизованому маніпулюванню**. Тому такий індикатор не може відігравати роль цільового для формування економічної політики.

[33] Нагадаємо, що в Україні зростання тарифів у сфері ЖКП значною мірою залежить від курсової динаміки.

подальше зростання мінімальних соціальних стандартів і соціальних виплат (насамперед, популістського характеру, зважаючи на виборчі кампанії); короткострокові (проте періодичні) валютні дисбаланси, що й надалі утримуватимуть негативні девальваційні, а з ними й інфляційні очікування.

Утім, вища, ніж запланована, інфляція за нижчих показників реального зростання ВВП має цілком зрозумілі політичні "вигоди" – покращуються номінальні показники виконання бюджетів, надаючи додаткові кошти на фінансування соціальних видатків, що вкрай важливо для влади у виборний рік.

Монетарна і валютна політика. Особливості виборчого року формуватимуть і особливі вимоги до напрямів монетарної політики. Хоча в *Меморандумі* декларується, що НБУ продовжить жорстку монетарну політику[34], проте, на наше переконання, для відновлення зростання (а не лише стабілізації індексу споживчих цін) країна потребує розширення доступу до фінансових ресурсів, запровадження стимулюючої монетарної політики.

Намагання НБУ обмежити інфляцію шляхом подальшого сповільнення приросту грошових залишків, у кращому випадку, призведе до консервації нинішнього рівня реальних грошей в економіці та її слабкої динаміки. Однак, високі соціальні виплати, фінансування виборчих кампаній, значні обсяги переказів українських заробітчан та ін. змусять НБУ розширити пропозицію грошей у 2019р. – на рівні 10-12%. Хоча при цьому вартість кредитних ресурсів зможе зменшитися лише на 2-3 в.п. (відсоткових пунктів).

В Україні утримуватиметься **висока чутливість громадян до коливань валютного курсу** (та його впливу на інфляційні очікування). Номінальне послаблення гривні у 2019р. видається неминучим, зважаючи на стійкий зовнішньоторговельний дефіцит і зовнішньоборгове навантаження (див. далі). Водночас, є підстави стверджувати (в т.ч. орієнтуючись на підтримку міжнародних фінансових інститутів), що НБУ у 2019р. вдасться не допустити курсового обвалу, а дотримуватися керованої (помірної) девальвації. Причому, зміна значення курсу буде **дещо нижчою**, ніж зміни індексу споживчих цін, що, втім, не матиме значного тиску на реальний курс, а з тим – і платіжний баланс.

Зміцненню ситуації на валютних ринках сприятимуть заходи НБУ, пов'язані із набуттям чинності Законом "Про валюту і валютні операції" (ухваленого у 2018р.) і **запровадження механізмів нової системи валютного регулювання** (див. розділ "*Економіка-підсумки*"). Якщо НБУ вдасться сформувати дійсно сучасну лібералізовану систему валютного регулювання і контролю, то це може мати вирішальне значення для інвестиційної привабливості країни (а з тим – і припливу капіталів).

Зважаючи на політичні особливості 2019р., у I кв. (напередодні президентських виборів), а також у III кв. (напередодні парламентських виборів) слід очікувати:

- значного розширення фінансування соціальних видатків, а також припливу коштів з-за кордону під заходи кампаній, що спричинить розширення грошових агрегатів (які НБУ намагатиметься стерилізувати, в т.ч. через ОВДП) без помітного впливу на вартість ресурсів;
- помірну девальвацію гривні, яка, втім, не матиме шокового характеру;
- прискорення інфляційних процесів, однак помірного рівня.

Для банківської системи у 2019р. **не очікується шокових трансформацій**. Наприкінці 2018р. НБУ вперше опублікував оцінку стійкості 24 найбільших банків, яку визначили за підсумками стрес-тестів і вже проведених заходів капіталізації. Що, фактично, задає напрям першочергових заходів для вітчизняних банків у частині фінансового зміцнення[35].

Найбільший обсяг фінансування у покритті браку капіталу потребує державний Укрексімбанк – майже 11 млрд. грн. На вирішення цієї проблеми утворений план реструктуризації, який повинен бути виконаний до кінця 2019р. Звичайно, оцінка стійкості банків і банківського сектору продовжуватиметься, і вже в перші місяці року НБУ оприлюднить перелік контрольних банків, а також оновлені підходи до стрес-тестування у 2019р.

Загалом, у 2019р. слід очікувати посилення уваги до стану та діяльності державних банків України, вдосконаленню їх корпоративного управління. Основою для таких змін стане законодавче ухвалення Засад стратегічного реформування державного банківського сектору[36], що також зафіксовано в *Меморандумі*.

Фіскальні стимули і наміри. Фіскальні можливості економічного прискорення в Україні значною мірою обмежені внаслідок наявної структури бюджетних надходжень і видатків, а також незадовільного рівня структурних реформувань. Вимога *Меморандуму* стосовно обмеження дефіциту держбюджету на рівні 2,25%, в умовах високих соціальних зобов'язань, практично виключає економічне стимулювання.

Водночас, Україна зобов'язалася перед МВФ (що знайшло відбиття у *Меморандумі*) утримуватися від надання будь-якої податкової амністії, запровадження нових податкових пільг або привілеїв, зміни податку на прибуток підприємств та ін. Більше того, зміни до податкової системи, які можуть зашкодити фіскальній стійкості, не ухвалюватимуться. Загалом, видається, податкових експериментів у 2019р. вдасться уникнути[37].

[34] Останніми роками влада практикувала різноманітні обмеження на грошових і кредитних ринках. **Подальше монетарне звуження** у 2019р. розглядається нами як **згубне для України**.

[35] НБУ вперше оприлюднив результати стрес-тестів найбільших банків. – *https://tsn.ua/groshi/*.

[36] Уряд затвердив стратегію реформування державних банків. – Українські національні новини, 21 лютого 2018р., *https://www.unn.com.ua/uk/news/1716440-uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnikh-bankiv*.

[37] *"… У бюджеті не передбачені жодні суттєві зміни в податковій політиці, окрім уже запланованого підвищення ставок акцизного податку та подальшого зростання акцизного податку на тютюнові вироби …, збільшення рентної плати на вуглеводні …"* – див. *Меморандум*.

Однак, у 2019р. заплановане **виконання бюджету буде суттєво ускладнене**, а "запланований" дефіцит держбюджету обсягом близько 90 млрд. грн. **не зможе бути утриманий**[38]. Характерною ознакою виборчих марафонів є помітне розширення соціальних виплат, що відбуватиметься і у 2019р., зважаючи на широкі популістичні гасла практично всіх політичних сил, які мають шанс пройти до Парламенту.

Водночас, проявляться певні зміни та їх наслідки в умовах зменшення бюджетних трансфертів державним підприємствам і галузям, що "традиційно" постійно дотувалися, але залишалися вкрай неефективними, і не мали намірів змінювати свій статус "квазі"-збиткових державних підприємств. А приватизація, як і останніми роками загалом, залишатиметься законсервованою.

Звичайно, найвагоміші видатки, в т.ч. на безпеку і оборону (5% ВВП), фінансуватимуться повністю і першочергово, однак "додаткові" як внутрішні, так і зовнішні надходження і ресурси (в т.ч. ті, які мали б підтримати інвестиційний потенціал) спрямовуватимуться на соціальні видатки.

Між тим, ризики для виконання зможуть пов'язуватися із змінами доходної та видаткової частин. Так, хоча надходження і видатки визначаються Законом про держбюджет, а порядок внесення змін – Бюджетним кодексом, проте у випадку запровадження нового етапу воєнного стану, зміни до кошторису 2019р., найвірогідніше, вноситимуться у "ручному" режимі (і затверджуватимуться у Законі "заднім числом").

Ще однією позитивною ініціативою, яка сприятиме посиленню бюджетної дисципліни та ефективності державних видатків у 2019р., зможе стати запровадження **обов'язкового щорічного аудиту** (аудиторами, що відповідають міжнародним стандартам) господарської діяльності всіх суб'єктів господарювання, які користуються державними пільгами (прямими та опосередкованими), на предмет відповідності способу використання пільг та коштів, заощаджених від пільги[39].

Платіжний баланс. Як зазначалось, Україна є малою відкритою економікою із значним домінуванням імпорту товарів. Зважаючи на очікуване посилення глобальних протекціоністських заходів у 2019р.[40], перспективи **покращення зовнішньоторговельного балансу** для України **не виглядають оптимістичними**[41]. Ситуація погіршується тим, що вже з 2019р. Україна недорахується значних фінансових ресурсів унаслідок скорочення (як зовсім негативний сценарій – припинення) транзиту російського газу, із суттєвим зниженням показника експорту послуг. У таких умовах, зовнішньоторговельне сальдо (як окремо торгівлі товарами, так і торгівлі товарами та послугами) **залишатиметься дефіцитним**, і найвищий рівень дефіциту останніх років буде досягнуто саме у 2019р. (8,2-8,5% ВВП).

У 2019р. ситуація з ПІІ не покращиться[42], а значна частка припливу ПІІ спрямовуватиметься у банківський сектор на докапіталізацію "дочірніх" європейських банків. Загалом рахунок поточних операцій (РПО) залишатиметься дефіцитним, а обсягів ПІІ буде не достатньо для його [дефіциту] покриття[43].

Головними зовнішніми інвесторами, як і у 2018р., залишатимуться **українці-"заробітчани"**, які працюють у країнах Європи[44]. У таких умовах сальдо РПО хоча й залишиться негативним, проте буде помітно меншим, ніж зовнішньоторговельний дефіцит. При цьому, *з одного боку*, утримання у 2019р. дефіциту РПО нижче 5% ВВП, *з іншого* – вказана контрольована слабка девальвація гривні, дозволять підтримати платіжний баланс, хоча й витративши на його збалансування частину валютних резервів.

Міжнародні резерви. Збереження високих зовнішньоторговельних дефіцитів в умовах низького припливу зовнішніх ресурсів, у т.ч. ПІІ, означає, що Україна змушена буде досить активно **використовувати власні валютні резерви** як для поточних виплат, так і для забезпечення вимог за зовнішніми боргами (насамперед, державними). З тим, обсяг валових резервів наприкінці 2019р. буде помітно нижчим, ніж на його початку (річні "чисті" втрати складуть близько $3 млрд.).

Звичайно, Україна продовжує розраховувати на фінансову підтримку МВФ, ЄС, інших розвинутих країн та міжнародних фінансових інститутів. Однак, для отримання наступних траншів Україна має продемонструвати безумовні реформаторські результати. Поки ж Україна в багатьох структурних сферах не досягла визнаного успіху.

Зокрема для МВФ "критично" важливим є запровадження Україною антикорупційного суду, приватизація великих підприємств, удосконалення державного регулювання, просування земельної реформи. У жодному з вказаних напрямів у виборчий рік навряд чи слід очікувати значних результатів, а тому й можливість отримання наступних траншів МВФ і ЄС у 2019р. слід оцінювати обережно.

[38] Доходи держбюджету передбачаються у сумі 1,026 трлн. грн., видатки – 1,112 трлн.

[39] … як складова "ревізії" новою командою Президента стану державного сектору економіки, результативності та ефективності державних видатків.

[40] Хоча наприкінці 2018р. країнам (насамперед, США і Китаю) вдалося дещо пом'якшити торговельні суперечності і навіть досягти нових домовленостей, проте ми вважаємо, що періодичне відновлення протистоянь у сфері зовнішньої торгівлі буде характерною ознакою 2019р., що утримуватиме зовнішньоекономічні ризики на досить високому рівні.

[41] Імпорт зростатиме вищими темпами, зважаючи на високу схильність українців до споживчого імпорту, який "підкріплюватиметься" підвищенням доходів у виборчий рік.

[42] Лише у 2020р., коли стане зрозумілою нова структура влади і будуть сформовані нові інститути, іноземні інвестори розглядатимуть можливості інвестування в Україну більш сміливо, проте безпосередньо приплив ПІІ відбуватиметься вкрай обережно і значною мірою залежатиме від прозорості та результативності приватизаційних процесів, які, на жаль, залишаться законсервованими у 2019р.

[43] Зважаючи на посилення воєнної загрози, інвестори суттєво обмежать наміри входження до України. Тому у 2019р. приплив ПІІ не перевищить $2 млрд.

[44] "Чистий" обсяг надходжень від заробітчан у 2019р. оцінюється, як і у 2018р., на рівні $6-7 млрд.

Внутрішній борг, як вказувалося, сформований через **облігації внутрішньої державної позики** (ОВДП) на кінець 2018р., складав близько 750 млрд. грн. Найвірогідніше, у 2019р., зважаючи на потреби фінансування дефіциту бюджету і складнощі доступу до позичкових ресурсів на зовнішніх ринках, а також унаслідок "дірки" у приватизаційних надходженнях, вказаний борг зростатиме. Зважаючи на структуру власності облігацій (практично весь борг зосереджений у банківській системі та розподілений навпіл між НБУ і комерційними банками, переважно державними) є підстави стверджувати, що **рефінансування відбуватиметься майже автоматично**, і на кінець 2019р. обсяг розміщених ОВДП сягне 820-840 млрд. грн.

Зовнішній борг. Справжнім випробуванням для української влади у 2019р. стане зовнішньоборгова проблематика. Структура державного боргу вказує на **високий рівень зовнішньоборгових ризиків**, оскільки саме на найближчі два роки припадають головні виплати. Так, згідно з експертними оцінками[45], Україна за борговими зобов'язаннями повинна буде сплатити у 2019р. $6,5 млрд., а у 2020р. – $6,9 млрд.[46], і стратегія розрахунків має будуватися заздалегідь.

Хоча наприкінці 2018р. Україна отримала значну фінансову підтримку міжнародної спільноти. Проте надалі, вірогідно, Україна повинна буде **розраховувати переважно на власні ресурси**, оскільки упродовж суперечливого виборчого 2019р. вкрай важко сподіватися на "повне" (в рамках затверджених програм) фінансування від МВФ, Світового банку та деяких інших міжнародних фінансових інститутів. І навряд чи з'явиться сприятлива можливість вигідно розмістити євробонди[47]. Отож, вказане зменшення валових міжнародних резервів видається неминучим, проте їх рівень залишатиметься достатнім для покриття трохи менше, ніж тримісячного імпорту, а тому це не матиме шокового впливу на макроекономічне середовище загалом.

Поряд з цим, приватний сектор, хоча й зіштовхнеться з певними ресурсними проблемами у 2019р., однак не зануриться у крахові сценарії. Потрібно врахувати, що значна частина зобов'язань – це борг українських "дочірніх" компаній перед їх "материнськими" (головними акціонерами), який, зазвичай, автоматично рефінансується.

Незважаючи на зовнішньоборговий тиск, **Україні у 2019р. вдасться уникнути дефолту і не допустити нового економічного обвалу**. З тим – хоча Україна й не зможе вийти на шлях стійкого зростання, проте все ж убережеться від нової хвилі руйнівної кризи. За таких умов навіть незначне зростання у 2019р. вже зможе розглядатись як позитивний результат і як підтвердження відносної міцності національного економічного середовища.

Економічний розвиток України: проблеми і завдання

Середовище, в якому функціонуватиме у 2019р. економіка України, буде *надзвичайно складним – можливо, найбільш складним за останні два десятиліття*. Ця складність зумовлюється поєднанням серйозних внутрішніх і зовнішніх викликів, загроз та ризиків.

Внутрішні чинники нестабільності, пов'язані з входженням країни в період подвійних виборів вищих органів державної влади, в умовах наявності суперечливих результатів соціально-економічних трансформацій останніх п'яти років, низки надзвичайно складних для вирішення економічних проблем та загального загострення політико-ідеологічного протистояння всередині країни.

Зовнішні ризики зумовлюються істотним зростанням можливості настання у 2019р. *нової хвилі глобальної фінансово-економічної кризи* під впливом наростання асиметрій у глобальній фінансовій системі, неврегульованості проблем міжнародних боргів, загострення торговельних суперечок та війн між потужними глобальними гравцями, а також кризи низки глобальних і регіональних інституційних форматів, включаючи кризу Світової організації торгівлі, вихід США з низки міжнародних організацій та торговельних угод, кризові процеси всередині ЄС.

Особливим чинником у цьому контексті є *загальна криза системи міжнародної безпеки* та її нездатність ефективно реагувати на очевидні виклики міжнародній безпеці, що об'єктивно підриває довіру в міжнародних відносинах та сприяє посиленню політики економічного націоналізму.

До цих викликів слід додати і раніше констатовані експертами Центру зміни, зумовлені новою хвилею технологічних інновацій і відповідних їм економічних структурних змін, які відбуваються у контексті *Четвертої промислової революції*.

Взаємне накладення та взаємна кумуляція дії різних дестабілізуючих чинників, що виникають і розгортаються на різних організаційних рівнях та в різних географічних локалізаціях, значно підвищують ризики настання гострих конфліктних ситуацій та серйозних деструктивних процесів у глобальному

[45] Як Україні розрахуватися з боргами й уникнути дефолту. – Мінфін, 31 серпня 2018р., *https://minfin.com.ua/ua/2018/08/31/34746639*.

[46] Крім того, найближчим часом, вірогідно, буде оголошене остаточне рішення (Апеляційного суду Англії) стосовно "боргу Януковича", за яким Україна повинна буде сплатити Росії ще $3 млрд.

Поряд з цим, хоча Україна й виграла перший великий міжнародний суд, за рішенням якого Росія ("*Газпром*") має сплатити Україні ("Нафтогаз") значні валютні кошти, проте **вірогідність реального отримання таких коштів – вкрай низька**. І найближчими роками не доречно розраховувати на те, що такі кошти дозволять хоча б частково профінансувати зовнішньоборгові сплати України. Втім, є підстави стверджувати, що жодна із сторін не проводитиме виплати.

Слід також нагадати про **т.зв. компенсаційні (похідні) цінні папери** (*warrant*), утворені внаслідок реструктуризації частини зовнішнього боргу восени 2015р., **виплати** за якими не мають фіксованого характеру, а **прив'язані до показників економічної динаміки**. Однією з особливостей є те, що виплати не відбуваються, якщо зростання реального ВВП у будь-якому поточному році складатиме менше 3%. Оскільки Україна останніми роками демонструє слабку динаміку, то й **вказані виплати не чинитимуть значного додаткового боргового тиску**.

[47] Як вказувалось, розміщені у 2018р. євробонди були надто дорогими. Так, п'ятирічні облігації мали доходність 8,99%, а 10-річні – 9,75%. Навряд чи у 2019р. українські зовнішні розміщення можуть бути суттєво вигіднішими.

та регіональному масштабах. І це не може не позначатися на перспективах розвитку та економічного зростання, *особливо тих країн, які мають слабкі інституційні та ресурсні можливості* (до яких належить і Україна).

За цих умов для України *стає питанням її національної безпеки* необхідність істотної корекції соціально-економічної політики, позбавлення її націлювання переважно на короткострокові часові горизонти з пріоритетом поточного балансування та ліквідації розривів у матеріальних і фінансових потоках, та її стратегічна переорієнтація на створення *довгострокових механізмів та стимулів інноваційного і сталого економічного розвитку*.

Здійснення такої переорієнтації може мати наслідком необхідність корекції відносин України з Міжнародним валютним фондом, оскільки формат вимог МВФ до ключових параметрів економічної політики України далеко не повною мірою сумісний із стратегічними завданнями інноваційно спрямованого сталого розвитку української економіки.

Усвідомлюючи певне значення кредитів МВФ для забезпечення монетарної стабільності в Україні в ситуації істотного ускладнення умов зовнішнього економічного та політичного середовища, не можна не помічати масштабних загроз у довгостроковому плані. Вони випливають з політики, яка базується на занадто вузькому розумінні наявних в економіці України структурних проблем та намаганнях нав'язати країні такі умови, які напевно матимуть наслідком подальше спрощення структури економіки та її концентрацію переважно на тих нечисленних сегментах агропродовольчого сектору, які мають попит на зовнішніх ринках.

Унаслідок значного ускладнення зовнішніх умов розвитку для України в 2019р. суттєво підвищиться значення *імперативу пошуку власних джерел фінансування економічного розвитку*. Певною мірою це полегшується прогресуючим впровадженням у світі (і Україна тут не зможе залишитись осторонь) нових правил, передбачених планами ОЕСР та ЄС із боротьби з ухиленням від оподаткування та виведенням грошей в офшори (т.зв. *Base Erosion and Profit Shifting*, *BEPS*). Це може стимулювати часткове повернення в Україну раніше вивезених за кордон капіталів у разі наявності сприятливих внутрішніх передумов, а саме – ефективної боротьби з корупцією та відновлення довіри до економічної політики держави з боку бізнесу та населення.

Зважаючи на надзвичайно високий рівень обумовленості внутрішніх процесів економічного розвитку України її зобов'язаннями в рамках Угоди про асоціацію з ЄС, Україна може постати в 2019р. перед ситуацією, коли інтенсивний процес змін у механізмах ЄС, зумовлений пошуком рішень на численні кризові явища в його розвитку, може призвести до відставання змісту Угоди від оновленої регулятивної системи ЄС. Напевно, Україні доведеться *пристосовуватися до певної фрагментації європейського політико-економічного простору*, що, можливо, зумовить виникнення низки складних політичних дилем вибору та додаткових витрат, а також звузить доступ до коштів ЄС.

У 2019р. вже мають проявити себе середньострокові наслідки для економіки України від функціонування Угоди про асоціацію з ЄС. У цьому контексті важливо визначити, чи всі пункти порядку денного асоціації адекватно працюють на розвиток національної економіки та чи є необхідними певні коригуючі заходи. Особливої уваги тут заслуговуватиме вивчення того, наскільки перенесення на український грунт окремих європейських норм реально створило передумови для підвищення міжнародної конкурентоспроможності та опанування Україною моделі сталого розвитку.

З іншого боку, важливо буде вивчити перспективи можливого приєднання України тією чи іншою мірою до таких європейських механізмів, як Банківський союз ЄС (для пошуку нових рішень щодо оздоровлення української банківської системи), фінансових механізмів, що сприяють інвестиціям та реалізації національних програм економічного розвитку ЄС, можливостей доступу до коштів, передбачених Фінансовими перспективами ЄС на 2021-2027рр.

Для адаптації механізмів європейської інтеграції України до довгострокових пріоритетів соціально-економічного розвитку країни необхідним стає створення постійно діючої багаторівневої системи управління процесом євроінтеграції – із залученням представників не лише урядових структур, але й провідних всеукраїнських союзів та асоціацій бізнесу, недержавних організацій та різних секторів академічної сфери.

Україна має значний внутрішній потенціал для суттєвого покращання економічної динаміки. Так, відновлення приватизаційних процесів, монетарне розширення, активізація участі в європейських інтеграційних та інфраструктурних проектах дозволить наростити інвестиції, їх частку у структурі ВВП, а з тим – почати формувати базис запровадження в Україні нової економічної моделі, базованій на результативних інвестиціях, сучасній інфраструктурі, прискореній інтеграції до глобальних мереж.

Попри внутрішні і зовнішні ускладнення, Україна саме у 2019р. має продемонструвати власну економічну та політичну міцність, вміння долати складні суперечності, мінімізувати ризики та виклики як національного, так і глобального характеру. Нинішній стан української економіки вимагає, поряд із запровадженням стабілізаційних процесів, також заходів, спрямованих на довгостроковий стійкий розвиток за міжнародної допомоги.

Важливим є посилення взаєморозуміння з міжнародними інвесторами як для консультативної допомоги, так і отримання фінансових ресурсів, а з тим і спрямування таких коштів до реального сектору економіки та фінансування проектів соціальної інфраструктури, енергозбереження, підтримку малого і середнього бізнесу тощо. Якщо країні вдасться запобігти внутрішньому розбрату та утримати економіку від скачування до прірви, то є підстави дивитися у 2020р. з обережним оптимізмом.

ЕНЕРГЕТИКА

Розвиток енергетики України у 2019р., як й попереднього року, визначатиметься цілями та завданнями, сформульованими "Енергетичною стратегією України – 2035".

У сфері інституційного розвитку енергетичного сектору прогнозується, що у 2019р. буде повністю укомплектований персональний склад членів НКРЕКП відповідно до положень Закону "Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг", а також буде здійснено повномасштабне впровадження ринків електричної енергії та природного газу. Крім того продовжаться заходи з удосконалення корпоративного управління основних державних енергетичних компаній, зокрема це стосується НАЕК "Енергоатом" та ПрАТ "Укргідроенерго". І нарешті, очікується завершення анбандлінгу НАК "Нафтогаз України", впровадження добового балансу газу й сертифікація операторів газотранспортної та об'єднаної енергетичної системи.

Згідно з прогнозами Центру Разумкова, 2019 стане роком масштабного впровадження інноваційних підходів в українську енергетику: реалізації проектів з розробки *Energy Storage*; будівництва цифрових підстанцій, впровадження сучасних технологій з технічного обслуговування високовольтних ліній електропередачі; проведення ремонтних робіт під напругою.

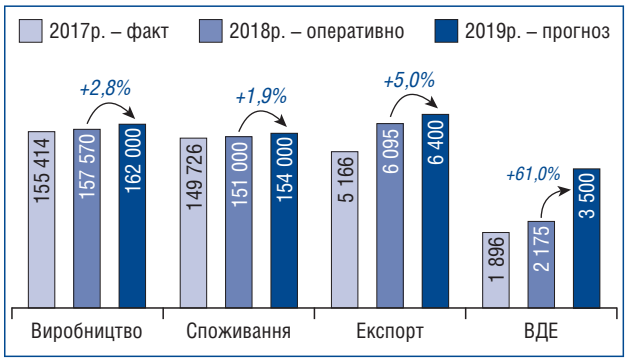
У 2019р. очікується інтенсифікація співпраці між НЕК "Укренерго" та міжнародними партнерами з метою інтеграції української об'єднаної енергетичної системи з *ENTSO-E*. Прогнозується, що упродовж року буде забезпечена паралельна робота операторів енергосистем України та Білорусі, що дозволить усунути перезавантаження ліній електропередачі в перетині двох країн та створити спільний диспетчерський центр.

У структурі виробництва електричної енергії у 2019р. в Україні збережеться ключова роль атомної енергії, частка якої буде більшою за 57% обсягу виробництва електричної енергії в цілому у країні. Однак очікується збільшення обсягів виробництва енергії з відновлюваних джерел на 60%. Також передбачається загальне зростання генерації електроенергії та її експорту – відповідно, на 2,8% та 1,9%, порівняно з показниками 2018р.

У ціновій політиці прогнозується подальше зростання середньої ціни на електричну енергію – загалом не менше 15%, через запровадження та становлення ринку електричної енергії з 1 липня 2019р.

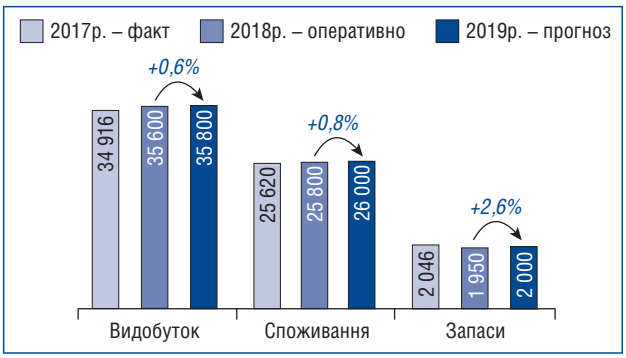
Незважаючи на тренд зменшення значення вугілля в енергобалансі України, у 2019р. очікується збільшення його видобутку на 0,6%, що є дуже важливим завданням у контексті заміщення імпорту. Прогнозується, що роль вугілля в енергетиці поступово зменшуватиметься і заміщуватиметься, передусім, зеленою енергетикою, але вугільна галузь продовжить відігравати помітну роль в українській енергетиці до 2035р.

Елетроенергія,
млн. кВт•год



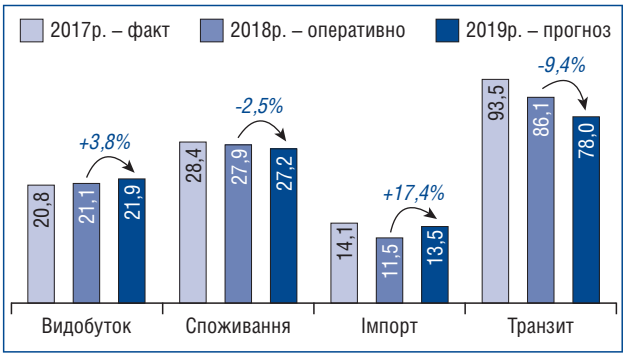
Джерело: власні розрахунки Центру Разумкова та дані Міненерговугілля.

Вугілля,
тисяч тонн



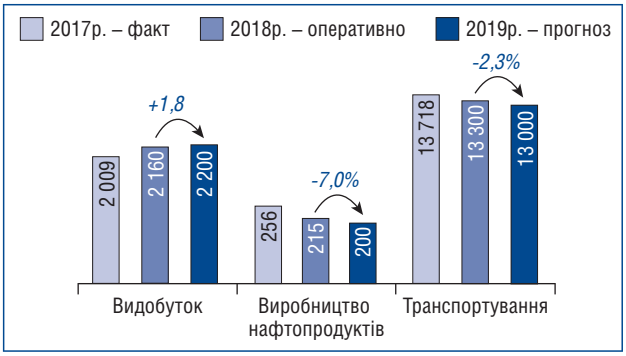
Джерело: власні розрахунки Центру Разумкова та дані Міненерговугілля.

Природний газ,
млрд. м^3



Джерело: власні розрахунки Центру Разумкова та дані Міненерговугілля.

Нафта,
тисяч тонн



Джерело: власні розрахунки Центру Разумкова та дані Міненерговугілля.

Експерти прогнозують збільшення, порівняно з 2018р., видобутку природного газу на 4%, проте зменшення на 9% його транзиту. Ціни на природний газ для промисловості у 2019р. можуть знизитися на 15-20% за рахунок впровадження добового балансування, що дозволить покращити облік втрат палива в газотранспортній системі. Також цьому сприятиме вже прийняте рішення НКРЕКП про зменшення удвічі тарифів на послуги з транспортування природного газу для точок входу і точок виходу.

Повномасштабне застосування електронних аукціонів з видачі спецдозволів для користувачів надр сприятиме залученню додаткових інвестицій та росту видобутку нафти й природного газу на рівні 1,8% та 3,8%, відповідно, порівняно з показниками 2018р.

Визначною подією для видобувної галузі має стати проведення першого міжнародного аукціону на залучення іноземних інвестицій у газовидобувні площі. Також очікується оновлення профільного законодавства, зокрема, з метою сприяння промисловій розробці нетрадиційних вуглеводнів, підвищення ефективності та прозорості регулювання галузі надрокористування (шляхом посилення компетенції Держгеослужби як сервісної установи, лібералізації обігу геологічної інформації шляхом її оцифрування та онлайн розміщення тощо).

На ринку моторних палив у 2019р. продовжить домінування імпортне паливо, частка якого, як очікується, перевищуватиме 75% сумарного обсягу споживання. Головною причиною цього є збереження на низькому рівні вітчизняного виробництва нафтопродуктів через деградацію української нафтопереробки.

У 2019р. підвищаться ризики зростання ціни скрапленого газу внаслідок збільшення попиту на нього порівняно з іншими нафтопродуктами. Динаміка цін у цьому сегменті в Україні, як і раніше, визначатиметься трьома основними факторами: світовою ціною на сиру нафту, валютним курсом гривні відносно основних світових валют та рівнем конкуренції на внутрішньому ринку.

Отже, основні зміни, яких слід очікувати у 2019р. в енергетичному секторі України, стосуватимуться, насамперед, збільшення обсягів видобутку та генерації енергетичних ресурсів, запровадження ефективних ринків електроенергії та природного газу, розширення інфраструктурної інтеграції енергосистем України та ЄС й вирішення екологічних проблем, пов'язаних зокрема із шкідливими викидами теплових електростанцій.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

Державним бюджетом на 2019р. передбачено збільшення видатків *споживання*, порівняно з 2018р., на соціальний захист та соціальне забезпечення – на 18,1%. (27,4 млрд. грн.); охорону здоров'я – 50,4% (11,6 млрд. грн.), проте, видатки *розвитку* на охорону здоров'я зменшено – на 72,7% (1,6 млрд. грн.)[48].

Хоча, відповідно до Меморандуму між Україною та МВФ[49], Державним бюджетом на 2019р. передбачено зменшення реальних видатків бюджету, проте фактичні видатки можуть бути більшими, ніж очікувалось (з огляду на необхідність компенсації підвищення тарифів на послуги ЖКГ, підвищення мінімальної заробітної плати та пенсій).

У 2019р. можливе уповільнення зростання реальних доходів населення[50] через нижчі темпи зростання ВВП, сувору фіскальну політику та жорсткі бюджетні обмеження в межах Меморандуму МВФ, що обмежуватиме зростання зарплат у бюджетній сфері.

Бюджетом на 2019р. пропонується закріпити значно нижчий розмір (1 853 грн. на 1 січня та 2 027 грн. на 1 грудня) базового соціального стандарту[51], ніж обчислений згідно з чинною на сьогодні методикою його показників, що не враховує знецінення грошових доходів та заощаджень громадян унаслідок високої цінової інфляції, девальвації національної валюти і зумовить зниження купівельної спроможності населення (й відповідно формування ВВП), погіршення рівня його життя та соціальної захищеності.

Збільшення мінімальної заробітної плати (за незмінної тарифної сітки) відіб'ється на підвищенні доходів лише тих, хто отримує мінімальну зарплату, що може викликати скорочення працівників бюджетної сфери, особливо в бідних регіонах. Також підприємці малого та середнього бізнесу можуть виявитися не готовими до підвищеного зарплатного та податкового тягаря. Тому існують ризики переводу працівників на менший коефіцієнт участі у трудовій діяльності, здійснення скорочень[52], а також збільшення тіньового сегменту трудових відносин.

[48] Висновки щодо проекту Закону України "Про Державний бюджет України на 2019р.". – Рахункова палата, *http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main*.

[49] Ukraine: Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. January 8, 2019, *https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/08/Ukraine-Request-for-Stand-By-Arrangement-and-Cancellation-of-Arrangement-Under-the-Extended-46499*.

[50] Уповільнення темпів зростання реальної заробітної плати з 12,4% 2018р. до 6,9%. – Рахункова палата, *http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main*.

У 2019р. мінімальна пенсія зросте на $8 (з 1 372 грн. до 1 596 грн.), прожитковий мінімум – також на $8 (з 1 708 грн. до 1 932 грн.), мінімальна заробітна плата – на $17 (з 3 723 грн. до 4 173 грн.).

[51] Ст.7 Закону "Про державний бюджет на 2019р." розмір прожиткового мінімуму суттєво відрізняється від його **реальних показників** – вартісної величини достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини, збереження його здоров'я набору продуктів харчування, а також мінімального набору непродовольчих товарів та мінімального набору послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особистості.

[52] Наприклад, в охоронному та поштовому бізнесі після останнього підвищення мінімальної зарплати скорочення відбулися у 10-15 разів. – УСПП, *https://uspp.ua/news/?page=3*.

Продовжать зростати потреби Пенсійного фонду (ПФУ). У бюджеті ПФУ на 2019р. закладено дефіцит у розмірі 167 млрд. грн. На тлі запланованого підвищення пенсій військовослужбовцям (планова індексація на 25%) та перерахунку пенсій іншим категоріям пенсіонерів відповідно до зростання споживчих цін і середньої заробітної плати (осучаснення на 20%), ПФУ потребуватиме додаткових 10-20 млрд. грн. Це може посилити ризики нестабільності здійснення пенсійних виплат, а також збільшення кількості випадків виникнення тимчасових касових розривів на виплату пенсій та допомоги і, як наслідок, зростання обсягів коштів, що залучатимуться з єдиного казначейського рахунку на їх покриття[53]. Буде посилено контроль за сплатою ЄСВ, що є головним наповнювачем бюджету ПФУ[54].

Потенційним ризиком може стати фінансування системи житлово-комунальних субсидій. У 2019р. очікується зменшення витрат на надання пільг та житлових субсидій населенню на оплату житлово-комунальних послуг. Зменшення обсягу субвенцій на надання пільг і житлових субсидій[55] населенню, закладене до Державного бюджету 2019р., збільшує ризики таких виплат у неповному обсязі.

Відповідно до зобов'язань Уряду згідно з новим Меморандумом з МВФ[56] щодо подальшого підвищення ціни на газ для населення, план з бюджетних субсидій на 2019р. може бути суттєвим чином недофінансовано (приблизно 20 млрд. грн.). Своєю чергою, до кінця 2019р. має завершитись експеримент з монетизації субсидій, результативність якого залежатиме від перерахунку субсидій на рахунки населення для подальшої сплати житлово-комунальних послуг.

Спрощення процедур для працевлаштування іноземців у європейських країнах, зокрема в Німеччині[57], може дати новий поштовх для посилення трудової міграції з України до Європи, через значну різницю у рівнях зарплат. Якщо Україна не перейде до політики економічної модернізації, сприяючи створенню конкурентних, хоча б порівняно з сусідніми країнами, робочих місць, то ризикує перетворитися на периферію Європи.

У 2019р. в Україні відбудуться подвійні вибори, що може стати елементом додаткової нестабільності. Реалізація певних політичних ініціатив популістського характеру вимагатиме внесення змін до бюджету, що може негативно вплинути на збалансованість бюджетного процесу. Структурні реформи протягом 2019р., очевидно, відійдуть на задній план, щонайменше до завершення всього виборчого періоду.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Є всі підстави прогнозувати, що процеси у вітчизняній гуманітарній сфері впродовж 2019р. будуть перебувати під впливом виборчих кампаній – президентської (березень) і парламентської (жовтень) – і визначатимуться правилами політичної боротьби. Складові гуманітарної сфери – мова, релігія і церква, історична пам'ять, питання ідентичності – є надзвичайно чутливими, і як такі – легко придатні для використання різними політичними суб'єктами з метою групування "свого" електорату. Отже, великою є вірогідність того, що замість об'єднання українського суспільства навколо гуманітарних тем, політики використовуватимуть їх у вузькопартійних інтересах, що в умовах України буде зумовлювати радше взаємне відчуження громадян і спільнот.

Державно-конфесійні відносини. Буде продовжуватися, можливо, дедалі активніше процес переходу парафій УПЦ в юрисдикції Московського патріархату до Православної церкви України (ПЦУ)[58]. Законодавче врегулювання цього процесу не гарантує, що він відбуватиметься без проблем, – які вже з'являються в різних населених пунктах[59].

По-перше, в питаннях скликання загальних зборів релігійних організацій та їх правомочності (кворуму) Закон посилається на внутрішні документи (статути) цих організацій. Однак, православ'я не передбачає фіксованого членства, тому виконання вимоги двох третин голосів членів релігійної організації на користь переходу може викликати проблеми – особливо на рівні парафій. Уже на цей час повідомляється про голосування за перехід до ПЦУ в рамках не парафіяльних, а територіальних громад, причому

[53] При цьому не запропоновано вирішення багаторічної проблеми повернення на єдиний казначейський рахунок коштів, залучених у 2007-2014рр. на покриття тимчасових касових розривів Фонду на виплату пенсій і допомоги в сумі 48,5 млрд. грн. Ураховуючи, що заборгованість за наданими з єдиного казначейського рахунка коштами зросла за 2018р. до 57,7 млрд. грн., ризики неповернення цих коштів дедалі збільшуються.

[54] Очікується, що, порівняно з 2018р., за рахунок збільшення надходжень ЄСВ власні доходи Пенсійного фонду зростуть на 7,8%.

[55] Обсяг субвенції на цю мету, порівняно з 2018р., запропоновано зменшити на 22,4% (15,9 млрд. грн.).

[56] Ukraine: Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. January 8, 2019, *https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/08/Ukraine-Request-for-Stand-By-Arrangement-and-Cancellation-of-Arrangement-Under-the-Extended-46499*.

[57] З 1 січня 2020р. набуває чинності новий міграційний закон Німеччини про отримання робочої візи (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*), згідно з яким, громадянин країни - не члена ЄС зможе отримати робочу візу на півроку. Процедура наступна: приїхати до Німеччини, вибрати роботодавця, піти разом з ним і зареєструватися на біржі праці, ставати до роботи. Див. Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz. 21. Dezember 2018, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. *https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2018/fachkraefteeinwanderungsgesetz.html*.

[58] На початок 2019р. таких парафій близько 100.

[59] Ідеться про Закон "Про внесення змін до деяких законів України щодо підлеглості релігійних організацій та процедури державної реєстрації релігійних організацій зі статусом юридичної особи" від 17 січня 2019р.

Станом на початок року, ознаки протистоянь спостерігаються в Чернігівській (села Миколаївка, Іванівка, Оленівка); Волинській (с.Бронниця, де підписи збирала сільська рада); Вінницькій (села Лукашівка, Писарівка) областях.

ініціаторами в таких випадках є не члени релігійної громади, а посадові особи сільських рад.

По-друге, наразі незрозуміло, як працюватиме норма, згідно з якою "Частина громади, незгодна з рішенням про зміну підлеглості, має право утворити нову громаду і укласти договір про порядок користування культовою будівлею і майном з їхнім власником (користувачем)" (ч.7 ст.8 Закону). Зазначене право не забезпечене обов'язковою згодою на укладання договору другої сторони. Крім того, практика почергових служінь в Україні була поширеною в 1990-х роках і часто призводила до конфліктів і застосування силових дій. Розмитість зазначеного положення створює ризики повторення таких випадків.

Тісні стосунки, що встановилися минулого року між ПЦУ та офіційними державними колами (особами), значною мірою сприяли процесу об'єднання православних церков України в єдину Церкву й отримання нею визнаного незалежного статусу (автокефалії) від Константинопольського (Вселенського) патріархату. Водночас, їх подовження та поглиблення містять у собі ризик "одержавлення" новоствореної Церкви та політизацію її діяльності, що може мати особливо негативні наслідки в умовах проведення протягом року двох загальнонаціональних виборчих кампаній.

Для убезпечення міжконфесійних і державно-конфесійних відносин у 2019р. від ризиків критичних загострень видається необхідним, зокрема наступне: активізація як співпраці предстоятелів і керівників церков і релігійних організацій у рамках Всеукраїнської Ради (ВРЦіРО), так і співпраці з цією Радою органів державної влади та органів місцевого самоврядування, дотичних до здійснення державно-конфесійних відносин; офіційний переклад українською мовою документів, що лягли в основу створення ПЦУ, їх компетентне роз'яснення громадськості; жорсткий контроль дотримання законності у процесах зміни релігійними громадами юрисдикції і головне – мінімізація використання церковно-релігійних питань у політичній боротьбі.

Мовна політика. Очікується остаточне ухвалення Закону "Про забезпечення функціонування української мови як державної" (за словами спікера Парламенту це відбудеться вже в лютому 2019р.). Фактично продовжується обговорення розробленого минулого року проекту Закону "Про повну загальну середню освіту", який передбачає посилення гарантій дотримання прав представників корінних народів і національних меншин на отримання освіти рідною мовою та/або на її вивчення[60]. На цей час законопроект не поданий до Верховної Ради.

Очікує на продовження законотворча робота і в частині загального визначення мовних прав представників корінних народів і національних меншин. Доречно в цьому контексті привернути увагу, *по-перше*, до того, що розвиток, використання і захист цих прав гарантований з боку держави і закріплений у ч.2 ст.10 і ст.11 Конституції України. *По-друге*, до позиції парламентського Комітету з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин, який "наголошує, що розгляду та прийняттю законопроектів, які мають на меті врегулювання питань державної мовної політики, має передувати широка інклюзивна дискусія у суспільстві із обов'язковим залученням представників національних меншин"[61].

Можна припустити, що цьогорічна ситуація подвійних виборів не буде сприятливою для ухвалення цілковито виважених, позбавлених політичної тенденційності законодавчих актів із врегулювання функціонування мов в Україні. Водночас, для запобігання ризикам політизації питань використання мов (особливо під час виборчих кампаній) виглядає доцільним забезпечення у мовній політиці держави балансу між заходами зобов'язально-контрольного та заохочувального характеру.

Ефективними можуть стати, зокрема, заходи популяризації української мови, а також підвищення рівня якості її викладання, в т.ч. і шляхом підвищення вимог до абітурієнтів філологічних факультетів вищих навчальних закладів та матеріального заохочення вчителів і викладачів державної мови.

Певна зміна акцентів є доцільною і в частині політики у сфері історичної пам'яті. Тут слід враховувати не лише ризики використання надто чутливих тем у передвиборчій політичній боротьбі у країні, але й міжнародний резонанс заяв і рішень, які в цій сфері ухвалюються. Питання історичної пам'яті не вдається залишити "на розсуд істориків", вони надто емоційно забарвлені, надто політизовані – і на цей час дедалі більшою мірою порушуються в європейському порядку денному.

З іншого боку, в ситуації російської агресії для України багато залежить від міжнародної підтримки, насамперед підтримки країн-сусідів, зокрема Польщі, Угорщини, Румунії, Чехії, з якими існують непорозуміння на історичному підгрунті. За таких умов необхідним виглядає здійснення Україною на державному рівні більш активної комунікації з керівництвом відповідних країн, спрямованої на вироблення обопільно прийнятних підходів до "складних" тем і проблем, з урахуванням внутрішньо- та міжнародно-політичного контекстів, а також відхід від практики повного ототожнення позицій держави з проблем історичної пам'яті з позицією окремих політичних сил.

[60] МОН пропонує для громадського обговорення проект Закону України "Про повну загальну середню освіту". – Офіційний сайт МОН, 30 квітня 2018р., *https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-zakonu-ukrayini-pro-povnu-zagalnu-serednyu-osvitu*.

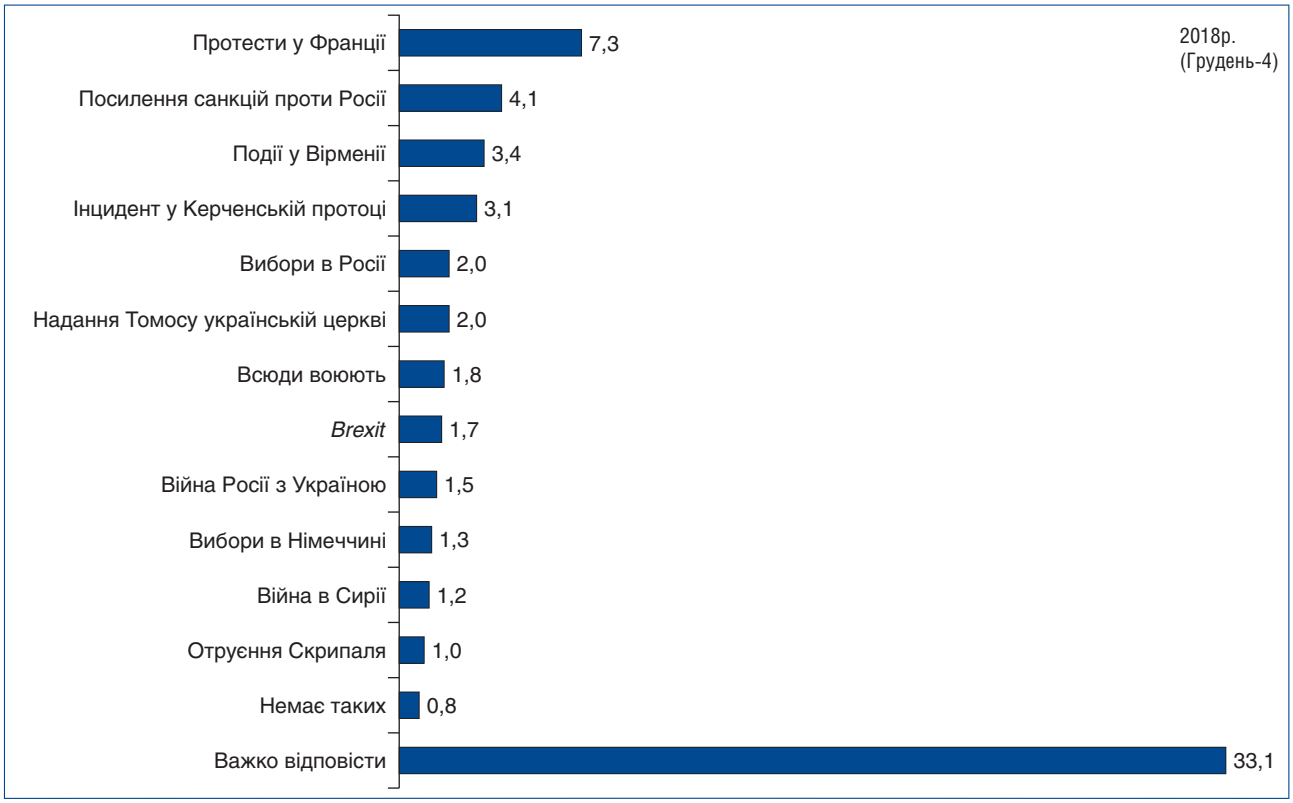
[61] Див.: Висновок Комітету Верховної Ради України з питань прав людини, національних меншин і міжнаціональних відносин "До розгляду законопроектів з питань державної мовної політики" від 3 жовтня 2018р., *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61994*.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2018р.[1]

Яку політичну подію в Україні Ви б назвали подією 2018 року?*
% опитаних

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

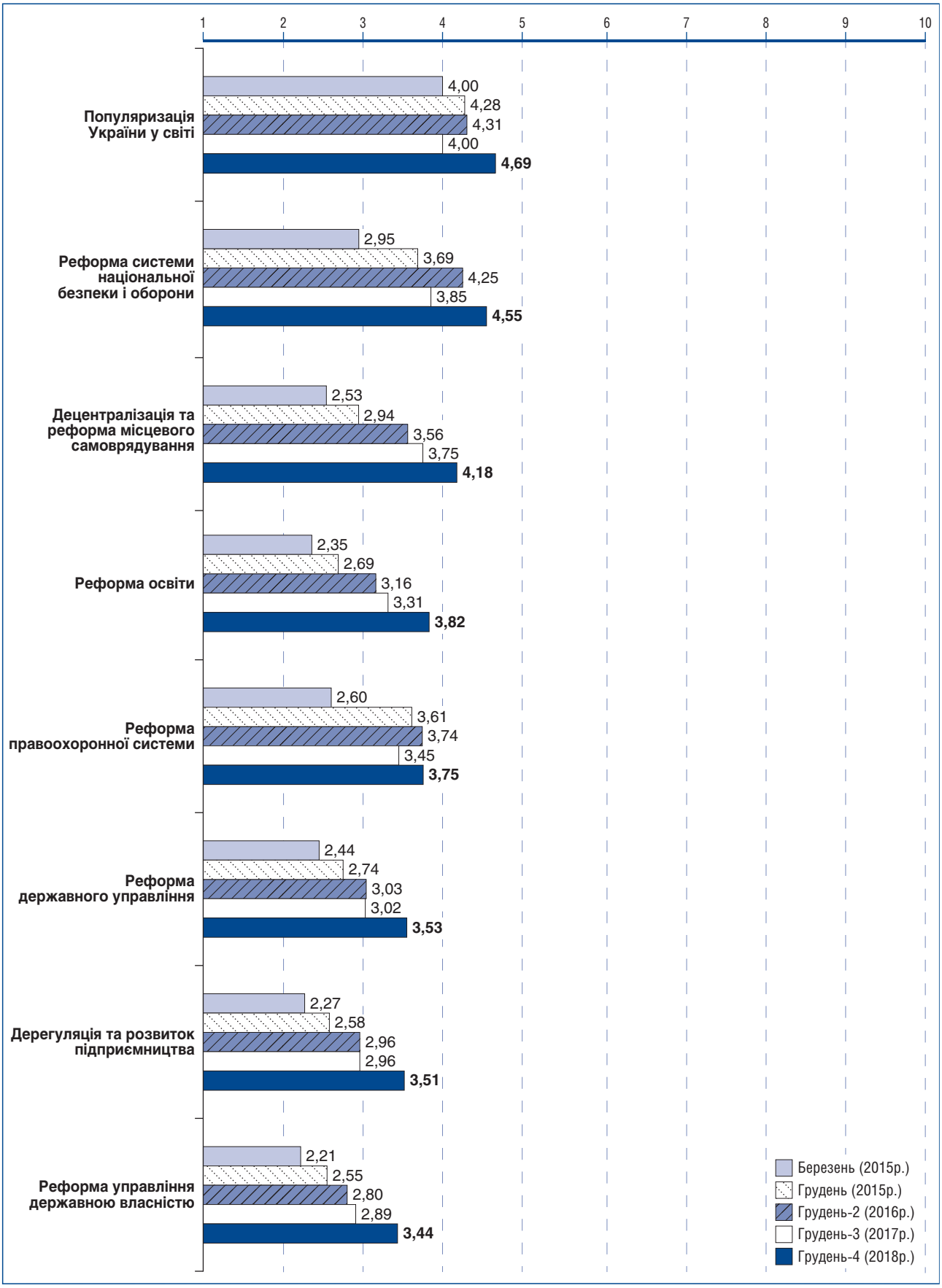
Яку політичну подію у світі Ви б назвали подією 2018 року?*
% опитаних



* 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** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень), та спільно з Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва: **14-22 листопада** (в діаграмах і таблицях позначено як листопад), **16-20 грудня 2016р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-2), **15-19 грудня 2017р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-3) та **19-25 грудня 2018р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-4). 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%.

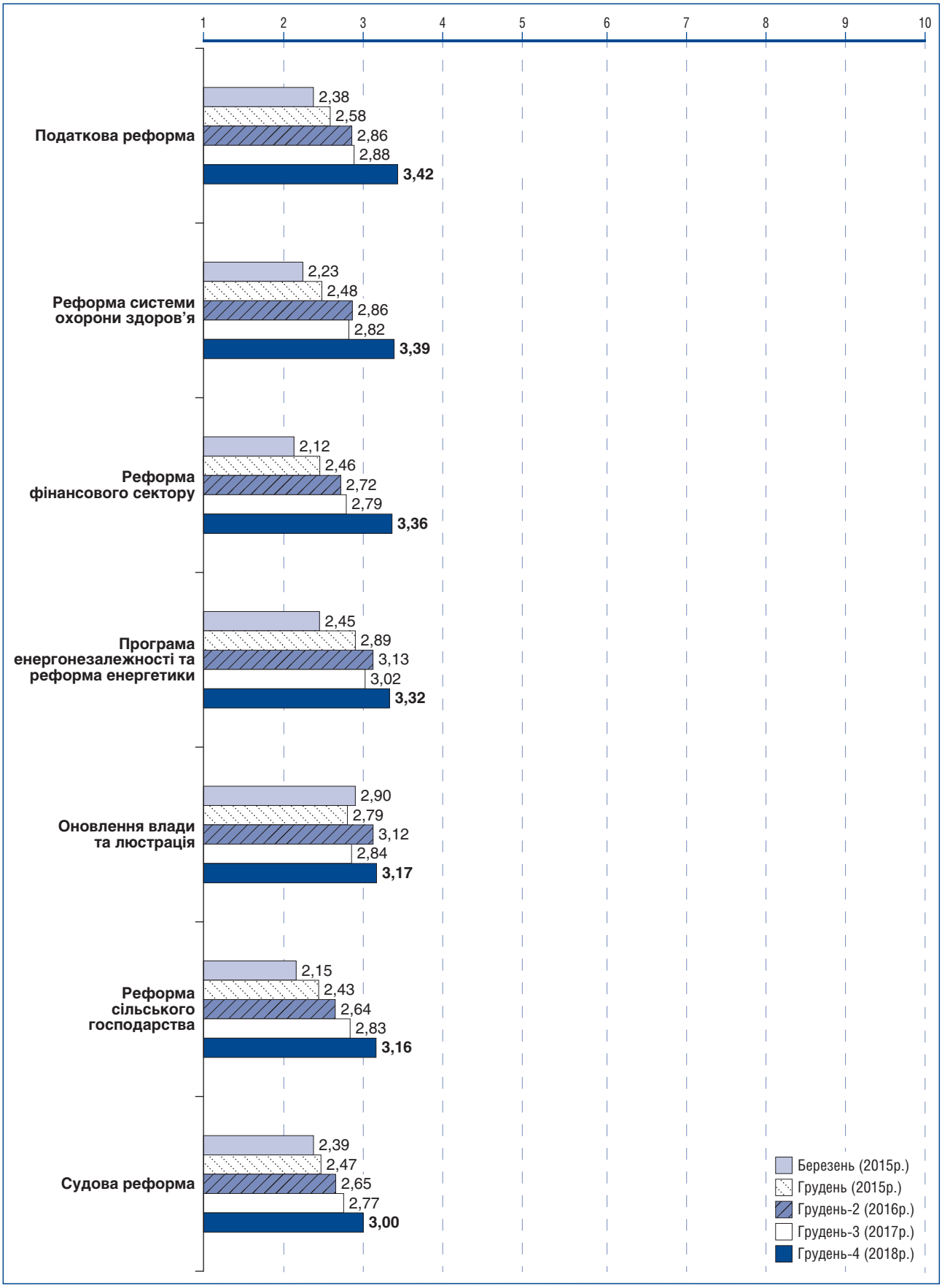
Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади у різних сферах,
середній бал*



* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де “1” означає, що реформ майже або зовсім немає, а “10” – що реформи йдуть максимально успішно.

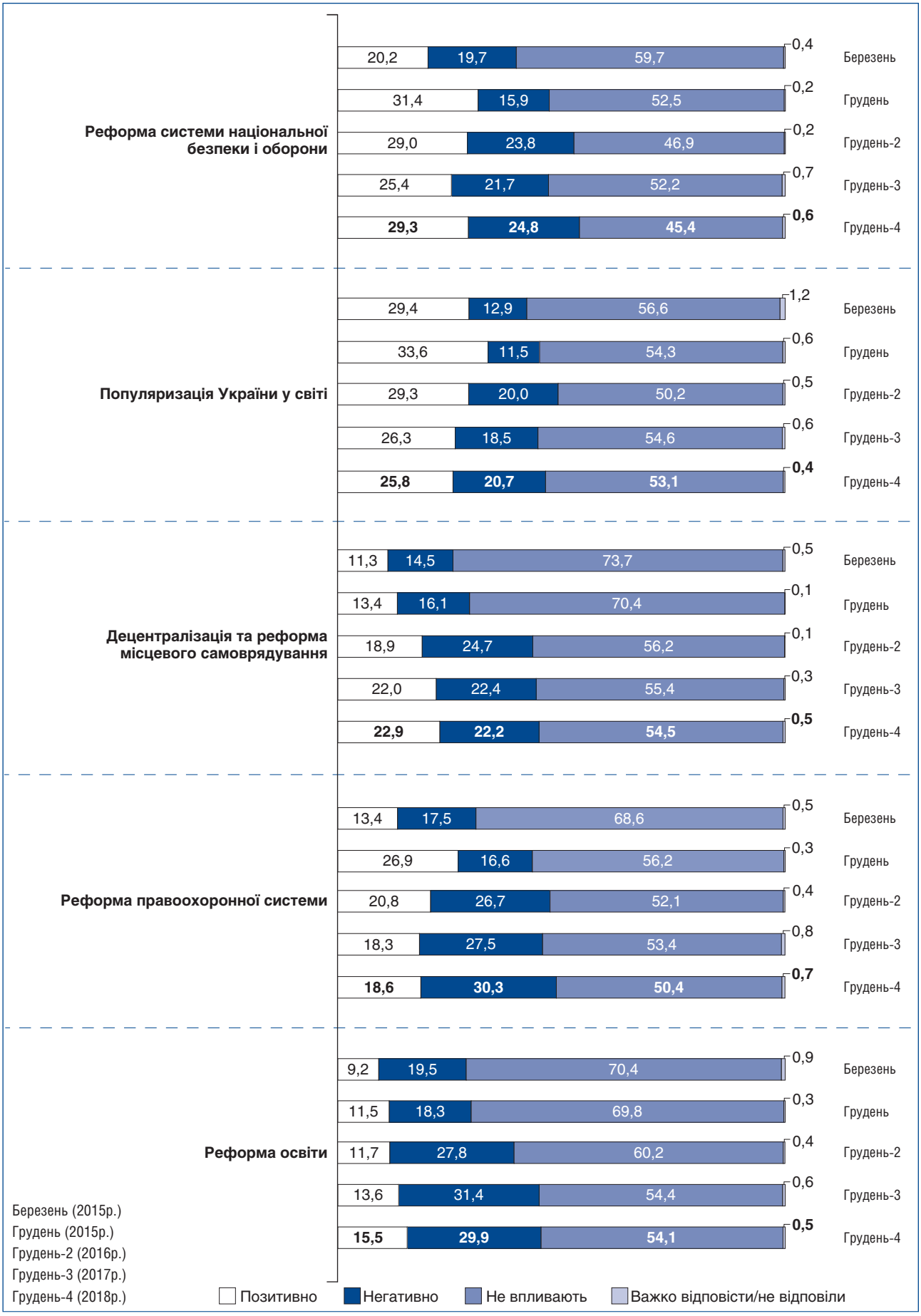
Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади у різних сферах,
середній бал*

(продовження)

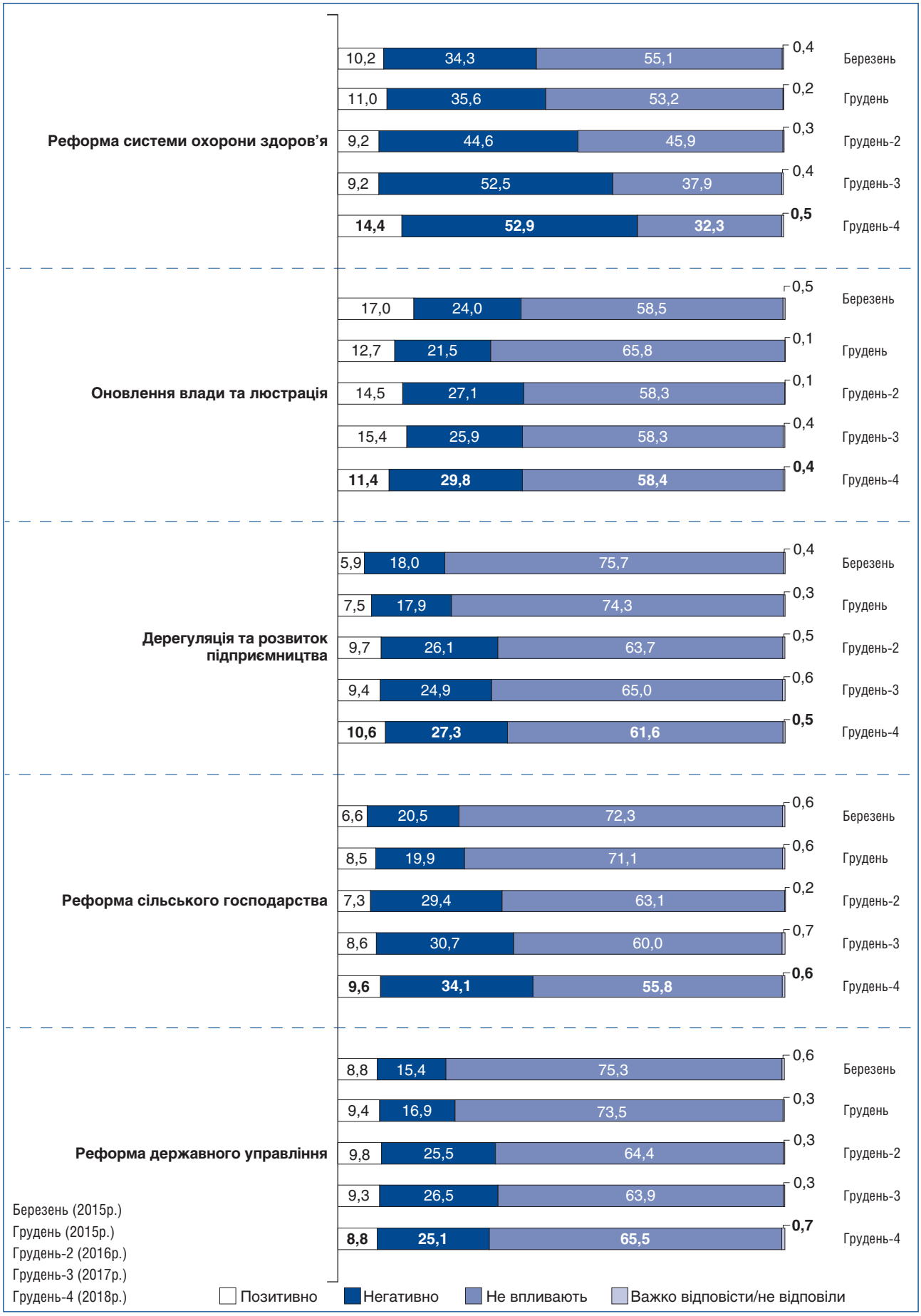


* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де "1" означає, що реформ майже або зовсім немає, а "10" – що реформи йдуть максимально успішно.

