



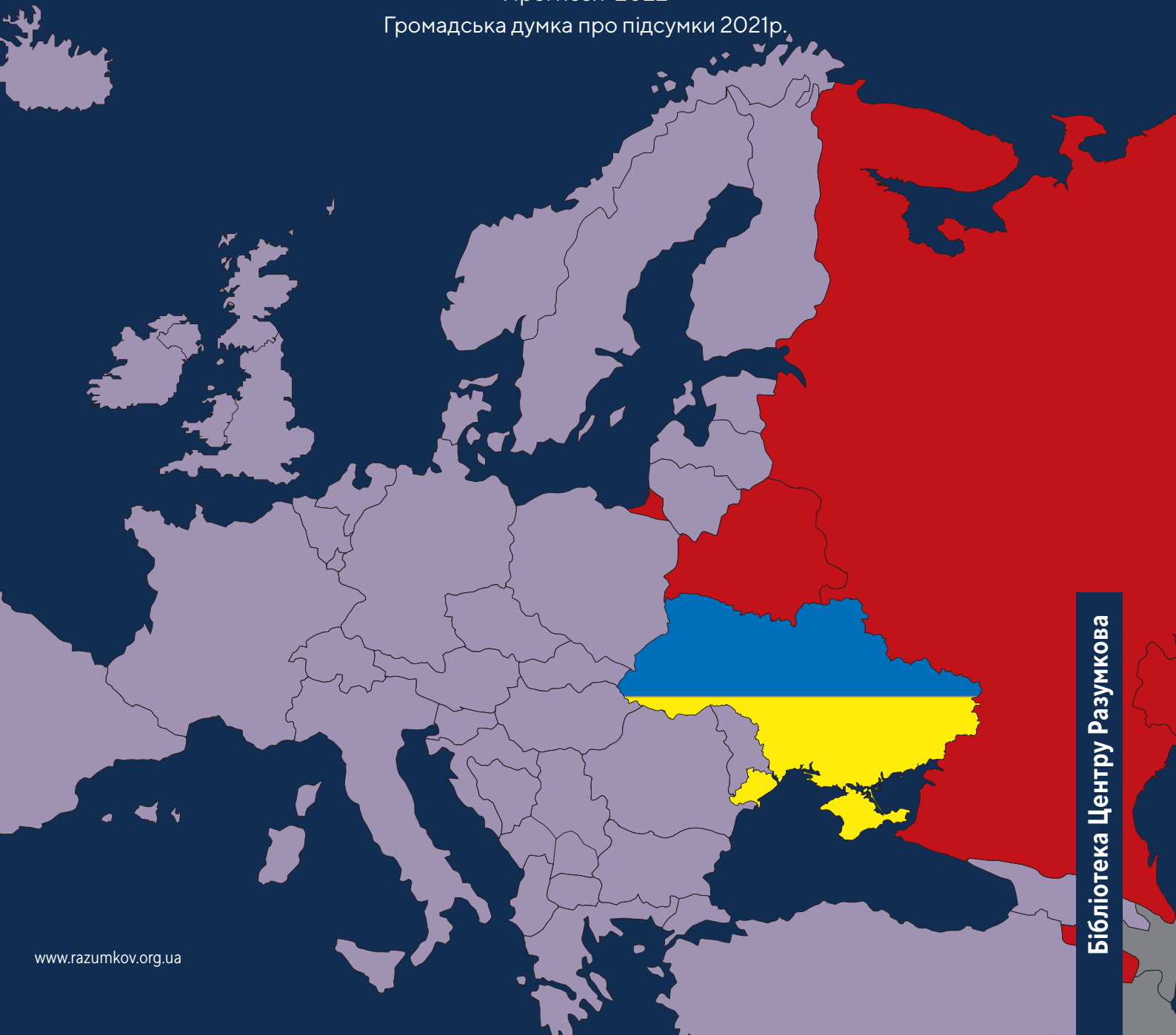
Razumkov
centre

УКРАЇНА 2021-2022: ПОМІРНІ ДОСЯГНЕННЯ, МАСШТАБНІ ЗАГРОЗИ

Україна-2021: провалу не сталося, прорив не вдавсь, очікування тривожні

Прогнози-2022

Громадська думка про підсумки 2021р.





Razumkov
centre

УКРАЇНА 2021-2022: ПОМІРНІ ДОСЯГНЕННЯ, МАСШТАБНІ ЗАГРОЗИ

Україна-2021: провалу не сталося, прорив не вдавсь, очікування тривожні

Прогнози-2022

Громадська думка про підсумки 2021р.

Київ

ЗМІСТ

3	1. УКРАЇНА-2021: ПРОВАЛУ НЕ СТАЛОСЯ, ПРОРИВ НЕ ВДАВСЯ, ОЧІКУВАННЯ ТРИВОЖНІ	86	2. ПРОГНОЗИ-2022
4	Безпека і оборона	86	Безпека і оборона
10	Зовнішня політика	91	Зовнішня політика
19	Внутрішня і правова політика	94	Внутрішня і правова політика
38	Економіка	103	Економіка
56	Енергетика	109	Енергетика
64	Соціальна сфера	113	Соціальна сфера
76	Гуманітарна політика	116	Гуманітарна політика
118	3. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2021р.		

Над виданням працювали:

Автори – Ю.Якименко (керівник проекту, головний редактор), П.Пинзеник, А.Биченко, М.Білявський, В.Замятін, К.Маркевич, О.Мельник, М.Міщенко, В.Омельченко, М.Пашков, О.Пищуліна, О.Розумний, В.Сіденко, П.Стецюк, М.Сунгуровський, С.Чекунова, Л.Шангіна, В.Юрчишин

Редактори – А.Чернова, О.Бритоусова, З.Міщенко

Дизайн і верстка – Т.Овсяник

1.

УКРАЇНА-2021: ПРОВАЛУ НЕ СТАЛОСЯ, ПРОРИВ НЕ ВДАВСЯ, ОЧІКУВАННЯ ТРИВОЖНІ

2021 рік пройшов для України під впливом двох головних негативних чинників — пандемії COVID-19 та російської збройної агресії. Але якщо вплив пандемії, попри поширення нового штаму вірусу, поступово зменшувався, а економіка та суспільство — поступово адаптувалися, то чинник російської агресії, навпаки, демонстрував стійку тенденцію до зростання, і на кінець року набув вигляду готовності РФ до повномасштабного вторгнення в Україну.

За таких непростих умов Україна гідно відзначила 30-ту річницю своєї Незалежності. Країна у 2021р. розвивалася достатньо стабільно, уникаючи значних криз, але й не роблячи реформаторських «проривів». Діяльність влади, як і раніше, не вирізнялась системністю чи прогнозованістю. Без затвердженої програми працював Уряд, а головні ініціативи в економічній сфері виходили з президентського Офісу і були значною мірою зорієнтовані на їх публічний резонанс.

Не справдилися очікування на швидкий ефект від введення в дію земельної реформи, не забезпечила очікуваних надходжень приватизація, залишилися розмовами про залучення інвестицій. Більш інтенсивний розвиток сфер інфраструктури та цифровізації став можливим, насамперед, завдяки президентській увазі та значному державному фінансуванню.

Утримання ж хоча й слабкої, однак позитивної динаміки в економіці, відносна стабільність державних фінансів і збільшення надходжень від експорту значною мірою були наслідком сприятливої зовнішньої кон'юнктури та допомоги міжнародних фінансових організацій.

Соціальне самопочуття громадян не покращилося. Витрати української сім'ї на продукти харчування сягнули майже 50% загальних витрат. Державне «стримування» комунальних тарифів послабило тарифний «тиск» на громадян, але його зворотним боком стали кризові явища на енергетичних ринках.

2021 став роком високої міжнародної активності української влади. Президент та інші представники державного керівництва були наполегливими у створенні міжнародних платформ для опору російській агресії, наданні нового імпульсу відносинам із США, розширенню кола підтримки для реалізації стратегічних зовнішньополітичних цілей України — членства в ЄС і НАТО. Хоча ці зусилля послаблювалися проблемами в комунікації з партнерами, загалом зовнішньополітичну діяльність можна зарахувати до активу влади у 2021р.

Із певними застереженнями це ж саме стосується і сфери національної безпеки і оборони. Україна у 2021р. наростила оборонні можливості, як у сенсі надання системі оборони всеохоплюючого характеру, так і в технічному переоснащенні структур сектору безпеки.

У 2021р. дедалі більше відчувалося поступове наближення виборів. До їх ознак належать уже відомі з попередніх часів спроби влади «зайнятися» виборчим законодавством, формуванням власних медіа-ресурсів, очищенням лав від недостатньо лояльних попутників, нарешті — прямим тиском на опонентів і тих, хто може їх підтримувати.

2021р. став переломним у ставленні громадян до владної команди на чолі з В.Зеленським. Більшість громадян уже не вважають цю владу «новою» у сенсі «якісно кращою» за попередників, не вірять у спрямування її дій на «суспільне благо», як і у спроможність виконати більшість обіцянок, даних у 2019р.

У 2021р. українське суспільство неодноразово демонструвало здатність впливати на владу і забезпечувати дотримання нею «червоних ліній», не вдаючись до руйнівних дій. Українці також довели свою здатність до самоорганізації і самозахисту перед лицем найбільш серйозних викликів. У 2022р. ці якості можуть стати вирішальними.

Безпека і оборона

Загроза масштабної ескалації російсько-українського конфлікту була не лише визначальним чинником впливу на стан національної безпеки впродовж 2021р., але й домінуючим питанням порядку денного регіональної та глобальної безпеки. Апогеєм прогресуючої конфронтації стали вимоги Росії до США та НАТО стосовно «гарантій безпеки»¹. Наріжним каменем російського ультиматуму є намагання обмежити суверенітет і незалежність України, що стало документальним свідченням глобального виміру російсько-українського конфлікту. Станом на початок 2022р., сценарій подальшої конфронтації виглядав більш реалістичним, ніж перспектива дипломатичних домовленостей.

Попри невпевності в оцінках стосовно реальних цілей військових маневрів Кремля — політичного шантажу чи підготовки до вторгнення — очевидним залишається факт незмінності агресивних намірів Росії. Блокування Нормандського формату, постійні порушення режиму припинення вогню, масова роздача російських паспортів протягом року ще більше погіршили перспективи відновлення миру та деокупації ОРДЛО. Незмінною залишається російська позиція «питання Криму — закрите», тривають мілітаризація території півострова та повзуча анексія акваторії Азовського та Чорного морів.

На тлі посилення загрози російської агресії відбулися позитивні зміни в масштабах і характері міжнародної підтримки, в т.ч. спрямованої на зміцнення спроможностей сектору безпеки України.

Вплив пандемії COVID-19 на сектор безпеки України був менш значимим, ніж у 2020р. Водночас, фактор пандемії помітно погіршив складну гуманітарну ситуацію для жителів окупованих територій, створював додаткові обмеження для діяльності міжнародних спостерігачів СММ ОБСЄ і переговорів Тристоронньої контактної групи (ТКГ).

Головними здобутками і проблемами в секторі безпеки у 2021р. були наступні.

ЗДОБУТКИ

1. Завершення процесу підготовки стратегічних документів і нормативно-правової бази, створення передумови переходу до чергового етапу реформування складових системи забезпечення національної безпеки.
2. Ухвалення Закону «Про основи національного спротиву» та нормативно-правових актів з його імплементації, започаткування процесу практичного створення Сил територіальної оборони.

3. Прорив у наданні Україні іноземної військово-технічної допомоги.

ПРОБЛЕМИ

1. Провал виконання плану оборонних закупівель.
2. Відсутність прогресу із прийняттям Закону «Про Службу безпеки України».
3. Гальмування реформи оборонно-промислового комплексу.

РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКИЙ КОНФЛІКТ

Характерною особливістю восьмого року російсько-українського конфлікту є брак будь-яких суттєвих кроків у напрямі його врегулювання. Схоже, що минулий рік ще більше погіршив перспективи відновлення миру на Сході України та деокупації

території ОРДЛО і Кримського півострова. Росія, блокуючи переговорний процес, послідовно створювала передумови переходу конфлікту до нової активної фази шляхом нарощування військової присутності поблизу українських кордонів і послідовної де-факто російської інтеграції окупованих територій ОРДЛО². Кремль

¹ Договір между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки о гарантиях безопасности (проект), Соглашение о мерах обеспечения безопасности Российской Федерации и государств-членов Организации Североатлантического договора (проект). — МИД РФ, 17 декабря 2021г., https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790818/; https://mid.ru/ru/foreign_policy/rso/nato/1790803/.

² Паспортизація, участь у російських виборах, дозвіл на постачання товарів з «ДЛНР» на російський ринок, запровадження російських освітніх програм, блокування КПВВ. Див., наприклад: Свыше 720 тысяч жителей республик Донбасса получили гражданство РФ в упрощенном порядке. — ДОН-24, 27 січня 2022р., <https://don24.ru>.

безапеляційно відхиляє будь-які можливості обговорення «кримського питання», а російське «освоєння» півострова та морської акваторії створюють дедалі серйозніші загрози безпекового, економічного та гуманітарного характеру³.

Другий рік поспіль Кремль ігнорував ініціативи інших учасників Нормандської четвірки стосовно зустрічі на найвищому рівні. «Безальтернативні» Мінські домовленості з врегулювання конфлікту наразі перетворилися на реальну перешкоду для переговорного процесу не лише через несумісні розбіжності у трактуванні послідовності виконання безпекових і політичних зобов'язань сторін, але, насамперед, через категоричне заперечення Росією її ролі як сторони конфлікту та, відповідно, будь-яких зобов'язань.

За відсутності дієвих політичних рамок, практично безрезультатною стала діяльність ТКГ як інструменту координації виконання раніше погоджених і вже започаткованих кроків (розмінування, розведення сил, відкриття КПВВ, узгодження списків полонених тощо). Російська делегація у ТКГ продовжувала позиціонувати Росію як посередника та примушувати Україну до прямого діалогу з «ДЛНР» — іноді за відсутності належного реагування з боку модератора та легітимного посередника — ОБСЄ. Після вересневої ротації представників ОБСЄ, коли нова команда почала демонструвати більш об'єктивну позицію, Росія вдалася до відвертого шантажу⁴. Російські найманці утримували кілька днів практично як заручників представників СММ ОБСЄ в Донецьку та Горлівці⁵, а офіційна Москва відмовила в подовженні мандата місії спостерігачів ОБСЄ на російсько-українському кордоні⁶.

Заснування Україною у 2021р. Міжнародної Кримської платформи⁷ стало непересічною подією, а також нагодою та інструментом привернення уваги світової спільноти

до проблеми незаконної анексії. Водночас, підтримана більш ніж 46 державами та міжнародними організаціями українська ініціатива (як і запрошення до участі) отримала очікувано негативну реакцію з боку Москви.

Суттєво розширила масштаб загрози зміна офіційним Мінськом відносно нейтралітету на користь повної підтримки політики Кремля. Дедалі агресивніші, провокативні заяви та дії керівництва Білорусі створюють додаткові ризики для національної безпеки України та, відповідно, відволікають і без того обмежені ресурси на нейтралізацію потенційної загрози з території союзника Росії.

Наприкінці року Україна зазнала потужної, добре спланованої кібератаки за участю спецслужб Білорусі та Росії на інформаційні ресурси державних органів та установ. Ця атака виявила багато недоліків у системі кіберзахисту України та вимагає не лише посилення спроможностей відповідних державних служб, але й суттєвого удосконалення їх взаємодії між собою та з профільними організаціями недержавного сектору⁸.

Численні чвари в українському політикумі, його неспроможність до консолідації навіть в умовах небезпеки зовнішнього військового вторгнення, корупційні скандали в органах державної влади не лише підривають довіру до влади, але й негативно впливають на якість урядування, національну безпеку, знижуючи рівень консолідації суспільства в боротьбі з російською загрозою. Так, згідно з результатами соціологічного дослідження Центру Разумкова, 55,7% громадян вважають, що в разі повномасштабного російського вторгнення В.Зеленський не здатен ефективно спрацювати як Верховний Головнокомандувач та організувати оборону країни, а 55,6% вважають, що українська влада докладає недостатньо дипломатичних та оборонних зусиль для запобігання повномасштабному російському вторгненню⁹.

³ Клименко А., Гучакова Т., Корбут О. Безпекові ризики в Чорному та Азовському морях у 2021 році. — BlackSeaNews, 7 серпня 2021р., www.blackseanews.net.

⁴ Гармаш С. Кремль утомився: все, що потрібно знати про нинішню ситуацію на Донбасі та дії Росії. — Дзеркало тижня, 11 листопада 2021р., <https://zn.ua>.

⁵ Блокування роботи місії ОБСЄ на Донбасі: на що розраховувати Україні. — DW, 19 жовтня 2021р., <https://www.dw.com>.

⁶ Дорош С. На кордоні України і Росії на Донбасі зникає місія ОБСЄ. Чим це загрожує. — BBC News Україна, 30 вересня 2021р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-58732852>.

⁷ Детально див.: Офіційний сайт Міжнародної кримської платформи, <https://crimea-platform.org>.

⁸ «Український кіберальянс: «Ми досі точно не знаємо рівня проникнення, тобто того, які ресурси було атаковано». — Український тиждень, 31 січня 2022р., <https://tyzhden.ua>.

⁹ Докладно див.: Оцінка громадянами України загрози агресії з боку Росії (січень 2022р.). — Центр Разумкова, <https://www.razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-ukrainy-zagrozy-agresii-z-boku-rosii-cichen-2022r>.

Крім того, акції протесту, організовані з різних підстав, можуть бути реально використані російськими спецслужбами та їх агентурою для дестабілізації ситуації в окремих регіонах чи країни в цілому¹⁰.

Додатковим негативним чинником впливу на складну гуманітарну ситуацію стала пандемія COVID-19. Зокрема, окупаційні адміністрації зловживали карантинними обмеженнями для практично повного блокування пунктів перетину на лінії розмежування¹¹. Водночас, структури сектору безпеки, схоже, доволі успішно адаптувалися до роботи в умовах пандемії. Наразі немає ознак безпосереднього впливу саме пандемії на ефективність виконання функцій або на перебіг процесів реформування сектору безпеки. Рівень вакцинації персоналу Збройних Сил, наприклад, сягнув 85%¹².

ФУНКЦІОНУВАННЯ ТА РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

Політика безпеки і оборони

Упродовж 2021р. практично завершений, передбачений Стратегією національної безпеки України¹³, процес підготовки секторальних стратегічних документів і нормативно-правової бази. Тим самим створені передумови переходу до чергового етапу реформування складових системи національної безпеки.

Одним із важливих кроків, спрямованих на надання обороні всеохоплюючого характеру, стало ухвалення Закону «Про основи національного спротиву» та нормативно-правових актів з його імплементації¹⁴. Закон

надає Силам Територіальної оборони (СТрО) статусу нового роду військ (раніше СТрО належали до складу Сухопутних військ) та регламентує весь комплекс заходів з організації територіальної оборони, руху опору та підготовки громадян, як складових національного спротиву. Чисельність СТрО в мирний час становитиме 10 тис., а за штатом особливого періоду – понад 130 тис. осіб за рахунок підготовленого резерву¹⁵. Вживаються заходи з організації ТрО на місцевому рівні¹⁶. Новації з організації ТрО отримали переважно позитивні відгуки в суспільстві. Водночас, експерти звертають увагу на збереження надмірно централізованих підходів до організації ТрО (небажання делегувати повноваження місцевим органам влади, обмеження доступу до зброї тощо)¹⁷.

Призначення в листопаді на посаду Міністра оборони О.Резнікова позитивно вплинуло на діяльність Міністерства. Суттєво підвищилися якість і результативність комунікації МО з суспільством та іноземними країнами. Значних зусиль докладено для перегляду багатьма західними партнерами політики надання військово-технічної допомоги Україні на тлі зростаючої агресивності Росії. Водночас, слабкими місцями МО залишаються стратегічне планування і взаємодія з оборонною промисловістю.

Збройні Сили

Затвердження Стратегічного оборонного бюлетеня (СОБ)¹⁸ ознаменувало підбиття офіційних підсумків попереднього етапу реформування, започаткованого у 2016р., та перехід до імплементації наступного. У СОБ-2021 зазначено, що протягом

¹⁰ Див.: Горе Разумкова... – Слово і Діло, 29 жовтня 2021р., <https://www.slovoidilo.ua>; Pandora Papers: чим цей скандал небезпечний для української влади. – Mind, 16 листопада 2021р., <https://mind.ua>; Тягнуть на дно. Головні корупційні скандали в держфінансах за 2021р. – РБК-Україна, 22 грудня 2021р., <https://daily.rbc.ua>; План «Шатун» і «пучк Порошенка»: держпереворот, що не відбувся. – Слово і Діло, 1 грудня 2021р.

¹¹ Обмеження свободи пересування цивільних осіб у пунктах пропуску на лінії зіткнення та їхній вплив на мирне населення. – Тематичний звіт СММ ОБСЄ, листопад 2021р., <https://www.osce.org/files/f/documents/0/2/505966.pdf>.

¹² Повний курс вакцинації отримали майже 85% військовослужбовців та працівників ЗСУ. – АрміяInform, 19 жовтня 2021р., <https://armyinform.com.ua>.

¹³ Стратегія національної безпеки України затверджена Указом Президента №392 від 14 вересня 2020р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, www.president.gov.ua/documents/3922020-35037.

¹⁴ 17 січня 2022р. затверджена Доктрина застосування Сил ТрО, розпочато формування та комплектування чотирьох регіональних управлінь і 25 бригад Сил ТрО ЗС України; Підготовлено 14 урядових постанов зі створення тероборони. Див.: Ukrainian Military Pages, 24 грудня 2021р., <https://www.ukrmilitary.com>; В РНБО провели міжвідомчу нараду щодо виконання закону про національний спротив. – Інформаційний спротив, 19 січня 2022р., <https://sprotiv.info>.

¹⁵ Найближчим часом буде завершено формування та комплектування Регіональних управлінь та 25 бригад Сил ТрО ЗСУ. – Defense Express, 10 січня 2022р., <https://defence-ua.com>.

¹⁶ Можливий напад Росії: Асоціація міст обговорила координацію дій територіальної оборони. – Главком, 28 січня 2022р., <https://glavcom.ua>.

¹⁷ Міноборони: місцеві державні адміністрації не створюють самостійно штаби тероборони. – Радіо Свобода, 27 грудня 2021р., www.radiosvoboda.org.

¹⁸ СОБ-2021 підготовлений за результатами оборонного огляду, розпочатого у 2019р. Див.: Стратегічний оборонний бюлетень України. Затверджений Указом Президента України №473 від 17 вересня 2021р.

2016–2020 рр. були досягнуті ключові цілі оборонної реформи у сферах демократичного цивільного контролю, системи управління, планування, забезпечення тощо¹⁹. Водночас, документ містить розлогий перелік виявлених у процесі оборонного огляду проблем довгострокового характеру (наприклад, недосконалість законодавства у сфері оборони та недостатній рівень оснащення), а також низку формулювань про «незавершеність...»²⁰, що викликає резонні питання стосовно повноти та якості досягнення «ключових цілей».

Головною особливістю діяльності ЗСУ у 2021р., як і попередніми роками, була необхідність одночасного виконання завдань оборони в зоні Операції Об'єднаних сил (ООС) і здійснення заходів з реформування.

ЗСУ залучалися до багатонаціональних військових навчань як на території України (вісім), так і за її межами (17), а також були задіяні у восьми міжнародних миротворчих місіях²¹. ЗСУ також отримували допомогу в підготовці військ у рамках навчально-тренувальних місій: *JMTG-U* (США), *Orbital* (Велика Британія), *Unifier* (Канада) та *LMTM-U* (Литва). Участь держав-членів НАТО в навчаннях на території України є не лише вагомим практичним внеском партнерів у підвищення рівня підготовки ЗСУ, але й політичним проявом підтримки боротьби України проти російської агресії і чинником стримування цієї агресії.

У 2021р. тривали заходи з технічного оснащення ЗСУ та модернізації парку озброєнь і військової техніки, в т.ч. завдяки суттєвим змінам об'ємів та змісту міжнародної допомоги²². Планові видатки на реалізацію Державного оборонного замовлення (ДОЗ) у 2021р. склали 23,1 млрд. грн. ЗС України

та інші військові формування отримали близько 3 000 основних зразків озброєння та військової техніки, в т.ч. новітні безпілотні комплекси *Bayraktar TB2*, протикорабельний комплекс берегового базування РК-360МЦ «Нептун», протитанкові комплекси, сучасні засоби зв'язку та радіоелектронної боротьби²³. Водночас, незалежні експерти звертають увагу на суттєві порушення стосовно номенклатури та вартості закупівель, зафіксовані під час моніторингу виконання публічної частини ДОЗ²⁴. Особливе занепокоєння викликає невинуватено велика секретна частина ДОЗ, яка не підлягає громадському контролю²⁵.

Прогалини в технічному оснащенні ЗСУ власними силами частково покривалися за рахунок іноземної військово-технічної допомоги. У цій сфері був досягнутий справжній прорив після багатьох років обмежень на постачання Україні оборонних озброєнь. У 2021р. Україна отримала від західних партнерів протитанкові ракетні комплекси, катери, безпілотники, зброю і боєприпаси на загальну суму, за оцінками МО, майже \$450 млн.²⁶

Протягом року дедалі більшої актуальності набула проблема соціального захисту військовослужбовців, насамперед, рівня грошового забезпечення, який не підвищувався з 2019р.²⁷ Наприкінці року українське суспільство сколихнула новина про зміни у військовому обліку жінок²⁸, що викликало багато чуток, протестів, звернень громадян до військового керівництва. Більшість з них стосувалися навіть не питань обліку, а переліку професій і спеціальностей, згідно з яким жінки беруться на військовий облік. Це змусило МО терміново вносити певні уточнення, що свідчить про низьку якість підготовки документа.

¹⁹ Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020р. передбачала досягнення п'яти стратегічних цілей і завдань реформування: система управління, система оборонного планування, набуття необхідних спроможностей, системи логістики та медичного забезпечення, професіоналізація та військовий резерв. Див.: Державна програма розвитку Збройних Сил України на період до 2020р., www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/National-program-2020_uk.pdf.

²⁰ Стратегічний оборонний бюлетень України, www.president.gov.ua/documents/4732021-40121.

²¹ Ткачук Н. Українські миротворці виконують завдання з підтримання миру у восьми міжнародних операціях. – *АрміяInform*, 15 липня 2021р.

²² Чим готова бити Україна: уся збройова допомога. – *Радіо Свобода*, 28 січня 2022р.

²³ В Апараті РНБО України підбито попередні підсумки виконання державного оборонного замовлення у 2021р. – РНБО, 6 січня 2022р., <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/5213.html>.