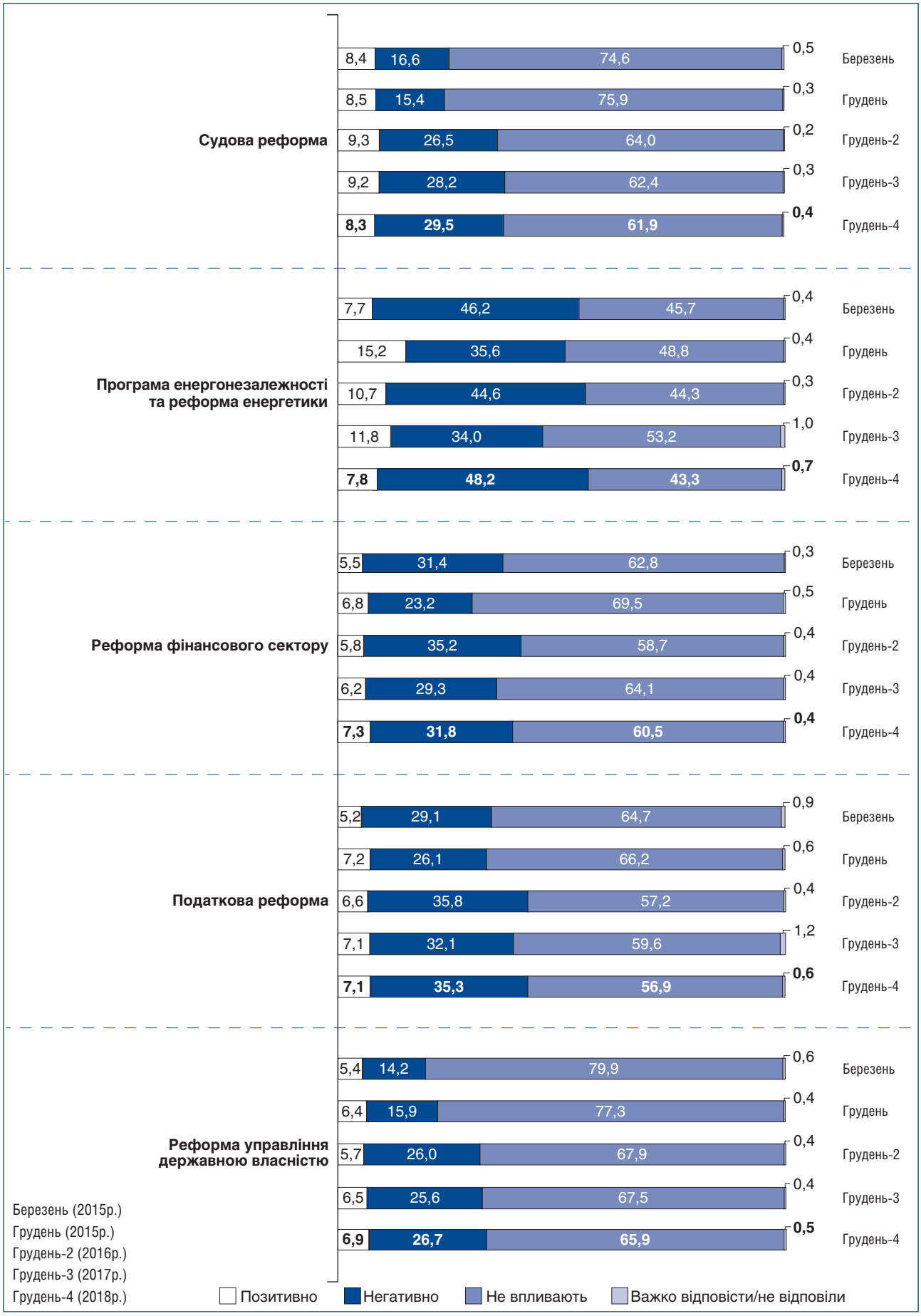
Як впливають реформи та дії влади в різних сферах на Ваше особисте становище?
% опитаних



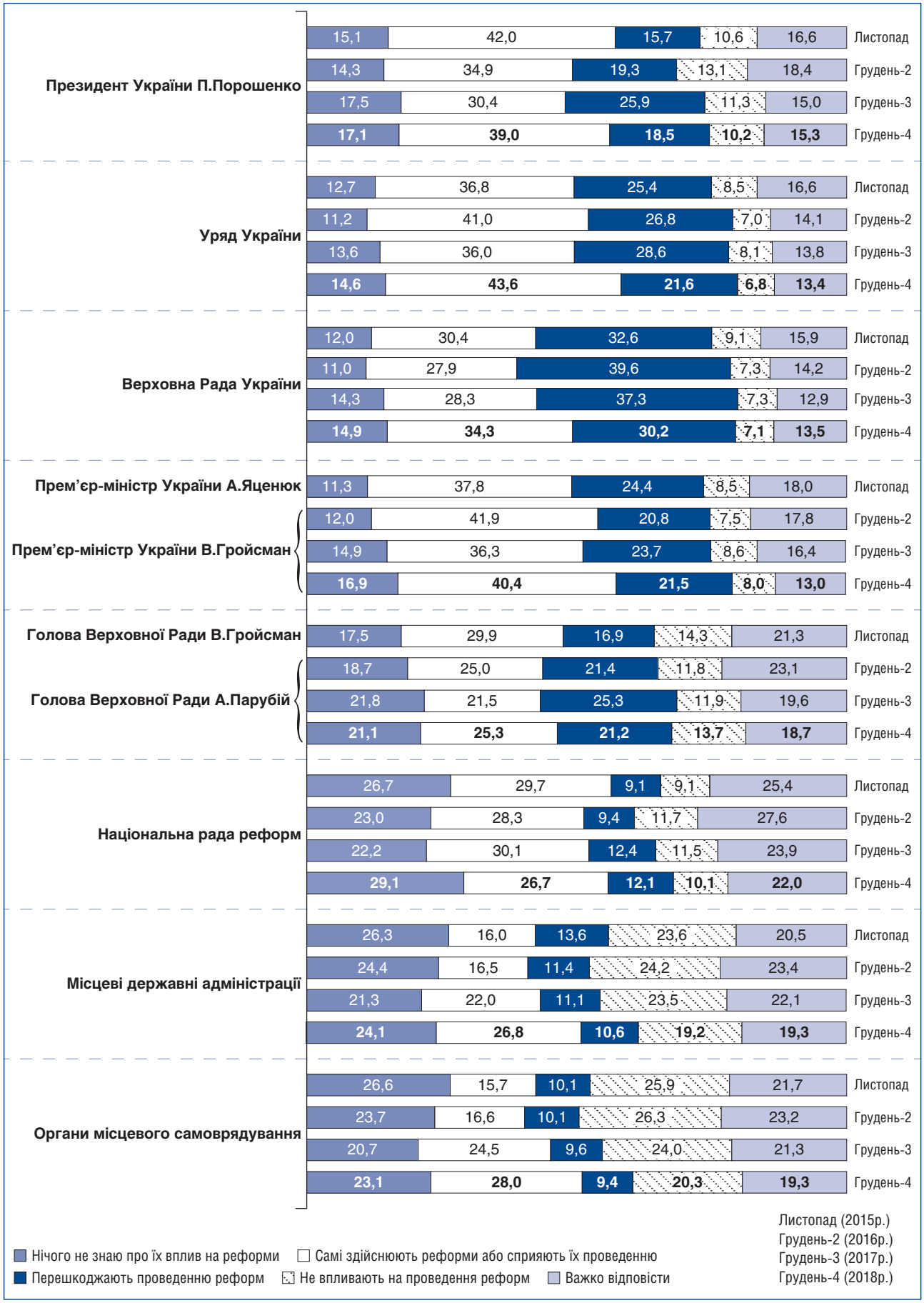
Як впливають реформи та дії влади в різних сферах на Ваше особисте становище?
% опитаних
(*продовження*)



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



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

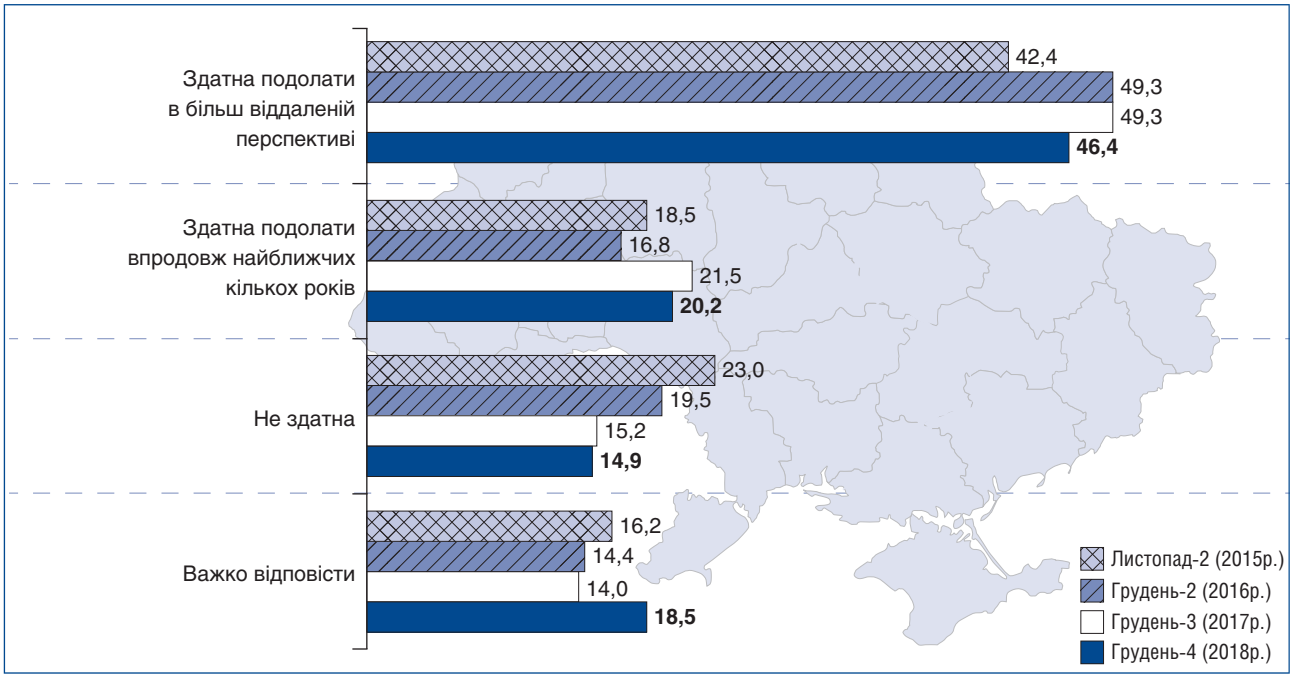


Як протягом року змінилося становище в Україні в наведених сферах?
% опитаних

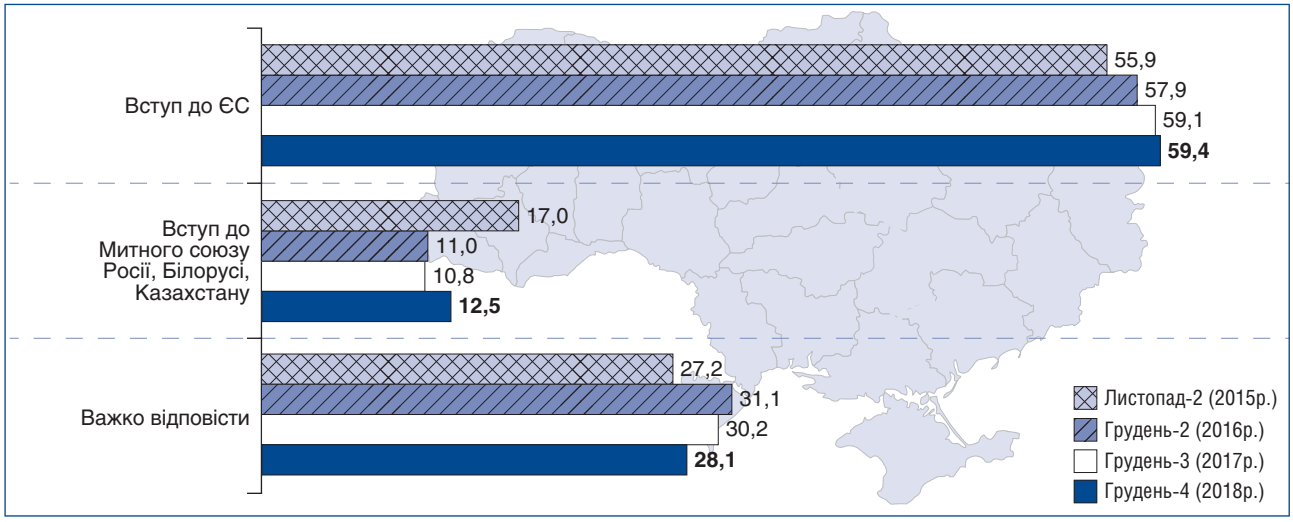
	Змінилося на краще			Змінилося на гірше			Не змінилося			Важко відповісти			Баланс*		
	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)
Обороноздатність країни	39,8	38,9	**40,9**	21,3	21,3	**24,5**	25,8	25,6	**21,4**	13,1	14,1	**13,2**	*18,5*	*17,6*	***16,4***
Міжнародний імідж України	27,4	24,0	**32,3**	32,0	34,5	**28,1**	27,0	27,7	**27,8**	13,6	13,8	**11,9**	*-4,6*	*-10,5*	***4,2***
Міжнаціональні відносини	15,9	13,4	**17,4**	23,6	30,5	**29,7**	46,1	42,6	**40,1**	14,4	13,6	**12,9**	*-7,7*	*-17,1*	***-12,3***
Освіта	4,9	7,6	**13,9**	36,4	42,3	**38,9**	43,4	38,4	**32,9**	15,3	11,8	**14,3**	*-31,5*	*-34,7*	***-25,0***
Рівень свободи слова	11,7	11,8	**11,0**	30,4	36,9	**38,1**	48,8	43,9	**43,1**	9,1	7,4	**7,8**	*-19,4*	*-25,1*	***-27,1***
Рівень демократії	10,8	9,4	**10,1**	31,8	37,9	**39,7**	45,8	44,4	**41,6**	11,6	8,3	**8,6**	*-21,0*	*-28,5*	***-29,6***
Охорона здоров'я	3,6	4,6	**9,1**	53,6	61,3	**57,3**	35,9	26,9	**26,2**	6,9	7,2	**7,3**	*-50,0*	*-56,7*	***-48,2***
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	8,1	8,1	**8,9**	32,5	39,2	**39,4**	46,5	40,1	**41,5**	13,0	12,5	**10,2**	*-24,4*	*-31,1*	***-30,5***
Становище україномовного населення	5,7	6,9	**7,9**	15,6	19,7	**20,3**	69,6	64,1	**62,2**	9,1	9,2	**9,5**	*-9,9*	*-12,8*	***-12,4***
Дотримання законності державними службовцями	5,9	4,9	**7,9**	43,2	46,8	**44,0**	36,9	33,4	**34,5**	14,0	14,9	**13,6**	*-37,3*	*-41,9*	***-36,1***
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)	11,6	14,7	**7,7**	48,7	49,9	**60,5**	30,0	26,5	**24,6**	9,6	8,9	**7,2**	*-37,1*	*-35,2*	***-52,8***
Пенсійне забезпечення	3,9	22,5	**7,6**	49,5	39,1	**56,0**	38,0	26,1	**25,8**	8,6	12,3	**10,6**	*-45,6*	*-16,6*	***-48,4***
Оплата праці	3,4	14,7	**7,4**	54,5	48,9	**58,4**	34,3	26,9	**26,7**	7,8	9,5	**7,5**	*-51,1*	*-34,2*	***-51,0***
Ситуація зі злочинністю	6,2	6,0	**7,0**	61,7	61,4	**52,5**	23,6	26,1	**32,5**	8,5	6,5	**8,0**	*-55,5*	*-55,4*	***-45,5***
Рівень добробуту Вашої родини	3,5	4,6	**7,0**	73,0	63,1	**59,2**	20,5	29,4	**30,9**	3,0	2,8	**2,9**	*-69,5*	*-58,5*	***-52,2***
Економічне становище країни	3,6	4,1	**6,4**	77,0	71,8	**67,6**	15,9	20,2	**23,0**	3,4	3,9	**3,0**	*-73,4*	*-67,7*	***-61,2***
Становище етнічних і релігійних меншин	2,6	3,4	**5,8**	14,7	19,7	**23,6**	64,0	58,8	**57,5**	18,7	18,1	**13,0**	*-12,1*	*-16,3*	***-17,8***
Ситуація в країні в цілому	3,1	3,8	**5,4**	73,4	69,3	**67,0**	17,0	18,8	**22,0**	6,5	8,1	**5,6**	*-70,3*	*-65,5*	***-61,6***
Ставлення влади до громадян	2,8	4,2	**4,8**	58,9	59,9	**59,2**	29,0	27,4	**28,1**	9,2	8,5	**7,9**	*-56,1*	*-55,7*	***-54,4***
Ставлення громадян до влади	2,4	3,7	**4,2**	72,4	68,9	**64,8**	17,3	20,7	**23,6**	7,8	6,8	**7,4**	*-70,0*	*-65,2*	***-60,6***
Рівень стабільності	2,1	2,9	**4,2**	75,0	71,8	**67,4**	16,1	19,5	**22,8**	6,7	5,8	**5,6**	*-72,9*	*-68,9*	***-63,2***
Упевненість громадян у завтрашньому дні	2,2	3,6	**3,9**	73,9	67,5	**65,1**	16,3	21,0	**23,9**	7,6	7,9	**7,0**	*-71,7*	*-63,9*	***-61,2***
Становище російськомовного населення	1,8	2,3	**3,3**	17,1	24,0	**26,2**	68,9	59,8	**60,0**	12,3	14,0	**10,5**	*-15,3*	*-21,7*	***-22,9***
Рівень цін і тарифів	1,2	2,0	**2,8**	88,5	86,6	**85,0**	7,7	8,3	**9,8**	2,5	3,0	**2,4**	*-87,3*	*-84,6*	***-82,2***

* Різниця між варіантами відповіді "*змінилося на краще*" та "*змінилося на гірше*".

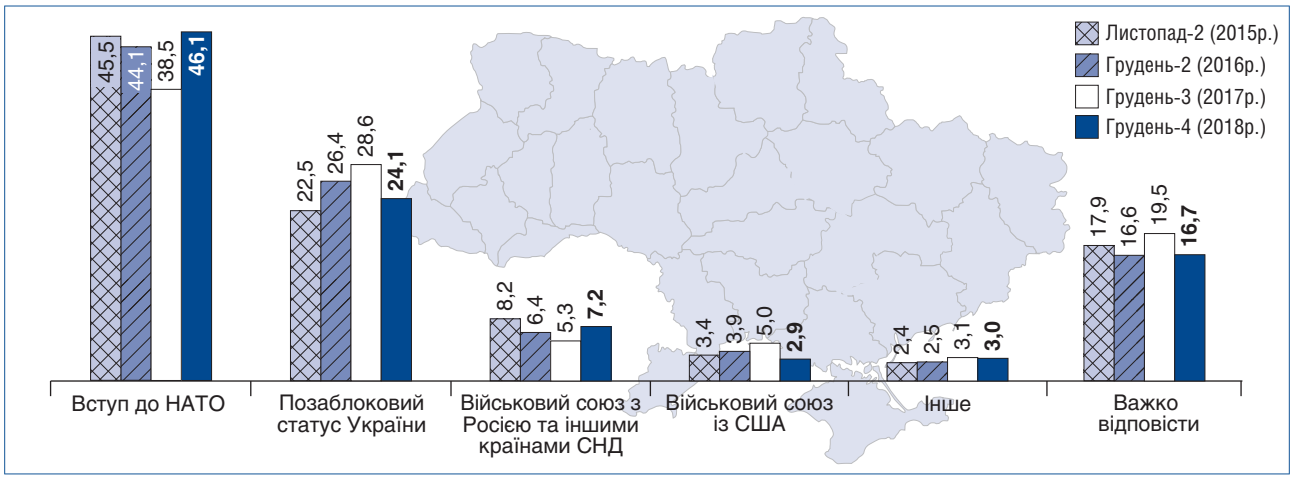
Чи здатна Україна подолати існуючі проблеми та труднощі?
% опитаних



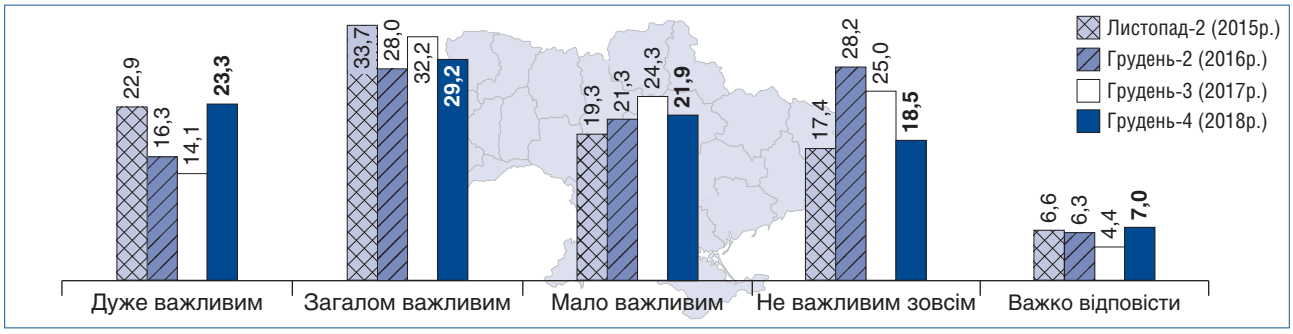
Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?
% опитаних



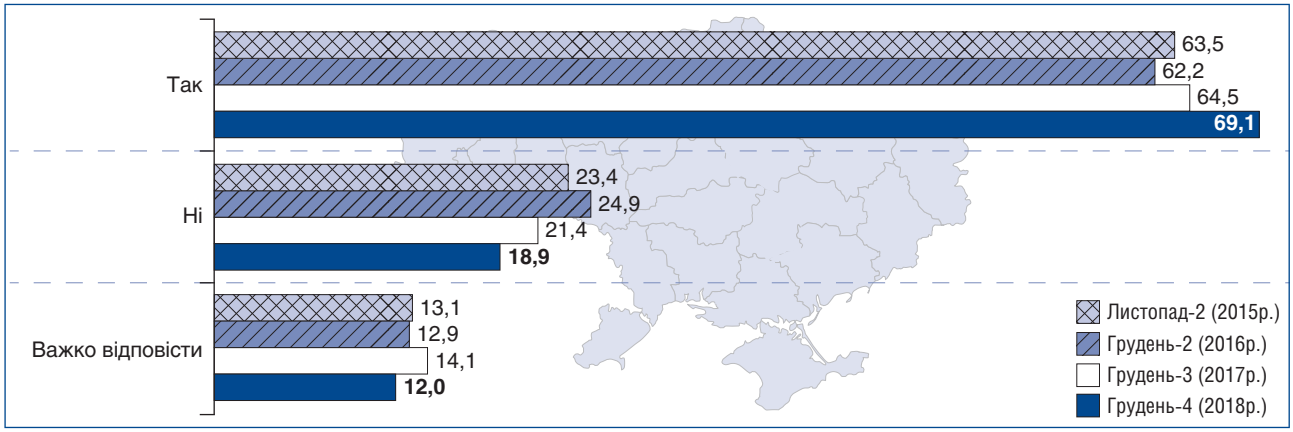
Який варіант гарантування безпеки був би найкращим для України?
% опитаних



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

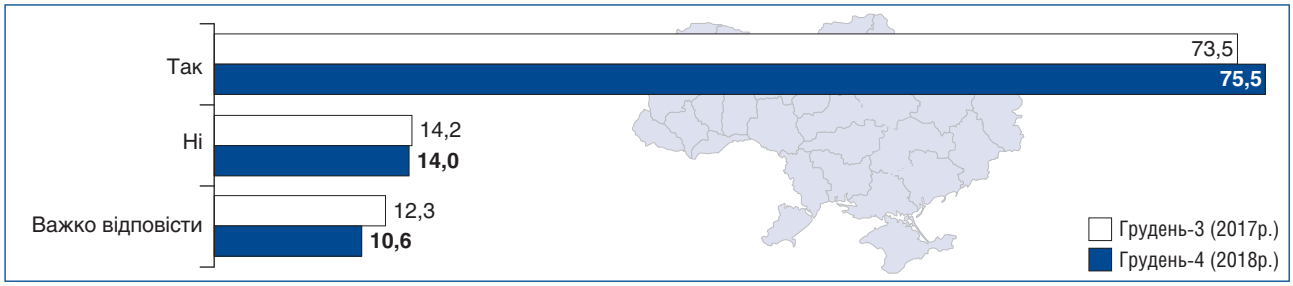


Якби найближчим часом відбувся референдум стосовно вступу України до НАТО, чи взяли б Ви участь у голосуванні?
% опитаних



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

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



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

UKRAINE IN 2018: CAUTIOUS OPTIMISM IN TIMES OF TURBULENCE

2018 was quite controversial. Along with undisputable achievements in different spheres, this year produced new and revived old faults and problems. The government actions were largely influenced by the approaching end of the current President and Parliament's terms and the ensuing start of election campaigns.

This added turbulence to a generally unstable situation caused by both external and internal factors, including hybrid aggression of the Russian Federation. Broadly speaking, Ukraine has successfully passed this test. The year-end results point at progress – at times significant – in the economy, energy, and security and defence sectors.

The creation of the Orthodox Church in Ukraine and granting it a tomos of autocephaly was the most remarkable event of 2018 that confirmed Ukraine's ability to make this truly decisive step away from Russia-controlled historical and cultural matrix. However, Russia's information influence on society remains too high, while the resistance of both the state and society is still too weak.

On the international scene, one can mark gradual, albeit slow and difficult, formation of Ukraine's geopolitical agency. During the past year, efforts in this area were more about sustaining the previous diplomatic achievements (e.g. the regime of international sanctions against Russia) rather than achieving new goals. At the same time, actions of the Russian Federation transformed into outright military aggression (the Kerch Strait incident), and the international community's response did not seem sufficient. Despite all efforts, the issue of liberating political prisoners and hostages, held by Russia, failed to gain traction. Moreover, it was further complicated by capture of the Ukrainian sailors.

Due to the overall international instability and various internal problems plaguing the United States, other European countries, as well as the EU and NATO themselves, these key international actors still could not grapple with their traditional doublespeak about Ukraine's integration perspectives. Nor could they reconsider causes and consequences of violating the foundations of international law. This atmosphere was not too favourable for Ukraine, especially given the support of openly anti-Ukrainian projects (e.g. the Nord Stream 2) by the leading European states.

High level of public support for the declared European course neither matched people's support for this policy's specific areas nor for its key drivers. The level of distrust of the President, the Cabinet and the Parliament in 2018 was probably the highest since Ukraine gained independence. The implemented reforms often remained unclear and consequently lacked people's support.

Ukrainians become increasingly more displeased with the IMF and international community's demands, which, as practice shows, fail to recognise both internal situation in the country and possible social consequences of decisions made under external pressure. This is evidence of the lack of adequate communication between the government and society, and the presence of deep-rooted problems and stereotypes that will be difficult to overcome.

The dynamics of economic development provided grounds for a cautious optimism. At the same time, inconsistency of the existing economic model with social development needs became more apparent. Despite first positive results – such as economic growth during war – the living standards continue to deteriorate (or perceived so under the influence of information campaigns). The prospects of election campaigns seriously reduced willingness of political forces to assume responsibility for reformist yet unpopular decisions, giving way to intensified populist and revanchist rhetoric, and this tendency will probably persist. Therefore, in 2018 Ukraine continued reforms based on European principles. In 2019 Ukrainian society will have the opportunity to decide whether this political course continues.

SECURITY AND DEFENCE

During 2018, security issues have been a priority for the Ukrainian authorities, patriotic segments of the political community and civil society. By and large, the state rather successfully withstood numerous challenges of the armed conflict, occupation of part of its territory, permanent external military threat and internal socio-political turbulence, all this – owing to the rather efficient performance of most state bodies vested with security, law-enforcement and defence functions. At the same time, summing up the results of the national security system operation during the year, it is hard to avoid impartial critical assessments of the state of national, pubic and personal security, as well as the results of reforms in this sector, especially in the long run.

If we assess changes in the security and defence sector in 2014-2018, the progress is really striking, first of all, in strengthening national defence capabilities. Meanwhile, optimism about the results of 2018 is more restrained, since along with the positive trends, even more evident systemic problems arise, that have slowed down the process of reforms, and in some cases bring to naught the achievements of the previous years. The human resources policy poses the main problem, as manifested in mass dismissals of skilled professionals. This problem has one more dimension, which is the quality of senior leadership. After all, the human factor is undoubtedly among the main reasons behind tragic military defeats, explosions at military depots and numerous scandals.[1]

External security environment and the Russia–Ukraine armed conflict

During the year, the Russia-Ukraine armed conflict was high on the global agenda. By adding in 2018 the situation in the Sea of Azov to the problems of the Crimea and Donbas, Russia not only expanded the geographic scope of the conflict but crossed yet another "red line" with the open use of the armed force against Ukraine.[2] Official Kyiv responded to the overt act of aggression with a decision to impose martial law for 30 days in 10 regions.

The situation in the area of the armed conflict in eastern Ukraine acquired signs of some "stability" and predictability, inherent in low-intensity conflicts.[3] The general defence potential of Ukraine with its almost 40-thousand strong military contingent in the conflict area is among the decisive factors of deterrence of the Russian aggression. The decision to change the format of the Anti-Terrorist Operation for the Joint Forces Operation (JFO) also raised the efficiency of coordination, command and control system of military actions to repulse the armed aggression.[4]

Meanwhile, in 2018, the negative trends continued in the context of intentions and practical actions of Russia as a *de facto* party to the conflict. The Kremlin, continuing its rhetoric of a "civil war" in Ukraine, claiming the role of a mediator and peacemaker and enjoying an advantage in resources, keeps initiative and retains tools of influence on the dynamic of the conflict, in particular, thanks to the created system of armed formations, command, control and logistics.[5]

Against the background of low intensity of fighting, Russia actively builds up the scale and improves the methods of application of a set of political, economic, informational, and cyber methods of "hybrid" warfare.

In 2018, dynamics of several highly important processes have been actually lost: exchange of POWs,[6] separation of forces along the line of contact,[7] practical implementation of initiatives for deployment of a UN peacekeeping mission. The work of the Joint Centre for Control and Coordination actually stalled after the unilateral withdrawal of Russian officers.[8]

Key reform results and activity of the security sector

For the fifth year in a row, the security sector of Ukraine has focused on the implementation of a dual task: day-to-day business of maintaining security and order plus simultaneous reformation.

---

1 Butusov Yu., Disaster in Ichnia: fools do not learn even from five mistakes. – *Dzerkalo Tyzhnia*, 19 October 2018, *https://dt.ua/internal/katastrofa-v-ichni-durni-ne-vchatsya-navit-na-p-yati-pomilkah-291542_.html*.

2 Before the armed incident in the Kerch Strait on 26 November, 2018, the Russian leadership tried to conceal and deny involvement of its armed forces in the conflict. Since May 2018, Russia has been gradually introducing a naval blockade of the Sea of Azov due to unreasonably long detention of merchant vessels sailing to/from Ukrainian ports. See: Chervonenko V. European Parliament recognised "effective blockade"of Azov by Russia: what comes next? – BBC News Ukraine, 25 October 2018, *www.bbc.com/ukrainian/features-45979530*.

3 Over 11 months of 2018, battle-related casualties of the Ukrainian army in Donbas totalled 110 persons killed, 776 soldiers were wounded. For more detail see: Losses of AFU in Donbas… – BBC News Ukraine, 17 December 2018, *www.bbc.com/ukrainian/news-46572542*.

4 "On the 30th of April, the Joint Forces Operation to repulse and contain Russia's armed aggression in Donbas was started. – President signed a Decree". – Official Internet Office of the President of Ukraine, 30 April 2018, *www.president.gov.ua/news/30-kvitnya-rozpochalas-operaciya-obyednanih-sil-iz-vidsichi-47206*.

5 Since 2017, armed formations of the so-called DPR/LPR have been subordinated to the 8th Russian Army; all key command positions are manned by Russian officers. See: IR Coordinator: in 2017, Russia significantly enhanced fighting efficiency of LDPR Army Corps". – Information Resistance, 26 December 2017, *http://sprotyv.info/ru/news/kiev/koordinator-v-2017-godu-rossiya-znachitelno-povysila-boesposobnost-armeyskih-korpusov-ldnr*.

6 The most recent exchange took place on the 27 December, 2017. See: No progress in talks with RF about release of POWs – Gerashchenko. – Hromadske TV, 19 December 2018, *https://hromadske.ua/posts/progresu-v-peregovorah-z-rf-shodo-obminu-polonenih-nemaye-gerashenko*.

7 Framework Decision of the Trilateral Contact Group relating to disengagement of forces and hardware, 21 September 2016. *https://www.osce.org/cio/266266*.

8 Topical report "SMM facilitation and monitoring of infrastructure repair in eastern Ukraine – January 2017 - August 2018". – OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine, 6 December 2018, p.3, *www.osce.org/special-monitoring-mission-to-ukraine/405473*.

Progress of reforms

Despite the desire to assess the annual results in a wider context, one should keep in mind that the year of 2018 is intermediate in the timescale of most programme documents, and the targets are not always impartially measurable. So, one can speak about the assessment of the process rather than the degree of achievement of final results.[9]

The factor of war exerts a complex influence on the process of reformation of the uniformed agencies. On the one hand, a military conflict provides strong incentives for change and reference points for the content of reforms. On the other, the military and political leadership often tries to justify its reluctance or inability to implement some radical changes by the argument: "this is not the right moment". Delay of demilitarisation of the MoD and the way of "civilianising" the top leadership of the defence agency are among the showy examples.[10] Another example is the agency's resistance to demilitarisation of the Security Service of Ukraine, which resulted in freezing of implementation of strategic programme documents of the special service reform and development.

In 2018, efforts were continued for development of the regulatory-legal framework, policy and system of national security, including the state policy with respect to temporarily occupied territories. After long and tough discussions, Rada approved the Law "On National Security of Ukraine" – one of the basic elements of the system of regulatory-legal definition and delimitation of functions and powers in the security sector, including issues of planning, command, coordination and democratic control. Among other key documents, one should mention the Law "On Mine Actions in Ukraine", the Strategy of the Naval Forces of the Armed Forces of Ukraine 2035, and the Strategy of Development of the Defence Industry Complex of Ukraine through 2028.

During the year, Ukraine set up several new agencies called to raise the efficiency of policy-making and implementing in the areas that gained high priority. In particular, the decision to set up the Ministry for Affairs of Veterans (on the basis of the State Service for Affairs of War Veterans and Participants of the ATO) was prompted by a sharp increase in the number of former combatants and the urgent need to deal with problems of social protection and rehabilitation of veterans. The National Coordination Centre of Cyber Security, as the main coordinating body at Ukraine's NSDC, was set up in response to the growing urgency of threats in this domain.

The priority of specific issues is best indicated by the state budget. For 2019, **UAH 212 billion (5.4% of the GDP)** is earmarked for the security and defence, which is UAH 33.3 billion higher than the previous year. The priority of certain budget lines is also demonstrative. For instance, expenses on engineering and technical equipment of the state border are doubled (**UAH 400 million**); expenses on intelligence activities of the State Border Service will rise from 36.8 million to **UAH 155.79 million**); expenses on development, procurement and modernisation of weapons and military equipment increased 2.5-fold – to **UAH 40 billion**, expenses on money allowances increased to **UAH 111.8 billion** (by 33%), which will make it possible to raise the minimum pay of military servants and policemen to **almost UAH 10 thousand**. Expenses on public safety and civil defence will rise by 25% (from 66 billion to UAH 83.1 billion).[11]

Armed Forces

In 2018, the intensity of combat training of the Armed Forces increased by 20%, compared to 2017. In 2018, there were over 30 brigade-level exercises; almost 300 – of battalion level, and 14 Air Force tactical exercises. Ukrainian military also hosted five international exercises and participated in 16 multinational exercises outside Ukraine. Instructors from partner countries took an active part in training Ukrainian military in the format of educational and training missions *JMTG-U* (USA, Canada, Lithuania, Poland, Denmark, Sweden), *ORBITAL* (Great Britain), *UNIFIER* (Canada). In 2018, foreign instructors trained over 3,500 military servants, as well as 300 instructors for the Armed Forces of Ukraine.[12] Over 60 international advisors and experts from 14 NATO member countries (including six top-level strategic advisors) facilitate defence reforms in Ukraine.

The number of reservist training courses almost tripled. Over 40 thousand persons passed training, which is 45% higher than in 2017.[13] The operational reserve of the Armed Forces of Ukraine now totals some 200 thousand reservists.[14]

Meanwhile, there is no fast answer to manning issues. While 53 thousand persons signed contracts during the year, among them – over 6,000 officers, in the first six months of 2018, 11 thousand officers and contracted soldiers with fighting experience resigned, another 18 thousand reported their intention to do the same before the end of the year.[15]

Technical re-equipment of the army goes on, thanks to procurement of new and upgraded arms and military equipment of both the domestic and foreign origin. The decision of the US Government to authorise the sale of the *Javelin* systems (210 antitank missiles and 37 launchers) to Ukraine was a milestone event.

---

[9] For instance, the Plan of Action at implementation of the defence reform in 2016-2020 (Roadmap of the defence reform) contains over 100 items in 2018, with the relevant information being largely of a statistic value rather than giving grounds for assessment of qualitative changes. *www.mil.gov.ua/content/tenders/Plan_2208.pdf*.

[10] Stepan Poltorak – (almost) civilian Minister of Defence of Ukraine. – *DW*, 19 October 2018, *www.dw.com/uk*.

[11] Security and defence. – #BUDGET2019, *https://budget2019.info/priority/1*.

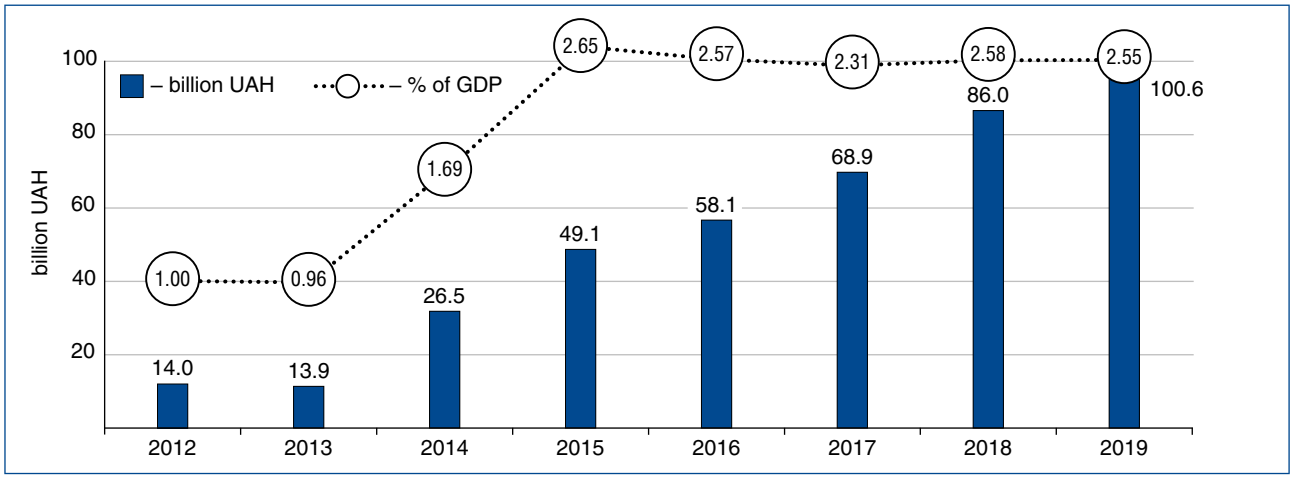
[12] In 2018, the intensity of training of the Armed Forces of Ukraine increased by 20%, compared to the previous year. – Official web site of the MoD of Ukraine, 15 January 2018, *www.mil.gov.ua/news/2019/01/15/u-2018-roczi-intensivnist-pidgotovki-zbrojnih-sil-ukraini-zrosla-na-20-vidsotkiv-porivnyano-z-poperednim*.

[13] Ibid.

[14] General Staff of the Armed Forces of Ukraine, Briefing for mass media, 10 December 2018, *www.facebook.com/GeneralStaff.ua/posts/1141879322647990?__tn__=K-R*.

[15] Ministry of Defence decided when to raise pay for the military. – Ukrinform, 30 July 2018, *www.ukrinform.ua/rubric-society/2507766-u-minoboroni-viznacilisa-koli-pidvisat-zarplati-vijskovim.html*.

Funding of the Armed Forces of Ukraine (2012-2019)[16]
% of respondents



Aggravation of the situation around the Sea of Azov once again demonstrated the weakness of the naval component of Ukraine's defence. The Ukrainian Navy, neglected for decades, actually lost its combat capability after the annexation of the Crimea, when Russia seized the main naval base and the majority of combat-ready ships.[17]

Two months before the incident in the Kerch Strait, Ukraine's NSDC "approved a set of measures aimed at defence of the national interests in the southern regions, water area of the Sea of Azov and the Black Sea".[18] In particular, they included "strengthening of the naval presence in the Sea of Azov, formation of a naval force of the Ukrainian Navy there, creation of the associated infrastructure, provision of coastal defence units with advanced high-precision missile weapons, etc". Apparently, solution of this task will require much time and significant investments, especially for delivery of combat vessels and their unimpeded passage to the Sea of Azov.[19] Procurement of ships abroad or getting them as assistance is a feasible option for coping with the time factor, since development and construction of domestic ships will take years.[20]

Special services

Ukrainian intelligence and special services stepped up efforts to fight "hybrid" threats.[21] In the first place, one should note regular and high-quality public communication, addressing both Ukrainian and foreign audiences (regular briefings, PR projects in mass media and on TV). In addition, the Security Service of Ukraine (SSU) was quite efficient in catching corrupt officials and fighting economic crime, i.e., discharging law-enforcement functions not customary for special services.

The issue of redistribution of powers remains a stumbling block in the SSU reform and, apparently, hinders the approval of the Concept of the SSU reform, drafted as far back as June 2016. Finalisation of the draft Law on the Security Service of Ukraine goes on (through amendment of the effective 1992 Law "On Security Service of Ukraine"). Specific of the SSU current stage of transformation is the absence of an approved conceptual document of the agency reform. This phenomenon does not deny the fact of positive changes but increases the risks of adoption of inadequate decisions and undermines confidence of Western partners, providing assistance for implementation of reforms in Ukraine.[22]

Law enforcement system

The Ministry of Internal Affairs (MIA) is one of the most powerful "uniformed agencies" within the national security system, given the number of its subordinated structures and scope of its functions and powers.[23] Wide powers, respectively, entail greater responsibility for internal security and increased public attention to the activity of the MIA. That is why the leadership of the National Police views building of public confidence as one of its main achievements. It believes that the same is witnessed by the doubling number of referrals of citizens over the past five years.[24] Meanwhile, independent assessments are more critical. Public opinion polls prove the fact of growing public confidence in

[16] *Source*: Financial incentive to serve. – *Viysko Ukrayiny*, 27 November 2018, *http://viysko.com.ua/journal/finansovyj-stymul-do-sluzhby*.

[17] "Now, Ukraine's Navy exists largely nominally, because only frigate F130 "Hetman Sahaydachnyi" and 6 small armoured gunboats "Giurza-M", project 58155, are combat-ready. See: B. Severynskyi, "Ukrainian Navy 2.0", 20 October 2018, *https://petrimazepa.com/ukrainskiy_viyskoviy_flot_20*.

[18] See: President of Ukraine Decree "On the Security and Defence Council of Ukraine Decision dated 12 October 2018 "On Immediate Measures at Protection of the National Interests in the South and East of Ukraine, in the Black Sea, the Sea of Azov and the Kerch Strait", No.320 dated 12 October 2018.

[19] "Now, the Ukrainian shore of the Sea of Azov is reliably protected in military terms…, an anti-amphibious defence force has been set up within the Joint Forces … The city (of Mariupol) is reliably protected from land, from sea, and from air." Exclusive interview of the JFO commander Lieutenant General Sergey Nayev for "Interfax-Ukraine" Agency, 27 December 2018, *https://ua.interfax.com.ua/news/interview/555969.html*.

[20] The process of transfer of two *Island* type boats by the USA to Ukraine is currently underway. See: Shramovych V., What boats will Ukraine get from the USA? – BBC News Ukraine, 27 September 2018, *www.bbc.com/ukrainian/features-45670100*.

[21] In 2018, the Security Service of Ukraine disclosed 29 foreigners and 11 Ukrainian citizens engaged in illegal intelligence and subversive activities; uncovered 152 and detained 54 members of "D/LPR"terrorist groups; detected 15 and prevented 70 provocations on ethnic grounds (inspired by Russia), prevented eight terrorist attacks (28 – in 2016-2018); contained 360 cyber incidents, seized 1,064 illegal weapons, thousands of ammunitions and dozens kilograms of explosives. See: Results of the Security Service of Ukraine operation in 2018, *https://ssu.gov.ua/ua/news/1/category/2/view/5512#.OLg9sm1b.dpbs*.

[22] NATO warned Ukraine that delay of the Security Service of Ukraine will undermine confidence. – *DW*, 10 October 2018, *www.dw.com/uk*.

[23] The MIA supervises the National Police, the State Border Service, the State Service for Emergencies, the State Migration Service, the National Guard and the Main Service Centre of the MIA of Ukraine.

[24] Report of the National Police of Ukraine Head S.Kniazev about the results of the agency work in 2018. – Official web site of the National Police of Ukraine, *www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf*.

the police, compared to 2013 (some 22%), while noting that only a third (some 33%) of those polled partially or fully trust the police, and this indicator has been stable for the last two years.[25]

Negative assessments of the work of law-enforcement bodies are largely attributed to their inability to prevent and investigate a number of high-profile crimes against civic activists, journalists, and other public figures.[26] Meanwhile, official statistics report positive trends. For instance, in 2018, they recorded the lowest number of robberies over the past six years, while the level of detection of such crimes reached 75%. Statistics of other categories of crime are less comforting, primarily – their detection rates.

In the context of implementation of the Ministry of Internal Affairs of **Ukraine Development Strategy until 2020, the agency forms new units and implements advanced methods of work**. A relatively new line of law enforcement is fighting cyber crime. In course of the year, the newly established Department of Cyber Police detected some 1000 crimes in the field of cyber security, prevented four large-scale cyber attacks, terminated operation of over 40 pirate web sites, detected, jointly with partners, eight transnational hacking groups. The main focus of another newly established Department of Strategic Investigation is fighting organised crime, the so-called "criminal lords" and transnational criminal groups that used to operate in Ukraine with impunity for years, using legislative and institutional gaps.[27]

Efficient operation of the Ukrainian law enforcement system and special services not only contributes to the home security but also has an international dimension. In 2018, the National Police terminated two big channels of drug trafficking from India and Latin American countries, neutralised an organised criminal group that recruited Ukrainian sailors for trafficking illegal migrants from Turkey to the EU countries. Thanks to the SSU efforts, the world got detailed information about dozens of agents of the Russian special services, including notorious PMC "Wagner" and their subversive activities in Ukraine and far beyond its borders.

Defence industry

The defence industry has demonstrated an upward trend in the development, production and supply of domestically produced weapons and military equipment for the fifth year in a row. Enterprises of "Ukroboronprom" SC transferred to Ukrainian uniformed agencies over 4,900 new and upgraded weapon and equipment systems in 2018. In addition, Ukrainian security structures received hundreds of arms from domestic private companies and foreign manufacturers. It should be noted that the share of new and upgraded weapon systems make more than half of their total amount. Furthermore, during the year, there were reports of successful testing of advanced hi-tech weapon systems, counterbattery means, radars, etc., already in the batch production or at the final stages of its preparation.[28]

There are objective reasons to hope that the current attempt of reforms will not share the same destiny as the previous six "large-scale transformations". The critical official assessment of the present state of the defence industry,[29] unbiased analysis of its reasons and the proposed ways of solving the problems, along with other internal and external factors, prompt a change of the old rules. The armed conflict and intensification of the process of European and Euro-Atlantic integration have become strong catalysts of ruination of the post-Soviet state monopoly and, respectively, "philosophy of functioning" of the defence industry, "…geared towards state support and winning state orders".[30] Other implications and factors of change include: an increase in the share of the private sector (over 50% of procurements), liberalisation of the domestic market, termination of military-technological cooperation with Russia.

In 2018, a number of conceptual documents have been adopted, implementation of which "will make it possible to perform comprehensive restructuring […] of the system of state management of the defence industry […], managerial and productive activity of enterprises" to strike "a balance between domestic production and imports at satisfaction of the demand of the domestic market and adaptation to geopolitical factors during implementation of the policy of military-technological cooperation and the export policy".[31]

Summing up the results of 2018, it should be noted that the situation in the area of the armed conflict in eastern Ukraine is being stabilised at a level of a low-intensity conflict, and negative trends persisted, given the intentions and practical actions of Russia as the party that extended the geographic area of the conflict to the maritime zone and for the first time openly used arms against Ukrainian warfare craft in 2018. For the first time since the Russian aggression, Ukraine introduced martial law.

The dynamism of several highly important processes has been actually lost (exchange of POWs, work of the Joint Centre for Control and Coordination, separation of forces along the line of contact), which undermines already illusory prospects of peaceful settlement of the conflict, including creation of preconditions for the UN peacekeeping mission.

For the fifth year in a row, the operation of Ukraine's security sector focused on implementation of a dual task: discharge of functions at provision of security, and simultaneous reformation. Positive changes in the security sector in 2014-2018 are really striking, but it is hard to distinguish visible results of the reforms specifically in 2018, since most reform plans are scheduled at least until 2020, and only then, the end results may be assessed.

[25] Data for 2013 and 2018, respectively, see at: *https://dif.org.ua/article/gromadska-dumka-pidsumki-2013-roku; www.razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia*.

[26] Attacks on activists in Ukraine: futile investigations. – *DW*, 5 November 2018.

[27] Report of the National Police of Ukraine Head S. Kniazev about the results of the agency work in 2018. – Official web site of the National Police of Ukraine, *www.npu.gov.ua/assets/userfiles/files/zvity/Zvit_NPU_2018.pdf*.

[28] First Deputy Director General of "Ukroboronprom" S. Omelchenko: during Russian aggression, the concern transferred to the army almost 26 thousand units of weapons and equipment, 11 January 2019; "Ukroboronprom" purchased for the Ukrainian army Turkish armed drones *Bayraktar* TB2, 12 January 2019; "Ukroboronprom" and private arm makers transferred to the Ukrainian army more than 65 units of weapons and military equipment, 15 November 2018; Top 5 designs of 2018 from "Ukroboronprom" enterprises, 17 January 2019. – Official web site of "Ukroboronprom" State Company, *https://ukroboronprom.com.ua*.

[29] CMU Ordinance "On Approval of the Strategy of Development of the Defence Industry Complex of Ukraine through 2028", No.442 dated 20 June 2018.

[30] Ibid.

[31] Ibid. In addition, the Strategy of Revival of Aircraft Building through 2020 was approved by CMU Ordinance No.429 dated 10 May 2018.

FOREIGN POLICY

During 2018, Ukraine's foreign policy largely focused on countering Russian aggression and ensuring external conditions for the country's development in the face of undeclared war. Therefore, one of the immediate goals of the Ukrainian diplomacy has been to maintain the existing level of international assistance and solidarity, and to reinforce and expand the group of countries, which by supporting Ukraine will jointly oppose Moscow's aggressive policy.

Five Years of Russian Hybrid Aggression: Resistance and Separation

The course of events suggests that earlier forecasts of the Razumkov Centre about the escalation of Russia's hybrid aggression and the threat of its meddling in Ukraine's elections have come true and remain relevant.[1]

There are no signs of either minimisation of the Russian-Ukrainian conflict or at least its "freezing". Quite the contrary, in the second half of 2018 one could observe some escalation trends. ***First***, in defiance of the Minsk Agreements, the Russian side has initiated and held the so-called "elections" in the occupied parts of Donbas on 11 November. ***Second***, the situation in the Black and Azov Seas has deteriorated and became truly explosive after Russia had blocked the Kerch Strait, eventually leading to an armed attack on the Ukrainian navy ships on 25 November 2018.

Unfortunately, neither the global diplomacy efforts, nor western sanction policy on Russia were able to de-escalate Russian aggression against Ukraine. The Russian side continues to demonstrate hostile, counterproductive "intractability". President Putin has repeatedly stated that it was pointless to negotiate with the current Ukrainian government, so they should wait for elections and then talk with the new Ukrainian leadership.[2]

Speaking about the internal and external aspects of the Russian-Ukrainian conflict, we should focus on the following key points.

1. Political, legal, economic and humanitarian separation of Ukraine from the aggressor state

Ukraine approved the state policy on the de-occupation of Donbas and made the political and legal assessment of the armed conflict in eastern Ukraine. On 23 February 2018 the Law of Ukraine "On Peculiarities of the State Policy on Reinstatement of the State Sovereignty of Ukraine upon Temporarily Occupied Territories in the Donetsk and Luhansk Oblasts" has entered into force. It is important that the law (*a*) establishes that Russia committed "a crime of aggression" by occupying parts of the Ukrainian territory; (*b*) defines non-controlled areas of Donbas as "temporarily occupied territories" run by "occupational administrations of the Russian Federation"; (*c*) reaffirms Ukraine's inherent right to self-defence under Article 51 of the UN Charter; (*d*) transforms the anti-terrorist operation (ATO) into the joint forces operation "to repel and deter the Russian aggression"; (*e*) and underlines Ukraine's commitment to resolve the conflict by political and diplomatic means.

Ukraine continued to consolidate its course towards the European and Euro-Atlantic integration and withdrew from CIS. In November 2018, the Verkhovna Rada of Ukraine has approved the first reading of the presidential bill on amendments to the Constitution establishing Ukraine's strategic course towards the EU and NATO membership.[3]

On 19 May the Decree of the President of Ukraine No.139 "On the Decision of the National Security and Defence Council of Ukraine dated 2 May 2018 'On termination of effect of certain international treaties executed in the framework of the Commonwealth of Independent States'" has entered into force, thus cancelling Ukraine's participation in all statutory bodies of CIS. In fact, this implies Ukraine's refusal to participate in any Russia-led integration processes in the post-Soviet space.

Ukraine toughened and expanded its sanction policy against the aggressor state. On 14 May the President signed the Decree No.126 "On the Decision of the National Security and Defence Council of Ukraine dated 2 May 2018 'On imposition and cancellation of personal special economic and other restrictive measures (sanctions)'". The document updated and expanded the lists of individuals and legal entities under personal special economic and other restrictive measures.[4] In December 2018, the Cabinet has approved additional package of three-year sanctions against the Russian legal entities and submitted it to the National Security and Defence Council for consideration, and also prolonged embargo on imports of some goods from the Russian Federation until December 2019. Moreover, the Ukrainian leadership announced additional sanctions linked to Russian aggression in the Black Sea.

Ukraine terminated the Big Treaty with the Russian Federation. This step was a truly historic event in bilateral relations. On 17 September 2018, the President of Ukraine has signed the Decree No.284 "On the Decision of the National Security and Defence Council of Ukraine dated 6 September 2018 'On the Treaty on

[1] Ukraine 2017-2018: New Realities, Old Problems (assessments) – Kyiv, 2017, p. 6-9, 49-50, *http://razumkov.org.ua/vydannia/shchorichni-analitychni-pidsumky-i-prohnozy*.

[2] See, for example, the Direct Line with Vladimir Putin, 7 July 2018, website of the President of the Russian Federation, *http://www.kremlin.ru/events/president/news/57692*; Putin's press conference on 15 November 2018, website of the President of the Russian Federation, *http://kremlin.ru/events/president/news/59131*; the Valdai Discussion Club meeting on 18 October 2018, website of the President of the Russian Federation, *http://www.kremlin.ru/events/president/news/58884*.

[3] In June 2017, the Verkhovna Rada adopted changes to the Law of Ukraine "On Fundamentals of Domestic and Foreign Policy", setting the course towards joining the NATO.

[4] Under the Decree, sanctions were imposed on 1,748 individuals and 756 legal entities, while the 2017 sanction list included 1,228 individuals and 468 legal entities. In November 2018, Russia responded with its own sanctions against 322 Ukrainians and 68 Ukrainian companies, and also extended its ban on the transit of Ukrainian goods to Kazakhstan and Kyrgyzstan through its territory until 1 January 2019.

Friendship, Cooperation and Partnership between Ukraine and the Russian Federation". Russia has been officially notified about this decision on 24 September. On 6 December, the Verkhovna Rada adopted the law terminating the Big Treaty, which was signed by the President four days later.

Full revision of the entire international treaty framework with the Russian Federation is currently underway. According to the Ministry of Foreign Affairs (MFA), 48 treaties and joint programmes with Russia have been suspended recently. In particular, in March 2018 the Cabinet of Ministers terminated the Programme of Economic Cooperation between Ukraine and the Russian Federation for 2011-2020. Currently MFA considers 43 documents subject to denunciation. As of December 2018, as many as 314 agreements between two countries were still in force.[5]

As the President of Ukraine put it, "non-prolongation of the treaty with Russia should be considered… as part of our strategy for the final break with the colonial past and re-orientation towards Europe".[6]

Ukraine established the autocephalous Orthodox Church. Important events in the church and religious sphere should be also mentioned in the context of distancing from Russia. On 11 October 2018 the Synod of Ecumenical Patriarchate supported the decision to grant autocephaly to the Orthodox Church of Ukraine. Already on 29 November the Synod approved the text of this decision (Tomos) and the Church's Charter. The Unification Council of the Orthodox Church of Ukraine on 15 December elected its Primate and adopted the Charter.

These events are decisive in terms of geopolitical positioning of the country and its further separation from the Russian Federation in various spheres, including changes in the type and format of relations with the aggressor state.

2. International condemnation of Russia's aggression and support for Ukraine

In the face of Russian aggression, it is critical for Ukraine to secure international solidarity and support, both at bilateral level and within the framework of international organisations. The United States and a number of the EU countries moderate the process of international condemnation of Russia's aggression against Ukraine and support of its sovereignty.

In 2018 some leading nations and influential international institutions have adopted documents with the demand to end the Kremlin's intervention in Ukraine and support for our country's sovereignty and territorial integrity. These primarily include the UNGA Resolutions on the Crimea, the Crimea Declaration of the US Department of State, the European Parliament Resolution on the situation in the Sea of Azov, as well as relevant decisions of the PACE and the OSCE (Table "*Some international documents on Russian aggression against Ukraine in 2018*").

Some international documents on Russian aggression against Ukraine adopted in 2018[7]

Document	Document
PACE Resolution No.2198[8] Humanitarian consequences of the war in Ukraine (23 January)	*Assembly* 3. The Assembly takes note of the new Ukrainian law on the peculiarities of the State policy to ensure the State sovereignty of Ukraine over the temporarily occupied territories in Donetsk and Luhansk… This law defines the **State policy of restoring Ukraine's sovereignty over the temporarily occupied territories**, facilitates the protection of the rights and freedoms of the citizens of Ukraine… 4. The process of exchange of captured persons has been highly politicised and blocked by the representatives of the illegal armed groups of the Donetsk and Luhansk regions… 7. **The Assembly strongly condemns the Russian policy of shifting the demographic composition of the population of illegally annexed Crimea** by forcing the pro-Ukrainian population and, in particular, the Crimean Tatars to leave their homeland, while at the same time increasing migration of the Russian population to the peninsula…
Berlin Declaration and Resolutions of the OSCE Parliamentary Assembly[9] (7-11 July)	**Chapter 1. Political Affairs and Security** 38. …reiterates its **support for… de-occupation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, including the full withdrawal of Russian military forces from Ukrainian territory**. **Resolution on Ongoing Violations of Human Rights and Fundamental Freedoms in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine)** 8. Reaffirming **strong support to the sovereignty, political independence, unity and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders**… The OSCE Parliamentary Assembly: 23. **Strongly condemns the illegal occupation by the Russian Federation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine,** and reiterates its call on the Russian Federation to **reverse the attempted annexation**; 24. Reiterates its call on the Russian Federation **to stop aggression against Ukraine**…

[5] See "MFA officials articulated the number of current agreements between Ukraine and Russia" – UNIAN, 6 December 2018, *https://www.unian.net/politics/10366332-v-mid-ozvuchili-kolichestvo-deystvuyushchih-soglasheniy-mezhdu-ukrainoy-i-rossiey.html*.

[6] President signed Law on the termination of the treaty on friendship with Russia – official website of the President of Ukraine, *https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-pidpisav-zakon-pro-pripinennya-diyi-dogovoru-pro-d-51950*.

[7] Unofficial translation into Ukrainian mostly done by the Razumkov Centre.

[8] Resolution 2198 (2018) "Humanitarian consequences of the war in Ukraine" – Council of Europe Parliamentary Assembly, *http://semantic-pace.net/tools/pdf. zc2VtYmx5LmNvZS5pbnQvbncveG1sL1hSZWYvWDJILURXLWV4dHIuYXNwP2ZpbGVpZD0yNDQzMiZsYW5nPUVO&xsl=aHR0cDovL3NlbWFudGljcGFjZS5uZXQvWHNsdC9QZGYvWFJlZi1XRC1BVC1YTUwyUERGLnhzbA==&xsltparams=ZmlsZWlkPTI0NDMy*.

[9] Berlin Declaration and Resolutions adopted by the OSCE Parliamentary Assembly at the 27th annual session – The OSCE Parliamentary Assembly, *https://drive.google.com/file/d/1PiSmfAEGB4OAb0vm98VU7uSd0kvg7-8t/view*.

Some international documents on Russian aggression against Ukraine adopted in 2018

Document	Document
Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit[10] (9 July)	"1. …The EU reiterates its **unwavering support and commitment to Ukraine's independence, sovereignty and territorial integrity…** 8. **We reiterated our strong condemnation of the clear violation of Ukrainian sovereignty and territorial integrity by the Russian armed forces** since February 2014. We continue to condemn the illegal annexation of Crimea and Sevastopol by the Russian Federation, holding of its elections in the illegally annexed peninsula and the deterioration of the human rights situation there, the building of the Kerch Strait bridge without Ukraine's consent, the further militarization of the peninsula as well as the Black and Azov Seas…".
Crimea Declaration of the US Department of State[11] (25 July)	"…**the United States reaffirms as policy its refusal to recognize the Kremlin's claims of sovereignty over territory seized by force** in contravention of international law. In concert with allies, partners, and the international community, the United States rejects Russia's attempted annexation of Crimea and pledges to maintain this policy until Ukraine's territorial integrity is restored".
The European Parliament Resolution on the situation in the Sea of Azov[12] (25 October)	The European Parliament: 1. Deplores **the excessive action of the Russian Federation in the Sea of Azov** insofar as they breach international maritime law and Russia's own international commitments; **condemns the excessive stopping and inspection of commercial vessels,** including both Ukrainian ships and those… under flags of various EU Member States…; 3. **Condemns the construction of the bridge over the Kerch Strait**… 4. Reiterates its **support for the independence and territorial integrity of Ukraine**, reconfirms **Ukraine's sovereignty over the Crimean Peninsula** and its part of the Sea of Azov and Ukraine's absolute right to have full access to the Sea of Azov…".
Joint Statement on US-Ukraine Strategic Partnership[13] (16 November)	**Security and Countering Russian Aggression** "Both sides… reaffirmed the importance of the Minsk agreements in ending Russia's aggression, and highlighted the need to **restore Ukrainian control** over the Ukrainian territories… Both sides decided that a **robust UN-mandated international security force**… would create the necessary security conditions for the full implementation of the Minsk agreements. **The United States condemned Russia's aggressive actions against international shipping** transiting the Black Sea, the Sea of Azov and the Kerch Strait to Ukrainian ports. **The United States confirmed its commitment to maintain sanctions against Russia** related to its aggression against Ukraine… The United States **welcomed Ukraine's NATO aspirations…**".
The UN General Assembly Resolution "The problem of militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine), as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov" (17 December)[14]	*The General Assembly* … **Stresses that the presence of Russian troops in Crimea is contrary to the national sovereignty, political independence and territorial integrity of Ukraine** and undermines the security and stability of neighbouring countries and the European region. Expresses its grave concern over the progressive militarisation of Crimea by the Russian Federation as the occupying Power… Expresses its utmost concern about the dangerous increase in tensions and the unjustified use of force by the Russian Federation against Ukraine, including against three vessels of the naval forces of Ukraine… Condemns the Russian Federation's construction and opening of the Kerch Strait bridge between the Russian Federation and temporarily occupied Crimea".
The UN General Assembly Resolution "Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine" (22 December)[15]	*The General Assembly*… Affirming that the seizure of Crimea by force is illegal and a violation of international law, and affirming also that those territories must be returned… [The General Assembly] calls upon all international organisations and specialised agencies of the United Nations system… to refer to "the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, temporarily occupied by the Russian Federation".

3. Legal cases against Russia in international courts

Lawsuits against the Russian Federation considered in various international courts create important political and legal precedents for Ukraine in the long run.

In particular, 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.[16] In February 2019, the European Court of Human Rights is set to begin the judicial inquiry on the first of five interstate lawsuits filed against Russia. The Office of the Prosecutor of the International Criminal Court will shortly compete the analysis of the subject-matter jurisdiction in cases of Ukraine against the Russian Federation regarding annexation of Crimea and occupation of the Donbas.[17] The Permanent Court of Arbitration currently considers Ukraine's lawsuit regarding violation of the international law of the sea by Russia. In the meantime, the international criminal investigation into the crash of Flight MH17, downed by the Russian "Buk" missile system is underway.

[10] Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit. Brussels, 9 July 2018. – European Council; Council of the EU, *https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf*.

[11] Crimea Declaration. – US Department of State, *https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284508.htm*.

[12] European Parliament resolution on the situation in the Sea of Azov (2018/2870(RSP)). – European Parliament, *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+P8-RC-2018-0493+0+DOC+XML+V0//EN*.