²⁴ Радії замість техніки: що Міноборони так і не купило для ЗСУ. – НАКО, 28 грудня 2021р., <https://nako.org.ua>.

²⁵ НАКО: 95 млрд. грн. планують витратити у Міністерстві оборони України таємно. – Там само, 20 вересня 2021р.

²⁶ Польські «Блискавки». Чим готова бити Україна: уся збройова допомога. – *Радіо Свобода*, 2 лютого 2022р.

²⁷ З 2022 року буде збільшено виплати ряду військових. – Український мілітарний центр, 24 листопада 2021р.

²⁸ Див.: Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення окремих питань виконання військового обов'язку та ведення військового обліку»; Вагнер В. Оновлені умови військового обліку для жінок. – *Настоящее время*, 31 січня 2022р., <https://nv.ua>.

Міністерство внутрішніх справ

Прихід нового керівника МВС, схоже, жодним чином не вплинув на процеси діяльності та перспективи реформування відомства. У липні 2021р., після семи років керівництва МВС добровільно пішов у відставку А.Аваков, діяльність якого була пов'язана як з успіхами реформи на початку, так і з її гальмуванням згодом, а також низкою корупційних і політичних скандалів²⁹. Ініціативи нового Міністра Д.Монастирського переважно полягають у продовженні триваючих проєктів, започаткованих відповідно до застарілої Стратегії 2020³⁰, а також окремих нововведень, не формалізованих належними планувальними документами³¹. Тим часом, дедалі очевиднішими стали наслідки фрагментарності заходів реформування попередніх років, а перспективи системного вирішення ключових проблем (грошове забезпечення, кадрова політика, корупція) не покращилися³².

Служба безпеки України та розвідувальні органи

У 2021р. так і не розпочалася системна реформа СБУ. Сфера повноважень залишилася незмінною, тобто СБУ продовжує виконувати як профільні функції спецслужби, так і ті, яких вона мала б бути позбавлена в разі втілення задекларованих цілей реформування. Проект закону про Службу безпеки України (реєстр. №3196-д) так і не був ухвалений, а тому функціонування та

трансформації відбуваються у рамках застарілого законодавства та відомчого бачення шляхів організації роботи Служби так, щоб «вона була найбільш ефективною для захисту безпеки громадян і держави»³³. Водночас СБУ демонструє як «вражаючі досягнення»³⁴, так і «жахливі зловживання повноваженнями»³⁵.

Відсутність реформи СБУ загрожує перетворитися на реальну проблему для держави і суспільства. Гальмування процесу викликає обґрунтовані питання міжнародних партнерів до української влади стосовно бажання виконувати взяті зобов'язання³⁶. Представників громадянського суспільства непокоїть як відсутність змін, так і зміст законопроекту, ухваленого в першому читанні в січні 2021р., що «містить положення, які можуть завдати шкоди правам людини»³⁷.

У 2021р. дії українських розвідників щонайменше двічі стали предметом публічної уваги. У вересні 2021р. на перших шпальтах світових ЗМІ з'явилися звіти про блискучу операцію з евакуації громадян України та інших країн з Кабулу³⁸, що є ознакою міжнародного визнання професіоналізму та відваги. Значно більшого публічного масштабу отримав скандал під умовною назвою «Вагнергейт», який продемонстрував, з одного боку, можливості спецслужб, а з іншого — ключові проблеми керівництва та координації на державному рівні, а також парламентського контролю над діяльністю спецслужби³⁹.

²⁹ Спадщина Авакова: що залишає після себе глава МВС України. — DW, 14 липня 2021р.

³⁰ Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року» №693 від 21 серпня 2019р.

³¹ Монастирський: П'ять структур МВС — це той кулак, який може гарантувати безпеку держави. — Інтерфакс-Україна, 6 вересня 2021р., <https://interfax.com.ua>.

³² Штекель М. «Тихі страйки», побори і низька зарплата в поліції: чим це загрожує Україні? — Радіо Свобода, 6 січня 2022р.

³³ Реформа СБУ. — Сайт СБУ, <https://ssu.gov.ua/reforma-ssu>.

³⁴ Публічні звіти. — Там само.

³⁵ Захаров Є. «Органи не помиляються»: СБУ безкарно порушує права людини. На екваторі нової влади (2019-2021 роки): досягнення, проблеми, перспективи. Аналітична доповідь, Київ, 2021р., с.96, https://spa.ukma.edu.ua/wp-content/uploads/2021/12/Na-ekvatori-novoi-vlady-2021.pdf?fbclid=IwAR3amFaxLhSPArHs6hi7otD22IRVABrclqWwya-b-4x8H-BsYUL_FEbDf0o.

³⁶ Відкритий лист керівників дипмісій ЄС, НАТО, США, КМЄС «Крок на шляху до НАТО та ЄС: чому Захід так чекає від України нового закону про СБУ». — Європейська правда, 8 листопада 2021р., www.eurointegration.com.ua.

³⁷ Human Rights Watch та інші міжнародні організації направили лист Зеленському щодо реформи СБУ. — Радіо Свобода, 3 червня 2021р.

³⁸ «Небагато країн були готові на це», NYT із захопленням розповідає про останню операцію української розвідки в Афганістані. — Настоящее время, 26 вересня 2021р.

³⁹ Розслідування «Вагнергейту» від Bellingcat. Що кажуть у Зеленського, Порошенка і експерти. — BBC News Україна, 18 листопада 2021р.

Оборонна промисловість

У 2021р. великі очікування покладалися на розвиток оборонної промисловості України. За умов наявності суттєвих технологічних доробок ОПК мав би стати надійним джерелом оснащення ЗСУ новітніми та модернізованими озброєннями. Були досягнуті певні успіхи в розробці правових засад розвитку ОПК: Указом Президента №1630 від 13 липня 2021р. ухвалений Закон «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності»; 20 серпня 2021р. Президентом була зрештою затверджена Стратегія розвитку ОПК України⁴⁰.

Проте на практиці реформування ОПК гальмувалося бюрократичною тяганиною з передачею функцій державного замовника від Мінекономіки до новоствореного Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості, укомплектуванням штату та налагодженням його роботи, карантинними обмеженнями у зв'язку з пандемією COVID-19, затримками в погодженні профільним парламентським комітетом основних показників державного оборонного замовлення на 2021-2023рр. тощо.

Відповідні служби МО досі надають перевагу формальному дотриманню оборонними підприємствами вимог тактико-технічних завдань (що цілком виправдано в умовах мирного часу) замість вжиття заходів з прискорення надходження до військ озброєнь, потрібних для стримування російської агресії⁴¹. Попри гучні статистичні дані, кількість нових основних озброєнь, що постачаються військам, вимірюється одиницями⁴². Терміни

розробки, прийняття на озброєння та потрапляння до військ багатьох потрібних ЗСУ авіаційних, протиповітряних, ракетних, морських систем віднесені на 2023-2030рр.

Водночас спостерігається зміцнення експортного потенціалу українського ОПК. У 2021р. ДК «Укрспецекспорт» уклала контрактів на \$332 млн. Продукцією українських оборонних підприємств найбільшою мірою цікавляться такі держави як Об'єднані Арабські Емірати, Пакистан, Польща, Туреччина, США⁴³. Стосовно імпорту озброєнь, досить успішно розвивається та має неогані перспективи оборонно-промислове та військово-технічне співробітництво з Великою Британією, США, Туреччиною, Францією.

Політика і практичні дії української влади у сфері національної безпеки дають підстави як для позитивних оцінок, так і для обґрунтованої критики. Досягнення в мобілізації міжнародної підтримки та зміцненні оборонних спроможностей лише частково компенсують численні провали за іншими важливими напрямками, що впливають на стійкість держави і суспільства до різного характеру загроз, особливо в умовах гібридної агресії⁴⁴.

Згідно із заявами керівників силових структур ЗСУ, Національна гвардія, Національна поліція, Прикордонна служба, сили цивільного захисту, СБУ, розвідувальні органи перебувають у готовності до ескалації російської агресії. Проблемними залишаються організація і технічне забезпечення Територіальної оборони, оснащення ЗСУ озброєннями. Багато нарікань викликає зміст і якість комунікації влади з суспільством.

⁴⁰ Закон «Про особливості реформування підприємств оборонно-промислового комплексу державної форми власності»; Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України, <https://www.president.gov.ua/documents/3722021-39733>.

⁴¹ Прикриваючись цілком справедливим аргументом, військове відомство гальмувало цілу низку власне українських розробок: РСЗВ «Вільха-М», САУ «Богдана», дронів-камікадзе «Грім» і RAM II, самохідного міномета «Смерека», наземних роботизованих комплексів «Мисливець» та інших. Див.: Захист власними силами: найвагоміші здобутки 2021 року – ЦДАКР. – ЦДАКР, 9 січня 2022р., <https://cacds.org.ua>.

⁴² Чим захищатись: Байрактари, Джавеліни, слабка авіація й один фрегат. Як армію готували до можливої війни з РФ? – Ліга, 20 січня 2022р., <https://biz.liga.net>.

⁴³ Цього року Укрспецекспорт уклав контрактів на \$322 млн. – Укрінформ, 31 грудня 2021р., <https://www.ukrinform.ua>.

⁴⁴ Див. розділи «Внутрішня і правова політика», «Економіка» та «Енергетика» частини Підсумки.

Зовнішня політика

Серед основних трендів зовнішньої політики України у 2021р. можна виокремити стратегічне позиціонування України на світовій арені (ухвалення пакета концептуальних документів (стратегій), намагання прискорити рух на європейському та євроатлантичному напрямках; поглибити контакти з країнами-сусідами і пріоритетними для України державами світу. Водночас, з огляду на те, що Україна опинилася в епіцентрі нової фази небезпечного протистояння Захід-Росія, вирішального значення набуло зміцнення зовнішньої підтримки у протистоянні агресії Кремля.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА У 2021р.: ОСНОВНІ ЗДОБУТКИ І ПРОБЛЕМИ

Загалом українська дипломатія набула більш активного характеру, і є підстави говорити про позитивні результати на окремих напрямках. Однак, просування українських

інтересів у світі обмежувалося, з одного боку, зовнішніми загрозами та несприятливими світовими тенденціями, з іншого — внутрішніми проблемами. Підбиваючи підсумки 2021р., можна виокремити головні здобутки і проблеми в зовнішньополітичній сфері.

ЗДОБУТКИ

- Визначення стратегічних засад зовнішньої політики, системне позиціонування на світовій арені.** Ухвалення Стратегії зовнішньополітичної діяльності і пакета концептуальних документів стосовно дій влади на світовій арені в різних сферах.
- Створення міжнародних платформ для опору російській агресії і просування національних інтересів.** Запуск «Кримської платформи», створення «асоційованого тріо», активізація українсько-турецької «квадриги»¹, «Люблінського трикутника».
- Поглиблення і зміцнення стратегічного партнерства зі США.** Спільна заява президентів щодо стратегічного партнерства України і США, оновлення Хартії стратегічного партнерства, Угода про стратегічні засади оборонного партнерства, відновлення роботи Комісії стратегічного партнерства.
- Формування групи підтримки перспективи членства України в ЄС.** Започатковано процес підписання декларацій про підтримку членства України

в ЄС із країнами Євросоюзу (у 2021р. відповідні заяви підписані між Україною та сімома країнами ЄС).

ПРОБЛЕМИ

- Повільність і суперечливість реформ.** Послаблювали позиції України на світовій арені гальмування судової реформи, незадовільний стан боротьби з корупцією, проблеми реформи системи державного управління тощо.
- Негативні резонансні події, конфлікти і тенденції в діях владної команди.** Репутаційних втрат Україна зазнала внаслідок зірваної операції із затримання «вагнерівців», внутрішніх конфліктів у владі та скандалів за участю її представників, порушення демократичних принципів врядування та політичної конкуренції.
- Дефіцит комунікації влада-суспільство та конфліктність у відносинах влади зі ЗМІ.** Інформаційна політика керівництва країни була слабкою і суперечливою, перманентно ускладнювалися відносини з мас-медіа.

Здебільшого справдилися минулорічні прогнози Центру Разумкова стосовно: (а) ескалації російської загрози і посилення негативних внутрішніх процесів у РФ; (б) повільного прогресу на європейському та євроатлантичному напрямках, збереження «стратегічної невизначеності» у відносинах з ЄС і НАТО; (в) зміцнення висхідної динаміки партнерства зі США; (г) накопичення

проблемності у відносинах з Білоруссю та Угорщиною та ін.²

Окремі визначені проблеми (зокрема, брак стратегічних підходів, деякі кадрові питання) вдалося вирішити. Однак ряд недоліків і прорахунків, пов'язаних із якістю внутрішніх реформ і державного управління, залишилися актуальними.

¹ Квадрига — платформа для регулярних політико-безпекових консультацій уповноважених представників міністерств закордонних справ і оборони України та Туреччини.

² Україна 2020-2021: невиправдані очікування, неочікувані виклики. — Центр Разумкова, 2020р., с.102-104, <https://razumkov.org.ua/uploads/other/2021-PIDSUMKI-PROGNOZI-UKR-ENG.pdf>.

ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНЕ СТАНОВИЩЕ УКРАЇНИ: ФАКТОРИ ВПЛИВУ

Просування національних інтересів України на світовій арені здійснювалося за умов несприятливих геополітичних тенденцій, висхідної конфронтації між провідними світовими гравцями.

США-Росія. У 2021р. посилювалося протистояння між Москвою і Вашингтоном. США запровадили ряд санкційних заходів проти РФ³, відбулася взаємна висилка дипломатів, зроблено ряд різких заяв на вищому і високому рівнях. Грудневі переговори президентів США і РФ не знизили гостроту протистояння і залишили загрозу ескалації військової інтервенції РФ проти України.

ЄС-Росія. Поглибилася політико-дипломатична криза у відносинах Брюсселя і Москви. Провальним виявився візит до Росії Високого представника ЄС Ж.Борреля в лютому 2021р.⁴ Контакти ЄС і РФ сягнули найнижчої позначки. Конфронтація посилювалася через взаємні політичні демарші⁵. ЄС ухвалив нові жорсткі резолюції щодо РФ⁶. Черговим фрагментом конфронтації стало інспірування Кремлем енергетичної кризи в Європі та міграційного конфлікту на кордонах ЄС (за допомогою білоруського режиму, підконтрольного Москві).

Захід-Китай. Посилювалося політико-економічне протистояння США і Китаю на двосторонньому рівні і в різних регіонах світу. Це спричинило створення у вересні 2021р. військово-політичного альянсу США, Великої Британії і Австралії (AUKUS) для протистояння КНР в Індо-Тихоокеанському регіоні. Паралельно тривало ускладнення відносин між Брюсселем і Пекіном через запровадження санкцій ЄС у зв'язку з порушенням прав національних меншин у КНР.

Регіональні конфлікти. Найбільш небезпечною була ситуація на українсько-російському кордоні. Зростає агресивність і непередбачуваність тоталітарного режиму

О.Лукашенка в Білорусі. Ускладнилася ситуація в Середній Азії внаслідок гострої внутрішньої кризи в Казахстані і вводу сил ОДКБ. Своєю чергою, «гаряча фаза» швидкоплинної війни Вірменії та Азербайджану в Нагірному Карабасі перейшла в латентну фазу протистояння. Складною залишається ситуація на Близькому Сході після збройного конфлікту між Ізраїлем і Палестиною. Нерозв'язаним є сирийський конфлікт. Водночас, захоплення влади талібами в Афганістані містить загрозу стабільності в цьому регіоні.

Світова пандемія. Погіршення геополітичної ситуації відбувалося на фоні нових хвиль світової пандемії COVID-19, яка стала деструктивним фактором впливу на світову економіку. Були обмежені політико-дипломатичні відносини, міжлюдські контакти та культурні зв'язки України з країнами-партнерами.

Несприятливий ефект зовнішніх чинників посилювався внутрішніми проблемами. В узагальненому вигляді це — порушення принципу розподілу влади, незадовільна ефективність державного управління, неоднозначний перебіг реформ у різних сферах, політизація діяльності правоохоронних органів, тяглість проблеми корупції та ін.

Ситуацію ускладнювали прорахунки, суперечливі рішення і внутрішні конфлікти у владній команді. Зокрема, репутаційні втрати понесла Україна внаслідок зірваної операції спецслужб із затримання найманців військової кампанії «Вагнера». Негативного резонансу набув скандал довкола інформації про офшорні фірми Президента В.Зеленського, оприлюднені *Pandora Papers*.

Поточна політико-дипломатична діяльність влади виявилася зосередженою переважно в Офісі Президента та РНБО України, що призводило до фактичного перерозподілу повноважень і певного дублювання функцій. Зокрема, викликає питання

³ США запровадили нові санкції проти Росії та висилають її дипломатів. — Українська правда, 15 квітня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/04/15/7290330>.

⁴ Пастка і приниження: як у Європарламенті сварили Борреля за візит до Москви. — DW, 10 лютого 2021р., <https://www.dw.com/uk/pastka-i-prynyzhennia-yak-u-yevroparlament-i-svaryly-borrelia-za-vizyt-do-moskvy/a-56517870>.

⁵ РФ оголосила віцепрезидентку Єврокомісії і главу Європарламенту персонами нон грата. — Українська правда, 30 квітня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/04/30/7122781>.

⁶ Європарламент ухвалив резолюцію, рекомендує ЄС бути готовим змусити РФ заплатити високу ціну у випадку вторгнення в Україну. — Інтерфакс-Україна, 29 квітня 2021р., <https://interfax.com.ua/news/general/741078.html>.

доцільність створення в Офісі Президента структурного підрозділу з європейської та євроатлантичної інтеграції, з огляду на існування відповідних структур в Уряді та МЗС. Указ Президента «Питання координації зовнішньополітичної діяльності держави» (№671 від 22 грудня 2021р.) виглядає суперечливою і неоднозначною спробою надто жорстко внормувати дії державних органів у зовнішньополітичній сфері під тотальним контролем МЗС.

ВИЗНАЧЕННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ЗАСАД ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

У 2021р. були ухвалені РНБО України і запроваджені в дію указами Президента ряд важливих концептуальних документів (стратегій), які тією чи іншою мірою визначають діяльність влади на світовій арені⁷. Загалом ці стратегії присвячені

проблемам безпеки і в них простежується єдиний концептуальний підхід — (а) захист країни від зовнішніх і внутрішніх загроз; (б) рух до ЄС і НАТО; (в) опір російській агресії на різних напрямках (таблиця «Деякі стратегічні документи...»).

Основним документом, що визначає позиції та інтереси України на світовій арені, є Стратегія зовнішньополітичної діяльності. В узагальненому вигляді можна виокремити такі найбільш важливі компоненти цього документа:

- ✓ наскрізною темою Стратегії є курс на європейську та євроатлантичну інтеграцію;
- ✓ найвищим пріоритетом визнається протидія російській агресії та відновлення територіальної цілісності України.

ДЕЯКІ СТРАТЕГІЧНІ ДОКУМЕНТИ, ЩО СТОСУЮТЬСЯ ПРОБЛЕМ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ⁸	
НАЗВА ДОКУМЕНТА, ДАТА НАБУТТЯ НИМ ЧИННОСТІ	СТИСЛИЙ ЗМІСТ
Стратегія деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя 24 березня 2021р.	У документі окреслюються керівні принципи політики України щодо окупованого півострова, визначаються пріоритетні напрями і передумови деокупації і реінтеграції.
Стратегія воєнної безпеки 25 березня 2021р.	Визначає цілі, пріоритети та завдання реалізації державної політики у воєнній сфері, спрямовані на захист національних інтересів від воєнних загроз, надання відсічі та стримування збройної агресії проти України.
Стратегія економічної безпеки України на період до 2025р. 11 серпня 2021р.	Окреслює головні виклики та загрози, визначає завдання, серед яких — забезпечення стійкості до зовнішніх і внутрішніх викликів і загроз, збереження та розвиток економічної потужності країни, гарантування економічної незалежності України.
Стратегія комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025р. 11 серпня 2021р.	Метою Стратегії є підвищення рівня поінформованості та розуміння українським суспільством, міжнародною спільнотою змісту і практичної цінності змін в Україні, пов'язаних з реалізацією стратегічного курсу євроатлантичної інтеграції.
Стратегія розвитку оборонно-промислового комплексу України 20 серпня 2021р.	Метою Стратегії є створення конкурентоспроможного та високотехнологічного оборонно-промислового комплексу, здатного задовольнити наявні та перспективні потреби Збройних Сил України та інших військових формувань в озброєнні та військовій техніці.
Стратегія кібербезпеки України 26 серпня 2021р.	Пріоритетами Стратегії є забезпечення кіберпростору задля захисту суверенітету держави та розвитку суспільства; захист прав, свобод і законних інтересів громадян України в кіберпросторі; європейська та євроатлантична інтеграція у сфері кібербезпеки.
Стратегія зовнішньополітичної діяльності України 26 серпня 2021р.	У Стратегії надається аналіз зовнішньополітичного середовища, окреслюються виклики і загрози, визначаються цілі, напрями та механізми зовнішньополітичної діяльності України.

⁷ Крім зазначених нижче стратегій слід згадати, що у 2021р. Уряд ухвалив Стратегію реформування державного управління України до 2025р., Стратегію людського розвитку, Космічну програму та ін.

⁸ Таблиця підготовлена на основі документів і матеріалів, опублікованих на сайті Офісу Президента України — <https://www.president.gov.ua/news/administration>.

У документі міститься комплекс заходів з опору експансії РФ;

- ✓ окреслене коло стратегічних партнерів. Виокремлюються п'ять країн, відносини з якими мають пріоритетний стратегічний характер — США, Велика Британія, Канада, Німеччина і Франція⁹;
- ✓ географія відносин охоплює різні регіони світу — Індो-Тихоокеанський регіон, Центральна Азія, Близький Схід, Африка, Латинська Америка. Окрема тема — багатостороннє співробітництво в рамках міжнародних організацій;
- ✓ серед пріоритетів визначаються економізація зовнішньополітичної діяльності, публічна дипломатія, захист прав українців за кордоном, трудова міграція тощо.

Водночас, слід мати на увазі, що, *по-перше*, Стратегія є «документом середньострокового планування» і динаміка світових процесів обумовлюватиме внесення коректив і доповнень. *По-друге*, документ має рамковий характер і його складовими мають бути адресні середньострокові плани дій/державні політики у визначених пріоритетних напрямках (МЗС у 2021р. ухвалив стратегії дій на азійському та африканському напрямках).

Ухвалення Стратегії вимагає розробки нового базового закону у сфері зовнішньої політики замість застарілого чинного Закону «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики».

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

Російський напрям

Найбільшою небезпекою для України є тривала російська гібридна агресія. Протягом 2021р. російська сторона зосередила на кордоні з Україною велике угруповання військ і техніки, що загрожувало ескалацією

бойових дій і викликало широкий міжнародний резонанс.

Україна опинилася в центрі нової фази глобального протистояння колективного Заходу та Росії. Силовий шантаж Кремля щодо надання юридично-правових гарантій неучасті України в НАТО містить як небезпечні загрози, так і шанси для Києва. З одного боку, посилилася загроза масштабної воєнної інтервенції Росії, яка прямо заявила про власні імперські претензії на Україну. З іншого боку, така ситуація: (а) сприяла консолідації світової підтримки України з боку НАТО, ЄС, США та інших країн світу; (б) розвіяла ілюзії щодо діалогу з Кремлем у форматі «*business as usual*»; (в) стала «моментом істини» для прийняття Заходом стратегічних рішень стосовно євроатлантичних і євроінтеграційних перспектив Києва.

Протягом 2021р. Росія посилювала ворожу агресивну політику щодо України, використовуючи всі засоби «гібридної війни»:

- ✓ Росія проводила масштабні воєнні навчання і блокування частини Азово-Чорноморського регіону, обмежувала вільне судноплавство. Тривала мілітаризація Криму;
- ✓ Москва активізувала видачу паспортів на окупованих територіях Донбасу. Здійснене протиправне проведення виборів до Держдуми РФ в анексованому Криму 17-19 вересня 2021р. і примусове залучення до цих виборів жителів ОРДЛО. По суті це політична анексія частини Донбасу. Економічною анексією можна вважати Указ В.Путіна про гуманітарну підтримку ОРДЛО, яким забезпечуються економічні контакти з окупованими територіями, зокрема допуск товарів з ОРДЛО до системи держзакупівель РФ¹⁰;
- ✓ улітку 2021р. російська влада провела в Криму хвилю затримань, обшуків і арештів кримськотатарських активістів у відповідь на проведення в Києві саміту «Кримська платформа»;

⁹ Також стратегічними партнерами України визначаються: Польща, Туреччина, Азербайджан, Грузія, Литва, Румунія, Китай, Бразилія. Ідеться про глобальне партнерство з Японією.

¹⁰ Указ Президента РФ «Об оказании гуманитарной поддержки населению отдельных районов Донецкой и Луганской областей», 15 ноября 2021г., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202111150030?index=0&rangeSize=1>.

- ✓ Кремль блокував переговорний процес з врегулювання ситуації на Донбасі в Нормандському та Мінському форматах. Російська сторона загальмувала роботу в підгрупах ТКГ, зупинила процес обміну полоненими, відмовлялася від відкриття контрольно-пропускних пунктів у зоні конфлікту;
- ✓ укладення у вересні 2021р. газової угоди між Москвою та Будапештом в обхід України є намаганням зміцнити «енергетичну блокаду» України, посварити Київ з сусідньою європейською країною;
- ✓ російськими спецслужбами здійснювалася шпигунська, диверсійно-підривна діяльність на території України – інспірувалися протестні акції, розповсюджувалася інформація антиукраїнського змісту, дезінформація про пандемію, здійснювалося вербування українських громадян. У 2021р. СБУ блокувала діяльність 12 проросійських «ботоферм» потужністю понад 65 тис. акаунтів¹¹.

Україна здійснила ряд контрзаходів на російському напрямі. Ідеться про активний опір російському впливу на міжнародних майданчиках, намагання розширити коло країн-союзників, зміцнити підтримку міжнародних організацій, просувати українські інтереси в міжнародних судових інстанціях тощо. У лютому 2021р. припинено діяльність трьох телеканалів (112 Україна, NewsOne і ZiK), які транслювали про-російські наративи.

Як зазначалось, ухвалено ряд важливих концептуальних документів для координації і зміцнення опору російській агресії. Українська влада 23 серпня 2021р. провела в Києві установчий саміт «Кримська платформа», на якому представники 46 країн і міжнародних організацій ухвалили Декларацію і сформулювали міжнародний координаційний механізм для протистояння окупації Криму і відновлення територіальної цілісності України¹².

«Кримську платформу» можна буде вважати успішною і продуктивною ініціативою української влади за умов її подальшого розвитку та наповнення конкретними міжнародними акціями і діями.