[13] Joint Statement on US-Ukraine Strategic Partnership – Embassy of Ukraine in the United States, *https://usa.mfa.gov.ua/en/press-center/news/68610-spilyna-zajava-komisiji-strategichnogo-partnerstva-ukrajina--ssha*.

[14] See the UN website, *https://news.un.org/ru/story/2018/12/1345311*.

[15] UN General Assembly adopts new resolution on human rights situation in Crimea – Ukrinform, 23 December 2018, *https://www.ukrinform.net/rubric-polytics/2607517-un-general-assembly-adopts-new-resolution-on-human-rights-situation-in-crimea.html*.

[16] On 19 April 2017 the ICJ determined temporary measures (regarding Crimea) in favour of Ukraine.

[17] In 2017, preliminary report of the prosecutor assessed the situation as the "international armed conflict between Ukraine and the Russian Federation".

It is clear that international trials are usually lengthy, but legal cases against Russia have positive prospects.

In this context it is worthy of note that Ukraine in 2018 has already won several high-profile cases in courts. *First*, the Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce ruled Gazprom to pay $4.6 billion to Ukraine's Naftogaz. *Second*, the International Court of Arbitration in Paris ordered the Russian side to pay Ukraine's Oschadbank (the State Savings Bank) $1.3 billion in compensation for loss of business and assets following Moscow's annexation of Crimea. *And third*, the Permanent Court of Arbitration ruled in favour of 18 Ukrainian companies in their claims against the Russian Federation for the loss of property in occupied Crimea.

Ukraine's Foreign Policy: Achievements and Problems in Key Areas

Ukraine's European integration

Unlike the year before, 2018 did not bring any major "breakthrough" in relations between Kyiv and Brussels. Remarkable events of 2018 in this area included the 20th EU-Ukraine Summit, interim results of the EU-Ukraine Association Agreement (AA) implementation, approval of the new EU's Macro-Financial Assistance (MFA) programme for Ukraine, and the abovementioned amendments to the Constitution securing the country's course towards the European and Euro-Atlantic integration.

In 2018, the government of Ukraine has been actively working towards better cooperation of the executive and legislative branches in adopting the European integration laws, also seeking to clarify the benefits of such integration to the public. In particular, the government approved the Roadmap for Implementation of the AA[18] (February 2018) and the Action Plan for the implementation of the European Integration Communication Strategy[19] (April 2018). Public information campaigns "European Integration: Power of Opportunities" were held in Kyiv and Dnipro[20] (May and September 2018). The Coordination Council for the European Integration Communication was established in July 2018,[21] and in November the government launched a number of public information campaigns aiming to explain the benefits of the EU and NATO membership to the general public.[22] These are important steps for implementing Ukraine's European integration course and communicating its advantages to people.

On 9 July 2018, the 20th EU-Ukraine Summit was held in Brussels, and unlike the previous meeting, it ended with the Joint Statement acknowledging the European aspirations of Ukraine. The European Union noted Ukraine's good progress on structural reforms in the field of de-centralisation and public administration, as well as in public procurement and environmental reforms. Also, the EU stressed the importance of continuing efforts in the fight against corruption.[23]

On 4 July 2018, the European Parliament and the Council of the European Union have finally adopted a decision on the fourth Macro-Financial Assistance programme to Ukraine of €1 billion. On 14 September, the parties signed relevant Memorandum[24] setting requirements for disbursement of two instalments of macro-financial assistance.[25] On 8 November, the Verkhovna Rada ratified the Memorandum, and already in December 2018, the EU disbursed the first instalment of €500 million to Ukraine.

On 9 November 2018, the European Commission presented its Association Implementation Report on Ukraine for 2018. Some progress has been reported in areas related to sanitary and phytosanitary issues, competition, transparency of public procurement, environment, climate action, energy, financial services and intellectual property rights. A number of important reforms in the areas of pensions, education and healthcare, as well as public administration and de-centralisation were also appreciated by the EU. Instead, reforms in the areas of judiciary and anti-corruption advanced at a slower pace. Despite adoption of the law on High Anti-Corruption Court, the EU reported very few convictions in high-level corruption,[26] low rate of effectively verified electronic asset declarations[27] and failure to meet previous commitments to cancel obligatory asset declaration for anti-corruption activists.

According to the Report, in some areas, such as transport, legislative approximation to the EU regulations is delated. The government adopted the new National Transport Strategy in May 2018, but key draft laws on market opening, including on road, railway and inland waterways have not yet been adopted.[28]

In general, it is fair to say that the pace of the AA implementation was inadequate due to (*a*) fundamental nature of internal Ukrainian problems and red tape in decision-making, and (*b*) internal EU problems. The government report on the AA implementation is expected in February-March 2019.

[18] Government and Parliament approved the Roadmap for the implementation of the Association Agreement with the EU – the Government Portal, *https://www.kmu.gov.ua/en/news/250591122*.

[19] Government approved the Action Plan for the implementation of the Strategy for Communicating European Integration – the Government Portal, *https://www.kmu.gov.ua/en/news/uryad-zatverdiv-plan-zahodiv-z-realizaciyi-strategiyi-komunikaciyi-yevrointegraciyi*.

[20] The information campaign "European Integration: Power of Opportunities" starts in Ukraine – the Government Portal, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-startuye-informacijna-kampaniya-yevrointegraciya-sila-mozhlivostej*.

[21] The Coordination Council for the European Integration Communication started its operations – the Government Portal, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/koordinacijna-rada-z-komunikaciyi-yevrointegraciyi-rozpochala-svoyu-robotu*.

[22] Information campaigns on European and Euro-Atlantic Integration get underway – the Government Portal, *https://www.kmu.gov.ua/en/news/v-ukrayini-startuvali-informacijni-kampaniyi-na-temu-yevropejskoyi-ta-yevroatlantichnoyi-integraciyi*.

[23] Joint statement following the 20th EU-Ukraine Summit. Brussels, 9 July 2018. – European Council; Council of the EU, *https://www.consilium.europa.eu/media/36086/joint-statement-eu-ua-summit-2018.pdf*.

[24] Memorandum of Understanding between the European Union and Ukraine. – European Commission, *https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/mou_protocol_version_eu.pdf*.

[25] Key requirements include introduction of automated verification system (arithmetic control) for electronic asset declarations and data exchange with relevant state registers (for first instalment); and actual verification of at least 1,000 declarations of high-level officials and putting at least 200 small state-owned objects up for sale pursuant to the government's privatisation plan (for second instalment).

[26] The conviction rate remains low at 21 cases, and none of them concerned top-level officials.

[27] By October 2018 NAPC only managed to verify some 400 out of 2.7 million e-declarations currently uploaded on the system.

[28] Joint Staff Working Document. Association Implementation Report on Ukraine. – European Commission, *https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/aZnrbQ70ZJtiXaRXV69qTtPI-d-gbCzZxpirQUpU6EY/mtime:1541749617/sites/eeas/files/2018_association_implementation_report_on_ukraine.pdf*.

At the final press conference in December 2018, the Ukrainian Vice PM for European and Euro-Atlantic Integration Ms Ivanna Klympush-Tsintsadze noted that only about half of planned tasks have been completed during the year with parallel implementation of older commitments.[29] At the same time, the official pointed at "certain sabotage" of European integration laws in favour of lobbyists' business interests, as out of 57 European integration bills, only 10 were adopted in the second reading and 11 – in the first.[30]

The results of the 5th Association Council meeting between the EU and Ukraine held on 17 December 2018 in Brussels were quite positive for our country. The EU recognised Ukraine's aspiration to ensure full energy market integration and to further approximate its legislation in the area of digital economy. Certain progress was achieved in negotiating the *ACAA*[31] agreement and reducing roaming charges. The parties also signed a number of important agreements, including on supporting energy efficiency and vocational education.[32]

On 19 December 2018 the European Commission published its Second Report under the Visa Suspension Mechanism. Just like a year before, the report includes 7 recommendations that Ukraine has to fulfil, including 4 anti-corruption benchmarks. Specifically, the EU once again calls Ukraine to repeal asset declaration obligations for anti-corruption activists and to establish fully functioning system for automated verification of asset declarations. In addition, Brussels urged to make the High Anti-Corruption Court fully operational and re-establish the independence and credibility of the Specialised Anti-Corruption Prosecution.[33]

It should be added that the President Poroshenko's initiative on securing Ukraine's course towards the EU and NATO in the Constitution started to materialise in 2018. On 20 September, relevant draft amendments were submitted to the Constitutional Court, and on 22 November, the Parliament gave the bill its preliminary approval. Final adoption of these constitutional changes will become a "safeguard" for preservation and irreversibility of the country's path to the EU and NATO integration.

Contacts with other countries and international organisations

In the face of ongoing Russian aggression, Ukraine's foreign policy is guided by the security priorities – both in bilateral relations with partner states, and at the multilateral level. For Ukraine it has been critical to secure external support and solidarity.

Most global leaders, such as the United States, Canada, France, Germany, the United Kingdom, Turkey, Australia, Japan and others have been actively supporting Ukraine, both politically and financially. The Baltic states (primarily Lithuania), Poland and other EU Member States, as well as Georgia and Moldova also stood with Ukraine, just like major international organisations, including OSCE, PACE, EU and NATO.

That said, the European countries continued to provide political, diplomatic, financial, economic and humanitarian support to Ukraine.[34] The EU institutions and leaders of European nations consistently demonstrate solidarity with Ukraine. Joint Statement following the EU-Ukraine Summit (July 2018) emphasised Europe's support for territorial integrity of Ukraine and condemned Russian aggression. The European Parliament's resolution on the situation in the Sea of Azov, adopted in October 2018, clearly supported Ukraine, and in December, the European parliamentarians condemned the construction of Nord Stream 2 gas pipeline. As noted above, Ukraine received the first instalment of macro-financial assistance. Meanwhile, the European Commission has disbursed €4 million on humanitarian aid to Donbas. In December 2018, the EU extended its anti-Russian sanctions in connection with its aggression against Ukraine for six months.

At the same time, the EU reaction to Russian aggression in the Sea of Azov was "overly cautious" and largely declarative. In response to capturing of Ukrainian sailors by Russia, the EU leaders have decided not to impose additional sanctions against the aggressor but increase aid to Ukraine.

Ukraine's contacts with the United States have been dynamic and productive. Washington as a moderator and architect of the sanctions campaign against the Russian Federation clearly backed Ukraine at the government level and within the framework of international organisations, helping our country both politically and economically. The upward dynamics of the US-Ukraine partnership throughout the year can be illustrated by the following key events:

- The United States acted as a major unifying force in the anti-Russian sanctions front, unveiling the so-called "Kremlin list" in January 2018 and introducing personal and sectoral restrictive measures against the Russian Federation during the year;
- Provision of lethal weapons to Ukraine was important military and political act of support. In the first half of 2018 the United States supplied *Javelin* anti-tank missile systems; in September Ukraine also received two *Island*-class patrol boats. Since 2014 the United States has already provided Ukraine with over $2.8 billion in aid and $3 billion loan guarantees for security and reform;
- The United States firmly and consistently supported Ukraine and condemned Russian aggression. In particular, in July 2018, the US Department of State came up with its famous Crimea Declaration. On 29 November the Senate unanimously passed a strong resolution condemning Russian aggression in the Sea of Azov. It is also important that following this incident President Trump cancelled a meeting with Vladimir Putin at the G20 Summit, for which the Russian side had high hopes.

[29] Vice-Prime-Minister: there are people in the Parliament and the Government hampering the Association Agreement – "Yevropeyska Pravda", 28 December 2018, *https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/12/28/7091105*.

[30] Klympush-Tsintsadze accuses MPs of sabotaging the European integration laws – Ukrinform, 14 January 2019, *https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2619326-klimpuscincadze-zvinuvacue-deputativ-u-sabotazi-evrointegracijnih-zakoniv.html*.

[31] Future *ACAA* agreement seeks to remove barriers to acceptance of industrial products in the EU market.

[32] Joint press statement following the 5th Association Council meeting between the EU and Ukraine. – European Council; Council of the European Union, *https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/17/joint-press-statement-following-the-5th-association-council-meeting-between-the-european-union-and-ukraine*.

[33] Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Second Report under the Visa Suspension Mechanism. – European Commission, *https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20181219_com-2018-856-report_en.pdf*.

[34] Over the period of 2015-2017, the total amount of financial assistance to Ukraine reached €12 billion, including €3.4 billion in macro-financial assistance.

Later John Bolton, the US National Security Adviser stated that there would be no high-level meeting while Russia held the Ukrainian ships and crews;

- In December, the United States House of Representatives adopted a number of resolutions that (*a*) condemned Russia's actions in the Sea of Azov; (*b*) called for imposition of sanctions against Nord Stream 2; (*c*) recognised the Holodomor as an act of genocide against the Ukrainian people. It is also important that the US Department of State has officially supported the Ukrainian Orthodox Church's autocephaly;
- Resumption of the US-Ukraine Strategic Partnership Commission has been another important event. On 16 November, the US Secretary of State Mike Pompeo and Ukrainian Foreign Minister Pavlo Klimkin co-chaired a plenary session of the Commission in Washington. In ensuing Joint Statement the American side (*a*) reiterated non-recognition of the occupation of Crimea; (*b*) condemned Russia's aggressive actions in the Sea of Azov; (*c*) confirmed its commitment to maintain sanctions against Russia; (*d*) condemned the illegal "elections" in Russia-controlled Donbas; (*e*) supported the idea of an UN-mandated international security force in Donbas; (*f*) announced its readiness to further strengthen military-technical cooperation with Ukraine; and (*g*) welcomed Ukraine's NATO aspirations. The Commission decided to create three new bilateral working groups focused on security and countering Russian aggression; rule of law and humanitarian issues; and economy and energy.

Cooperation with NATO is also critical for Ukraine. During 2018, the parties maintained the highest- and high-level contacts. The Alliance's leadership has consistently supported Ukraine's interests in countering Russian aggression. At its May and November sessions, the NATO Parliamentary Assembly reiterated support for Ukraine's membership perspective. In particular, the Special Report of the NATO Parliamentary Assembly (November 2018) stresses that "Georgia, Ukraine and Moldova, as well as the Western Balkan countries, should be given a clear membership perspective both in NATO and the EU".[35] The NATO's solidarity with Ukraine was clearly articulated in the Warsaw Summit Communique (July 2018). However, the "aspirant country" status, granted to Ukraine in March 2018, remains rather formal step.

Further development of institutional contacts between Ukraine and NATO was hampered by the destructive position of Hungary. Being unhappy with Ukraine's new education law, this country has consistently blocked the meetings of the NATO-Ukraine Commission. Such actions found no support among other Allies, and neither did the Hungary's official request to the NATO leadership to review the Alliance's relations with Ukraine.

Quite effective was joint resistance to the Russian influence in the political and diplomatic sphere and in various international organisations. Owing to this international solidarity Russia suffered a number of high-profile diplomatic defeats in 2018:

- In response to Russia-orchestrated chemical attack in Salisbury in March 2018, close to 30 countries ordered massive expulsions of Russian diplomats. Ukraine joined this unprecedented demarche, having expelled 13 diplomats;
- At the PACE Session in October 2018, the Ukrainian delegation has been actively involved in preventing the attempts to change the PACE Regulation aimed at restoring Russia's participation in the work of the Assembly;
- At the 87th Interpol General Assembly in Dubai (November 2018), joint efforts led by the United States, the United Kingdom, Ukraine and Lithuania, helped to block the election of the Russian contender – Major General Aleksandr Prokopchuk – as the new Interpol President;
- Despite strong Russian resistance, the Conference of the Organisation for the Prevention of Chemical Weapons (OPCW) in Hague in November 2018 has passed a decision strengthening the OPCW's mandate, which enables establishing of special investigative commissions and conducting independent investigations of an alleged use of chemical weapons without UNSC sanctions;
- Despite active opposition of the Russian side, on 17 and 22 December 2018 the United Nations General Assembly has adopted two resolutions in support of Ukraine – on militarisation of Crimea and on violation of human rights on the peninsula, which strongly condemned Russia's temporary occupation of Crimea and its aggressive actions in the Black Sea and the Sea of Azov.

These events point at further development of an important geopolitical trend identified in the previous Razumkov Centre's studies. Western political elites and international organisations gradually come to understand the real nature and goals of the Kremlin's actions around the world, while annexation of Crimea and the war in eastern Ukraine is not just a peripheral, internal conflict, but rather an element of Putin's aggressive foreign policy. Figuratively speaking, the "toxicity" of Russian political regime is growing. This results in strengthening of the coalition of countries that jointly resist Russian influence and support sovereignty and territorial integrity of Ukraine.

Unfortunately, in 2018, Ukraine saw the emergence of challenges and intensification of old problems in relations with its neighbours.

In particular, relations with **Poland** were quite controversial and complicated. On the one hand, serious conflict between the countries was triggered by the adoption of the Act on the Institute of National Remembrance by the Polish Senate and Sejm in 2018. The law criminalises denialism of the so-called "crimes by Ukrainian nationalists". Quite difficult were negotiations on interpretation of certain historical events, restoration of historical monuments, joint search and exhumation works. Higher- and high-level contacts between the countries were limited.

On the other hand, Poland demonstrated consistent support and solidarity with Ukraine in countering Russian aggression and actively supported prolongation of anti-Russian sanctions. The intergovernmental General Agreement on Cooperation in the Defence Sector between Ukraine and Poland has entered into force in October 2018.

[35] Countering Russia's Hybrid Threats: An Update. Revised Draft Special Report by Lord Jopling (United Kingdom) Special Rapporteur. – NATO Parliamentary Assembly, *https://www.nato-pa.int/download-file?filename=sites/default/files/2018-10/2018%20-%20COUNTERING%20RUSSIA%27S%20HYBRID%20THREATS%20-%20DRAFT%20JOPLING%20-%20166%20CDS%2018%20E.pdf*.

Ukraine's relations with **Hungary** were the most problematic. Intense political and diplomatic conflict between Kyiv and Budapest, caused by the Ukrainian education law, continued throughout the year. Contrary to the Venice Commission conclusions, Hungary's artificial and destructive accusations of "language restrictions" of the Hungarian minority evolved into utter blackmail and attempts to block Ukraine's European and Euro-Atlantic course. This official position of Budapest has been negatively perceived by both the EU and NATO members. In autumn 2018, a new high-profile scandal between the countries was linked to the issuance of Hungarian passports to Ukrainian citizens in Zakarpattya. Despite Ukraine's numerous efforts to address the issue, the conflict continues, and currently it is difficult to predict its outcomes.

Relations with **Belarus** were of "hybrid" nature. On the one hand, there has been a notable progress in the economic sphere. On October 25-26, an important Forum of Regions of Ukraine and Belarus was held in Gomel, attracting 60 Ukrainian companies from all over the country. In the presence of their presidents, Ukraine and Belarus signed a number of trade and economic cooperation agreements. Meanwhile, the "Russian factor" had a decisive impact on relations between counties. Marching in lockstep with Russia as an allied state, Belarus has consistently supported Russia's position on the global scene, including in international organisations. The most vivid example of Minsk's policy was observed in December 2018 at the UN General Assembly, where Belarus voted with one voice with Russia against two pro-Ukrainian resolutions on Crimea and militarisation of the Azov region.

Information component of foreign policy

Against the backdrop of Russian information expansion, it is critical to effectively counter the Kremlin's influence in the global media space, to share accurate information with the global community about the events in Ukraine and Russian aggression, and to promote Ukraine in the world. In this context, one should note efforts of central executive bodies, specifically the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Information Policy.

In 2018, the new government institution – the Ukraine Institute (UI) has been established under the Ministry of Foreign Affairs aiming to promote Ukraine in the world and shape its positive image. The UI director was elected based on the competition; the UI statute has been elaborated. However, planned opening of the Institute's overseas offices in Berlin, Paris, Warsaw and Rome has not yet taken place.

In the field of public diplomacy Ukraine implemented 197 image projects in 2018. Plans for 2019 include 240 projects.[36]

The world premiere of nationally produced film "Cyborgs: Heroes Never Die" about the defenders of the Donetsk airport was a notable cultural event, as it was released in 30 countries of Europe and America. Another film – "Prisoners of the Kremlin" – was presented in Bulgaria, the United States and Kuwait.[37]

The products of the Ukrainian movie industry were presented at Berlinale, *TIFF*, *Let's CEE Film Festival*, *Durban Film Festival* and *MifaMarket*. The Ukrainian short film "Djakuyu" (Thank You) was shown to audiences in Japan, Portugal and Germany[38] and received special award at the Zagreb Film Festival (Croatia).[39] The MFA-sponsored Days of the Ukrainian Cinema were held in Australia, Austria, Belgium, the Netherlands, Lithuania, Czech Republic and other countries.

The Ukrainian book publishers traditionally presented their products at the Frankfurt Book Fair, Paris *Salon du Livre*, *Buch Wien*, and participated in book fairs in Warsaw, Belgrade, Prague, Beirut, Abu Dhabi and Buenos Aires.

An expert diplomacy programme has been launched in 2018 with organisation of 60 trips of non-governmental experts, public figures and artists. Within this programme, the Crimean Tatar leaders and relatives of the Ukrainian political prisoners Yevhen Panov and Pavlo Hryb visited London and Volodymyr Zhemchuhov – the United States. The programme organised foreign trips for Ukrainian authors – Serhiy Zhadan, Andriy Kurkov, Oksana Zabuzhko, Yuriy Andrukhovych. The bicycle race "A Milky Way to America" was held.

Within the framework of cultural diplomacy, the Lviv and Kyiv Philharmonic Orchestras, the National Opera, the National Operetta Theatre, "Kyiv Soloists", the Ukrainian Radio Symphony Orchestra and others toured abroad. Ukrainian artists took active part in international festivals *Burning Man, DonaulnselFest*, *Paris l'Ete*, *Week-end a l'Est-Paris*, *Vienna Fashion Week*, *Eindhoven Design Week*, *Le Printemps des poete*. Works of Ukrainian contemporary art can be seen at exhibitions in Vienna, Chicago, Strasbourg, Tbilisi, Budapest and Berlin. 2018 was a Year of Languages in Ukraine and Germany. Preparations for the Year of Ukrainian Culture in Austria in 2019 are underway.

The following public information campaigns were organised during 2017-2018: the Eurovision Song Contest 2017, the Ukraine Reform Conference in London, *FIFA2018* World Cup, *#CorrectUA* (on correct transliteration of Ukrainian place-names), campaigns in support of the Ukrainian prisoners of war and de-occupation of Crimea *#CrimeaIsBleeding*, the visa-free travel and many others. The total reach of these campaigns is estimated at 14 million foreign nationals.

In May 2018, the government approved the new brand *Ukraine NOW*, designed by the local *banda.agency* within the MIP's Commission for Promotion of Ukraine. The brand book *Ukraine NOW*,[40] officially approved in September 2018, received a prestigious *Red Dot Design Award*, while its designer became the Red Dot Agency of the Year.[41] The brand promotion activities were organised in China, the UK, Bulgaria, Poland, Germany and other countries.[42]

[36] See *Public diplomacy*. Key results of the MFA public diplomacy activities in 2017-2018 – The Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, p.2-9.

[37] The MIP and UATV film "Prisoners of the Kremlin" was demonstrated in Sofia – website of the Ministry of Information Policy, *https://mip.gov.ua/news/2297.html*; The movie "Prisoners of the Kremlin" shown in Washington – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2406.html*; Emine Dzhaparova presented the film "Prisoners of the Kremlin" in Kuwait – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2735.html*.

[38] Film "Djakuyu" (Thank You) about Ukraine presented at Ukraine's Embassy in Japan – website of the Ministry of Information Policy, *https://mip.gov.ua/news/2295.html*; MIP: Film "Djakuyu " screened in Portugal – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2453.html*; Film " Djakuyu " screened in Germany – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2531.html*.

[39] The film "Djakuyu" received a special award at the Zagreb Film Festival in Croatia - website of the Ministry of Information Policy, *https://mip.gov.ua/news/2683.html*.

[40] The government approved the brand book *Ukraine NOW* – website of the Ministry of Information Policy, *https://mip.gov.ua/news/2626.html*.

[41] *Ukraine NOW* Brand receives prestigious *Red Dot Design Award* – website of the Ministry of Information Policy, *https://mip.gov.ua/news/2534.html*; The designer of *Ukraine NOW* recognised as the Agency of the Year – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2716.html*.

[42] Ukraine's single brand *Ukraine NOW* presented in China – website of the Ministry of Information Policy, *https://mip.gov.ua/news/2456.html*; A.Bidenko presented the *Ukraine NOW brand in London* – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2504.html*; The brand *Ukraine NOW* presented at the Forum of the EU Strategy for the Danube Region in Sofia – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2693.html*; *Ukraine NOW* to be presented in Poland, Germany and Czechia – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2876.html*.

In 2018, the *UA/TV* channel, a part of the international broadcasting multimedia platform of Ukraine, has significantly increased its presence around the world. It has been included in the programming of the Bulgarian hotel networks, Czech and Slovakian IPTV platforms and Indonesian cable TV providers.[43] In February 2018 the *UA/TV* website has been launched.[44]

All these efforts can be credited with Ukraine's foreign policy in 2018. However, it is clear that our country's global promotional efforts are limited and sometimes nullified by (*a*) small budgets of relevant projects, limited coordination between government actors in this area and inefficient use of the existing potential; (*b*) internal problems and woes that adversely affect the country's image; and (*c*) massive information counteraction of the Russian Federation with its much superior media potential.

Ukraine's Foreign Policy: Challenges and Threats

Ukraine's foreign policy was carried out in a challenging environment. The foreign policy results of 2018 involved achievements and successes of the Ukrainian diplomacy, as well as misjudgements and downturns, equally caused by internal factors and peculiarities of geopolitical situation. The list of problems presented in the previous study of the Razumkov Centre remains relevant.[45]

Internal factors. Problems in socio-economic, judicial and law enforcement spheres, poor effectiveness of government's anti-corruption efforts, inadequacy of the public administration system and slowdown of reforms in key areas remain the main challenges faced by Ukraine.

The launch of the election campaign further adds to internal turbulence, as it escalates confrontation of political forces and intensifies populist trends. All these damage Ukraine's international position and its reputation worldwide and disparage the country in the eyes of international partners.

Many problems remain in the system of ensuring foreign relations in general and in the diplomatic service in particular. It is obvious that enactment of the new Law on Diplomatic Service in December 2018 was a step in the right direction, as it introduced a number of important innovations.[46] This legislation, however, is only the initial stage of the reform, while the entire foreign policy sector continues to suffer from the lack of strategies in key foreign policy areas; excessive centralisation and duplication of functions (the Presidential Administration and the Ministry of Foreign Affairs); inadequate coordination of branches of power in exercising foreign policy; poor material, technical and financial provision of the diplomatic service; bureaucratic delays; the lack of creativity and inefficient use of available human resources.

External factors. The geopolitical situation is characterised by high levels of turbulence, uncertainty and conflict. Global and regional security structures remain in deep crisis. Ukraine's key partner – the European Union – currently undergoes complex transformations and is burdened by internal problems. The crisis in the US-Russia relations continues to deteriorate. Serious conflicts may erupt both in Europe and elsewhere in the world, as we currently have six "frozen" / "simmering" conflicts in the post-Soviet space, difficult situations in Syria, North Korea and Iran, the United States' disputes with the EU and China, and the like.

These processes also present challenges for Ukraine as they may limit willingness of Western partners to support Kyiv, weaken their unity in countering the Russian aggression and render the issue of Crimea and Donbas irrelevant. This occurs against the growing "fatigue from Ukraine" and disbelief in the Ukrainian government's declarations and promises. Unresolved disagreements with some Western neighbours (Hungary, Poland, Romania) further complicate Ukraine's geopolitical situation.

Russia's hybrid aggression, aimed at destroying Ukraine both from the outside and inside, remains the major threat for Ukraine, as it seeks to destabilise the internal situation, discredit Ukraine's foreign policy, undermine the country's international image, provoke tensions and conflicts in relations with other nations, and oust Ukraine from global markets.

In summary, it should be noted that in the face of geopolitical turbulence and acute internal problems, immediate priorities of the Ukrainian diplomacy are to ensure favourable external conditions for building the country's resilience and defence capability and effectively countering Russian aggression in all directions – in military, political, diplomatic, economic, humanitarian, information, cyberspace and other spheres.

As Russia's "hybrid" war against Ukraine poses a threat of further escalation, the efforts of the Ukrainian foreign policy should focus on preserving international solidarity, mounting support to repulse the aggressor, and strengthening the sanctions front against the Russian Federation.

[43] *UA/TV* channel appeared in Bulgaria's hotel networks – website of the Ministry of Information Policy, *https://mip.gov.ua/news/2578.html*; *UA/TV* joined the Czech and Slovak *SledovaniTV* platform – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2655.html*; *UA/TV* expands its global presence – ibid, *https://mip.gov.ua/news/2850.html*.

[44] International broadcasting channel *UA/TV* launches website for the whole world – website of the Ministry of Information Policy, *https://mip.gov.ua/news/2231.html*.

[45] Ukraine 2017-2018: New Realities, Old Problems (assessments) – Kyiv, 2017, p.6-8, *http://razumkov.org.ua/vydannia/shchorichni-analitychni-pidsumky-i-prohnozy*.

[46] The law (*a*) upgrades the status of persons in the diplomatic service in line with the requirements of the civil service legislation; (*b*) regulates the competition-based selection of staff, conditions of rotation and categories of diplomatic posts; (*c*) determines conditions of the diplomatic service by staff members of other government bodies; (*d*) regulates issues of remuneration of labour, social guarantees, etc.

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

The internal political situation in 2018 appeared to be more stable than one could expect from the pre-election year. This can be largely attributed to the refusal of political actors from previously anticipated early elections scenarios and their re-orientation towards the elections "as scheduled".

Ukraine's political system has demonstrated the ability to "absorb waves" caused by such resonant events as expulsion of Mikheil Saakashvili from Ukraine, the case of Savchenko – Ruban, the conflict between anti-corruption agencies, attacks on civic activists, protests of owners of cars with European registration, introduction of martial law and many others.

The government has shown its ability to function in the environment of constant political turbulence. Despite mainly pessimistic expectations, some important reform steps were undertaken in the political and legal field, including those involving amendments to the Constitution of Ukraine. In view of approaching elections, some changes occurred in the party system. The level of civil society's influence on the government remained rather high, although weaker than in previous years.

Interactions among Branches of Government

Unlike previous periods, the legislative and executive branches in 2018 functioned with no serious conflicts in their mutual relations and in relations with the President and the judiciary. This stabilisation in the system of power had positive effect on the overall political stability, as various events with potentially high destabilisation potential, such as protests of Mikheil Saakashvili followers and the owners of imported cars with foreign registration (so-called "Euro plates") were neutralised without excessive negative consequences for all parties involved.

Meanwhile, political processes in Ukraine are still overly personalised, while the state institutions remain vulnerable to various influences, both external and internal. The country leadership's underestimation of properly built communication between the government and society resulted in citizens' critically low and frequently biased assessments of implemented reforms and the state policy, as well as extremely low public confidence in the state and its institutions. Ukraine's entry into a lingering electoral cycle has predictably slowed the pace of reforms and reduced the law-making capacity.

During the year, a number of important decisions were made facilitating social development and strengthening Ukraine's statehood, thus confirming the presence of some potential for interaction between the branches of government and decision-making centres. However, with elections around the corner, this potential has been declining, and some of the decisions can be viewed as long overdue and even palliative (such as Ukraine's withdrawal from the CIS and many others).

The Verkhovna Rada of Ukraine

During 2018 one could observe certain fragmentation in the Ukrainian Parliament's activities caused by the preparation of political forces for the elections, which backfired on the passage of the Cabinet and President's bills.

The work of the ruling coalition was not seamless because of its minimum possible composition, the presence of own political interests in some key players and their intentions to plan their further political activity. In particular, not all members of the coalition seem to unconditionally support a single presidential candidate from the current government. However, the coalition generally looked less vulnerable than a year ago.

During 2018 the Verkhovna Rada demonstrated rather high level of corporate solidarity, as out of six Prosecutor General's submissions on abolition of immunity and criminal prosecution of MPs, the Parliament supported only two – against Nadiya Savchenko (charged with treason, coup preparation and the terrorist plot in the Parliament) and Yevhen Bakulin (the main figure in the investigation into the "Boyko's Rigs", charged with illegal seizure of public funds and property). MPs did not support submissions against Serhiy Dunayev, Dmytro Kolesnikov, Oleksandr Vilkul (all members of the Opposition Bloc faction) and Stanislav Berezkin ("People's Will" parliamentary group).

During 2018 the Verkhovna Rada passed 158 laws[1] (162 in 2017). The most important decisions adopted in 2018 include the laws on peculiarities of the state policy of restoring Ukraine's sovereignty over the temporarily occupied territories in Donbas, on the establishment of the High Anti-Corruption Court, on the national security and on "large-scale privatization"; approval of the Presidential Decree "On the Introduction of Martial Law in Ukraine"; the decision to terminate the Big Treaty with the Russian Federation; setting of regular elections of the President of Ukraine; address to the Ecumenical Patriarch on granting autocephaly to the Ukrainian Church; as well as passing of the law on the state language and changes to the preamble of the Constitution to consolidate Ukraine's strategic course towards European and Euro-Atlantic integration (both in the first reading).[2] The prolongation of the special procedure of self-governance in certain areas of the Donetsk and Luhansk oblasts was

[1] Chairman Parubiy terms legislative work in 2018 as extremely complex, yet quite productive – official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine, 28 December 2018, *http://iportal.rada.gov.ua/en/news/top_news/166359.html*.

[2] Preliminary approval of these amendments to the Constitution was adopted on 22 November 2018 by the constitutional majority (311 of 450 votes). Final adoption is expected at the next parliamentary session before the presidential elections.

important in the context of strengthening international sanctions against Russia, even though the said law did not function even a day since its adoption in 2014.

Politically important was the adoption of laws introducing changes in calculating excise duties for customs clearance of cars and increasing liability for violation of customs regulations during import of cars in Ukraine. These laws were elaborated and adopted amidst large-scale protests by the "Euro plates" owners, and the entire situation demonstrated extraordinary vulnerability of the state, unpreparedness of large parts of society to regulate life based on the law, and significant public distrust of the government.

The decision-making process was traditionally accompanied by numerous and often asystematic corrections to draft laws – that is, demonstrations of political positions of various factions and individual politicians aimed at winning further support from voters.

Apart from the coalition members (MPs from the PPB and the People's Front factions), most laws were passed owing to MPs representing the "Samopomich" (Self-Reliance) and the Radical Party of Oleh Lyahsko. The latter, however, did not support the law on the State Budget for 2019.

According to the Civil Network "Opora", over the 4-year cadence (as of the end of November 2018) 7,031 bills were submitted to the Verkhovna Rada, including 5,873 – by MPs, 991 – by the Cabinet of Ministers, and 177 – by the President. Of them, the Parliament adopted 447 laws initiated by MPs, 280 – by the Cabinet, and 135 – by the President.[3] Therefore, the problems persist both in terms of communication between the government and the parliamentary coalition (since less than one-third of the Cabinet's bills are adopted) and the quality of draft laws (primarily those initiated by MPs). Moreover, excessive number of submitted and registered bills reduces the efficiency of law making.

The Parliament passed a number of important personnel decisions by appointing the Governor of the National Bank of Ukraine (Yakiv Smoliy), the Chairman of the Accounting Chamber (Valeriy Patskan), the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights (Liudmyla Denisova), the NABU Auditor (Volodymyr Vasylenko), the new and expanded composition of the Central Election Commission, the Minister of Finance (Oksana Markarova), and the Minister for Veterans Affairs (Iryna Friz). The Parliament also accepted resignation of Taras Kutovyi, the Minister of Agrarian Policy. Most of these decisions were overdue.

Therefore, in 2018 the potential for constructive collaboration between the President, the Parliament and the Cabinet has somewhat increased compared with the previous year, but voting for the Law on the State Budget for 2019 showed that this potential can be easily lost ahead of elections.[4] Moreover, the Vice PM for European and Euro-Atlantic Integration Ms Ivanna Klympush-Tsintsadze obviously had reasons to accuse the Parliament of sabotaging the European integration process.[5]

Many politicians who announced their intent to run for the presidency were either the members of Parliament (Yulia Tymoshenko, Oleh Lyashko, Yuriy Boyko, Oleksand Vilkul and others) or directly influenced the work of parliamentary factions (Andriy Sadovyi).

According to survey results, in 2018 public confidence in the Verkhovna Rada, which according to the Constitution is the most important state institution in the parliamentary-presidential republic, was extremely low, as almost 87% of Ukrainians expressed their full or partial distrust of the Parliament.[6]

The President of Ukraine

During 2018, the President of Ukraine Petro Poroshenko gradually improved his political standing. In social and political processes, the President acted as a party that dictates its agenda to government institutions and political forces, which has become his undisputable achievement. The symbolic message of Mr Poroshenko's last year of the presidential cadence – "Army. Language. Faith" – lied at the heart of his address to the Parliament,[7] establishing a peculiar ideological framework of political competition before elections.

One should acknowledge that at least some items on this agenda – strengthening of the Armed Forces and their (at least formal) transition to the NATO standards, depriving Moscow of its claimed monopoly in the spiritual and religious sphere, initiating termination of the Treaty on Friendship, Cooperation and Partnership with the Russian Federation, etc. – generally met the needs of the state and society. Securing the country's European and Euro-Atlantic integration course in the preamble of the Constitution, brought up by the President and passed in the first reading, may act as a safeguard against sudden changes in the geopolitical course,

[3] What did Ukrainian parliamentarians accomplish over 4 years? – website of the Civil Network "Opora", 27 November 2018, *https://rada.oporaua.org/novyny/novini/23578-shcho-napratsiuvaly-ukrainski-parlamentari-za-4-roky*.

[4] The parliamentary factions of "Batkivshchyna", the Radical Party and "Samopomich" did not support the law seeking to demonstrate their opposition to current government to their potential voters.

[5] Klympush-Tsintsadze accuses MPs of sabotaging the European integration laws – Ukrinform, 14 January 2019, *https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2619326-klimpuscincadze-zvinuvacue-deputativ-u-sabotazi-evrointegracijnih-zakoniv.html*.

[6] The survey was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre on 29 November – 5 December 2018 in all regions of Ukraine excluding Crimea and temporarily occupied areas of the Donetsk and Luhansk oblasts. The sample included 2,017 respondents aged 18+ years. The sampling error does not exceed 2.3%.

[7] Head of State in the Parliament: Not hiding heads in the sand and really recognizing the problems, we can offer a way to overcome them – official website of the President of Ukraine, 20 September 2018, *https://www.president.gov.ua/en/news/glava-derzhavi-u-parlamenti-ne-hovayuchi-golovu-u-pisok-real-49782*.

as these have already occurred in Ukraine's recent history. Moreover, it was President Poroshenko who initiated most of key decisions approved by the Verkhovna Rada.

The most beneficial for strengthening Mr Poroshenko's position was the process of granting independence to the Ukrainian Church, as the President was personally involved in all stages – from the start of negotiations with the Ecumenical Patriarch to the creation of the Orthodox Church of Ukraine and the decision to grant it the Tomos of autocephaly.

Politicians who openly positioned themselves as direct opponents of the incumbent President in the upcoming elections (Yulia Tymoshenko, Andriy Sadovyi, Oleh Lyashko and others) had to act within the paradigm set by Mr Poroshenko and did not risk to seriously challenge the abovementioned initiatives and decisions. Only Russia-oriented forces pushed back against the President, which, perhaps, contributed to their further marginalisation.

By using both constitutional capacities and various informal instruments, President Poroshenko succeeded in reaching dominance in the system of government shaped after his inauguration in 2014.

In addition to the President's capacity as the Supreme Commander-in-Chief and a person responsible for foreign and security policy that allowed Mr Poroshenko to factor the functioning of the Armed Forces and other military formations and to be traditionally active in international contacts, he also maintained high level of influence on the situation in the Verkhovna Rada, the Cabinet of Ministers, oblast state administrations, the General Prosecutor's Office and judicial authorities.

Due in no small part to informal means of communication it became possible to reach agreement on some fundamental issues, but the overall communication between the President and society was largely unprepared and poorly arranged, which eventually translated into Ukrainians' negative perception of the work of Head of State. It should be added that since early 2018 the incumbent President sustained several information attacks that contributed to deterioration of public confidence.[8]

The President's overall trust/distrust balance at the end of 2018 worsened, reaching -63% (-60% at the end of 2017). 78% of Ukrainians expressed their full or partial distrust of the President.[9]

The Cabinet of Ministers of Ukraine

The Cabinet of Minister's situation was largely determined by relations between the main centres of political influence – the President and the Verkhovna Rada, as well as between the actors within the parliamentary coalition (the PPB and the People's Front factions). Stabilisation of relations, achieved in early 2018, obviously facilitated the Cabinet's activities.

In early 2018 the threat of snap elections was finally eliminated, which automatically removed the issue of possible early resignation of the Cabinet. Also, during the year the "irritant" in the form of PM Volodymyr Groysman's intent to launch his own political force has subsided significantly,[10] and so did manifestations of his confrontational conduct with his critics – the people's deputies. The Cabinet of Ministers was able to postpone the adoption of an extremely unpopular decision on raising gas prices for the population to meet the IMF requirements practically until the end of 2018 and to negotiate smaller increase in these prices.[11]

At the same time, the functioning of the Cabinet was not totally problem-free in relations with other government institutions (the President and the Verkhovna Rada), especially given the exhibits of personal ambitions by some Cabinet members.[12] The dismissal of Oleksandr Danylyuk, the Minister of Finance, and two heads of the State Fiscal Service during one year (Roman Nasirov on 31 January 2018, and Myroslav Prodan on 5 September 2018) does not suggest that the current composition of the Cabinet of Ministers is truly a team of like-minded people seeking reforms (especially given the fact that both Nasirov and Prodan were charged with offenses). Oksana Markarova was promptly appointed as the new Minister of Finance as a compromise figure.

The issue of the head of the Ministry of Health is still unresolved, as Dr Ulana Suprun – the author of the concept of health reform and its main driver – remains the acting Minister due to strong lobby of various parliamentary factions (including the pro-Presidential one) against her full-scale appointment.

During the year, the Cabinet rather systematically worked on practical implementation of such complicated and controversial reforms as health and education (New Ukrainian School) and continued the policy of de-centralization (the only reform that enjoys public support). The new units – directorates – were launched

[8] Publications "Mr. Petro Incognito. Secret vacation of President Poroshenko (investigation). Radio "Svoboda", *https://www.radiosvoboda.org/a/schemes/28983515.html)* – an example of pseudo-investigation; "Ukrayinska Pravda" apologized for the news about so-called "Poroshenko's letters " to FSB and conducts own investigation – Detector.Media, 15 January 2018, *https://detector.media/infospace/article/133703/2018-01-15-ukrainska-pravda-vibachilasya-za-novinu-pro-tak-zvani-zayavi-poroshenka-do-fsb-ta-provodit-vlasne-rozsliduvannya*) – about fake letters of Petro Poroshenko to Russian FSB.

[9] The survey was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre on 29 November – 5 December 2018.

[10] Cautious union: What kind of party can Groysman and Parubiy create? – Liga.NET, 19 April 2018, https://www.liga.net.

[11] The Cabinet has increased gas prices for the population – "Ukriayinska Pravda", 19 October 2018, *https://www.pravda.com.ua/news/2018/10/19/7195686*.

[12] These include the presentation of plan for staged de-occupation of Donbas by Arsen Avakov, statements by Volodymyr Groysman about the lack of powers of the Prime Minister and the Cabinet, and the like.

within the executive system, tasked with strategic planning and policy-making (pursuant to provisions of currently implemented civil service reform). The government's decision to introduce a 3-year budget planning was among first results of these efforts. Today it is still too early to discuss achievements and misjudgements associated with the work of directorates.

Probably for the first time in Ukraine's modern history, the Law "On the State Budget of Ukraine for 2019" was elaborated and approved within specified time limits, although by the minimum number of votes. Traditionally, there are many questions as regards quality of this document.

On the other hand, one can hardly argue that the Cabinet has effectively used its constitutional right of legislative initiative to accelerate reforms and comply with provisions of the Association Agreement with the EU. Slowing of the Association Agreement implementation processes by the members of government even caused public criticism by Vice PM Ms Ivanna Klympush-Tsintsadze.[13]

In 2018, the Cabinet's decision to raise gas prices for the population by 23% triggered the loudest public outcry. Despite extensive explanations to the public about inevitability of this decision given the extraordinary importance of IMF funding for Ukraine, this decision contributed to increased popularity of populist statements made by some presidential candidates. As expected, the citizens' confidence in the Cabinet remains one of the lowest in recent years: the trust/distrust balance was -68%, while more than 81% of Ukrainians expressed their full or partial distrust of the Cabinet of Ministers.[14] Only Parliament fared worse than the Cabinet in this regard.

Processes in the Party System

In 2018 Ukraine's party system preserved its previous outlines, however, the approaching elections have further polarised the relations between the government and diverse opposition forces, and also facilitated transformation within the main political camps. At the same time, typical features of most Ukrainian parties (imitation of internal party democracy, voluntarism of the party leadership and/or party "shareholders", propensity for ideological eclecticism and populism) have only aggravated.

In the setting of presidential campaign, which *de facto* continues for several months already, political parties and individual political leaders undertake strategic manoeuvring, governed by the following real-life factors:

- the analysis of recent public opinion polls suggests that most respondents tend to support parties that are associated with their preferred presidential candidates (and vice versa);
- virtually every party has potential presidential candidates in its ranks – in most cases these are the party leaders;
- under given circumstances the party leaders are strongly motivated to join the presidential race in order to mobilise and retain their parties' potential electorate, thus giving them "pole positions" ahead of future parliamentary elections, and also confirming their own leadership within parties;
- at the same time, presidential candidates (especially front-runners or those with good chances to make it to the second round) seek to avoid "blurring" of votes in their own electoral niches and want the rival electoral bases to lose supporters.

As already noted, the main manoeuvres occur within several political camps, focused on different electoral niches (which, however, does not exclude more global coordination caused by situational political accord and shadow channels of influence).

During 2018, **the ruling coalition** has been consistently attacked by various opposition parties. Polarisation of government and the opposition manifested itself in intensified public rhetoric. The coalition parties (PPB "Solidarity" and the People's Front) persistently declared their achievements in foreign and domestic affairs, and also accused the opposition forces of working against the state. The remaining influential political parties resorted to fierce oppositional rhetoric.

PPB remains the only pro-government party with good chances to overcome the election threshold. According to surveys, the level of public support for PPB closely correlates with Petro Poroshenko's presidential rating.[15] Therefore, the fate of PPB entirely depends on the incumbent President's success in the upcoming presidential elections. Throughout the year, the party's resources were channelled towards strengthening the position of its leader, communicating his election messages to the audience, and providing the necessary support in the Parliament.

The presidential party in power has traditionally relied on strong majoritarian component, which includes representatives of local financial and business groups, and PPB is not an exception. This potentially strengthens the party infrastructure by attracting local patronage networks, but also makes it "fragile" as loyalty of self-sufficient regional actors is always conditional.

[13] Ivanna Klympush-Tsintsadze: Failing to meet the deadlines set by the Association Agreement is unacceptable – Government Portal, 13 November 2018, *https://www.kmu.gov.ua/en/news/ignoruvannya-ministerstvami-strokiv-shcho-peredbacheni-ugodoyu-pro-asociaciyu-ye-nepripustimim-ivanna-klimpush-cincadze.*

[14] The survey was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre on 29 November – 5 December 2018.

[15] This section uses the data from the following sociological surveys: *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf*; *https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

Having solidified their positions after the 2015 local elections,[16] some influential regional players in 2018 openly declared their loyalty to the President. In particular, Hennadiy Kernes, one of informal leaders of the "Renaissance" party and the mayor of Kharkiv, announced his support for Petro Poroshenko in the upcoming elections, which, however, caused tensions inside his political force.[17] Hennadiy Trukhanov, the mayor of Odessa and the leader of the regional party "Trust Actions" was also quite clear about supporting the incumbent President.[18] Therefore, the PPB "Solidarity" is the core of far more extensive, intricate and diverse political network oriented towards the President.

The People's Front – the partner of pro-presidential force in the ruling coalition – has considerably weaker electoral position, but since autumn 2018 it has been active in conducting PR campaigns with plenty of outdoor advertisement. Almost all new People's Front billboards feature the party leader – Arseniy Yatsenyuk; in November and December former PM made several public visits to the regions of Ukraine. Given rather questionable electoral prospects of Petro Poroshenko himself, the behaviour of partners could not but raise concern and suspicion in the incumbent President's team.[19]

The fact that both PPB and the People's Front build their communication with voters mostly on the issues of defence and resistance to Russian aggression, the EU and NATO integration, and protection of the Ukrainian language and culture further intensify the competition between the two. At times the rivalry between these "parties in power" even disrupted the work of the parliamentary coalition, such as the drama around the first reading of the draft law on the state language (Reg. No.5670-d) in October 2018.[20]

Negotiations regarding unification of pro-government political forces (BPP "Solidarity", the People's Front", UDAR") or creation of a new "party of power" from scratch, occasionally reported in 2017-2018, have not yet materialised.

Aiming for the remains of former Party of Regions and Communist Party electorate, the parties of **"pro-Russian opposition"** were characterised in 2018 by peremptory criticism of "post-Maidan government" (which often included other opposition forces), reforms, Ukraine's Western partners, and virtually all changes that occurred in the country since 2014. They also consistently called for restoration of good relations with Russia.

Throughout the year, this camp underwent some serious transformations that significantly altered the balance of power between the two key players – the Opposition Bloc and For Life party. The Russian influence played an important – if not key – role in these processes.

In September 2018 Yevheniy Murayev, who was not only the chairman of the political council of For Life, but also the most influential and popular figure after the party leader, Vadym Rabinovych, announced his departure.[21] He shortly took charge of "Nashi" (Ours) – new media and political project, which includes the political party and a TV channel of the same name focusing on political talk shows.

Back in July 2018, Vadym Rabinovych invited Viktor Medvedchuk – a notorious pro-Russian politician – to join For Life. In early November the latter took over the party's political council and has demonstrated his control over this political force.

With Medvedchuk's return to politics, the negotiations on the unification of For Life and the Opposition Bloc have intensified.[22] On 9 November Mr Rabinovych and Yuriy Boyko, the co-chair of the Opposition Bloc faction, have signed an agreement on the establishment of the "Opposition Platform – For Life" (OPFL), and a week later Mr Boyko was nominated as the only presidential candidate from this force.[23]

Yuriy Boyko's decision to collaborate with For Life and its leaders has not been settled with another influential group within the Opposition Bloc, associated with Rinat Akhmetov. This resulted in the split, and Yuriy Boyko and his associate, Serhiy Lyovochkin, were

[16] I. Bekeshkina, O. Sydorchuk, "The Party System after the Maidan: Regional Dimensions of an Unfinished Transformation" – Constructing a Political Nation: Changes in the Attitudes of Ukrainians during the War in Donbas (edited by O. Haran), Kyiv, Stylos, 2017, p.55.

[17] Viktor Bondar on Kernes: Only the "Renaissance" General Meeting can decide who to nominate as a presidential candidate – website of the "Renaissance" party, 27 December 2018, *https://vidrodzhennya.org.ua/news/viktor-bondar-pro-zaiavu-kernesa-tilky-z-izd-partii-vidrodzhennia-vyrishuvatyme-koho-vysuvaty-kandydatom-v-prezydenty*.

[18] Hennadiy Trukhanov: I am ready to once again vote for Poroshenko – LB.ua, 7 March 2018, *https://lb.ua/news/2018/03/07/392038_gennadiy_truhanov_ya_gotov_povtorno.html*.

[19] R. Kravets: He acts. Why does Yatsenyuk return to billboards and how he gets ready to elections? – "Ukrayinska Pravda", 12 November 2018, *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/11/12/7197904*.

[20] The PPB faction insisted on adoption of its bill, while the People's Front, the Radical Party, "Batkivshchyna" and "Samopomich" categorically blocked its passing. See R. Romaniuk "Petro, do you love language?", or the language deadlock in Rada – "Ukrayinska Pravda", 4 October 2018, *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/10/4/7194151*.

[21] Murayev announced his departure from For Life project – Apostrophe, 21 September 2018, *https://apostrophe.ua/ua/news/politics/2018-09-21/muraev-zayavil-o-vyihode-iz-proekta-za-jittya/141449*.

[22] R. Kravets. Akhmetov, Lyovochkin and Medvedchuk, or Three Men in a Party (to Say Nothing of Rabinovych) – "Ukrayinska Pravda", 26 September 2018, *https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2018/09/26/7193198*.

[23] The Opposition Platform – For Life nominated Yuriy Boyko for presidency – BBC Україна, 17 листопада 2018р., *https://www.bbc.com/ukrainian/news-46247638*.

expelled from the faction, and three other MPs left the force voluntarily. On 15 December the Opposition Bloc held a party congress and nominated Oleksandr Vilkul as its presidential candidate. However, some party members leaning towards OPFL filed a lawsuit about the "seizure" of the party. On 12 December the court prohibited any changes to the party's statutory documents or information about the legal entity "Political party 'The Opposition Bloc'".[24] Meanwhile, the OPFL has not yet been registered as a political party, so it is unable to nominate presidential candidates.

Currently the clashes between the Opposition Bloc and OPFL continue, as they accuse each other of cooperating with the government.[25] However, if public opinion polls during 2018 reported comparable ratings of the Opposition Bloc and For Life, then in December the newly formed OPFL became an undisputable leader in this electoral niche, with the share of the Opposition Bloc supporters decreasing significantly.[26]

On 25 December we learned that the Opposition Bloc leaders and MPs were included in the list of persons subject to Russia's economic sanctions. Yevheniy Murayev, who earlier announced his intent to run for presidency, also found his name in the list.[27] This can be regarded as the Kremlin's signal about OPFL and Yuriy Boyko as its "picks".

The group of opposition parties – ideological followers of the Maidan, is the largest in number and the least homogeneous. It is divided into several camps, and each of them builds on its specific electoral niche.

The conditional **"old opposition"** includes Yulia Tymoshenko's "Batkivshchyna" and the Radical Party of Oleh Lyashko. Both are clearly leader-oriented, centralised political projects. In their communication with voters, they focus on socio-economic issues, accusing the government of deteriorating living standards, and relentlessly criticise the current course of reforms and conditions of IMF cooperation. However, while Yulia Tymoshenko declares a fundamental commitment to the European and Euro-Atlantic course, then Oleh Lyashko has less definite position.[28] Instead, radical and patriotic rhetoric, as well as motivation to protect national interests characterise the Radical Party and sometimes are used to justify the party's ad hoc collaboration with the ruling coalition.

According to surveys, "Batkivshchyna" enjoyed high approval ratings during the past year. The level of people's support for the Radical Party is notably lower, but it still has good chances to make it to the Parliament.[29]

No significant transformations occurred in the "old opposition" camp in 2018. "Batkivshchyna" and the Radical Party are natural competitors, and their leaders, who *de facto* conduct their presidential campaigns, have a long history of both cooperation and rivalry. Ms Tymoshenko is determined to win the presidential race, admitting possible association with other political forces only as a senior partner. Since June 2018 Yulia Tymoshenko has held several discussions of the "New Course" – her potential election programme. Formally these meetings had nothing to do with party congresses, thus allowing "Batkivshchyna" to attract wider public and some political partners, such as Valentyn Nalyvaychenko, the leader of the party "Justice" and one of presidential candidates.

As of today, there is no information about possible association or at least rapprochement of the Radical Party with any other political forces.

The **"new opposition"** camp includes parties that declare their non-affiliation with the system, readiness to change the rules and to curb corruption; as a rule, they pursue more liberal approaches in the socio-economic sphere (in public discourse, this part of the political spectrum is also referred to as "democratic forces"). According to public opinion polls, so far there are only two parties in this segment that can overcome the election threshold. These are the ***Civil Position*** and "***Samopomich***" (Self-Reliance).

The main political asset of the Civil Position is its leader, Anatoliy Hrytsenko. During 2018, various polls consistently gave Mr Hrytsenko the second or third place in popular support, which, coupled with his relatively low "anti-rating", makes this politician a serious contender for presidency.

Although surveys record practically identical public support for Hrytsenko's Civil Position, it is unlikely that this party will generate sufficient organisational resources to conduct an effective campaign at the national level (as indirectly confirmed by the Civil Position's results in 2014 parliamentary elections, where

[24] Court banned the state registration of any changes to the Opposition Bloc's statutory documents – Ukrainian News, 14 December 2018, *https://ukranews.com/ua/news/602224-sud-zaboronyv-derzhreyestraciyu-bud-yakykh-zmin-do-ustanovchykh-dokumentiv-ob*.

[25] The Opposition Bloc: We have no doubts about Boyko's work for the current government. In fact, he is a part of it – Gordon, 21 January 2019, *https://gordonua.com/ukr/news/politics/-opozitsijnij-blok-u-nas-nemaje-sumniviv-u-tomu-pratsjuje-bojko-na-dijuchu-vladu-chi-ni-vin-jiji-skladova-chastina-629955.html*.

[26] See *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf*; *https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

[27] Leaders and people's deputies of the Opposition Bloc, as well as Mr Murayev from "Nashi" under the Russian sanctions – Interfax-Ukraine, 25 December 2018, *https://ua.interfax.com.ua/news/political/555528.html*.

[28] See Ukraine entering the election year: public demand, positions of political actors, outline of the new government – National Security and Defence, 2018, No.3-4, *http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD175-176_2018_ukr.pdf*.

[29] See *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf; https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

the level of actual support turned to be significantly lower compared with polls). Therefore, in 2018 Mr Hrytsenko and his associates searched for allies.[30]

The "Samopomich" Union, led by Andriy Sadovyi, the mayor of Lviv, has its own faction in the Parliament and hence – official government funding and better opportunities for political influence compared with the Civil Position. However, many recent public opinion polls have demonstrated generally negative dynamics in the ratings of both "Samopomich" and Mr Sadovyi as a potential presidential candidate.[31]

Nonetheless, "Samopomich" nominated its leader as a presidential candidate; Mr Sadovyi has already completed the registration and continues his active PR campaign with special focus on combating corruption. In October, "Samopomich" has entered into the political union with the Democratic Alliance, which also belongs to the "new opposition" camp and has rather strong human resources core but cannot boast of significant electoral achievements.[32]

In early 2019 the "democratic forces" started to actively circulate the idea of the union of Anatoliy Hrytsenko (the Civil Position), Andriy Sadovyi ("Samopomich") and Svyatoslav Vakarchuk (popular rock singer with active civic position) to jointly participate in the presidential and parliamentary elections. However, Mr Hrytsenko and Mr Sadovyi currently conduct separate presidential campaigns, although refraining from harsh criticism against each other.

Another political project that could belong with the "new opposition" camp is the ***Movement of New Forces (MNF) of Mikheil Saakashvili***, which has basically fell out of the race. Following the readmission of its leader to Poland in February 2018, this political force was in stagnation, and eventually broke into pieces. In late December Yuriy Derevyanko has left the Movement and reanimated the party "Volya" (Will), having secured the support of many MNF cells. Also, Mr Derevyanko confirmed his intention to run for presidency.[33]

"Servant of the People" as another post-Maidan opposition party is a political project that cannot yet be included in any of the abovementioned camps. Despite its quite virtual existence so far, this party already enjoys a considerable potential voter support.[34] Its popularity entirely builds on the sitcom of the same name, produced by the "Kvartal 95" Studio. The party's high council is comprised of the managers of this studio. However, its informal leader and key public figure associated with the Servant of the People is famous actor Volodymyr Zelenskyi who also plays the part of the president in sitcom. In late December Mr Zelenskyi confirmed that "the Servant of the People goes into politics", and on the night of 1 January 2019 he also announced his intent to become a president. Shortly before, Volodymyr Zelenskyi presented some of his political views and positions in a large interview. It is logical to assume that the party will follow its (informal) leader's steps.

Speaking of other political forces that can be identified as ideological followers of Maidan, the UKROP party has relatively better chances to overcome the electoral barrier. The upsides of this party include its respectable results in the local elections of 2015 and well-developed party infrastructure. UKROP also holds primaries to elect and nominate its own presidential candidate (Oleksandr Shevchenko is the most likely candidate).[35]

The far-right opposition parties ("Svoboda" (Freedom), the National Corps, the Right Sector and others) have rather modest electoral positions. The agreement on joint presidential campaign of the nationalist parties, signed in March 2017, has *de facto* been thrown into disarray, as two most influential forces – "Svoboda" and the National Corps – failed to agree on a single candidate. "Svoboda" has eventually nominated Roman Koshulynskyi and launched active PR campaign, while the National Corps announced its plans to support Andriy Biletskyi.

According to public opinion polls, only "Svoboda" has some chances of entering the Parliament, but they remain low without true unification of the far-right camp.[36]

Thus, intensive "bargaining" on the terms of unification or coordination of activities of various political forces during the presidential campaign and the entire electoral cycle is an important (albeit largely non-public) component of the current political process. So far, however, centrifugal trends dominate over the centripetal ones, and political forces in all major political camps conduct parallel PR campaigns, which can be viewed

[30] On 10 May, Alternative, led by Yehor Firsov, joined the Civil Position. On 21 May, joint political platform was created with the party "People's Control", headed by Dmytro Dobrodomov (in October, however, the latter announced his intent to run for presidency independently, and the platform dissolved). On 10 December Anatoliy Hrytsenko announced a joint campaign in the presidential and parliamentary elections with the Citizen Movement "Wave" and its leader, Viktor Chumak. And finally, on 11 January 2019 Mr Hrytsenko officially announced his presidential plans at the "Forum of Democratic Forces". Some representatives of the former "orange" team (Mykola Katerynchuk, Mykola Tomenko, Taras Stetskiv) joined Anatoliy Hrytsenko. The event was attended by special guests – MPs from non-faction group "Euro Optimists" (Mustafa Nayyem, Svitlana Zalishchuk, Serhiy Leshchenko, who also represent the Democratic Alliance party), as well as anti-corruption activist Vitaliy Shabunin.

[31] See *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf; https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

[32] Joint announcement on the political coalition of the "Samopomich" Union and the Democratic Alliance – website of DemAlliance, *https://dem-alliance.org/news/spilna-zayava-pro-politichniy-soyuz-ob*.

[33] Derevyanko announced his departure from Saakashvili's party – "Ukrayinska Pravda", 24 December 2018, *https://www.pravda.com.ua/news/2018/12/24/7202205*.

[34] See *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf; https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

[35] See Presidential primaries of the UKROP party, *https://ukrop.party/uk/primaries*.

[36] See *http://razumkov.org.ua/uploads/socio/2018_razumkov_kmis_reytyng.pdf; https://dif.org.ua/article/pidsumki-2018-gromadska-dumka*.

as their groundwork for independent participation in elections. Political actors raise the stakes by investing in their ratings and build networks for campaigning and controlling the voting process.

Parties in the UTC elections

On 23 December 2018 local elections of the heads and deputies took place in 78 united territorial communities (UTC) in 13 oblasts of Ukraine. Elections in other 45 UTCs were postponed due to the martial law introduced in 10 oblasts. The PPB "Solidarity" and "Batkivshchyna" both claimed their victory – PPB mentioned higher number of elected UTC heads, while "Batkivshchyna" referred to the level of support in multi-mandate constituencies.[37] As of 16 January 2019, official results of these elections have not yet been announced on the CEC website.

UTC elections have both symbolic and purely practical significance for leading political parties in the context of their participation in national election campaigns.

Interim results and problems of public financing of political parties

The provision of the Law "On Political Parties of Ukraine" on the allocation and distribution of funds between political parties to finance their statutory activities has been implemented in Ukraine for three consecutive years. The State Budget for 2019 earmarked almost UAH 566 million for six parliamentary parties. Pursuant to Article 17-2 of the Law, extra-parliamentary parties winning at least 2% of votes in the 2019 parliamentary elections will also receive public funding, while parties overcoming the 5% threshold will additionally receive compensation for official campaign-related costs.[38]

Currently, there are close to 350 political parties registered in Ukraine. 272 parties submitted their expenditure reports for the 1st quarter of 2018; 274 – for the 2nd quarter; and 276 – for the 3rd quarter.[39] Many parties submit blank declarations with virtually no information about their costs.[40]

According to Eidos Centre, Ukrainian parties have spent UAH 235.5 million in the first half of 2018. The main expenditure items included promotion, support for party cells, staff salaries, office rent and material expenses. In particular, promotion-related costs reached almost UAH 53 million (including "Batkivshchyna" – UAH 24.8 million; "Samopomich" – UAH 9.9 million; the Radical Party – UAH 7.7 million). The cost of supporting cells was almost UAH 49 million, while salaries accounted for slightly more than UAH 39.6 million.[41]

The fact that parties legalised significant portions of their receipts and expenditures can be viewed as a success of public financing. After parliamentary parties started receiving money from the state, most receipts on their accounts were of the public origin. At the same time, after several disclosures of fake contributions, the size of private donations to party accounts has reduced significantly. However, some parties continue concealing the origin of their funds by registering them as donations from phoney individuals and legal entities, or by attracting resources from affiliated NGOs.[42]

Civil Society Development

Civil society was on the path to becoming truly influential actor in social and political processes. This process is characterised by both strengthening of civil society and its increased vulnerability to various factors, especially in the year ahead of large-scale election campaigns.