Оцінюючи характер і перспективи російської політики щодо України, слід мати на

увазі те, що агресія Кремля обумовлена природою і характером політичного режиму в РФ. Зміцнення тоталітаризму і мілітаризації РФ є тривалою загрозою і викликом Україні. Саме характер внутрішніх процесів у Росії, на жаль, унеможливорює припинення «гібридної війни» проти нашої країни.

Європейська та євроатлантична інтеграція

Загалом є підстави констатувати позитивну динаміку на європейському напрямі. Протягом року тривав активний діалог Україна-ЄС, проведено ряд спільних заходів, укладено пакет важливих угод, які поглиблюють контакти Києва і Брюсселя.

Головною подією став XXIII Саміт Україна-ЄС (12 жовтня 2021р.), під час якого ухвалено низку важливих документів. Зокрема, підписані угоди про спільний авіаційний простір, про участь України в масштабних програмах ЄС «*Horizon Europe*» та «*Creative Europe*», розрахованих на 2021-2027рр.

ДЕЯКІ ПІДСУМКИ XXIII САМІТУ УКРАЇНА-ЄС

- ✓ визнані взаємні зобов'язання в рамках Угоди про асоціацію;
- ✓ підтримано ініціативу «асоційоване тріо»;
- ✓ заплановано посилення співпраці в рамках Спільної політики безпеки і оборони, підтримано участь України у програмах *PESCO*;
- ✓ ініційовано процес розширення сфери скасування ввізного мита;
- ✓ запроваджено масштабне оновлення 10 додатків Угоди про асоціацію, що охоплюють ряд важливих сфер (фінанси, транспорт, телекомунікації, клімат, захист прав споживачів тощо);
- ✓ зафіксована підтримка продовження газового транзиту українською територією після 2024р.;
- ✓ задекларована підтримка «Кримської платформи»;
- ✓ Росія названа стороною конфлікту, заявлена чітка підтримка територіальній цілісності України.

¹¹ З початку року кібердепартамент СБУ ліквідував 65-тисячну «армію ботів» у соціальних мережах. – СБУ, 27 жовтня 2021р., <https://ssu.gov.ua/novyny/z-pochatku-roku-kiberdepartament-sbu-likviduvav-65tysiachnu-armiiu-botiv-u-sotsialnykh-merezhakh>.

¹² У «Кримській платформі» взяли участь делегації США, всіх держав членів ЄС, Грузія, Молдова, Туреччина, Північна Македонія, Австралія, Нова Зеландія, Японія, Канада, Ісландія. Серед них – дев'ять президентів, чотири прем'єр-міністри, 14 глав МЗС, а також інші політики і посли.

Українська влада у 2021р. почала активно просувати на офіційному рівні питання перспектив членства в ЄС. Запроваджена практика укладення декларацій про підтримку перспективи приєднання України до ЄС з окремими країнами-членами Євросоюзу (Польща, Литва, Латвія, Естонія, Словаччина, Хорватія, Словенія)¹³.

З метою просування ідеї визначення перспектив євроінтеграції було створено «асоційоване тріо» України, Грузії і Молдови в рамках Східного партнерства. 19 липня саміт президентів «асоційованого тріо» ухвалив Батумську декларацію, де наголошується, що «надання європейської перспективи тріом асоційованим партнерам стане потужним стимулом та надасть поштовх для ще глибших та більш широких реформ»¹⁴. Паралельно, цю ідею підтримано в рамках «Люблінського трикутника» (Україна, Литва, Польща).

8 жовтня 2021р. Верховна Рада ухвалила Заяву «Про пріоритетні питання інтеграції України до ЄС», у якій закликала ЄС визнати перспективу членства України в Євросоюзі¹⁵.

Зусилля офіційного Києва щодо створення і поступового розширення серед членів ЄС «плацдарму підтримки» надання Україні чіткої європейської перспективи заслуговують на увагу. На жаль, поки ця ініціатива гальмується внутрішніми і зовнішніми факторами. Ідеться про традиційний скепсис ряду західноєвропейських країн щодо надання Україні чітких перспектив членства, ворожий вплив Кремля щодо дискредитації і блокування євроінтеграції України, а також сучасну ситуацію в Україні та брак прогресу

в реалізації важливих для порядку денного Україна-ЄС внутрішніх реформ¹⁶.

Відтак є підстави говорити про тактичні здобутки на європейському напрямі, але стратегічна невизначеність у відносинах Києва і Брюсселя залишається.

У відносинах Україна-НАТО спостерігався помірний прогрес. Альянс на світовій арені демонстрував чітку і послідовну підтримку та солідарність Україні у протидії російській агресії. Своєю чергою, Україна зробила ряд важливих кроків на євроатлантичному напрямі.

23 липня 2021р. набуло чинності рішення РНБО України «Про невідкладні заходи щодо поглиблення інтеграції України до Організації Північноатлантичного договору», де міститься план дій органів влади щодо активізації відповідних реформ¹⁷. Затверджено Стратегію комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025р.¹⁸

Українська сторона подала офіційний запит щодо приєднання до роботи Об'єднаного центру передових технологій з кібероборони НАТО в Таллінні. Україна і Грузія на рівні МЗС домовилися про співпрацю і координацію дій для наближення України та Грузії до вступу до НАТО.

Паралельно українська сторона проводила з країнами-партнерами активну політико-дипломатичну кампанію з просування ідеї визначення євроатлантичних перспектив і надання Україні ПДЧ. Однак, у Заяві за підсумками саміту НАТО (14 липня 2021р.) члени Альянсу обмежилися традиційними

¹³ Підписання Декларації про європейську перспективу України наближає повноцінну інтеграцію у Європейський Союз – Володимир Зеленський. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 4 травня 2021р., <https://www.president.gov.ua/news/pidpisannya-deklaraciyi-pro-yevropeysku-perspektivu-ukrayini-68257>.

¹⁴ Декларація Батумського саміту, схвалена главами держав Асоційованого тріо – Грузії, Республіки Молдова та України. 19 липня 2021р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/deklaraciya-batumskogo-samitu-shvalena-glavami-derzhav-asoci-69609>.

¹⁵ Рада закликала ЄС визнати перспективу членства України. – Радіо Свобода, 8 жовтня 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-rada-eu/31499355.html>.

¹⁶ European Parliament resolution of 11 February 2021 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2019/2202(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html?fbclid=IwAR1nceZXmqcv0fe8nj9aKn3lrApuFlq-24trD7ojobDEP04-aKIdO2Ma3CBI.

¹⁷ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 червня 2021 року «Про невідкладні заходи щодо поглиблення інтеграції України до Організації Північноатлантичного договору» №307 від 23 липня 2021р.

¹⁸ Указ Президента України «Про Стратегію комунікації з питань євроатлантичної інтеграції України на період до 2025 року» №348 від 11 серпня 2021р.

деклараціями про євроатлантичне майбутнє України¹⁹. Згодом, 15 листопада Генеральний секретар НАТО Є.Столтенберг в інтерв'ю ЗМІ заявив: «у нас зараз немає консенсусу щодо запрошення України до повноцінного членства в НАТО»²⁰. Отже, на євроатлантичному напрямі (як і на європейському) Україна перебуває у стані «стратегічної невизначеності», не маючи чітко сформульованих перспектив приєднання до Альянсу.

Співробітництво зі США

До активу української дипломатії слід віднести розвиток відносин із США. Після суперечливого періоду президентства Д.Трампа розпочався процес динамічного поглиблення стратегічного партнерства Україна-США.

На початку своєї каденції в лютому 2021р. Дж.Байден виступив з програмною заявою, наголосивши, що «ми разом з Україною протистоятимемо агресивним діям Росії. Ми продовжимо роботу, щоб притягнути Росію до відповідальності за її зловживання та агресію в Україні»²¹. У березні Президент США подовжив на рік санкції проти Росії, запроваджені через окупацію Криму і частини Донбасу.

Протягом 2021р. помітно активізувався діалог на урядовому та парламентському рівнях, поглибилося співробітництво у сфері безпеки. Відбувся ряд спільних військових навчань, українські моряки патрульних катерів «Айленд» пройшли стажування в США. Вперше в листопаді 2021р. відбулися спільні кібернавчання «Cyber Flag 21». Загалом протягом року українська армія отримала від США допомогу обсягом понад \$275 млн.²²

Важливою подією у відносинах Києва і Вашингтона стала зустріч на вищому рівні 1 вересня 2021р., під час якої президенти оприлюднили змістовну «Спільну заяву щодо

стратегічного партнерства України та США». Також було підписано ряд угод, серед яких слід виокремити Угоду про стратегічні засади оборонного партнерства, зорієнтовану на зміцнення військового потенціалу України, прискорення реформ у сфері оборони²³.

Слід відзначити також відновлення роботи Комісії стратегічного партнерства Україна-США та ухвалення оновленої Хартії стратегічного партнерства Україна-США²⁴. Цей документ знаменує новий рівень співробітництва країн і містить важливі концептуальні засади, серед яких:

- ✓ підтримка США суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів України;
- ✓ поглиблення стратегічного партнерства у ключових сферах — політика, безпека, оборона, енергетика, наука, освіта, культура тощо;
- ✓ підтримка інтеграції України до європейської та євроатлантичної структур;
- ✓ запобігання прямій та гібридній агресії проти України, притягнення Росії до відповідальності за агресію.

Відносини з іншими країнами та міжнародними організаціями

У 2021р. Україна ініціювала/підтримала створення нових дво- та багатосторонніх форматів і платформ співробітництва. У 2021р. працювали «Люблінський трикутник», розпочали діяти «Асоційоване тріо», «Кримська платформа», політико-безпекова «квадрига» (Україна-Туреччина).

Можна говорити про загалом сприятливі тенденції розвитку співробітництва з країнами-сусідами — **Польщею, Словаччиною, Молдовою, Грузією** та ін. Однак

¹⁹ Заявление по итогам встречи на высшем уровне. 14 июня 2021г. — НАТО, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm?selectedLocale=ru.

²⁰ У НАТО немає консенсусу щодо членства України — Столтенберг. — Радіо Свобода, 15 листопада, 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ukraine-nato/31561905.html>.

²¹ США ніколи не визнають тимчасової окупації Криму Росією — Байден. — Інтерфакс-Україна, 26 лютого 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/political/726691.html>.

²² Військова допомога США Україні: від батарейок до протитанкових ракет. — DW, 19 жовтня 2021р., <https://www.dw.com/uk/viiskova-dopomoha-ssha-ukraini-vid-batareiok-do-protytankovykh-raket/a-59546227>.

²³ Україна і США підписали угоду про стратегічні засади оборонного партнерства. — Інтерфакс-Україна, 31 серпня 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/general/765180.html>.

²⁴ Хартія стратегічного партнерства Україна-США. — МЗС, 10 листопада 2021р., <https://mfa.gov.ua/news/hartiya-strategichnogo-partnerstva-ukrayina-ssha>.

слід зазначити, що історична проблематика у відносинах з Польщею остаточно не знята з порядку денного. Водночас, на політичну атмосферу контактів Києва і Тбілісі негативно вплинула ситуація довкола судового процесу в Грузії над М.Саакашвілі.

Тривав політико-дипломатичний діалог з країнами Балтії — **Литвою, Латвією, Естонією**, які демонстрували послідовну солідарність з Україною, зокрема щодо протистояння агресії Росії, активно сприяли просуванню інтересів України на євроінтеграційному напрямі.

Спостерігався прогрес у відносинах з **Туреччиною**. Відбулася серія продуктивних зустрічей на вищому та високому рівнях, проведено засідання Стратегічної Ради, Спільної групи стратегічного планування, створена Українсько-Турецька торгово-промислова палата, розпочала роботу «квадрига».

Контакти з **Великою Британією** зосереджувалися на реалізації підписаної у 2020р. Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство. Активно тривав політико-безпековий діалог. Укладено масштабну (£1,7 млрд.) українсько-британську рамкову угоду щодо кредитної підтримки розвитку спроможностей українського флоту.

Неоднозначними є відносини України з учасниками Нормандського формату **Німеччиною і Францією**. З одного боку, Париж і Берлін підтримують суверенітет і територіальну цілісність України, засуджують російську агресію і здійснюють фінансово-економічну підтримку Києва, в т.ч. в рамках ЄС. З іншого боку, Франція і Німеччина скептично налаштовані щодо надання Україні європейських і євроатлантичних перспектив.

Загрозою і викликом є ситуація в **Білорусі**, де режим самопроголошеного Президента О.Лукашенка посилює ворожий курс щодо України. Контакти на офіційному рівні з Мінськом заморожені, Україна приєдналася до санкцій ЄС проти білоруських властей. Росія прискорює процес «інтеграційного поглинання» Білорусі, де-факто перетворюючи її на сателітну державу, політико-військовий плацдарм російської експансії в Європі.

На жаль, не вдалося перезавантажити відносини з **Угорщиною**. Протягом 2021р. спостерігалися ознаки активізації діалогу і покращення атмосфери відносин. Однак, 27 вересня в Будапешті був підписаний довгостроковий контракт між владою Угорщини та російським концерном «Газпром» на постачання газу в обхід України. Такий недружній крок угорської сторони зумовив чергову кризу у відносинах — виникла «холодна пауза» в діалозі Києва і Будапешта.

На міжнародних майданчиках українська сторона намагалася спільно з країнами-партнерами протистояти російському впливу, доводити до світової спільноти об'єктивну інформацію про дії країни-агресора та утримувати в актуальному порядку денному тему окупації Криму та частини Донбасу.

Унаслідок активної позиції України та її союзників у травні 2021р. Комітет міністрів Ради Європи ухвалив рішення, у якому вимагає від РФ відновити територіальну цілісність України, звільнити заручників, скасувати заборону Меджлісу. Згодом у червні аналогічну проукраїнську резолюцію ухвалила Парламентська Асамблея Ради Європи. Українська делегація в ПАРЕ намагалась активно протистояти запуску «Північного потоку-2», посиленню російського впливу в Європі тощо. Своєю чергою, незважаючи на спротив Росії, ПА ОБСЄ у червні 2021р. за ініціативою України ухвалила термінову Резолюцію із засудженням анексії Криму і частини Донбасу та вимогами звільнити окуповані українські території, припинити блокування Керченської протоки.

Паралельно тривала протидія російській агресії в рамках ООН. До позитивних моментів слід віднести оприлюднення доповіді Генерального секретаря ООН «Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим та м.Севастополь, Україна», підготовленої на виконання попередньої резолюції ГА ООН. Президент України виступив на загальних дебатах 76-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН. У грудні 2021р. ГА ООН ухвалила оновлені та посилені резолюції — «Ситуація з правами людини у тимчасово окупованих Автономній Республіці Крим та м.Севастополь, Україна» і «Проблема мілітаризації Автономної Республіки Крим та м.Севастополь, Україна, а також частин Чорного та Азовського морів».

Тривали процеси, ініційовані Україною проти Росії, в міжнародних судових інстанціях. Важливим правовим прецедентом на користь України стало рішення Апеляційного суду Амстердама (жовтень 2021р.) про те, що колекція «скіфського золота» належить Україні та повинна повернутися українській державі.

ІНФОРМАЦІЙНИЙ НАПРЯМ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

У 2021р. зроблено ряд кроків для **зміцнення інформаційної складової української дипломатії**. Зокрема, в березні набули чинності Стратегія публічної дипломатії МЗС України на 2021-2025рр. та Комунікаційна стратегія.

Усього протягом року закордонні дипломатичні установи України за підтримки МЗС реалізувати понад 60 іміджевих заходів²⁵. Проведено дев'ять інформаційних кампаній, спрямованих на підвищення позитивного іміджу України (серед них – «*Visit Ukraine, Start up with Ukraine NOW*», «*Discover Ukraine*», «*UA Cuisine*», кампанія до 30-річчя Незалежності України та ін.) з сумарним охопленням майже 25 млн. людей. Започатковано міжнародну кампанію України на BBC «*Start up with Ukraine NOW*». У 2021р. було запущено офіційний сайт *Ukraine.ua*, який має сім мовних версій і 601 242 переглядів зі 198 країн світу²⁶.

Протистояння російському медіавпливу. У 2021р. було реалізовано 12 інформаційних кампаній, присвячених звільненню українських політичних в'язнів і закриттю «Ізоляції» та інших незаконних в'язниць, захисту прав людини на тимчасово окупованих територіях, боротьбі з дезінформаційними повідомленнями, підвищенню обізнаності про співробітництво України з НАТО тощо. Започатковано механізм постійного моніторингу міжнародного медіапростору та оперативного реагування

на дезінформацію. Водночас, на жаль, у зовнішній інформаційній політиці залишаються актуальними проблеми, які окреслювалися у попередніх дослідженнях Центру Разумкова²⁷.

Загалом, у досліджуваний період політика офіційного Києва на світовій арені набула більш динамічного характеру. До активу української дипломатії можна віднести визначення стратегічних засад зовнішньополітичної діяльності, активізацію і поглиблення співробітництва з країнами – топ-партнерами, просування на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції, а також інтенсифікацію дво- та багатосторонніх контактів у рамках міжнародних платформ.

Водночас, суттєво послаблювали зовнішні позиції країни як несприятливі геополітичні тенденції, так і комплекс невирішених внутрішніх проблем, недоліки і суперечливі рішення діючої влади.

Головною зовнішньою загрозою залишається тривала гібридна агресія Росії, що має на меті встановлення військово-політичного контролю над Україною і загалом знищення її незалежності і суверенітету.

Україна внаслідок силового шантажу Кремля і зростання загрози військового вторгнення опинилася в центрі гострого геополітичного протистояння Росія-Захід. Ця ситуація містить як украй небезпечну загрозу української державності, так і шанс для прискорення руху в західному напрямі.

У цілому, на геополітичне становище України визначальною мірою впливає ситуація на двох напрямках: з одного боку, хронічна стратегічна невизначеність перспектив інтеграції до ЄС і НАТО, а з іншого – тривала російська гібридна агресія із загрозою ескалації. Ці напрями були і залишатимуться, принаймні на ближчу перспективу, топ-пріоритетами української дипломатії.

²⁵ Тут і далі наводяться дані, представлені МЗС України.

²⁶ Сайт має англійську, французьку, німецьку, іспанську, арабську, китайську мовні версії, а також версію на івриті. Його офіційна сторінка у Facebook має понад 54 тис. підписників, охоплення за 2021р. – 7,5 млн. користувачів. Офіційна сторінка України в Instagram має понад 114 тис. підписників, понад 20 млн. показів.

²⁷ Україна 2020-2021: невиправдані очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки), с.17.

Внутрішня і правова політика

Як і в попередній період, внутрішньополітична ситуація в Україні та діяльність органів влади протягом 2021р. зумовлювалася, насамперед, такими внутрішніми чинниками, як слабкість державних інститутів у цілому, брак компетенції та професіоналізму в діях владної команди, її зосередженість на цілях політичного самозбереження, наростання невідповідності між діями влади та суспільними потребами, погіршення суспільних очікувань. До зовнішніх чинників належали гібридна агресія з боку РФ, позиції щодо України керівництва держав – ключових закордонних партнерів, а також пандемія коронавірусної хвороби.

ЗДОБУТКИ

1. Утримання відносно стабільної суспільно-політичної ситуації у країні.
2. Припинення більшості конфліктів між центральною владою та органами місцевого самоврядування (за винятком Києва та Чернігова).
3. Зрушення з місця «замороженої» судової реформи.

ПРОБЛЕМИ

1. Тенденція до подальшої концентрації влади у Президента, порушення принципу розподілу влад, втручання у сфери компетенцій інших органів влади.
2. Посилення впливу Президента на судову систему та більшість правоохоронних структур, їх використання для тиску на політичних опонентів.
3. Репутаційні втрати через публічні скандали за участю представників влади різних рівнів учасниками («Вагнергейт», «Пандорагейт», справа О.Трухіна та ін.), що мали наслідком зниження рівня довіри до влади з боку як громадян, так і іноземних партнерів України.
4. Спроба відновлення державного впливу на медіа-простір, зокрема створення пулу підконтрольних владі медіа.
5. Низький професіоналізм і компетентність владної команди в цілому, відсутність адекватної комунікації з суспільством як за змістом, так і за формою.

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ІНСТИТУЦІЙ, ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЇХ ВЗАЄМОДІЇ

Найбільшим досягненням влади у 2021р. варто вважати збереження відносної суспільно-політичної стабільності у країні. Протягом року не спостерігалось значних конфліктів між гілками влади та її окремими інститутами, що значною мірою зумовлювалося зниженням суб'єктності Парламенту та Уряду та впливом на них з боку Президента.

Відносини центральної влади з місцевим самоврядуванням, що раніше мали невинуватий конфліктний характер, у цілому стали більш конструктивними (за окремими винятками). Водночас, як і раніше, внутрішньополітичні дії та ініціативи влади мали переважно ситуативний характер, за яким проглядалася відсутність стратегічного бачення.

Важливою ознакою минулого року стало більш активне використання президентською командою владних інститутів, судових і правоохоронних органів для «розчистки» політичного поля, дискредитації чи послаблення політичних опонентів. Роль стримуючих чинників відігравали парламентська опозиція (передусім, «Європейська Солідарність») та позапарламентські чинники – зокрема, позиція активної частини суспільства, частини мас-медіа, місцевих еліт тощо.

Показники суспільної підтримки влади та довіри до неї демонстрували тенденцію до зниження. Водночас жодна з наявних політичних сил, як парламентських, так і позапарламентських, не могла претендувати на роль альтернативи діючій владі. Помітно знизилися показники суспільної підтримки проросійських сил. Іміджевих ударів по позиціях держави завдали скандали, в яких фігурували В.Зеленський та його оточення – «Вагнергейт», «Пандорагейт», скандали навколо депутатів та урядовців від владної команди.

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

Упродовж 2021р. набула посиленого розвитку тенденція до перетворення Президента на єдиний центр прийняття рішень у державі без внесення відповідних змін до Конституції. Після заміни Голови Верховної Ради Д.Разумкова, який почав демонструвати

надмірну самостійність від В.Зеленського, на показово лояльного Р.Стефанчука, Президент отримав можливість практично повністю визначати порядок денний діяльності всієї системи державної влади. Це могло б мати позитивний ефект унаслідок уникнення конфліктності та конкуренції між очільниками різних гілок влади, проте діяльність влади не завжди була скерована на розвиток забезпечення стійкості держави в умовах агресії.

У більшості сфер, які впливають на оцінку ситуації суспільством (захист територіальної цілісності, безпека, економічний розвиток, зіставлення рівня доходів і цін, протидія епідемії коронавірусної хвороби тощо), успіхів досягнуто не було, що вплинуло на показники суспільної довіри не лише до В.Зеленського, але й до інститутів держави в цілому. За оцінкою Комітету виборців України, протягом року В.Зеленський виконав лише три зі своїх передвиборчих обіцянок, даних під час кампанії 2019р., тоді як 2/3 обіцянок не були реалізовані, і на їх виконання, за оцінкою КВУ, може знадобитися ще 5-7 років¹.

Наприкінці року В.Зеленський перетнув «екватор» п'ятирічної президентської каденції. Він не заявляв прямо, чи планує балотуватися на другий термін у супереч передвиборчим обіцянкам, але дії його оточення свідчать про те, що вибір на користь створення можливостей для переобрання В.Зеленського вже зроблено. Станом на кінець 2021р., система влади на чолі з Президентом так і не спромоглася презентувати ні суспільству, ні країнам-партнерам жодного чіткого концептуального документа або ж плану дій з визначеними цілями й наборами політик².

Від початку 2021р. у державній політиці сталося кілька новацій, ініційованих

Президентом В.Зеленським. Насамперед, це стосується Ради національної безпеки і оборони України, очолюваної Президентом. У лютому 2021р. РНБО вперше виступила в якості репресивного органу, запровадивши санкції проти народного депутата України В.Медведчука (фракція ОПЗЖ) та телевізійних каналів, на які той впливав. Надалі РНБО ухвалювала рішення щодо запровадження санкцій проти тих, хто вважався контрабандистами, «злочинцями в законі». Оскільки РНБО є координаційним органом, усі рішення, як того вимагає процедура, оформлювалися Указами Президента. Таким чином, було створено два прецеденти: використання РНБО в якості репресивного органу (що не належить до сфери її компетенції); запровадження санкцій проти громадян України (законодавство вказує, що санкції застосовуються до іноземних юридичних і фізичних осіб).

Такий підхід був підтриманий суспільством, показники суспільної довіри до В.Зеленського та його електоральної підтримки (за даними досліджень громадської думки різними соціологічними компаніями) протягом певного часу були вищими, ніж до того, проте вже з середини 2021р. відновилися тенденції до їх поступового зниження. Відчувши суспільний запит, на початку 2021р. Президент проголосив своїм завданням «повернути в Україну справедливість», анонсувавши наступ на «олігархічний клас»³. Президент домігся ухвалення у пришвидшеному темпі Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)»⁴. Головним інструментом політики в цьому напрямі новий Закон визначив РНБО України.

Першими цілями цього наступу стали Р.Ахметов, телеканали якого надавали

¹ За рік В.Зеленський виконав лише 3 обіцянки з виборчої програми. – Комітет виборців України, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:za-rik-v-zelenskyi-vykonav-lyshe-3-obitsianky-z-vyborchoi-prohramy>.

² Під час візиту В.Зеленського до США 31 серпня – 2 вересня 2021р. повідомлялося про презентацію американським партнерам плану трансформації України, який передбачав реалізацію 80 проектів вартістю \$277 млн. Див.: У нас є чітке бачення, якою має стати країна через п'ять-десять років – Президент у Вашингтоні презентував План трансформації України. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/u-nas-ye-chitke-bachennya-yakoymaye-stati-krayina-cherez-p-70473>. Проте для українського суспільства цей план у листопаді 2021р. ще залишався таємницею.

³ Див.: Звернення Президента України щодо останніх рішень РНБО. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 12 березня 2021р., <https://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-ukrayini-shodo-ostannih-rishen-rnbo-67109>.

⁴ Закон ухвалений 23 вересня 2021р., підписаний Президентом 5 листопада 2021р. Голова Верховної Ради Д.Разумков, який не був прихильником ухвалення цього Закону, був відсторонений від посади.

майданчики для критиків влади, і якого В.Зеленський пов'язував з організацією «анонсованого» державного перевороту⁵, та П.Порошенко, проти якого висунуто більш ніж сумнівну підозру в державній зраді⁶. Між тим, понад половину громадян були схильні вважати «олігархом» і самого В.Зеленського⁷. Таким чином, на наступний період своєї каденції Президент вирішив суттєво посилити репресивну складову політики. Крім того, вибіркове використання положень «анти-олігархічного» Закону може бути скероване на спробу певного «зачищення» політичного та інформаційного простору від опонентів та потенційних конкурентів діючого Президента. Після заміни Міністра внутрішніх справ А.Авакова, який не був членом команди Президента, на повністю лояльного Д.Монастирського, Президент додав МВС і Нацгвардію до числа контрольованих ним правоохоронних структур (на СБУ, ДБР, прокуратуру він мав беззаперечний вплив і раніше).

Іншою новацією в діяльності Президента В.Зеленського, яка підтверджує його орієнтацію на вибори, стало формування медіа-пулу, який мав би пропагандистське спрямування і при цьому отримував би фінансування з державного бюджету⁸.

Винятково вагомою залишалася роль у політиці таких неформальних елементів, як Офіс Президента (керівник — А.Єрмак). У цій інституції, яка не має жодних легальних повноважень, зосереджені важелі впливу не лише на Верховну Раду та Уряд, але й на

органи місцевого самоврядування (через Конгрес місцевих та регіональних влад). До вузького кола осіб, наближених до Президента, які впливають на всі сфери державної політики, також належить перший помічник Президента С.Шефір, його багаторічний діловий партнер. При цьому С.Шефір, якому преса приписує, зокрема контакти від імені Президента з «олігархами», офіційно не перебував на державній службі⁹. У вересні 2021р. було оприлюднено інформацію про замах на С.Шефіра, в якому отримав поранення його водій. Результати розслідування інциденту до кінця 2021р. не були оприлюднені.

Якщо на початку каденції В.Зеленського різні скандали, до яких були дотичні його оточення та представники його політичної сили, сприймалися як винятки, то на кінець 2021р. стали мало не нормою. Один з них стосувався заступника Міністра внутрішніх справ та його дружини, секретарки В.Зеленського¹⁰. Інший — ДТП за участю народного депутата О.Трухін, за якого вступався Президент¹¹.

Іншими двома «медіа-бомбами» проти В.Зеленського та його оточення стали «Пандорагейт», розслідування міжнародної групи журналістів про офшорні рахунки різних світових політиків, державних діячів тощо¹², і розслідування групи *Bellingcat* стосовно т.зв. «Вагнергейту» (зриву операції спецслужб з затримання в Україні членів російської приватної військової компанії «Вагнер» у 2020р.¹³). У першому випадку

⁵ Зеленський заявив, що Ахметова втягнуть у державний переворот за участю Росії. — Українська служба Бі-Бі-Сі, <https://www.bbc.com/ukrainian/news-59429543>.

⁶ Порошенку підписали підозру в держзраді та сприянні тероризму. — Українська правда, 20 грудня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/12/20/7318025>.

⁷ Дослідження «Оцінка громадянами ситуації та процесів, що відбуваються у країні. Ставлення до вступу до Європейського союзу та НАТО (листопад-грудень 2021р.)» проведене соціологічною службою Центру Разумкова 24 листопада - 1 грудня 2021р. на замовлення телеканалу «Еспресо». Докладно див.: <https://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-ta-protseviv-shcho-vidbuvaiutsia-v-kraini-stavlennia-do-vstupu-do-yeuropeiskogo-soiuzu-ta-nato-lystopad-gruden-2021r>.

⁸ Див. наприклад, Великий «Дом» для президента. Як канал для окупованих територій може стати всеукраїнським. — Українська правда, 22 листопада 2021р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2021/11/22/7314778>.

⁹ Див., наприклад: Шефір не працює в Офісі президента? Оприлюднено документ. — Главком, 24 вересня 2021р., <https://glavcom.ua/country/politics/zhurnalist-visunuv-novu-versiyu-zamahu-na-shefira-785699.html>.

¹⁰ Хто така Марія Левченко? Досьє на загадкову секретарку Зеленського. — Главком, <https://glavcom.ua/country/politics/htotaka-mariya-levchenko-dosye-na-zagadkovu-sekretarku-zelenskogo-806299.html>.

¹¹ «Там ніхто не загинув»: Зеленський заявив, що не знає деталей ДТП з нардепом Трухіним. — Суспільне, <https://suspiilne.media/168755-tam-nihtone-zagynuv-zelenskij-zaaviv-so-ne-znae-detalej-dtp-z-nardepom-truhinim>.

¹² Див.: Offshore havens and hidden riches of world leaders and billionaires exposed in unprecedented leak, <https://www.icij.org/investigations/pandora-papers/global-investigation-tax-havens-offshore>.

¹³ Див.: Inside Wagnergate: Ukraine's Brazen Sting Operation to Snare Russian Mercenaries. — ICIJ, <https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2021/11/17/inside-wagnergate-ukraines-brazen-sting-operation-to-snare-russian-mercenaries>.

йдеться про причетність В.Зеленського до офшорних рахунків, на які було направлено \$40 млн., які могли бути пов'язані із «олігархом» І.Коломойським, але в той період, коли В.Зеленський не обіймав державних посад. Стосовно розслідування групи *Bellingcat* варто відзначити, що там не йдеться прямо про підтвердження причетності В.Зеленського до зриву спецоперації, проте вказується на причетність до цього його найближчого оточення (А.Єрмака). Можливо, заява В.Зеленського про підготовку державного перевороту під час його «прес-марафону»¹⁴ мала на меті перехопити ініціативу в інформаційному просторі й уникнути подальших обговорень «Вагнергейту», оскільки жодного логічного продовження ця інформація (про підготовку перевороту) не отримала (так само, як і розслідування замаху на С.Шефіра).

Загалом, протягом року риторика В.Зеленського стала більш «патріотичною» (що теж може вказувати на підготовку до виборів). На честь 30-річчя державної Незалежності було проведено масштабний військовий парад та «шоу» патріотичного змісту в Києві, тоді як раніше Президент та його оточення однозначно виступали проти заходів патріотичного (націоналістичного) спрямування. Чутливість Президента В.Зеленського до змін у суспільних настроях, тенденція до значного зменшення довіри суспільства, можливі зміни у планах і настроях різних стейкхолдерів і груп впливу, разом із схильністю надалі спиратися на персональний авторитет, а не на зміцнення інституцій, спонукали Президента до відверто популістських рішень, зокрема, виплат 1 000 грн. вакцинованим особам¹⁵, чи запровадження «економічного паспорта українця»¹⁶.

У суспільному сприйнятті фігура В.Зеленського дедалі частіше оцінюється доволі скептично. На нього не покладається багато надій щодо забезпечення миру й повернення окупованих територій (лише 14%

опитаних громадян вважали, що він робить усе для цього можливе, 79% сумніваються в його спроможності зробити для цього все, що потрібно), лише 18% вірять, що він виконає всі або більшу частину своїх передвиборчих обіцянок, понад 67% вважають, що він не повинен балотуватися на другий термін¹⁷.

Слідкуючи за тенденціями змін у громадській думці можна зробити висновок, що ставка на монополізацію влади та підпорядкування системи державної влади у кращому разі тактичним інтересам, слабкий рівень підготовленості до державного управління, сумнівна з погляду інтересів держави та суспільства система пріоритетів і відповідна кадрова політика послаблюють політичні позиції як самого В.Зеленського, так і держави в цілому.

ВЕРХОВНА РАДА

Верховна Рада України IX скликання протягом усього часу від обрання на позачергових виборах 2019р. не відігравала помітної самостійної ролі і, фактично, не була незалежною гілкою влади. Спроба Голови Верховної Ради Д.Разумкова, ключової публічної фігури виборчих кампаній 2019р., виконувати обов'язки «нейтрального» спікера, викликали невдоволення Банкової і його заміну 7 жовтня 2021р. на показово лояльного Р.Стефанчука (до того — першого заступника Голови Парламенту). Місце останнього, своєю чергою, посів екс-лідер партії «Слуга Народу» О.Корнієнко.

Вплив Президента та його оточення на діяльність Парламенту переважно реалізовувався через фракцію партії «Слуга Народу» (керівник — Д.Арахамія). Фракція налічувала, станом на кінець листопада 2021р., 243 народних депутати, що теоретично дозволяло їй відповідно до Конституції виконувати роль парламентської коаліції і самостійно ухвалювати рішення. На практиці, фракція часто не відповідала критеріям «монобільшості».

¹⁴ Ахметова втягують у державний переворот, — Зеленський. — Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3357931-ahmetova-vtaguut-u-derzavnij-perevorot-zelenskij.html>.

¹⁵ Повністю щеплені від COVID-19 українці незабаром зможуть отримати від держави тисячу гривень, — Володимир Зеленський. — Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/povnistyu-shepleni-vid-covid-19-ukrayinci-nezabarom-zmozhut-71569>.

¹⁶ Економічний паспорт українця. Чий приклад хоче наслідувати Зеленський. — Українська редакція Бі-Бі-Сі, <https://www.bbc.com/ukrainian/features-59552170>.

¹⁷ Дослідження «Оцінка громадянами ситуації та процесів, що відбуваються у країні. Ставлення до вступу до Європейського союзу та НАТО (листопад-грудень 2021р.)», <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-ta-protsesiv-shcho-vidbuvalutsia-v-kraini-stavlennia-do-vstupu-do-yevropeiskogo-soiuzu-ta-nato-lystopad-gruden-2021r>.

Так, згідно з дослідженням Комітету виборців України, восени 2021р. зростав рівень залежності фракції «Слуга Народу» від депутатських груп «Довіра» і «За майбутнє», які надавали підтримку пропрезидентській фракції під час голосувань¹⁸. У II половині року стала помітною підтримка ініціатив влади з боку фракції партії «Батьківщина». Зокрема, депутати від «Батьківщини» підтримали усунення Д.Разумкова з посади Голови Верховної Ради.

Оскільки «Слуга Народу» не має самостійних політичних позицій і повністю керується політикою Президента, її політичні перспективи пов'язані винятково з перспективами В.Зеленського. Партія не має жодного лідера, спроможного ефективно діяти в умовах, наприклад, опозиційної діяльності, або ж у рамках парламентської коаліції, коли необхідним елементом діяльності є узгодження позицій з колегами з інших політичних сил.

Помітну активність виявляли сформовані на основі депутатів-мажоритарників депутатські групи «За майбутнє» (багато коментаторів припускають, що ця група орієнтується на інтереси І.Коломойського та І.Палиці) і «Довіра» (орієнтована на захист інтересів великого аграрного бізнесу, представником якого виступає зокрема А.Веревський). Обидві «олігархічні» групи часто, проте не завжди підтримували фракцію партії влади у голосуваннях.

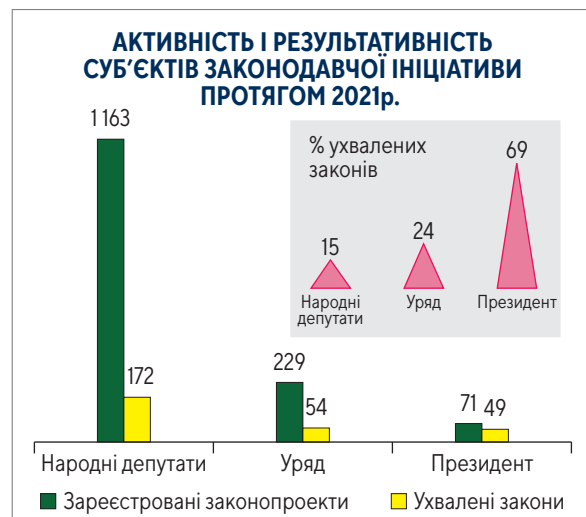
Парламентська опозиція, як і раніше, вирізнялась ідеологічною неоднорідністю і не демонструвала намірів до об'єднання зусиль.

«Проєвропейський» вектор в опозиції представлений фракціями партій «Європейська Солідарність» (екс-президент П.Порошенко, 27 народних депутатів), яка сприймається як правоцентристська та консервативна політична сила, «Голос» (К.Рудик, 20 народних депутатів), яка декларувала схильність до ліберальної ідеології й на цей час перебуває у стадії фактичного розколу, «Батьківщина» (Ю.Тимошенко, 25 народних депутатів), яка тяжіє до популістської риторики з елементами лівоцентризму.

Певні зміни відбулися у **проросійському таборі**. Фракція партії «Опозиційна платформа — За життя» (44 народних депутати) переживала дедалі більш помітний розкол на два крила, лідерами яких виступали, відповідно, Ю.Бойко і В.Медведчук. Проти останнього відкрито провадження за звинуваченням у державній зраді, він перебував під домашнім арештом і не брав активної участі в публічній політиці.

За даними громадянської мережі «Опора», протягом 2021р. у Верховній Раді було зареєстровано 1 463 законопроекти — на 388 менше, ніж у 2020р.¹⁹ Серед різних суб'єктів законодавчої ініціативи найактивнішими були народні депутати: вони подали 1 163 законопроекти, або 79,5% загальної кількості. На рахунку Уряду 229 пропозицій законодавчих актів, Президента — 71 (діаграма «Активність і результативність...»). Протягом року Парламентом було ухвалено 275 законів.

Законодавчі ініціативи Президента набагато частіше підтримуються Парламентом, ніж урядові чи ініційовані народними депутатами: співвідношення ухвалених до ініційованих законопроектів становить 49/71, або 69%. Для Уряду та народних депутатів цей показник є набагато нижчим (24% і 15%, відповідно).



Водночас, за оцінками нинішнього спікера Верховної Ради, в цьому скликанні

¹⁸ Див.: Залежність «Слуги Народу» від «Довіри» і «За майбутнє» різко зросла, — КВУ. — Комітет виборців України, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:zalezhnist-sluhy-narodu-vid-doviry-i-za-maibutnie-rizko-zroslo-kvu>.

¹⁹ Робота парламенту в 2021 році. — ОПОРА, 22 грудня 2021р., https://www.oporua.org/report/parliament/rada_9/23803-robota-parlamentu-v-2021-rotsi-dovira-lider-u-golosuvanniakh-za-opzha-naibilshe-proguliue-slugi-narodu-naidistsiplinovanisha-batkvishchina-naidovshe-vistupaie.

жоден закон не був прийнятий відповідно до встановленої процедури²⁰. Так, частим явищем під час ухвалення рішень, необхідних владі, було ігнорування висновків Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради. Серед таких проігнорованих негативних висновків — висновок щодо законопроекту «про олігархів»²¹.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ

Уряд, як і практично вся система виконавчої влади в Україні, перебували під впливом Президента, починаючи від кадрового добору і закінчуючи підзвітністю, через парламентську фракцію партії «Слуга Народу», а також через позаконституційний вплив з боку Офісу Президента.

Діючий склад Кабінету Міністрів, який очолює Д.Шмигаль (з 4 березня 2020р.), як і прогнозувалося, пережив кілька помітних ротацій. У травні 2021р. були замінені міністри інфраструктури (В.Крикля змінив на цій посаді О.Кубраков), економіки, торгівлі та сільського господарства (І.Петрашко на О.Любченка, який був призначений також першим віце-прем'єр-міністром), охорони здоров'я (М.Степанов на В.Ляшка). Аграрна галузь при цьому була виділена в окреме Міністерство (Р.Лещенко).

У листопаді 2021р. відбулася більш масштабна серія урядових перестановок: першим віце-прем'єр-міністром — Міністром економіки була призначена Ю.Свириденко (замість О.Любченка), віце-прем'єр-міністром — Міністром з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій — І.Верещук замість О.Резнікова, Міністром оборони — О.Резніков замість А.Тарана, П.Рябікін (до того — голова Державної митної служби) — Міністром з питань стратегічних галузей промисловості (замість О.Урського і без статусу віце-прем'єр-міністра). Раніше відбулася заміна Міністра внутрішніх справ А.Авакова на Д.Монастирського.

Особливістю цих ротацій є те, що більшість звільнених міністрів писали заяви про звільнення за власним бажанням після бесід з Президентом або його оточенням. Жоден зі звільнених міністрів не виступав з публічним звітом про свою діяльність у Верховній Раді, яка є єдиним органом, уповноваженим на призначення членів Кабінету Міністрів.

Від березня 2020р. не виконувалася конституційна норма про те, що Уряд повинен подавати програму своєї діяльності на затвердження Верховною Радою. Ця норма надає Кабінету Міністрів річний імунітет від звільнення, відтак причини її недотримання зрозумілі. Це демотивує як самих міністрів, які не відчують ні захищеності від чергового немотивованого рішення Президента, ні можливостей для налагодження діяльності міністерства, так і потенційних кандидатів на призначення до Уряду. Більшість призначених міністрів були практично невідомі суспільству.

Відсутність у публічному просторі орієнтирів роботи Уряду, визначених цілей і контрольних результатів надають простір для різних можливих припущень і сприяють низькій суспільній оцінці діяльності Кабінету Міністрів. Своєю чергою, високий рівень суспільної недовіри до Уряду²² суттєво звужує простір для прийняття системних рішень і здійснення будь-яких серйозних реформ і трансформацій.

КОНСТИТУЦІЙНИЙ СУД УКРАЇНИ

У 2021р. Конституційним Судом України (КСУ) було прийнято три рішення у складі Великої Палати КСУ²³, а також ухвалено сім рішень за конституційними скаргами одним із його сенатів²⁴. Рішення КСУ 2021р. традиційно супроводжувалися численними «окремими думками» суддів КСУ. При цьому, кількість «окремих думок» у цих справах нерідко перевищувала 50% чисельності суддів, які брали участь в ухвалюванні цього рішення²⁵.

²⁰ Див.: Руслан Стефанчук: «В цій ВР ні одного закону не було прийнято в повній відповідності з Регламентом. Ні одного». — Лівий берег, 30 вересня 2021р., https://lb.ua/news/2021/09/30/495181_ruslan_stefanchuk_v_tsiy_vr_ni.html.

²¹ Див.: Проект Закону про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному житті (олігархів), інтернет-портал Верховної Ради, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72105.

²² Докладно див.: розділ «Громадська думка про підсумки 2021р.» цих матеріалів.

²³ Рішення КСУ (Велика палата). 2021р. — КСУ, Рішення Великої палати, <https://ccu.gov.ua/docs/3407>.

²⁴ Рішення КСУ Другого сенату. 2021р. — КСУ, Рішення Другого сенату, <https://ccu.gov.ua/docs/3409>.

²⁵ Усе це й надалі свідчить про незавершеність законодавчого регулювання інституту «окремої думки» суддів КСУ. Див.: Україна 2020-2021: невинуваті очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки). — Центр Разумкова, 2021р., с.27.

На відміну від попереднього року, прийняті у 2021р. рішення КСУ не викликали серйозного занепокоєння у фаховому середовищі та у представників окремих владних інституцій, як, зокрема, після ухвалення КСУ у жовтні 2020р. рішення про т.зв. скасування е-декларування²⁶. Акти КСУ 2021р. загалом відповідали функціональному призначенню КСУ як органу конституційної юрисдикції, покликаному забезпечувати верховенство Основного Закону, вирішувати питання про відповідність законів України Конституції²⁷.

Так, своїм Рішенням №1 від 14 липня 2021р. КСУ визнав таким, що відповідає Конституції України Закон «Про забезпечення функціонування української мови як державної»²⁸. В іншому рішенні КСУ дійшов висновку про те, що «мінімальним розміром виплат, що їх має отримувати кожен як основне джерело існування для гарантування реалізації конституційного права на достатній життєвий рівень, є прожитковий мінімум, розмір якого з урахуванням його суті та призначення визначає Верховна Рада України у відповідному законі», натомість КМУ «зобов'язаний встановлювати такий розмір мінімального посадового окладу (тарифної ставки), щоб його використання у тарифній системі оплати праці не лише забезпечило достатній життєвий рівень для того, хто працює, а й заохочувало працівника до покращення умов життя для себе і своєї сім'ї»²⁹.

Важливим у справі забезпечення національної безпеки України пошуку розумного балансу між дотриманням прав і свобод людини і громадянина й завданнями протидії російській збройній агресії стало рішення КСУ №3 від 21 грудня 2021р. Цим рішенням КСУ підтвердив конституційність низки положень законів «Про телебачення і

радіомовлення» та «Про кінематографію», зокрема в частині щодо недопущення «трансляції аудіовізуальних творів..., одним із учасників яких є особа, внесена до Переліку осіб, які створюють загрозу національній безпеці», а також щодо заборони «трансляції (демонстрування шляхом показу каналами мовлення) фільмів, вироблених фізичними та юридичними особами держави-агресора»³⁰.

Протягом 2021р. зафіксований найнижчий показник рішень, прийнятих КСУ, за весь 25-річний час його існування³¹. Причини такого стану не вичерпуються самою лише складністю справ, які знаходяться на розгляді. Серед факторів, які не сприяли належному виконанню КСУ своїх повноважень, вагоме місце посів штучно створений конфлікт між суддями КСУ та Офісом Глави держави, який подекуди набував характеру майже персонального протистояння Президента України і голови КСУ.

У лютому 2021р. Президент України своїм Указом «відсторонив» О.Тупицького від посади судді Конституційного Суду³². Прикметним у цій ситуації було те, що *de jure* останній й надалі залишався головою КСУ, а сама Конституція не передбачала можливості подібних дій з боку Глави держави. Згодом, також не маючи відповідних повноважень, Глава держави «скасував» восьмирічної давнини укази Президента (В.Януковича) про призначення суддями КСУ О.Тупицького та О.Касмініна³³.

Для заповнення вакансій суддів (які, на переконання Офісу Глави держави виникли у КСУ по т.зв. «президентській квоті» у зв'язку із «скасуванням» указів про призначення суддями КСУ О.Тупицького та О.Касмініна), Указом Президента була створена відповідна Комісія³⁴, понад половину членів якої були іноземні експерти. Комісія «рекомендувала»

²⁶ Рішення КСУ №13 від 27 жовтня 2020р. – КСУ, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf.

²⁷ Закон «Про Конституційний Суд України»

²⁸ Рішення КСУ №1 від 14 липня 2021р. – КСУ, https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p2021.pdf.

²⁹ Рішення КСУ №2 від 15 липня 2021р. (справа про мінімальний посадовий оклад (тарифну ставку). – КСУ, https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2_p_2021.pdf.

³⁰ Рішення КСУ №3 від 21 грудня 2021р. – КСУ, https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/3_p_2021_2.pdf.

³¹ Довідково: в середньому протягом 25 років функціонування КСУ (незалежно від т.зв. його «каденцій») за рік ухвалювалося приблизно 12-13 рішень; натомість у кращі роки демократичного розвитку країни – кількість таких актів досягала позначки 25 рішень. Див.: Рішення КСУ. 2008р.; Рішення КСУ. 2009р. – КСУ, <http://www.ccu.gov.ua>.

³² Указ Президента України «Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України» №79 від 26 лютого 2021р.

³³ Указ Президента України «Про деякі питання забезпечення національної безпеки України» №124 від 27 березня 2021р.

³⁴ Указ Президента України «Питання конкурсу для відбору кандидатур на посаду судді Конституційного Суду України щодо осіб, яких призначає Президент України» №365 від 17 серпня 2021р.

кандидатури семи з 23 поданих для подальшого розгляду Президентом, двох з них було призначено суддями КСУ³⁵. Однак, КСУ відмовився від приведення їх до присяги через «відсутність вакантних посад суддів у КСУ»³⁶.

Одночасно відбулися події, що можуть свідчити про бажання Президента поширити вплив на КСУ. Так, 18 лютого 2021р. Парламент призначив нового суддю КСУ³⁷, близького до президентського оточення³⁸, фактично, без будь-якого конкурсу. Це викликало негативну реакцію як в експертному середовищі, так і серед низки громадських (в т.ч. правозахисних) організацій³⁹.

Щоб «розчистити дорогу» для заповнення другої вакансії судді КСУ за т.зв. «парламентською квотою» для одного з представників «монобільшості» (тобто діючого народного депутата України), парламентська фракція «Слуга Народу» спробувала скасувати законодавчо передбачену заборону особі, яка «має представницький мандат» бути призначеною на посаду судді КСУ (ст.11 Закону «Про Конституційний Суд України»)⁴⁰. Широкий громадський розголос змусив Президента відмовитися від спроб «проштовхування» відповідного законопроекту⁴¹, однак інші законодавчі ініціативи пропрезидентської фракції свідчать, що від спроб призначення «свого» судді КСУ вони не відмовилися⁴². Водночас, Венеціанська Комісія наполегливо рекомендувала дотримуватися заборони на призначення «активних членів парламенту суддями Конституційного Суду»⁴³.

У результаті всіх цих дій, які дуже часто містили в собі ознаки неконституційності та

системного зловживання правом, єдиний орган конституційної юрисдикції й надалі вимушений функціонувати в неповному складі, без повноцінної голови та в атмосфері неприхованого політичного тиску.

ПРОЦЕСИ В ПАРТІЙНІЙ СИСТЕМІ

Протягом 2021р. партійна система України залишалася плюралістичною та поляризованою за соціокультурним поділом (на протилежних флангах розташовувалися «патріотична» та «проросійська» опозиції). Водночас, помітні протягом року тенденції до посилення патріотичної риторики з боку влади, а також до посилення тиску на опозицію поступово віддаляли партійну систему від класичної моделі поляризованого плюралізму, за якої влада перебуває посередині ідеологічного спектра і балансує між різними флангами опозиції.

Керівна партія «Слуга Народу» та її неформальний лідер, Президент В.Зеленський, схилилися в риториці до «патріотично-прозахідного» полюсу. Менш виражений характер мав дрейф у культурній політиці влади, але влада фактично відмовилася від декларованої у 2019р. ревізії реформ 2014-2019рр. Водночас, згадані вище заходи влади у справі протидії загрозам національній безпеці призвели до послаблення впливу проросійських політичних сил (це стосується, насамперед, частини партії ОПЗЖ, орієнтованої на В.Медведчука). Як наслідок, відверто проросійська позиція дедалі більше маргіналізувалася й дробилася.

Відтак, ключовими темами міжпартійної конкуренції стали дотримання права та принципів демократії, компетентність дій

³⁵ Укази Президента України від 26 листопада 2021р. «Про призначення О.Гришук суддею Конституційного Суду України» №596 та «Про призначення О.Петришина суддею Конституційного Суду України» №597.

³⁶ Постанова КСУ «З питань складення присяги суддями Конституційного Суду України, що їх призначив Президент України» ухвалою від 26 листопада 2021 року №596/2021, №597/2021» №11 від 30 листопада 2021р.

³⁷ Постанова ВРУ «Про призначення Кичуна В.І. суддею Конституційного Суду України» №1250 від 18 лютого 2021р.

³⁸ Федір Веніславський визнав, що має «свого» кандидата до КСУ. — Судебно-юридическая газета, 6 ноября 2021г., <https://sud.ua/ru/news>.

³⁹ На екваторі нової влади (2019-2021 роки): досягнення, проблеми, перспективи. Аналітична доповідь. — Школа політичної аналітики НАУКМА, 2021р., с.14, <https://spa.ukma.edu.ua>.

⁴⁰ Верховная Рада «протасила» норму, которая позволяет Ольге Совгире стать судьей КСУ, не лишаясь депутатского мандата — в законопроекте «о старостах». — Судебно-юридическая газета, 15 апреля 2021г.

⁴¹ Президент Володимир Зеленський підписав закон щодо розвитку інституту старост в Україні. — Укрінформ, 12 січня 2022р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics>.