Different forms of citizen associations – formal and informal civic organisations and volunteer movements – continue to enjoy high level of public confidence in Ukraine. At the end of 2018, 45% of Ukrainians said that they fully or mostly trusted civic organisations. Moreover, volunteer organisations that should obviously be viewed as a part of civil society, enjoyed confidence of more than 65% of citizens.[43]

The public opinion poll in May 2018 has demonstrated that Ukrainians mostly assess the need for NGO activities, as 60% of respondents believed that such organizations were necessary in their cities (villages). At the same time, only 35% of those polled were aware of any NGOs operating in their communities, and only 7% of respondents were involved in their activities (35% of those polled were not going to participate in NGOs).[44]

---

[37] Who actually won the local elections – "Batkivshchyna" or PPB? – "Ukrayinska Pravda", 24 December 2018, *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/12/24/7202222*.

[38] In 2019 parties will get almost UAH 565.7 million from the budget – "Ukrayinska Pravda", 26 November 2018, *https://vybory.pravda.com.ua/news/2018/11/26/7149791*.

[39] Analysis of party reports – the National Agency for Corruption Prevention, *https://nazk.gov.ua/iii-kvartal-2*.

[40] T. Popova: How much public money do political parties spend and how – Radio "Svoboda", 4 October 2018, *https://www.radiosvoboda.org/a/29523958.html*.

[41] Ibid.

[42] I. Feshchenko. Where do parliamentary parties get money from? – "Ukrayinska Pravda". 5 November 2018, *https://vybory.pravda.com.ua/articles/2018/11/5/7149776*.

[43] The survey was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre on 29 November – 5 December 2018.

[44] The survey was conducted by the Ilko Kucheriv "Democratic Initiatives" Foundation in collaboration with the Sociological Service of the Razumkov Centre on 19-25 May 2018 in all regions of Ukraine excluding Crimea and temporarily occupied areas of the Donetsk and Luhansk oblasts. The sample included 2,019 respondents aged 18+ years. The sampling error does not exceed 2.3%.

NGOs, public initiatives and movements actively collaborated with central executive bodies, the Verkhovna Rada, local authorities and local self-governments at the regional and local level by participating in various advisory bodies, organising and conducting trainings, and developing analytical materials and recommendations for the decisions to be made at a particular level of government. Introduction of analytical units in the structure of executive bodies was made in close cooperation with NGOs.

The involvement of public initiatives and movements in the activities of local authorities and local self-governments and development of cooperation often lacked system and depended largely on personalities of regional leaders.

With increased capacity of the state to provide troops, units and individual servicemen with everything necessary for their actions, the volunteer organisations, as expected, shifted their attention to supporting and assisting different categories of people (ATO/JFO veterans and their families, internally displaced persons and the like). The demand for volunteer work remains high.

At the present stage of civil society development, one could also observe the growing fragmentation and involvement of some citizen associations in the political struggle. In particular, the NGO called "AutoEuroPower" acted as an organiser and driver of protests by the owners of imported cars with foreign registration. The political context of this protest was hardly concealed, as it was clearly directed against the current parliamentary coalition and the government.

Highly politicised NGOs, most of which are concentrated in Kyiv and involved in advocacy of reforms, still try to "privatise" the right to act on behalf of the entire civil society. The idea of contrasting CSOs with the government and criticising the latter became particularly popular with this segment of civil society.

Given the fact that these particular NGOs are the most dependent on the position of donors (foreign countries and their associations, as well as various international foundations), the call of John J. Sullivan, Deputy Secretary of State, made during his visit to Kyiv, becomes particularly relevant: "For Ukraine to be a successful democracy – strong and secure – it needs a robust civil society that will work in tandem with the government".[45] This is the message for both parties that obviously need to rethink their positions.

Weak link between civic activists and society, on behalf of which they allegedly act, was emphasised in the last year's publication.[46] The situation did not change much in 2018. As in previous years, civil society organisations excessively depend on foreign financing, and the problem is that interests of potential sponsors do not necessarily meet real social needs. Moreover, such dependence reduces the opportunities for NGOs programming.

Over the past year, some negative trends already present in society have intensified. This particularly concerns radicalisation of some public associations of different orientation. Such groups as C14 or the National Militia that identify themselves as radical nationalists are often accused of aggression and attacks on various organisations (e.g. LGBT associations). On the other hand, there were attacks on the C14 leaders and members by "unknown persons".[47] Activities of C14 and National Militia have been repeatedly criticised by *Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *Freedom House*[48] and other organisations, which damages Ukraine's international image.

Attacks against ATO/JFP veterans, volunteers and activists who have been engaged in combating corruption, protecting the environment, fighting illegal construction and the like became more frequent.[49] The deaths of Kateryna Handzuik and the veteran Vitaliy Oleshko reveal yet another dangerous trend, where ATO veterans themselves often commit attacks on activists. Quite frequent are reports on the involvement of former ATO fighters in attempted raider seizures of property – on both sides.[50]

These trends and phenomena are the consequence of both complicated internal situation in Ukraine and the purposeful external influence, which will further intensify with approaching elections of 2019.

Reform Progress in Key areas

Constitutional reform

2018 was replete with initiatives aiming to amend the Constitutions of Ukraine. These changes concerned different constitutional provisions and reached different stages.

Constitutional changes concerning parliamentary immunity

In June 2018 the Constitutional Court issued opinions on the compliance of two draft laws on introducing amendments to the Constitution, initiated respectively by MPs and the President, with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine.[51]

[45] See Remarks at the Ministry of Foreign Affairs' Diplomatic Academy John J. Sullivan Deputy Secretary of State Kyiv, Ukraine February 21, 2018, US Department of State, *https://www.state.gov/s/d/2018/278513.htm*.

[46] See relevant section of Ukraine 2017-2018: New Realities, Old Problems (assessments) – the Razumkov Centre, 2018.

[47] Three suspects in the attack on the C14 leader detained – Ukrinform, 1 November 2018, *https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2571263-policia-zatrimala-troh-pidozruvanih-u-zamahu-na-kerivnika-s14.html*.

[48] National Militia: assistants to the law enforcement agencies or powerful "argument" for politicians? – Radio "Svoboda", 30 January 2018, *https://www.radiosvoboda.org/a/29008242.html*.

[49] 53 attacks on activists over 9 months: what law enforcement agencies learned – Radio "Svoboda", 3 October 2018, *https://www.radiosvoboda.org/a/napady-na-aktyvistiv-interaktyvna-karta/29523521.html*.

[50] The scale of the problem can be assessed based on the Facebook status of one ATO veteran: *https://www.facebook.com/Jora.Turchak/posts/766065663555032*, or the publication "Pavlo Tuka: the boys died in the Donetsk airport, but some swaggerer privatized their feat!" on "Obozrevatel", *https://www.obozrevatel.com/ukr/crime/pavlo-tuka-hloptsi-v-dap-ginuli-a-yakijs-myunhgauzen-privatizue-ih-podvig.htm*.

[51] Opinion of the Constitutional Court of Ukraine on compliance of the draft law No.6773 with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (No.1-v dated 6 June 2018); Opinion of the Constitutional Court of Ukraine on compliance of the draft law No.7203 with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine (No.2-v dated 19 June 2018).

On 20 September 2018, the Verkhovna Rada passed a resolution stipulating further elaboration of the presidential bill (No.7203) and removal of the parliamentary bill (No.6773) from consideration. The resolution also provides for submission of proposals and amendments to the bill by MPs and their elaboration by various of parliamentary committees.

This decision is almost unprecedented, although it meets the requirements of the Parliamentary Rules of Procedure. It paves the way for recognition of reservations by the Constitutional Court[52] and international organisations,[53] and also allows addressing such weakness as non-consideration of changes made to the Criminal Code of Ukraine in 2001, which removed "insult" and "defamation" from the Code.

If the Parliamentary Committee on Legal Policy and Justice proposes further amendments to the bill No.7203, then its updated version will have to be re-submitted to the Constitutional Court for new opinion, and the entire procedure of amending the Constitution will start over. In this case, amendments to the Constitution concerning parliamentary immunity will only be possible if the Verkhovna Rada manages to submit the bill to the Constitutional Court in January 2019.

Constitutional changes concerning de-centralisation

The agenda of the 9th session of the Verkhovna Rada of Ukraine of 8th convocation[54] stipulates consideration of the draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning de-centralisation of power)" (Reg. No.2217a dated 1 July 2015), preliminary approved by the Parliament on 31 July 2015 despite several serious shortcomings highlighted by experts.[55]

In particular, the content of para. 18 of Transitional Provisions – "Peculiarities of self-governance in certain areas of the Donetsk and Luhansk oblasts shall be determined by a separate law" – seems totally inappropriate, especially considering the fact that the process of consideration of the bill No.2217a by the Verkhovna Rada was marred by deaths of four and injuries of dozens of the National Guard soldiers protecting public order around the Parliament building.

Since final adoption of amendments to the Constitution (concerning de-centralisation) by two-thirds of the constitutional composition of Parliament at the next regular session was obviously impossible, the parliamentary coalition asked the Constitutional Court to provide the official interpretation of "the next regular session". Contrary to real content of Articles 156 and 158 of the Constitution, the Constitutional Court allowed to consider any session that follows the one at which the draft amendments to the Constitution have been approved as the next regular session.[56]

In this context, the inclusion of bill No.2217a (concerning de-centralisation) in the agenda of the Parliament's session may suggest that the President intends to use the possibility of finding 300 votes at any "next regular session" remaining until the end of his current term. At the same time, it is unlikely that the Verkhovna Rada, building on the precedent with the parliamentary immunity bill, will try to amend the Constitution (concerning de-centralization) appropriately by removing para. 18 of Transitional Provisions, as this possibility has not been used during the past three years.

Draft law on the citizen right to land

On 20 September 2018, the Verkhovna Rada submitted the draft law "On Amendments to Article 41 of the Constitution of Ukraine concerning Realization of the Rights of Ukrainian Citizens to Land, Preservation of Agricultural Land Ownership by the Citizens of Ukraine and Sustainable Rural Development Based on Farms" (Reg. No.6236, dated 24 March 2017) to the Constitutional Court.

The bill supplements Article 41 of the Constitution with a new part that reads as follows: "A farm is the basis of the agrarian structure of Ukraine". On 23 November 2018 the Constitutional Court issued its Opinion (No.4) on the draft law's conformity with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution, which opens the way for passing all constitutional procedures regarding amendments to the Constitution prior to the 2019 parliamentary elections.

Draft laws on changing the names of oblasts of Ukraine

On 20 November 2018, the Verkhovna Rada has considered two bills on amending Article 133 of the Constitution regarding renaming of the Kirovohrad and Dnipropetrovsk oblasts. These initiatives are pursuant to the Law "On the Condemnation of the Communist

[52] Despite recognising the draft law No.7203 as conforming with the Constitution of Ukraine, the Constitutional Court pointed out that "in deciding to abolish parliamentary immunity it is necessary to take into account the state of the political and legal system of Ukraine – its ability in case of complete absence of the parliamentary immunity institution to ensure unimpeded and effective implementation by the People's Deputies of their powers, functioning of the parliament as such, as well as the implementation of the constitutional principle of the division of state power". In other words, the Constitutional Court has finally presented its position towards the abolishment of parliamentary immunity (with different composition of judges).

[53] Specifically, the European Parliament's Needs Assessment Mission to the Verkhovna Rada of Ukraine (lead by Pat Cox) in its "Report and Roadmap on Internal Reform and Capacity Building for the Verkhovna Rada of Ukraine (September 2015 – February 2016)" clearly articulated its conclusion: "the complete removal of a system of parliamentary immunity would run counter to international parliamentary best practice… It would also exposure the parliamentarians to the risk of politically motivated legal action in retaliation for carrying out their legitimate role. At the same time, there is clearly a case for limitations of immunity in the case of criminal acts and for parliament to be empowered to lift immunity of members in specifically defined circumstances". See full Report and Roadmap at *http://www.europarl.europa.eu/resources/library/media/20160229RES16408/20160229RES16408.pdf*.

[54] The Verkhovna Rada resolution No.2543 dated 19 September 2018 "On the agenda of the 9th session of the Verkhovna Rada of Ukraine of eighth convocation".

[55] See "Constitutional Process in Ukraine: New Realities, New Challenges, New approaches", Analytical report of the Razumkov Centre – National Security and Defence, 2015, No.4-5, p.32-43.

[56] The Decision of the Constitutional Court of Ukraine No.1 dated 15 March 2016 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" – "Visnyk Konstytutsiynoho Sudu Ukrayiny", 2016, No.6, p. 9.

and National-Socialist (Nazi) Regimes in Ukraine and Prohibition of Propaganda of Their Symbols".

The draft law "On Amendments to Article 133 of the Constitution of Ukraine (concerning renaming the Kirovohrad oblast)" (Reg. No.8380 dated 18 May 2018) was included in the agenda and submitted to the Constitutional Court for the opinion about its constitutionality.

The draft law "On Amendments to Article 133 of the Constitution of Ukraine (concerning renaming the Dnipropetrovsk oblast)" (Reg. No.8329 dated 27 April 2018, into Sicheslavsk) was not included in the agenda, failing to obtain the necessary 226 votes. In turn, the President introduced another draft law on renaming the Dnipropetrovsk oblast into Dniprovsk (Reg. No.9310 dated 21 November 2018). This bill, although registered with a violation of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada,[57] may be processed by the Parliament with introduction of appropriate amendment to the Constitution during the final two sessions of the Verkhovna Rada of eighth convocation.

Draft law on consolidating Ukraine's geopolitical choice

On 3 September 2018, the Verkhovna Rada registered the draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning strategic course of the state for gaining a full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization)" (Reg. No.9037), introduced by the President of Ukraine.

On 22 November 2018, the Constitutional Court issued its Opinion, which recognised conformity of the draft law with the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution. On the same day, the Parliament approved this bill despite significant legal[58] and international policy reservations, as well as anticipated conflicting consequences of its practical implementation.[59] It is likely that this bill will be finally approved at the second to last session of the current Parliament.

Therefore, 2018 was marked by a significant number of initiatives aiming to amend the Constitution, which, however, lacked any systemic ground and were predominantly of ad hoc nature, also pursuing electoral gains.

At the same time, the Constitutional Commission, established in 2015, was removed from drafting of presidential bills on constitutional amendments, in particular those concerning restriction of parliamentary immunity and consolidation of Ukraine's course towards the EU and NATO. It had held no meetings since July 2015.

Judicial Reform

The Supreme Court

The renewed Supreme Court has started working on 15 December 2017. During 2018, the Supreme Court considered thousands of pending cases from recent years and opened proceedings in a large number of new disputes – from the beginning of 2018 the Supreme Court received over 150 thousand complaints. The Grand Chamber of the Supreme Court issued a number of rulings that shape common understanding of the provisions of the law in judicial practice.

The process of liquidation of the Supreme Court of Ukraine, linked to the change of its name, is underway. The Law "On the Judiciary and the Status of Judges" (para. 7 of Section XII "Final and Transitional Provisions") provides for the liquidation of the Supreme Court of Ukraine "starting from the day of commencement of the operations of the Supreme Court in the composition provided by this Law". However, the legitimacy of current Supreme Court may be questioned at any moment, for example, in connection with the Supreme Court's submission to the Constitutional Court of Ukraine in June 2016.

Courts of appeal

In December 2017, the Presidential Decree[60] liquidated 27 appellate courts, providing for the "formation" of 26 new courts, which, in fact, was mere renaming of courts with the exception of merger of the Kyiv city and the Kyiv oblast courts into one.

Until September 2018 no action was taken in pursuance to the said Presidential Decree. Only 2 days prior to expiration of the President's two-year mandate to transfer judges from one court to another, the High Council of Justice (HCJ) submitted the list of 882 judges for appointment. The text of the Decree included 731 names, which confirmed doubts about "purely ceremonial" nature of the President's powers to appoint judges upon HCJ submission. Other 151 judges, listed by the HCJ, do not actually administer justice, but receive salaries for months, waiting for the HCJ to fully implement its constitutional mandate.

There is another unpleasant aspect in the President's failure to appoint 151 judges to specific courts of appeal. All of them were virtually eliminated from the election of heads of these courts. As a result, most of the "old" heads retained their positions.

These facts suggest that the appeal authority within the court system faces significant risks of external influence and control. Procedures for liquidation and re-organisation of courts, including courts of appeal, are accompanied by considerable inconvenience for citizens and judges themselves.

[57] "A draft law rejected by the Verkhovna Rada or a draft law, which is a duplicate, shall not be submitted for consideration of the current session and the next extraordinary session of the Verkhovna Rada of relevant convocation" (Part 2, Article 107 of the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine) – *https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17*.

[58] Mykola Melnyk: "Preamble to the Constitution cannot be amended" – "Yurydychnyi Visnyk Ukrayiny", 30 November – 6 December 2018, No.48 (1221), p.4-5.

[59] For example, it is difficult to understand the logic behind removing para. 14 of Transitional Provisions of the Constitution, which establishes that "the use of existing military bases on the territory of Ukraine for the temporary stationing of foreign military units is possible on the terms of lease by the procedure determined by the international treaties of Ukraine ratified by the Verkhovna Rada of Ukraine". In other words, removal of this provision excludes stationing of NATO military units in Ukrainian bases in case of Ukraine's accession to the Alliance.

[60] Decree No.452 dated 29 December 2017 "On the liquidation of courts of appeal and the establishment of courts of appeal in the appellate districts".

Setting up specialised courts

On 29 September 2017, the Presidential Decree No.299 established ***the High Court on Intellectual Property***, responsible for cases in this area pursuant to the procedure established by the new version of the Commercial Code of Ukraine. The court shall consist of 21 first instance judges and 9 appellate judges. 234 candidates for the first instant judges have already participated in the competition, and the High Qualifications Commission of Judges (HQCJU) has extended the candidate registration until 28 December 2018. Separate competition to be organised for the appellate judges.

However, the "Achilles heel" of both Intellectual Property and High Anti-Corruption Courts is that they are, in essence, special courts, prohibited by the Constitution (Part 6, Article 125). Parallel existence of two instances within one court – the first and appellate – is another violation of the system of judiciary established by the Constitution.

On 7 June 2018, the Verkhovna Rada, being under unprecedented external and internal pressure, has finally adopted ***the Law "On High Anti-Corruption Court"***. Recommendations of the Venice Commission and Ukrainian experts were almost completely ignored. Instead, at the insistence of Ukraine's foreign partners and with the help of domestic "anti-corruption activists", some parts of the law became truly unconstitutional. This particularly concerns the "special" nature of the court, co-existence of two instances within one court and the procedure for selecting candidates for judges.

Specifically, Articles 8 and 9 of the Law provide for establishment of the Public Council of International Experts and the procedure for their involvement in selecting candidates for the judges of High Anti-Corruption Court. Therefore, this procedure grants international experts the right to veto (three "no" votes out of six are sufficient) further participation of a candidate in the competition. This sets up an unprecedented mechanism for the formation of Ukrainian court system by representatives of foreign states and international financial organizations. It is worth noting that according to the Venice Commission, the international involvement seems to be justified in the specific situation of Ukraine, but "with due regard to the principle of Ukraine's sovereignty".

Also, the Venice Commission recommendation to reduce the risk that the law could be considered unconstitutional was also overlooked.

In response to the United States and the IMF recommendations, the lawmakers, having already adopted the Law "On High Anti-Corruption Court", also decided that cases of corruption, which have been considered in appellate courts of general jurisdiction prior to deployment of the High Anti-Corruption Court, shall be referred to the Appeals Chamber of this Court. The Code of Criminal Procedure was promptly amended as appropriate, although this provision should have been included in the Final and Transitional Provisions of the Law "On High Anti-Corruption Court", as stipulated in Part 2 of Article 3: "Amendments to this Law shall be made solely by the laws on the amendments to the Law of Ukraine "On High Anti-Corruption Court". This is another violation of the law and Part 2, Article 19 of the Constitution by the Parliament.

On 21 June 2018, the Verkhovna Rada passed the Law "On the Establishment of High Anti-Corruption Court", which launched the process of competitive selection of judges of this court. On 5 November, the HQCJU has identified six members of the Public Council of International Experts who will participate in the selection of anti-corruption judges.

Qualification assessments of judges and training of new judges continued in 2018. According to Serhiy Kozyakov, Chairman of the High Qualifications Commission of Judges, by the end of the year the judicial system will be short of 3,000 judges, resulting in 22 non-operational courts.

The Public Council of Integrity (PCI) under the HQCJU was to take active part in assessment, but this did not happen because of the conflict between the two in early 2018. On 26 March 2018, the PCI announced its withdrawal from the assessment process in protest against the HQCJU's refusal to consider the Council's conclusions, as well as limitations caused by changes in regulations on PCI activity. Nonetheless, experts pointed at several shortcomings both in PCI formation and its work, such as disregard of judges' explanations and frequent references to unconfirmed facts. PCI members thought they had the right to review specific court decisions and draw conclusions from them.

European experts believe that this legally established right allowing the public to participate in assessing the judicial candidates is unique for European practice,[61] therefore it obliges such representatives to actively participate in relevant procedures and to collaborate with the HQCJU as a partner. On 17 December 2018, the PCI composition was updated with election of 20 new members.

The Bar

As one might know, constitutional amendments granted the bar a monopolist status in representing the parties to court proceedings.

In 2018, the legal community became particularly active following the President's submission of the draft law "On the Bar and Practice of Law" (Reg. No.9055 dated 6 September 2018) to the Parliament. The bill generated positive feedback of the Council of Europe experts (21 December 2017), who appreciated its compliance with the CE standards.

[61] "Criticism and negative opinions about qualification of judges in other European countries mainly occur "in the darkest corners of the Internet", are perceived less seriously and never form the part of official procedure, thus contributing to the growing distrust of the judiciary" – expert of the EU-funded "Pravo-Justice" project – RBK-Ukraine, 23 November 2018, *https://www.rbc.ua/rus/news/eksperty-es-prokommentirovali-pravo-obshchestvennosti-1542982104.html*.

At the same time, the Central Scientific Expertise Office of the Verkhovna Rada recommended returning this bill to the President for revision. Key remarks include excessive regulation of self-governance, inappropriate legal regulation of the rules of ethics, provision of excessive rights in relations with a court, and some others.

Similarly, the lawyers' response was mixed. Some bar associations believe that this bill restricts guarantees of the practice of law and therefore call for the new draft law that should be elaborated and adopted within broad public dialogue and active involvement of the legal community.[62] On 14 September 2018, MP Valeriy Pysarenko submitted an alternative draft law "On the Bar and Practice of Law" (Reg. No.9055-1).

In this context, the National Agency on Corruption Prevention (NACP) joined the law-making process for the first time. On 5 December 2018 it informed Andriy Parubiy, Speaker of the Verkhovna Rada of Ukraine, about initiation of the anti-corruption expert examination of bills No.9055 and No.9055-1 "On the Bar and Practice of Law", which is to be completed in 2019.

The Constitutional Court of Ukraine

In 2018 the Constitutional Court started functioning in full strength. Stanislav Shevchuk, former ad hoc judge in the European Court of Human Rights (2009-2012) with extensive working experience in the Ukrainian and international democracy and rule of law institutions, was elected as a Chairman of the Constitutional Court of Ukraine.

In 2018 the Constitutional Court adopted 13 decisions and 4 opinions. The decisions concerned the constitutionality of laws and other regulatory and legal acts, in particular:

- Legal acts on taxation of pensions and property status for receiving social benefits, capable of restricting social rights established by the Constitution of Ukraine;
- Rights of officers of Penal Executive Service of Ukraine to conduct pre-trial investigation of crimes committed in penal (penitentiary) institutions;
- Restrictions on social benefits for individuals affected by the Chernobyl nuclear accident with income exceeding the established level, and other restrictions;
- The Law of Ukraine "On the Principles of the State Language Policy";
- The Law of Ukraine "On All-Ukrainian Referendum".

The Constitutional Court also provided opinions on a number of draft laws amending the Constitution of Ukraine, including on parliamentary immunity, the European and Euro-Atlantic choice of Ukraine.

The expert community questions the Constitutional Court's decision regarding unconstitutionality of the Law "On the Principles of the State Language Policy" as the only grounds for recognising it unconstitutional are related to the procedure of its adoption, with no analysis of the constitutionality of its provisions.

Anti-Corruption Activity

Activities of anti-corruption agencies (NABU and SAP). At the end of November 2018, the NABU detectives and SAP prosecutors were proceeding 726 criminal cases with 159 suspects. 295 persons were charged with crimes, and 172 cases were filed to courts with ensuing 23 sentences.

Of 166 criminal cases with pre-trial investigation completed and indictments sent to courts, the preliminary case hearings were not yet held in 48 cases. Causes of such delays include objective lack of judges, absenteeism, illness and leaves of the parties, and the like. Bureaucratic delays in courts in sometimes lasted from 16 to 23 months.

NABU Public Council's monitoring has revealed that 54% of 123 court hearings on cases, filed by SAP based on NABU investigations, did not occur for various reasons, including the absence of full court due to judges' involvement in other proceedings (given the large number of other cases), as well as the lack of judges in the courts of first instance. It is important to note that trials in cases, investigated by NABU, must be conducted by a panel of three judges, and each of them has to have at least five-year experience in criminal proceedings. Since the courts of first instance suffer from shortages of judges, the panels for consideration of cases are formed spontaneously.

These problems are often mentioned as the main reason for immediate launch of the High Anti-Corruption Court. However, the issue could have been addressed by increasing the number of judges in courts that hear cases submitted by SAP.

Clashes between NABU and SAP continued in 2018. The crisis between anti-corruption agencies intensified in March 2018, when NABU and the General Prosecutor's Office accused SAP's Nazar Kholodnytskyi of disciplinary offenses and made public some records made in his office with a bug. On 26 July the Qualifications and Disciplinary Board of Prosecutors reprimanded Mr Kholodnytskyi. Artem Sytnyk, the NABU Director, protested against this decision, seeking dismissal of the SAP's chief, and then filed an appeal against the Board's decision. The case went through all courts, including appeal in cassation. On 18 December 2018 the Grand Chamber of the Supreme Court finally dismissed the NABU's complaint against the Administrative Court's Cassation Chamber refusal to initiate proceedings in this case.

Another conflict between NABU and SAP occurred on 19 September 2018. The SAP declared discovering

[62] See "Lawyers object" – "Segodnya", 17 October 2018, *https://www.segodnya.ua/ukraine/advokati-proti-1180354.html*.

"illegally installed means of electronic surveillance" by NABU detectives, who carried out "illegal operational and technical activities". Officers of both agencies clashed, also involving the National Police.

Thus, the problems in relations between the NABU and CAP chiefs still exists and even exacerbates. This factor hinders both agencies' concerted action in their fight against corruption.

The lack of response on the part of the Parliament, the President and the Prosecutor General creates an impression that this situation in relations between key anti-corruption agencies suits everyone. This impression is further reinforced by the fact that NABU was not audited for three years.

In summer 2018 the Parliament, the President and the Cabinet appointed their respective NABU auditors, but no changes were made to the Law "On the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine" to determine the status of the auditor, measures for ensuring the auditor's work, and the audit procedure. Consequently, the auditors were unable to proceed, and one of them – Pavlo Zhebrivskyi, appointed by the President – has ultimately resigned on 19 December.

The State Bureau of Investigation (SBI)

On 27 November 2018, the SBI's Roman Truba announced the start of his agency's operations, including registration of first criminal proceedings.

295 SBI investigators were appointed, including 102 in the central office and 193 in territorial departments. The Bureau announced the competition to fill 125 of 525 vacancies. The SBI units have been set up to work in three areas, such as investigations into crimes involving official activities and corruption; investigations into crimes committed by members of law enforcement agencies and in court activities; and investigations into military and war crimes.

As SBI started working without its own operatives, it plans to temporarily involve other agencies' investigation units. Seven territorial departments were established in Kyiv, Kramatorsk, Lviv, Melitopol, Mykolayiv, Poltava and Khmelnytskyi.

As of 20 December 2018, SBI has been investigating 43 criminal cases. 180 cases were registered with the SBI investigators. More than 600 cases have been transferred in accordance with the jurisdiction. 290 cases were initiated by other law enforcement agencies before the Bureau was launched.

Many proceedings concern military and war crimes. SBI continues investigative actions on crimes committed by civil servants without announcing notices of suspicion to specific individuals.

The SBI director specifically mentioned 300 proceedings, transferred to the Bureau from other law enforcement agencies in accordance with the jurisdiction. The SBI functioning needs to be arranged "from scratch", otherwise it risks drowning in tens of thousands of cases, already investigated by other agencies prior to its launch. The Prosecutor General supports the SBI position. The Criminal Procedure Code provides that actions initiated by the prosecutor's offices and not completed by 20 November 2019 shall be transferred to SBI. This provision will facilitate the Bureau's entry into the normal working process.

Local Governance Reform and De-centralisation

The establishment of efficient and economically viable united territorial communities (UTC) governed by the subsidiary principles is the key component of local governance reform and de-centralisation, which continues since 2014. According to statistics, the dynamics of de-centralisation in 2018 has generally maintained the pace of reform in 2015-2017 (although 2017 remains the most successful year in this regard).

By the end of 2018, as many as 876 UTCs were established in Ukraine with 9 million residents (25.5% of the country's population). Currently UTCs cover 37.6% of the total area of Ukraine (for reference: the government plans to set up 1,285 UTCs covering 82% of the total area).[63]

On 5 December 2018 the President basically announced the deadline for the de-centralisation process.[64] At the Forum of Local Self-Governments he announced that the next elections to local councils in 2020 will occur based on the new territorial structure. Enforcement measures are to be applied to communities refusing voluntary unification.[65]

In May 2018, the amendments to the Law "On Voluntary Unification of Territorial Communities" have entered into force, enabling voluntary amalgamation of village and township communities to territorial communities of cities of oblast significance, and defining the relevant procedure.[66]

Also, the Law "On Introducing Changes to Certain Legislative Acts of Ukraine concerning the Issue of Collective Ownership of Land, Improving Land Use

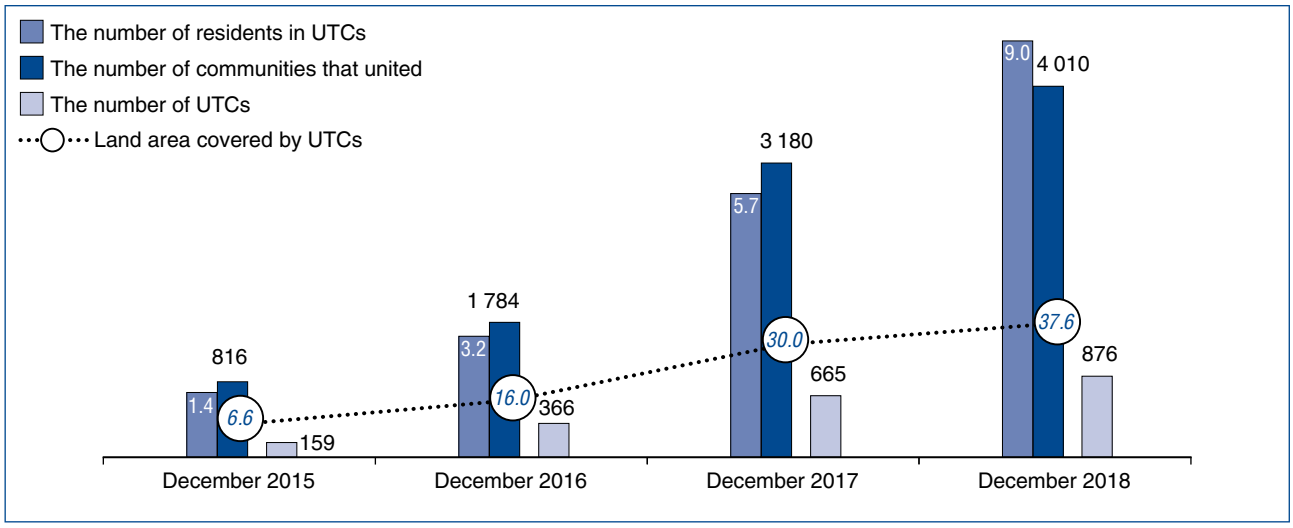
[63] Monitoring of de-centralization and local governance reform. As of 10 January 2019 (for December 2018) – The national project "De-centralisation", *https://storage.decentralization.gov.ua/uploads/library/file/359/10.01.2019.pdf*.

[64] The President: 2020 local elections should take place provided there are UTCs formed throughout Ukraine – The national project "De-centralisation", 5 December 2018, *https://decentralization.gov.ua/news/10249*.

[65] By the end of 2018, no united territorial communities were established in 99 of 476 rayons of Ukraine.

[66] On Amendments to the Law of Ukraine "On Voluntary Unification of Territorial Communities" on voluntary joining of local communities of villages and townships to territorial communities of cities of the republican in the Autonomous Republic of Crimea and oblast significance.

UTC establishment in 2015-2018*



* Excluding temporarily occupied territories.

Rights for Agricultural Land, Preventing Illegal Seizure and Facilitating Irrigation in Ukraine" entered into force on 1 January 2019. Key changes enabling communities to better use their land resources were introduced in the Land Code, the Laws "On Land Management", "On Land Evaluation", "On the State Land Cadastre" and some others.[67]

In addition, in January 2018 the Cabinet of Ministers submitted the draft law "On the Principles of Administrative and Territorial Structure of Ukraine" (Reg. No.8051), which also defines the procedure for formation, liquidation, establishment and change of the boundaries of administrative and territorial units. This bill was included in the agenda of the 9th session of the Parliament.

The content of this document suggests that the government tries to secure a number of provisions of the draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning de-centralisation of power)" in its text. In particular, it introduces the concept of "community" as "an administrative and territorial unit of a basic level, which encompasses one or several settlements" (Part 1, Article 7 of the draft law). At the same time, "community" is interpreted as "territory", which is not consistent with Article 140 of the Constitution.

The bill introduces some administrative and territorial units not specified in the Constitution (e.g. region, subregion, hromada). It also grants the Verkhovna Rada with certain powers in the area of administrative and territorial structure, which is impossible without amending the Constitution. These and other provisions of the draft law, submitted by the Cabinet, may point at possible attempts to create "extra-constitutional" regulatory framework for completing the de-centralisation process.

True functioning of local governments within established UTCs becomes possible only after elections of heads (in village and township UTCs) and deputies of local councils (in city UTCs). The possibility of holding local elections has been blocked for extended period of time due to delays in appointing the new CEC, caused by political struggle in the Parliament.[68] By the end of the year, local self-governments in Ukraine functioned in 805 united territorial communities that already held elections.[69]

At the same time, the Law "On the Service in the Local Government Bodies" that defines legal and organisational principles of this service, as well as the conditions and procedure for exercising this right by the citizens of Ukraine, is still on the table. In April 2018, the Verkhovna Rada failed to overcome the Presidential veto. The subject of controversy is the way of appointing deputy heads (deputy mayors) of villages, townships and cities. Current version of the law, supported by the Parliament, provides for appointment of these officials upon submission of the head with subsequent approval by the relevant local council, while the President insists on the competitive procedure.[70]

The draft law "On the Service in the Local Government Bodies" (Reg. No.8369), developed by the group of MPs, was registered on 17 May 2018 and eventually included in the agenda of the Verkhovna Rada session only in September 2018. Any prospects of its specific consideration are quite vague.

[67] 8 major changes in land legislation – The national project "De-centralisation", *https://decentralization.gov.ua/news/10516*.

[68] For more detail see subsection *Parties in the UTC elections*.

[69] First local elections are being held in 78 UTCs in 13 oblasts – The national project "De-centralisation", *https://decentralization.gov.ua/news/10399*.

[70] Proposals of the President to the Law "On the Service in the Local Government Bodies" – official website of the Verkhovna Rada of Ukraine – *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54569*.

Public Administration Reform

The reform of 10 pilot ministries continued during the year. Directorates for strategic planning and policy directorates were established with the so-called "reform experts" filling vacancies in these units based on special competition procedure. These specialists are expected to become agents of change in ministries, the Secretariat of the Cabinet of Ministers, the National Agency of Ukraine for Civil Service and the State Agency for E-Governance.[71] The reform of eight government ministries (the Ministry of Agrarian Policy and Food, the Ministry of Energy and Coal Industry, the Ministry of Infrastructure, the Ministry of Culture, the Ministry of Education and Science, the Ministry of Health, the Ministry of Regional Development, Building and Housing and Communal Services, and the Ministry of Social Policy) is in its final stage. In October, the government introduced new requirements to the formation of their structure. In the other two ministries, restructuring of the apparatus is underway.[72]

In 2018 the activity planning and performance evaluation of all civil servants in Ukraine was introduced, including the state secretaries of ministries and heads of other central executive bodies (CEBs).[73]

Since the Public Administration Reform strategy covers the period from 2016 through 2020, the year of 2018 was the year of interim results and assessments.

A report[74] developed by the *SIGMA Programme* experts[75] was published in September 2018. It was the first comprehensive assessment of public administration in Ukraine. According to international experts, Ukraine has already made considerable progress in reforming some areas of its public administration (new legislation has been implemented that established a wide scope of the civil service and introduced many solutions that contribute to professionalisation of the civil service). However, there are still serious shortcomings:

- In the area of remuneration of civil servants, the reform has begun, but the situation is still far from being aligned with the Principles of Public Administration. Further steps are needed to improve both the legislative and practice-related aspects of civil servants' recruitment;
- In the service delivery area, many initiatives to modernise public services have been undertaken with considerable donor support, but most of them have not yet produced the desired results (one exception is the establishment of an administrative service centre network). There is still lack of the general Law on Administrative Procedures – to uniformly guarantee citizens' rights in interactions with the public administration;
- In the area of organisation of the public administration, important efforts have been made to restructure selected ministries and transfer some of their functions to other CEBs. *SIGMA* has, however, identified possible risks of this reform process if it is not sufficiently planned and co-ordinated, while overlapping competences of public bodies in co-ordinating policy planning and in monitoring the Government's performance in public service reform are clearly problematic.

A general shortcoming of the reform process, identified by *SIGMA*, is that draft laws, strategies and reform initiatives often lack quality and are generally too ambitious.

In general, the evaluation, presented in the *SIGMA* report, can be described as "ambiguous". Along with recognition of certain progress, Ukraine did not fare well against several important evaluation criteria. At the same time, people in the government noticed appreciation of public administration reform in Ukraine.[76] Key experts of *EU4PAR* project that supports integrated public administration reform in Ukraine also emphasise Ukraine's significant progress in implementing the public administration reform per se and compared with, for example, Western Balkan countries.[77]

The Accounting Chamber's report on the audit of effective use of the budget funds for implementing the comprehensive public administration reform, published in October 2018, repeatedly referred to the *SIGMA* report findings. The auditors of the Accounting Chamber, however, concluded that the public administration reform was ineffective and slow in pace, failing to meet set targets.[78] Among other things, they noted:

[71] S.Soroka: Public administration reform – to pass the point of no return before elections – Reanimation Package of Reforms, *https://rpr.org.ua/news/reforma-derzhavnoho-upravlinnya-projty-tochku-nepovernennya-do-vyboriv-serhij-soroka*.

[72] The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.946 dated 24 October 2018 "On Completing Reformation of the Structure of Apparatus of some Government Ministries".

[73] S.Soroka: Public administration reform – to pass the point of no return before elections – Reanimation Package of Reforms, *https://rpr.org.ua/news/reforma-derzhavnoho-upravlinnya-projty-tochku-nepovernennya-do-vyboriv-serhij-soroka*.

[74] Baseline measurement report: The principles of Public Administration. Ukraine, June 2018. – SIGMA, *http://www.sigmaweb.org/publications/Baseline-Measurement-Report-2018-Ukraine.pdf*.

[75] *Support for Improvement in Governance and Management* is a joint initiative of the OECD and the EU.

[76] SIGMA experts praised the implementation of public administration reform in Ukraine – Government Portal, 3 July 2018, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/specialisti-programi-sigma-visoko-ocinili-proces-reformi-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini*.

[77] Ugis Sics, Gregor Virant, "What does SIGMA Report mean for public administration in Ukraine?" – "Dzerkalo Tyzhnya", 5 October 2018, *https://dt.ua/SOCIUM/scho-oznachaye-zvit-sigma-dlya-derzhavnogo-upravlinnya-v-ukrayini-290268_.html*.

[78] The report on the audit of the effectiveness of use of budget funds for implementing the comprehensive public administration reform – The Accounting Chamber of Ukraine, *http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16758138/Zvit_27-1_2018.pdf?subportal=main*.

- The lack of system in establishing directorates and general directorates within the CEB structure; fragmentation of structural changes immediately in 10 ministries and 2 agencies instead of concentration on fewer CEBs;
- Significant delays in agreeing the order of distribution and use of funds, which has led to their ineffective use (of total funds, earmarked in the State Budget for comprehensive public administration reform (UAH 1,930.70 million), only UAH 674.1 million were distributed (34.9%) during 2017 and seven months of 2018, while CEBs involved in the reform were able to spend only UAH 205.1 million (10.6% of approved mount, or 30.4% of distributed funds));
- Insufficient staffing of newly created structural units (as of 1 August 2018, only 399 persons were employed by newly formed structural units responsible for public policy development – only 18.1% of planned 2,200 specialists);
- The lack of methodology for assessing the reform results.

In turn, the Accounting Chamber's Audit Report was criticized by the Reanimation Package of Reforms (RPR) experts. While sharing the auditors' criticism about the use of funds and financial support for reform, about transformations in the structure of CEBs, reform coordination and monitoring, RPR experts complained about the auditors' failure to notice some positive achievements of the reform and their attempts to evaluate processes that go beyond the Accounting Chamber's competence, such as HR policy.[79]

In December 2018, the Coordination Council on Public Administration Reform has discussed the issues of updating of the Strategy based on the *SIGMA Programme* evaluation with its extension until 2021, as well as taking the Accounting Chamber's recommendations into consideration.[80]

E-Governance

The e-governance processes in 2018 primarily concerned the development of electronic document circulation and scaling up the open data sets.

During 2018 the information system called "Vulyk" (Hive) – the automated software package for administrative service centres (ASC) – has been developed and piloted in Ukraine.[81] Shifting towards e-document circulation and simplifying online access to the government registry data is expected to significantly accelerate the work of ASC administrators.[82] In October they started piloting Vulyk in 10 cities of Ukraine. It is implemented by the e-Governance Academy (Estonia) in collaboration with the State Agency for E-Governance within the support programme *EGOV4UKRAINE*. Software for Vulyk has been developed by the Ukrainian IT company *SoftXpansion*.[83]

On 4 October, the law on optimisation of control procedures for the movement of goods across the customs border of Ukraine and the legislative introduction of the "one-stop shop" mechanisms at customs has entered into force.[84] This legislation simplified customs clearance of goods and obligated the state agencies issuing permits to submit them electronically to the relevant state information system.[85]

In connection with updated provision on open data sets,[86] the State Agency for E-Governance in 2018 worked on expanding the data sets available on the *data.gov.ua* and improving their quality. In particular, information on vehicles and their owners, monitoring data for bodies of water, licenses of carriers became available.

By the end of December 2018, **as many as 336 of 555 (or 60.5%) of data sets were made public. The need to perform clearing of data obtained from various government agencies and institutions, and their formatting for computer analysis significantly decelerates the process.**[87]

[79] RPR experts urge the Government to pass necessary management decisions to implement public administration reform – Reanimation Package of Reforms, 13 December 2018, *https://rpr.org.ua/news/eksperty-rpr-zaklykayut-uryad-pryjnyaty-vidpovidni-upravlinski-rishennya-dlya-vprovadzhennya-reformy-derzhavnoho-upravlinnya*.

[80] The government winds up reforming 8 pilot ministries, says Oleksandr Saienko – The Government Portal, 14 December 2018, *https://www.kmu.gov.ua/en/news/uryad-zavershuye-reformuvannya-vosmi-pilotnih-ministerstv-oleksandr-sayenko*.

[81] E-democracy in Ukraine: from revolution to evolution – "Na chasi", 4 October 2018, *https://nachasi.com/2018/10/04/elektronna-demokratiya-v-ukrayini*.

[82] Piloting of Vulyk software helped to improve understanding of ASC tasks – U-LEAD with Europe, 30 October 2018, *https://tsnap.ulead.org.ua/news/pilotne-vprovadzhennya-programnogo-zabezpechennya-vulyk-dopomoglo-pokrashhyty-rozuminnya-zavdan-tsnap*.

[83] Information system "Vulyk" – why is was developed and how it works. – Softline IT, 2 November 2018 – *https://softline.org.ua/news/informatsiina-systema-vulyk-dlia-choho-stvorena-ta-iak-pratsiuie.html*.

[84] The Law of Ukraine "On Amending the Customs Code of Ukraine and other Laws of Ukraine for Introduction of the "One-Stop-Shop" Mechanism and Optimisation of Control Procedures for the Movement of Goods across the Customs Border of Ukraine".

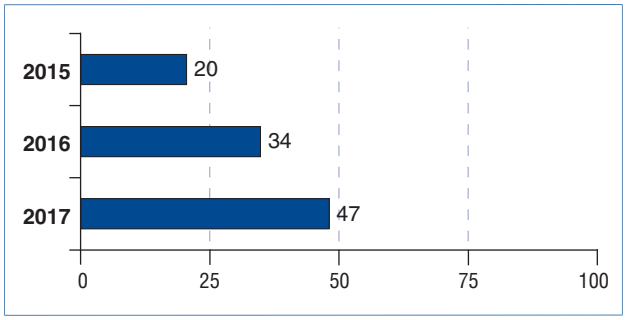
[85] The law on the customs "one-stop-shop" entered into force in Ukraine – UNIAN, 4 October 2018, *https://economics.unian.ua/finance/10285635-v-ukrajini-nabuv-chinnosti-zakon-pro-yedine-vikno-na-mitnici.html*.

[86] The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.1100 dated 20 December 2017 "On Amending the Provision on data sets subject to publication in the open data form".

[87] Results of application of resolution No.835 in 2018 – The State Agency for E-Governance, 28 December 2018, *https://www.e.gov.ua/ua/news/pidsumok-vikonannya-postanovi-835-u-2018-roci*.

World Web Foundation's annual report ***Open Data Barometer*** was published on 20 September, indicating Ukraine's noteworthy progress in data openness (2017 results).

Open Data Barometer: The effectiveness of open data implementation by Ukraine[88]



Election Law Reforms (and CEC renovation)

The new Election Code of Ukraine (Reg. No.3112-1) that passed the first reading more than a year ago, is yet to be adopted given more than 4,000 corrections and modifications, suggested by MPs. This truly unprecedented number of corrections and their lengthy review can be explained by outdated provisions (the document was initially developed back in 2010)[89] and the sabotage of electoral reform by some MPs seeking to preserve the old rules.[90] Despite European partners' recommendations[91] and street protests organized by the coalition of 19 parties and NGOs, the draft Election Code never made it to the second reading in autumn 2018. It should be added that although the relative majority of Ukrainians (35-41% according to various surveys)[92] support the introduction of proportional electoral system with open party lists, the organisers of street events could not attract a substantial number of protesters to support the electoral reform.[93]

By December 2018, the working group on elaborating amendments to the draft Election Code has nearly completed its work.[94] The draft law No.3112-1 then has to be submitted to relevant Parliamentary Committee for consideration, and only after that it can be theoretically approved at the Verkhovna Rada session.[95]

In April 2018, the Cabinet has registered the draft Law implying greater liability for violation of the election law (Reg. No.8270).[96] Specifically, it focuses on questionable funding of parties or campaigning, stuffing the ballot box and bribing of voters. The authors of the bill suggest imprisonment for up to 2 years for unlawful gains in exercising one's voting right. The bill has been included in the agenda of the next, 9th session of the Verkhovna Rada.

The long-running confrontation between the President and the Parliament over the new CEC has ended with a compromise. On 20 September, the Verkhovna Rada approved all 14 nominations by the President after enlarging the CEC composition from 15 to 17 members. The idea of this "judgement of Solomon" belonged to the Speaker Andriy Parubiy; it was supported by MPs from PPB, the People's Front and the Radical Party factions, as well as by parliamentary groups Renaissance and People's Will. This helped to solve the problem of CEC's legitimacy.

In addition to two previously appointed CEC members, PPB formally delegated six members; the People's Front – three; "Batkivshchyna", the Radical Party, "Samopomich", Renaissance and People' Will – one each (the seat for the Opposition Bloc representative still remains vacant). *De facto*, the PPB's quota may be somewhat larger thanks to informal links with some of the CEC members, but the incumbent President did not win a "controlling interest" of loyal CEC members (this possibility frightened other political players).[97] This situation should reduce distrust, at least within the ruling coalition.

During 2018 some important steps have been taken to continue reforms in the domestic policy. We should particularly note de-centralisation and the public administration reform. Despite many challenges, the judicial reform is also moving forward.

At the same time, problems that have been generated by ill-advised or intentional steps in early years, the lack of systemic vision and proficiency of their authors become increasingly more visible. Moreover, the reforms overlapped with political processes inside the country, coupled with the actual start of election campaigns.

88 The Open Data Barometer. – *https://opendatabarometer.org/?_year=2017&indicator=ODB*.

89 Electoral reform in Ukraine: Key issues – "Opora", 11 June 2018, *https://www.oporaua.org/novyny/45379-vyborcha-reforma-v-ukraini-kliuchovi-pytannia*.

90 A meeting favouring the electoral reform was held bear Rada – "Ukrayinska Pravda", 6 September 2018, *https://vybory.pravda.com.ua/news/2018/09/6/7149737*.

91 Mingarelli urged MPs to complete the electoral reform as soon as possible – "Ukrayinska Pravda", 15 January 2018, *https://vybory.pravda.com.ua/news/2018/01/15/7149552*.

92 See Ukraine entering the election year: public demand, positions of political actors, outline of the new government – National Security and Defence, *http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD175-176_2018_ukr.pdf*; see also 6 months before elections: ratings of candidates and parties, motivations of choice, citizen expectations – the Ilko Kucheriv "Democratic Initiatives" Foundation, *https://dif.org.ua/article/za-pivroku-do-viboriv-reytingi-kandidativ-i-partiy-motivatsii-viboru-ochikuvannya-gromadyan*.

93 Political parties botched the electoral reform – "Ukrayinska Pravda", 28 October 2018, *https://vybory.pravda.com.ua/news/2018/10/28/7149772*.

94 The working group has considered 98.8% of corrections to the Election Code – "Opora", 21 December 2018, *https://www.oporaua.org/novyny/45946-robocha-hrupa-rozhlianula-98-8protsent-popravok-do-vyborchoho-kodeksu*.

95 The New Election Code is almost ready: the PPB listed key innovations – "Pryamyi" Channel, 24 December 2018, *https://prm.ua/noviy-viborchiy-kodeks-praktichno-gotoviy-v-bpp-nazvali-osnovni-novovvedennya*.

96 The draft law "On Introducing Changes to Certain Laws of Ukraine for Strengthening Liability for Violation of Election Law".

97 New way of calculating. Who is who in the new CEC? – "Ukrayinska Pravda", 5 October 2018, *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/10/5/7194254*.

ECONOMY

The year of 2018 was supposed to be nearly decisive for Ukraine in terms of implementation of systemic transformations boosting its social, political and economic development. Meanwhile, its outcomes are controversial. Along with gains, it saw mistakes and problems, some of which have not been rectified. In general, the economic dynamics of 2018 gives grounds for cautious optimism.

Economic development. The year of 2018 saw further implementation of the policy of institutional transformations aimed at creation of conditions for economic development. Despite all controversy and ambiguity of the results achieved on this path, a number of potentially important changes should be noted.

Among them, one should in the first place mention ***building of a network of institutions designed to promote innovative development***. The National Council of Ukraine for Science and Technology Development and the Innovation Development Council created for this purpose in 2017 were supplemented with a number of new institutions in charge of the innovative policy – the National Research Fund of Ukraine and the Interagency Council for Coordination of Fundamental and Applied Research in Ukraine,[1] along with the Intellectual Property Council.[2] A positive effect is expected from measures envisaged for promotion of development of some science-intensive sectors of the economy, namely, adoption by the Government of Ukraine of the Strategy of Revival of Domestic Aircraft Construction through 2022[3] and the Concept of Development of Digital Economy and Society in Ukraine for 2018-2020 and a plan of measures at its implementation.[4]

In the context of the policy of promotion of innovation, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (MEDT) and the World Intellectual Property Organization in July 2018 signed a Memorandum of Understanding for creation of Technology and Innovation Support Centres in Ukraine. Another positive development was presented by the signing of a Memorandum of Understanding between MEDT and the Ministry of Strategy and Finance of South Korea concerning the Knowledge Sharing Programme on April 24, 2018. On the 4th of August, 2018, an agreement with the Government of Finland concerning a project of support of reformation of the Ukrainian school signed in March 2018 entered into force. It presumes annual irrevocable funding to the amount of up to €6 million in 2018-2021.

Creation of conditions for acceleration of economic development may be facilitated by a set of ***measures at the infrastructure sector modernisation***. Among positive changes in this domain in 2018, one should first of all mention the emphasis on strategic approaches to the transport sector development with amendment of the Marine Doctrine of Ukraine through 2035,[5] as well as the approval of the State Target Economic Programme of Development of Principal Public Motorways for 2018-2022.[6]

Measures were taken to enhance the potential of utilisation of the Ukrainian transport sector in European and Asian transborder transport networks, thus contributing to the growth of the national transit potential in the east-west direction. In particular, in January, 2018, a decision was taken on Public Joint-Stock Company "Ukrzaliznytsia" participation in the International Association "Trans-Caspian International Transport Route",[7] and in August, the draft law of Ukraine "On Accession to the Agreement on Development of Multimodal Transport TRACECA" was submitted to the Verkhovna Rada (reg. No.0198 dated 5 September 2018).

Use of international investor funds for modernisation of the Ukrainian infrastructure is highly important. In this connection one should in the first place mention ratification on the 3rd of October, 2018, of a Financial Agreement between Ukraine and the European Investment Bank (EIB) concerning the project of modernisation of the Ukrainian Railways (infrastructure of PJSC "Ukrzaliznytsia"), signed as far back as in the end of 2016.[8] On the 19th of August, 2018, the Agreement of funding of the Danube interregional programme *Interreg V-B Danub*[e] was ratified.

Finally, one should mention the key role of approval by the Government of Ukraine in February 2018 of the Strategy of Implementation of Provisions of the EU Directives in the field of postal services and messenger services[10] for infrastructure modernisation.

The tasks of acceleration of economic development require ***substantial changes in the mechanisms of***

[1] Set up by CMU Orders dated 4 July 2018 "Issues of the Interagency Council for Coordination of Fundamental and Applied Research in Ukraine" No.526 and "On the National Research Fund of Ukraine" No.528.

[2] Set up by CMU Order "On Establishment of the Intellectual Property Council" No.90 dated 7 February 2018.

[3] CMU Decree "Some Issues of Domestic Aircraft Construction" No.429 dated 10 May 2018.

[4] CMU Decree "On Approval of the Concept of Development of Digital Economy and Society in Ukraine for 2018-2020 and a Plan of Measures at Its Implementation" No.67 dated 17 January 2018.

[5] CMU Order "On Introduction of Amendments to the Marine Doctrine of Ukraine through 2035" No.1108 dated 18 December 2018.

[6] CMU Order "On Approval of the State Target Economic Programme of Development of Principal Public Motorways for 2018-2022" No.382 dated 21 March 2018.

[7] CMU Decree "On Participation of Public Joint-Stock Company "Ukrzaliznytsia" in the International Association "Trans-Caspian International Transport Route"" No.57 dated 31 January 2018.

[8] Law of Ukraine "On Ratification of the Financial Agreement (Project of Modernisation of the Ukrainian Railways (modernisation of infrastructure of PJSC "Ukrzaliznytsia") between Ukraine and the European Investment Bank".

[9] Law of Ukraine "On Ratification of the Agreement of Funding of the Danube Transnational Programme (Interreg V-B Danube - CCI 2014TC16M6TN001)".

[10] CMU Decree "On Approval of the Strategy of Implementation of Provisions of the EU Decrees in the Field of Postal Services and Messenger Services ("Roadmap")" No.104 dated 14 February 2018.

formulation and implementation of the state economic and financial policy, enabling planning and funding of large-scale projects of ***long-term development***. In this connection, one cannot but mention the importance of transition to mid-term budget planning in line with the Law on Introduction of Amendments to the Budget Code of Ukraine adopted on the 6th of December, 2018. Focus on long-term decisions is promoted by the effectiveness of the Guarantee Agreement between Ukraine and the International Bank for Reconstruction and Development of 26 May 2017, dealing with access to long-term funding.[11] In the same context, one should mention the conclusion of a credit agreement between Ukraine and the EU for provision of microfinancial assistance to Ukraine to the maximum amount of €1 billion in the form of credits with the average loan repayment term of up to 15 years, which makes it possible to draw funds for long-term development projects.[12]

Fulfilment of the tasks of economic development requires resolute measures for ***enhancement of the efficiency of economic regulation.*** On the one hand, this is related with the processes of deregulation and delegation of functions of economic regulation to the level of market self-regulation institutes established by the law. Approval of the Concept of reformation of the institute of self-regulation in Ukraine by the Government[13] was a step in this direction. On the other hand, measures need to be taken for prevention of non-target and inefficient use of public finance, promoted, in particular, by the Concept of implementation of the state policy in the field of reformation of the system of state financial control through 2020 adopted by the Government.[14]

One important priority of the policy of promotion of economic development is presented by creation of proper institutional preconditions in terms of ***regulation of market access***. This is especially true for the relevant trade provisions of the Agreement of Association between Ukraine and the EU. In this respect, one should mention the Decision of the Ukraine-EU Association Council of 2 July 2018 that clarified provisions on reduction of basic rates of import duties applied in the following years for each period of liberalisation of trade relations between Ukraine and the EU (Annex 1-A to Chapter 1, Title IV of the Agreement), as well as updating of the provisions concerning regulation of public procurements (Annex XXI to Chapter 8 "Public Procurement" of Title IV "Trade and Trade-Related Matters" of the Agreement) and production of a positive conclusion on the Strategy of reformation of the system of public procurements in Ukraine (Decision of the Ukraine-EU Association Council Trade Panel of 14 May 2018). Also important is the amendment of the timetable of application of export duties in Ukraine, provided in Annex I-C and Annex I-D to the Agreement of Association, which, in particular, extended the period of complete cancellation of export duties by three years (concerning livestock and raw hydes, as well as some oil plants – till 2026, concerning waste and scrap ferrous metal – till 2024). This creates preconditions for longer protection of the domestic market and Ukrainian domestic manufacturers and naturally facilitates adaptation to competition with European companies.

In the context of creation of preconditions for enhancement of Ukraine's export potential, the conditions of creation of the Export Credit Agency in Ukraine, supposed to provide an important tool of financial support for promotion of Ukrainian of goods and services on foreign markets, are also important.[15]

Meanwhile, it should be noted that ***the overall progress of institutional transformations in Ukraine's economy remains highly questionable***. This state of affairs is caused not only by the retardation of many institutional transformations necessary for the country under the influence of apparent selfish private interests, dominating the activity of the supreme bodies of state governance in Ukraine, and not only by the substantial gap *between the formally declared legal norms and the actual practice of economic relations* (more than once noted by the Razumkov Centre experts in their previous reviews). An increasingly important factor is presented by the *public rejection of a number of current reforms*, which significantly complicates the situation.

In particular, according to the Razumkov Centre public opinion poll in June 2018,[16] most of the Ukrainian citizens see no effect from reforms or report their negative effect on their personal well-being: reforms in the field of state governance – respectively, 74% and 20%; in the field of introduction of new legislative norms of privatisation and management of state-owned enterprises – 76% and 20%, respectively; reforms in the energy sector – 61% and 32%; the tax reform – 69% and 28%; deregulation and development of enterprise – 74% and 21%; the financial sector reform – 76% and 21%; the public unpopularity of the healthcare reform hit 33% and 57%, respectively.

[11] Law of Ukraine "On Ratification of the Guarantee Agreement (project of access to long-term funding) between Ukraine and the International Bank for Reconstruction and Development" (5 April 2018).

[12] Credit Agreement between Ukraine and the European Union made on the 14th of September, 2018, ratified by the Law of Ukraine "On Ratification of the Memorandum of Understanding between Ukraine as the Borrower and the European Union as the Creditor and the Credit Agreement between Ukraine as the Borrower, the National Bank of Ukraine as the Financial Agent of the Borrower, and the European Union as the Creditor (concerning Ukraine obtaining microfinancial assistance from the European Union in the amount of up to EUR 1 billion)" dated 8 November 2018.

[13] CMU Decree "On Approval of the Concept of Reformation of the Institute of Self-Regulation in Ukraine" No.308 dated 10 May 2018.

[14] CMU Decree "On Approval of the Concept of Implementation of the State Policy in the Field of Reformation of the System of State Financial Control through 2020" No.310 dated 10 May 2018.

[15] CMU Order "Issues of Creation of the Export Credit Agency" No.65 dated 7 February 2018.

[16] The survey was conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre on 21-27 Orry 2018 in all regions of Ukraine excluding Crimea and temporally occupied areas of Donetsk and Luhansk oblasts. The sample included 2,021 respondents aged 18+. The sampling error does not exceeded 2.3%.

These figures show that most of institutional transformations, claimed to be introduced for promotion of the country development, are effectively rejected by the citizens. Probably, this is not only the result of poor communication between the Government and citizens but also an evidence of grave mistakes in the very methodology of implementation of reforms, making the reforms uneven – the processes of ruination clearly dominate over those of creation, cuts and limitations – over generation of new opportunities for development.

The dominating idea of "inevitability of unpopular reforms" is really deceiving and socially dangerous: under the disguise of criticism of "populism", it actually justifies the policy of separation of economic transformations from social processes, threatening with a total fiasco of the process of socio-economic changes. This state of affairs should be changed fundamentally, and the mechanisms of reforms should be adjusted accordingly, to win public support for transformations and to create real new opportunities for development for all, not just for the the business groups connected with the government.

Real sector. The real sector indices in 2018 mainly demonstrated positive results, although in autumn, their dynamic somewhat slowed down. In particular, according to the preliminary results of 2018, industry rose by 1.5% (over 11 months – 1.6%), the agricultural sector – by 8% (over 11 months – 8.2%), construction – by 6.5%.[17] According to our assessments, the **real GDP growth in 2018 equalled 2.9-3.0%** (a bit higher than in 2017 – 2.5%), which however remains below the respective figures for the neighbouring countries of Central and Eastern Europe.[18]

The macroeconomic **structure of the GDP** is apparently **consumer**. In the three quarters of 2018, the share of consumer expenses hit 87.4% (in the same period of 2017 – 85.1% of the GDP). By contrast, gross investments (gross accumulation of fixed capital) actually remained at the level of the previous year – below 16%, which is too little to ensure sustainable growth (Table "*Gross domestic product structure*"). Given the strong inertia, it may be assumed that the GDP structure will remain the same in the year end.

Regarding the potential and prospects of specific sectors and branches, it should be said that Ukraine witnesses a **change of the "drivers"**, showily **manifested in the export capabilities**. Just a few years ago, **metallurgy** was the undisputed economic leader and generated the greatest currency revenues. However, in 2018 that branch **deteriorated its indicators** on foreign markets (in part, due to disruptive actions of Russia in the Sea of Azov and complication of delivery of Ukrainian metallurgy products to foreign markets). **The trend to reduction of metallurgical production and exports is likely to persist** in 2019, until Ukraine manages to secure other transport routes for the branch.

Gross domestic product structure,
% of total

	2017	I-III Q. 2018
GDP, trillion UAH	**2.983**	**2.502**
Final consumer expenditures	86.9	87.4
Gross accumulation	20.7	20.8
Gross accumulation of fixed capital	16,0	15.5
Exports of goods and services	47.9	46.6
Imports of goods and services	-55.6	-54.8

Meanwhile, **the agricultural sector** may serve as a model of positive changes. Over the nine months of 2018,[19] Ukraine exported almost $13 billion worth of agricultural and food products (a third of total exports of goods). It may be suggested that in 2019, **the agricultural sector will strengthen its position** both in the GDP structure and in the export structure.

Some national and international experts associate further growth of the agricultural sector with the official sale of farming land. However, this side of agricultural reforms, as was noted in our previous publications,[20] *on the one hand*, meets resistance of the majority of the rural population, *on the other* – cannot be properly regimented due to the absence of the necessary land law, agricultural infrastructure, etc.

Although in May, 2018, the European Court of Human Rights ruled that the "ban on buying and selling of farm land led to rights violations", and the Ukrainian government should cancel the moratorium on land sale,[21] but this did not change the attitude of the Ukrainians to the effective moratorium (on sale of farming land). This situation was further cemented institutionally with the Land Code of Ukraine requirement of 2018, according to which, the moratorium on land sale will be cancelled only after the adoption of the law on land commerce.[22]

[17] Unless specified otherwise, this section builds on statistical data published on official web sites of the State Statistic Committee of Ukraine (*http://ukrstat.gov.ua.)* and the National Bank of Ukraine *(https://www.bank.gov.ua/*).

[18] According to IMF estimates and forecasts, in Poland, real GDP growth in 2018 will make 4.4%, in Hungary and Romania – 4% each. – IMF World Economic Outlook, *https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2018/09/24*.

[19] At the time of preparation of this publication, most statistical indicators of the Ukrainian economy were available for the first three quarters of 2018.

[20] See, e.g.: Ukraine 2017-2018: new realities, old problems (analytical assessments). – Razumkov Centre, 2018, p.28.

[21] EUHR Ruling on farming land sale. The end of moratorium? – Glavkom, 25 May 2018, *https://glavcom.ua/specprojects/press_center/rishennya-jespl-shchodo-prodazhu-silskogospodarskih-zemel-kinec-moratoriyu-500430.html*.

[22] Moratorium on land sale will not be lifted untill the adoption of the law on commerce – Minagro. – Ukrinform, 8 October 2018, *https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2554535-moratorij-na-prodaz-zemli-ne-znimut-do-prijnatta-zakonu-pro-obig-minagro.html*.

So it was not surprising that at the end of December, 2018, the Verkhovna Rada **extended the moratorium on land sale** by yet another year.[23] Given the political specificity of 2019, this moratorium is unlikely to be cancelled before 2020.

The **EBIDTA** of big and medium enterprises by line of economic activity in the first three quarters of 2018 was actually the same as in the previous year. Enterprises that earned profit made 70.8% of total, with the EBIDTA of UAH 378.2 billion (in the same period of 2017 – 70.3% and 368.6 billion, respectively), while 29.2% of them generated losses totalling UAH 170 billion (in 2017 – 29.7% and UAH 130.9 billion, respectively). Therefore, the **surplus** in 2018 was a bit higher than UAH 208 billion (in 2017 – UAH 238 billion).

Lines of economic recovery. Growth of the economic potential of Ukraine requires **greater attention to the development of small and medium business**. On the 10th of May, 2018, the Government **approved the Plan of Measures** at implementation of the Strategy of Development of Small and Medium Enterprise (SME) in Ukraine through 2020 drawn up by the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine (the Strategy was released in 2017.)[24] The plan set a number of objectives, including the pilot project of creation of a **regional network of enterprise support centres**; implementation of programmes of SME development in line with the priorities of other strategic and programme documents; perfection of regulatory procedures of SME operation, etc. **Implementation** of most of these objectives will probably be **postponed until after the elections**.

Another important line of **enhancement of the national productive potential** is presented by modernisation of the **system of management of strategic** (critical) **state-owned enterprises**. This primarily means the establishment of supervisory boards staffed by recognised professional experts and independent from political pressure. In 2018, **supervisory boards** were formed at **three big state-owned enterprises:** "Ukrzaliznytsia", "Ukrenergo", and "Ukrposhta", recruitment began for the Administration of Sea Ports of Ukraine and Boryspil International Airport. These activities will be continued in 2019 – it is planned to staff the boards for another five enterprises, preparatory activities for "Ukrhydroenergo" and "Energoatom" are already underway.

To be sure, modernisation of the system of management of state-owned enterprises may serve as an alternative to the processes of privatisation of big enterprises for some time, since **privatisation plans** have failed in the recent years.[25]

For modernisation of the national economic and managerial environment, the Government at the beginning of 2018 approved the Concept of development of digital economy and society in Ukraine for 2018-2020 and endorsed a plan of measures for their implementation.[26] Since Ukraine has a huge potential in the IT sector, one may expect their relevant positive influence on the economic environment as a whole, under proper state regulation.

Inflation processes. Despite the NBU declarations of the need to achieve a low (one-figure) inflation rate, the consumer price index (CPI) in 2018 saw little change – according to estimates, in 2018 (December to December), CPI rose by 9.8% (average annual change – 10.9%) (in 2016 – 12.4%, 2017 – 13.6%). **The main driver of inflation** was certainly presented by further growth of the **housing and utility rates**, as well as the foreign exchange volatility at the beginning of the year and in August-September that generated negative devaluation and, hence, inflation expectations.

Noteworthy, while in the previous years, the dynamic of inflation was mainly determined by the growth of the value of foodstuffs, starting from 2014, the main destabilising sources of inflation lie in the sector of housing maintenance, housing, utility and transport services. In 2018, the government still managed to find a compromise between raising social standards and housing and utility rates (that require even greater expenditures of households) at the expense of subsidies. However, such equilibrium will be seriously complicated in 2019, given the strong politicisation of economic decisions.

That said, even the accelerated growth of average nominal wages by 22.5% (November 2017 – November 2018) could not significantly influence the overall well-being of the Ukrainians, due to remaining arrears, poor opportunities to take credits, mistrust in the banking system (see Annex "*Index of economic capability of the population in 2018*").

Investments. As we noted, investment figures remain extremely low and give no grounds to speak of a new (investment) model of the Ukrainian economy development or hope for sustainable long-term growth on a solid investment basis so far. For instance, in the 1st-3rd quarters of 2018, enterprises and organisations absorbed UAH 337 billion (in the same period of 2017 – UAH 259.5 billion) worth of capital investments from all sources of funding. Meanwhile, the **structure** of their funding **saw little change**. Specifically, the lion's share of investments came from own sources (73.2% of total, in 2017 – 72.2%), while the state and local budget funds accounted for less than 10%.

[23] Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Section X "Transitional Provisions" of the Land Code of Ukraine concerning extension of the ban on alienation of farming land" (20 December 2018).

[24] Government adopted a plan of measures at implementation of the Strategy of development of small and medium enterprise in Ukraine. – Government portal, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-uhvaliv-plan-zahodiv-shodo-realizaciyi-strategiyi-rozvitku-malogo-i-serednogo-pidpriyemnictva-v-ukrayini*.

[25] The year of 2018 was no exception, although the Verkhovna Rada adopted the new Law "On Privatisation of State and Municipal Property" (effective since 7 March 2018). Proceeds from privatisation of state property totalled only UAH 355 million, or some 2% of the year target set in the state budget. Hence, to fill the gap in state budget deficit funding, the Government increased domestic borrowings by approximately UAH 18.5 billion. It should be mentioned that such increase often presents a driver of inflation.

[26] CMU Decree "On approval of the Concept of Development of Digital Economy and Society in Ukraine for 2018-2020 and Approval of the plan of Measures at Its Implementation" No.67 dated 17 January 2018.

Noteworthy, the consumer model of the Ukrainian economy points to the **low level of savings**, which bars creation of an adequate basis for economic recovery. Meanwhile, it entails **significant social risks**, since the existing low living standards require an increase in state (budget) expenditures on social protection and security. In such case, the government is tempted to increase the tax burden on business. Meanwhile, **withdrawal of production resources erodes the grounds** for recovery and development of business and growth of investment attractiveness (and investments proper) and steps up the drain of capital, which ultimately deepens socio-economic problems. It must be admitted that such risks have not been removed in Ukraine yet.

One positive development of 2018 was greater attention to the transport and logistic infrastructure[27] that can make the basis for further growth of investments. Those sectors generate some 6% of the GDP, and the geographic situation of Ukraine further raises the importance of those sectors, especially on the condition of **adequate private-public partnership**. The same is pursued by the Cabinet of Ministers decision concerning the procedure of financial audit of investment projects by the State Audit Service and its interregional territorial bodies,[28] which will ultimately raise the investment attractiveness of the country.

Deregulation. The authorities keep on stressing the need of furtherance and perfection of deregulation processes, but in 2018, as well as in the previous years, the **deregulation reform did not produce undoubtedly positive results**. Say, yet at the end of 2017, the Government approved the so-called deregulatory package cancelling nearly 300 obsolete governmental acts that exerted unnecessary pressure on business and were called to curb abuses of controlling bodies.[29] Meanwhile, the Prime Minister initiated creation (by the 1st of April, 2018) of a **risk-oriented system of inspections** for all controlling bodies in Ukraine. Such system was intended to enable the state not just to control observance of legislative norms but mainly to prevent possible risks.

Although some elements of that system were formally introduced, regulatory risks did not substantially go down, rationality and clarity of actions of controlling bodies did not go up (plans of inspections are still "adjusted" monthly), **the confidence in state bodies did not improve**.

On the 17th of June, 2018, the new Law of Ukraine "On Limited and Additional Liability Companies" entered into effect.[30] The main novelties of the Law included **introduction of a corporate agreement**, absence of limitation of the number of LLC members, amendment of requirements to constituent documents executed by companies, introduction of clear decision-making mechanisms for company members, and so on. The novelties are expected not only to ensure **flexibility of business activity** but also to **protect business from asset-grabbing**.

Meanwhile, to reduce the risks of "asset-grabbing", the Government in November 2018 approved the so-called "**third anti-asset-grabbing**" bill,[31] mainly intended to remove the numerous "holes" used by grabbers. At the beginning of 2019 that bill is expected to be submitted by the President to the Verkhovna Rada for immediate approval.[32]

The **Code of Bankruptcy Procedures**[33] approved by the Verkhovna Rada on the 18th of October, 2018, may be deemed important, as it will improve the Ukrainian regulatory environment, to make it more clear and attractive for the national and international business. In particular, the Code set the conditions and procedure of restoration of solvency of an indebted legal entity or adjudication of bankruptcy to meet creditor claims, as well as restoration of solvency of an individual, to regiment complex issues of ownership and solvency.

The Code will enter into effects six months aster its publication, that is, its results may be assessed as soon as after the end of 2019. According to government officials, implementation of the Code will **improve Ukraine's standing in the international rating** *Doing Business*.

Public finance. In 2018, the authorities approved and implemented a number of systemic measures aimed at modification and perfection of the system of public finance.

Maybe **the most important strategic step** was presented by the adoption at the end of 2018 of the law introducing so-called **three-year budget planning**.[34] Therefore, Ukraine adopted a "crawling" three-year cycle: instead of annual guidelines of the budget policy, the Budget Declaration will determine the budget

[27] Total investments in implementation of infrastructure projects in 2018 are estimated at UAH 86 billion. Such investments cover repair of some 4,000 km of motorways (funding – UAH 50 billion). See: Vinokurov Ya. This year, UAH 86 billion will be invested in infrastructure projects – Ministry of Infrastructure. – Hromadske.tv, 27 September 2018, *https://hromadske.ua/posts/tsoho-roku-u-infrastrukturni-proekty-vkladut-86-mlrd-hrn-investytsii-mininfrastruktury*.

Achievements in the infrastructure sector included impetuous growth of passenger traffic of Ukrainian airports, significant improvement of performance of "Ukrposhta", substantial changes in the structure of rail and sea carriage and so on. See: Omelian made public main infrastructure achievements of 2018. – Censor.net, 9 January 2019, *https://censor.net.ua/ua/news/3105652/omelyan_opublikuvav_golovni_infrastrukturni_dosyagnennya_2018_roku*.

[28] Cabinet of Ministers Order "On Approval of the procedure of financial audit of investment projects by the State Audit Service and its Interregional Territorial Bodies" dated 12.09.2018.

[29] For more detail see: Ukraine 2017-2018: new realities, old problems (analytical assessments). – Razumkov Centre, 2018, p.1-72.

[30] … that amended obsolete norms of the Law "On Business Companies" of 1991.

[31] Government approved "anti-asset-grabbing" bill. – Ekonomichna Pravda, 21 November 2018, *https://www.epravda.com.ua/news/2018/11/21/642859*.

[32] The third "anti-asset-grabbing bill" will be submitted to Rada in the near future – Iryna Lutsenko. – UNIAN, 19 November 2018, *https://economics.unian.ua/finance/10343349-tretiy-antireyderskiy-zakonoproekt-bude-vneseniy-v-radu-nayblizhchim-chasom-irina-lucenko.html*.

[33] Law of Ukraine "Code of Ukraine of Bankruptcy Procedures".

[34] Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to the Budget Code of Ukraine Introducing Mid-Term Budget Planning" (6 December 2018).

policy for the next three years,[35] while at the local level, budgets will rest on three-year local financial plans. This is expected to add **stability and predictability to the budget process**, to enhance responsibility of spenders of funds, to improve control of implementation, in particular, limiting "politically motivated" reviews of revenues and expenditures of the State budget and local budgets.

Introduction of long-term limits for the key indicators of the state budget is also important. In particular, it provids that:[36]

- the public debt and the debt guaranteed by the state shall not exceed 60% of the GDP, the state budget deficit – 3% of the GDP;
- state guarantees shall not exceed 3% of revenues of the general fund of the state budget;
- the maximum state budget deficit in the law on the state budget shall not exceed the deficit in the budget declaration.

It should be noted however that the gains from their introduction will hardly be manifested in the 2019 budget process, heavily influenced by the election race almost the whole year.

For **regimentation of the relations between the state budget and local budgets**, the Verkhovna Rada also approved amendments to the Budget Code.[37] The relevant Law has regimented a number of issues dealing with the drafting of the consolidated budget of Ukraine for 2019, in particular, crediting of a part of rental payment to local budgets, state guarantees of public medical services, the list of benefits and subsidies for the population. The most important decisions included the right of **regional and city councils to borrow funds from international financial organisations** on the security of municipal property, which carries significant risks (including due to the lack of appropriate practice) but may seriously consolidate local finances.

Meanwhile, the **Government failed to produce its vision of transformation of fiscal bodies** during the year**, which may have rather a strong negative effect** on the results of transformations generally related with public finance. As far back as in the spring of 2018, Ukraine promised to IMF to pass a law on merger of the customs and tax administrations in one legal entity and to create a new civil service – **financial police** under the supervision of the Ministry of Finance, responsible for investigation of financial crimes against the state, instead of the present tax militia. Meanwhile, a number of measures were proposed, aimed at substantial broadening of electronic services, improvement of the electronic office of a taxpayer and expansion of its capabilities. As a result, *on the one hand*, financial police was expected to consolidate all powers of fighting financial crimes against the state in one agency, *on the other*, the fiscal service was supposed to become an efficient service contributing to improvement of the business climate and economic growth in Ukraine.[38]

The main option of reformation was associated with **creation of the National Bureau of Financial Security**, supposed to combine functions of separate units of the Ministry of Internal Affairs, Security Service of Ukraine, State Fiscal Service (SFS) in order to concentrate efforts on economic crimes, to do away with duplication and lack of coordination of separate fiscal and law-enforcement bodies. Meanwhile, the main reservation of the business community concerned **possible creation of a** "mega-law-enforcement" body, controlled by no one.

However, such initiatives were not translated into the legislation. Instead, in mid-December the Government unexpectedly passed an ordinance of **SFS reorganisation, splitting it into the Tax and Customs Services.**[39] However, this decision does not look well prepared and reasoned. Now it is clear that the biggest **difficulties and threats of the split** are associated with the problems of information protection (databases support, data exchange), interaction and coordination of activity, "traditionally" being a bottleneck in the system of state governance in Ukraine.

Meanwhile, this means a **new round of complications for business that**, instead of a stable and transparent environment, will again encounter new "rules of the game", apparently, involving **an increase of administrative costs** and associated growth of corruption.

It is not clear yet, which transformations will dominate, what is evident is that all decisions will be postponed until 2019.[40]

[35] The Budget Declaration is drawn up with account of provisions of state strategic planning documents for five and more years, in particular, branch strategies and strategic plans of activity of the key spenders of budget funds. Strategic plans of the spenders, in their turn, will be adjusted on the basis of the Budget Declaration.

[36] See, e.g.: Rada introduced budget planning. – Ekonomichna Pravda, 6 December 2018, *https://www.epravda.com.ua/news/2018/12/6/643352*.

[37] Draft Law "On Introduction of Amendments to the Budget Code of Ukraine" (reg. No.9084 dated 17 September 2018), the Law was adopted on the 22nd of November, 2018.

[38] Cherkashyn V. Institutional reform of SFS: who will cut the Gordian knot? – Ekonomichna Pravda, 27 June 2018, *https://www.epravda.com.ua/columns/2018/06/27/638153/*.

[39] See: Cabinet of Ministers split State Fiscal Service into two agencies. – Novoye Vremia, 18 December 2018, *https://biz.nv.ua/ukr/economics/kabmin-rozdiliv-hosfiskalnuju-sluzhbu-na-dva-vidomstva-2514003.html*. See also: CMU Order "On Establishment of the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine" No.1200 dated 18 December 2018.

[40] Meanwhile, it has been announced that in the 1st quarter of 2019 SFS will work in a routine mode, while, a specially created team of lawyers will prepare the required split of the service into tax and customs. In addition, creation of the financial investigation body is postponed until the unspecified second stage. See: Second stage of SFS reform presumes creation of a financial investigation body, – Minister of Finance Head Markarova. – Censor.net, 27 December 2018, https://censor.net.ua/ua/news *https://censor.net.ua/ua/news/3104348/drugyyi_etap_reformy_dfs_peredbachaye_ stvorennya_organu_finansovyh_rozsliduvan_glava_minfinu_markarova*.

Implementation of budgets and tax intentions. The budget process may generally be praised. What is important is that State Budget-2019 **was adopted within the set terms**, without signs of tough political confrontation.

In the recent years, implementation of the state budget has been rather firm – the revenues are generally collected, **while the expenditures require stricter control** and responsibility of the main spenders. For instance, over the 11 months of 2018, the total revenues of the state budget equalled UAH 859.3 billion, which was 16.4% higher than in 2017, but made only 98.1% of the planned target. In that, tax bodies gave UAH 479.3 billion (growth by 16.4%, compared to 2017), customs bodies – UAH 309.2 billion (growth by 13%).[41] Apparently, the proportions for the whole year of 2018 will be the same.[42]

Meanwhile, revenues of the single social contribution totalled UAH 204 billion (26.8% up). Of course, such levels of revenues are good, but such **growth of budget revenues is comparable with the growth of average nominal wages** (by 22.5%), meaning the absence of noticeable changes in the structure of revenues.

The State Treasury points to the positive results of the process that was deemed extremely corrupt in the previous years: **VAT refund**, now generally automated and transparent. For instance, over the 11 months of 2018, UAH 121.6 billion of tax payments were refunded to payers, which is 11.9%,[43] or UAH 12.9 billion more than in the same period of 2017.

Concerning local budgets, it may be argued that they will be generally implemented. In particular, over the 11 months of 2018, local budget revenues rose by 16.2%, or UAH 30.9 billion, compared to the same period of 2017, and totalled UAH 221.9 billion, which makes 102.3% of the approved plan the said period of 2018.

On the expenditure side, the Verkhovna Rada made an important step towards regimentation of **defence expenditures** by passing (in the first reading) the bill[44] empowering the Ministry of Defence to obtain **defence products directly**, without mediation of "Ukrobotonprom" special exporter companies.

By and large, tax changes in 2018 **did not look like substantial** or fundamental transformations, the Government sought to boost budget revenues by introducing or raising excise tax rates and raising rental payments (not always reasonably), as well as by introducing an import duty on motor vehicles with foreign registration.

Somewhat unexpectedly, in the new *Doing Business* rating section on tax payment – *Paying Taxes-2018* – Ukraine substantially improved its score, ascending 41 lines up.[45] This improvement however is mainly associated with the significant reduction of the single social contribution, made yet in the previous year, while the degree of tax transformations in 2018 was not accounted in the rating.

An important "tax" event might be presented by the introduction of the so-called **capital transfer tax** instead of the company profit tax, supposed to hinder the drain of capital, raise investments in Ukraine, and provide additional resources for business.[46] However, this tax entails a lot of controversy and complications for the state budget, first of all, due to the **absence of proper compensatory sources** (due to the sharp decline of budget revenues at least in the first 3-5 years).[47]

Therefore, the legislative process related with this transformation was suspended. Apparently, given the controversy of the tax (on capital transfer) proper and political developments in Ukraine, it may be stated that despite the populist political slogans and declarations, the capital transfer tax and **any substantial tax changes are unlikely to be implemented** in 2019.

International stabilisation support. At the end of 2018, Ukraine saw proof of **strong institutional and financial support from the IMF, EU**, the World Bank and other international financial institutions and leading countries. For instance, at the end of December Ukraine obtained $1.4 billion as the first tranche under the new 14-month programme of cooperation of Ukraine with the IMF in the stand-by format (totalling $3.9 billion), as well as the first tranche of microfinancial assistance from the EU (€500 million). Meanwhile, the World Bank Board of Directors passed a decision to extend $750 million worth of financial Policy-Based Guarantees (*PBG*) to Ukraine[48] to promote implementation of reforms in the banking system, fighting corruption, farming land, pensions, subsidies for housing and utility services and healthcare.

Cooperation with the EU in some sectors of the economy and fields of activity is important. During a sitting of the Ukraine-EU Association Council in December, 2018, the parties signed a number of important financial agreements.[49] The documents dealt with the European Commission's financial support for projects

[41] Said growth correlates with the nominal GDP growth, pointing to the stability of macroeconomic relations.

[42] According to the operational data of the Ministry of Finance, in 2018, the state budget did not receive UAH 8.1 billion of tax revenues.

[43] …however, such an increase well fits in the nominal GDP growth and therefore should not be attributed solely to the fiscal service.

[44] Bill "On Introduction of Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Concerning Import Procurements of Defence Products, Works and Services", reg. No.9122 dated 21 September 2018.

[45] Ukraine ascended in "Taxation" rating – PwC. – Ministry of Finance, 21 November 2017, *https://minfin.com.ua/ua/2017/11/21/31070272*.

[46] This was pursued by the presidential bill "On Introduction of Amendments to the Tax Code of Ukraine Concerning Capital Transfer Tax", reg. No.8557 dated 5 July 2018

[47] According to some estimates, in the first year after the capital transfer tax introduction in Ukraine the budget will lose from 40 to 50 billion UAH.

[48] Policy-Based Guarantee (PBG) is a financial instrument of the World Bank that may be used by the country government only for budget support upon the results of implementation of programmes of strategic and institutional reforms. See: World Bank issued to Ukraine financial guarantees worth 750 million dollars. – Ekonomichna Pravda, 18 December 2018, *https://www.epravda.com.ua/news/2018/12/18/643713*.

[49] Ukraine and EU signed 4 financial agreements. – Ekonomichna Pravda, 17 December 2018, *https://www.epravda.com.ua/news/2018/12/17/643652*.

of energy efficiency, professional development of employees of bodies of state power, modernisation of the system of vocational education, encouragement of human contacts between the EU and Ukrainian society, etc.

In particular, the Agreement between the Government of Ukraine and the European Commission on funding the *Energy Efficiency Support Programme for Ukraine – EE4U-II* (the EU contribution under the Agreement is €54 million) aims to employ the European Union assistance for funding of energy conservation measures and efficient use of energy resources in Ukraine, which will contribute to reduction of domestic energy consumption and discharge of greenhouse gases, thus strengthening Ukraine's energy security. The Agreement *EU4Skills: Better skills for modern Ukraine* (budget – €58 million) pursues reformation and modernisation of the system of vocational education in Ukraine for promotion of sustainable and inclusive socio-economic development through better economic management, greater diversification and higher labour productivity.

Although the key results of such international financial support will be seen in 2019,[50] the "immediate" positive effect is also available – thanks to those funds, the reserves at the end of 2018 exceeded $20 billion (the highest figure over the past five years), which, in its turn, **substantially stabilised the macroeconomic situation** in the country.

Financial rulings of international courts. In the context of balancing public finance, in the coming years much attention will be paid to international trials, related (directly or indirectly) with the Russian aggression. In particular, at the end of February, 2018, the Stockholm Arbitration sustained the claims of "Naftogaz of Ukraine" NJSC ("Naftogaz") to reimburse missing transit volumes of gas from "*Gazprom*" JSC and obliged "*Gazprom"* to pay to "Naftogaz*" extra* $4.63 billion. Therefore, following two arbitration disputes between those companied concerning delivery and transit of gas, "*Gazprom"* must pay to "Naftogaz" $2.56 billion. Of course, **one may hardly expect execution of this and similar rulings** in the forthcoming decade, but this is important for long-term forecasting of the state finance.

While the developments with "Naftogaz" were broadly covered in the Ukrainian media (including because of the extremely high bonuses to its management), another important and symbolic event, as we see it, remained neglected (but may be of **exceptional importance for Ukraine**). The things is that the **Arbitration Court in Paris** on the 26th of November 2018 **ruled to sustain the claim for reimbursement of damages inflicted on "Oshchadbank"** by the Russian annexation of the Crimea. The amount of reimbursement makes $1.3 billion plus interests accrued from passage of the judgment till actual reimbursement. "Oshchadbank" **is the first 100% state-owned company and the first banking institution that won a suit against the Russian Federation** for losses sustained following its annexation of the Crimea.

It is a very **important precedent**, thanks to which, one may **hope for other favourable judgments of international courts in favour of Ukraine** following the Russian aggression. Of course, Ukraine will hardly be able to obtain those funds in the forthcoming decade, but the very fact of **international rulings in favour of Ukraine is highly important**.

Monetary policy. The NBU monetary policy in 2018 (as well as in 2017) was **apparently restrictive**, which was reasoned by the need to continue the policy of "inflation targeting". However, in practice, **NBU did not manage to keep the inflation rate** within the target (7%). Meanwhile, growth of the monetary aggregates by 8.4% since the year beginning, of loans issued to residents – by some 9%, and of deposits – by meagre 4%, against the official inflation rate close to 10%, means reduction of real money in the economy and presents a strong impediment for the real sector recovery.

The interest-rate policy remains restrictive.[51] From September 2018, the NBU discount rate (refinancing rate) equals 18% (although, as we mentioned, NBU announced reduction of inflation as part of its policy of "inflation targeted"). In 2018, interbank credit rates and interest rates for new credits in the national currency for residents mainly ranged within 16-18% (for households – 29-31%), for new deposits – within 10-12% (for households – 6.7-7.2%). Clear thing, in such conditions the real sector was effectively left without resources, while bank revenues were largely made up of risk-free high-yielding instruments – NBU deposit certificates and domestic government loan bonds (DGLB).

Although NBU **made efforts** to regiment the banking sector and "free" it from political pressure, it actually left unattended steps that must have been made to promote restoration of confidence of business and the population.

This primarily means **thorough analysis of the situation in the banking sector**, first of all, **unreasonable (politicised) bankruptcies** of some banks and **excessive enrichment of others** (connected with the government) in 2014-2017.[52] However, **nothing has been done** to this end.

[50] Noteworthy, to get further financial support and obtain subsequent tranches, Ukraine must demonstrate convincing results of the reforms. So far, Ukraine has not demonstrated emphatic success in many structural sectors. In particular, establishment of the anticorruption court, privatisation of big enterprises, improvement of state regulation, progress of the land reform in Ukraine are critically important for the IMF. However, one can hardly expect striking results in any of these domains in the year of elections, so, the probability of getting subsequent tranches in 2019 should be considered with caution.

[51] In this connection, the following should be noted. While developed countries use the interest rate policy to regulate the inflation rate and GDP growth, weak developing countries (including Ukraine) use the interest rate policy to contain drain of capital (but instead, attract risk capital, or "hot money"), bind liquidity of commercial banks, boost the "attractiveness" of domestic government loan bonds and deposit accounts with the central bank for separate banks.

[52] At the same time, it should pursue the goal of restoration of the business reputation of owners and managers of the banks unreasonably removed from the banking system.

As early as in February, 2018, the Verkhovna Rada passed the Law on creation and introduction of the **NBU Credit Register**,[53] designed as an efficient tool of banking supervision for reduction of the credit risk, provision of security of banking transactions, protection of interests of depositors and other bank creditors, and therefore – **enhancement of stability of the banking system** as a whole. So far, the planned measures are only in the making.

Among other important positive innovations of the NBU (in the context of transparency and publicity of its activity), one should point out the draft NBU Anticorruption Programme presented for public discussion.[54] The draft envisages a set of measures aimed at prevention, detection and fighting corruption in the NBU, observance of the requirements of the anticorruption legislation. However, the document was not highly praised, since it contains no mechanisms of prevention of corrupt risks, as well as responsibility (for acts of omissions) of officials.

Foreign exchange regulation. On the 21st of June, 2018, the Verkhovna Rada adopted **one of the most important laws** for this country – "On Foreign Currency and Exchange Operations", the main goal of which was to promote a uniform state policy in the field of foreign exchange operations and unimpeded performance of foreign exchange operations on the territory of Ukraine (**effective date –** 7 February 2019).

For strengthening and elaboration of new foreign exchange rules and operations, the NBU in the fall of 2018 released (for public discussion) **several drafts of provisions of the new system** of foreign exchange regulation. Such regulatory drafts are aimed at deregulation of investments abroad, **simplification of transborder foreign exchange operations for individuals**, extension of the list of foreign exchange operations available to bank clients, simplification of the procedure of purchase of foreign currency at the interbank market for bank clients.[55] It may be suggested that finalised resolutions will be approved before February 2019, when the mentioned Law on foreign exchange enters into effect.

The population will see the effect of actual **lifting of restrictions on transfer of foreign currency** from personal card accounts abroad: card transactions (involving rather large amounts) will be unimpeded. Noteworthy, such **liberalisation of card transfers** bears risks, but, in our opinion, **it will have no serious negative effect**, since in Ukraine, the amounts of individual transfers from abroad remain high (much higher than from this country). More than that, this novelty may even enhance the flow of foreign currency to the country, since **security of foreign currency funds of the population will grow,** and in case of a threat, personal funds may be transferred to foreign accounts.

As another important "foreign exchange" development, the NBU and the People's Bank of China extended by three years the **agreement of so-called foreign currency swap** (currency exchange) to the amount of 15 billion yuans (62 billion UAH, or nearly $2.2 billion), which may be seen as a step aimed at **enhancement of financial stability** in Ukraine.[56]

This may be really important for Ukraine, since:

- the funds may be used for settlements in trade operations among partner countries (reducing the risks of exchange rate volatility and costs of currency conversion) (which is important, given the growing volume of exports and imports between China and Ukraine);
- since the Chinese yuan is included in the IMF basket, in case of an urgent need, those funds may be used to replenish the reserves.

Banking and financial systems. For the banking system, the results of 2018 are highly **controversial**. Under the tough NBU policy, commercial banks were reported to have seriously restricted crediting for the real sector of the economy and households.

Meanwhile, the whole year of 2018 **the banking system** demonstrated stable results and **increased net profit**, totalling UAH 14.8 billion over 10 months. Its revenues reached UAH 163.2 billion, largely at the expense of the interest income (69.4% of total), expenditures – UAH 148.4 billion (interest expenditures – 38.1%).

Given the absence of crisis shocks, it may be said that upon the results of the whole year of 2018, the banking system also **obtained net profit**, for the first time in the past five years,[57] and 2018 may be called the **first year of stabilisation** of the banking system.

This gives grounds for **cautious optimism** about some (insignificant though) growth of money supply and reduction of interest rates for the real sector in the following year.

Enhancement of reliability of the banking system and reduction of financial risks (including my means of minimisation or even removal of holes in the legislation)

[53] Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Some Laws of Ukraine Concerning Creation and Keeping of the Credit Rating of the National Bank of Ukraine and Perfection of Processes of Management of Credit Risks of Banks" (dated 6 February 2018).

[54] Anticorruption Programme of the National Bank of Ukraine for 2018-2019 (draft). – NBU web site, *https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=76757936*.

[55] Drafts of provisions of the new foreign exchange regulations were for released public discussion. – NBU web site, *https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=81262307*.

[56] Ukraine and China extended agreement of currency swap for $2.2 billion. – UNIAN, 10 December 2018, *https:// economics.unian.ua/finance/10370520-ukrajina-i-kitay-prodovzhili-ugodu-pro-valyutniy-svop-na-2-2-milyarda.html*.

[57] In 2014-2017, the banking system sustained net losses, largely caused by high allowances for provisions, given the critical state of the banking system. Say, in 2014, net losses totalled UAH 53 billion (allowances for provisions – UAH 103.3 billion), 2015 – losses of 66.6 billion UAH (allowances – 114.5 billion UAH), 2016 – losses of UAH 159.4 billion (allowances – UAH 198.3 billion), 2017 – UAH 26.5 and 49.2 billion, respectively. Although allowances for provisions cannot be categorised as bank losses, those funds limit the banks' abilities to raise money supply.

is associated with the adoption of the Law on **protection of creditor rights**.[58] It may also be expected that with improvement of control of solvency and credit-worthiness, banks will be ready to reduce interest rates for responsible borrowers, which, in turn, will improve funding of the real sector.

Since the biggest **banks are state-owned**, the urgency of introduction of international management principles and standards in their activity is growing. The same is pursued by the Law on Corporate Management in State Banks,[59] in particular, providing for the establishment of **professional supervisory boards** in state-owned banks, which will reduce politicisation and step up control of the banking activity. It should be mentioned that state-owned banks have accumulated substantial amounts of "bad credits", and the state has to extend extra funds for so-called additional capitalisation.

Meanwhile, for **sustainable development of the financial market**, the NBU is implementing the **Comprehensive Programme of the financial sector development** in Ukraine through 2020,[60] which is expected to create an efficient and workable financial market (including liberalisation of the financial market and promotion of competition on it), to harmonise its segments, to build infrastructure, and to do away with the effects of the economic crisis.

The key lines of the Comprehensive Programme include the following objectives:

- purgation of the financial sector of unviable and non-transparent institutions;
- transformation of the financial sector regulators;
- introduction of mechanisms for settlement of distressed debts;
- protection of rights of investors and consumers;
- harmonisation of the system of taxation of the financial sector instruments.

Meanwhile, this does not remove the stated objective of the financial sector management system transformation from the agenda, in particular, the need of **division (split) of supervisory powers** between the National Commission for Securities and Stock Market (NCSSM) and the NBU, which **never took place**, as a result of which, supervision and control of insurance companies, credit unions and other financial mediators remain week, keeping risks for the whole financial sector of the country high.

Foreign trade sector. Foreign trade results for Ukraine also remain **controversial**. *On the one hand*, Ukraine has substantially **changed and expanded the geography of foreign trade**, boosted foreign trade with the EU, Asian countries. *On the other* – its foreign trade structure is dominated by items with low added value, the country is weakly involved in modern value-added chains. The inflow of foreign direct investments (FDI) actually remains purely symbolic.

A noticeably deterioration of foreign trade figures showed up in autumn, the pace of growth of imports far exceeded that of exports. Over the 10 months of 2018 (the latest available data), exports of goods totalled $38.8 billion (10% higher than in the same period of 2017), imports – $46.7 billion (17% higher). Hence, the trade deficit of 10 months reached almost $8 billion.[61]

That said, on the positive side, nominal **exports to the EU countries** increased most of all (by $1.8 billion, or 16.2%), its share rose from 35.2% (over 10 months 2017) to 37.2%. **Asian countries** are another important geographic area (by the growth of trade). In particular, over the 10 months, imports from Asian countries increased the most, in nominal terms – by $2.2 billion (the same as from the EU countries). That said, the pace of growth of imports from Asia equalled 27.5%, from the EU – 14.7%. **The share of Asian countries in total imports increased** from 19.9% to 21.9%.

Probably, we are witnessing **gradual reorientation of Ukrainian imports** from the EU to Asia (first of all, South-East Asia). If this is really the case, one should also expect **growth of investments in Ukraine from Asian countries**. I.e., Ukraine will be actively drawn into the Asian (Chinese, South Korean) orbit, which will probably require elaboration of a new vision of its foreign trade policy.

The Asian vector may get an additional impetus in connection with further foreign economic liberalisation, including **creation of free trade areas** of Ukraine with Israel and Turkey, actively negotiated throughout 2018. Noteworthy, Ukraine's trade with the two mentioned countries is steadily growing, and Ukraine has a surplus with both. Specifically, over 10 months 2018 the surplus in trade in goods with Israel was close to $330 million, with Turkey – $710 million.[62]

The effect of the foreign trade deficit **of current account of the balance of payments** may be seriously **mitigated**.[63] *Firstly*, the dynamic of trade in services remains positive. In the 1st-3rd quarters of 2018, exports of services reached $8.8 billion (+11.6%), imports – $4.1 billion.

What is especially important is that the IT industry takes the lead among branches in exports of services

[58] Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Concerning Resumption of Crediting" (dated 3 July 2018).

[59] Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Concerning Perfection of Functioning of the Financial Sector of Ukraine" (dated 5 July 2018).

[60] Financial sector reform. – NBU web site, *https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=32802654*.

[61] Exports of goods grew (compared to the same period of 2017) mainly at the expense of growth of food products (including grain) – by 15.8%, chemical products – by 22.5%. The main inputs of import growth included energy resources (+ 24.8%) and engineering products (+ 34%). According to our assessments, the deficit of trade in goods in 2018 as a whole will exceed $10 billion.

[62] Ukraine may hope for growth of exports to Turkey, including substitution of Russian deliveries in connection with the Turkish rejection of the Russian aggression and deterioration of the Turkish-Russian relations.

[63] The estimate of the deficit of current account in 2018 is $4.2-4.5 billion. This indicator may improve at the expense of growth of agricultural exports, or deteriorate at the expense of growth of consumer imports (at the year end). Meanwhile, one should not forget about deterioration of indicators of trade in services, in connection with the probable decline in gas transit after the commissioning of "North Stream 2".

from Ukraine in 2018. Exports of IT services from Ukraine in 2018 (according to preliminary estimates) rose by more than 20% and reached $4.5-4.8 billion, and, given the established dynamic and interest of international companies in Ukrainian experts, one may expect **growth of investments and orders**, so that the branch exports will exceed $5.5 billion as soon as in 2019.

Secondly, in the recent years, the amount of **funds (transfers)** to Ukrainian citizens from abroad, first of all, from Ukrainian labour migrants has been growing and far **exceeds the inflow of FDI** ("net" transfers in 2018 are estimated at 6$ billion). This means that **Ukrainian labour migrants working in the European countries are and probably will remain the main foreign investors** in the years to come.

Foreign investments. The **situation with FDI is too bad –** by the FDI inflow, Ukraine now ranks among the poorest in Europe. In January-October, 2018 (preliminary data), the net inflow of FDI is estimated at **$1.7 billion** (25% of that – operations of debt restructuring in the authorised capital), even less than in 2017 ($2.2 billion for the same period). Hence, the annual inflow of FDI will be close to $2 billion, meaning that **investors drop plans of investment in Ukraine**.

The Ukrainian authorities made some steps **for creation of a more favourable investment climate** in the country. Say, in the spring of 2018 the Verkhovna Rada passed a decision concerning investors in securities and portfolio investments.[64] The Law introduced **the institute of the international financial mediator** – nominal holder in Ukraine, which will let foreign investors invest funds in Ukrainian securities[65] with fewer bureaucratic procedures and greater confidence in global keepers, on whose behalf financial mediators act, to bar seizing control of Ukrainian enterprises.

Apparently, the importance of this Law **will grow in case of development of the Ukrainian stock market**.

Some opportunities for FDI are associated with the beginning of active operation of the Innovation Support Fund (with funding in access of UAH 300 million), which may let domestic enterprises show their competitiveness, and therefore, be more attractive for international investors.

Meanwhile, despite declarations of the authorities, the investment attractiveness of Ukraine remains extremely low, and the introduced **institutional changes** concerning foreign investments **may hardly be termed efficient**.

Debt positions. The last year was a "watershed year" in terms of debts. In the previous years, Ukraine accrued debts, first of all – foreign debts, in part – as a forced step, given the crisis situation. Starting from 2018, Ukraine began and tries to consolidate public finance in order to reduce the foreign debt burden for the country.

Internal debt, accrued in the form of **domestic government loan bonds** (DGLB), fluctuated within the narrow range of UAH 730-750 billion throughout 2018.[66]

However, even in this case there arose some confusion. Say, in February-March, **the interest of non-residents in DGLB** skyrocketed – the volume of DGLB in their portfolio increased almost three-fold. However, all the bonds were short, and the "interest" was caused, *on the one hand*, **by the elevated NBU rates** (the weighted average NBU rate rose from 16.62% to 18%) and growth of profitability of NBU securities, *on the other* – by the beginning of (seasonal) **strengthening of hryvnia**. **This gave non-residents an actually riskless opportunity to have foreign exchange earnings on a par with hryvnia**. To be sure, non-residents that received profit were not going to capitalise it, which entailed extra costs for the state, manifested at the beginning of September in devaluation of the hryvnia. Indeed, such instances that **have nothing in common with real funding of the state deficit** should not evolve into usual malpractice.

Foreign debt. Foreign debts demonstrated controversial trends. Although Ukraine's gross debt was gradually decreasing (from its peak of $142 billion in 2013 to estimated $114 billion at the end of 2018), the aggregate public debt (debt of the sector of public administration plus NBU indebtedness to the IMF) sharply increased – to $43 billion (46% of the GDP).

Although this figure does not look overly critical, the **total state debt structure** points to the **high level of risks associated with foreign debts**, since the bulk of payments are to be made exactly in the next three years. In particular, according to expert estimates,[67] in 2019, Ukraine will need $6.5 billion, in 2020 – $6.9 billion.[68]

---

[64] Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine for Encouragement of Foreign Investments" (dated 15 May 2018).

[65] Previously, foreign investors buying Ukrainian securities had to open accounts with local depositories, that is, Ukrainian legal entities, which sometimes led to unexpected losses.

[66] Buyout of significant volumes of DGLB at the year end to "close" budget funding has become a "tradition". It happened again in 2018. For instance, in mid-December the amount of DGLB in circulation was close to UAH 730 billion, but on December 29 – as much as UAH 756 billion (that is, the extra offer was close to UAH 26 billion). Clearly, the obtained funds are used to pay wages, pensions, social allowances at the beginning of the new year of 2019.

[67] How should Ukraine pay off debts and avoid default. – Ministry of Finance, 31 August 2018, *https://minfin.com.ua/ua/2018/08/31/34746639*.

[68] In addition, the final judgment (of the Court of Appeal of England) concerning the "debt of Yanukovych" will probably be announced soon, for which, Ukraine will have to pay to Russia another $3 billion.

Meanwhile, although Ukraine has won the first big international trial, following which, Russia ("Gazprom") is to pay to Ukraine ("Naftogaz") a significant sum in foreign currency, **the probability of actual getting those funds is extremely low**. One should not expect that such funds may be used to cover at least part of repayment of Ukraine's foreign debt in the years to come.

A special mention should also be made of the **so-called compensation stock (derivative securities)** (warrants), generated in the result of restructuring of part of foreign debt in the autumn of 2015, **repayment** of which has no fixed term but **is bound to indicators of economic growth**. One of its features is that there will be no payments in the following year, if the real GDP growth in the current year is below 3%. Since Ukraine's dynamic has been poor in the recent years, **those payments will not cause any significant additional pressure on the debt**.

The arrival of over $2 billion of "long" credit resources at the end of December 2018, described above, from international financial institutions, under a clear and rational policy,[69] largely localises the foreign debt problem for Ukraine in 2019. Unfortunately, the practice of 2018 mainly demonstrates dissipation of funds collected from Eurobonds[70] (which makes **expectations of profitable placement of Eurobonds in 2019 doubtful**).[71]

Noteworthy, for Ukraine, it is important to ***show its ability*** *to cope with difficult problems even in the current unfavourable conditions. Of course, the best scenario of the way out of the foreign debt crisis presumes acceleration of* ***reformation of the structure of economy****, deregulation and improvement of the investment climate, continuation of the dialogue with major international creditors, first of all, the USA and IMF. This would give international investors and all creditors an important signal of rationality and openness of the Ukrainian economy, which might produce additional resources, and with that –* ***give impetus to transformation processes in 2019.***

Reformation of separate sectors

Infrastructure development. In 2018, the national infrastructure sector was actively reformed and integrated in the European infrastructure. The main gains included:

- the State Road Fund became operations, comprised of the Special Fund of the State Budget of Ukraine,[72] the funds of which are used for construction, reconstruction, repair and maintenance of public motorways, as well as for road traffic safety measures;[73]
- road facilities were decentralised. On the 1st of January, 2018, the Law "On Introduction of Amendments to Certain Laws of Ukraine for reformation of the system of management of public motorways" entered into effect, transferring over 120 thousand km of roads to the remit of local state administrations;
- a number of strategic documents were adopted and approved: (*1*) the National Transport Strategy of Ukraine through 2030;[74] (*2*) the State Programme of Enhancement of Safety of Road Traffic in Ukraine through 2020;[75] (*3*) the State Target Economic Programme of Development of Principal Public Motorways for 2018-2022;[76]
- Ukraine joined the creation of the strategic transport corridor Europe – Asia, having acceded to the Trans European Transport Network – *TEN-T* – on the 14th of November.

Achievements in separate branches of the transport sector are evident. In particular, *road transport* in 2018 continued major projects of repair (record 3,800 km of roads were repaired – 4 times more than in 2016) and construction of roads in more than 10 regions of Ukraine. Implementation of the *GO Highway*[77] project went on (a transport corridor connecting the ports of Odesa and Mykolayiv with the Gdansk seaport), intended to establish Ukraine as a powerful transit state.

Positive trends were demonstrated by *air transport.*[78] The arrival of Europe's biggest by passenger traffic low-cost airline *Ryanair* was the greatest achievement of the previous year. The appearance of low-budget airlines in Ukraine is important, since **it creates**

[69] Unfortunately, there are grounds to state that the measures taken in 2018 **sometimes were poorly planned**. For instance, on the 23rd of August, 2018, the Ministry of Finance performed so-called **private placement of short-term bonds** of external governmental borrowings with the repayment term in February 2019 to the amount of $725 million. It was noted that "the bonds were placed among leading international investors that provided financial support to Ukraine in the conditions of instability of the international market of capital for developing countries".

Given that the interest rate in that offer equalled 9.15%, it may be said that **Ukraine borrowed very expensively**, although no reasonable substantiation (except a mention of "leading international investors") of the need of such short money was reported.

Specific of the August offer was that on the domestic market, foreign currency bonds (worth nearly $250 million) bore a much lower yield – 5.95% (that is, much lower than on the foreign market).

[70] In the second half of 2018, the Government managed to obtain $2 billion from the previous offer of Eurobonds. However, as soon as in November, it repaid early short (6 months) bonds worth $725 million, reportedly placed (without a reasonable need) in August of the same year.

[71] In particular, Eurobonds placed in 2018 were too expensive. For instance, 5-year bonds had the yield of 8.99%, 10-year bonds – 9.75%. It was a precedent for the cost of borrowing for Ukraine.

[72] The Fund was established in pursuance of the laws of Ukraine "On Introduction of Amendments to the Budget Code of Ukraine Concerning Perfection of the Mechanism of Financial Support for the Road Sector" and "On Introduction of Amendments to the Law of Ukraine "On Sources of Funding of Road Facilities in Ukraine" dated 17 November 2016.

[73] 60% of the fund is spent on principal roads, 35% – on local roads, 5% – on traffic safety measures. During 11 months of 2018, almost UAH 28 billion were spent on repair of principal and local motorways. Source: Report of use of the State Road Fund. – State Treasury Service of Ukraine, *https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-listopad-2018-roku?page=2*.

[74] CMU Decree "On Approval of the National Transport Strategy of Ukraine through 2030" No.430 dated 30 May 2018. The document sets priorities of implementation of the state policy in the transport sector aimed at integration of the national transport network in the international networks, satisfaction of public demand for transportation services and improvement of the business environment. The goal for the aviation industry is to expand the geography of flights, upgrade 16 airports and raise the number of low cost carriers. In road transport – to build 10 highways, granted in concession. In rail transport – to organise joint production of the rolling stock for "Ukrzaliznytsia" JSC jointly with "Kryukov Railway Car Building Works" PJSC and international companies General Electric, Bombardier, Greenbrier. In sea transport – to introduce "one window" at all Ukrainian seaports.

[75] CMU Order "On Approval of the State Programme of Enhancement of Safety of Road Traffic in Ukraine through 2020" No.435 dated 25 April 2018. Its goal is to decrease the severity of consequences of road accidents for road traffic participants and the mortality rate by 30% by 2020.

[76] CMU Order "On Approval of the State Target Economic Programme of Development of Principal Public Motorways for 2018-2022" No.382 dated 21 March 2018. Its goal lies in construction, reconstruction, repair and support of warranty service life of 11 796 km of motorways, their integration in the European transport system, as well as the increase in operational economy, speed of carriage and traffic safety.

[77] During the year, roads were repaired in Vinnytsia, Cherkasy, Lviv, Ternopil and Khmelnytskyi regions.

[78] Passenger flow in Ukrainian airports exceeded 20 million passengers, which is 25% more than in 2017. Air carriage of cargo and mail reached 100 thousand tons (21% more than in 2017). The share of low cost travel on international routes reached 30%. For more detail see: 2018 in figures. – Ministry of Infrastructure of Ukraine, *https://mtu.gov.ua/news/30587.html*.

transparent conditions for operation on the market of air carriages and steps up competition among carriers, contributes to growth of the passenger traffic and creation of new jobs. Other airlines that came to the Ukrainian market included Belgian *Brussels Airlines* and Georgian *MyWay*.

Rail transport stands out for commissioning of the modernised Beskidy rail tunnel[79] on May 24, 2018, being an element of the 5th Pan-European transport corridor (Italy-Slovenia-Hungary-Slovakia-Ukraine). The geography of rail routes to the EU countries also expanded,[80] and the passenger traffic to Europe for the first time surpassed the passenger traffic in the eastern direction.

In *sea transport*, the electronic management system *E-Port* was developed and introduced in 2018 with the goal of full automation of production processes in ports.[81]

State property management and privatisation. State enterprises are reformed in two ways: reform of corporate management of strategic state-owned enterprises planned to be left in state ownership, and privatisation of all the rest. The reform results in 2018 were highly controversial and saw both gains and lost opportunities.

In 2018, a lot has been done for creation of independent supervisory boards of state-owned enterprises, mentioned above. The objectives for 2019 include further enhancement of transparency in the field of state property management, involving establishment of supervisory boards, in particular, in state-owned banks – "Oshchadbank**" and** UkrExImBank.

By the obtained profit, the activity of state companies in the first half of 2018 may hardly be termed efficient. In particular, the profit of the top-100 state-owned companies was 42% lower than in the same period of 2017.[82] Meanwhile, by payment of taxes to the consolidated budget, state-owned enterprises rank high: their share in the top-100 of big taxpayers over the nine months of 2018 made 26%.[83]

For years, there has been much tension around the issue of privatisation, in order not just to obtain funds but to do it in a transparent and competitive manner. However, the results of the past year, as well as the of previous ones, did not come as a surprise: according to the State Treasury Service, over the 11 months, the state budget received only UAH 175 million from privatisation of state property, or less than 1% of the initial target of UAH 21.3 billion. Due to the extremely low privatisation proceeds, in December (as well as in 2017) the Government decided to replace them with additional domestic borrowings.[84]

Noteworthy, on the 7th of March, 2018, the Law of Ukraine "On Privatisation of State and Municipal Property" entered into effect. It allowed employment of professional investment advisors to prepare facilities for sale. Internationally recognised advisors were appointed for 10 out of the 23 assets subject to large-scale privatisation approved by the Government: *White&Case*, *Baker McKenzie*, *E&Y*, *KPMG*, *BDO*. However, due to disagreement with the results of their selection, advisors began to sue each other, and privatisation of a number of facilities was suspended,[85] which became the main reason for the low privatisation proceeds.

Concerning "small-scale" privatisation commenced at the end of July, 2018, thanks to the new law managed to sell hundreds of small-scale assets via the electronic system *ProZorro.prodazhi*. In line with the procedure of electronic auctions approved by the CMU,[86] state property is now sold easily and under a uniform procedure. The number of facilities sold via the electronic platform totalled 482 out of the 660, approved by the SPFU for 2018.[87]

As well as in the previous year, significant proceeds of the state budget – almost 1.5 billion UAH – came from the lease of state property.

Reform of the agricultural sector. The agricultural sector retains an important place in the GDP structure (10% in 2017) and has good prospects for

[79] The new two-way tunnel can handle up to 100 pairs of trains daily (against 47 previously), which will make it possible to intensify freight and passenger traffic. The infrastructure project was implemented with support from international partners – EBRD and EIB.

[80] On September 28, 2018, the train of "for capitals" for the first time left Kyiv for Riga via Minsk and Vilnius.

[81] Port "Olvia" was selected as the system test site: according to the first results, cargo clearance sped up by 34.4%.

[82] The main reason lies in the reduction of profit of "Naftogaz of Ukraine" NJSC in connection with the increase of "Ukrtransgas" PJSC losses to more than UAH 18 billion, due to the reduction of the remaining service life of assets employed for natural gas traffic. For more detail see: Top-100 state companies in the first half of 2018 obtained UAH 21.5 billion of profit – Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, *http://www.me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=7e022dfb-0b4f-4e61-a7f7-ab4990c10bc6&title=Top100-DerzhkompaniiUPershomuPivrichchi2018-RokuOtrimaliPributokV21-5-MlrdGrn*.

[83] Source: It depends – full or empty? – Rating. Business in official figures, *https://rating.zone/iak-dyvytysia-povnyj-chy-porozhnij*.

[84] On the 6th of December, the Verkhovna Rada amended the 2018 budget, having adopted the Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to the Law of Ukraine "On State Budget of Ukraine for 2018", that reduced the privatisation target to UAH 18.8 billion. Meanwhile, by the CMU Order "On the Increase in 2018 of the Volume of State Budget Funding in Connection with Its Decrease from Other Sources of Funding" No.1006 dated 18 December, the Government changed the sources of funding of the general fund of the state budget, and instead of UAH 18.8 billion, it planned to obtain from privatisation UAH 355 million, covering the difference with proceeds from sale of governmental bonds. The targets of governmental borrowings in the general fund of the budget were raised to UAH 289 billion, the actual governmental borrowings totalled UAH 277 billion. For more detail see: Comment on the occasion of closure of the 2018 budget. – Ministry of Finance of Ukraine, *https://www.minfin.gov.ua/news/view/ komentar-do-zakryttia--biudzhetnoho-roku-?category=novini-ta-media&subcategory=vsi-novini*.

[85] In particular, Kyiv District Administrative Court by its ruling suspended privatisation of PJSC "Odesa Port Plant", PJSC "Indar", PJSC "United Mining and Chemical Company", State Enterprise "Plant Electrotyazhmash", State Enterprise ""Krasnolymanska" Coal Company".

[86] CMU Order "On Approval of the Procedure of Conduct of Electronic Auctions for Sale of Small Privatisation Assets and Determination of Additional Conditions of Sale" No.432 dated 10 May 2018.

[87] For more detail see: "PROZORRO.PRODAZHI" State Enterprise summed up the results of 2018. – Government portal, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/dp-prozorroprodazhi-pidbilo-pidsumki-za-2018-rik*.

expanding its presence on the international markets. Ukraine has established itself as a reliable partner, as witnessed by the regional structure of agricultural exports: over the 11 months of 2018, export of produce totalled: to Asian countries – $7.3 billion, to the EU countries – $5.6 billion, to African countries – $2.2 billion, while the foreign trade in agricultural produce in that period reached $21.9 billion (23.1% of the national foreign trade).[88]

In 2018, Ukraine continued to boost its agricultural exports to the EU countries within the DCFTA. This is witnessed by the complete use of tariff quotas for import of a number of domestic agricultural products, administered in accordance with the principle "first come – first get" and a system of import licences.[89] At the same time, Ukrainian companies continued deliveries in excess of the tariff quotas, in particular, actual exports of honey, groats and flour, processed tomatoes to the EU exceeded customs-free tariff quotas several-fold. However, due to standards and requirements to the production process, some tariff quotas remain not fully used, e.g., for mutton or beef.

In 2018, the agricultural sector saw the following key developments:

- beginning of the process of land decentralisation. In particular, from the 1st of February, 2018, in pursuance of the CMU Directive "Issues of Transfer of State-Owned Farming Land Plots in Municipal Ownership of Amalgamated Territorial Communities" (No.60 dated 31 January 2018), StateGeoCadastre began transfer of state-owned farming land plots in municipal ownership of amalgamated territorial communities (ATCs).[90] By and large, over 1.5 million hectares of farming land were transferred into ATC ownership in 2018;
- conduct, for the first time since 1995, of national appraisal of farming land (except land within settlements) with the area exceeding 35 million hectares;[91]
- adoption of a number of laws[92] aetting requirements to organic production[93], performance of phyto-sanitary procedures and **providing support for operation of small farmsteads**;
- beginning of lease of state-owned farming land plots via the electronic system *ProZorro.prodazhi*.[94]

Meanwhile, the current model of the agricultural sector functioning remains inefficient due to the continued moratorium on marketing of farming land and inefficiency of state support to farmers. Accomplishment of the land reform in Ukraine, namely, cancellation of the moratorium on land sale (introduced in 2001), requires adoption of a law on trade in farming land, as well as formation of the relevant legislative framework.

In 2018, no progress has been achieved in this respect,[95] on the contrary, its implementation is post-poned by at least one year. On the 20th of December, 2018, the Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Section X "Transitional Provisions" of the Land Code of Ukraine Concerning Extension of the Ban on Alienation of Farming Land" was adopted, which continued the moratorium till 2020. At the same time the Law instructed the CMU to draw up and submit to Parliament a bill on trade in farming land before the 1st of March, 2019. This step would be an important driver of accomplishment of the land reform, which will contribute to subsequent employment of the national agricultural potential.

Concerning state support to farmers in 2018, employment of a new mechanism of subsidies for agricultural manufacturers that replaced the special VAT regime resulted in medium and small manufacturers getting a small portion of budget subsidies. Just two enterprises of the agricultural concern PJSC "Mironivsky Hliboproduct" – "Vinnytsia Poultry Farm" LLC and "Zernoproduct MHP" PrJSC – got almost UAH 1 billion, or 16% of the financial support provided by the state budget in 2018.[96] State support should be accessible and cover all agricultural manufacturers, with special emphasis on the development of small businesses, making significant contribution to gross agricultural production.

[88] Over 11 months of 2018, Ukrainian agricultural exports exceeded $17 billion – Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, *http://minagro.gov.ua/node/26716.*

[89] As of the 4th of December, 2018, quotas were fully used for Ukrainian honey, malt and wheat gluten, starch, processed tomatoes, grape and apple juice, wheat, maize, barley and flour, butter and pasta, as well as poultry, wheat, corn and dairy products. In addition, quotas for Ukrainian garlic were used by 97.7%, quotas for malt and starch processing products – by 99.4%. For more detail see: Ukraine fully used EU tariff quotas for honey and processed tomatoes. – Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine, http://minagro.gov.ua/uk/node/26620.

[90] Transfer of farming land into municipal ownership of ATCs planned for 2018 was completed on the 22nd of December. In 2019, the process of land decentralisation will be continued for ATCs amalgamated after the 1st of February, 2018.

[91] CMU Order "On Conduct of National (all-Ukrainian) Standard Monetary Evaluation of Farming Land and Introduction of Amendments to Some Orders of the Cabinet of Ministers of Ukraine" No.105 dated 7 February 2018.

[92] Laws of Ukraine "On Basic Principles and Requirements to Organic Production, Circulation and Marking of Organic Products", "On Introduction of Amendments to the Tax Code of Ukraine and Some Legislative Acts of Ukraine Concerning Promotion of Creation and Operation of Family Farmsteads", "On Introduction of Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Concerning Regimentation of Conduct of Some Phytosanitary Procedures".

[93] On the 19th of December, 2018, registration of the first product with protected designation of origin "Hutsul sheep bryndza" was started.

[94] CMU Order "On Introduction of Amendments to the Cabinet of Ministers of Ukraine Order dated 21 June 2017 No.688" No.492 dated 20 June 2018.

[95] Noteworthy, the reform met opposition of the population, due to fears that after the beginning of unimpeded sale of land, it may appear in the hands of richer farmers, threatening with miss-out of small and medium businesses. According to the results of a public opinion poll conducted by the KIIS, Razumkov Centre and "Rating" Sociological Group on October 19 - November 2, 2018, the majority (72%) of Ukrainian citizens stands against sale of farming land, and only 13% supports liberalisation of the land market.

[96] Source: E-data – the single web portal of use of public finance, *https://spending.gov.ua/spa/transactions/search*.

Compared to 2018, in 2019, the state budget allocates a smaller amount to support agricultural manufacturers – UAH 5.9 billion, while introducing a number of novelties[97] that can give a new impetus to the branch development.

Environmental protection and sustainable development

In 2018, Ukraine made some important steps towards transition to the model of sustainable economic development. In particular, it was facilitated by:

- adoption on the 20th of March, 2018, of the Law "*On Strategic Environmental Assessment*" (effective since October 2018), and on the 10th of July, 2018 – of the Law "*On Basic Principles and Requirements to Organic Production, Circulation and Marking of Organic Products*" (to be effective since August 2019);
- establishment by the Government of the *Council for Trade and Sustainable Development*[98] and the *Coordination Council for Implementation of the National Strategy of Waste Management in Ukraine through 2030*;[99]
- approval by the Government of the *Concept of Reformation of the System of State Supervision (Control) in the Field of Protection of the Natural Environment*,[100] as well as the *Concept of Creation of a State-Wide Automated System "Open Environment"*;[101]
- approval by the Government of the *National Plan of Action Concerning Non-Infectious Diseases for Achievement of the Global Goals of Sustainable Development.*[102]

Meanwhile, one cannot but regret the failure of the Bill on Introduction of Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine Concerning Implementation of Provisions of Some International Agreements and EU Directives in the Field of Protection of the Animal and Vegetal Life in the Verkhovna Rada on the 20th of November, 2018. Such attitude of the Ukrainian MPs to this important issue cannot be deemed acceptable in the context of the claimed goals of Ukraine's integration in the EU, and therefore, to the European Union policy of sustainable development.

Transition to the model of sustainable development depends on search of the required sources of funds. In this connection one should note, in particular, the ratification by the Verkhovna Rada in June 2018 of the Financial Agreement between Ukraine and the *Nordic Environmental Financial Corporation* of 19.12.2017 within the framework of the project "Higher Education in Ukraine", paving the way for substantial improvement of the energy efficiency of structures in the higher education system.

By and large, one may note some, not very evident though, progress of Ukraine towards implementation of the goals Paris Agreement on Climate Change. In particular, this is witnessed by the data of the most recent rating of the countries in the Climate Change Performance Index 2019, released during the UN Climate Change Conference (*COP24*) in Katowice, Poland, in December 2018. According to that index drawn up by reputable German organisations *Germanwatch, New Climate Institute* and *Climate Action Network International*, Ukraine improved its standing and took the 18th place among the 57 countries covered by the Index, and was the highest in the group of countries with the *medium* efficiency of the climate policy.

Meanwhile, it should be noted that as before, Ukraine's reduction of carbon emission, detrimental for the climate, results from the large-scale process of deindustrialisation and long-term crisis processes in the economy, rather than real progress in implementation of advanced technologies of "green" power engineering, measured by such indicators as the share of renewable sources of energy in its consumption. Meanwhile, the results of the policy of climate change countering, as before, are assessed by experts as low (40th place among 57 countries), first of all, in terms of the domestic climate policy (the index is "very low"). By and large, international experts note the *lack of ambition in Ukraine's national climate policy*. Its *contribution to the attainment of the set global goals in this field is very limited*.

Therefore, in the field of sustainable development policy, too, the process of ruination so far prevail over the processes of creation. This bars terming the actually achieved results as generally positive. As before, *transition to the sustainable development model is at the initial stage – with uncertain prospects of achievement of a real breakthrough in this domain.* This stems not only from the lack of funds and low investments in advanced technologies but, first of all, from the conservation of domination of the archaic political and business culture, under which, the relevant priorities of development appear not as imperatives of long-term development embedded in the national culture, but rather as certain imposed duties that need to be fulfilled in order not to lose support, including financial support, from the leading countries and international organisations – donors of the Ukrainian economy.

[97] Cancellation of the norm that prescribed spending 20% of state support for the agricultural sector on reimbursement of the cost of procurement of agricultural equipment and machinery from domestic manufacturers, greater focus on aquaculture in animal breeding, support for forestry development, namely, protection and restoration of forests, etc.

[98] CMU Order "On Establishment of the Council for Trade and Sustainable Development" No.478 dated 13 June 2018.

[99] CMU Order "On Establishment of the Coordination Council for Implementation of the National Strategy of Waste Management in Ukraine through 2030" No.313 dated 25 April 2018.

[100] CMU Order "Issues of Implementation of the Concept of Reformation of the System of State Supervision (Control) in the Field of Protection of the Natural Environment" No.102 dated 21 February 2018.

[101] CMU Decree "On Approval of the Concept of Creation of a State-Wide Automated System "Open Environment"" No.825 dated 7 November 2018.

[102] CMU Decree "On Approval of the National Plan of Action Concerning Non-Infectious Diseases for Achievement of the Global Goals of Sustainable Development" No.530 dated 26 July 2018.

APPENDIX: INDEX OF ECONOMIC CAPACITY OF POPULATION IN 2018

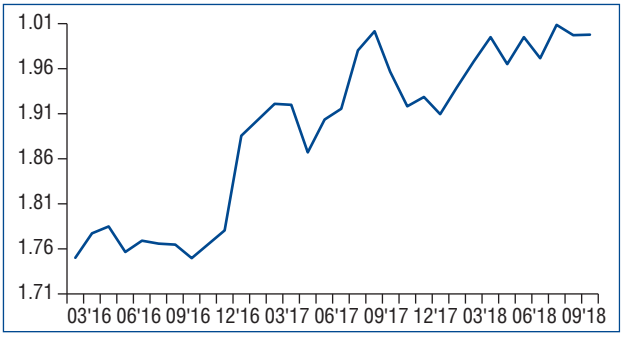
The Current Economic Capacity Index ***(Index)*** for Ukraine, proposed by the Razumkov Centre, covers not only the traditionally analysed purchasing power of the population, but also economic stability – the ability of an "average" household (the aggregate of most households or society as a whole) to survive in the case when current income sources are lost for a certain period of time.

The Index integrates various aspects of the current purchasing power, access to finance, as well as the financial stability of citizens (i.e. of their savings), and can provide an overall assessment of Ukraine's socio-economic environment. It is the economic stability that is one of the most important conditions to have a sense of security in life and confidence in future – hence, the ability to build long-term life strategies, including strategies for economic behaviour, and a general condition for positive social (and psychological) well-being.

The economic capacity is affected by: average nominal wage (also minimal wage, poverty threshold, wage arrears); consumer prices (consumer price index, real wages); housing and utility tariffs (level of payments, subsidies); presence/absence of government control over prices for socially significant goods (foremost, food). **The economic stability is affected by**: interest rates of commercial banks (affecting how banks set their interest rates on deposits and loans); national currency exchange rate (devaluation/revaluation); volume of consumer loans; volume of consumer deposits in bank accounts; level of employment/unemployment; size of general population.