⁴² Текст законопроекту до другого читання зі змінами, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70729.

⁴³ CDL-AD(2021)006-e. Ukraine — Opinion on the draft law on Constitutional Procedure (draft law no. 4533) and alternative draft law on the procedure for consideration of cases and execution of judgements of the Constitutional Court (draft law no. 4533-1) adopted by the Venice Commission at its 126th Plenary Session (online, 19-20 March 2021), [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2021\)006-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2021)006-e).

та рішень влади у соціально-економічній, зовнішньополітичній та оборонній сферах, корупція, а також оцінка персональних вчинків ключових політиків країни (зокрема, Президента В.Зеленського та экс-президента П.Порошенка).

Посилилася фрагментація електорального поля: поділ на «фаворитів» і «аутсайдерів» став менш чітким, збільшилася кількість партій, що претендують на подолання 5% виборчого бар'єра на наступних парламентських виборах.

«Слуга Народу». Протягом року позиції «Слуги Народу» суттєво не змінилися; зростання на початку року було знівельоване ближче до його завершення, при цьому помітно зменшився відрив від інших політичних сил. У листопаді 2021р. партію очолила

О.Шуляк, яка раніше була заступницею голови парламентської фракції. Фактичним лідером партії залишався Президент В.Зеленський. За словами экс-керівника партії О.Корнієнка, станом на листопад 2021р., у ній налічувалось близько тисячі членів⁴⁴. При цьому партію представляють понад 6 000 депутатів місцевих рад, більшість яких не є її членами. Партія мала 24 обласні осередки і два міські, проте деякі з них існували лише «на папері». О.Шуляк анонсувала застосування імперативного мандата (механізму відкликання) щодо обра-них від партії депутатів місцевих рад, які «не виконують обіцянки»⁴⁵.

«Європейська Солідарність». Партія экс-президента П.Порошенка закріпилася на другому місці за підтримкою виборців. Партія утримує лідерство в сегменті «патріотичної

**ЯКБИ ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ ВІДБУЛИСЯ НАСТУПНОЇ НЕДІЛІ,
ЗА ЯКУ ПОЛІТИЧНУ ПАРТІЮ ВИ Б ПРОГОЛОСУВАЛИ?**
% опитаних

	Грудень 2020р.	Лютий 2021р.	Березень 2021р.	Квітень 2021р.	Травень 2021р.	Червень 2021р.	Серпень 2021р.	Жовтень 2021р.	Листопад 2021р.	Грудень 2021р.
Слуга Народу	17,5	14,9	17,9	18,7	18,1	17,6	17,1	14,0	15,4	14,9
Європейська Солідарність	12,8	11,6	13,2	12,4	12,4	12,3	10,7	10,0	12,2	12,2
Батьківщина	6,2	7,5	7,3	8,1	8,5	7,2	8,2	7,4	6,6	8,2
ОПЗЖ	13,1	14,1	12,7	10,8	9,9	10,3	10,7	8,1	9,3	8,1
Партія Д.Разумкова	—	—	—	—	—	—	—	—	5,3	8,0
Сила і Честь	3,8	2,9	3,9	4,4	4,2	4,0	4,2	3,9	3,9	4,8
Наші	—	—	—	—	—	—	—	3,9	3,2	4,6
Українська стратегія Гройсмана	2,8	1,6	2,0	1,9	1,8	2,4	2,1	2,4	3,3	3,2
Свобода	1,8	1,8	2,5	1,8	2,1	1,7	2,2	1,3	2,3	2,3
Партія С.Притули	—	—	—	—	—	—	—	1,6	1,9	1,7
РПЛ	1,5	2,1	1,6	2,1	2,0	1,8	2,2	1,9	2,5	1,7
Голос	1,4	2,1	2,7	1,9	1,1	0,7	0,7	0,3	0,1	0,8
Партія Шарія	2,2	1,6	1,3	1,6	0,8	0,8	1,4	1,3	1,0	0,8
Опозиційний Блок	0,7	0,9	0,8	0,8	0,8	0,8	0,5	0,3	0,2	0,5
Інша партія	7,2	7,2	5,2	7,1	6,6	7,7	8,5	8,9	5,7	4,9
Важко відповісти	13,3	15,4	13,4	13,6	15,0	15,3	15,7	16,8	14,6	11,7
Не брав би участі	15,7	16,1	15,5	14,8	16,7	17,4	15,8	17,5	12,6	11,6

« — » такого варіанту відповіді в анкеті не було.

⁴⁴ Партія «Слуга народу» має всього тисячу членів, — Корнієнко. — Лівий берег, 22 листопада 2021р., https://lb.ua/news/2021/11/22/499208_partiya_sluga_narodu_maie_vsogo.html.

⁴⁵ Олена Шуляк: «На сьогодні в складі партії «Слуга народу» близько тисячі партійців». — Лівий берег, 29 листопада 2021р., https://lb.ua/news/2021/11/29/499649_olena_shulyak_na_sogodni_skladi.html.

опозиції», і в умовах домінування патріотично-прозахідного дискурсу їй стало складніше пропонувати оригінальний ідеологічний продукт. Водночас, судовий процес над П.Порошенком на певний час повернув його самого та «Європейську Солідарність» в епіцентр політичного життя країни. Персональне протистояння між П.Порошенком та В.Зеленським робить партію головним антагоністом діючої влади.

«Батьківщина». Суттєвих змін у позиціонуванні політичної сили та показниках її підтримки не відбулося. Протягом 2021р. «Батьківщина» займала досить гнучку позицію щодо співпраці з владою: на початку року Ю.Тимошенко публічно пропонувала «Служі Народу» створити коаліцію в Парламенті, але за умови «перегляду вектора розвитку України»⁴⁶. У жовтні 2021р. фракція «Батьківщини» підтримала принципове для В.Зеленського і «Слуги Народу» голосування за відставку Д.Разумкова з посади Голови Верховної Ради. Водночас, представники «Батьківщини» продовжують критикувати владу за помилки та брак професіоналізму. Провідне місце в риториці партії посідають соціально-економічні проблеми. Демонстровані раніше мобілізаційні можливості протягом року не використовувалися.

ОПЗЖ. Протягом 2021р. найбільша проросійська партія суттєво втратила електоральну підтримку (з 13% до 7,5% серед усіх опитаних). Каталізатором цього, імовірно, стало позбавлення телеканалів, пов'язаних із В.Медведчуком (співголова ОПЗЖ), можливості мовити через кабельне телебачення шляхом застосування санкцій. Санкції торкнулися і бізнесу В.Медведчука, що також ослабило ресурсний потенціал партії, і схилило баланс на користь іншого її крила, орієнтованого на Ю.Бойка та С.Льовочкіна.

«Наші». Після застосування санкцій до пов'язаних з В.Медведчуком телеканалів відбувся перерозподіл глядацької аудиторії (а відтак — і активного проросійського електорату) на користь телеканалу «Наш»,

пов'язаного з Є.Мураєвим, який має власний партійний проект (партія «Наші»). Ця партія значно посилила свою підтримку і отримала гіпотетичні шанси на подолання виборчого бар'єра. Таким чином, посилюється конкуренція між політичними силами проросійського спрямування за поступового звуження цього електорального сегменту.

Серед інших партій з помітною електоральною підтримкою варто відзначити **«Сила і Честь»**, очолювану І.Смешком. Попри те, що активність цієї політичної сили обмежується періодичною присутністю самого І.Смешка в ефірах телеканалів, протягом року електоральна підтримка партії дещо зросла, і становила 4-5% серед усіх опитаних. Ідеологічно партія позиціонується як консервативно-демократична. Основним орієнтиром для виборців слугує персона самого І.Смешка, як досвідченого «силовика» (зокрема голова СБУ у 2003-2005рр.).

«Українська стратегія Гройсмана», іменний партійний проект экс-прем'єр-міністра (2016-2019рр.), демонстрував деяку позитивну динаміку і претендує на підтримку близько 3% виборців. Переважно електорат цієї партії зосереджений у м.Вінниця, де В.Гройсман тривалий час був мером, та області.

Партія **«Свобода»**, одна з найстарших партій націоналістичного спрямування, також має стабільну підтримку близько 2% виборців і спирається на кілька міст, де партію представляють популярні мери (Тернопіль, Івано-Франківськ).

Протягом року було анонсовано наміри створення ще двох партій.

Майбутня партія Д.Разумкова. Після конфлікту з В.Зеленським та відставки з посади спікера Парламенту Д.Разумков активізував свою публічну діяльність як незалежний політик і декларував власні парламентські й президентські амбіції, заявив про наміри створення власної партії⁴⁷. У листопаді 2021р. в Парламенті було створено

⁴⁶ Див.: Тимошенко підтвердила готовність «Батьківщини» до коаліції зі «Слугою народу». — DW, 16 березня 2021р., <https://www.dw.com/uk/tymoshenko-pidtvverdyla-hotovnist-batkivshchyny-do-koalitsii-zi-sluhoiu-narodu/a-56883391>; Тимошенко: коаліція в Раде неможлива до пересмотра політики государства. — Інтерфакс-Україна, 17 березня 2021р., <https://interfax.com.ua/news/political/730796.html>.

⁴⁷ Разумков заявив, що створить політичну партію. — Укрінформ, 17 листопада 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3352473-razumkov-zaaviv-so-stvorit-politichnu-partiu.html>.

міжфракційне об'єднання депутатів, орієнтованих на Д.Разумкова («Розумна політика»), до якого увійшли переважно депутати-мажоритарники з фракції «Слуга Народу»; у грудні — зареєстровано громадську організацію «Команда Разумкова»⁴⁸. Ідеологічна платформа майбутньої партії поки що не зрозуміла. Сам Д.Разумков її описує як «центризм або лівий центризм»⁴⁹. У соціологічних опитуваннях кінця 2021р. гіпотетична партія Д.Разумкова отримала підтримку 5–8% респондентів, що потенційно дозволяє подолати виборчий бар'єр.

Партія С.Притули, відомого телеведучого, актора і волонтера, була анонсована до створення у вересні 2021р.⁵⁰ Раніше, у 2020р. С.Притула балотувався у мери Києва від партії «Голос», але згодом дистанціювався від неї на фоні посилення внутрішніх протиріч, що призвели до розколу і фактичного занепаду цієї парламентської сили. Реєстрація партії С.Притули запланована на 2022р.⁵¹ Поки що вона набирає в опитуваннях близько 1,5% підтримки.

Переважна більшість партійних брендів, що мають значиму електоральну підтримку, побудовані на впізнаваності й (відносній) популярності своїх лідерів. У цьому сенсі «Слуга Народу», «Європейська Солідарність», «Батьківщина» подібні між собою і мало відрізняються від позапарламентських партій «Сила і Честь» і «Наші», як і від ще не створених партій Д.Разумкова та С.Притули.

Протягом 2021р. Міністерство юстиції зареєструвало 12 нових партій. Водночас, за позовом Міністерства триває процес

скасування в судовому порядку реєстрації 56 партій (згідно з законодавством, підставою для цього може бути виявлення недостовірних відомостей у поданих на реєстрацію документах або неучасть партії у президентських і парламентських виборах протягом останніх 10 років)⁵².

Обсяги державного фінансування політичних партій продовжували зростати, тоді як обов'язкова фінансова звітність партій за отримані кошти так і не була відновлена. У 2021р. партіям було виділено 697 млн. грн., а в держбюджеті на 2022р. закладено 886 млн.⁵³ Отримувачами цих коштів залишаються лише парламентські партії. Після того, як у 2020р. партії були звільнені від обов'язку звітувати перед НАЗК за надходження та використання отриманих від держави коштів, парламентські партії припинили подавати звітність до НАЗК (лише у вересні «Слуга Народу» подала звіт за III квартал 2020р.)⁵⁴. НАЗК знайшло підстави для припинення фінансування партій «Голос», «Батьківщина» (у кінці 2020р.) та «Слуга Народу» (2021р.). Фінансування двох останніх було відновлене на підставі уточнених звітів, а судова суперечка «Голосу» і НАЗК тривала протягом усього року⁵⁵.

У червні 2021р. Верховна Рада спростила процедуру подання звітності. Утім, поки що це не заохотило партії подавати звітність у добровільному порядку. Законопроект, яким передбачалося повернення обов'язкової звітності (№5253-1 від 30 березня 2021р.) був прийнятий у редакції, що не дозволяла цього досягти, вето ваний Президентом і не був винесений на повторне голосування.

⁴⁸ Соратники Разумкова створили ГО «Команда Разумкова». — Лівий берег, 20 січня 2022р., https://lb.ua/news/2022/01/20/503518_soratniki_razumkova_stvorili_go.html.

⁴⁹ Дмитро Разумков: «На вибори президента я піду. І на парламентські піду». — Лівий берег, 24 грудня 2021р., https://lb.ua/news/2021/12/24/501673_dmitro_razumkov_na_vibori.html.

⁵⁰ Притула створює власну партію. — BBC Україна, 28 вересня 2021р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-58727449>.

⁵¹ Притула планує зареєструвати нову партію в 2022р. — вона не буде іменною. — Радіо Свобода, 9 січня 2022р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-prytula-nova-partiia-2022/31646233.html>.

⁵² Див.: 18 судових позовів Мін'юсту щодо анулювання партій вже задоволено, 35 ще розглядаються судами. — ОПОРА, 2 липня 2021р., <https://www.oporaua.org/news/vybory/partii/23226-opora-18-sudovikh-pozoviv-miniustu-shchodo-anuliuvannia-partii-vzhe-zadovoleno-35-shche-rozgliadaiutsia-sudami>; ОАК анулював реєстраційне свідоцтво ще однієї партії. — Ліга: Закон, 11 листопада 2021р., https://urliga.ligazakon.net/news/207419_oak-anulyuvav-restratsyne-svidotstvo-shche-odn-part.

⁵³ На фінансування партій у 2022 році виділять майже 900 мільйонів. — Чесно, 17 вересня 2021р., <https://www.chesno.org/post/4894>.

⁵⁴ Донорів у 40 разів менше ніж кандидатів: «Слуга Народу» подала фінзвіт. — Чесно, 15 вересня 2021р., <https://www.chesno.org/post/4887>.

⁵⁵ «Голос» знову без держфінансування: НАЗК виграло касацію. — Чесно, 15 грудня 2021р., <https://www.chesno.org/post/5048>.

РЕФОРМУВАННЯ ОКРЕМИХ СФЕР

Конституційна реформа

Активізації конституційної реформи не відбулося. Однак, враховуючи правову позицію КСУ, за якою положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», застосоване у ст.155 Конституції, необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією Верховної Ради є чергова (*фактично, будь-яка, пізніша*) сесія Парламенту⁵⁶, Верховна Рада могла у 2021р. розглядати вже в т.зв. «другому конституційному читанні» щонайменше три законопроекти про внесення змін до Конституції.

Йдеться про законопроекти «Про внесення змін до статті 85 Конституції (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради), «Про внесення змін до Конституції (щодо скасування адвокатської монополії)» та «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)». Усі ці законопроекти були ініційовані Главою держави, отримали позитивні рішення КСУ та були попередньо схвалені більшістю народних депутатів України. **Проте, жоден з них на розгляд Парламенту не виносився.**

На початку 2021р. 237 народних депутатів України (переважно — депутати фракції «Слуга Народу») подали до Верховної Ради проект закону «Про внесення змін до статей 85 та 106 Конституції України щодо порядку призначення на посади та звільнення з посад Директора Національного антикорупційного бюро України та Директора Державного бюро розслідувань», який

було невідкладно направлено до КСУ для одержання висновку щодо відповідності його вимогам статей 157 і 158 Конституції⁵⁷. Цим законопроектом вкотре пропонується наділити Президента України повноваженнями призначати на посаду та звільняти з посади директорів НАБУ та ДБР. На відміну від подібних законопроектів, ініційованих Президентом у 2019р., які не отримали позитивних висновків КСУ, тепер пропонується здійснювати це призначення вже «за згодою Верховної Ради України» та «за умови відбору кандидатур на посаду на конкурсних засадах»⁵⁸. Висновку стосовно законопроекту КСУ ще не оприлюднював.

Для активізації проведення конституційної реформи в Парламенті було створено міжфракційне депутатське об'єднання «За конституційну реформу і ефективну владу», до складу якого увійшли 283 народних депутатів⁵⁹. Проте, його активної роботи у 2021р. не спостерігалось.

У II половині 2021р. в Офісі Президента знову заговорили про потребу активізації роботи із внесення конституційних змін у частині децентралізації влади⁶⁰. На сайті парламентського Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування оприлюднили спільне комюніке і текст проекту змін до Конституції, однак сам законопроект ще не було внесено на парламентський розгляд.

Судова реформа

У 2021р. спостерігалось певне пожвавлення у здійсненні судової реформи, призупиненої після виборів 2019р. Зміна політичного режиму призвела до штучно

⁵⁶ Рішення КСУ №1 від 15 березня 2016р. у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо офіційного тлумачення положення «на наступній черговій сесії Верховної Ради України», яке міститься у статті 155 Конституції України.

⁵⁷ Постанова ВРУ «Про включення до порядку денного п'ятої сесії Верховної Ради України дев'ятого скликання законопроекту про внесення змін до статей 85 та 106 Конституції України щодо порядку призначення на посади та звільнення з посад Директора Національного антикорупційного бюро України та Директора Державного бюро розслідувань і про його направлення до Конституційного Суду України» №1341 від 16 березня 2021р.

⁵⁸ Там само.

⁵⁹ У Парламенті України створили найбільше міжфракційне депутатське об'єднання. — прес-служба Апарату ВРУ. — ВРУ, 21 липня 2021р., <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/212818.html>.

⁶⁰ Спільне комюніке Офісу Президента України, Комітету організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, Міністерства розвитку громад та територій, Асоціації міст України, Української асоціації районних та обласних рад, Всеукраїнської асоціації громад, Всеукраїнської асоціації об'єднаних територіальних громад. — Децентралізація дає можливості, <https://decentralization.gov.ua/news/14306>.

створеної ситуації вилучення на тривалий час із механізму функціонування судової влади такого важливого її елементу як Вища кваліфікаційна комісія суддів (ВККС)⁶¹.

Ухвалення Закону «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та деяких законів України щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів України» (від 13 липня 2021р.)⁶² мало б виправити таку ситуацію. Законодавчими змінами, зокрема, передбачено призначення членів ВККС Вищою радою правосуддя (ВРП) за результатами конкурсного відбору, який має бути проведений за дієвою участю міжнародних організацій, зі зміною порядку створення конкурсної комісії через два роки після призначення повноважного складу ВККС. Половину всіх членів ВККС (8 із 16) мають складати діючі судді або судді у відставці⁶³. Саме в такий спосіб, на думку ініціаторів законодавчих змін, як найкраще можна закріпити «один із ключових європейських стандартів незалежності судової влади»⁶⁴. Однак, протягом 2021р. ВККС так і не було сформовано.

Певні сподівання щодо поживлення судової реформи пов'язувалися з ухваленням Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо порядку обрання (призначення) на посади членів Вищої ради правосуддя та діяльності дисциплінарних інспекторів Вищої ради правосуддя»⁶⁵. Законом зокрема передбачено конкурсні засади добору кандидатів для призначення членами ВРП. Важлива роль відведена новоствореному органу — Етичній раді, яка повинна визначати, чи відповідає кандидат на посаду члена ВРП критеріям професійної етики та доброчесності, й надавати список кандидатів, які рекомендуються для призначення на посади членів ВРП, а також одноразово

здійснювати оцінювання відповідності членів ВРП (крім голови Верховного Суду) критеріям професійної етики та доброчесності.

Етична рада розпочала роботу у II половині 2021р. із проведенням певних внутрішньо-організаційних заходів⁶⁶, однак безпосередньо до проведення конкурсного добору кандидатів для призначення членів ВРП, чи здійснювання оцінювання відповідності діючих членів ВРП критеріям професійної етики та доброчесності вона не приступала.

2021р. став роком завершення першої каденції голови Верховного Суду, обраного після початку судової реформи 2016р. Відповідно до чинного законодавства, Пленум Верховного Суду 22 жовтня 2021р. обрав нового голову ВС, яким вперше в новітній історії України став представник адміністративних судів В.Князєв. Були також обрані/переобрані нові очільники касаційних у складі ВС — адміністративного, господарського, кримінального та цивільного судів у зв'язку із закінченням каденцій їх попередніх голів.

Значна частина проблем у судовій гілці влади залишається не вирішеною. Уже традиційно не був сформований склад Вищого суду з питань інтелектуальної власності, надзвичайно складною залишається проблема належного укомплектування суддями місцевих та апеляційних судів⁶⁷, хронічною стала проблема недофінансування органів судової влади⁶⁸. Усе це й надалі становить серйозну загрозу в реалізації громадянами України свого конституційного права на судовий захист (ст.55 Конституції).

Скандально відомий Окружний адміністративний суд Києва й надалі залишався в епіцентрі різних скандалів. Президент України

⁶¹ Україна 2020-2021: невинуваті очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки), с.27.

⁶² Відомості Верховної Ради, 2021р., №40, ст.326.

⁶³ Там само.

⁶⁴ Володимир Зеленський підписав закон щодо відновлення роботи Вищої кваліфікаційної комісії суддів, що є важливою складовою судової реформи в Україні. — Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-vidnovlennya-roboti-69933>.

⁶⁵ Відомості Верховної Ради, 2021р., №38, ст.320.

⁶⁶ Етична рада офіційно запрацювала. — Юридична Газета online, 2 грудня 2021р., <https://yur-gazeta.com/golovna/etichna-rada-ofitsiyno-zapracyuvala.html>.

⁶⁷ Незалежність судової влади — запорука правової держави: підсумки 2021 року. — Судова влада України, <https://court.gov.ua/press/news/1243587>.

⁶⁸ Рішення XVIII чергового з'їзду суддів України щодо критичного стану забезпечення судів, зміцнення незалежності суддів та захисту їх професійних інтересів від 11 березня 2021р. — Рада суддів України, <http://rsu.gov.ua/ua/documents/124>.

вніс 13 квітня до Верховної Ради як невідкладний проект закону «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва»⁶⁹, а 1 червня його було включено до порядку денного Верховної Ради⁷⁰, проте до розгляду законопроекту справа не дійшла.

Реформа органів правопорядку

Реформування організації та діяльності органів прокуратури сповільнилося. Після звільнення з посади Н.Холодницького в серпні 2020р., залишалася вакантною посада керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури (САП), а діяльність конкурсної комісії з обрання нового очільника САП протягом тривалого часу супроводжувалася різного роду скандалами та непорозуміннями⁷¹.

Протягом року продовжувалося доукомплектування прокурорськими кадрами як Офісу Генерального прокурора, так і обласних та інших прокуратур. У березні 2021р. були «запущені» 181 нова окружна прокуратура та 30 спеціалізованих прокуратур у військовій та оборонній сфері, які замінили місцеві та військові прокуратури гарнізонів⁷². Порівняно з попереднім роком, у діяльності органів прокуратури помітними результатами стали завершення деяких резонансних кримінальних проваджень⁷³. Водночас, діяльність Офісу Генерального прокурора у 2021р. не була позбавлена політичних

мотивів, про що зокрема свідчить історія з «оголошенням підозри» в державній зраді народному депутату, п'ятому Президенту України П.Порошенку⁷⁴.

Кінець 2020р. та I половина 2021р. відзначилися низкою законодавчих змін у частині організації діяльності Державного бюро розслідувань⁷⁵. Однак, весь рік ДБР працювало без законно призначеного керівника (обв'язки директора ДБР виконував заступник директора). У 2021р. на виконання законодавчих приписів щодо порядку призначення директора ДБР, прийнятих Парламентом у 2019р.⁷⁶, було утворено Комісію з проведення конкурсу на зайняття посади директора ДБР, оголошено та проведено такий конкурс⁷⁷. За його результатами 31 грудня 2021р. Президент Указом призначив директора ДБР⁷⁸. Особливість ситуації полягає в тому, що на час видання цього Указу Глава держави не мав конституційних повноважень призначати директора ДБР.

Діяльність ДБР протягом 2021р. загалом відповідала його законодавчому призначенню, однак непоодинокі факти вказують на спроби використання цього органу вищим керівництвом держави в політичних цілях (справа П.Порошенка, «Вагнергейт», ДТП за ймовірною участю народного депутата О.Трухіна, справа журналіста Ю.Бутусова та ін.⁷⁹).

⁶⁹ Проект Закону про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду, <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-likvidatsiyu-okruzhnogo-administrativnogo-sudu-mista-kyieva-ta-utvorenniya-kiivskogo-miskogo-okruzhnogo-administrativnogo-sudu>.

⁷⁰ Рада може розглянути ліквідацію ОАСК наступного пленарного тижня – Веніславський. – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3227149-rada-moze-rozglanuti-likvidaci-u-oask-nastupnogo-plenarnogo-tizna-venislavskij.html>.

⁷¹ Див.: Комісія з відбору керівника САП відмовилася затвердити переможця конкурсу. – Радіо Свобода, <https://www.radio-svoboda.org/a/news-komisija-ne-zatverdyla-peremozhcia-konkursu-na-holovu-sap/31619915.html>; Комісія таки зірвала обрання керівника САП. – Українська правда, 21 грудня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/12/21/7318188>.

⁷² Венедіктова І. 2021 – прокуратура припинила працювати на публіку і почала для громадян. – Українська правда, 30 грудня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/columns/2021/12/30/7319038>.

⁷³ Там само.

⁷⁴ Див.: Захаров Є. Про нікчемність підозри Петру Порошенку. – Інтерфакс Україна, <https://interfax.com.ua/news/blog/788553.html>; Експерти, інтелектуали й дисиденти підписали заяву проти переслідування Порошенка. – Новинарня, 16 січня 2022р., <https://novynarnia.com/2022/01/16/zajava-for-poroshenko>.

⁷⁵ Закони України №1052 від 3 грудня 2020р., №1089 від 16 грудня 2020р., №1150 від 28 січня 2021р., №1587 від 30 червня 2021р.

⁷⁶ Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення діяльності Державного бюро розслідувань».

⁷⁷ Оголошення про умови та строки проведення конкурсу на зайняття посади Директора Державного бюро розслідувань. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/administration/ogoloshennya-pro-umovi-ta-stroki-provedennya-konkursu-na-zaj-709>.

⁷⁸ Указ Президента України «Про призначення О.Сухачова Директором Державного бюро розслідувань» №69 від 31 грудня 2021р.

⁷⁹ Найгучніші скандали 2021 року: #Букви підбивають підсумки. – Букви, 30 грудня 2021р., <https://bykvu.com/ua/mysli/naihu-chnishi-fakapy-2021-roku-bukvy-pidbyvaiut-pidsumky>.

Антикорупційна реформа

Небезпроблемною була ситуація навколо керівництва Національного антикорупційного бюро України. Директор НАБУ А.Ситник прямо визнав наявність політичного тиску⁸⁰. Натомість, прийняті наприкінці 2021р. законодавчі зміни щодо правового статусу НАБУ, на думку Президента, усувають суперечності між Конституцією та Законом «Про Національне антикорупційне бюро України»⁸¹.

Ситуація навколо Національного агентства з питань запобігання корупції, керівництво якого (на відміну від очільників САП і НАБУ) було призначене вже після президентських і парламентських виборів 2019р., є дещо іншою. Можливо, не останню роль у цьому відіграли активна участь очільника НАЗК на боці Офісу Президента у протистоянні з КСУ, чи демонстрація «особливого» ставлення НАЗК до перших осіб держави та інших чільних представників влади.

Реформа державної служби та публічного урядування

Кадрова політика залишалася найбільш проблемним аспектом у системі державного управління. Продовжувалася дія негативних тенденцій внаслідок змін до Закону «Про державну службу», які знівеливали більшість досягнень у цій сфері (зокрема, було впроваджено механізм немотивованого політичного звільнення з вищих посад, вихолощено процедуру призначення на ці посади). Цілковита залежність виконавчої гілки влади від волі Президента і «ручний» стиль кадрової політики зробили практично неможливою і професіоналізацію державної служби, не кажучи вже про забезпечення її політичної нейтральності.

На початку 2021р. були здійснені формальні кроки до послаблення ручного контролю над кадровими призначеннями. Так,

у лютому до Закону «Про державну службу» було внесено низку змін, зокрема вилучено статтю 87-1, що дозволяла суб'єкту призначення звільняти держслужбовців категорії «А» без конкретних підстав та відновлено конкурси на зайняття посад державної служби, раніше скасовані під приводом карантину (Закон №1285). Утім, на практиці **суб'єкт призначення часто ігнорує рішення конкурсних комісій, або ж процедури конкурсу затягуються** до спливання терміну, а потім призначаються повторно. Зокрема, двічі поспіль таким чином зривалося призначення членів тарифної комісії НКРЕКП, а конкурс у САП тривав вже більше року⁸². У цілому, темпи заповнення вакансій дуже сповільнилися, порівняно з 2020р., а коли вони завершувалися результативно, переважно «узаконювали» топ-посадовців, тимчасово призначених поза конкурсом на контрактній основі⁸³.

Прийнятий у вересні 2021р. «антиолігархічний закон» (№1780) передбачає **додаткові підстави для звільнення державних службовців** вищого рівня: недекларування контактів з особами, внесеними РНБО до реєстру «олігархів», чи їх представниками. Цей механізм можна розглядати як антикорупційний, спрямований проти реально існуючої проблеми надмірного впливу фінансово-промислових груп на виконавчу владу, однак, враховуючи нинішню концентрацію влади в державі та особливості внутрішньополітичної боротьби, не можна виключати і ризиків зловживання ним для підвищення політичної лояльності апарату держслужби до вищого керівництва держави.

Обмежений прогрес спостерігався у реформуванні системи оплати праці та інформатизації управління людськими ресурсами. Протягом року тривала робота над розробкою **нової моделі оплати праці для держслужбовців**. Передбачається диференціювати оплату праці на основі єдиної класифікації посад, зі сталою часткою на

⁸⁰ Рекордні відшкодування та безпрецедентний тиск – підсумки роботи НАБУ і САП у I півріччі 2021р. – НАБУ, <https://nabu.gov.ua/novyny/rekordni-vidshkoduvannya-ta-bezprecedentnyy-tysk-pidsumky-roboty-nabu-i-sap-u-i-pivrichchi>.

⁸¹ Володимир Зеленський підписав закон щодо узгодження статусу НАБУ з вимогами Конституції України. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-pidpisav-zakon-shodo-uzgodzhennya-statusu-71481>.

⁸² Кабмін систематично ігнорує переможців конкурсів на держслужбу. – Українська правда, 2 листопада 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/11/2/7312506>.

⁸³ На екваторі нової влади (2019-2021 роки): досягнення, проблеми, перспективи. Аналітична доповідь.

рівні 70%. Однак практична реалізація цих змін запланована на 2023р.⁸⁴

Дещо активніше розвивалася сфера надання адміністративних послуг та електронного урядування, зокрема у впровадженні **інформаційної системи управління людськими ресурсами (HRMIS)**. До кінця року в систему було внесено дані щодо 11% працівників усіх державних органів, тоді як на цей час планувалося підключити до HRMIS 25% працівників⁸⁵.

У травні 2021р. в Парламенті зареєстровано урядовий законопроект №5469, задекларована мета якого — вдосконалення організації і порядку функціонування Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади, підвищення ефективності їх діяльності, посилення ролі міністерств у процесі формування державної політики (поки що не виносився на розгляд у сесійній залі).

Відносно успішно розвивалася система надання адміністративних послуг, переважно за рахунок розширення номенклатури послуг, що надаються *online*, та через поширення користування Інтернет-порталом і мобільним додатком «Дія» (детальніше див. підрозділ «Успіхи цифровізації» в розділі «Економіка»). У липні 2021р. було ухвалено Закон «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», який надалі доповнювався змінами. У листопаді 2021р. було прийнято у другому читанні проект Закону «Про адміністративну процедуру» (№3475), що раніше отримав позитивний висновок Програми SIGMA. Однак у грудні Президент повернув його до Парламенту з власними пропозиціями, наразі триває процес його доопрацювання⁸⁶. Протягом року тривав процес трансформації Центрів надання адміністративних послуг

(ЦНАП) районних державних адміністрацій у ЦНАПи органів місцевого самоврядування. При цьому їх кількість зросла більше ніж удвічі: з 486 (листопад 2020р.) до 1030 (січень 2021р.)⁸⁷. Наступного року заплановано збільшити їх кількість до кількості територіальних громад.

У липні 2021р. Урядом було схвалено **Стратегію реформування державного управління України на 2022-2025 роки** та затверджено план заходів з її реалізації. Серед задекларованих цілей стратегії — формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби, розбудова ефективних і підзвітних громадянам державних інституцій, які формують державну політику та успішно її реалізують, забезпечення надання адміністративних послуг високої якості громадянам і бізнесу. Якщо у сфері послуг справді спостерігається деякий прогрес за рахунок впровадження цифрових технологій, то побудова «фундаменту» у вигляді професійної державної служби та ефективних інституцій поки що виглядає деклараціями, далекими від наповнення реальним змістом.

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМИ

Очікуваного удосконалення виборчого законодавства у 2021р. не відбулося. Навпаки, **проявилися негативні тенденції у вигляді спроб повернути мажоритарну складову виборів** до парламенту. Протягом 2021р. не було враховано зауваження експертного середовища до Виборчого кодексу, що звучали ще з часів його ухвалення у 2019р., і стосувалися зокрема недостатньої «відкритості» виборчих списків (де-факто, через існування дев'яти закритих позицій та визначені законом умови для просування

⁸⁴ Н.Алюшина: реформа оплати праці держслужбовців невідворотна. — Бухгалтер, 19 січня 2022р., <https://buhgalter.com.ua/news/derzhavna-sluzhba/nataliya-alyushina-reforma-oplati-pratsi-derzhsluzhbovtiv>.

⁸⁵ Див.: Алюшина: Старт реформи оплати праці, впровадження HRMIS, адаптація державної служби до сучасних викликів — ключові напрями діяльності НАДС у 2020 році. — Урядовий портал, 5 березня 2021р., <https://www.kmu.gov.ua/news/nataliya-alyushina-start-reformi-oplati-praci-vprovadzhennya-hrmis-adaptaciya-derzhavnoyi-sluzhbi-do-suchasnih-viklikiv-klyuchovi-napryami-diyalnosti-nads-u-2020-roci>; Кількісний та якісний склад державних службовців у органах державної влади. — НАДС, 31 грудня 2021р., <https://nads.gov.ua/storage/app/sites/5/DIYALNIST/KSDS/statistichni-dani-za-iv-kvartal.pdf>; До 1 червня 2022р. заплановано завершити класифікацію усіх посад державної служби. — Бухгалтер, 15 грудня 2021р., <https://buhgalter.com.ua/news/derzhavna-sluzhba/do-1-cherhvnya-2022-roku-zaplanovano-zavershiti-klasifikatsiyu-usih>.

⁸⁶ Під закон про адмінпроцедуру треба буде переглянути близько 300 законодавчих актів — Немцінов. — Укрінформ, 5 січня 2022р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3380212-pid-zakon-pro-adminproceduru-treba-bude-pereglanuti-blizko-300-zakonodavcih-aktiv-nemcinov.html>.

⁸⁷ Див.: 19 областей завершили трансформацію ЦНАПів. — Урядовий портал, 8 липня 2021р., <https://www.kmu.gov.ua/news/19-oblastej-zavershili-transformatsiyu-snapiv>; 1 030 громад забезпечили діяльність ЦНАПів, — дані Моніторингу Мінрегіону. — Децентралізація, 13 січня 2022р., <https://decentralization.gov.ua/news/14454>.

кандидатів у верхню частину регіонального партійного списку, вони є напіввідкритими)⁸⁸.

Також не відбулося доопрацювання Виборчого кодексу за підсумками останніх чергових місцевих виборів. Була збережена пропорційна система для територіальних громад чисельністю від 10 тис. виборців (а це — переважна більшість укрупнених у результаті адміністративної реформи територіальних громад). За досвідом останніх місцевих виборів, «партійність» кандидатів на рівні громад є скоріше фіктивною, адже партії не мають реальних регіональних мереж, які б дозволили висувати власних кандидатів на рівні громад. Відтак, потенційні кандидати не можуть балотуватись як самовисуванці, і змушені обирати ту чи іншу партійну «франшизу» безпосередньо перед виборами, щоб отримати можливість балотуватись. А це штучно ускладнює виборчий процес та стимулює політичну корупцію⁸⁹.

У грудні 2021р. представники депутатської групи «За майбутнє», що складається з депутатів-мажоритарників, зареєстрували у Верховній Раді законопроект «Про внесення змін до Виборчого кодексу України щодо відновлення змішаної (пропорційно-мажоритарної) системи виборів народних депутатів України» (№6444). Голова парламентської фракції партії «Слуга Народу», Д.Арахамія, припустив, що таке рішення може підтримати більшість депутатів⁹⁰. Повернення мажоритарної складової означало б фактичне скасування виборчої реформи. Значна кількість громадських організацій та представників експертного середовища, а також деякі політичні партії засудили такі наміри у спільному маніфесті⁹¹.

Прийнятий на початку 2021р. Закон «Про всеукраїнський референдум» у квітні був підписаний Президентом і набув чинності, що відзначалося як виконання однієї з передвиборчих обіцянок В.Зеленського. Закон містить деякі неоднозначні норми, зокрема

можливість шляхом референдуму скасовувати дію законів чи окремих їх положень. Оскільки за Конституцією, єдиним законодавчим органом є Верховна Рада, це може призвести до розбалансування законодавства і правових колізій. Складність процедури збору підписів та інших етапів проведення референдуму за народною ініціативою робить цей інструмент доступним лише для добре організованих і забезпечених ресурсами політичних груп, насамперед тих, що вже мають суттєвий вплив у системі влади. У цілому, інститут референдуму може використовуватися владою для реалізації державно-політичних рішень в обхід Верховної Ради. Утім, першими спробували ініціювати референдум представники «Батьківщини» з питань ринку землі. Спроба не була успішною.

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Усупереч проголошеним раніше планам, **реформа місцевого самоврядування не була завершена**. Оприлюднений відповідний проект змін до Конституції не був до кінця року зареєстрований у Верховній Раді. Також не було прийнято у другому читанні зміни до Закону «Про місцеві державні адміністрації», який має регламентувати функції нагляду адміністрацій за законністю рішень органів місцевого самоврядування. Не було прийнято й закон «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою».

Практично завершився процес передачі громадам майна, що перебувало на балансі районних державних адміністрацій⁹². Також, станом на початок 2022р., 1 030 з 1 438 громад (72%) забезпечили функціонування на своїй території ЦНАПів⁹³. У серпні набув чинності Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку інституту старост» — посадових осіб місцевого самоврядування, чиїм завданням є представництво інтересів жителів окремих сіл і селищ перед органами самоврядування

⁸⁸ Детальніше див.: Рік діяльності Президента Володимира Зеленського: здобутки і прорахунки. — Центр Разумкова, 2020р., с.25-27.

⁸⁹ Детальніше див.: Україна 2020-2021: невинуваті очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки), с.36-38.

⁹⁰ Арахамія: Нужно точно очертить территорию — куда олигархи смогут заходить, а куда им ходить не надо. — Интерфакс-Україна, 20 грудня 2021р., <https://interfax.com.ua/news/interview/787139.html>.

⁹¹ Вимагаємо проводити вибори лише за відкритими списками. Заява ГО і партій. — Чесно, 21 грудня 2021р., <https://www.chesno.org/post/5058>.

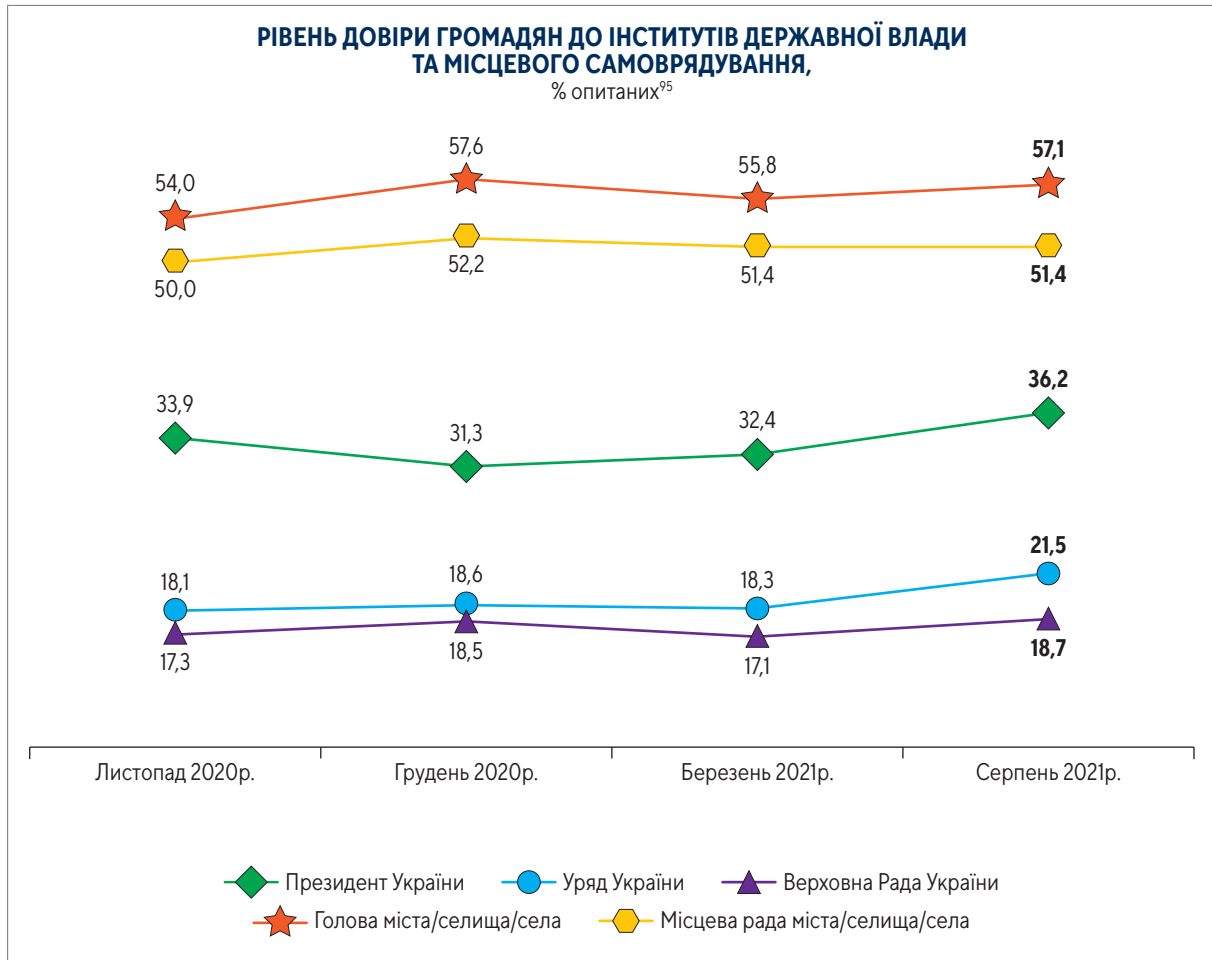
⁹² Моніторинг реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади (станом на 16 липня 2021р.). — Децентралізація, <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring>.

⁹³ 1 030 громад забезпечили діяльність ЦНАПів, — дані Моніторингу Мінрегіону.

територіальної громади. При цьому, запроваджений інститут старост не є виборним, що суперечить принципам демократичного врядування.

Місцеве самоврядування зберігає досить високий рівень суспільної довіри — суттєво

вищий, ніж до центральних органів державної влади. Так, улітку 2021р. рівень довіри до голів місцевих громад і місцевих рад (у середньому по країні) перевищував 50%, тоді як довіра до Президента знаходилася на рівні 36%, довіра до Верховної Ради — нижче 20%⁹⁴.



Протягом року періодично виявлялися тертя у відносинах між керівництвом держави та лідерами місцевого самоврядування (насамперед, мерами великих міст). Центральна влада переклала на місцеве самоврядування відповідальність за

запровадження посиленних карантинних заходів⁹⁶, встановлення тарифів на тепло та гарячу воду в умовах здорожчання енергоносіїв⁹⁷. При цьому не була встановлена компенсація в різниці тарифів з державного бюджету⁹⁸.

⁹⁴ Дані опитувань щодо довіри до суспільних інститутів опубліковано на сайті Центру Разумкова за адресою: <https://razumkov.org.ua/sotsiologiya/pres-relizy>.

⁹⁵ Сума часток відповідей «довіряю» та «скоріше довіряю». Формулювання питання: «Якою мірою Ви довіряєте цим соціальним інституціям?».

⁹⁶ Прем'єр-міністр: Місцева влада має всі повноваження для посилення карантинних обмежень. — Урядовий портал, 17 березня 2021р., <https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-misceva-vlada-maye-vsi-povnovazhennya-dlya-posilennya-karantinnih-obmezhen>.

⁹⁷ Міста готують нові тарифи на тепло. Чи буде опалення по кишені? — Українська енергія, 26 серпня 2021р., <https://ua-energy.org/uk/posts/mista-hotuiut-novi-taryfy-na-teplo-chy-bude-opalennia-po-kysheni>.

⁹⁸ Високі ціни на газ і перекладені на місцеве самоврядування тарифи наближають ситуацію з опаленням до критичної — Кличко. — Інтерфакс-Україна, 30 вересня 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/general/770764.html>.

У руках центральної влади **залишаються такі важливі інструменти для впливу на місцевому рівні**, як трансфери з центрального бюджету, діяльність місцевих державних адміністрацій. Важливе значення має також контроль президентської команди над правоохоронними органами правопорядку, які активно залучалися під час конфліктів центральної влади з керівниками органів місцевого самоврядування.

Так, продовжувався конфлікт влади з міським головою Києва В.Кличком, який одночасно є головою Київської міської державної адміністрації (КМДА). У департаментах КМДА та на комунальних підприємствах здійснювалися обшуки в рамках розслідування відкритих кримінальних справ, В.Кличко реагував політичними заявами⁹⁹. Мер Чернігова В.Атрошенко також назвав політичним тиском і шантажем з боку центральної влади обшуки в комунальних підприємствах міста, розпочаті СБУ та Національною поліцією у жовтні 2021р. У грудні ДБР також провело численні обшуки, розслідуючи розкрадання бюджетних коштів через фірми, «афілійовані із Чернігівським міським головою»¹⁰⁰.

Питання встановлення контролю над столицею президентська команда продовжує намагатися вирішити через розділення функцій мера Києва та голови КМДА (що суперечить рішенню КСУ від 25 грудня 2003р.). Відповідний проект нового Закону про

столицю (№2143-3) прийнято в першому читанні ще в жовтні 2019р. Після чергових місцевих виборів (на яких В.Кличко переобрався на посаду мера) робота над законопроектом активізувалась, профільний комітет рекомендував його до ухвалення, однак цього поки що не відбулося.

Спроби центральної влади надати впливу на місцеве самоврядування системного характеру вилились у створення в червні 2021р. Конгресу місцевих та регіональних влад при Президенті України (цей орган існував за президентства Л.Кучми). Ця інституція є певною альтернативою Асоціації міст України (очолюваної В.Кличком). Президію Конгресу очолює глава Офісу Президента А.Єрмак, а до керівництва Палати місцевих влад належать лояльні до Президента мери обласних центрів: міський голова Львова А.Садовий¹⁰¹ та мер Дніпра Б.Філатов, який у 2019р. мав напружені відносини з Президентом, однак згодом також змінив позицію. Фактично, цей дорадчий орган при Президенті є майданчиком для роздачі «допомоги» мерам (зокрема у вигляді субвенцій) в обмін на їх політичну лояльність¹⁰².

Загалом, події останнього року підтверджують, що реформа децентралізації посилила політичну роль місцевого самоврядування. Не маючи важелів прямого впливу на мерів великих міст, центральна влада використовує метод «батоба і пряника», аби захопити їх до лояльності.

⁹⁹ Напруженість між центральною та місцевою владою: що стоїть за численними обшуками у Кличка. — Слово і Діло, 18 серпня 2021р., <https://www.slovoidilo.ua/2021/08/17/statija/polityka/napruzhennist-mizh-centralnoyu-ta-miscevoyu-vladoyu-stoyit-chyslennymy-obshukamy-klychka>.

¹⁰⁰ Атрошенко прогнозує вручення підозри за результатами обшуків у Чернігові. — Суспільне, 13 січня 2022р., <https://suspihne.media/201839-oleksandra-selivona-priznaci-golovu-cernigivskoi-rda>.

¹⁰¹ Див.: Садовий розповів, як змінилися його стосунки з Зеленським. — Радіо Свобода, 27 листопада 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-sadovyi-zelenskyi/30971742.html>; Глуховський М. Контроль чи допомога: навіщо Зеленському «кишеньковий» регіональний Конгрес? — Главком, 4 червня 2021р., <https://glavcom.ua/publications/kontrol-chi-dopomoga-navisho-zelenskomu-kishenkoviy-regionalniy-kongres-760647.html>.

¹⁰² Глуховський М. Контроль чи допомога: навіщо Зеленському «кишеньковий» регіональний Конгрес? — Главком, 4 червня 2021р.

Економіка

Головною особливістю економічного середовища України у 2021р. було поєднання глобальних викликів, зумовлених коронавірусною кризою, з продовженням домінування внутрішніх економічних суперечностей. Це суттєво послаблювало економічну динаміку та обмежувало можливості для прискореного економічного відновлення.

Попри продовження пандемії коронавірусу і зростання ризиків російської агресії, Україні все ж вдалося продемонструвати певні позитивні системні результати, хоча проблеми залишилися значними.

ЗДОБУТКИ

1. **Утримання, хоча й слабкої, позитивної економічної динаміки**, що дозволило підвищити зарплати і покращити добробут домогосподарств.
2. **Забезпечення стійкості (і навіть зміцнення) національної валюти**, в т.ч. за рахунок отримання ресурсів від міжнародних фінансових інститутів, що, водночас, підтримало достатню збалансованість державних фінансів.
3. **Посилення зовнішньоекономічних позицій** завдяки використанню сприятливої кон'юнктури на світових ринках металургії, високим показникам зібраного та експортованого врожаю, що дало можливість «безболісно» розрахуватися за зовнішніми зобов'язаннями і збільшити валютні резерви до безпечних рівнів.

ВТРАТИ І ПРОБЛЕМИ

1. **Низька результативність системи державного управління**. Уряд працював без затвердженої програми діяльності, а «пожежні» заходи не могли забезпечити структурні трансформації і стійку позитивну динаміку.
2. **Продовження втрат у промисловості**, гальмування інвестиційно-інноваційного напрямку в економіці країни, посилення вимивання економічного, людського, інтелектуального потенціалу країни.
3. **Консервування споживчого характеру структури економіки** та її високої залежності від зовнішньої кон'юнктури, що посилює ризики неочікуваних дисбалансів.

ОСОБЛИВОСТІ ВЛАДНИХ ПІДХОДІВ ДО ЕКОНОМІКИ

2021р. засвідчив суперечливість підходів влади до вироблення та реалізації економічної політики. З одного боку, у 2021р. вищими органами державного управління продукувалася значна кількість документів, що мали на меті визначення стратегічних засад економічного розвитку як країни в цілому, так і її окремих секторів і регіонів. Зокрема,

в березні 2021р. Урядом була ухвалена Національна економічна стратегія на період до 2030р.¹ На початку вересня, під час візиту Президента В.Зеленського до США був представлений т.зв. План трансформації України (*A Greater Justice and Opportunity – Building Prosperous and Resilient Ukraine*), в якому анонсувалися плани реалізації понад 80 інфраструктурних, технологічних, інноваційних проектів, загальною вартістю \$277 млрд. Протягом року було ухвалено стратегії та програми розвитку ОПК, авіаційної промисловості, управління лісами, транспорту і т.ін. Загальними вадами прийнятих документів стали взаємна неузгодженість, а подекуди – конкуренція визначених у них пріоритетів, розриви між поставленими цілями та ресурсами, наявними для їх реалізації. Деякі з них, як виявилось, взагалі були відсутні в цілісному вигляді. Так, жодна з державних інституцій², яка повинна бути причетна до проектних пропозицій Президента, не мала інформації про згаданий План трансформації України³.

У підсумку, економічна політика здійснювалася переважно в режимі «ручного управління», що надавало процесам слабо прогнозованого характеру. Протягом року так і не була затверджена передбачена Конституцією Програма діяльності Кабінету Міністрів. Натомість, вагомою складовою діяльності Уряду стала реалізація т.зв. «президентських ініціатив» – проектів у різних сферах, де Глава держави не має безпосередніх повноважень (як, наприклад, програма «Велике будівництво», створення Президентського університету, насадження за рік 1 млрд. дерев, створення нової державної авіакомпанії, відродження науково-дослідного флоту України тощо). Як можна побачити з характеру ініціатив та обставин

¹ Постанова КМУ «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року» №179 від 3 березня 2021р.

² Зокрема, МЗС, Мінекономіки, РНБО та ін.

³ В Офісе президента і Кабміні не нашли плана трансформации Украины от Зеленского на \$277 миллиардов. – Бізнес Цензор, <https://biz.censor.net>.