Late 2013 was set as the baseline for analysis. According to our observations, socio-economic indicators at that time had been rather stable for a while and were not affected by major external influences.

Summary Index of Economic Capacity of Population



The socio-economic situation in Ukraine as shown by **the Index** values for 2016-2018, has the following dynamics.

The Diagram **confirms that the socio-economic situation has been gradually improving over the past** three years (from autumn 2016 to late 2018). **The Index grew considerably in 2017** and somewhat stabilised at the baseline period level in 2018. This improvement (according to analysis of auxiliary indices) was due to the following factors:

- strengthening of macroeconomic stabilisation processes, including avoiding a significant devaluation of the hryvnia, as well as curbing inflation shocks. A noticeable result was an increase in the average nominal and real wages;
- aising the average wages also helped improve the situation with wage arrears, as well as housing and utility payments (including through subsidy system);
- easing and even reducing regional and sectoral imbalances (the rate of wages growth in relatively "poor" oblasts exceeded these rates in the "rich" ones; higher wages increase in humanitarian sectors as compared to production);
- mproved situation in the employment sector (growing supply and reduced demand for vacant positions).

Along with this, indicators related to people's savings and consumer loans **remain unsatisfactory** (lower volume of loans with the same high interest rates); indicators in housing and utility payments have noticeably deteriorated (due to a several-fold increase of housing and utility tariffs with weak compensatory measures for consumers). Especially disturbing is the continuing decline of Ukrainian population and deterioration of its structure.

In 2019, **Index** dynamics is expected to be under the influence of a number of conflicting factors. *On the one hand*, wages will grow at a fast pace (which, however, will not accelerate the inflation), the volume of private money transfers from abroad will increase, inflation and devaluation expectations will not cause shocks. *On the other* – the level of debt and payments to the housing and utilities sector will remain high; as in previous years, access to loans for households will remain low. In general, in 2019, **the Index** will fluctuate with a slight upward trend, i.e. the economic capacity of the population will improve, and specific **Index** value will greatly depend on the new President's ability to propose and launch positive structural changes.

ENERGY SECTOR

For Ukrainian energy sector, 2018 was the year of qualitative transformations and preparation for a massive breakthrough in the context of European integration.

First of all, the new composition of the national regulator for energy markets and public utilities (NERC), selected in a competition-based procedure for the first time, started its work. Among its tasks is the completion of subsidiary legislation for the introduction of full electricity market starting from 1 July 2019.

The Parliament has adopted a number of important laws aimed at increasing the volume of national gas extraction.[1] In order to create favourable conditions for investors, the permit procedure was simplified and a stimulating tax system was introduced, as well as electronic auctions for oil and gas license sales.

Ukraine, represented by state enterprise Naftogaz of Ukraine received a positive result at the Stockholm Arbitration Court in the "take-or-pay" rule case – the rule was deemed unfair in the form demanded by *Gazprom*. The overall financial result of this case was $2.1 billion in favour of Ukraine.

An important transformation was the improvement of national strategic enterprise management system through creating independent supervisory councils NEC Ukrenergo, PJSC Main Gas Pipelines of Ukraine, as well as qualitative transformation of the corresponding body at NJSC Naftogaz of Ukraine.

An overall review of FEC operation in 2018 allows to state that despite difficulties in ensuring thermal generation with the use of coal due to a temporary loss of state control over a part of Ukrainian Donbas, the non-payment crisis and obsolete infrastructure, Ukrainian energy sector as a whole has fulfilled its main task – a steady provision of Ukrainian economy with required energy resources.

Main Achievements and Challenges

In 2018, nuclear energy sector remained the main electricity producer in Ukraine. From the start of Russia's military aggression in Donbas and after losing a portion of coal mines and TPPs, the share of nuclear generation in the national energy balance reached 59%. We continued to diversify our nuclear fuel supply and switched our power plants from the use of Russian fuel (TVEL) to *Westinghouse* fuel.

Yet in the situation of high generation demand, transition to alternative (from Russia) sources of fuel, the need for investment to extend the lifetime of nuclear units and in safety programmes, NNEGC Energoatom suffers from the lack of funds due to low electricity tariffs established by NERC. This is one of the biggest challenges for Ukraine's energy safety in 2019.

In 2018, Ukraine continued implementing the required measures to integrate the unified energy system into the European network, in particular, we signed operation agreement on creating a regulatory block within the Ukrainian and Moldovan energy systems. This document *regulates and ensures parallel work of Ukraine's and Moldova's energy systems, which will facilitate coordinated work with continental European energy system ENTSO-E in the future. The Agreement determines all necessary technological conditions to regulate frequency and power capacity within the power grids of Ukraine and Moldova, in line with European rules and standards.*

Increasing infrastructure flexibility is the main precondition for creating effective markets. Ukrenergo's test transactions on the sale and purchase of electricity on the balancing market and the ancillary services market also signalled Ukraine's readiness for the introduction of electricity market.

In 2018, national gas market did not undergo many necessary changes. The issues of creating an independent gas transmission system operator, introduction of daily balancing and real monetisation of subsidies remain unresolved. All of this threatens to jeopardise the advantageous terms for Ukraine's transit agreement after 2019. This challenge became quite apparent, as we noted a drop in the volume of natural gas transmission through Ukraine's territory for European consumers – from 93.5 bcm in 2017 to 86.5 bcm in 2018 (7.5% drop).

Ukrainian consumers of all categories received 28.5 bcm of gas through main gas pipelines, which is only 0.4% more, than in 2017. This indicator does not include gas supplied for production and technological use at oblgas facilities, production enterprises and gas transmission system operator.

In 2018, the country's largest national gas production company *Ukrgazvydobuvannya*, which is a part of Naftogaz of Ukraine corporate structure, reached its largest volume of natural gas production in 25 years – 15.5 bcm, which is 2% more, than the year before. Yet the company is still 0.7 bcm behind its planned

[1] The Law "On Amending Certain Legal Acts of Ukraine on Simplification of Certain Aspects in the Oil and Gas Sector". The Law aims to simplify bureaucratic procedures necessary to get the right to use land for oil and gas enterprises, as well as to eliminate negative economic consequences caused by the imperfect order of land allocation for construction of pipeline transport facilities, oil and gas wells.

indicators, which poses a risk for the timely execution of government plan for *Ukrgazvydobuvannya* to increase gas production to 20 bcm by 2020.

Ukraine finished 2018 with 14 bcm of gas in underground storage facilities, which is 5% below the previous year's level. This volume is enough to ensure uninterrupted transit, but poses a threat to successfully finishing the heating season. This situation was caused by the extremely low level of natural gas import from Europe, which, as of late 2018, reduced three-fold compared to the previous year – down to 6 million cubic meters per day.

In 2018, Ukraine prepared necessary legislation for a full-scale launch of electricity market, namely, we adopted Transmission System Code and Distribution System Code.[2] Ukraine also introduced tariff setting methodology for connecting to Transmission and Distribution System Operators;[3] methodology for calculating government-regulated electricity price for TPP producers of heat and electricity;[4] tariff calculation methodology for services of guarantee (last hope) supplier, universal services supplier, transmission and distribution system operators and dispatcher control services.[5] Separately, the country approved the following documents: a standard agreement for provision of increasing TPP efficiency services;[6] order of creating and submitting development plans for transmission and distribution system operators; order of direct line approval and construction; order of refunding connection line construction fees. Ukraine also expanded the scope of supervision of electricity supply quality – NERC adopted a number of decrees[7] that introduce incentives for improving the quality of services for households and small non-household consumers: minimal call centre quality requirements for services provided to electricity consumers; monitoring of electricity quality indicators; accountability of transmission system operator, as well as distribution and supply companies regarding electricity quality. NERC also approved[8] 2019 rates for standard connection, 2019 rates for non-standard connection with increased capacity and rates for connecting line construction, which will ensure equal access to electricity networks and will strengthen Ukraine's position in World Bank *Doing Business* index.

As regards renewable energy, in general, 2018 was the year of qualitative changes, as the capacity of installed renewable energy facilities in Ukraine was increased to 2200 MW, which is 1.5 times more than in 2017. Overall, it took €730 million to install new RES facilities with total capacity for generating 813 MW of electricity. At the same time, the Verkhovna Rada started intensive work on the introduction of new model for renewable energy support – the bill that aims to introduce a competitive system for greed energy support was approved in the first reading.[9]

An important achievement in 2018 was the consistent implementation of the Energy Strategy of Ukraine Until 2035 (ESU-2035), in particular, this includes Government's approval of the "Work Plan (Roadmap) for Implementation of Stage 1 of ESU-2035" with a list of regulatory acts and an exact timeline for their development and approval.[10] An example of strategic consistency in the sector was also the selection of potential electric network platforms for implementation of pilot *Smart Grid technology projects in 0.4-110 kW electric networks.*

In 2018, the issue of debt for consumed energy resources exacerbated with the total debt amounting to UAH 57 billion, which restrains further growth of electricity and natural gas markets.

At the moment, energy sector reforms remain inscrutable for most citizens, mostly, because the sector is closed to the general public. Therefore, an important challenge for Ukraine's energy sector is increasing its transparency – especially for household consumers.

---

2 NERC Orders as of 14 March 2018 "On Approving Transmission System Code" No.309, "On Approving Distribution System Code" No.310.

3 NERC Order "On Approving Methodology (Order) for Tariff Setting for Connection to Transmission and Distribution System" No.1965 as of 18 December 2018.

4 NERC Order "On Approving Methodology for Calculating Government-Regulated Electricity Price for Producers that Carry Out Combined Heat and Electricity Production at Thermal Power Plants" No.2113 as of 28 December 2018.

5 NERC Order "On Approving Tariff Calculation Methodology for the Services of Universal Services Supplier" No.1176 as of 05 October 2018.

6 NERC Order "On Approving the Standard Agreement for Provision of Services for Increasing Efficiency of Combined Electricity and Thermal Energy Production" No.2114 as of 28 December 2018.

7 NERC Orders as of 12 June 2018 "On Approving Minimal Call Centre Quality Requirements for Services Provided to Electricity Consumers" No.373, "On Approving Reporting Forms on the Quality of Electricity Supply" No.374, "On Approving the Order of Maintaining Electricity Supply Quality Standards and Payment of Refunds to Consumers for Underservicing" No.375.

8 NERC Orders as of 28 December "On Approving 2019 Rates for Standard Connection" No.2068, "On Approving 2019 Rates for Non-Standard Connection with Increased Capacity and Rates for Connecting Line Construction" No.2069.

9 On 20 December 2019, the Parliament approved bill No.8449 on the introduction of a competitive system for RES support in Ukraine in the first reading. The new model intends to bring down the cost of "green" electricity through increased competition and transparent auctions.

10 CMU Order "On Approving the Work Plan for Implementation of "Energy Sector Reform (Until 2020)" Stage of the Energy Strategy of Ukraine Until 2035 "Security, Energy Efficiency, Competition" No.497 as of 6 June 2018.

SOCIAL SECTOR

The Government, aware of the complexity of the socio-economic situation in the country, in 2018 focused not on passive adaptation of the social sector to the limited national financial and material resources but on setting the key priorities[1] and active implementation of reforms in order to translate principles of social justice into action and to ensure continuous improvement of the well-being of the population.

Promoting productive employment, and reform of the labour market. In 2018, positive trends towards growth of employment and reduction of unemployment appeared. The employment rate grew from 56.0% to 56.8%, the unemployment rate, according to the ILO methodology, declined (from 9.6% in 2017 to 8.6% in 2018).[2]

Growth of the economically active population (mainly in the age of 30-59 years) to 18 million persons is attributed to more active job search by the population due to amendments introduced to the pension legislation,[3] as well as the rapid wage growth. Growth of employment may be attributed to the increase in the number of employees at small and micro enterprises, as well as the number of registered individual businessmen and their hired workers.

Growth of the employed population, for the first time since 2014, was caused by the strong demand for workforce, mainly female and urban. However, the strong demand for workforce is not met by the available supply,[4] the limiting effect of the "lack of skilled workers" on the ability of enterprises to increase production continues to grow in all sectors of economic activity.[5]

The share of people in the informal economy declined from 22.7% to 21.8% (by 109 thousand persons), totalling 3.5 million persons.[6] Cancellation of the three-year moratorium on business audits played a great role in this process.[7]

In 2018, the number of vacancies increased in all segments of economic activity, except state administration and defence, obligatory social insurance, and financial and insurance activity, most of all – in education, and science and technology (by 43.1% and 20.7%,[8] respectively).[9] The number of vacancies in January-November 2018 increased by 10% (1,066.2 thousand vacancies).[10] The number of enterprises that cooperated with the employment service rose by 9%. However, in some lines of activities and in certain regions, the supply on the labour market was far ahead of the demand.

Due to the dire economic situation in the country, the number of Ukrainians working abroad continued to grow.[11] For instance, over 5 million Ukrainians have left for Poland, the Czech Republic and other countries, either for a long time or for seasonal work.[12] According to *PricewaterhouseCoopers* consulting company, Ukraine was the world leader by the loss of labour resources.[13]

Creation of a fair system of social and pension insurance. Following the pension reform, the Pension Fund deficit, compared to 2017, declined as the GDP share, but rose in nominal terms.[14]

---

1 Government priorities for 2018. – Government portal, 19 February 2018, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/prioriteti-uryadu-2018*.

2 The unemployment rate is officially understated. ILO statistics does not record citizens who did not find a decent job in Ukraine and have to work abroad.

3 In particular, raising the length of pensionable service required for a retirement pension.

4 According to polls about business expectations in 2018, enterprises improved their expectations of changes in the number of employees in the next 12 months (especially in industry, trade and agriculture) See: Business expectations of Ukrainian enterprises, 3rd quarter of 2018 – NBU, Statistic and Reporting Department, *https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=79312294*.

5 Inflation Report. – NBU, *https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article;jsessionid=0971BAE8BFE797949AF3885218F53321?art_id=80865512&cat_id=74218*.

6 Situation on the labour market and results of activity of the State Employment Service *(data of the State Statistic Service of Ukraine and administrative data of the State Employment Service)*. – State Employment Service of Ukraine, *https://www.dcz.gov.ua*.

7 Lifting of the moratorium on business audits enables the State Service for Food Safety and Consumer Protection to discharge its preventive function in the first place. – Government portal. 23 February 2018, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/znyattya-moratoriyu-na-perevirki-biznesu-dozvolyaye-derzhprodspozhivsluzhbi-zdijsnyuvati-nasampered-preventivnu-funkciyu*.

8 Compared to the same period of the previous year.

9 State Employment Service of Ukraine, *https://www.dcz.gov.ua*.

10 Furthermore, the Employment Service database contained information about 46.3 thousand job offers obtained from other sources. See under the header "Analytical and statistic information" – State Employment Service of Ukraine, *https://www.dcz.gov.ua/analitics/68*.

11 Ukraine: Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. – International Monetary Fund, 8 January 2019, *https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/08/Ukraine-Request-for-Stand-By-Arrangement-and-Cancellation-of-Arrangement-Under-the-Extended-46499*.

12 EU-Ukraine Association Agreement. Wednesday, 12 December 2018 – Strasbourg. – European Parliament, *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0518+0+DOC+XML+V0// EN&language=EN*.

13 Predictions for 2019: Coming off the boil. – PwC, *https://www.pwc.com/gx/en/issues/economy/global-economy-watch/predictions-2019.html*.

14 The general fund of the state budget for 2018 allocated UAH 139.3 billion to fund the Pension Fund of Ukraine deficit, which is 4% higher than in 2017 (133.7 billion). See: Law on State Budget of Ukraine for 2018.

The growing connection of pension insurance with the labour market and individual payment of social contributions was the key driver of change in 2018. At present, only 10.2 million out of 16.3 million employed persons are registered, while the number of pensioners approaches 12 million.[15] The capabilities of the pay-as-you-go system are limited, since under the current rate of the single social contribution (out of 22%, 18.84% goes to the Pension Fund), the insurance pension system on its own (without transfers from the budget) can provide pensions, on the average equalling some 21% of the current wages only[16] (in accordance with the ILO requirements, the level of 40% is considered acceptable).

The high level of the shadow sector witnesses the lack of motivation to legally pay taxes and social contributions.

Due to additional expenses of the PFU,[17] in order to avoid a cash gap (previously covered at the expense of the State Treasury bonds)[18] and to ensure stable payment of pensions, in December 2018, the budget for 2018 was amended,[19] and extra UAH 10.7 billion were transferred to the Pension Fund.[20]

According to the Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine for Raising Pensions", the second level of the pension system – obligatory accumulative – is to start working from 1 January 2019, and the Government is to form all bodies responsible for its functioning before 1 July 2018. However, the legislative framework for administration of the second level is still absent, its discussion is underway.[21]

Delay of introduction of the second level of the system is associated with its expected negative effects and emergence of extra financial obligations.[22]

Provision of effective state social support for the population. In 2018, absolute poverty further declined, while the financial standing of households continued to improve. Real disposable incomes of the population are growing for the second year in a row, now making 82% of the 2013 level.[23]

Growth of real disposable incomes accelerated thanks to revision of wages, social allowances, growth of earnings of labour migrants and slowdown of inflation. As a result, the solvency of households improved. However, due to the high inflation, the real disposable income of the populations with low wages increased relatively smaller than in groups with higher incomes.

The main driver of growth – wages – in 2018 increased by 26% (minimum wages – by 16.3%), most of all – in industry, transport, the financial sector and state administration. Real wages increased by 13%.[24] However, the growth of wages was not related with the growth of labour productivity in the economy but was caused by an administrative increase of minimum wages that increased by 132% in the past two years.

The effect of wages paid in Ukraine on total incomes of the population declined, due to the significant growth of wages of temporary labour migrants, and of social allowances, in the result of the pension reform. Wages obtained by Ukrainians abroad increased by 43%.[25]

The State Budget for 2018 set the minimum wages 7.2% lower than the actual subsistence level for able-bodied persons in the prices of January 2018. By now, the gap has grown to 13.7% (the actual subsistence level for able-bodied persons in the prices of November 2018 is UAH 4,312.84). Furthermore, minimum wages do not cover even half of the cost of the consumer basket, that was set with substantial violations of the legislation in 2016 and is inconsistent with the real demands.[26] The number of workers who are paid less than the minimum wages increased from 2.8% in December 2016 to 7.4% in 2018.[27]

---

15 State Employment Service of Ukraine, *https://www.dcz.gov.ua/analitics/view*.

16 As of the end of 2018, the minimum pension equalled UAH 1,497 (53% of the actual subsistence level (UAH 2,822 in November prices). Compared to 2013, in the dollar equivalent, the minimum pension fell 2.2-fold (from $119 to $55).

17 Pension upgrade and raising military pensions in March 2018 required additional costs totalling UAH 7.8 billion. See: Pensions will rise for 498 thousand military pensioners, – Prime Minister. – Government portal. *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/pidvishennya-pensij-vidbudetsya-dlya-498-tis-vijskovih-pensioneriv-premyer-minist*.

18 Cash gaps first appeared in July, 2018, causing delays in payment of pensions. The delay of pensions was explained by the insufficient cash balance on the Fund's account due to untimely receipt of the single social contribution.

19 Law of Ukraine "On Introduction of Amendments to the Law Ukraine "On State Budget of Ukraine for 2018"" (dated 6 December 2018).

20 From sources provided in Item 12, Article 11 of the Law "On State Budget of Ukraine for 2018" (customs duties, excise tax).

21 In line with Ukraine's Memorandum with IMF, despite the norms of the Law, the Government will not introduce the investment part of the pension system in 2019. See: Ukraine: Letter of Intent. – International Monetary Fund, Kyiv, 5 December 2018, *http://bloginside.in.ua/wp-content/uploads/2018/12/%D0%9C%D0%B5%D0%BC%D0% BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-%D0%9C%D0%92%D0%A4.pdf*.

22 Growth of payments to the second level of the system (to 28% or 37%, including single social contribution) may result in wage cuts, which will reduce the total purchasing power and investments in the real sector, due to the absence of a fully-fledged capital market and a developed stock market in the country.

23 Report of Financial Stability. – NBU, December 2018, *https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=83816603*.

24 Labour remuneration and social and labour relations. – State Statistic Committee, *http://www.ukrstat.gov.ua*.

25 NBU Inflation Report 2018 – NBU, *https://bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=742185*.

26 The Supreme Court of Ukraine agreed with the decision of the courts of the first and appellate instances in Case No.826/3639/17 concerning invalidation of the "consumer basket" in Ukraine and ruled CMU Ordinance "On Approval of the Set of Foodstuffs, Sets of Non-Food Items and Sets of Services for Key Social and Demographic Groups of the Population" No.780 dated 11 October 2016 null and void. See: Kyiv Appellate Administrative Court Ruling in Case No.826/3639/17 dated 10 July 2018, *http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/so13978.html*.

27 Labour remuneration and social and labour relations. – State Statistic Committee, *http://www.ukrstat.gov.ua*.

During the year, the subsistence level was raised twice, in line with the Law of Ukraine on the State Budget. From 1 July, social standards were raised by 4.5%, from 1 December – by another 4.3%. However, the growth of minimum payments lags behind inflation[28] for the second year in a row (growth of prices in November on a year-on-year basis reached 10%).[29]

Just as in the previous years, the subsistence level is understated and inconsistent with the official one.[30] The amount of the subsistence level for able-bodied persons is set with account of the capabilities of the state budget alone, which makes it almost 2.2 times lower than its actual level.

Growth of wages conceals serious disproportions and extreme differentiation in labour remuneration.

For instance, the ratio of labour remuneration between a basic worker and an enterprise manager may reach 1:200;[31] the difference between wages in the public and private sectors is nearly 30%; the monthly average wages of women in Ukraine make only 80% of the wages of men. The average wages of 1% of the highest-paid employees exceed the average wages of 50% of the least-paid 43.3-fold (in Europe – 11.7-fold, in the USA – 24-fold); the difference among sectors increased 7.1-fold.

Also in 2018, record high for the recent years wage arrears accrued. Since the year beginning they have risen by 19% and amount to UAH 2.82 billion.[32]

Modification of state social programmes centres on reformation of the system of benefits and implementation of the principle **"money follows man"**. Efforts commenced in 2017 were continued to improve the programme of housing subsidies and strengthen the target character of support, including monetisation of the remainder of unused subsidies for heating (*up to 100 m³ of natural gas and 150 kW*h of electricity*) that arouse in connection with economic use *of natural gas, electricity, etc. A comprehensive mechanism of monetisation of benefits* was introduced, including for travel and for housing and utility services.

Decentralisation of the system of social services and their development at the level of territorial communities went on, including a fundamental change of the system of administration of social programmes. As a result of amalgamation of territorial communities, the local model of social protection is being reformed, and a model of administration is gradually introduced, presuming provision of services at the basic level – of territorial communities, at the place of residence. In big cities, implementation of projects of establishment of modern centres of social services in the "transparent office" format[33] continued, the projects are implemented by executive bodies of local self-government, supported with funds of the state budget of Ukraine and the World Bank project.

Medical reform

Reformation of the healthcare system continued in 2018.[34] The sector of public health was funded in the amount of 3.3% of the GDP, which is below the level recommended by the WHO (not less than 5% of the GDP). In 2018, the second stage of the medical reform was started, involving introduction of the guaranteed state package of medical assistance at all levels.

Priority lines of the sector of public health in 2018:

(1) Reform of primary medical assistance. From January 2018, the Ministry of Public Health began implementation of the first stage of the reform – a new mechanism of funding for medical institutions providing primary medical assistance. On 30 March 2018, the National Health Service of Ukraine[35] was created, as a central executive body implementing the basic principle of the medical reform: "money follows patient" – the value of actually provided medical services is paid.[36]

[28] Growth of prices in November on a year-on-year basis reached 10%.

[29] National Bank analysts predict 10.1%. See: NBU raised inflation forecast for 2018. – Ministry of Finance. *https://minfin.com.ua/ua/2018/10/25/35391934*.

[30] The actual subsistence level in November 2018 prices per month per person equalled: with account of the amount of the tax on individual incomes and the military levy – UAH 3,849.81 (without duties – 3,353.62 UAH) for able-bodied persons, with account of duties in accordance with the effective legislation – UAH 4,312.84 Therefore, the legislatively set subsistence level (UAH 1,777) is understated 2.2-fold, compared to its actual amount, or by UAH 2,073, and for an able-bodied person (UAH 1,841) – 2.3-fold, or by UAH 2,472 See: Subsistence level in November 2018 prices. – Federation of Trade Unions of Ukraine, *http://expert.fpsu.org.ua/monitoring-prozh-minimum/423-prozhitkovij-minimum-v-tsinakh-listopada-2018-roku*.

[31] In November, 2015, the Government passed an Ordinance that amended the Standard Form of a contract with managers of state-owned enterprises, as well as the conditions of remuneration for their work. In particular, the official pay of the company CEO became dependent on the value of the enterprise assets and the net income according to the annual financial statements (previously, the official pay of the CEO was set dependent on the average number of employees and was multiple of the minimum first class wage rate). CMU Ordinance "On Introduction of Amendments to the Cabinet of Ministers of Ukraine Ordinances dated 2 August 1995 No.597 and 19 May 1999 No.859" No.1034 dated 11 November 2015.

[32] Labour remuneration and social and labour relations. – State Statistic Committee, *http://www.ukrstat.gov.ua*.

[33] CMU Ordinance "On Approval of the Procedure and Conditions of Provision of Subventions from the State Budget to Local Budgets for Activities Related with Establishment and Support of Operation of Centres of Provision of Administrative Services, Including Social Services, in the "Transparent Office" Format" No.779 dated 11 October 2017.

[34] Governmental priorities 2018. – Government portal, 19 February 2018, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/prioriteti-uryadu-2018*.

[35] CMU Ordinance "On Establishment of the National Health Service of Ukraine" No.1101 dated 27 December 2017.

[36] The National Health Service pays for provision of a guaranteed package of primary medical assistance services to all establishments – partners of the Service on equal terms. The National Service paid to those medical establishments for services at a uniform rate to the amount of UAH 1.6 billion.

Medical establishments that made contracts with the National Health Service obtained financial freedom and may manage their budgets, not limited by the wage scale or manning schedule, which let them multiply wages of the medical staff. For more detail see: Ministry of Public Health: What has changed over the year after the adoption of the law on medical reform. – Government portal, *https://www.kmu.gov.ua/ua/news/shcho-zminilosya-za-rik-pislya-prijnyattya-zakonu-pro-medichnu-reformu*.

In the field of medical care funding, medical establishments or practicing doctors and the National Health Service of Ukraine will gradually move to contractual relations.[37] The reform of funding at the basic level was to be accomplished in 2018, but this did not happen. New contractual relations were formalised by nearly 60% of medical establishments and 50% of the population.[38] The new mechanism of funding at the basic level on a contractual basis has not produced feasible results yet[39] but aroused complaints of the population about the falling quality of services and availability of medical assistance. One of the reasons for disappointment with the reform lies in the deficit of skilled staff.[40]

The new mechanism of funding also did not rest on a transparent rate-setting mechanism (payment for primary medical assistance), to plan budget programmes and calculate the value of the contracts, as a result of which, the healthcare sector was funded not in accordance with its needs but after all others.[41] Consequently, physicians did not see the promised wage rise.[42]

(2) "Affordable drugs" programme.[43] The programme was intended to reduce mortality from diseases, in which, Ukraine is a leader among the other countries. The list of drugs, the cost of which is reimbursed, is steadily extended. The reimbursement programme now covers 23 international non-proprietory names (INN) of preparations, 17 of those INNs are intended for treatment of cardiovascular diseases, and 3 MHH – for therapy of diabetes mellitus type II and of bronchial asthma.[44] The currently valid Register includes 239 brand names of medicines. Over the 1.5 years of implementation of the governmental programme, more than 6.5 million Ukrainians got drugs for cardiovascular diseases, diabetes mellitus type II and bronchial asthma free of charge or with a small extra charge. The state reimbursed the cost of medicines prescribed in more than 28 million prescriptions to the total amount of UAH 1.6 billion.

However, the programme also has a number of bottlenecks. The real situation with provision of the population with affordable medicines is close to critical. In January-September 2018 alone, the volume of retail sales of medicines totalled UAH 52.9 billion[45] and increased, compared to the previous year, by 22.4%. Such growth occurred mainly because of the price rise.

(3) Development of the network of reperfusion centres.[46] The Government is building a network for assistance to patients with acute myocardial infarction. This will make it possible to procure angiographic equipment necessary for stenting on the conditions of co-funding and to organise free urgent stenting for patients with acute myocardial infarction. Reperfusion centres must operate day and night, 7 days a week, 365 days a year (24/7/365). Now, there are 27 reperfusion centres working "24/7/365" in Ukraine.[47]

A plan of actions to fight non-infectious diseases has been adopted.[48] Ukraine for the first time begins to pay attention to such factors as unhealthy diet, low physical activity of the people, air and water pollution.

By and large, the progress of Ukrainian reforms in the social sector was praised in the European Parliament, although it was stated that the citizens had not felt a substantial improvement of their life yet.[49]

---

[37] In line with the Law of Ukraine "On State Financial Guarantees of Medical Servicing of the Population".

[38] The National Health Service has made contracts with 1,737 municipal and private medical establishments and 24,306 practicing physicians providing primary medical assistance. In April, 2018, the national campaign for choice of family doctors, therapeutists and pediatricians was started. As of 8 January 2019, the "Electronic Health" system registered 24 227 472 declarations. See: Fist step has been made towards electronic document flow at Ukrainian medical establishments. – Ehealth, *https://portal.ehealth.gov.ua*.

[39] In 2018, monies were three times transferred from the programme of primary medical assistance to the medical subvention, from which, wages of the medical staff are paid.

[40] The Ministry of Public Health solved the problem of deficit of physicians by raising the previously set limit of patients per physician. In addition to 1,800 patients, a family doctor may sign declarations with another 900 persons. However, for servicing above-limit persons, the physician will get less money from the budget (from 74 to 370 UAH a year per capita), due to the disregarding of the age coefficients.

[41] The rate set for 2018 in the amount of UAH 370 does not cover the real needs of primary assistance.

[42] The average wages in the sector of public health in November 2018 equalled UAH 6,042, the estimated level of primary medical assistance – nearly UAH 9,000. See: Labour remuneration and social and labour relations. – State Statistic Committee, *http://www.ukrstat.gov.ua*.

[43] Governmental programme "Affordable drugs" was launched in April 2017. See: Affordable drugs, *http://liky.gov.ua*.

[44] In August 2018, the Ministry of Public Health approved a new register of medicines for the governmental programme "Affordable drugs", available to patients with cardiovascular diseases, diabetes mellitus type II and bronchial asthma for free or with a small extra charge. See: Ministry of Public Health of Ukraine Order No.1446 dated 3 August 2018.

[45] Ukraine's pharmacy market following the results of the 1st half of 2018: Helicopter View. – apteka.ua, 23 July 2018, *https://www.apteka.ua/article/464478*.

[46] A reperfusion centre is a department of a healthcare establishment where free coronary stenting (restoration of blood flow in the coronaria) is performed in case of acute myocardial infarction.

[47] Nine cardiology centres for treatment of acute myocardial infarction have been opened in Ukraine within the framework of the State Programme of Development of the Network of Reperfusion Centres. As of 17 August 2018, three cardiology centres worked in a routine mode in Chernihiv, Zaporizhya and Kolomyia. Four more (in Mariupol, Chernivtsi, Rivne, Ternopil) are to be opened before the end of August, 2018. Another five cardiology centres will start working in a routine mode in September-October, 2018. For more detail see: Before October, 9 cardiology centres will be opened within the framework of the State Programme of Development of the Network of Reperfusion Centres. – Interfax-Ukraine, 21 August 2018, *https://ua.interfax.com.ua/news/pharmacy/526036.html*.

[48] CMU Ordinance "On Approval of the National Plan of Actions to Fight Non-Infectious Diseases for Achievement of Steady Development Goals", No.530 dated 26 July 2018.

[49] EU-Ukraine Association Agreement. Wednesday, 12 December 2018 – Strasbourg. – European Parliament, *http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0518+0+DOC+XML+V0// EN&language=EN*.

HUMANITARIAN POLICY

In 2018, government became much more active in implementing its humanitarian policy, which mainly focused on two areas – church/religion and language. Slightly less attention was paid to national memory and humanitarian education sectors. At the same time, with the upcoming elections, all components of humanitarian policy were growing increasingly politicised.

Church and religion, state and church relations policy

Quite logically, government turned its attention to the issues of Ukraine's church and religion, in particular, issues connected to three Orthodox denominations existing in Ukraine, one of which – Ukrainian Orthodox Church of the Moscow Patriarchate (UOC) has been a rather powerful tool in a hybrid war waged by Russia against Ukraine.

In this context, it was necessary to unite two other denominations – Ukrainian Orthodox Church of the Kyiv Patriarchate (UOC-KP) and Ukrainian Autocephalous Church (UAOC) – into one Church and have it receive an approved independent status (autocephaly) from the Ecumenical Patriarchate of Constantinople. In this way, the rather numerous Ukrainian Orthodox community was being brought from under the influence of Moscow Patriarchate and "the Russian world" altogether.

On 9 April 2018, Ukrainian President Petro Poroshenko met with Patriarch Bartholomew of Constantinople during his visit to Turkey – and since that meeting, church issues became the main focus on the political agenda. Already on 19 April, the President signed the "Appeal to Ecumenical Patriarch Bartholomew to grant the tomos of autocephaly to Orthodox Church in Ukraine", and the Verkhovna Rada adopted a Decree on its support.[1] On 3 November, Ukraine and Constantinople Patriarchate signed the Agreement "On Cooperation for Creation of Independent Orthodox Church in Ukraine".[2]

Throughout the year, the topics of Church, religion, autocephaly (getting a tomos) stayed at the top of political news; public events involving senior state and Orthodox Church officials, foremost UOC-KP, UAOC and Constantinople Patriarchate were held, which received broad media coverage before and during the event (Cross Procession as part of 1030th anniversary of the Baptism of Kyivan Rus on 28 July, mass prayers for Ukraine on 14 October, etc.); ultimately, the topic of *faith* became one of the top three themes on the Ukrainian President's agenda, which was widely announced to citizens through the "Army. Language. Faith" motto.

The year ended with the National Orthodox Unification Council on 15 December, when heads and representatives of two Orthodox Churches – UOC-KP and UAOC announced their unification into one local church – the Orthodox Church of Ukraine (OCU), which was granted a tomos by the Ecumenical Patriarchate in early January 2019. The Unification Council was also attended by two UOC bishops, who joined the local church together with their communities. The Council elected the head of the church – Metropolitan bishop of Pereyaslav and Bila Tserkva Epiphanius (Dumenko), representative of UOC-KP.

While creating the new Church, Ukraine also adopted a legislative framework for its operation. On 20 December 2018, the Ukrainian Parliament passed the bill "On Amendments to the Law of Ukraine on Freedom of Conscience and Religious Organisations as Regards the Names of Religious Organisations (Associations), which are a Part of the Structure of a Religious Organisation (Association), whose Administrative Centre is Outside Ukraine – in the State, which, as Recognised by the Law, Committed Military Aggression against Ukraine and/or Temporarily Occupied a Part of the Territory of Ukraine". This Law forced UOC to change its name, indicating its affiliation with the Russian Orthodox Church.

On 17 January 2019, the Parliament passed the bill "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Subordination of Religious Organisations and the Procedure for State Registration of Religious Organisations with the Status of Legal Entities".[3] The Law regulates the process of changing subordination for religious organisations (communities), and thus affecting not just Orthodox communities, and not just UOC communities – yet, despite this aspect, the draft law was not discussed with the All-Ukrainian Council of Churches and Religious Organisations.

The unification of two Ukrainian Orthodox churches, Ukrainian Church receiving autocephaly are truly positive

[1] Appeal of the President of Ukraine to Ecumenical Patriarch Bartholomew to grant the tomos of autocephaly to Orthodox Church in Ukraine, *http://www.president.gov.ua/administration/zvernennya-prezidenta-ukrayini-do-vselenskogo-patriarha-varf-438*.

Decree of the Verkhovna Rada of Ukraine On Approving the Appeal of the President of Ukraine to Ecumenical Patriarch Bartholomew to grant the tomos of autocephaly to Orthodox Church in Ukraine, *http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2410-19*.

[2] Agreement "On Cooperation and Interaction between Ukraine and the Ecumenical Patriarchate of Constantinople", *https://www.president.gov.ua/search?query*; On creation of Independent Ukrainian Orthodox Church that has been granted a tomos – Rostyslav Pavlenko on the Agreement between Ukraine and Ecumenical Patriarchate, *https://www.president.gov.ua/news/stvoryuyetsya-nezalezhna-ukrayinska-pravoslavna-cerkva-yakij-50838*.

[3] Drafts of both laws were submitted and registered in the Parliament back in 2016. Respectively: No.4128 as of 23 February 2016, *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65346*.; No.5309 as of 26 October 2016, *http://w251.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60346*.

historical events, especially against the background of the Russia-Ukraine war and the use of religion to promote the church aspect of the "Russian world" concept. At the same time, the excessive drama and excitement around the process of creating the new Church, and the fact that it coincided with the start of electoral campaign, – threaten to downplay the significance of this truly historic moment.

Language policy

Presidential Decree "On Urgent Measures to Strengthen the State Status of the Ukrainian Language and Promote Formation of a Single Cultural Space within Ukraine" No.156, as of 31 May 2018, announced the decade of Ukrainian language and stipulated development and implementation of a state targeted programme for 2018-2028. Yet, this programme was never developed, and even its concept remained a draft. Other conceptual programme documents are awaiting their approval, in particular, draft Strategy of State Language Promotion until 2030 "Strong Language – Successful State".

In February 2018, the 2013 Law "On the Principles of State Language Policy" was abolished, as the Constitutional Court deemed it unconstitutional (on formal (procedural) grounds, without its content analysis). This created legal vacuum in the language policy sector.[4] In 2016-2018, the Parliament registered six draft laws, which signifies different approaches law-makers (different political forces) have regarding legislative regulation of state language and other languages within Ukraine's multicultural society – namely, the languages of indigenous people and national minorities – as groups, singled out in the Constitution of Ukraine.[5]

On 4 October 2018, the Parliament adopted bill No.5670-d "On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language" in the first reading. This bill brings together (harmonises) alternative approaches in provisions of bills No.5670, No.5556, No.5669 and regulates the order of functioning and use of the Ukrainian language as the state language in all areas of social life, except private communication and religious practices.

In order to preserve, develop and protect the state language, the draft law introduces a number of innovations, namely – establishing a National Commission on State Language Standards and introducing the position of State Language Ombudsman. First draft also contained proposals for introducing a language inspector service, language inspection and language expertise procedures. Yet, the subject matter Parliamentary committee excluded corresponding provisions, and language inspector functions were transferred to the Ombudsman apparatus – these adjustments were being approved at the plenary session based on oral suggestions.[6]

The law contains detailed regulations of the mandatory use and state language quotas almost in all aspects of social life (in execution of government functions, in cultural and informational space, education, science, medicine, sports, services, etc.). It is also proposed to introduce criminal responsibility for "public humiliation or contempt" for the Ukrainian language (same as derision of the state symbols of Ukraine).

In the analysis of the bill in its current form the advantages are apparent – bringing attention to developing Ukrainian language standards and Ukrainian terminology, which is bound to facilitate the establishment of model (literary) Ukrainian language (while preserving dialects, which is also stipulated in the bill).[7]

At the same time, the bill mostly contains regulations on the mandatory nature of the use of state language, legal mechanisms and enforcement practices, administrative and criminal responsibility, but does not contain measures to promote the state language among Ukrainian citizens – representatives of ethnic, national-cultural, religious minorities – that would stimulate them to study the language, nor incentives or benefits for Ukrainian language teachers and instructors.[8]

As regards language rights of indigenous people and national minorities, their detailed regulation is not on the agenda at the moment. Parliamentary Committee on Human Rights, National Minorities and International Relations has reviewed the abovementioned bills and only issued recommendations on establishing a working group for a separate coordinated bill, and recommended to turn to the Council of Europe for corresponding expert commentary, in particular, regarding compliance of the future law with Council of Europe

[4] The so-called "S.Kivalov – V.Kolesnichenko law", approved under the Party of Regions initiative. See: Decision of the Constitutional Court of Ukraine in the case of constitutional appeal by 57 people's deputies of Ukraine on the constitutionality of the Law of Ukraine "On the Principles of State Language Policy" No.2 as of 28 February 2018, *https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/v002p710-18#n55*. Proceedings lasted over three years. Some lawyers argued that after the decision of the Constitutional Court, the Law "On Languages in the Ukrainian SSR" of 1989 came back in effect, others disagreed with this.

[5] Bills: "On Languages in Ukraine" No.5556 as of 19 December 2016; "On the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language and the Order of Using Other Languages in Ukraine" No.5669 and "On the State Language" No.5670, registered on 19 January 2017; "On Amendments to Certain Laws of Ukraine as Regards Ensuring the Development and Use of National Minority Languages in Ukraine" No.6348 as of 12 April 2017; "On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language" No.5670-d as of 9 June 2017; "On the General Guidelines and Principles of Implementing Language Policy in Ukraine" No.8550 as of 4 July 2018.

Draft laws No.5669 and No.5556 regulated the use of state and national minority languages, draft laws No.5670 and No.5670-d – only the state language, as their authors proposed to formulate the rights of national minorities in a separate law. Parliament discussed these four bills in its plenary session on 4 October.

[6] Transcript of the Verkhovna Rada plenary session on 4 October 2018, *http://iportal.rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6915.html*.

[7] It is not quite clear, how powers and responsibilities will be distributed between the proposed institutions and the Ukrainian National Committee on Orthography, as well as Ukrainian Language Institute of the NAS of Ukraine. It is also worth noting, that the latest version of Ukrainian orthography was proposed for public discussion by the Ministry of Education in September 2018. Previous version was issued in 2012.

[8] As previously, there are no provisions for creating a network of free (state-funded) Ukrainian language courses; and government only declares its support for translation work, in particular, translation of foreign literature into Ukrainian.

standards and recommendations.[9] Thus, as of early 2019, language rights of the abovementioned ethnic (national-cultural) groups of Ukrainian citizens are still not fully regulated.

National memory policy

State institution that heads the formation and implementation of state policy in this area is the Ukrainian National Memory Institute. In 2018, its focus was mainly on three projects: 85th anniversary of the 1932-1933 Genocidal Famine; Ukrainian Revolution of 1917-1921; Ukrainian World War II. The anniversaries in the framework of these projects were marked with public scientific, cultural and awareness events, themed documents were exhibited in the towns and villages of Ukraine, memorials dedicated to national heroes were unveiled. Also, in July 2018, memorial events were held in Volyn oblast (to honour victims of the Ukraine-Poland conflict in 1943-1944).

At the beginning of December, the Verkhovna Rada adopted the Law "On Amending Article 6 of the Law of Ukraine on the Status of War Veterans, their Social Guarantees", which contains a new definition of persons, who are considered war veterans, and which became a logical continuation of the 2015 Law "On the Legal Status and Honouring the Memory of those who Fought for Ukraine's Independence in the 20th Century". A new greeting with deep historical roots was introduced in security forces.

The society is also being consolidated around history and national traditions through the introduction of a new calendar of memorable dates and traditions of their honouring. UINM developed the draft law "On State and Other Holidays, Memorable Dates and Days of Mourning" and in early 2017 conducted a broad public discussion of the draft. New version of the draft has been prepared, but it still has not been accepted for parliamentary consideration.[10]

At the same time, state and other holidays and memorable dates now include new or reinvented in the modern context holidays, traditions and symbols. For instance, Ukraine started honouring Memory and Reconciliation Day (May 8) and the Day of Victory Over Nazism in World War II (May 9). On these dates, we hold events in line with European traditions – "*Remembrance Poppy*" and "*First Minute of Peace*" (May 8 at 23.01). Europe Day, where Ukrainian citizens learn about symbols and values of the EU, is gaining popularity. Together with European trade unions, Ukraine celebrates Labour Day on May 1.

Holidays honouring new Ukrainian statehood are widely celebrated: Unity Day, days of national symbols of Ukraine – coat of arms (February 25); anthem (March 10); flag (September 4). Defender of Ukraine Day has been introduced and is celebrated on October 14. National calendar now also includes commemoration of events of two recent Ukrainian revolutions: Orange Revolution and the Revolution of Dignity – Honour and Freedom Day (November 21). The latter is unfortunately also connected with the day of mourning on February 20 – Heavenly Hundred's Day. International Volunteer Day has gained new meaning and is becoming increasingly popular (December 5), as after the start of war in the East, volunteering has turned into popular civil society movement, which has played a significant role in creating a capable army and preserving independence.

We introduced the tradition of celebrating the Day of Baptism of Kyivan Rus – Ukraine (July 28). Celebration of Christmas according to Gregorian calendar on December 25 (celebrated for the second time in 2018) became a sign of respect for Ukraine's multiple religious groups. Despite the controversial parliamentary debate on this issue during consideration of the relevant Law and apprehensions regarding interdenominational complications, most citizens perceive this holiday as a norm.[11]

The society is showing an increasing interest in Ukraine's history. Ethnic- and military-historical reconstruction of traditions and important events of Ukrainian history are becoming more popular. In 2018, approximately 30 events of this type were held in different oblasts of Ukraine. In particular, military-historical reconstruction of the 1918 revolution.

Analysing national memory policy in general, we believe that, as previously, it is mostly focused on traumatic events of the past. Turning to history is a natural process for post-Soviet states that emerged in Central and Eastern Europe and are undergoing the process of self-determination – searching for and establishing their new identity, their place in Europe and the world.

Forming a common identity is an essential, fundamental necessity for these states (including Ukraine), which guarantees their consolidation, strengthening and development. Yet, focusing exclusively on the past threatens to revive old historical trauma, leading to misunderstandings (not only in separate societies, but also between states), alienation, attempts at "historical revenge-seeking". The goal of shaping/restoring historical memory is just one component of humanitarian policy. Another one is equally careful shaping of prospects, social development goals, which is an urgent task for today.

And finally, we need to draw attention yet again to the fact that Ukraine's humanitarian policy still lacks key framework concepts and strategies. This is a reason for, *firstly*, vulnerability of Ukraine's information and culture space, which is unacceptable in the situation of the hybrid war against Russia, and *secondly*, humanitarian-based complications in external relations with neighbouring states (Poland, Hungary, Romania), which we were unable to overcome in 2018.

[9] These recommendations were issued for the Parliamentary Committee on Culture and Spirituality, which was the designated committee for state language policy bills. See: Conclusion of the Parliamentary Committee on Human Rights, National Minorities and International Relations on the "Review of Draft Laws on State Language Policy" dated 3 October 2018, *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61994*.

[10] Bill "On State and Other Holidays, Memorable Dates and Days of Mourning" (new version as of 13 April 2017). – Official UINM website, *http://www.memory.gov.ua/laws/proekt-zakonu-ukraini-pro-derzhavni-ta-inshi-svyata-pam-yatni-dati-i-skorbotni-dni*.

[11] Law "On Amending "The Code of Labour Laws of Ukraine" as Regards Holidays and Non-Working Days".

FORECASTS-2019

SECURITY AND DEFENCE

The results of 2018, analysis of trends observed in the beginning of 2019, and the key events expected to take place in 2019 reveal that one should be reasonably optimistic about peace, security and stability in the near future. The two key internal factors that will influence security and stability in 2019 are the armed conflict and elections. The effect of external factors will depend, on the one hand, on the Russian policy towards Ukraine and on the level of international support for Ukraine from partner countries, on the other.

Two election campaigns in one year will certainly present a serious challenge for Ukraine. For society this will be a test of the political maturity and resilience; for the state – a test of the ability to oppose threats of internal destabilisation and external interference. The issues of war and peace, vital for Ukrainian citizens, will apparently be used not only to mobilise patriotic voters. Russia will also try to use a whole set of tools of influence on the election process and election results to help pro-Russian forces come to power, or – in case of failure – to sow the seeds of doubt as to the legitimacy of the elections and newly elected bodies of power.

External security environment

The term "new cold war" is best to describe the present state of the international security environment and the prospects for 2019. Despite the ongoing expert discussion of this term,[1] the end of the post-cold-war era and ruination of the liberal world order resting on the system of international agreements and rules are evident. The so-called "Ukraine crisis" is not a reason for confrontation among global actors but, mainly, the result and one of the bridgeheads of the new war waged by Russia against the collective West and, first of all, the USA.

Russia's aggressive policy pursues a number of home and foreign policy goals of Putin's regime, achieving which presumes keeping Ukraine in the Russian orbit as its satellite and a buffer zone in the Russian security architecture.

Proceeding from the above, the existing foreign threat from Russia should be seen as key factor shaping the external security environment for Ukraine in 2019. The forms of actualisation of this threat are also known. In absence of any progress in politico-diplomatic settlement of the Russian-Ukrainian conflict and elections in Ukraine, one should expect intensification of the "hybrid" aggression, first of all, using propaganda and cyber tools. There is no doubt that the threats will include: acts of sabotage, subversive activity and the use of military force, both covert (using "separatist" forces) and overt.

Settlement of the Russia-Ukraine armed conflict

The protracted conflict, a permanent negotiation process, and the side-lined "Crimean issue" constitute the new normality, to which the main concerned parties have already adapted, and which is likely to dominate throughout 2019.

Another alarming trend that manifested in the second half of 2018 will probably continue in 2019. The Russian crawling annexation of the Sea of Azov and the Black Sea aggravates the already dire situation around the Crimea. The Kremlin's actions to further consolidate and expand its controlled zone will inevitably create more conflict situations, and given the growing militarisation of the region, it bears a threat of an accidental armed clash. Russia's aggressive reaction to Ukraine's active position in defending its legitimate right to use the Sea of Azov is absolutely predictable. Next attempts of the Ukrainian Navy ships to pass the Kerch Strait will be a test of Russia's readiness to further aggravate the conflict. Meanwhile, passive stance of the Ukrainian authorities may have mitigated the risk of another incident but will certainly encourage the aggressor to cross the next "red line".[2]

The Kremlin that long ago decided to stake on changing the government in Ukraine[3] will probably continue to derail any proposals of a peaceful settlement in Donbas inconsistent with Russia's strategic goals in Ukraine. Meanwhile, "freezing" the settlement process does not mean "freezing" the conflict. Russia has developed effective tools to control the intensity of the conflict in the occupied territories.

Despite strong arguments against the possibility of a large-scale aggression with open use of the Russian military, it would be too dangerous to entirely rule out

[1] Jonathan Marcus, Russia v the West: Is this a new Cold War? – BBC news, 1 April 2018, *www.bbc.com/news/world-europe-43581449*.

[2] Extension of the OSCE Special Monitoring Mission mandate to that region or institution of a separate permanent mission of international observers might contribute to de-escalation, but implementation of such initiatives is unlikely for political reasons.

[3] "While such people hold power in Kiev, we can hardly hope for a peaceful solution … I hope that the people who lead the country in the future ... will come to the conclusion that … the Minsk agreements must be honoured". Press Conference of V. Putin, 15 November 2018, *www.kremlin.ru/events/president/transcripts/press_conferences/59131#sel=36:20:Bkd,37:60:j9U*.

such a threat in 2019. First, the Russian General Staff as far back as 2017 reported creation of "self-sufficient task forces" in all strategically important regions, with particular emphasis on the Southern Military District (bordering Ukraine) and the occupied Crimean peninsula.[4] Second, military activity of these forces (permanent exercises and snap checks, intelligence and subversive activities) show their high readiness for offensive operations.[5] Third, a series of events expected in 2019, can influence the balance between incentives to use force and deterring factors in Kremlin's strategic calculations. Commissioning the alternative gas transmission routes to Europe seriously weakens one of the effective means of deterring Russia.

Ukrainian elections provide additional opportunities for implementing the Kremlin's opportunist policy. The strong Russian political influence will be accompanied with acts aimed at destabilising the situation in Ukraine, using its spy network, the "fifth column" and "useful idiots" from among representatives of the Ukrainian political elite and radical forces.

"Maidan-3", if happens, may provoke a repeated Russian attempt to create "Novorossiya" project. Putin may resort to a successfully tested practice of conflict escalation to take an advantageous position at negotiations with newly-elected President of Ukraine.

The prospects of deploying a fully-fledged UN peacekeeping mission (a military contingent, a police component, provisional international civil administration across the entire territory, including control of the Ukraine-Russia border) in eastern Ukraine in 2019 are absent for a number of reasons. First of all, there are no grounds to hope that Russia will support any proposal in the UN Security Council, except the "Russian" one, or that Putin's regime will seek compromise on a format of the UN mission acceptable for Ukraine.

Irreconcilable positions of Ukraine and Russia in the armed conflict in Donbas, as well as the inability of the West to stay united against Russia undermining the international law, make the "new normality" scenario the most realistic, at least till the end of 2019.

Security sector reforms

As it was noted above, all programme documents on the security sector reforms will be implemented after 2019 (2020 and beyond). The created regulatory and legal framework as well as changes that gathered pace in the past five years may not guarantee the irreversibility of reforms but provide a momentum required to pass the year, that is not too favourable for reforms.

Several vital laws are planned to be adopted in 2019: on the parliamentary committee for supervision of the activity of intelligence and security services, on the Security Service of Ukraine, and on intelligence activity. In 2019, Ukraine is to start practical implementation of NATO technical standards in production of arms and military equipment. Economic activity is expected to improve in the defence industry and arms and equipment procurement thanks to the efforts aimed at liberalising the existing military-technological cooperation and empowerment of agencies to perform import-export operations without obligatory mediation of specialised state companies.[6]

In January 2019, the key indices of the state defence order for a three-year term were approved, which will also contribute to continuity of the state policy and ensure stable industry operation.[7]

During the presidential and parliamentary election campaigns, one should expect a slowdown of the pace of the security sector reforms as possible personnel changes are likely to take place in uniformed agencies and working groups. But now, there are reasonable grounds to believe that strategic goals of reforms will not change fundamentally. The expected amendments to the Constitution concerning Ukraine's NATO aspirations do not bring the country any closer to membership but help secure Ukraine's strategic course towards European and Euro-Atlantic integration.

---

[4] Russia beefs up military presence in strategically important regions. TASS, 7 November 2017, *https://tass.ru/armiya-i-opk/4707748*.

[5] "Russian Federation tripled reconnaissance in Donbas, from which one can make a conclusion of preparation for a full-scale offensive on Ukraine", — Lieutenant General S. Nayev. Official web site of the Ministry of Defence of Ukraine, 24 January 2019, *www.mil.gov.ua/news/2019/01/24/rosijska-federacziya-vtrichi-posilila-rozvidku-na-donbasi-z-chogo-mozhna-zrobiti-visnovok-pro-pidgotovku-do-povnomasshtabnogo-nastupu-na-ukrainu-general-lejtenant-sergij-naev/*.

[6] NSDC Decision dated 26 June 2018 "On Perfection of the State Policy of Provision of AFU and Other Military Formations with Defence Products of Foreign Manufacture" put into effect by the President Decree No.185 dated 26 June 2018. In particular, it authorises Ukrainian manufacturers of arms and military equipment of all forms of ownership to export own products and to import defence items for own production without state mediators; envisages import of defence items by private defence enterprises that have direct dealership contracts with foreign manufacturers of arms and military equipment; authorises uniformed agencies, including the MoD, to directly import arms and military equipment not manufactured in Ukraine under the state defence order. Official web site of the President of Ukraine, *https://www.president.gov.ua/documents/1852018-24402*.

[7] On 16 January, 2019, the President of Ukraine by his Decree No.10 put into effect NSDC Decision dated 26 December 2018 "On Key Indices of the State Defence Order for 2019-2021." The main priorities of the state defence order include provision of the Armed Forces and other military formations with new advanced arms and military equipment (modern rocket and artillery systems, armoured missile boats, unmanned aerial vehicles, armoured vehicles, electronic warfare means and radars, modern command, control and communication means, reconnaissance systems for artillery units, surveillance, targeting and night vision equipment); modernisation of airplanes, helicopters and other military equipment is also planned.

FOREIGN POLICY

2019 will be complicated for the country in general and for Ukrainian diplomacy, in particular, given the growing geopolitical instability, number and strength of conflicts, global uncertainty, as well as decisive domestic political events (presidential and parliamentary elections). However, there are reasons to believe that challenges Ukraine is about to face will not cause a change in its foreign policy course, which will remain focused on European and Euro-Atlantic integration.

Russia-Ukraine Conflict

Russian aggression remains the key threat for Ukraine. Developments in 2018 have confirmed earlier predictions of the Razumkov Centre and validated their relevance for 2019.[8] The Russia-Ukraine conflict will continue to escalate, confrontation and alienation between Kyiv and Moscow will deepen in all sectors: military, ideological, political-diplomatic, economic, humanitarian, etc. Taking into account the existing geopolitical situation, Russia's tactics and strategic goals, we can predict the likelihood of the following scenario:

- Annexation of Crimea will remain "a frozen problem", despite international diplomacy measures and corresponding declarations of reputable international organisations. Meanwhile, the level of conflict and volatility in the Black and Azov Sea basin will continue to rise.
- Russia will continue maintaining "a simmering, low-intensity military conflict" in the temporarily occupied territories of Donbas, leaving the situation open to a full-scale escalation (with continued accumulation of Russian military forces close to the Russia-Ukraine border).
- There is a real possibility that Russia will resort to a comprehensive, targeted, extensive action aimed at interfering with Ukraine's presidential and parliamentary electoral campaigns. There are reasons to believe that the presidential election will be a platform for the pro-Russian forces to prepare a revanche in the parliamentary elections (July-October 2019).

Thus, there are grounds to assume that Russia's "electoral intervention" measures will include the following:

Destabilisation of a domestic political situation through: (*a*) inciting extremely dangerous animosity between the parishes of UOC-MP and the newly created Orthodox Church of Ukraine,[9] triggering conflicts in the process of religious communities' transition to the OCU as regards ownership of religious buildings, etc.; (*b*) regular provocations and acts of sabotage, incl. through "agents of influence" – incitement to social discontent, initiation of protests, incl. in the context of language legislation review; (*c*) stirring separatist sentiment in regions (Zakarpattya, South and East of Ukraine); (*d*) extensive cyberattacks against central and regional government authorities, infrastructure facilities, banking and energy sectors; (*e*) active anti-Ukraine campaigns in social networks.

Support for pro-Russian political forces in the electoral campaigns. Financial, political and ideological support for political organisations, politicians, non-government and religious organisations, individual activists loyal to Russia. Facilitating the expansion of their presence in the information field. We should also bear in mind that "Kremlin's hostages" might be used to raise the ratings of forces loyal to Russia (e.g. on the eve of the parliamentary elections, Kremlin might "respond to the initiative" of pro-Russian political and religious circles in Ukraine regarding the exchange/release of hostages).

Massive campaign in Ukrainian media aiming to: (*a*) discredit the acting government, spread the idea of "danger" and "inefficiency" of Ukraine's course towards European and Euro-Atlantic integration, "failed reforms"; (*b*) confuse Ukrainians, implant the "Russian world" values and ideology in the society, possibly, in a disguised form.

Discreditation of Ukrainian elections in the international area. Dissemination of distorted information in the global media space – fake reports on violations and abuse during elections, lack of transparency, unfairness, illegitimacy of outcomes, etc.

Thus, Russia's potential interference in Ukraine's elections poses a threat to Ukrainian statehood given the low level of trust in government, complicated socio-economic situation and Kremlin's use of effective hybrid warfare.

European Integration

2019 will hardly become a breakthrough year in the EU-Ukraine relations given the start of the presidential and parliamentary electoral campaigns, which will divert the main focus from international to domestic issues. The adoption of often unpopular EU-Ukraine Association Agreement reforms by the Parliament may be delayed, or stonewalled altogether.

Yet, we can expect some accomplishments before the start of the first round of the presidential election (March 2019). As the Parliament opens its 10th session, the President's team is likely to intensify its effort to propel constitutional changes aimed at strengthening Ukraine's European integration course. The Parliament will likely finalise such changes. On the one hand, this will be one of the main results of Petro Poroshenko's presidential work in the European integration sector, and on the other – a demonstrated consistency of a chosen course and a guarantee that this course will continue after a possible change of government.

[8] Ukraine 2017-2018: New Reality, Old Problems (Analytical Assessment). – Kyiv, 2017, p. 49-50, *http://razumkov.org.ua/vydannia/shchorichni-analitychni-pidsumky-i-prohnozy*

[9] In particular, on 20 December 2018, Patriarch of Moscow Kirill addressed heads of local Orthodox churches calling on them not to recognise the results of the Kyiv Unification Council and stop "actions that ruin the Orthodox Church".

We can expect to get €500 million second tranche of Macro-Financial Assistance and successfully complete the fourth MFA programme. This decision was made in the meeting between Prime Minister Volodymyr Groysman and European Commission Vice-President Valdis Dombrovskis following the 5th EU-Ukraine Association Council meeting. Decision on the second tranche was not purely political (influenced by approaching elections), but largely determined by objective factors. And although we can hardly expect for all the requirements set for the 2nd tranche to be carried out, the most sensitive ones (anti-corruption) will be ultimately fulfilled (e.g. NACP review of 1000 e-declarations). As the 4th MFA programme draws to an end, it will be necessary to develop a new programme and conditions for it. Yet, this task will already be on the new government's agenda.

In the time between the presidential and parliamentary elections – the period when the new president and the old parliament will have to co-exist, Verkhovna Rada's work on the adoption of European integration legislation is bound to slow down. In the heat of the parliamentary electoral campaign, openly populist bills, not compliant with the AA, might be pushed through.[10] This situation will negatively affect Kyiv-Brussels relations.

Obviously, further advancement on the path of pro-European reforms in 2019 is tied to the outcome of the parliamentary and presidential elections. Given domestic political trends and public sentiment, it is possible to assume that Ukraine will continue its movement towards European integration.

However, there is another important aspect – the EU will closely watch the quality of our electoral campaign, its compliance with European norms, – fairness, transparency, compliance with presidential and parliamentary electoral legislation. This is going to be a defining factor in Brussels' attitude towards the new Ukrainian government.

Further development of EU-Ukraine relations will be strongly affected by the outcome of the European Parliament elections (May 2019), followed by the renewal of the European Commission and re-election of the European Council President. In this context, we should bear in mind several worrisome trends: crisis in the leading EPP faction, strengthening of Eurosceptics and right-wing populists' positions in a number of EU states (France, Germany, Italy). Also, in 2019, Ukraine's neighbouring states – Poland, Slovakia, Romania, Lithuania – will be holding elections as well.

Yet, it is clear, that it will be the actions of the new Ukrainian government that will define the quality and pace of the country's movement towards Europe: they will either ensure Ukraine's effective and dynamic modernisation in line with European standards, or will preserve the hardly satisfactory slow pace of integration.

Relations with Foreign States and International Organisations

Ukraine's priorities in bilateral contacts with other countries, and its participation in international organisations will be primarily determined by security interests. Intensification of controversial trends aiming in different directions is very likely, which will affect Ukraine's foreign policy position.

The overall global geopolitical situation will be characterised by the increasing level of unpredictability and conflict, with a deepening confrontation between the US and Russia, exacerbation of conflicts between the US and China, and a dangerous situation with Syria, North Korea, Iran, etc.

On the one hand, we expect prolongation of anti-Russian sanctions by the coalition of world's leading countries (USA, Canada, EU member states, Japan, Australia, etc.), which will counter Russia's aggressive policy. At the same time, the EU is unlikely to expand the scope of sanctions (unless there is a major escalation of the Russia-Ukraine conflict).

Some EU member states will be increasingly leaning towards building bridges with Russia, easing/lifting sanctions, reinstating business as usual (e.g. Hungary, Italy, Greece, etc.). At the same time, the situation in Europe will be further complicated by Brexit, the European Parliament election, migrant crisis, growing national isolationism, complicated socio-economic situation in EU's leading member states – France, Germany, Italy, etc.

These contain challenges and threats for Ukraine, as on the one hand, they limit Europe's and global community's ability and readiness to support Kyiv, and on the other – undermine the western world's unity in countering Russia, and essentially push the issues of Crimea and Donbas to the background.

Thus, main objectives of Ukraine's foreign policy will include retaining international support, supporting western unity regarding sanctions, and ensuring that the topics of the annexed Crimea and occupied Donbas are included in the global agenda.

Ukraine can count on political and diplomatic support, solidarity and assistance from NATO. Yet, we can hardly expect a "qualitative breakthrough" in our relations with the Alliance in the near future. The formal aspect of relations with NATO will be confined to being recognised as an aspirant country.

Confrontation with Russia within international organisations will be intense. Political and diplomatic opposition in the framework of the UN will continue. It is rather hard to predict the outcome of UN Security Council negotiations on the deployment of a peace-keeping mission to Donbas given Russia's uncompromising and counterproductive attitude and its expectations of a "parliamentary revanche" in Ukraine in the fall of 2019. At the same time, chances are quite real that in its next session UNGA will approve new

[10] For instance, finalisation of the bill "Buy Ukrainian. Pay Ukrainians".

resolutions on protection of human rights in the occupied Crimea and on militarisation of the Azov-Black Sea basin. However, voting on pro-Ukrainian resolutions at UNGA in December 2018 showed rather limited support capacity.[11]

There are also reasons to believe that Russia will continue its attempts to restore its position in the PACE through financial blackmail and political pressure.

We can predict that cooperation between Ukraine and the US will be increasingly more active given significant results achieved last year, in particular – expanding the work of the US-Ukraine Strategic Partnership Commission. Following Russia's aggression in the Black Sea, the topic of Ukraine rose to the top of the US-Russia agenda and essentially became the reason to break up high-level contacts. This strengthens Washington's solidarity with and support of Kyiv both, on the bilateral level and in international organisations, and also brings global attention to Russia's aggression.