їх проголошення (різноманітні тематичні «форуми», присвячені 30-річчю Незалежності України), їх головною метою скоріше було формування позитивного іміджу Президента на тлі накопичення реальних економічних проблем, передусім, зростання тарифів і цін. Однак, самі «президентські ініціативи» не мали вирішального впливу на ефективність поточної соціально-економічної політики та результати її реалізації⁴, радше провокували нові дисбаланси в роботі Уряду, оскільки вимагали активізації управлінської уваги та фінансових ресурсів (у т.ч. бюджетних «коригувань») у тих сферах і напрямках дій, про які «вчора» ще навіть не йшлося.

Головними причинами такої неузгодженості стали відсутність єдиного центру формування економічної політики (що дозволяло б узгоджувати термінові і стратегічні завдання), слабкість і неусталеність системи державного управління (у т.ч. внаслідок втрати професійного та інтелектуального потенціалу), низька комунікаційна спроможність діючої влади (що провокувало несприйняття громадянським суспільством багатьох владних ініціатив). Негативно вплинули на узгодженість економічної політики невиважені адміністративні рішення щодо злиття, об'єднання, ліквідації центральних органів виконавчої влади, які традиційно опікувалися формуванням економічної політики країни (насамперед, йдеться про міністерства економіки і торгівлі, інфраструктури, промисловості, аграрного сектору). Періодичні трансформації цих інституцій, супроводжувані їх перейменуваннями, змінами очільників і звільненням провідних «профільних» фахівців, унеможливлювали їх повноцінну діяльність. Це, своєю чергою, негативно впливало на якість вироблених рішень та ефективність їх реалізації.

ЕКОНОМІЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Економічне зростання. Україна **входила у 2021р. у послабленому стані**⁵, що, втім, не завадило Уряду декларувати позитивні перспективи. Хоча поквартальні показники

ВВП 2021р. фіксують позитивні значення зростання (у II кв. — 5,7%, у III кв. — 2,4%), однак необхідно враховувати попередні показники (у II кв. 2020р. падіння складало 11,2%, у III кв. — 3,5%)⁶. Тому йтися про **зростання може лише в контексті «відскоку» від обвального рівня** — наразі реальний ВВП — 2021р. залишається нижчим рівня 2019р.).

Україна продовжує втрачати виробничий потенціал, насамперед, у промисловому виробництві — останніми роками частка добувної і переробної промисловості утримується на рівні 16–18% і не має тенденції до покращання (таблиця «Складові структури ВВП України за виробничим методом»).

**СКЛАДОВІ СТРУКТУРИ ВВП УКРАЇНИ
ЗА ВИРОБНИЧИМ МЕТОДОМ,
% загального (III кв. відповідного року)**

	2019 I-III кв.	2019 річні	2021 I-III кв.
ВВП, трлн. грн. у т.ч.	2,87	3,98	3,68
Добувна промисловість	6,0	5,6	7,2
Переробна промисловість	11,0	10,8	10,6
Сільське, лісове та рибне господарство	7,9	9,0	7,6
Оптова та роздрібна торгівля; ремонт автотранспортних засобів і мотоциклів	13,3	13,2	14,5
Транспорт, складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність	6,8	6,7	5,8
Операції з нерухомим майном	6,2	6,1	6,1
Державне управління й оборона; обов'язкове соціальне страхування	6,7	6,7	6,4
Податки на продукти	14,3	14,2	15,0

Звернемо увагу, що у сфері оптової торгівлі, ремонту автотранспортних засобів формується 13–15% ВВП — більше доданої вартості, ніж у переробній промисловості (10%). Таким чином, відбувається не створення промислової дійсно нової доданої вартості, а радше формуються додаткові

⁴ Див., зокрема: 2 роки президентства у цифрах: Зеленський, Порошенко, Янукович та Ющенко. — <https://www.oporaua.org/report/parliament>.

⁵ Нагадаємо, падіння ВВП України у 2020р. склало близько 4%, порівняно з 2019р.

⁶ Тут і далі в цьому підрозділі використані доступні на момент закінчення підготовки цієї публікації у січні 2022р. статистичні дані, офіційно подані на сайтах Держстату України (<http://ukrstat.gov.ua>) та НБУ (<https://www.bank.gov.ua>).

вартості через посередництво торгівлі і ремонту. Така **«економіка посередництва»** навряд чи може претендувати на статус інноваційної і конкурентоспроможної.

Продовження стагнації у промисловості. Довгі роки вважалося, що Україна має значний промисловий потенціал, що відсувало на другий план потреби промислового оновлення. У 2021р. ситуація не покращилася. Хоча сьогодні частка промисловості у структурі ВВП помітно зменшилася (порівняно з серединою 2000-х років), однак **саме промисловість** системно впливає на економічну динаміку загалом (діаграма «Зростання ВВП і промисловості»). На жаль, протягом двох останніх років негативні тенденції у промисловості посилювалися, що є наслідком, з одного боку — **відсутності в державі промислової політики**, з іншого — вкрай жорстких ресурсних обмежень на грошових і фінансових ринках.



Згортання виробничого потенціалу супроводжується подальшим поглибленням споживчого характеру економіки — частка кінцевих споживчих витрат у 2021р. сягає 90% ВВП (таблиця «Структура ВВП за методом кінцевого використання»). Висхідна економіка, яка функціонує за рахунок «проїдання» створюваної доданої вартості і запасів, має **ненадійні і сумнівні перспективи** відновлення, навіть у середньостроковому горизонті.

Завдяки сприятливій кон'юктурі багатьом бізнесам вдалося підтримати темпи відновлення, а підприємствам — покращити власні баланси. Так, за результатами діяльності в I-III кв. 2021р. **фінансовий результат** до оподаткування великих і середніх підприємств становив 587 млрд. грн. прибутку (що суттєво перевищує відповідний показник попереднього року — 93 млрд. грн., і навіть вище «успішного» 2019р.) (таблиця «Фінансові результати до оподаткування...», с.41).

З одного боку, таке значне зростання може викликати сумнів, насамперед тому, що це означає також значне зростання податкових вилучень. З іншого боку, ситуацію можна пояснити характером взаємовідносин бізнесу та податкових органів, коли власникам підприємств легше показати хоча б невеликий, але прибуток (бухгалтерський), аніж підпадати під перевірки податківців.

Інвестиції. Рівні валового нагромадження капіталу упродовж останніх років залишаються вкрай низькими, що свідчить про

СТРУКТУРА ВВП ЗА МЕТОДОМ КІНЦЕВОГО ВИКОРИСТАННЯ
(поквартальна)

	I'19	II'19	III'19	IV'19	I'20	II'20	III'20	IV'20	I'21	II'21	III'21
ВВП, млрд. грн.	815,1	932,7	1 111,9	1 114,9	853,7	874,6	1 162,4	1 301,2	1 008,6	1 169,4	1 498,4
...у т.ч., % загального											
Кінцеві споживчі витрати	103,4	98,6	85,8	95,9	105,3	96,9	84,1	92,3	102,0	96,4	78,7
Валове нагромадження капіталу	2,8	9,5	23,4	11,5	-2,5	0,4	18,6	9,0	0,3	2,3	22,8
Експорт товарів і послуг	50,5	44,2	37,0	36,0	44,8	40,7	35,3	37,6	45,1	45,3	39,4
Імпорт товарів і послуг	-56,7	-52,3	-46,2	-43,4	-47,6	-38,0	-37,9	-38,9	-47,4	-44,0	-40,9
Заощадження	-3,4	1,4	14,2	4,1	-5,3	3,1	15,9	7,7	-2,0	3,6	21,3

ФІНАНСОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДО ОПОДАТКУВАННЯ ВЕЛИКИХ ТА СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ У І-ІІІ кв.,

млрд. грн.

	Фінансовий результат (сальдо)	Підприємства, які одержали прибуток		Підприємства, які одержали збиток		Прибуток/ ВВП, %
		у % до загальної кількості підприємств	фінансовий результат	у % до загальної кількості підприємств	фінансовий результат	
2019	342,8	77,3	455,0	22,7	112,2	11,4
2020	93,3	65,2	411,8	34,8	318,5	9,8
2021	587,0	77,1	702,0	22,9	115,0	14,6

вимивання інвестицій з реального сектору економіки (таблиця вище «*Структура ВВП...*»). Більше того процеси розпорошення інвестиційних ресурсів не лише негативно впливають на поточну економічну діяльність, але й посилюють негативні очікування. Інвестиційний клімат у країні впродовж 2021р. попри сподівання **не покращився**. Так, згідно з дослідженням Європейської бізнес-асоціації (ЄБА) Індекс інвестиційної привабливості України у II півріччі 2021р. знизився до 2,73 бала з 5 можливих (з 2,84 у I півріччі 2021р.).⁷

Підтвердилися прогнози стосовно того, що владні ініціативи залучення інвесторів, **побудовані на обіцянках, не матимуть успіху**. Розрекламована т.зв. «інвестиційна няня», завдяки якій окремим інвесторам надаватимуться виняткові умови, не зацікавила і не могла зацікавити жодного серйозного інвестора. Зрештою, наприкінці 2021р. Уряд змушений був навіть «пом'якшити» вимоги до юридичних осіб (Постанова КМУ №1311 від 13 грудня 2021р.), які отримають пільги для реалізації інвестиційних проектів, зокрема щодо наявності джерел фінансування для реалізації проектів із значними інвестиціями⁸. І лише після цього надійшли дві заявки. Однак, це зовсім не означало успішного започаткування проекту. Радше навпаки, висвітлює проблему, пов'язану з ризиками вкладання ресурсів, джерела яких можуть виявитися непрозорими.

Не відбулося покращення і з зовнішніми інвестиціями, насамперед прямими іноземними (ПІІ). Так, підприємства з іноземним

капіталом суттєво збільшили свої виплати за дивідендами — за 11 місяців 2021р. репатріація дивідендів склала \$7,5 млрд., і (за оцінкою НБУ) річний показник перевищить \$8 млрд., з них \$6,5 млрд. реінвестовано у свою діяльність в Україні. Обсяг же нових введених до України інвестицій за перші три квартали складав лише \$0,5 млрд.

Джерелом нарощування доданої вартості у 2021р. стало **збільшення експорту**, завдяки сприятливій зовнішній кон'юктурі на продукцію металургійної галузі, а також на сільськогосподарські товари. Зауважимо, світова **цінова кон'юнктура** в I півріччі 2021р. була цілком привабливою для України, що дозволило покращити сальдо зовнішньої торгівлі та наповнити валютні резерви. Однак, надалі ситуація на біржових ринках зазнала (і зазнаватиме) суттєвих «коригувань» не на користь українського експорту. І це відбуватиметься на тлі стійкого зростання вартості енергоресурсів, які Україна імпортує.

Тому особливо корисним для України може виявитись **ухвалений Конгресом США законопроект про розвиток інфраструктури** обсягом \$1,2 трлн.⁹ Його важливість зумовлена тим, що інфраструктурні проекти поглинають великі обсяги металургійної продукції (будівлі, мости, шляхи). В умовах продовження торговельної війни між США і Китаєм, поставки з Китаю суттєво подорожчають і скоротяться, що дає шанс іншим країнам-експортерам металів (у т.ч. Україні) зайняти вивільнену нішу в американському імпорті.

⁷ Бізнес погіршив оцінку інвестиційного клімату України — опитування ЄБА. — Ліга.Фінанси, 15 грудня 2021р., <https://finance.liga.net/ua/ekonomika/novosti/biznes-uhudshil-otsenku-investitsionnogo-klimata-ukrainy-opros-eba>.

⁸ Кабмін пом'якшив вимоги для отримання пільг за програмою «інвестнян». — Бізнес Цензор, <https://biz.censor.net/news/3305924>.

⁹ Congress passes \$1.2 trillion bipartisan infrastructure bill, delivering major win for Biden. — CNN, <https://edition.cnn.com/2021/11/05/politics>.

Однак, на заваді цьому може стати популістська спокуса для влади у вигляді **протекціонізму**. Так, ще влітку 2020р. в першому читанні було ухвалено законопроект, яким пропонувалося запровадження обмежень на закупівлю і використання іноземних виробництв і технологій для потреб вітчизняного промислового виробництва (**локалізацію виробництва**)¹⁰. Хоча законопроект продовжував піддаватися значній критиці, однак наприкінці 2021р. відповідний Закон було ухвалено. На жаль, є підстави стверджувати, що, *по-перше*, **керівництво України вкотре знехтувало власними ж запевненнями європейських партнерів**¹¹, *по-друге* — повне запровадження законодавчих положень **унеможливить створення сучасних конкурентоспроможних виробництв**¹². Проблеми з **локалізацією виробництва** посилюються ще й тим, що ступінь локалізації має підтверджувати уповноважений Урядом орган, що, вочевидь, посилює корупційні ризики.

Аграрний сектор. Упродовж останніх років аграрний сектор суттєво зміцнівся і має значний вплив на економічну динаміку загалом — якщо у структурі ВВП сектор займає близько 8-9%, то в експортній структурі — приблизно п'яту частину. Хоча зміни в секторі відбуваються, проте поки це лише початкові кроки. Підтвердженням цьому є те, що Україна посідає 58-е місце у Глобальному індексі продовольчої безпеки (*GFSI*)¹³ із 113 країн, залишаючись передостанньою в рейтингу серед європейських країн.

Чи не найважливішою реформою 2021р. мала стати аграрна реформа, зокрема, запровадження відкритого ринку купівлі-продажу землі сільськогосподарського призначення. Хоча висновки про наслідки її запровадження робити ще зарано, наразі немає явних свідчень її позитивного впливу на аграрне виробництво, інфраструктуру тощо. Очікування на те, що **відкриття ринку землі одразу призведе до залучення значних інвестицій, поки залишаються невиправданим**. Частина негараздів у секторі пов'язана з тим, що в I півріччі 2021р. аграрне Міністерство не могло навіть розпочати повноцінну діяльність¹⁴. А тому і певна частина нормативно-правових актів, не маючи належної підтримки в Уряді, не могли стати пріоритетними для ухвалення і основою підтримки аграрного виробника.

У подальшому Верховна Рада спромоглася ухвалити низку важливих рішень, необхідних для розвитку земельної реформи. Насамперед, йдеться про:

- ✓ Закон, який затвердив порядок продажу земельних ділянок на електронних аукціонах¹⁵;
- ✓ Закон про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві¹⁶;
- ✓ Закон про земельну децентралізацію, яким забезпечується передача земель державної власності в комунальну власність територіальним громадам¹⁷.

¹⁰ Законом строком на 10 років встановлюється обов'язок для замовників купувати продукцію з певним рівнем локалізації виробництва під час здійснення держзакупівель, якщо вартість предмета закупівлі дорівнює або перевищує 200 тис. грн.

¹¹ Закон «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості» ухвалено 16 грудня 2021р. Слід нагадати, що реакція ЄС, після **схвалення проекту** в першому читанні була відверто негативною. І незабаром українська влада запевнила керівництво ЄС у тому, що подальший розгляд закону в частині локалізації не відбуватиметься. Див.: Брюссель отримав запевнення Києва, що українське законодавство про локалізацію відповідатиме Угоді про асоціацію. — Інтерфакс-Україна, <https://interfax.com.ua/news/political/676553.html>.

¹² Для прикладу, в Україні не виробляються чіпи, комп'ютери та їх складові, периферійне устаткування. Відтак, практично неможливим стане створення вітчизняними компаніями сучасних комп'ютеризованих комплексів, які дедалі ширше і глибше проникають у різні сфери виробничих і гуманітарних середовищ.

¹³ Global Food Safety Initiative, <https://partners.impacter.com>.

¹⁴ Нагадаємо, у 2019р. під час формування першого Уряду нової влади самостійне аграрне міністерство було ліквідоване, лише наприкінці 2020р. почалися процеси його відновлення. Див.: Мінагрополітики повноцінно запрацює... — Агробізнес сьогодні, <http://agro-business.com.ua/agrobusiness/item>.

¹⁵ Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо продажу земельних ділянок та набуття права користування ними через електронні аукціони» (від 18 травня 2021р.).

¹⁶ Закон «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві» (від 4 листопада 2021р.).

¹⁷ Закон «Про внесення змін до Земельного кодексу України та інших законодавчих актів щодо удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин» (від 24 травня 2021р.).

Однак, не можна не звернути увагу на відверто ризикові положення у частині децентралізації, зокрема:

- ✓ скасування повноважень Верховної Ради узгоджувати зміни цільового призначення **особливо цінних земель**;
- ✓ скасування необхідності узгоджувати з Кабінетом Міністрів продаж земельних ділянок несільськогосподарського призначення державної та комунальної власності іноземним юридичним особам;
- ✓ виключення із Земельного кодексу норми, що обмежує можливість іноземців та іноземних юридичних осіб купувати вільні від забудови земельні ділянки несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів.

Значні ризики саме й пов'язані з **прихованими можливостями вільної зміни статусу земельних ділянок**, і надалі — з продажем таких ділянок іноземним економічним агентам.

Ще одна сфера аграрного сектору потребує якнайшвидшого раціонального вирішення. Йдеться про **встановлення компромісу між експортом зерна та забезпеченням внутрішніх потреб**. Традиційно обсяг експорту зерна з України регулюється меморандумом, який підписує Мінагрополітики та галузеві асоціації, що представляють як внутрішніх гравців, так і експортерів — усі сторони разом визначають максимально допустимий ліміт зі стратегічних культур. Але у 2021р. вперше за майже 10 років консенсусу не було досягнуто¹⁸.

За таких умов зростають **ризики надання переваги експорту зернових, ігноруючи інтереси внутрішнього ринку**. У будь-якому разі завдання забезпечення продовольчої безпеки країни не повинно залежати від зовнішньої кон'юнктури і має своєчасно та

повно вирішуватися відповідними державними інститутами. У 2021р. цього зроблено не було.

Інфраструктура. 2021р. приніс певні здобутки в секторі інфраструктури. Одним із свідчень цього є збільшення показника виконання українською стороною зобов'язань за Угодою про асоціацію за цією складовою з 19% у 2019р. до 44% у 2021р.¹⁹

З-поміж головних здобутків у сфері інфраструктури можна виокремити:

- ✓ підписання Угоди про Спільний авіаційний простір (САП), завдяки чому Україна отримала шанс увійти до єдиного авіапростору ЄС;
- ✓ з 1 листопада 2021р. Україна **долучилася до Спільної системи маршрутних зборів Євроконтролю**, що дозволило вітчизняній аеронавігації повністю інтегруватися в загальноєвропейську систему²⁰;
- ✓ ухвалено Закон «Про мультимодальні перевезення», який дав **старт мультимодальним перевезенням в Україні**, дозволяє здешевити логістику країною, переорієнтувати частину вантажних перевезень на інші види транспорту;
- ✓ відбувалося подальше розгортання **системи контролю зважування на дорогах**. З 1 жовтня 2021р. запрацювала автоматична фіксація порушень габаритно-вагового контролю (ГВК) з допомогою майданчиків зважування-в-русі (*Weight in Motion, WiM*)²¹. Впроваджено **відповідальність за відмову або ухилення від проходження ГВК**.

З-поміж прорахунків, варті уваги наступні:

- ✓ не вирішеним залишилося **питання недостатньої кількості дозволів на міжнародні автоперевезення з Польщею**. Наразі блокується не лише

¹⁸ Український парадокс: чому рекордний урожай створив проблеми, властиві дефіциту. — <https://mind.ua/publications>.

¹⁹ Див.: Пульс Угоди, моніторинг реалізації плану заходів з виконання Угоди, <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/transport>.

²⁰ Докладно див.: Україна приєдналася до європейської системи взаємодії у сфері аеронавігації. — Міністерство інфраструктури України, 1 листопада 2021р., <https://mtu.gov.ua/news/33188.html>.

²¹ Система *WiM* передбачає цілодобовий моніторинг навантаження транспорту на дорогу. Спеціальне обладнання монтується у дорожнє покриття та над дорогою. Датчики фіксують параметри транспортного засобу (вагу, габарити, швидкість, номерні знаки). Оскільки система повністю перекидає проїзну частину, обійти її неможливо.

польський ринок, але й в цілому західно-європейський, до якого перевізники дістаються транзитом через Польщу;

- ✓ **гальмування розвитку залізничного транспорту.** Згідно з Угодою про асоціацію, конкурентний ринок вантажних залізничних перевезень має запрацювати з 1 листопада 2022р. Однак, необхідний для цього закон «Про залізничний транспорт» не було ухвалено. Наразі система управління рухом ПАТ «Укрзалізниця» не передбачає допуску до залізничної інфраструктури інших суб'єктів;
- ✓ через неефективне управління з наявних 174 тис. вантажних вагонів ПАТ «Укрзалізниця» **54% парку експлуатувалися понад строк служби.** Не вирішують проблеми окремі договори про постачання нових вагонів²²;
- ✓ високим залишався **рівень зносу основних фондів річкового транспорту**, включно з інфраструктурою портів, а також недостатніми є наявні капітальні інвестиції та рівень державного фінансування. **Не створений Державний фонд розвитку внутрішніх водних шляхів**, що мав би підтримувати належний технічний стан судноплавних шлюзів на Дніпрі та підвищити його пропускну спроможність. **Не ухваленою залишилася Стратегія розвитку внутрішнього водного транспорту на період до 2031р.**, яка б дала старт впровадженню інноваційних енергоефективних та екологічних технологій на внутрішніх водних шляхах.

Вочевидь, якщо влада очікує прискореного економічного розвитку найближчими роками, то першочерговою має стати увага (і фінансування) у сферах і напрямках, від яких залежить стійкість і надійність сучасної інфраструктури країни.

Охорона довкілля та досягнення кліматичної нейтральності. Важливою передумовою розвитку країни, її економічної

інтеграції з найбільш розвинутими країнами Європи і світу, досягнення Цілей сталого розвитку є забезпечення т.зв. кліматичної нейтральності. Питання захисту довкілля та декарбонізації економіки були присутні на політичному порядку денному української влади у 2021р., що сприяло підвищенню ступеня імплементації Угоди про асоціацію Україна-ЄС у сфері захисту довкілля з 47% (у 2020р.) до 60% (у 2021р.), а також дозволило Україні посісти 36 місце (зі 165 країн світу) в рейтингу сталого розвитку.

Головні підсумки року в цій сфері:

- ✓ 30 липня 2021р. Уряд схвалив **оновлений Національно визначений внесок до Паризької угоди**: передбачається скорочення викидів парникових газів на 65% до 2030р., порівняно з рівнем 1990р. та досягнення вуглецевої нейтральності не пізніше 2060р.;
- ✓ схвалено **Стратегію екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату** (Розпорядження КМУ №1363 від 20 жовтня 2021р.);
- ✓ з метою ефективного управління лісами 29 грудня 2021р. було прийнято **Державну стратегію управління лісами України до 2035р.**²³, ухвалено в першому читанні законопроект щодо збереження лісів (№5650), а також законопроект про ринок деревини (№4197-д), який визначає чіткі запобіжні заходи від безконтрольної вирубки та експорту;
- ✓ прийнято **Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища до 2025р.**, розпочато роботу над **Стратегією низьковуглецевого розвитку України до 2050р.**, якими передбачається декарбонізація економіки та досягнення кліматичної нейтральності;
- ✓ 1 липня 2021р. набув чинності Закон, яким запроваджуються **«зелені» облігації**. Це дозволило НЕК «Укренерго»

²² Докладно див.: До 2024 року Укрзалізниця отримає 192 пасажирських поїзди та 650 спальних вагонів. – Міністерство інфраструктури України, 9 листопада 2021р., <https://mtu.gov.ua/news/33221.html>.

²³ Серед очікуваних результатів: збільшення загального запасу лісів України не менше ніж до 2,5 млрд. м³; підвищення рівня абсорбції парникових газів лісами України до 75,6 млн. т CO₂; збільшення чисельності туристів до 10 млн. осіб.

здійснити випуск п'ятирічних «зелених» єврооблігацій на суму \$825 млн. з доходністю 6,875%²⁴;

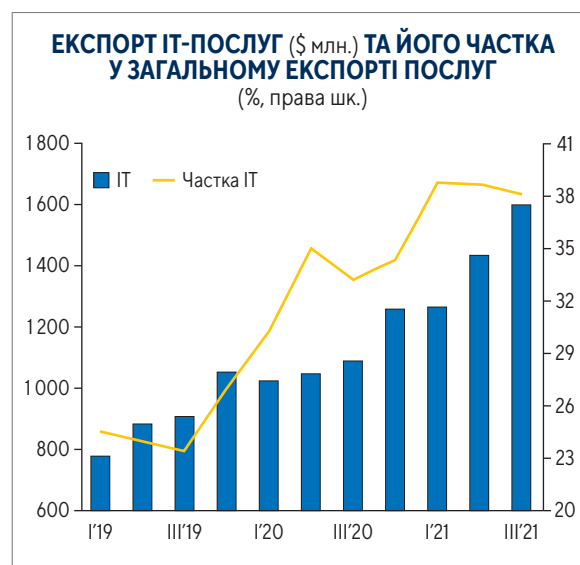
- ✓ розпочато процес **цифровізації сфери екології**. У травні 2021р. запущено веб-портал ЕкоСистема²⁵, де доступні дев'ять *online*-сервісів, 90 відкритих «зелених» реєстрів, є можливість згенерувати QR-витяг із семи реєстрів з офіційними даними, можливе подання підприємством декларації про відходи тощо.

3-поміж головних прорахунків:

- ✓ **немає будь-якого поступу в напрямі управління відходами**, зокрема так і не ухвалений у другому читанні законопроект «Про управління відходами» (№2207-1-д);
- ✓ попри підвищення ставки екологічного податку за викиди CO₂ (з 10 грн. до 30 грн. за 1 т CO₂), **невирішенням залишається порядок використання коштів**²⁶ і який орган буде їх розпорядником. Також ставка, навіть після її збільшення, залишається однією з найнижчих в Європі;
- ✓ кліматична політика **не отримала належної підтримки через державне фінансування**. Вкотре екологічні питання були «відсунуті» на другий план: видатки Держбюджету-2022 на сферу охорони довкілля визначено вкрай низькими – менше 1% витратної частини бюджету (11,6 млрд. грн.), аналогічно 2021р. Відтак цілі щодо досягнення вуглецевої нейтральності допоки мають скоріше декларативний характер.

Зовнішньоекономічна діяльність та інтеграційна спрямованість економіки. Ознакою вітчизняної економіки протягом двох останніх років є стійке відновлення обсягів експорту та імпорту, як товарів, так і послуг. При цьому, країна в більшості випадків має **дефіцит у торгівлі товарами**, який значною мірою **покривається надлишком у торгівлі послугами** (таблиця «Торговельний баланс»).