Generally speaking, Ukraine's key foreign policy objectives will be: to protect the country's independence and sovereignty using political and diplomatic means; strengthen international support and solidarity; ensure favourable development conditions; maintain its European and Euro-Atlantic integration course; deepen its partnership with the US and other partner states; have Russia release the captured Ukrainian citizens.

That said, we should bear in mind that foreign assistance has its limitations and tends to decrease; thus, Ukraine has to rely mainly on its own powers, and ensure sustainable growth, internal unity and stability, strengthen its defence capacity.

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

Government

The anticipated changes in key government institutions that will take place over a relatively short period of time, are the main peculiarity of the 2019 electoral processes. These institutions – the President, the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers – will jointly define the country's political course for years to come and ensure its implementation.

The overall situation that will affect the processes in Ukraine, including the elections results, is rather unfavourable; it will depend largely on the following internal and external factors:

- Russia's ongoing aggression against Ukraine;
- difficult socio-economic situation in the country;
- controversial processes in Europe and globally.

The Russian leadership's interest in bringing "amenable" forces to power in Ukraine may imply different attempts of the Russian side to influence the situation – from possible escalation of the armed conflict with parallel intensification of information pressure on Ukrainian society to provocations of church-related conflicts and fueling the growing sense of frustration and disbelief, coupled with efforts to discredit elections in the eyes of society.

The disruption of electoral process due to force majeure circumstances (such as direct invasion of the aggressor state) is still possible, but its likelihood is not high.

The dynamics of socio-economic situation, especially after the decision to increase gas prices for the population, obviously does not increase the popularity of current government. Some positive changes in economic development had no effect on well-being of most Ukrainians, while the opportunities for economic growth during the elections are extremely limited. Under given circumstances, it is not surprising that society becomes increasingly more vulnerable to populism.

Government institutions will have to act taking public sentiment into account, while trying to find ways and means to prevent any sudden changes and shifts in the implementation of the state's strategic course, to maintain capacity of the machinery of government, and to avoid the development of various negative scenarios.

The timespan for making strategic decisions – primarily those aimed at reforms – will be limited by the date of the first round of presidential elections (31 March).

As the Parliament becomes the main arena of political struggle with the Cabinet held its "hostage", it is quite easy to predict that with approaching parliamentary elections the government bills will gain less and less votes, while all decisions made during this period will be compromise-driven. This particularly concerns the law on the State Budget for 2020: since the parliamentary elections are scheduled for the end of October, the elaboration and approval of this document falls entirely on the "old" composition of both the Parliament and the Cabinet.

The President of Ukraine

In the period of the national elections, the President of Ukraine is the most stable government institution. Above all, this is explained by the terms of campaign, as current Head of State will continue performing his duties during almost all first half of the year, while the peak of parliamentary campaign not only coincides with inauguration of the President-elect, but also occurs when the new President's policy vision becomes clear.

[11] Namely, at UNGA meeting on 22 December 2018, 65 member states supported the Resolution on "Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine", 27 – voted against, 70 abstained.

One can argue that by using both constitutional powers and various informal instruments the incumbent President – Petro Poroshenko – was able to improve his political position compared with the previous year. This turned him into a strong front-runner in 2019 elections.

Since elections occur in a situation where none of likely winners has a positive trust/distrust balance in society (with high degree of distrust), the choice of many voters will be the "last-minute decision", which makes it very difficult to predict the result.

Available data suggests that no candidate currently has a chance to win in the first round. Therefore, the government candidate (President Poroshenko), the leader of one of the opposition groups (Yulia Tymoshenko), the representative of the "new" opposition (Volodymyr Zelenskyi or Anatoliy Hrytsenko), and the candidate representing the pro-Russian segment (Yuriy Boyko) can make it to the second round.

Recent socio-political development trends along with the growing perception of Russia as an enemy by most Ukrainians virtually deprive the "pro-Russian" candidate of hopes for victory. The "new" opposition has no clear plan for the country's development, nor does it show the seriousness of its intent. The "old" politicians (both government and opposition) have a high level of public distrust. Thus, a politician with rich political background and experience in office, and a new figure in politics with no practical experience can equally become a president.

President Poroshenko falls behind other candidates by the level of electoral support. In late January 2019 he was yet to launch his campaign, but the very fact of his extraordinary activity in creating the autocephalous Orthodox Church of Ukraine somewhat improved his positions. The undoubted merits of Mr Poroshenko as the President include gradual strengthening of the army's combat readiness and achievement of certain stability in relations with foreign partners (including the prospects of receiving weapons from the United States and Canada).

The incumbent President still has a chance to secure irreversibility of the current political course. This primarily involves planned adoption of amendments to the preamble of the Constitution consolidating the European and Euro-Atlantic integration course, and the adoption of the law on the state language and some other decisions. Thanks to his influence on the Cabinet (through his PPB party), the incumbent President has certain resources to make decisions that can be viewed as populist, thus influencing the outcome of elections, such as possible increase in pensions, subsidies and other forms of social protection.

The so-called "administrative resource" at the President's disposal does not look too convincing, and the temptation to use it can produce the opposite effect.

Ukraine's international partners have been conveying indirect support to the current government – and hence to the President – for quite some time. However, usually this has no profound influence on public sentiment. Moreover, one should not forget that the most popular TV channels in Ukraine are either openly opposed to Mr Poroshenko or try to demonstrate neutrality.

In the event of victory of the opposition candidate one should not expect immediate changes in both functioning of the institution of the President and the course of state policy. The newly elected Head of State will lack resources (namely parliamentary votes, given the unpredictability of results of the parliamentary elections) to do so.

No matter who wins the presidential race, this person is hardly interested in creating internal political chaos and deep crisis, which can lead to the loss of independence. At the same time, any winner will have to spend plenty of time and resources on achieving acceptable outcomes of the parliamentary elections, establishing cooperation with the new Verkhovna Rada, and participating in the formation of the new government.

Efforts to preserve controllability of the processes inside the country, to ensure adequate response to military and non-military challenges and threats in the face of external aggression, which is far from over, as well as to establish and maintain a positive dialogue with foreign partners will form the bulk of the President's work, whoever he or she is.

The Verkhovna Rada of Ukraine

In the period of national elections covering almost the entire 2019, the Verkhovna Rada objectively becomes the main arena of political struggle. This is due to the fact that most presidential candidates and their immediate environments currently serve as people's deputies, and the fact that all proactive political forces in Ukraine perceive the presidential race as a "prelude" to parliamentary elections.

Since Ukraine is a parliamentary-presidential republic under the Constitution, the Verkhovna Rada plays a decisive role in making important decisions, in shaping the government and hence in influencing all political processes. Moreover, each political force competing for parliamentary seats is interested in getting access to informal lobbying opportunities of the Verkhovna Rada.

The acuteness of political competition in the atmosphere of weak public confidence in every political party planning to participate in the elections will determine the internal parliamentary situation and define the main peculiarities of the Verkhovna Rada's work during the year.

It is highly likely that the existing parliamentary coalition (PPB and the People's Front) will formally

survive until the end of cadence of current Verkhovna Rada. However, even the coalition's possible collapse will no longer affect the situation. The relations between the coalition actors will be difficult, since only PPB has chances to form own faction in the new composition of Parliament.

The window for passing important decisions is extremely narrow – in fact, it shuts on the day of presidential election. However, even during this brief period the government will find it very difficult to gather enough votes for its bills. The support of certain bills will depend on political interests of a particular group at a given time. It is highly likely that the current Verkhovna Rada will still reach an agreement on inviolability of such strategic national goals as European and Euro-Atlantic integration, which will be embodied in relevant amendments to the Constitution.

Outcomes of the presidential race will have a significant impact both on functioning of the current Verkhovna Rada and on the course of upcoming parliamentary campaign. It is already clear that the next composition of the Parliament will be more fragmented and divided by political and other interests than the current one. At the same time, reformatting parliamentary factions and groups may occur already during the presidential elections, as many MPs – especially those elected in majoritarian districts – will start showing their commitment to the winner, just like it happened before.

The new composition of the Parliament will include already known political forces and individual politicians, the "new" ones, as well as those that did not form the part of the eighth convocation at the level of parliamentary factions. Some factions of new political forces will also include MPs who currently represent other parties in the Parliament. The majority will be made of factions of those political forces that declare support for European path of development.

As of the end of January 2019, the following parties may enter the new Parliament based on their ***socio-economic*** rhetoric: four clearly leftist parties (the Radical Party of Oleh Lyashko, "Opposition Platform – For Life" and "Batkivshchyna"), one conditionally centrist (Servant of the People) and three right-of-centre parties (the Civil Position, "Samopomich" Union, and Petro Poroshenko Bloc "Solidarity").[12] The support of other political forces was too low to allow them to overcome the election threshold. It is unlikely that this list will change significantly during the year.

As expected, the next parliamentary convocation will have somewhat greater representation of forces geared towards the "pro-Russian" electorate, but it will not be large enough to make a difference.

It does not seem possible to predict the exact results of parliamentary elections. It is already clear, however, that searching for common interests and building the coalition in the new Verkhovna Rada will be very difficult and time-consuming, thus affecting the formation of the Cabinet. Therefore, the new government will hardly start functioning until the end of the year.

The current composition of the Verkhovna Rada will have limited political capacity for action, but it still has good chances to complete its cadence by timely adopting the law on the State Budget for 2020, thus forming certain framework for action of its successors.

The Cabinet of Ministers of Ukraine

During the election period, the Cabinet is traditionally held "hostage" to relations between two centres of power – the President and the Parliament.

Political turbulence does not facilitate a true breakthrough and reformist decisions, even despite the fact that the need for such decisions in the form of Cabinet's resolutions and bills is significant.

Instead, most decisions will be dictated by the logic of elections. This primarily concerns social policy issues (pensions, subsidies and the like). At the same time, the government is expected to continue health and educational sector reforms. Systematic cooperation of relevant ministries with expert communities and civil society organisations is another positive aspect.

The fate of current government will depend on the development of political situation with dominating motives of expediency. In other words, it is quite possible that the Cabinet of Ministers will resign before the end of parliamentary elections, the formation of the coalition and the appointment of a new Cabinet.

In particular, this situation is possible in case of victory of the candidate in opposition to the current government, which will automatically trigger the conflict between the newly elected President, the Cabinet and the parliamentary coalition. However, the complex nature of relations between potential political partners and the centres of power in Ukraine suggests a situation, in which current Cabinet (or its larger part) will function until the end of the year either with full or "acting" status. This can ensure some kind of policy inheritance during the transition period.

The adoption of rather ambitious Plan of Actions by the Cabinet of Ministers and its priority activities may remain as "initiatives" since actual political situation may dictate different agenda. It is likely that during this period the requirements of Ukraine's foreign creditors and partners will not be fulfilled in full.

[12] For more detail see Ukraine entering the election year: public demand, positions of political actors, outline of the new government. Analytical report of the Razumkov Centre – National Security and Defence, 2018, No.3-4, p.78-79.

PM Volodymyr Groysman has no real opportunities for demonstrating the Cabinet's independent role.

The analytical units established within the government system could theoretically serve as safeguards against abrupt changes in government policy, but their activities still lack system, while developed solutions are not yet mandatory. Demonstration of an independent position can only lead to unnecessary conflicts and further limit the executive power's performance.

Amidst political turbulence, the role of the law enforcement agencies (the National Police) and hence the Ministry of the Internal Affairs increases significantly, as these agencies need to maintain maximum political impartiality along with high proficiency.

Possible Scenarios of Relations between Government Institutions

The configuration of power and the nature of relations between its actors will largely depend on the following factors:

- personality of the winner of presidential race;
- his (her) proposals to society and political forces;
- the course of electoral process, the level of confrontation between its participants, and demonstration of readiness of political forces and their leaders to "get over resentment" and start constructive collaboration.

Irrespective of outcomes of the presidential elections, it will be virtually impossible to avoid some conflict in relations between the President, the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers.

If the government candidate wins the presidential race, all he has to do is to use the existing opportunities for establishing/restoring the interaction with the Parliament and the Cabinet, and also for improving the chances of his force in the parliamentary elections. Having sufficient parliamentary representation of supportive political forces, the President then becomes a key participant of consultations on the formation of parliamentary coalition and the appointment of a new Cabinet.

Under this scenario, the parliamentary configuration will strongly resemble the current one. After formation of a pro-presidential coalition, the current course of reforms will continue, although its intensity is likely to decline with greater orientation towards recognition of public sentiment.

If the new parliamentary majority is in opposition to the Head of State, we should expect the conflict scenario. Its consequences may include bumpy "coalition-building", the absence of efficient government, and hence – extremely limited capacity of the state to effectively respond to challenges and threats. It will be possible to address the confrontation if the President and the parliamentary majority find a common language on such issues as guaranteeing inviolability of assets and spheres of interest, and possibly incorporating representatives of parliamentary groups into a new system of government.

The situation will become unpredictable if several different alliances are formed in a new Parliament with none of them able to form a coalition (of at least 226 MPs), refusing to give up their ambitions for the sake of concord. The confrontation between "old" and "new" political forces also seems realistic.

In case of victory of the opposition candidate, it is likely that this newly elected President will assume the role of the current government's opponent with openly defiant behavior and will appeal to society suggesting "direct democracy" decision-making. It is highly likely that realisation of this conflict scenario will lead to reduced efficiency of the government and internal destabilisation. It is further possible that following difficult consultations the "situational majority" will be formed in the Verkhovna Rada subject to changes both in composition and the nature of its activities.

Processes in the Party System

Significant changes in the party system of Ukraine are likely already after the presidential elections. Any President's party (even such "virtual" one as the Servant of the People) is the potential nucleus of the ruling coalition, which, given Ukraine's mixed electoral system, will immediately begin to "overgrow" with majoritarian candidates delegated by regional elites. Also, one should not rule out re-formatting of current parliamentary coalition in the period between elections, which will affect the alignment of "government vs opposition" forces.

The processes in the party system after the parliamentary elections are difficult to predict given the influence of various multi-vector probability factors.[13] At the same time, extremely low public trust in political parties, the absence of parties and political leaders with at least 25% of potential voter support, as well as high "anti-rating" of major parties and political leaders preserve fragmentation of the party system and make formation of a single-party majority highly unlikely.

Some politicians come up with radical constitutional changes, like the party winning the parliamentary elections automatically receives 50% of seats.[14] However,

[13] For more detail see Ukraine entering the election year: public demand, positions of political actors, outline of the new government. Analytical report of the Razumkov Centre – National Security and Defence, 2018, No.3-4.

[14] Tymoshenko calls for developing and putting the draft new Constitution to a referendum before the presidential elections – Interfax-Ukraine, 28 June 2018, *https://ua.interfax.com.ua/news/political/514888.html*.

practical feasibility of implementing such changes before the upcoming parliamentary elections, as well as their compliance with democratic principles remain questionable.[15]

It is highly likely that Petro Poroshenko will be the only presidential candidate representing the current government. His party – PPB "Solidarity" – will be able to retain strong positions in the next Verkhovna Rada only if Mr Poroshenko himself is re-elected for the second term. In this case, a network of informal unions with influential regional leaders will allow the presidential forces to bring in large number of MPs from majoritarian districts (both self-nominated candidates and those delegated by the satellite parties). Otherwise PPB will have to fight really hard to enter the Verkhovna Rada, while its parliamentary representation is likely to reduce.

Despite intensification of its PR-efforts, the People's Front will hardly nominate a candidate for the presidential election. Its chances to independently overcome the election threshold in the upcoming parliamentary elections are slim. Most likely, the People's Front will wait for the actual winner (or clear front-runner) of the presidential race. Its main "arguments" in the forthcoming negotiations with the new President include the second largest faction in the Verkhovna Rada of the eighth convocation, as well as political control over large sectors of executive power – the latter may be particularly valuable for the new President between the elections. In the longer term, one can expect the drift of the People's Front members towards other political forces – ideological followers of Maidan.

The "Opposition Platform – For Life" (OPFL) will probably remain the most influential force in the "pro-Russian" opposition camp, forming its own faction in the new Parliament. Relative success of its candidate Yuriy Boyko in the upcoming presidential elections (second round in the best-case scenario) will be essential for consolidating the OPFL's dominance.

Instead, the prospects of other pro-Russian parties – the Opposition Bloc and "Nashi" – are rather vague, as it will be difficult for them to compete against OPFL within a rather narrow electoral niche. These parties, however, own powerful media resources, as well as well-developed party infrastructure (in case of the Opposition Bloc). The most likely scenario is as follows: The Opposition Bloc and "Nashi" will "play spoiler" during the presidential campaign to prevent consolidation of the former Party of Regions electorate around Yuriy Boyko, and then enter into alliance with the Boyko-Rabinovych-Medvedchhuk group prior to the parliamentary elections on more or less parity basis (just like the Opposition Bloc did in 2014).

Building on rather high personal popularity with voters (and equally high ratings of her party), Yulia Tymoshenko will be engaged in forming the alternative ruling party on the basis of "Batkivshchyna". Sources for strengthening may include both opposition and pro-government politicians among the ideological followers of Maidan (such as "Justice's" Valentyn Nalyvaichenko and some representatives of the People's Front). During the electoral cycle, "Batkivshchyna" has very good chances to enlarge its representation in the Verkhovna Rada and become the nucleus of the ruling coalition.

Instead, the Radical Party of Oleh Lyashko has no observable prospects for increasing electoral support and expanding its parliamentary representation. Most likely, this party's efforts will focus on preserving its electoral base with a view to re-enter the Parliament and become a "golden share" in the future coalitions. Therefore, Oleh Lyashko is expected to actively participate in the presidential campaign using his signature flamboyant style.

Unification of "democratic forces" (the Civil Position, "Samopomich", Svyatoslav Vakarchuk and other so-called "new faces", the Democratic Alliance", etc.) for the joint presidential and parliamentary "crusade" has some chances to be completed, as it is actively supported by a wide range of public figures and activists, while its potential participants maintain dialogue and avoid open conflicts with each other.

The biggest obstacle to successful unification of democratic forces is the lack of motivation in "Samopomich" and its leader – Andriy Sadovyi. The latter risks becoming a junior partner in this enterprise, because the presidential race would require a co-ordinated team supporting a single candidate (apparently Anatoliy Hrytsenko). Despite many challenges, Mr Sadovyi still managed to maintain effective control over the large parliamentary party, while performing his duties of the mayor of Lviv.[16] Participation of "Samopomich" in the union of democratic forces creates new challenges for the party's internal unity and for Andriy Sadovyi as a leader.

Given the long silence about his participation in both elections, Svyatoslav Vakarchuk's "value" for unification of democratic forces has gradually diminished. After refusing to participate in the presidential election, he can still run for parliament as one of the leaders of "new forces".

[15] Christmas fantasies of Yulia Tymoshenko. Will Ukraine have its own chancellor? - Glavcom, 14 January 2018, *https://glavcom.ua/country/politics/rizdvyani-mareva-yuliji-timoshenko-chi-zyavitsya-v-ukrajini-kancler-560911.html*.

[16] In this context one can recall the conflict within "Samopomich", which resulted in voluntary dissolution of its faction in the Kyiv city council. For more detail see R. Kravets, "Faceless Kyiv: How "Samopomich" got rid of Husovskyi" – "Ukrayinska Pravda", 10 September 2018, *https://www.pravda.com.ua/articles/2018/09/10/7191559*; The "Samopomich" faction in the Kyiv Rada announces dissolution – Ukrinform, 11 September 2018, *https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/2535293-frakcii-samopomic-u-kiivradi-zaavlae-pro-rozpusk.html*.

If united, the democratic forces will face another challenging task of forming a single electoral list (according to current legislation, only individual parties, rather than blocs, can stand in elections in multi-mandate constituencies). This process will be painful and conflict-ridden, but refusal from such step will be a lose-lose scenario for all those involved.

In the absence of one presidential candidate, the far-right parties ("Svoboda", the National Corps, the Right Sector and others) risk becoming underdogs in the upcoming parliamentary elections. Only "Svoboda" has chances of bringing several of its members to the Parliament through majoritarian districts owing to strong representation in some local councils. The use of radical and patriotic narrative by other large political players deprives the nationalist parties of "uniqueness" of their agenda, and therefore one can expect even more expressive ultra-conservative rhetoric from these parties, especially "Svoboda".

It is expected that the "Servant of the People" party will actively develop its structure during Volodymyr Zelenskyi's presidential campaign. It is highly likely that this party will evolve into "non-system", leader-based charismatic organisation (which is quite commonplace for Ukrainian politics). The "Servant of the People" has rather good chances of overcoming the election threshold.

With the beginning of active phase of the electoral cycle, the space for new political players has narrowed, as it becomes increasingly more difficult to break through the "information noise" of the existing candidates and their teams.

Financing of Political Parties

After the parliamentary elections, public funding will be distributed among more political parties, as each party receiving at least 2% of the votes in the multi-mandate constituency is entitled to such financing. This should facilitate competition within the party system and improve positions of parties-contenders that are active enough but are not yet able to make it to the "major league" of parliamentary parties because of the 5% barrier.

The mechanism for controlling expenditure of budget funds disbursed to the parties needs further improvement. The Law "On Political Parties of Ukraine" introduced some restrictions, such as ban on spending government funds on activities related to party participation in elections, but it is difficult to put these provisions into practice due to vague definitions. Additional clarification is needed for the concept of "statutory activities" (financing allowed by the law) and "activities related to participation in elections" (financing prohibited by the law).[17]

Civil Society

Typical post-Maidan trends of civil society development will continue in 2019. These trends will have both positive and negative sides.

Unconditionally positive phenomena include further establishment of civil society as an important factor in the country's social and political life that certainly influences the situation. Also positive is the growing mutual trust between civil society organisations and authorities and local self-governments with their effective collaboration, especially in the areas where CSOs have accumulated rich experience and competence (social work with different categories of people, the elections monitoring, volunteer activities including with the military, ATO/JFO veterans and their families, environment protection initiatives, "public budget" projects and other forms of citizen participation).

However, negative trends that emerged in previous periods will become more visible. These include active participation of non-governmental organisations and individual activists in the electoral process on the side of a particular candidate or political force to spread negative (often false) information about rivals; creation of "puppet" NGOs by various political and business structures or government bodies; involvement of NGOs, including veteran organisations, in various unlawful activities (e.g. related to illegal seizures of property).

Radicalisation of activities of some public associations will continue. This particularly concerns such groups as C14 or the National Militia on the one side, and various aggressive organisations of opposite orientation on the other.

There will be many questions to activities of civic organisations that declare their support for law enforcement agencies in maintaining public order, especially in such regions as Zakarpattya.

As in previous years, no fundamental change will occur in the situation where some NGOs, despite claiming to be the voice of civil society, in reality have no true connection with the general public and know nothing about its needs.

Some civic organisations will still seek influencing the decision-making by government authorities with no valid grounds to do so.

During 2019 the NGO activities linked to the presidential and parliamentary elections are expected to intensify. Objective and fair observation of electoral process, including the ballot and counting of votes, is one of many important functions of civil society. The NGO involvement in this process was already very high at the beginning of presidential race.[18]

[17] Manual for Political Parties on Campaign Finance – International Foundation for Electoral Systems (IFES) in Ukraine, *https://www.ifes.org/sites/default/files/ifes_2018_campaign_finance_manual_for_political_parties_ukr.pdf*.

[18] The list of non-governmental organisations registered as observes is available on the CEC website at *http://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/WP001*.

It should be noted, however, that the list of NGO observers includes organisations with a long history and positive reputation (the Civil Network "Opora", the Committee of Voters of Ukraine) on the one hand, and organisations created by political forces or individual politicians (such as "I support YVT"), those noted for their disruptive activities ("AutoEuroPower") and many others with quite dubious intentions – on the other.[19]

Therefore, in 2019 one may expect the sharp rise in the number of NGOs (with some of them established or reanimated purely for election purposes) attracting large numbers of citizens. The entire situation will look like a single "burst" that will gradually subside towards the next year.

Predictable entry of some proven civic activists in political life at different levels is another logical aspect of situation development. Therefore, inclusion of such activists in the electoral lists of various political forces, as well as their emergence as candidates in the local and UTC elections scheduled for 2020 will be quite natural.

In general, civil society will remain largely fragmented and rather amorphous, unless there are some extraordinary circumstances requiring rapid social self-organisation. Fundamental changes in this area may occur in future periods, and their likelihood will depend on the motivation of participants and society itself, the nature of relations between civil society and the state, and the position of foreign and national donors.

Reforms in Key Areas

Constitutional Reform

In view of approaching presidential elections, consideration of draft laws amending the Constitution may be initiated in the Parliament during February and March 2019.

One should definitely expect the draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning strategic course of the state for gaining a full-fledged membership of Ukraine in the European Union and the North Atlantic Treaty Organization)" (Reg. No.9037 dated 3 September 2018) to be finally adopted by the two-thirds of MPs. The incumbent President views positive vote for these constitutional changes as an important result of his efforts, which will also produce a positive response from citizens.

It is still theoretically possible to include the draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning de-centralisation of power)" (Reg. No.2217a dated 1 July 2015) with para. 18 of Transitional Provisions in the Verkhovna Rada's agenda. Its prospects will depend on the foreign policy situation and possible progress in regulating the problem of Russian occupation of Donbas. However, given the conflict-generating nature of the bill, its final adoption is very unlikely.

It is also likely that the Parliament will find time to consider the draft law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning parliamentary immunity) (Reg. No.7203 dated 17 October 2017). Introduction of these changes will be organically used by the President as his achievement. With regular parliamentary elections around the corner (17 October 2019), it is possible that MPs will also seek additional electoral "bonus". Therefore, the likelihood of abolishment of parliamentary immunity at the second to last session of the current Verkhovna Rada of Ukraine is rather high.

Judicial Reform

The formation of High Anti-Corruption Court (HAC) is to be completed in 2019. At the beginning of the year, 81 candidates continued their competition for 27 vacancies in HAC; other 32 candidates sought 12 positions in the HAC's Appeals Chamber. During the first two months of 2019, the High Qualifications Commission of Judges (HQCJU) and the Public Council of International Experts tossed out 18 candidates. HQCJU expects to complete the selection of judges of High Anti-Corruption Court by 20 February 2019.

The second stage of the competition of the Supreme Court judges is set to resume on 23 January 2019, as there are still 78 vacancies – 26 in the Administrative Cassation Court; 23 in the Civil Cassation Court, 16 in the Commercial Cassation Court, and 13 in the Criminal Cassation Court. All applicants must complete an interview with the HQCJU. A total of 315 candidates made it to the second stage of the competition.

Pursuant to Part 6, Article 151 of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges", the High Council of Justice (HCJ) has approved the Regulation on the State Judicial Administration of Ukraine on 17 January 2019. Ten days earlier the HCJ announced the competition for the positions of the Chairperson and Deputy Chairpersons of the State Judicial Administration. Also, on 17 January the HCJ approved the Model Provision on the court apparatus responsible for ensuring proper functioning of the court.

The HCJ itself anticipates major transformations. The composition of this main representative body of the judiciary will be renewed by more than half. The HJC is expected to prioritise protection of interests of judges and the judiciary as a whole in its interaction with other government agencies.

[19] Observers or thugs? The second front of presidential elections – Glavcom, 18 January 2019, *https://glavcom.ua/country/politics/sposterigachi-chi-titushki-drugiy-front-prezidentskih-viboriv-561982.html*

In May 2019, the High Council of Justice will add two members nominated by the Congress of Judges of Ukraine, two – by the Congress of Advocates, two – by the Conference of Prosecutors, two – by the Verkhovna Rada, and two – by the President. Additional two members of the HCJ are to be appointed by the Congress of representatives of law schools and research institutions. The new Chairperson of the HCJ and his/her Deputies will be elected, along with the new composition of secretariats of disciplinary chambers.

The current composition of the HCJ will be able to verify the compliance with competition procedures for the Supreme Court, HAC, as well as the High Court on Intellectual Property.

The launch of a Single Judicial Information and Telecommunication System (ESITS) – "the e-court" – is expected in 2019. Each court in Ukraine now has the main and backup communication channels. The equipment of the existing data centre has been updated, with the backup data centre to be finished in 2019. The Provision on ESITS is under development. It is planned to complete digital scanning of all cases in the courts – about 6 million – in the 1st quarter of 2019. However, practical realisation of this task is a true challenge due to the lack of staff and equipment.

The new, evidence-based workload norms for judges will be developed in 2019. Also, in early 2019 the HQCJU plans to conduct psychological testing of 2,479 judges who successfully passed examinations within the qualification assessments but have not been interviewed yet. The full assessment of judges is to be completed by autumn 2019. As many as 1,624 judges passed the qualification assessment at the beginning of the year.

The situation with postponing qualification assessment of judges who have completed their five-year term in office remains unclear. These judges still receive judicial compensations from the budget but have no right to administer justice. This occurs in the situation of significant shortage of judges in Ukraine.

After completing the formation of HAC and concluding the competition to the Supreme Court, the High Qualifications Commission of Judges will be ready to announce a competition to the courts of appeal. The number of vacant judicial positions in these courts in early 2019 was 624. As many as 14 district courts are currently unable to administer justice due to the lack of judges with relevant powers.

In 2019 the Ukrainian judiciary may add more than 1,000 judges. About 800 candidates, selected in 2012, 2013 and 2017, have completed their practical examination tasks, and their results will be known by mid-2019. Candidates with positive examination results are to be included in the rating, which allows them to participate in the competition for vacant positions of first instance judges. In addition, 400 judges will complete their training in the National School of Judges. Having passed the qualifying examinations, these judicial candidates will be able to apply for vacancies in courts of first instance. These measures should at least partially fill the void in district courts.

Given the rise of subsistence minimum for able-bodied persons from 1 January 2019, the size of court fees has also increased compared with 2018, which will obviously reduce accessibility of courts.

Local Governance Reform and De-centralisation

In a sense, all major political forces in Ukraine support de-centralisation. It is safe to say that this process will continue regardless of changes in the political situation; the only question is about its pace, forms and mechanisms. The political turbulence of 2019 will predictably reduce the organisational capacity for further de-centralisation policy but will also add incentives for making favourable policy decisions that are supported in society, as the idea of de-centralisation is backed by overwhelming majority of Ukrainians.[20]

In 2019, a number of important bills are expected to be adopted to make local self-governments more effective.[21] Above all, this concerns the Law "On the Service in the Local Government Bodies" aiming to extend the Principles of Public Administration to the executive bodies of united territorial communities (UTC). Following its adoption local governments will be able to secure permanent staff by offering competitive salaries.

Other priority legislation includes draft laws "On the Principles of the Administrative and Territorial Structure of Ukraine" (defines the procedure for formation, liquidation, establishment and change of the boundaries of administrative and territorial units); "On Amendments to the Law of Ukraine on Voluntary Unification of Territorial Communities (the formation of territorial communities in the Autonomous Republic of Crimea and oblasts of Ukraine)" (improves and simplifies the procedure of prospect planning and grants the exclusive right to approve them to the Cabinet of Ministers); "On Amendments to the Law on Regulation of Urban Development" (optimises the mechanism of spatial planning in united territorial communities and allows approval of a single plan for the entire territory of the community).

However, effective legislative framework for de-centralisation and local governance reform is

[20] See Ukraine entering the election year: public demand, positions of political actors, outline of the new government – National Security and Defence, 2018, No.3-4.

[21] De-centralisation: 5 laws of February – The national project "De-centralisation", *https://decentralization.gov.ua/news/10524*.

impossible without proper constitutional basis, where the situation is quite problematic.

Formation of UTCs will continue in 2019. The total resource of local budgets in 2019 will reach UAH 573.1 billion. UAH 30.8 billion were allocated to support implementation of the investment programmes and regional development projects (compared with UAH 25.4 billion in 2018). The State Budget transfers will amount to UAH 288.3 billion. Unless there are mechanisms in place to ensure effective spending of these huge amounts of money and more importantly – to control budgets and transfers, the magnitude of abuses and corruption in the year of "double elections" can be enormous.

Public Administration Reform and E-Governance

2019 will be the year of "endurance test" for the public administration reform, especially if the ruling coalition and the Cabinet are replaced immediately after the presidential elections. The fate of 10 pilot ministries will be an important indicator. Discontinuation of recent organisational and personnel changes in these ministries will likely denote the curtailment of public administration reform.

Nonetheless, the Cabinet of Ministers still nurtures a plan for setting up an effective policy-making system. In early 2019, the Cabinet has established the Strategic Committee,[22] tasked to discuss and elaborate long-term plans for the country's development – as opposed to the routine writing and approval of specific regulatory and legal acts, which is rather traditional element in the government's agenda.[23] Another priority area of change in 2019 is the introduction of financial support mechanism for public administration reform, as the current state of affairs has been criticized heavily both by SIGMA experts and the Accounting Chamber auditors.

The electronic financial reporting became obligatory for state-owned enterprises since 11 January 2019. Thus, a single electronic database of automated collection, analysis and compilation of financial reports and fiscal risks information of state-owned enterprises will become fully operational during the year. This should considerably facilitate the work of the Ministry of Finance and other government structures, as well as discipline the reporting process of the state-owned companies.[24]

Keeping the electronic procurement system along with further development of the open data policy will become important indicators of availability (or absence) of political will in the (new) state leadership to continue reforms and curb corruption.

Reform of Election Law

Given the complexity of law-making procedures (consideration by the sectoral committee and the second reading), adoption of the Election Code can occur no earlier than spring 2019.

The fact that MPs elected in majoritarian districts do not want to lose this opportunity in the future is the main obstacle to Ukraine's transition towards the proportional system with open lists. Moreover, some MPs have already started to actively prepare for the new campaign in their respective constituencies. In view of this, it will be realistic to gain the necessary number of votes for the second reading if transitional provisions to the bill postpone the enactment of the new Election Code until the next parliamentary elections in 2024. This possibility is already being discussed by experts.[25]

Meanwhile, a brief "window of opportunity" for adopting the Election Code without delay may open immediately after the presidential elections. At that time current MPs may find new motivation to introduce "clean" proportional system with open lists due to changes in the distribution of power.

Traditionally, it is pro-presidential "party in power" that brings the largest number of MPs to the Verkhovna Rada owing to the majoritarian component. Even formally independent MPs are included in the potential "personnel pool" for the ruling coalition. No wonder that the ruling PPB faction was the least active in supporting the draft Election Code (draft law No.3112-1) in the first reading; currently the official PPB speakers demonstrate extremely ambivalent position as regards the Code's adoption in the second reading.[26]

If the incumbent President is not re-elected, however, a faction of his name may become less interested in keeping the majoritarian component. Instead, they will have additional motivation to present themselves as "consistent reformers" on the eve of parliamentary elections. Moreover, other parties represented in the current Verkhovna Rada may opt to support a proportional system in order to weaken positions of newly elected President in the Verkhovna Rada of the next convocation, also strengthening their own bargaining positions with the new government.

[22] Government creates Strategic Committee to discuss and shape long-term plans for the country's development – the Government Portal, 10 January 2019, *https://www.kmu.gov.ua/en/news/uryad-stvoryuye-strategichnij-komitet-dlya-obgovorennya-i-napracyuvannya-dovgostrokovih-planiv-rozvitku-krayini*.

[23] The Strategic Committee of Ukraine: Who needs it and what for? – "Ukrayinska Pravda", 19 January 2019, *https://www.pravda.com.ua/columns/2019/01/19/7204252*.

[24] The era of paper-based reports and the lack of control at SOE is over. How everyone is to submit electronic reports – "Texty", 22 January 2019, *http://texty.org.ua/pg/news/textynewseditor/read/90837/Jera_paperovyh_zvitiv_i_bezkontrolnosti_na_derzhpidpryjemstvah?a_offset&fbclid=IwAR0pDgHUoolvGvKaWVsPWyvnrGeVYUGLo5yx7I6QSPGzHrmOmS8oZI4qQd4*.

[25] The fundamentals of confidence in government: perfect electoral process (roundtable materials) – Ukrinform, 6 December 2018, *https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/2593845-elektoralnij-proces-zasadi-doviri-do-vladi.html*.

[26] D. Rohachuk, N. Sukha: "Yes or No? Does the Verkhovna Rada support the electoral reform?" – "Ukrayinska Pravda", 25 September 2018, *https://vybory.pravda.com.ua/articles/2018/09/25/7149756*.

ECONOMY

Over the past three years Ukraine has been demonstrating a weak but positive economic dynamic – the average annual real GDP growth (based on the preliminary results of 2018) is close to 2.6%. However, the mounting risks and challenges (internal and external) show that the inertial economic dynamic will hardly be continued, as hoped by the government, and the "desired" rate of economic growth is unlikely to be maintained in 2019.

The lines of the reforms and the tools employed will be largely determined by the Memorandum of Economic and Financial Policies[27] in the context of Ukraine's cooperation with the IMF (the Memorandum), approved in December, 2018 (and Ukraine got the first tranche under it at the very end of 2018). Alongside with that, the elections of 2019 will entail substantial "adjustment" of the Memorandum provisions.

Internal factors of influence on Ukraine's economy. In 2019, Ukraine's economy will be influenced by a number of factors conditioned by the country's situation. In particular, they will include:

- the Russian aggression, repulsion of which demands and will demand diversion of significant resources from the productive sector;
- growth of unfavourable expectations of inflation and the exchange rate (including due to growing political tension during election campaigns or growth of the Russian aggressiveness);
- unpopularity of complex structural transformations (including in the housing and utility rate setting and the ways of their coverage, further foreign economic liberalisation instead of protection of the domestic market), prompting their obstruction or opposition.

The socio-economic results of the recent years remain very poor and unconvincing, which deepens disappointment in the government (that came to power, enjoying strong public confidence). Furthermore, one cannot rule out more active interference of the authorities in the business activity during the election race, including through fiscal services, to replenish budgets and to meet social promises, which will also affect the business' opportunities of growth and development. Hence, *on the one hand*, any, even rational acts or steps of the authorities may be viewed highly sceptically or even dismissively. *On the other* – such situation creates a favourable background for dissemination of different populist ideas and slogans, irresponsible statements about the recipes of rapid enrichment of Ukrainians.

Still, Ukraine managed to show some "stabilisation literacy" – none of the "catastrophic" scenarios proliferated in 2014-2016 came true. Many reformist steps were made, growth of well-being of the population was generally resumed, correct rational guidelines for the authorities and civil society were drawn up, cooperation with international financial institutions was established. So, despite the evident current socio-political complications, we **reject extremely pessimistic scenarios of the country development** in the following year of 2019.

Global influence on Ukraine's economy. Noteworthy, Ukraine's economy is termed as "small open", which, in particular, means its high dependence on the external market environment, extreme exposure to foreign economic shocks.

Hence, possible deterioration of the dynamic of the global economy or even growth of the risks of such deterioration in 2019 can prompt a negative reaction of Ukrainian economic agents and raise risks of depression for Ukraine (even on the condition of some "de-escalation" of the home political situation).

Ukraine faces the threat of rapid aggravation of a number of international risks, many of which may materialise and show up during the year. Those risks include:

- resort to **protectionist measures**, containing the productive and export potential of many countries. For small and unstable countries (including Ukraine), trade restrictions may have **grave consequences**;
- **supplement of economic and financial difficulties, first of all, in the EU, with "socio-political" ones,** where subsequent efferent factors (up to secession of some countries from the EU) will be mainly politically motivated. For Ukraine, such results and trends mean the actual loss (or strong impediment) of access to financial, technological, intellectual resources;
- recurrence of **foreign exchange volatility,** with probable devaluation of euro and the British pound against the US dollar, which will mean slowdown of capital inflow to the emerging countries (including Ukraine, which may add to the shock risks for the country);
- **commencement of a crisis in big emerging countries**, first of all, in connection with financial and debt problems: Turkey, Brazil, Argentina. Given their role in the world economic ties, deterioration of their economies may easily extend to other weak developing countries, including Ukraine, and will most probably be accompanied with **"currency wars"**;
- infrastructure and project "localisation" of global projects, decisions in which depend mainly on separate developed countries.[28]

[27] Ukraine: Letter of Intent. – *http://bloginside.in.ua/wp-content/uploads/2018/12/%D0%9C%D0%B5%D0% BC%D0%BE%D1%80%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D1%83%D0%BC-%D0%9C%D0%92%D0%A4.pdf*.

[28] For Ukraine, this primarily refers to **energy projects,** construction of a number of gas pipelines bringing to naught the benefits of the Ukrainian gas transportation system. For instance, **Ukraine actually cannot influence** the prospects of "North Stream-2", while the decisive role in its implementation (or failure) belongs to developed EU countries (with Germany having the weightiest say).

This list of political and economic threats and challenges is far from exhaustive. However, it makes it possible to assess **risks of both short-term (2019) and long-term nature**, which can be managed by Ukraine only in close cooperation with friendly partner countries.

Forecast of development of Ukraine's economy

Real sector. Maintenance of macroeconomic stability and further consolidation of the basis for long-term growth and development will remain the main tasks for the country in 2019. To be sure, the Government will be generally guided by the concepts and recommendations agreed with international financial institutions, in particular, those provided in the *Memorandum.*[29] However, the logic of internal developments – political, economic, social – will significantly "adjust" the intentions and actions of the government.

Although in 2018 real GDP growth reportedly hit 2.9-3.0% (according to preliminary estimates), the year of 2019 will be more difficult – growth will not exceed 1.5%, being twice lower than the target set in the *Memorandum*. The specific challenges of 2019 will prompt, *on the one hand*, strong politicisation of economic decisions, affecting economic development, *on the other* – growth of uncertainty for business that will be very cautious, when taking decisions on further strategic steps.

In such conditions, **consumer sentiments will grow** (which will influence the GDP structure, where the share of final consumers expenditures will hit 90%), with simultaneous discouragement of saving and delay of investment plans (table "*Forecast of key macroeconomic indicators*").

The branch structure will see little change – due to the low investment capabilities and high risks of fiscal administration, industry (first of all, manufacturing) will perform poorly (its growth will not exceed 2%).

Forecast of key macroeconomic indicators

	2017	2018 (estimate)	2019 (forecast)
Real GDP, % growth	2.5	2.9	1.5
GDP, trillion UAH	2.98	3.54	4.13
GDP, $ billion	112.2	130.0	142.3
Final consumer expenditures, % of the GDP	86.9	88.4	90.0
Gross accumulation, % of the GDP	20.7	19.8	19.5
CPI growth, % (December on December)	13.7	9.8	11.8
Exchange rate: UAH/$1 (period-average)	26.6	27.2	29.0

Meanwhile, it may be suggested that in 2019, **agriculture and food industry will boost their shares** in the GDP and in the export structure.

Although direct budget support for agriculture goes down in 2019, compared to 2018 (UAH 5.9 billion against UAH 6.3 billion, respectively), another UAH 1 billion is allocated to the Ministry of Regional Development Fund to support target funding of the agro-industrial sector by banking institutions. It will also be promoted by the commenced projects of infrastructure development in the agricultural sector.[30] It may also be suggested that the **IT branch will consolidate its position** – one may expect growth of investments and orders, and the branch exports will exceed $5.5 billion in 2019.

Since economic growth is associated with the transport infrastructure,[31] the Government will probably be able to continue construction or motorways (nearly 4 thousand km are planned for 2019), including beginning of construction of paid roads.

However, changes in productive sectors **will not bring** evident **positive results:**

- no incentives for development of small and medium business will appear;
- privatisation will not be resumes (which, in particular, will create a "hole" in the budget deficit funding);
- hopes for a substantial improvement of performance of big state-owned enterprises are vain;
- there will be no systemic support for exports and exporters.

All this gives little space to hope for steady good performance of the real sector.

Inflation. Although Ukraine declared a policy of inflation targeting that will be continued in 2019 (which is also specified in the *Memorandum*), the level of consumer inflation in 2019 will remain much higher than the target (5-7%) – according to our estimates, growth of the consumer price index will be close to 12% (Table "*Forecast of key macroeconomic indicators*"), that is, even higher than in 2018, and not one-figure, as planned by the Government and provided in the *Memorandum.*[32]

The factors of inflation pressure include: price administration in the housing and utilities sector[33] (moreover that a number of monopolists and regulators of the housing and utilities sector have already announ-

[29] In our opinion, the Memorandum inadequately takes account of the socio-political features of the election year of 2019 in Ukraine and their effect of the socio-economic environment, real capability of the government to implement the planned transformations. **Neglect** of said features in the *Memorandum* **is surprising**.

[30] In particular, opening of a grain exchange is expected in spring (also being an important step for the land reform). – Grain exchange will appear in Ukraine, – *https://agronews.ua/node/109337*..

[31] Growth of agricultural production, expansion of foreign trade ties, integration in the trans-European road structure require a modern transportation and logistic system, and the relevant decisions should not be delayed even in a tough economic situation.

[32] In our opinion, preoccupation with a sharp decline of inflation in the conditions of price administration in the housing and utilities sector is unnecessary, since it disregards the detrimental effect of monetary restrictions for the real sector development. More than that, in Ukraine, **the inflation rate is set non-transparently**, since it may be subject to **political manipulation**. So, this indicator cannot be a target for the economic policy.

[33] Noteworthy, in Ukraine, growth of the housing and utilities sector rates strongly depends on the exchange rate fluctuations.

ced a further price rise in 2019), further growth of minimum social standards and social benefits (largely populist, prompted by the election campaigns); transient (but regular) currency unrests, which will continue to keep devaluation and, therefore, inflation expectations high.

Meanwhile, the higher than planned inflation combined with a lower real GDP growth rate brings quire clear political "benefits" – it improves nominal indicators of budget implementation, providing additional funds to finance social expenditures, which is very important for the government in the election year.

Monetary and foreign exchange policy. Specific features of the election year of 2019 will also make specific requirements to the guidelines of the monetary policy. Although the *Memorandum* declares that the NBU will continue a tough monetary policy,[34] in our opinion, for resumption of growth (not only stabilisation of the consumer price index), the country needs broader access to financial resources and introduction of an expansionary monetary policy.

Attempts of the NBU to curb inflation by means of further slowdown of growth of the money balance will in the best case result in conservation of the present level of real money in the economy and its poor performance. However, high social allowances, funding of election campaigns, significant volumes of transfers from Ukrainian labour migrants and so on will prompt the NBU to raise money supply in 2019 by 10% to 12%, while the cost of credit resources may decline by just 2-3 interest points.

Ukrainians will remain strongly exposed to the foreign exchange rate fluctuations (and their effect on inflation expectations). Nominal weakening of hryvnia in 2019 looks inevitable, given the steady foreign trade deficit and foreign debt burden (see below). Meanwhile, it may be assumed (including thanks to support from international financial institutes) that in 2019, the NBU will manage to avoid a collapse of the exchange rate but pursue managed (moderate) devaluation. That said, the change of the exchange rate will be **a bit lower** than of the consumer price index, which however will not exert any significant pressure on the real exchange rate, and therefore – on the balance of payments.

The situation on foreign exchange markets will further improve thanks to the NBU measures related with the effectiveness of the Law on foreign exchange (adopted in 2018) and **introduction of mechanisms of the new currency regulation system** (see section "*Economy-results*"). If the NBU succeeds in creation of a really modern liberal system of currency regulation and control, it may have a decisive effect for the investment attractiveness of the country (and therefore, for the capital inflow).

Given the political features of 2019, in the 1st quarter (before the presidential elections) and in the 3rd quarter (before the parliamentary elections) one should expect:

- significant growth of funding of social expenditures, as well as flow of funds from abroad for campaigning, which will cause growth of money aggregates (sought to be sterilised by the NBU, including by means of DGLB) without a noticeable effect on the resources' value;
- moderate devaluation of the hryvnia that, however, will not be shocking;
- acceleration of inflation processes, moderate though.

The banking system **does not expect shock transformations** in 2019. At the end of 2018 the NBU for the first time released its assessment of the stability of the 24 biggest banks determined by the results of stress tests and performed capitalisation measures, which effectively sets the direction of priority measures for financial consolidation of domestic banks.[35]

State-owned *UkrExImBank* requires most of all funds to cover the capital shortfall – almost UAH 11 billion. To solve this problem, a restructuring plan has been drawn up, to be accomplished by the end of 2019. The assessment of stability of banks and the banking sector will certainly continue, and in the early months of the year the NBU will release the list of the controlled banks and updated approaches to stress testing in 2019.

By and large, in 2019 one should expect growth of attention to the standing and activity of state-owned banks in Ukraine and improvement of their corporate management. Such changes will rest of the legislative adoption of the Fundamentals of Strategic Reformation of the State Banking Sector,[36] which is also specified in the *Memorandum*.

Fiscal incentives and intentions. Fiscal capabilities of economic acceleration in Ukraine are substantially limited by the existing structure of budget proceeds and expenditures, as well as the unsatisfactory level of structural reforms. The *Memorandum's* requirement to limit the state budget deficit at a level of 2.25% in the conditions of high social commitments effectively rules out economical motivation.

Meanwhile, Ukraine undertook to the IMF (which is reflected in the *Memorandum*) to refrain from granting any tax amnesty, introducing new tax exemptions or privileges, altering corporate income taxation and so on. More than that, amendments to the tax system that can compromise fiscal stability will not be approved. By and large, it seems that tax experiments in 2019 will be avoided.[37]

[34] As we mentioned, in the recent years the authorities have resorted to various restrictions on money and credit markets. We see **further monetary restrictions** in 2019 as **detrimental for Ukraine**.

[35] NBU for the first time released results of stress tests for the biggest banks. – *https://tsn.ua/groshi/*.

[36] Government approved the strategy of reformation of state-owned banks. – *https://www.unn.com.ua/uk/news/1716440-uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnikh-bankiv*.

[37] *"… The budget includes no major changes in tax policy, other than the already scheduled increases in excise rates plus a further increase in the excise on tobacco products …, an increase in the rates of royalty payments for hydrocarbons …"* – see *Memorandum*.

However, in 2019, the **planned implementation of the budget will be seriously complicated**, and the "planned" deficit of the state budget totalling nearly UAH 90 billion **cannot be secured**.[38] Election marathons involve noticeable growth of social payments, which will also take place in 2019, given the loud populist slogans of next to all political forces that have a chance to be elected to parliament.

At the same time, some changes and their effects are seen with the decrease of budget transfers to state-owned enterprises and branches that were "traditionally" subsidised but remained highly inefficient and did not plan to change their status of "quasi"-loss-making state-owned enterprises. Meanwhile, privatisation remains stalled, like in all the recent years.

Of course, the biggest expenditures, including on security and defence (5% of the GDP), will be funded fully and as a matter of priority, while "extra" internal and external proceeds and resources (including those that could strengthen the investment potential) will be spent on social expenditures.

Meanwhile, implementation risks may be associated with changes in revenues and expenditures. Say, while revenues and expenditures are specified by the Law on the state budget, and the procedure of amendments – by the Budget Code, in case of imposition of a new stage of martial law, amendments to the 2019 budget will most probably be introduced "manually" (and approved by the Law "retrospectively").

Another positive initiative that will contribute to tightening budget discipline and efficiency of public expenditures in 2019 may be presented by the introduction of **obligatory annual audit** (by auditors meeting international standards) of the business activity of all business entities enjoying state preferences (direct or indirect) for compliance of the way of use of preferences and funds saved as a result of preferences.[39]

Balance of payments. As we noted, Ukraine is a small open economy with strong domination of imports of goods. In view of the expected strengthening of global protectionist measures in 2019,[40] the prospects of **improvement of the foreign trade balance do not look encouraging** for Ukraine.[41] The situation is further aggravated by the fact that as early as 2019, Ukraine be short of financial resources due to reduction (in the worst case – termination) of Russian gas transit, with a substantial decrease of the figures of the export of services. In such conditions, the foreign trade balance (both of trade in goods and of trade in goods and services) **will remain negative**, and the highest deficit of the recent years will be observed exactly in 2019 (8.2-8.5% of the GDP).

In 2019, the situation with FDI will not improve,[42] and a large portion of the FDI inflow will be allocated to the banking sector to increase the capital of subsidiaries of European banks. So, the current account will remain deficient, while the volumes of foreign direct investments (FDI) will be not enough to cover the deficit.[43]

As well as in 2018, **Ukrainian labour migrants** working in European countries will remain **the main foreign investors**.[44] In such conditions, the balance of the current account will also remain negative but its deficit will be much lower than the foreign trade deficit. That said, keeping the deficit of the current account below 5% of the GDP in 2019, *on the one hand*, and the controlled moderate devaluation of the hryvnia, *on the other*, will make it possible to maintain the balance of payments, having spent part of foreign currency reserves for its balancing though.

International reserves. Preservation of the high foreign trade deficit in the conditions of low inflow of foreign resources, including FDI, means that Ukraine will have to rather actively **use its own currency reserves**, both for current payments and to meet obligations under foreign debts (first of all, governmental). With that, gross reserves at the end of 2019 will be significantly lower than at the beginning of the year (the annual "net" losses will be close to $3 billion).

To be sure, Ukraine continues to rely on financial support from the IMF, the EU, other developed countries and international financial institutions. However, to obtain subsequent tranches, Ukraine must demonstrate convincing results of the reforms. So far, Ukraine has not demonstrated emphatic success in many structural sectors.

In particular, establishment of the anticorruption court, privatisation of big enterprises, improvement of state regulation, progress of the land reform in Ukraine are critically important for the IMF. One can hardly expect striking results in any of these domains in the year of elections, so, the probability of getting subsequent tranches of the IMF and the EU in 2019 should be considered with caution.

---

38 State budget revenues are planned in the amount of UAH 1.026 trillion, expenditures – 1.112 trillion.

39 … as an element of "audit" of the standing of the public sector of economy, effectiveness and efficiency of public expenditures by the new President's team.

40 Although at the end of 2018 the countries (first of all, the USA and China) managed to somewhat mitigate trade contradictions and even reach new agreements, we believe that regular recurrence of confrontation in foreign trade will be a feature of 2019, which will keep foreign economic risks rather high

41 Imports will grow at a faster rate, given the inclination of Ukrainians to consumer imports, "backed" with the income growth in the election year.

42 Only in 2020, when the new structure of power is clear and the new institutes are formed, foreign investors will view investment opportunities in Ukraine in practical terms, but FDI as such will be made with caution and will largely depend on transparency and efficiency of privatisation processes that will, unfortunately, remain suspended in 2019.

43 Given the growth of the military threat, investors will hold back plans of coming to Ukraine. Hence, in 2019, FDI inflow will not exceed $2 billion.

44 "Net" proceeds from labour migrants in 2019 are estimated on a par with 2018, at $6-7 billion.

As we mentioned, **the internal debt** that arose from **domestic government loan bonds** (DGLB) at the end of 2018 was close to UAH 750 billion. Most probably, in 2019, this debt will grow due to the need to fund the budget deficit and the difficulty of access to loans on foreign markets, and also because of a "hole" in privatisation revenues. Taking into account the structure of the bond ownership (actually all the debt is concentrated in the banking system and divided between the NBU and commercial banks, mainly state-owned, in equal parts), it may be suggested that **it will be refinanced almost automatically**, and at the end of 2019 the value of DGLB placed will reach UAH 820-840 billion.

Foreign debt. The problem of the foreign debt will become a real trial for the Ukrainian authorities in 2019. The structure of the governmental debt points to the **high level of foreign debt risks**, since the main payments are to be made in the next two years. In particular, according to expert estimates,[45] Ukraine wall have to pay $6.5 billion in 2019 and $6.9 billion in 2020 for its debt obligations,[46] and the strategy of settlements should be worked out in advance.

At the end of 2018 Ukraine got significant financial support from the international community, but later Ukraine will probably have to **rely mainly on its own resources**, since during the controversial election year of 2019 it will be very difficult to hope for "full" (in line with the approved programmes) funding from the IMF, the World Bank and some other international financial institutions. There will hardly be a good opportunity to place Eurobonds profitably.[47] Hence, said reduction of the gross international reserves seems inevitable, but their level will remain sufficient to cover imports for a bit more than 3 months, and therefore, this will not have a shocking effect on the macroeconomic environment as a whole.

Meanwhile, the private sector will encounter some resource problems in 2019 but will not fall into a crisis. One should keep in mind that those obligations include the debt of Ukrainian "subsidiaries" to their "parent companies" (key shareholders), usually refinanced automatically.

Despite the foreign debt pressure, Ukraine **will manage to avoid default and escape a new economic collapse in 2019.** Hence, Ukraine will not be able to go the path of sustainable growth, but will spare itself of a new wave of the destructive crisis. In such circumstances, even small growth in 2019 may be viewed as a positive result and as proof of the relative rigidity of the national economic environment.

Economic development of Ukraine: problems and tasks

The operational environment of Ukraine's economy in 2019 will be *very complex – maybe, the most complex in the past two decades*. This complexity is conditioned by the combination of serious internal and external challenges, threats and risks.

Internal factors of instability are associated with the country entering a period of double elections of the supreme bodies of state power in the conditions of controversial results of socio-economic transformations of the past five years, a number of very knotty economic problems and general aggravation of the political and ideological confrontation within the country.

External risks stem from the substantial growth of the probability of a *new wave of the global financial and economic crisis* in 2019 under the effect of growing asymmetry in the global financial system, unresolved problem of foreign debts, aggravation of trade disputes and wars among powerful global actors, as well as the crisis of a number of global and regional institutional formats, including the crisis of the World Trade Organisation, US secession from some international organisations and trade agreements, crisis processes within the European Union.

A special factor in this context is presented by the *general crisis of the international security system* and its inability to efficiently respond to evident challenges for the international security, naturally undermining confidence in international relations and facilitating the spread of the policy of economic nationalism.

These challenges are supplemented by changes previously noted by the Centre's experts, caused by a new wave of technological innovations and related structural economic changes taking place in the context of the *fourth industrial revolution.*

Overlapping and accumulation of effects of various destabilising factors, arising and developing at different organisational levels and in different geographic locations, greatly increase risks of emergence of acute

[45] How should Ukraine pay off debts and avoid default. – *https://minfin.com.ua/ua/2018/08/31/34746639/*.

[46] In addition, the final judgment (of the Court of Appeal of England) concerning the "debt of Yanukovych" will probably be announced soon, for which, Ukraine will have to pay to Russia another $3 billion.

Meanwhile, although Ukraine has won the first big international trial, following which, Russia ("*Gazprom*") is to pay to Ukraine ("Naftogaz") a significant sum in foreign currency, the **probability of actual getting those funds is extremely low**. One should not expect that such funds may be used to cover at least part of repayment of Ukraine's foreign debt in the years to come. It may be suggested however that neither party will make any payments.

A special mention should also be made of the **so-called compensation stock (derivative securities)** (*warrants*), generated in the result of restructuring of part of foreign debt in the autumn of 2015, **repayment** of which has no fixed term but **is bound to indicators of economic growth**. One of its features is that there will be no payments in the following year, if the real GDP growth in the current year is below 3%. Since Ukraine's dynamic has been poor in the recent years, **those payments will not cause any significant additional pressure on the debt**.

[47] As we mentioned, Eurobonds placed in 2018 were too expensive. For instance, 5-year bonds had the yield of 8.99%, 10-year bonds – 9.75%. The conditions of Ukrainian foreign placements in 2019 may hardly be much more advantageous.

conflict situations and serious destructive processes on the global and regional scale. This cannot but affect the prospects of development and economic growth, *especially for the countries with weak institutional and resource capabilities.* Unfortunately, Ukraine is among such countries.

In such conditions, it will be *a matter of national security* for Ukraine to adjust its socio-economic policy, to part with the emphasis on short-term actions with a permanent focus on balancing and removal of gaps in material and financial flows, and to strategically refocus on the creation of *long-term mechanisms of and incentives for innovative and sustainable economic development*.

Such refocusing may result in the need of adjustment of Ukraine's relations with the International Monetary Fund, since the format of the IMF requirements to the key parameters of Ukraine's economic policy is not always fully compatible with the strategic objectives of innovative sustainable development of the Ukrainian economy.

While recognising the importance of the IMF credits for monetary stability in Ukraine in the conditions of serious deterioration of the external economic and political environment, one should not disregard the large-scale and long-term threats ensuing from the policy, resting on overly narrow understanding of structural problems found in Ukraine's economy and attempts to impose on the country conditions that will certainly result in simplification of the economic structure and concentration on the few segments of the agricultural and food sector demanded on foreign markets.

Due to significant deterioration of external conditions for Ukraine's development in 2019, the importance of *the imperative of search of own sources of funding of economic development* will grow substantially. This is somewhat facilitated by the ongoing introduction in the world (with Ukraine being no exception) of the new rules provided by the OECD and European Union rules of fighting tax evasion and drain of capital to offshore zones (so-called *Base Erosion and Profit Shifting – BEPS*). This may promote partial return of capital previously withdrawn abroad to Ukraine, in case of favourable internal conditions, namely – effective fighting corruption and restoration of confidence in the state economic policy of the part of business and the population.

Given the extremely high level of dependence of internal processes of economic development in Ukraine on its obligations under the Agreement of Association with the EU, in 2019 Ukraine may appear in a situation where the intense modification of the EU mechanisms caused by search of a response to the numerous critical phenomena in its development may result in the lag of the content of the Agreement from the updated regulatory system of the EU. Apparently, Ukraine will have to *adapt to kind of fragmentation of the European political and economic space*, which may lead to emergence of a number of difficult political dilemmas and additional costs, and also impede access to the EU funds.

In 2019, mid-term effects for Ukraine's economy from the Agreement of Association with the EU will be seen. In this connection, it will be important to look, if all the items of the association agenda efficiently work for the national economy development, and if any corrective actions are needed. It should be specially examined, to what extent the transfer of some European norms to the Ukrainian soil really created preconditions for enhancement of international competitiveness and adoption of the model of sustainable development by Ukraine.

On the other hand, it will be important to examine the prospects of Ukraine's possible accession, to a smaller or greater extent, to such European mechanisms as the EU Banking Union (for search of new decisions for the Ukrainian banking system recovery), financial mechanisms facilitating investments and implementation of national programmes of economic development of the EU, possible access to funds provided by the EU Financial Framework 2021–2027.

In the context of active adaptation of mechanisms of Ukraine's European integration to long-term priorities of socio-economic development of the country, it will be necessary to create a permanent multilevel system of management of the process of the European integration – involving participants not only from governmental structures but also from the leading all-Ukrainian unions and business associations, non-governmental organisations and different segments of the Academia.

Ukraine has a significant internal potential for substantial improvement of the economic dynamic. In particular, resumption of privatisation processes, monetary expansion, a more active role in European integration and infrastructural projects will make it possible to raise investments, their share in the GDP structure, and at the same time – to begin formation of the basis for introduction of a new economic model in Ukraine resting on efficient investments, modern infrastructure, accelerated integration in the global chains.

Despite internal and external difficulties, in 2019, Ukraine is to show its economic and political strength, the ability to cope with difficult problems, to minimise national and global risks and challenges. The present state of the Ukrainian economy demands, along with initiation of stabilisation processes, measures aimed at long-term sustainable development with international assistance.

It is important to strengthen mutual understanding with international investors, for consultative assistance, getting financial resources and channelling such funds to the real sector of the economy and funding projects of social infrastructure, energy conservation, support of small and medium business, etc. If the country manages to avoid internal discord and to keep economy from collapse, there will be grounds to look into 2020 with cautious optimism.

ENERGY SECTOR

Development of Ukraine's energy sector in 2019, as in the year before that, will be determined by the goals and objectives formulated in the "Energy Strategy of Ukraine until 2035".

It is expected that in 2019, institutional development in the energy sector will lead to completion of NERC staffing according to the Law "On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities", as well as full introduction of electricity and natural gas markets. Also, there will be further improvements in the corporate management of key state-owned energy companies, in particular, Energoatom and UkrHydroEnergy. And finally, we are expecting the completion of unbundling of NJSC Naftogaz of Ukraine, introduction of daily balancing of the gas market, and certification of gas transmission system operators and integrated power system operators.

The Razumkov Centre believes that 2019 will be the year of massive innovations in the Ukrainian energy sector: implementation of *Energy Storage* projects; construction of digital substations, introduction of modern technologies for maintenance of high-voltage transmission lines; carrying out repairs on energised lines.

Cooperation between Ukrenergo and international partners is expected to intensify in 2019 with the goal of merging Ukraine's integrated power system with *ENTSO-E*. It is predicted that Ukrainian and Belarusian energy system operators will be working in parallel, which will allow to eliminate the need to reset power lines at the border and create a joint control centre.

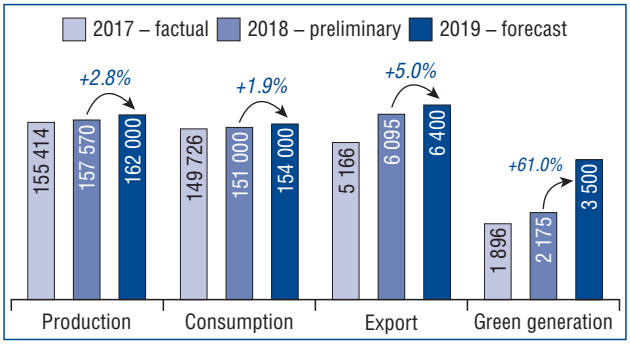
In the structure of electricity production in Ukraine, in 2019, nuclear power will retain its key role; its share will be more than 57% of the total production of electricity in the country. Yet, we expect a 60% increase in RES production. We are also expecting an overall growth of electricity generation and export – 2.8% and 1.9% respectively, as compared to 2018.

As for pricing policy, average electricity price will likely keep growing – not less than 15% total, due to the introduction and development of electricity market on 1 July 2019.

Despite the general downward trend in the importance of coal in Ukraine's energy balance, we expect that in 2019 its production will increase 0.6%, which is an important objective in the context of import substitution. It is predicted that the role of coal in the energy sector will be gradually decreasing to be substituted mainly with green energy, yet coal industry will continue being an important part of Ukraine's energy sector until 2035.

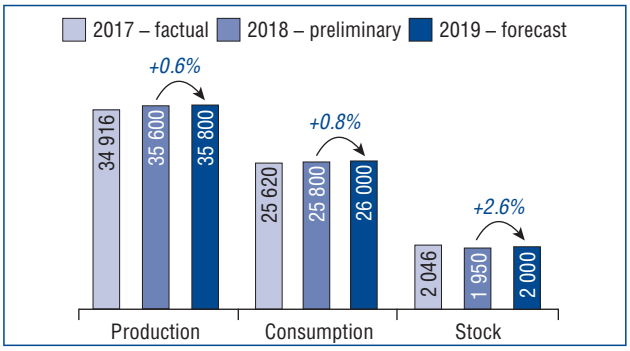
Experts predict a 4% increase in production of natural gas compared to 2018, and a 9% drop in its transit. Industrial natural gas prices in 2019 may go down

Electricity market
(million kW•h)



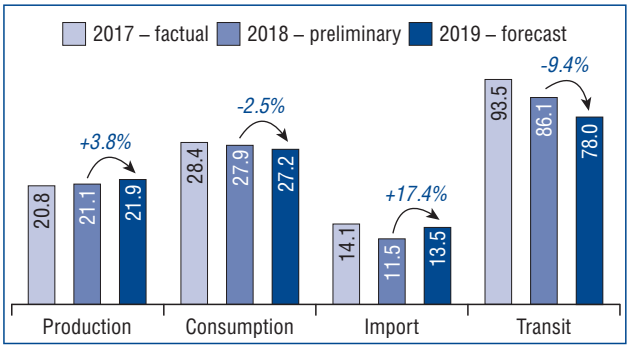
Source: Razumkov Center's own calculations and data from the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine

Coal market
(million tonnes)



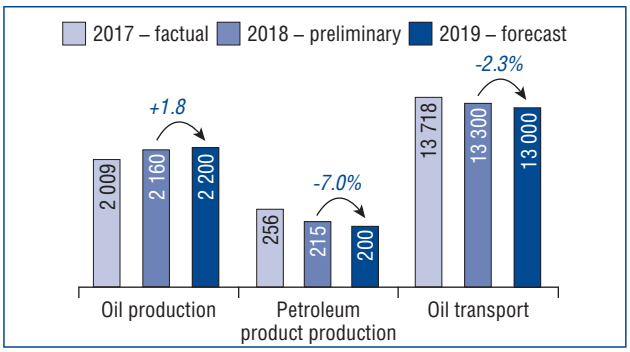
Source: Razumkov Center's own calculations and data from the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine

Natural gas market
(bcm)



Source: Razumkov Center's own calculations and data from the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine

Petroleum product market
(thousand tonnes)



Source: Razumkov Center's own calculations and data from the Ministry of Energy and Coal Industry of Ukraine

15-20% due to the introduction of daily balancing, which will allow to improve accounting for fuel losses within gas transmission system. Another contributing factor is NERC decision to halve entry and exit point tariffs on natural gas transportation services.

Full-scale use of electronic auctions to receive special permits for subsoil use will help attract more investment and increase oil and natural gas production 1.8% and 3.8%, respectively, as compared to 2018.

An important event for extractive industry will be the first international auction to attract foreign investment in gas drilling sites. An update of relevant legislation is expected to facilitate industrial development of unconventional hydrocarbons, increase efficiency and transparency of subsoil use regulation (through capacity-building of State Service of Geology and Mineral Resources as a service institution, liberalising circulation of geological information via digitalisation and online publication).

In 2019, motor fuel market will still be dominated by imported fuels, the share of which is expected to exceed 75% of the total consumption. The main reason is the low level of national production of petroleum products due to degradation of petroleum processing in Ukraine.

In 2019, the risk of LNG price increase will be higher due to higher demand compared to other petroleum products. Price dynamics in this segment in Ukraine, as previously, will be determined by three main factors: global price for crude oil, hryvnia exchange rate to major world currencies, and the level of competition in the domestic market.

Therefore, the main changes expected in Ukraine's energy sector in 2019 include increased production and generation of energy resources, introduction of efficient electricity and natural gas markets, intensive infrastructural integration of Ukrainian and European energy systems, and resolution of environmental issues connected with harmful emissions of TPPs.

SOCIAL SECTOR

The state budget for 2019 raises state budget expenditures on consumption, compared with 2018: on social protection and social security – by 18.1% (UAH 27.4 billion); on public health – 50.4% (UAH 11.6 billion). At the same time, the state budget expenditures on the development of public health decreased by 72.7% (UAH 1.6 billion.)[48]

Although in accordance with the Memorandum between Ukraine and the IMF[49] the state budget for 2019 was to cut real budget expenditures, the actual expenditures may be higher than expected (due to the need of compensation for the growth of rates of housing and utility services, the rise of minimum wages and pensions).

In 2019, growth of real incomes of the population may slow down[50] due to the lower GDP growth rate, a tough fiscal policy and strict budget limitations in line with the Memorandum with the IMF, which will restrict growth of wages in the public sector.

The 2019 budget set a much lower (UAH 1,853 as of 1 January and UAH 1,936 as of 1 December 2019) basic social standard[51] than calculated in accordance with the currently effective methodology of its calculation. It disregards depreciation of money incomes and savings of citizens due to the high pricing inflation, devaluation of the national currency, and will cause a decrease of the purchasing power of the population (and, respectively, the GDP), deterioration of the living standards and social protection.

As a result of the rise of minimum wages (with the unchanged wage scale), incomes will rise only for those who get minimum wages, which may cause cuts among the public sector employees, especially in poor regions. Small and medium businessmen may also be not ready for the increased wage and tax burden. Hence, there are risks of shorter working hours, personnel cuts,[52] as well as growth of unofficial employment.

The needs of the Pension Fund will continue to grow. The PFU budget for 2019 is planned with a deficit in

[48] Conclusions on the Bill of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2019". Accounting Chamber. *http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main.*

[49] Ukraine: Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. January 8, 2019. *https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/08/Ukraine-Request-for-Stand-By-Arrangement-and-Cancellation-of-Arrangement-Under-the-Extended-46499.*

[50] Slowdown of growth of real wages from 12.4% in 2018 to 6.9%. Accounting Chamber. *http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16757581/Vysn_proekt_DBU_2019.pdf?subportal=main.*

In 2019, the minimum pension will grow by $8 (from UAH 1,372 to UAH 1,596), the subsistence level — also by $8 (from UAH 1,708 to UAH 1,932), minimum wages — by $17 (from UAH 3,723 to UAH 4,173).

[51] Article 7 of the Law of Ukraine on the State Budget for 2019. The amount of the subsistence level seriously differs from its **real indicators** – the value of the set of foodstuffs and the minimum set of non-food items and services necessary for satisfaction of the basic social and cultural needs of a person, sufficient for normal physiological functioning of a human and preservation of health.

[52] For instance, in the security and postal business, employment fell 10-15-fold after the latest rise of minimum wages. – Ukrainian Union of Industrialists and Entrepreneurs, *https://uspp.ua/news/?page=3.*

the amount of UAH 167 billion. Taking into account the planned rise of pensions for retired military servants (planned indexation by 25%) and recalculation of pension for other pensioners in line with the growth of consumer prices and average wages (by 20%), PFU will require another UAH 10-20 billion.

This will lead to the growth of risks of instability in payment of pensions, as well as more instances of emergence of temporary cash gaps for payment of pensions and allowances and the resultant increase in the amount of funds drawn from the single treasury account to cover them.[53] Control of payment of the single social contribution as the main source of revenues for the PFU budget will be tightened.[54]

Funding of the system of housing and utility subsidies may pose a risk. In 2019, expenditures on preferences and housing subsidies for the population to pay for housing and utility services are to be cut. Reduction of subventions for provision of preferences and housing subsidies[55] for the population to pay for housing and utility services envisaged in the state budget for 2019 raises the risks of associated non-payments.

In line with the Government obligations under the new Memorandum with the IMF[56] concerning further rise of gas prices for households, the plan of budget subsidies for 2019 may be seriously underfunded (by nearly UAH 20 billion). In turn, before the end of 2019, the experiment with monetisation of subsidies must be completed, the effect of which will depend on the transfer of subsidies to individual accounts for payment for housing and utility services.

Simplification of the procedures of employment of foreigners in European countries, including Germany,[57] may give a new impetus to labour migration from Ukraine to Europe due to the huge difference in wages. Unless Ukraine adopts a policy of economic modernisation, promoting creation of competitive working places, at least compared to the neighbouring countries, it may stay on the sidelines of Europe.

In 2019, Ukraine will have double elections, which may become an additional element of instability. Implementation of some populist political initiatives will require introduction of amendments to the budget, which may affect the budget balance. In 2019, structural reforms will probably be sidelined, at least until the end of the whole election period.

HUMANITARIAN POLICY

We believe that all processes in Ukraine's humanitarian sector in 2019 will be affected by the electoral campaigns – presidential (March) and parliamentary (October) – and will be determined by the rules of the political game. Humanitarian sector components – language, church and religion, historical memory, identity issues – are extremely sensitive, and thus – easily manipulated by different political entities to create "loyal electorate groups". Therefore, there is a high probability that instead of bringing Ukrainian society together, politicians will be using different aspects of humanitarian context for their party's benefit, which, in the current environment, is more likely to cause mutual alienation between citizens and communities.

State and Church relations. UOC parishes under Moscow Patriarchate will continue converting to the Orthodox Church of Ukraine (OCU), possibly, even more actively.[58] Legislative regulation of this process does not guarantee that it will be seamless, – as problems already started to arise in different settlements.[59]

Firstly, the Law references internal documents (charters) of religious organisations in the issues related to gathering a general assembly and its authority. Yet, Orthodox Church does not have registered membership, so fulfilling the requirement of getting two-thirds of votes from the religious organisation's members in favour of such transition, can be problematic – especially on the level of parishes. We are already hearing about voting on transition to OCU being done in the framework of territorial communities, instead of parishes, with

[53] At that, solution of the long-standing problem of refund of funds drawn in 2007-2014 to cover temporary cash gaps of the Fund for payment of pensions and allowances to the amount of UAH 48.5 billion to the single treasury account is not proposed. Since the indebtedness for funds drawn from the single treasury account 2018 reached UAH 57.7 billion, the risk of non-repayment of those funds continues to grow.

[54] Compared to 2018, own revenues of the Pension Fund are expected to grow by 7.8% at the expense of growth of single social contributions.

[55] Compared to 2018, subsidies for this purpose are proposed to be reduced by 22.4% (UAH 15.9 billion).

[56] Ukraine: Request for Stand-By Arrangement and Cancellation of Arrangement Under the Extended Fund Facility-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Ukraine. January 8, 2019. *https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/01/08/Ukraine-Request-for-Stand-By-Arrangement-and-Cancellation-of-Arrangement-Under-the-Extended-46499.*

[57] From the 1st of January, 2020, the new German migration law enters into effect, concerning issue of employment visas (*Fachkräfteeinwanderungsgesetz*), whereby a citizen of a non-EU country may get an employment visa for 6 months, come to Germany, select an employer, go together with him to register at the unemployment office, and start working. See: Das Fachkräfteeinwanderungsgesetz. 21. Dezember 2018, Bundesministerium für Arbeit und Soziales. *https://www.bmas.de/DE/Presse/Meldungen/2018/fachkraefteeinwanderungsgesetz.html.*

[58] At the beginning of 2019, approximately 100 parishes converted.

[59] This concerns the Law "On Amendments to Certain Laws of Ukraine Regarding the Subordination of Religious Organisations and the Procedure for State Registration of Religious Organisations with the Status of Legal Entities" dated 17 January 2019.

Early this year, contentions arose in Chernihiv oblast (Mykolayivka, Ivanivka, Olenivka villages); Volyn oblast (Bronnytsia village, where signatures were collected by the village council); Vinnytsia oblast (Lukashivka, Pysarivka villages).

such voting being initiated by village council officials, instead of members of the corresponding religious community.

Secondly, it is unclear, how the following provision will be implemented: "**The part of the community that disagrees with the decision about the change of jurisdiction, has the right to create a new community and make an agreement on the order of using the religious building and property with their owner (user)" (Art.8, p.7 of the Law). The Law does not contain guarantees for this right – the binding obligation of the other party to conclude such an agreement.** Besides, alternating services practices were popular in Ukraine in the 1990s and often led to conflicts and violence. The provision's insufficient clarity poses a risk of such situations repeating themselves.

Close relationship that formed last year between OCU and representatives of government authorities has significantly facilitated the process of unification of Orthodox Churches in Ukraine into one Church, and its reception of autocephaly (recognised independent status) from the Ecumenical Patriarchate of Constantinople. At the same time, this relationship, if continued and intensified, threatens to tie the new Church to the state and politicise its activity, which might have negative consequences, especially with two national electoral campaigns under way.

To safeguard interdenominational and state-church relations from critical exacerbations in 2019, it seems necessary to do the following: intensify cooperation of the heads of churches and religious organisations in the framework of the All-Ukrainian Council of Churches and Religious Organisations (AUCCRO), as well as AUCCRO cooperation with government and local self-government authorities involved in state-church relations; make an official translation of fundamental documents used to create OCU, explain their content to the public; ensure strict control of lawfulness in the process of religious communities' changing jurisdiction, and, what is most important – avoid using matters of church and religion in political battles.

Language policy. We are expecting finalisation of the Law "On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language" (according to the Speaker of the Parliament, it will happen in February 2019). The bill "On Full General Secondary Education" developed last year is being discussed. The bill provides for stronger guarantees for indigenous people's and national minorities' right to be educated in their native language and/or study this language at school.[60] At the moment, this bill has not been submitted to the Verkhovna Rada.

Legislative work on general definition of language rights of indigenous people and national minorities is to be continued. In this context, it is important to note that, *firstly*, development, use and protection of these rights is guaranteed by the state as defined in p.2 Art.10 and Art.11 of the Constitution of Ukraine, and *secondly* – Parliamentary Committee on Human Rights, National Minorities and International Relations stressed that "consideration and adoption of bills aimed at regulating state language policy issues should be preceded by a broad inclusive social debate with mandatory inclusion of representatives of national minorities".[61]

Clearly, this year's environment of double elections is not ideal for the adoption of balanced, non-politicised legislative acts to regulate language use in Ukraine. To avoid the risk of politicising language issues (especially in the course of electoral campaigns), language policy should ensure a balance between obliging and supervisory measures and incentivising ones.

Potential efficient measures should be aimed at: Ukrainian language promotion, raising the quality of its instruction, among other things – via strengthening the requirements for applying to philology departments at universities, and material incentives for state language teachers and instructors.

National memory policy should also undergo a paradigm shift. We should be mindful of the risk of using overly sensitive topics in political battles, as well as of the international community's awareness of the statements and decisions made in this sector. Historical memory issues are too emotional and politicised to be left to history specialists, – they are brought up increasingly more often in the context of our European agenda.

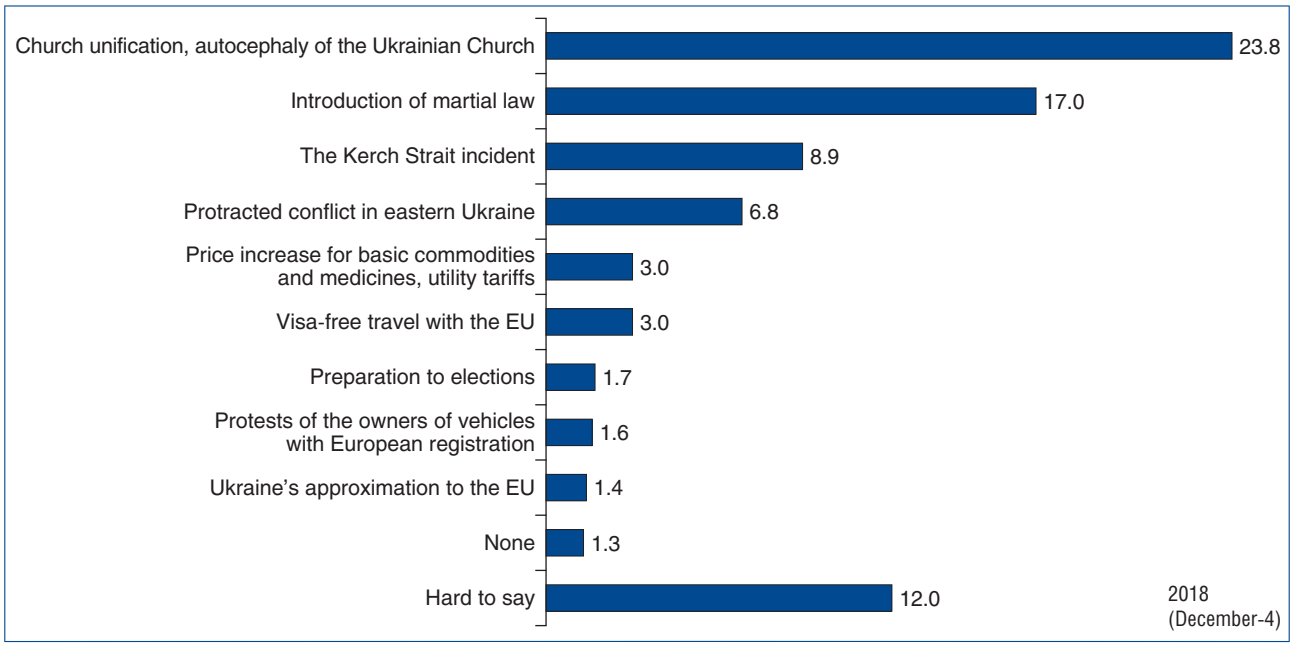
On the other hand, given Russia's aggression against Ukraine, international support is extremely important, in particular, support of our neighbouring states – Poland, Hungary, Romania, Czech Republic, with which we currently have contentions regarding history. Thus, Ukraine needs to be more active in its communications with the leaders of corresponding countries, seeking to develop mutually acceptable approaches to "complicated" topics and issues, given the domestic and international political context, as well as drop the practice of associating individual political force's position on historical memory with the position of the entire state.

[60] MOE proposed draft law of Ukraine "On Full General Secondary Education" for public discussion. – Official Ministry of Education website, 30 April 2018, *https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proekt-zakonu-ukrayini-pro-povnu-zagalnu-serednyu-osvitu*

[61] See: Conclusion of the Parliamentary Committee on Human Rights, National Minorities and International Relations on "Review of Draft Laws on State Language Policy" dated 3 October 2018, *http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61994*.

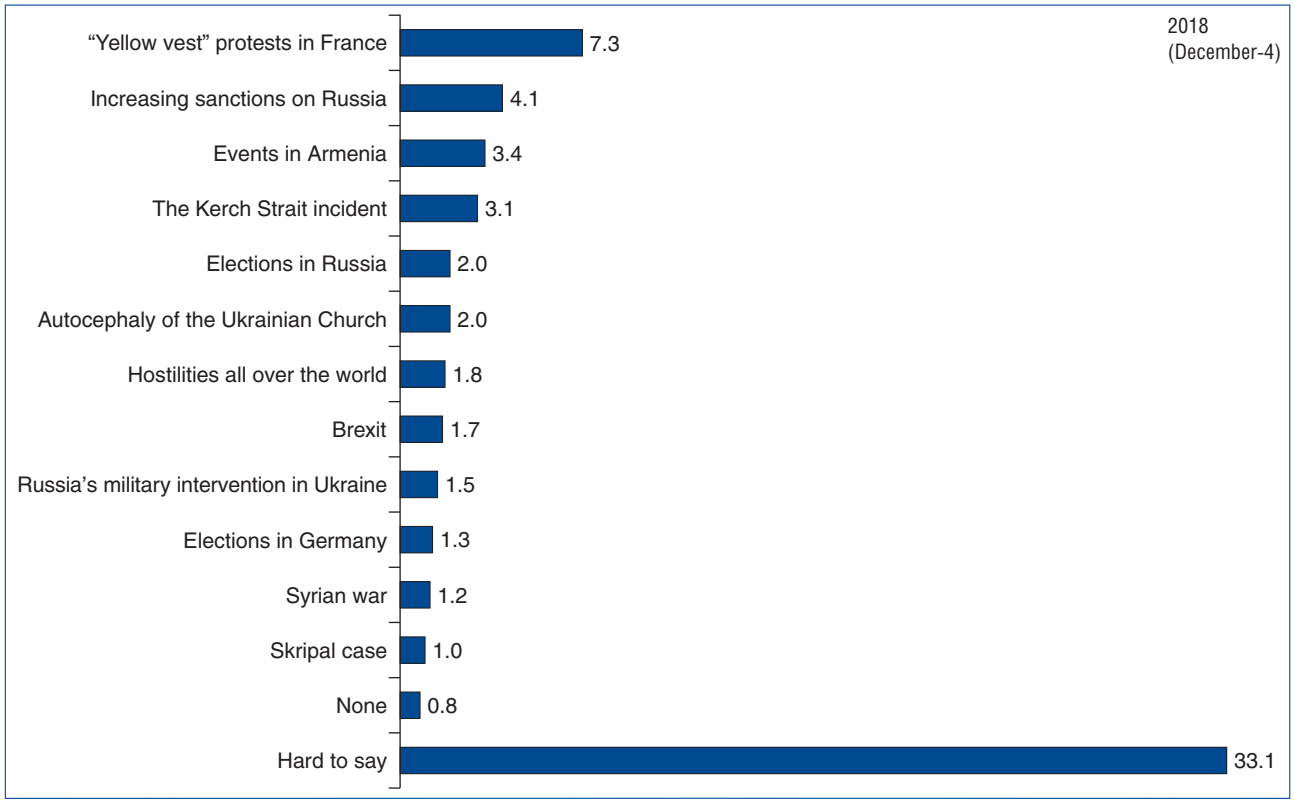
PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2018[1]

Which political event in Ukraine would you call the event of 2018?*
% 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.

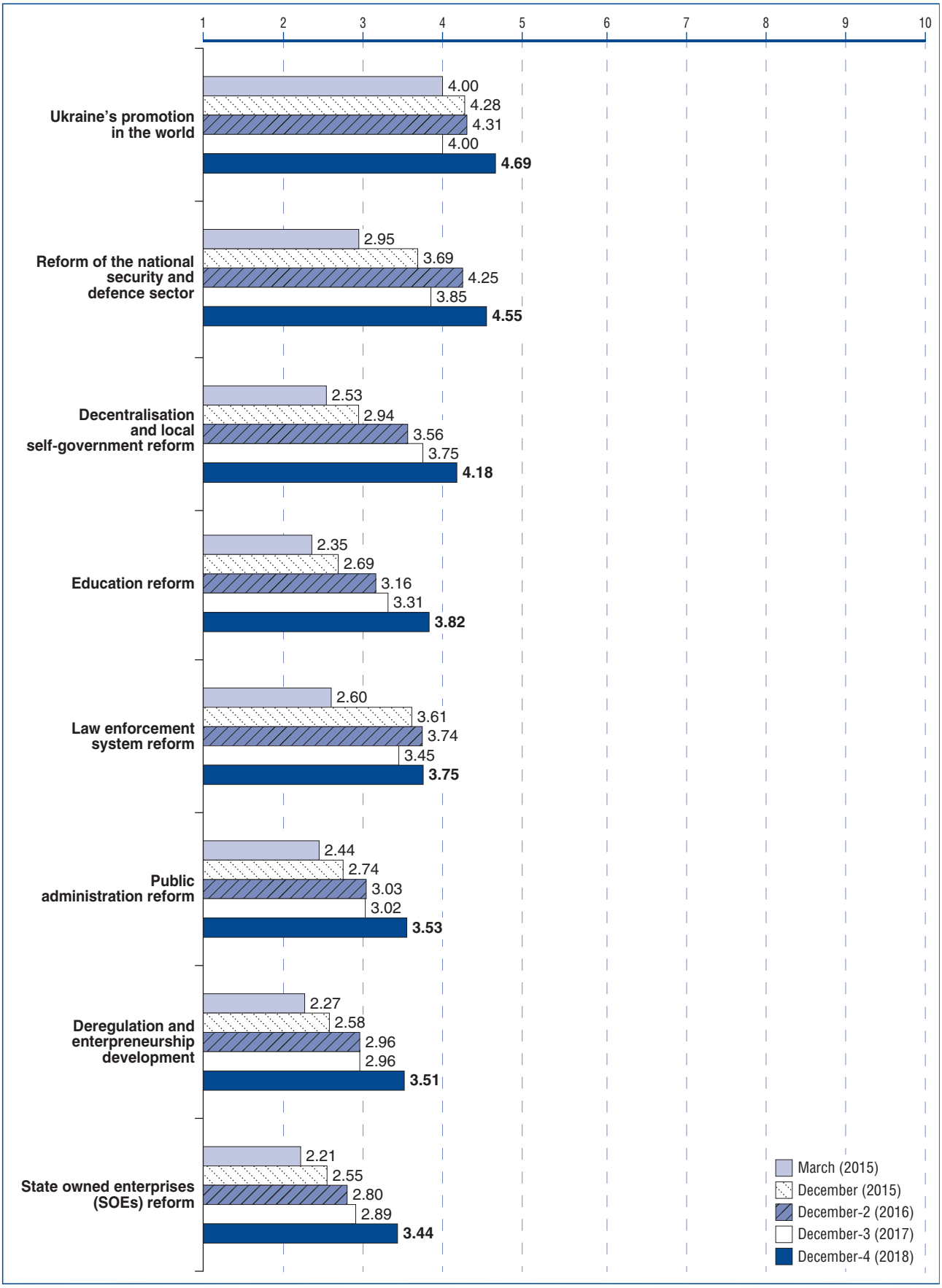
Which global political event would you call the event of 2018?*
% of respondents



* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Answers presented are those given by over 1% of respondents.

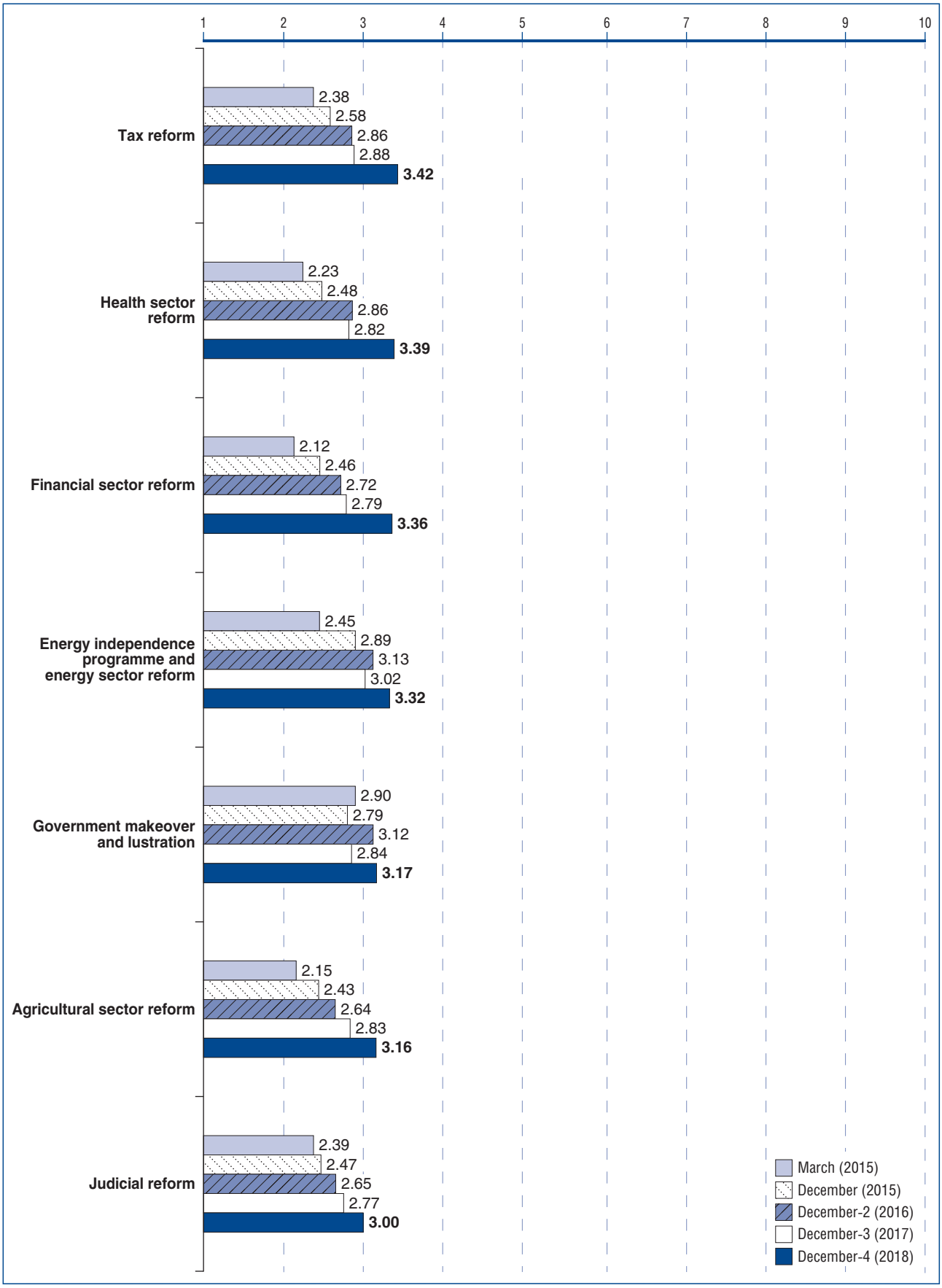
[1] This material presents the results of sociological studies conducted in 2015 by the Sociological Service of the Razumkov Centre independently: on **6-12 March, 6-12 November** (marked in diagrams and tables as November-2) and on **18-24 December** (marked in diagrams and tables as December) and in cooperation with Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation: on **14-22 November** (marked in diagrams and tables as November), **16-20 December 2016** (marked in diagrams and tables as December-2), **15-19 December 2017** (marked in diagrams and tables as December-3) **and 19-25 December 2018** (marked in diagrams and tables as December-4). All surveys were conducted in all regions of Ukraine with the exception of Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. In each survey, there were over 2,000 respondents aged from 18 y.o. Theoretical error of each sample does not exceed 2.3%.

Assessment of Ukraine's reform progress and actions of authorities in different areas*,
average score



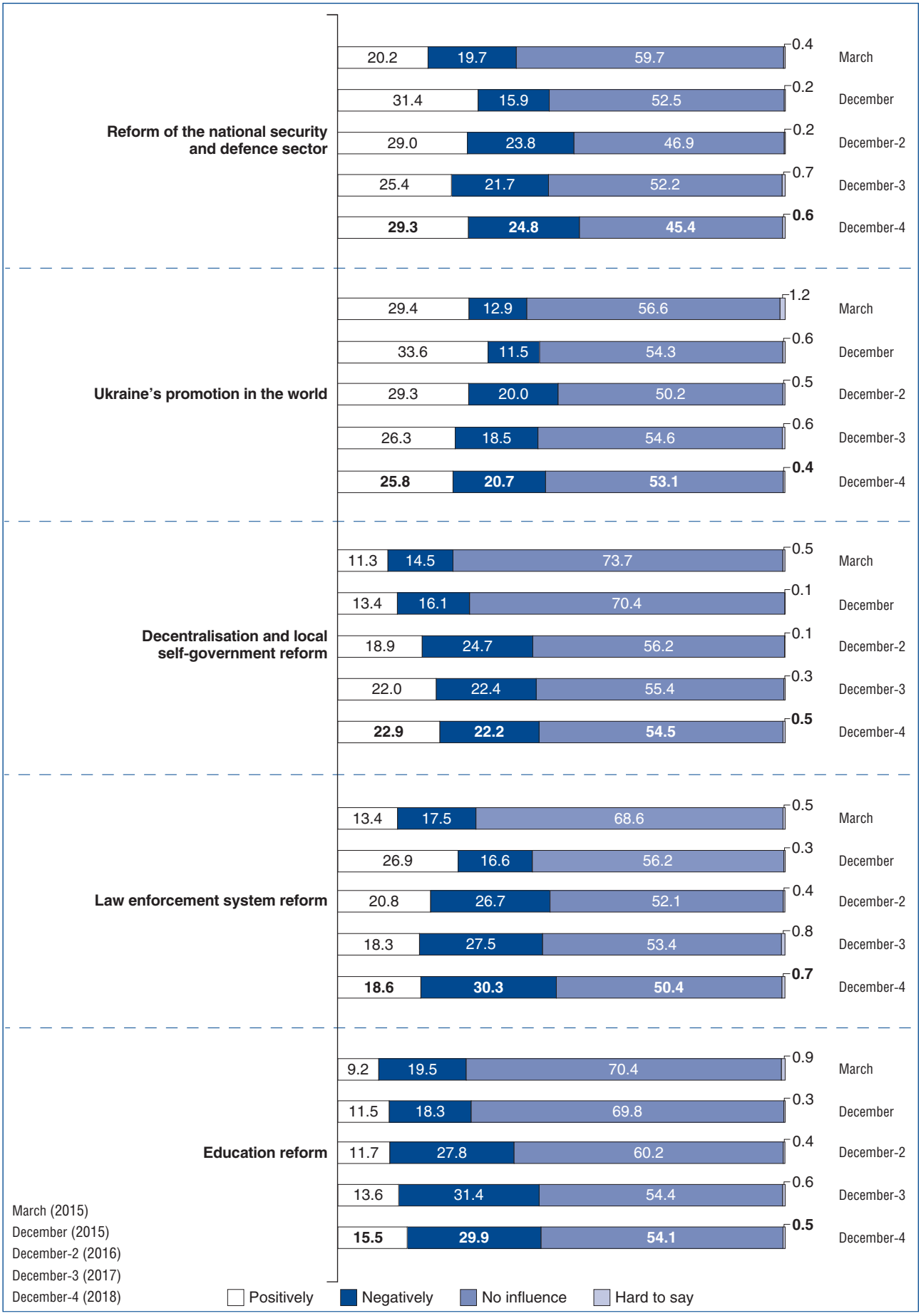
*On the 10-point scale from 1 to 10, where "1" means no or almost no reforms, and "10" that reforms are being implemented with maximum success.

Assessment of Ukraine's reform progress and actions of authorities in different areas*,
average score
(continued)

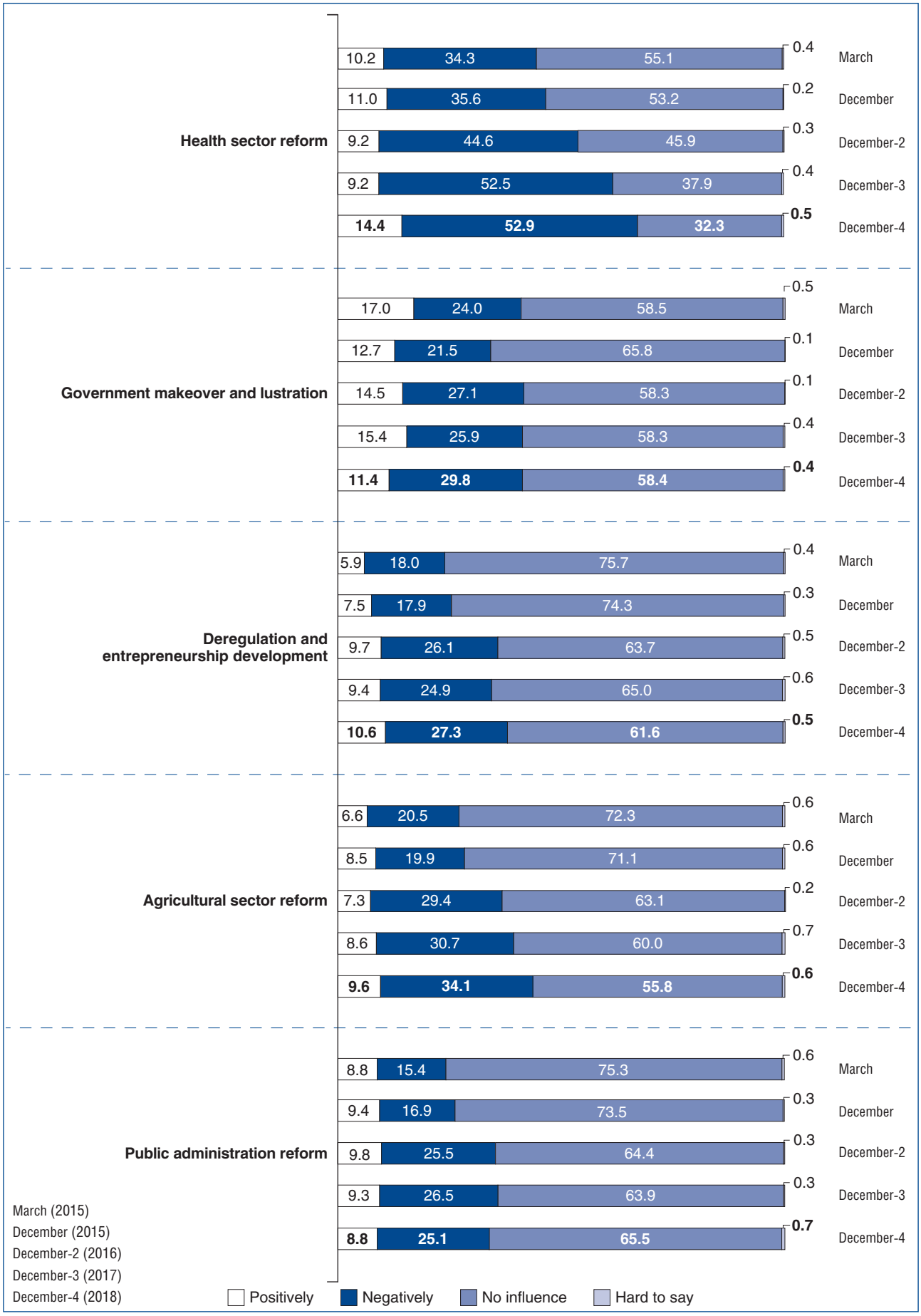


*On the 10-point scale from 1 to 10, where "1" means no or almost no reforms, and "10" that reforms are being implemented with maximum success.

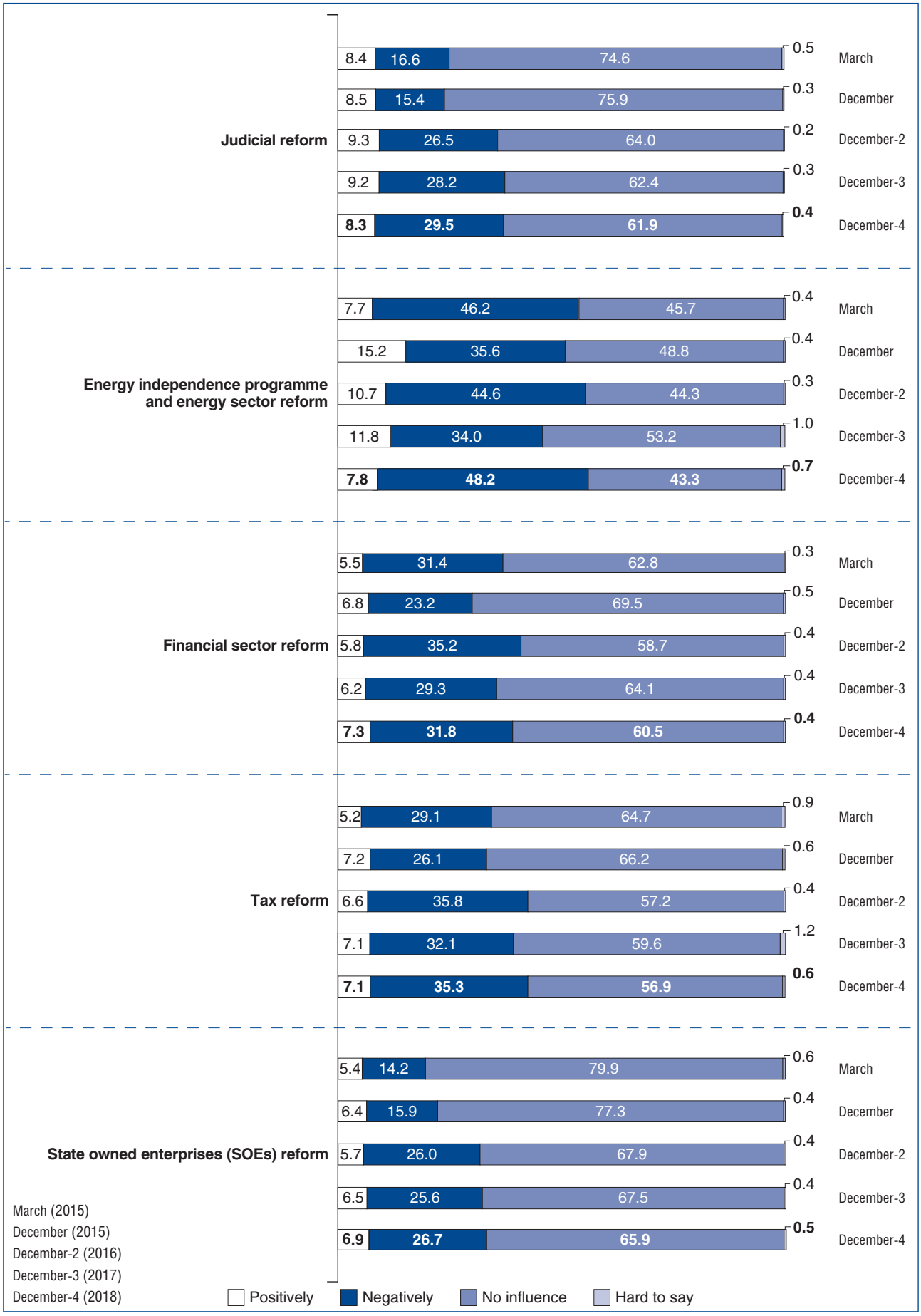
How do reforms and government actions in different areas influence your personal well-being?
% of respondents



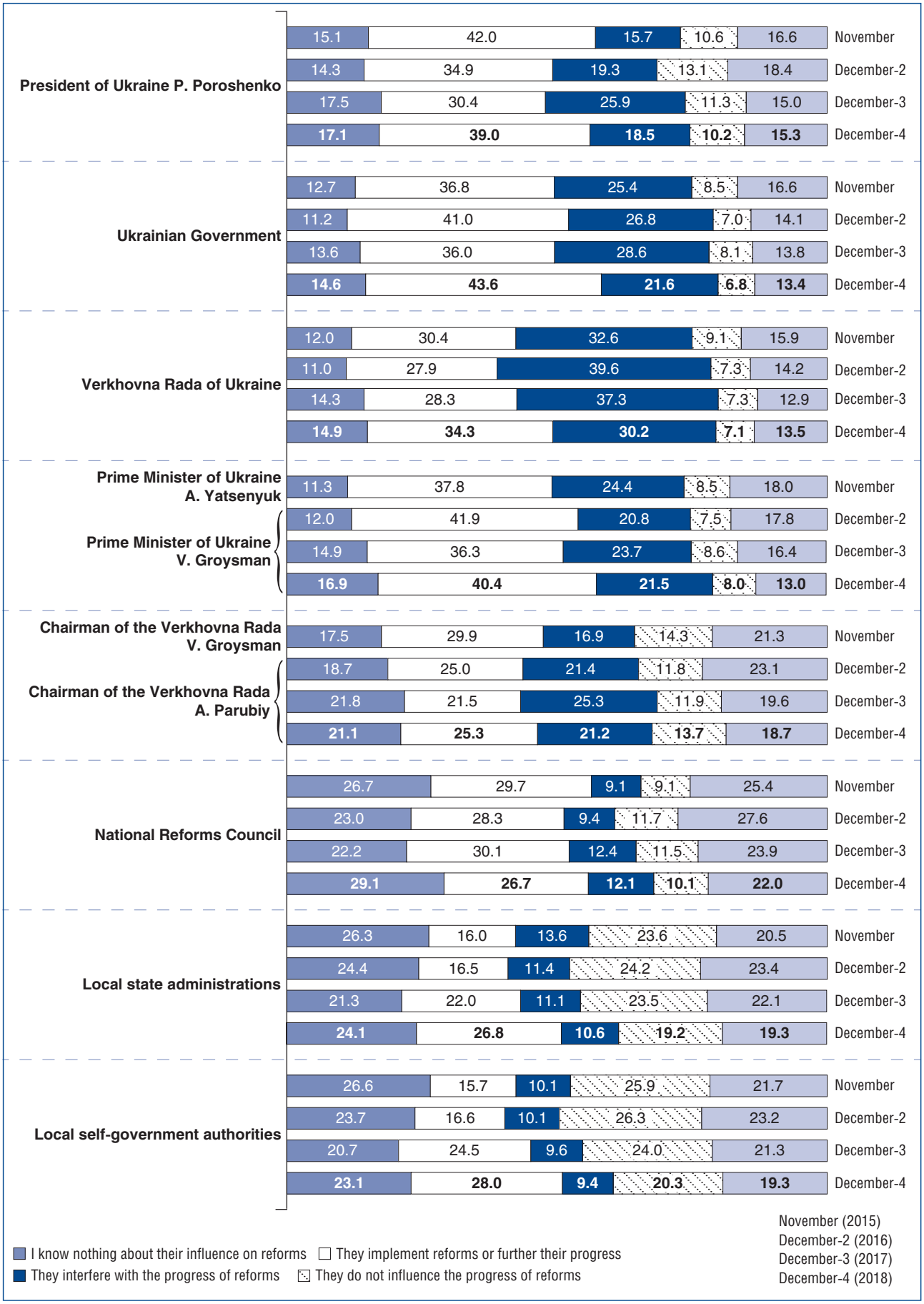
How do reforms and government actions in different areas influence your personal well-being?
% of respondents
(continued)



How do reforms and government actions in different areas influence your personal well-being?
% of respondents
(continued)



Actions of which authorities and politicians facilitate reforms, or hamper reform goals?
% of respondents

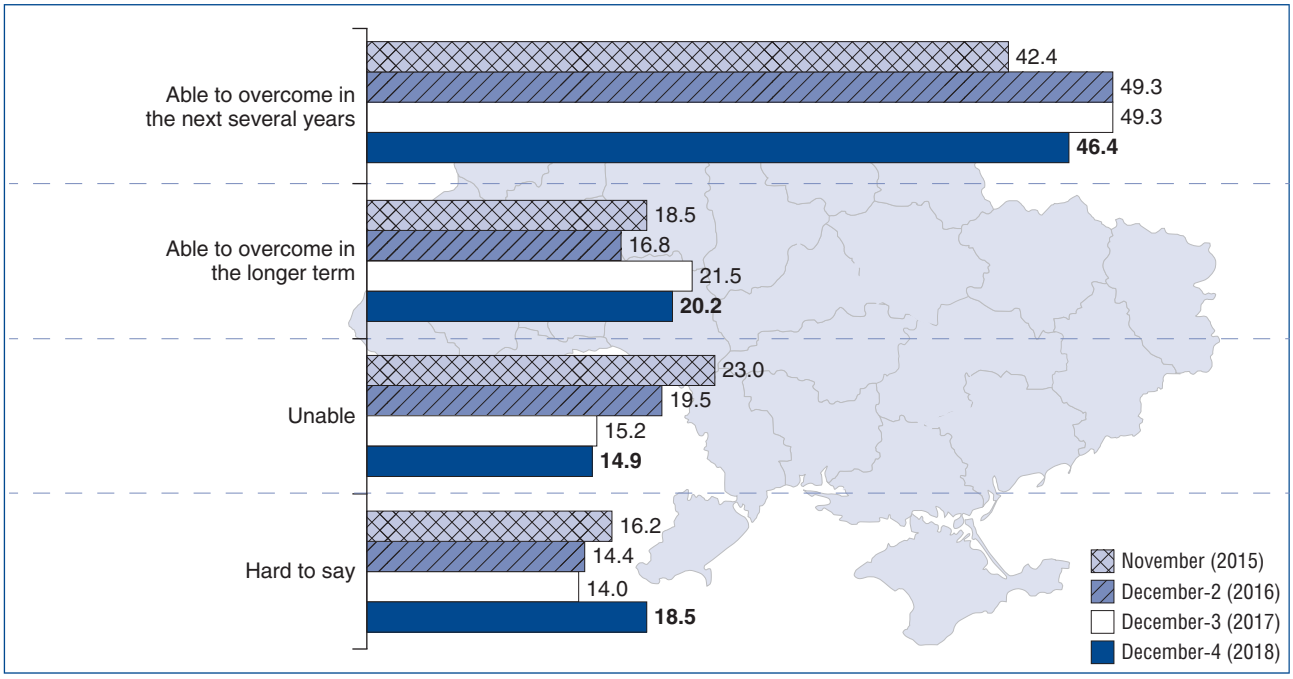


How have the following areas in Ukraine changed over the past year?
% of respondents

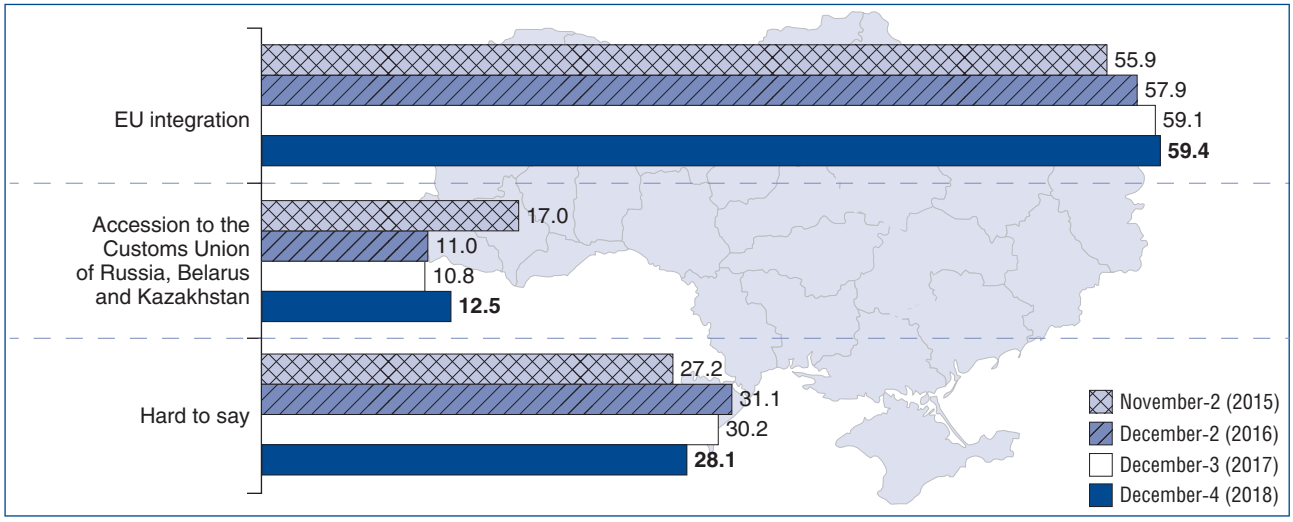
	Changes for the better			Changes for the worse			No change			Hard to say			Balance*		
	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)
Country's defence capacity	39.8	38.9	**40.9**	21.3	21.3	**24.5**	25.8	25.6	**21.4**	13.1	14.1	**13.2**	*18.5*	*17.6*	***16.4***
Ukraine's international image	27.4	24.0	**32.3**	32.0	34.5	**28.1**	27.0	27.7	**27.8**	13.6	13.8	**11.9**	*-4.6*	*-10.5*	***4.2***
Relations between nations	15.9	13.4	**17.4**	23.6	30.5	**29.7**	46.1	42.6	**40.1**	14.4	13.6	**12.9**	*-7.7*	*-17.1*	***-12.3***
Education	4.9	7.6	**13.9**	36.4	42.3	**38.9**	43.4	38.4	**32.9**	15.3	11.8	**14.3**	*-31.5*	*-34.7*	***-25.0***
Freedom of speech	11.7	11.8	**11.0**	30.4	36.9	**38.1**	48.8	43.9	**43.1**	9.1	7.4	**7.8**	*-19.4*	*-25.1*	***-27.1***
Democracy	10.8	9.4	**10.1**	31.8	37.9	**39.7**	45.8	44.4	**41.6**	11.6	8.3	**8.6**	*-21.0*	*-28.5*	***-29.6***
Healthcare	3.6	4.6	**9.1**	53.6	61.3	**57.3**	35.9	26.9	**26.2**	6.9	7.2	**7.3**	*-50.0*	*-56.7*	***-48.2***
Observance of civil rights and freedoms	8.1	8.1	**8.9**	32.5	39.2	**39.4**	46.5	40.1	**41.5**	13.0	12.5	**10.2**	*-24.4*	*-31.1*	***-30.5***
Situation of the Ukrainian-speaking population	5.7	6.9	**7.9**	15.6	19.7	**20.3**	69.6	64.1	**62.2**	9.1	9.2	**9.5**	*-9.9*	*-12.8*	***-12.4***
Civil servants' compliance with the law	5.9	4.9	**7.9**	43.2	46.8	**44.0**	36.9	33.4	**34.5**	14.0	14.9	**13.6**	*-37.3*	*-41.9*	***-36.1***
Social protection (social benefits, assistance, subsidies, etc.)	11.6	14.7	**7.7**	48.7	49.9	**60.5**	30.0	26.5	**24.6**	9.6	8.9	**7.2**	*-37.1*	*-35.2*	***-52.8***
Pension provision	3.9	22.5	**7.6**	49.5	39.1	**56.0**	38.0	26.1	**25.8**	8.6	12.3	**10.6**	*-45.6*	*-16.6*	***-48.4***
Labour remuneration	3.4	14.7	**7.4**	54.5	48.9	**58.4**	34.3	26.9	**26.7**	7.8	9.5	**7.5**	*-51.1*	*-34.2*	***-51.0***
Crime situation	6.2	6.0	**7.0**	61.7	61.4	**52.5**	23.6	26.1	**32.5**	8.5	6.5	**8.0**	*-55.5*	*-55.4*	***-45.5***
Your family's welfare	3.5	4.6	**7.0**	73.0	63.1	**59.2**	20.5	29.4	**30.9**	3.0	2.8	**2.9**	*-69.5*	*-58.5*	***-52.2***
Economic situation in the country	3.6	4.1	**6.4**	77.0	71.8	**67.6**	15.9	20.2	**23.0**	3.4	3.9	**3.0**	*-73.4*	*-67.7*	***-61.2***
Ethnic and religious minorities' situation	2.6	3.4	**5.8**	14.7	19.7	**23.6**	64.0	58.8	**57.5**	18.7	18.1	**13.0**	*-12.1*	*-16.3*	***-17.8***
Overall situation in the country	3.1	3.8	**5.4**	73.4	69.3	**67.0**	17.0	18.8	**22.0**	6.5	8.1	**5.6**	*-70.3*	*-65.5*	***-61.6***
Government's treatment of citizens	2.8	4.2	**4.8**	58.9	59.9	**59.2**	29.0	27.4	**28.1**	9.2	8.5	**7.9**	*-56.1*	*-55.7*	***-54.4***
Citizens' attitude towards government	2.4	3.7	**4.2**	72.4	68.9	**64.8**	17.3	20.7	**23.6**	7.8	6.8	**7.4**	*-70.0*	*-65.2*	***-60.6***
Stability	2.1	2.9	**4.2**	75.0	71.8	**67.4**	16.1	19.5	**22.8**	6.7	5.8	**5.6**	*-72.9*	*-68.9*	***-63.2***
Citizens' confidence in the future	2.2	3.6	**3.9**	73.9	67.5	**65.1**	16.3	21.0	**23.9**	7.6	7.9	**7.0**	*-71.7*	*-63.9*	***-61.2***
Situation of the Russian-speaking population	1.8	2.3	**3.3**	17.1	24.0	**26.2**	68.9	59.8	**60.0**	12.3	14.0	**10.5**	*-15.3*	*-21.7*	***-22.9***
Prices and tariffs	1.2	2.0	**2.8**	88.5	86.6	**85.0**	7.7	8.3	**9.8**	2.5	3.0	**2.4**	*-87.3*	*-84.6*	***-82.2***

* Difference between answers "*changes for the better*" and "*changes for the worse*".

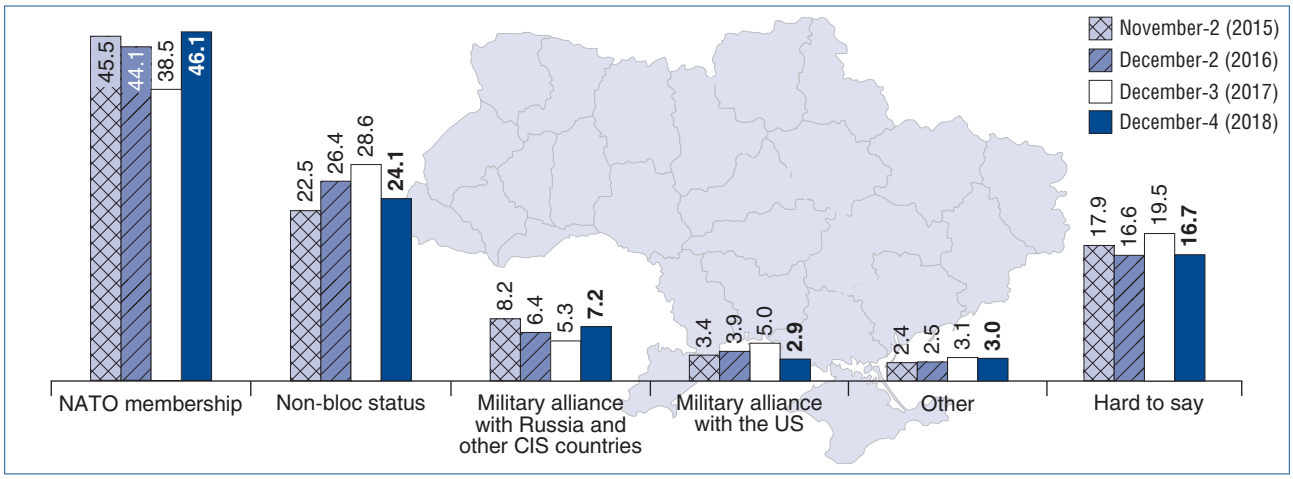
Is Ukraine able to overcome the existing problems and difficulties?
% of respondents



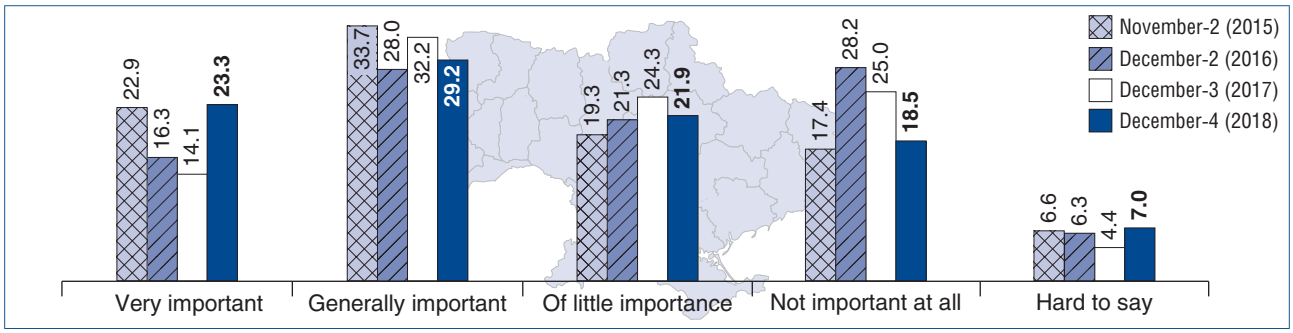
Which integration path should Ukraine take?
% of respondents



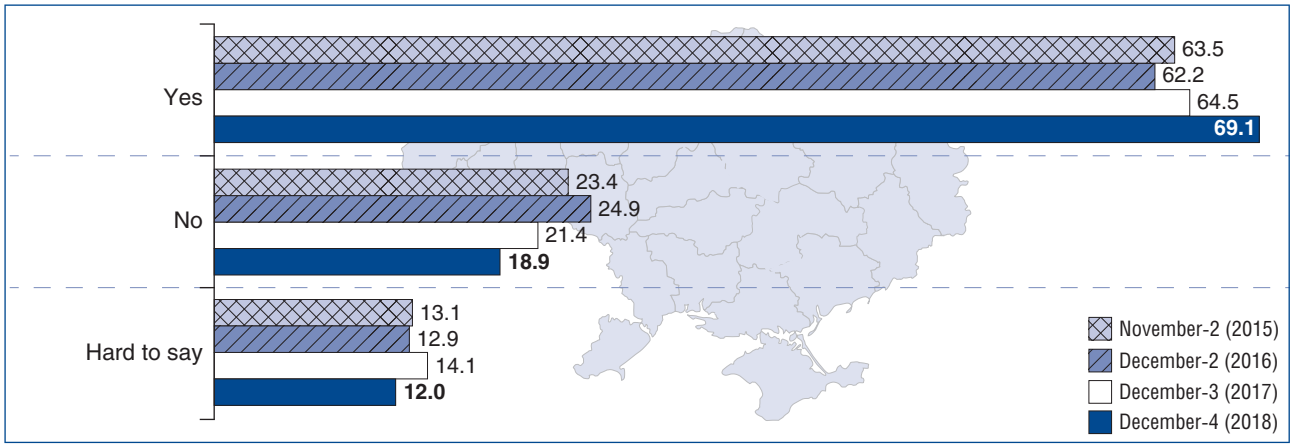
Which security guarantees option is the best for Ukraine?
% of respondents



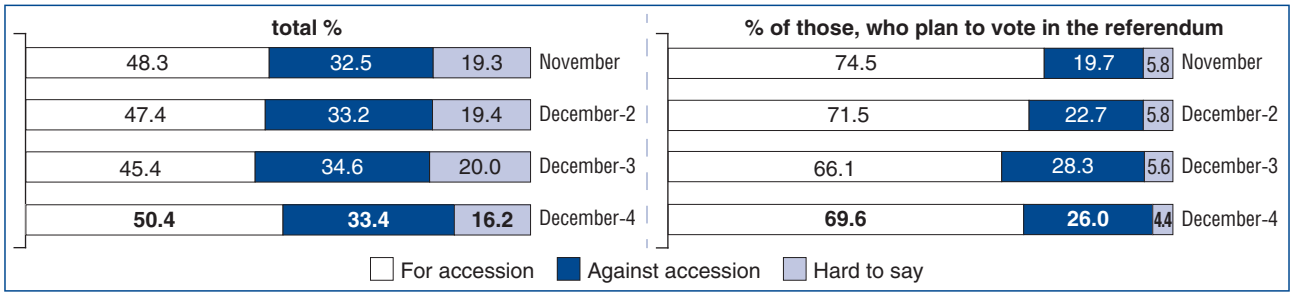
In your opinion, how important is the introduction of visa-free travel with the EU?
% of respondents



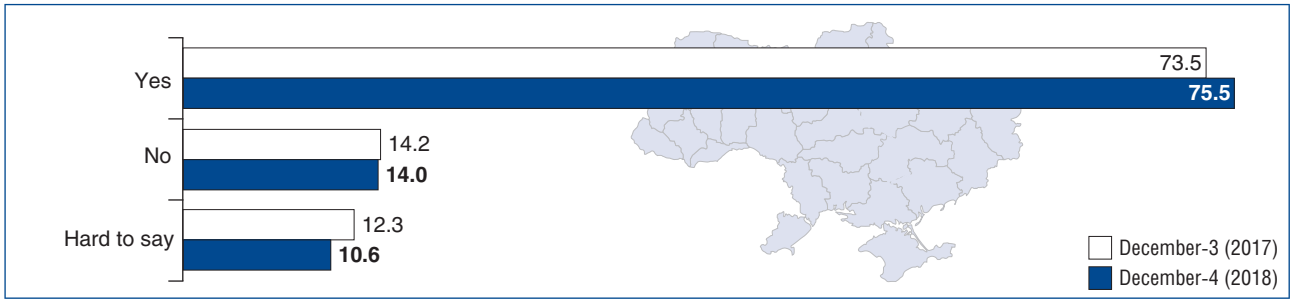
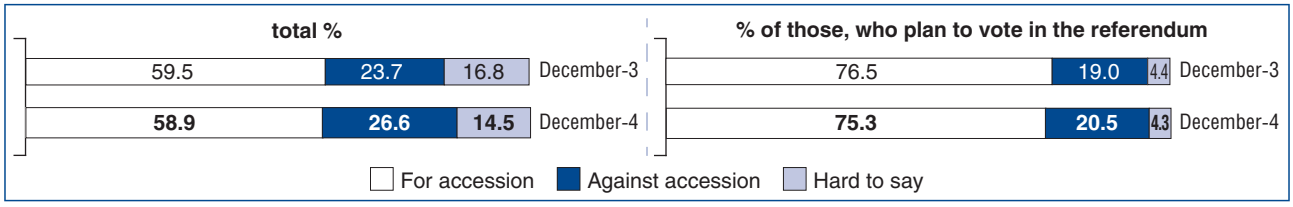
If in the near future there was a referendum on Ukraine's accession to NATO, would you vote?
% of respondents



If you were to take part in a referendum on Ukraine's accession to NATO, how would you vote?
% of respondents



If in the near future there was a referendum on Ukraine's accession to the EU, would you vote?
% of respondents



If you were to take part in a referendum on Ukraine's accession to the EU, how would you vote?
% of respondents