Це важливо з огляду на те, що **сфера ІТ-послуг в Україні демонструє позитивні результати** і має гарні перспективи. Дедалі більше українських ІТ-компаній або вже є частиною глобальних мереж, або дедалі частіше виконують замовлення відомих міжнародних компаній. Відтак обсяги експорту ІТ-послуг (телекомунікаційні, комп'ютерні та інформаційні послуги), що надаються українськими компаніями, стрімко зростають (діаграма «Експорт ІТ-послуг») (докладніше див. підрозділ «Успіхи цифровізації»).



ТОРГОВЕЛЬНИЙ БАЛАНС, \$ млрд. (квартальний)								
	IV'19	I'20	II'20	III'20	IV'20	I'21	II'21	III'21
Експорт товарів	12,0	11,3	9,8	11,0	13,0	12,5	15,0	17,1
Імпорт товарів	16,3	13,0	10,4	13,1	15,4	14,3	15,3	18,6
Експорт товарів і послуг	16,6	15,3	13,2	14,9	17,3	16,3	19,2	21,9
Імпорт товарів і послуг	20,2	16,4	12,4	16,0	18,3	17,2	18,8	22,9
Сальдо товарів і послуг	-3,6	-1,1	0,8	-1,1	-0,9	-0,9	0,4	-1,0

²⁴ Див.: НЕК «Укренерго» успішно здійснила випуск зелених єврооблігацій на суму 825 млн. доларів. – НЕК «Укренерго», 3 листопада 2021р., <https://ua.energy>.

²⁵ Державна платформа, де генеруються адміністративні екопослуги для бізнесу та екологічна інформація для громадян.

²⁶ Платежі передбачено спрямовувати на заходи зі скорочення викидів CO₂ у галузях переробної промисловості в обсязі, не менше 70% сплаченого податку.

Розвиток зовнішньоекономічних зв'язків, розширення і диверсифікація вітчизняного експорту небезпідставно пов'язувались із створенням інститутів підтримки виробників-експортерів. Зокрема, розширенню експорту мала сприяти діяльність **Експортно-кредитного агентства (ЕКА)**, яке останніми роками лише реорганізовувалось, а тому **не виконувало покладених зобов'язань** стосовно стимулювання українських підприємств-експортерів і, відповідно, збільшення експорту²⁷. Хоча формально ЕКА було створене ще у 2018р., однак лише влітку 2021р. Міністерство економіки повідомило про перший контракт страхування поставок до країн Африки, а за дев'ять місяців 2021р. Агентством було укладено лише чотири договори страхування та отримано дохід в обсязі 116 тис. грн. Натомість, видатки на ЕКА на цей час сягнули 19,5 млн. грн.

Поряд з цим, позитивним результатом у зовнішньоекономічній сфері може перешкодити **надмірне «захоплення» фіскальних органів** накладанням додаткових фінансових вимог і штрафів на успішні компанії. На жаль, приклади «специфічного» і вибіркового тлумачення фіскальних вимог до успішних компаній є непоодинокими²⁸.

Вірогідно, неузгодженості і суперечності в інвестиційній та інтеграційній політиці мали б менші масштаби, якби дійсно запрацювала Національна інвестиційна рада. Однак, після першого засідання урочисто утвореної ради, яке відбулося у січні 2020р. на Всесвітньому економічному форумі в Давосі, активність завмерла. Лише восени 2021р. (через 20 місяців після утворення) Президент оновив її персональний склад²⁹. Про практичну ж діяльність, як і раніше, не йдеться.

Звернемо увагу на те, що попри зовнішні і внутрішні негаразди, Україна у 2021р.

спромоглася **просунутися у процесі економічної інтеграції з ЄС**. Насамперед, йдеться про те, що на початку жовтня 2021р. Україна та ЄС підписали довгоочікувану угоду про Спільний авіаційний простір (САП), відому як угоду про «відкрите небо»³⁰, що надає можливість Україні розширити авіаційні перевезення не лише в межах ЄС, але й практично всього світу.

Звичайно, угода **потребує ратифікації у 29 парламентах** — Верховній Раді України, Європарламенті та 27 державах-членах ЄС. Хоча це довга процедура, проте положення угоди про САП передбачають т.зв. **«тимчасове застосування»**, яке дозволяє угоді почати діяти майже відразу після підписання (і паралельно відбуватиметься її ратифікація).

Іншим важливим нормативно-правовим процесом була підготовка та ухвалення документів стосовно імплементації в Україні **режиму спільного транзиту (NCTS)**, що є однією зі складових **процесу європейської інтеграції** України в економічній сфері. Очікується, що влітку 2022р. завершиться робота місій, які оцінять готовність України до укладання угоди, а з тим — Уряд зможе ініціювати офіційні переговори про приєднання до цієї системи. Однак, слід визнати, що раніше 2023р. це навряд чи відбудеться.

Успіхи цифровізації. Серед пріоритетів інноваційної діяльності в Україні, як і в попередні два роки, лідируючу позицію посідали процеси **цифровізації економіки**. Просування у цьому напрямі було пов'язане, зокрема, з поширенням цифровізації на сферу регулювання трудових відносин³¹, подальшим розвитком електронних публічних послуг³² та розширенням й удосконаленням системи публічних електронних реєстрів³³ та ін.

²⁷ Уряд змінив статут «Експортно-кредитного агентства» для докапіталізації на 1,8 мільярда. — Економічна правда, 18 серпня 2021р., <https://www.epravda.com.ua/news/2021/08/18/677017>.

²⁸ Так, Антимонопольний комітет оштрафував сім українських компаній та іноземних представництв в Україні за антиконкурентні узгоджені дії під час публічних закупівель програмного забезпечення SAP (Німеччина) на загальну суму майже 500 млн. грн. і наклав штраф 105 млн. грн. за зловживання ринковим становищем на українську філію компанії SAP. При цьому, висловлюються сумніви стосовно наявності належних підстав для такого рішення. Див.: АМКУ оштрафував дилерів розробника програмного забезпечення SAP на 105 мільйонів. — Бізнес Цензор, <https://biz.censor.net/news/3305381>.

²⁹ Зеленський змінив склад Національної інвестиційної ради. — Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy>.

³⁰ Україна та ЄС підписали довгоочікувану угоду про «відкрите небо». — Європейська правда, 12 жовтня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/10/12/7128917>.

³¹ Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обліку трудової діяльності працівника в електронній формі» (від 5 лютого 2021р.).

³² Закон «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» (від 15 липня 2021р.).

³³ Закон «Про публічні електронні реєстри» (від 18 листопада 2021р.).

2021р. відзначився певним прогресом у сфері цифровізації, яка стає дедалі більш важливим фактором економічного розвитку. Україні вдалося посісти 6-те місце в рейтингу **відкритих даних** згідно з дослідженням *Open Data Maturity Report*, продемонструвавши зростання, порівняно з 2020р. (17-те місце)³⁴. Відкриті дані досить широко використовувалися під час формування різних політик, на їх основі запрацював портал «Дія.Бізнес», де можливо отримати інформацію про стан українського бізнесу, а також державні програми підтримки, кредитні програми, лізинг та ін.

Число користувачів порталу «Дія» збільшилося з 2,5 млн. (у 2020р.) до понад 12 млн. осіб у 2021р.³⁵, громадянам доступно понад 70 **online-держпослуг**, у т.ч. «Е-Малятко», отримання паспорту, субсидій, пенсійного забезпечення, витягу з ЄДР та реєстру платників єдиного податку, відкриття ФОП, оформлення допомоги по безробіттю та ін. Завдяки Закону «Про електронні держреєстри» від 18 листопада 2021р., можливим стане автоматизація та оптимізація понад 350 реєстрів. З 1 грудня 2021р. (завдяки ухваленню 5 листопада 2021р. Закону «Про надання публічних (електронних публічних) послуг щодо декларування та реєстрації місця проживання в Україні») Київ та низка інших міст почали перехід на **електронну зміну місця реєстрації громадян**. Загалом же, за даними соціологічного опитування, проведеного КМІС у вересні 2021р.³⁶, чисельність українців, які користувалися державними електронними послугами впродовж 2021р., зросла з 53% (у 2020р.) до 60%.

Унаслідок ухвалення Закону «Про внесення змін до Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 30 березня 2021р., Україна

стала першою країною у світі, яка запровадила **цифровий паспорт**, який має таку ж юридичну силу, що й паперовий. Також, Україна стала однією з перших країн - не членів ЄС, яка змогла отримати взаємне визнання цифрових COVID-сертифікатів. А завдяки впровадженню **стандартів цифрового підпису eSignature**, які гарантують його достовірність для компаній та інституцій у державах ЄС, Україна має шанси першою узгодити сумісність національних систем ідентифікації електронних підписів із європейською.

Завдяки проекту «Інтернет-субвенція», який стартував у вересні 2021р., станом на кінець грудня, 2 500 сіл у Житомирській, Чернігівській, Вінницькій та Хмельницькій областях вперше були під'єднані до **оптичного Інтернету**, в т.ч. 840 шкіл, 500 дитсадків, 1 500 медзакладів, 1 800 будинків культури, 780 бібліотек, 395 медичних закладів, 46 ЦНАПів, 48 сільрад та ін.

2021р. відзначився здобутками й в напрямі підвищення рівня цифрової грамотності населення. З березня 2021р. КМУ схвалив Концепцію розвитку **цифрових компетентностей** до 2025р. МОН підготувало проект Концепції цифрової трансформації освіти і науки на період до 2026р.³⁷, яка спрямована на підвищення рівня володіння цифровими компетентостями та якості цифрового освітнього контенту. До проекту «Дія.Цифрова освіта» за перші 10 місяців 2021р. долучалися понад 580 тис. осіб (у 2020р. — 420 тис.). Частка українців, цифрові навички яких є нижче «базового рівня», скоротилася у 2021р. на 5,2% і становить 47,8%.

Вагомим кроком стало ухвалення Закону «Про стимулювання розвитку цифрової економіки в Україні», яким визначаються організаційні, правові та фінансові засади функціонування правового режиму Дія Сіті³⁸.

³⁴ Докладно див.: Open Data Maturity Report 2021, Publications Office of the European Union, 2021, https://data.europa.eu/sites/default/files/landscaping_insight_report_n7_2021.pdf.

³⁵ М. Федоров, 27 грудня 2021, Paperless, e-паспорт та діджитал-послуги: 5 цифрових досягнень України за 2021 рік, <https://focus.ua/uk>.

³⁶ Див.: Мінцифри: За рік 60% українців скористалися електронними послугами. — Урядовий портал, 15 грудня 2021р., <https://www.kmu.gov.ua>.

³⁷ Докладно див.: Концепція цифрової трансформації освіти і науки: МОН запрошує до громадського обговорення, 25 травня 2021р. — МОН, <https://mon.gov.ua>.

³⁸ Напрями діяльності в Дія City: розробка та тестування програмного забезпечення, видання комп'ютерних ігор, видання та розповсюдження ПЗ, зокрема SaaS, навчання комп'ютерній грамотності, програмуванню, тестуванню та технічній підтримці ПЗ, Digital marketing та Ads з використанням ПЗ, R&D у сфері IT, кіберспорт, постачання послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів, кібербезпека та робототехніка.

Цифровізація, поза сумнівом, уже стала ознакою сьогодення і привносить значні вигоди. Однак, крім незаперечних переваг (швидкість процесів, зручність, доступність, економічність), їй притаманні і ризики, пов'язані з недобросовісним та/або неконтрольованим використанням, що може спричинити матеріальні втрати та/або загрожувати безпеці людей. Насамперед, йдеться про забезпечення безпеки доступу та використання персональних, бізнесових і публічних даних, конфіденційності інформації. Актуальність цього напряму політики зростатиме у зв'язку з посиленням гібридної російської агресії.

ФІНАНСОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Особливістю 2021р., не лише в Україні, а в усьому світі стало помітне прискорення інфляції, що виявило вплив на «поведінку» фінансів. Високі ризики інфляційних процесів існуватимуть і у 2022р. Однак, слід нагадати, що висока світова інфляція у 2021р. лише частково була зумовлена стимулюванням посткризового відновлення, але насамперед — (політично) спровокована надвисокими енергетичними цінами. У жовтні-листопаді 2021р. були встановлені історичні максимуми ціни на газ — майже \$2 000 за 1 000 м³. Оскільки тривалість такої енергетичної кризи не зрозуміла, то виробники закладають у свою продукцію не лише поточну вартість енергетичної складової, але й пролонгують такі вартості на наступні періоди³⁹.

Чинники інфляції. В Україні інфляційна динаміка — зміна Індексу споживчих цін (ІСЦ) переважно визначається зміною індексу цін на продукти харчування, а також зміною житлово-комунальних тарифів, які «врегульовуються» владними рішеннями⁴⁰. На жаль, врегулювання «болючих» тарифів (найчастіше) означає суттєве підвищення таких тарифів, які часто слабо відбиваються в оцінках Держстату, однак призводять до

суттєвих втрат у добробуті домогосподарств. Зокрема, адміністративними рішеннями вдалося стримати цінові шоки на початку зимового сезону, однак надалі на таке стримування ресурсів немає, і є підстави очікувати, що в перші місяці 2022р. на українців чекає справжня тарифна «лавина».

Водночас, наприкінці 2021р. помітно подорожчали продукти харчування, що дало підстави Уряду говорити про повернення до т.зв. **державного регулювання** на харчові продукти широкого вжитку⁴¹. Хоча навіть **вітчизняна практика довела низьку результативність** такого сорту «регуляторної політики», однак, як видається, Уряд схильний до саме таких заходів, дедалі розширюючи втручання у ціноутворення, **наслідком чого може стати дефіцит**, передусім, «регульованих» продуктів.

Слід зазначити, що сприятлива світова кон'юнктура також зробила вклад у вітчизняну інфляцію. Утримання значного зовнішнього попиту у промисловому (металургія) та аграрному секторах разом з посиленням енергетичних ризиків спричинили стрімке подорожчання промислових внутрішніх цін, з чим утворився високий т.зв. **інфляційний навіс**, нарощування якого не змогло утримати навіть зміцнення гривні (діаграма «Індекси цін виробників і споживачів та курс гривні», с.49). Зрозуміло, вказаний навіс у подальшому тиснутиме і на споживчі ринки, і є підстави стверджувати, що споживча інфляція у 2022р. залишатиметься на рівні 2021р. (див. також розділ «Економіка» у частині Прогнозів).

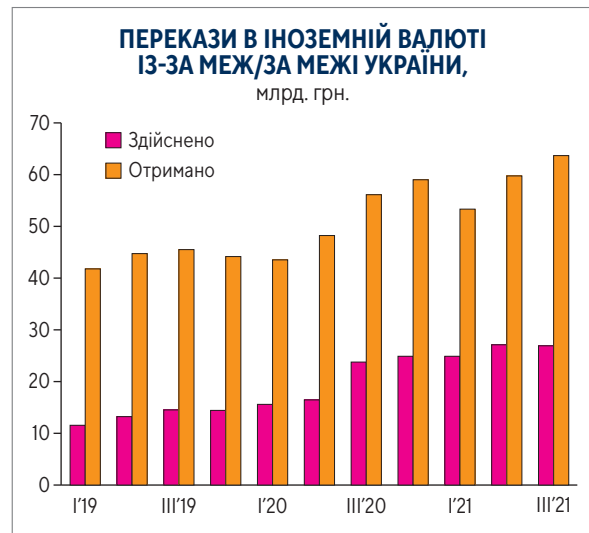
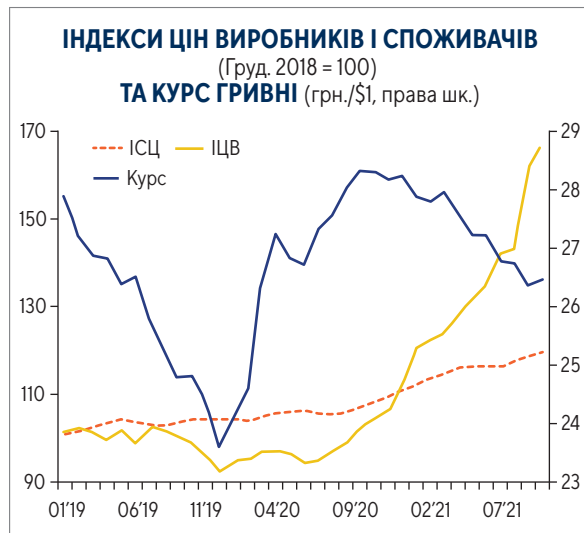
«Неочікувана» гривня. Зміцнення гривні у 2021р. (з початку року до жовтня) було дещо неочікуваним — за прогнозування більшість інституцій закладала помірну девальвацію гривні, що було зумовлено продовженням коронавірусних нападів, дефіцитом державних фінансів, послабленням виходу країни на міжнародні фінансові ринки. Однак,

³⁹ Ситуація в Україні ускладнюється ще й тим, що інфляційний показник часто виступає в якості політичного «аргументу», що перешкоджає належного його [показника] визначення.

За численними спостереженнями, офіційний рівень інфляції (найчастіше, йдеться про зміну Індексу споживчих цін — ІСЦ) в Україні залишається помітно нижчим, ніж фактичне подорожчання товарів і послуг.

⁴⁰ Див. також: Якименко Ю. Україна 2020-2021: невинуваті очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки). — Центр Разумкова, 2021р.

⁴¹ Так, відповідно до Постанови КМУ «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020р. №341 і від 9 грудня 2020р. №1236» №1432 від 30 грудня 2021р., продавці мають повідомляти про подорожчання батонів і соняшникової олії заздалегідь. Також заборонено встановлювати націнку на ці два продукти понад 10%. Див.: Кабмін запровадив держрегулювання цін на батони та соняшкову олію, — постановою. — Цензор.нет, 31 грудня 2021р., <https://censor.net/ua/news/3308081>.



покращення зовнішньоторговельних позицій, а також надходження фінансових ресурсів від міжнародних фінансових інститутів (стосовно чого на початку року були значні сумніви, зважаючи на вкрай слабке виконання умов Меморандуму з МВФ) спонукало гривню до укріплення, і, водночас, дозволяло НБУ поповнювати міжнародні резерви, здебільшого викуповуючи валюту на міжбанківському ринку.

Ще одним вагомим чинником підтримки гривні у 2021р., незважаючи на коронавірусну кризу, є **продовження НБУ політики валютної лібералізації**, зокрема розширення можливостей населення, спрямованих на заощадження та акумуляцію фінансових ресурсів, у т.ч. отриманих з-за кордону, а також їх вільного використання.

Новою тенденцією у валютній сфері є послідовно зростаючі обсяги переказів з України до зарубіжних країн (діаграма «Перекази в іноземній валюті із-за меж/за межі України»). Зростання взаємних переказів суттєво прискорилося саме в період коронавірусної кризи, коли, здавалося б (в умовах обмежень на ринках праці, запроваджуваних у країнах ЄС) відповідні обсяги мали б скоротитись.

Більше того, **отримувані ресурси** (від переказів) є не тільки значними, але й досить

стабільними, що є вагомим чинником і валютної стійкості. Фактично, обсяги чистих переказів наздоганяють **обсяги прямих іноземних інвестицій**, динаміка яких залишається вкрай **нестійкою**.

Слід віддати належне НБУ, який у складних умовах 2021р. здійснював **подальші кроки до вільного руху капіталів**, що, з одного боку, розширює можливості населення і бізнесу у проведенні валютних операцій, з іншого — є однією з важливих умов євроінтеграції України. Варто звернути увагу на заходи⁴², важливі для оперативного управління власними заощадженнями, а також для підвищення надійності збереження коштів з використанням зарубіжних фінансових інститутів⁴³:

- ✓ уповноважені установи матимуть змогу продавати готівкову іноземну валюту фізичним особам за безготівкові кошти у гривні через платіжні пристрої з використанням електронного платіжного засобу (карток);
- ✓ розширено можливості громадян з інвестування за кордон;
- ✓ дозволено бізнесу купувати валюту без зобов'язань⁴⁴, що особливо важливо для малого і середнього бізнесу.

⁴² Затверджені Постановою Правління НБУ «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України» №62 від 29 червня 2021р., набули чинності 30 червня 2021р.

⁴³ Валютна лібералізація НБУ: що дозволено? — М.Е.Дос, 2 липня 2021р., <https://medoc.ua/blog/valjutna-liberalizacija-nbu-shho-dozvoleno>.

⁴⁴ Такий крок несе потенційні ризики, пов'язані з можливим стрімким зростанням попиту на валюту. Однак, за належного контролю центральним банком подібні ризики мінімізовані. Див.: Валютна лібералізація триває: чого чекати далі? — Вісник. Офіційно про податки, <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100026489-valjutna-liberalizatsiya-trivaye-chogo-chekati-dali>.

І навіть прискорена девальвація гривні (з середини листопада до середини грудня) **не спричинила значних чи помітних дисбалансів на валютних ринках**, вірогідно тому, що була значною мірою очікуваною. Частково вона [девальвація] пояснювалася погіршенням умов зовнішньої торгівлі для України, а з тим погіршенням торговельного балансу, більшими витратами на дорогий імпорт, а також прискореним виходом нерезидентів з ОВДП (діаграма «ОВДП у власності нерезидентів і курс гривні») і конвертацією доходів у долари.



Державні фінанси. Позитивною рисою системи державних фінансів міг би стати перехід до середньострокового бюджетного планування. Однак, практика поки не підтверджує готовності Уряду до застосування не лише термінових короткострокових заходів, але й середньострокових оцінок. Більше того, часті бюджетні коригування погіршують зрозумілість і прозорість публічних фінансів.

Утім, у 2021р. окремі складові бюджетного процесу продемонстрували помітне покращання, порівняно з попереднім роком. Так, позитивною рисою стало **представлення Бюджетної декларації на 2022-2024рр.**⁴⁵, що окреслило потенційні напрями реформування бюджетно-податкової сфери.

Вагомим чинником, який у 2021р. відіграв вирішальну роль у зміцненні державних

фінансів, стало те, що головні країни-партнери і міжнародні фінансові інститути (МФІ) не згорнули, а **навіть розширили фінансову підтримку** України (хоча країна слабо виконувала власні зобов'язання з наведення ладу в системі державного управління, насамперед у частині боротьби з корупцією). Звичайно, головні зусилля та увага Уряду були зосереджені на наповненні бюджетів, видаткова ж частина, насамперед, у контексті підтримки антикоронавірусних заходів чи стимулювання економічної активності, залишалися на другорядних ролях.

Відтак, особливістю року у бюджетній сфері є те, що **виконання доходної частини перевищує планові (в т.ч. переглянуті) показники** надходжень. Зокрема, доходи державного бюджету України у 2021р. склали 1,3 трлн. грн., що на 1,8% вище переглянутих планових показників (і майже на 21% доходів 2020р.). Витрати – 1,26 трлн. грн., що на 1,6% менше розпису. Дефіцит загального фонду державного бюджету України у 2021р. становив 167 млрд. грн.⁴⁶

Серед чинників **успішного наповнення бюджетів** виокремимо інфляційну складову, насамперед, як вказувалося, за рахунок значного зростання цін виробників промислової продукції (упродовж року на 62%), зростання приблизно на третину як експорту, так і імпорту (і збільшення ПДВ від зовнішньоторговельних операцій), суттєвого підвищення зарплат (і, відповідно, ПДФО) (середня зарплата у III кв. 2020р. – 11,7 тис. грн., у III кв. 2021р. – 14,2 тис. грн.).

Успішними також виявилися показники **виконання місцевих бюджетів**. За 11 місяців 2021р. до загального фонду місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) надійшло 317 млрд. грн. (більше, ніж у 2020р. на майже 21%), причому лівову частку склали надходження за податком на доходи фізичних осіб – 187 млрд. грн. (збільшення приблизно на 19%).

Однак, далеко не всі зміни в бюджетно-податковій сфері були зумовлені економічними чинниками. Так, 20 листопада Верховна Рада ухвалила **вельми суперечливий** законопроект №5600⁴⁷, більш відомий як

⁴⁵ Постанова ВРУ «Про Бюджетну декларацію на 2022-2024 роки» №1652 від 15 липня 2021р.

⁴⁶ Дефіцит держбюджету-2021 становив 167 млрд. грн. – Бізнес Цензор, 5 січня 2022р., <https://biz.censor.net/n3308504>.

⁴⁷ Верховна Рада прийняла закон про збільшення податкових надходжень. – Бізнес Цензор, <https://biz.censor.net/news/3302483>.

«ресурсний закон». Головна мета — збільшити надходження до держбюджету, починаючи з 2022р. Однак ряд положень у багатьох експертів викликали сумніви. І хоча декларувалося, що нові фіскальні вилучення стосуються олігархічного бізнесу, насправді може виявитися інакше.

Зокрема, розширення повноважень фіскальної системи, в т.ч. стосовно ФОПів, малого і середнього бізнесу, означає **посилення тиску** на приватний неолігархічний бізнес. А зміна механізму списання збитків великими платниками податку на прибуток може виявитися відтермінуванням погашення заборгованості, що завжди має дискримінаційний ефект (стосовно добросовісних платників податків).

Згаданий законопроект також ініціює нову систему оподаткування сільгоспвиробників, яка має **далеко не реформаторське** спрямування. Ним запроваджується «мінімальне податкове зобов'язання» (МПЗ) — сума податків, яку кожен власник сільськогосподарської землі (земельних ділянок поза межами населених пунктів, у т.ч. власники земельних паїв) має за замовчанням сплачувати до бюджету — не менше 5% вартості землі на рік⁴⁸. За оцінками, найбільшою мірою це зачепить **малих виробників і фермерів, збільшуючи для них податковий тиск**. Звичайно, це не покращує умови сільськогосподарського виробництва.

Зазвичай, у частині реформування податкової системи декларується мета створення таких умов і механізмів, щоб громадяни були самі зацікавлені у сплаті податків і зборів, а з тим — формуванні фінансової бази бюджетів та соціальних фондів. Саме так декларувався Закон про т.зв. **амністію капіталів**⁴⁹. Ним [законом] передбачається

амністія капіталу для певного, втім (зважаючи на українські реалії значної тінізації економіки) досить широкого, кола фізичних осіб, які отримають можливість з 1 вересня 2021р. до 1 вересня 2022р. добровільно **задекларувати свої тіньові активи**, сплативши за них збір, а відтак уже мати легалізовані задекларовані активи.

Однак, у дійсності Законом фактично запроваджується «нульове декларування» практично для всіх громадян і стосовно будь-яких активів, тобто **відбувається загальна фіскалізація**⁵⁰. Тому Закон не знайшов ані розуміння, ані **готовності до виконання**. Як наслідок, упродовж перших трьох місяців у рамках податкової амністії було задекларовано приблизно лише 300 млн. грн., але основний масив по \$40-50 тис. із платника практично не започаткувався⁵¹. І поки не зрозуміло, чому ставлення до амністії може змінитися.

Слід зазначити, що **амністія є доволі суперечливим інструментом залучення додаткових короткострокових доходів** до бюджету⁵², однак не має стабільної бази для посилення бюджетного процесу. Тобто вказаний напрям дій **не належить до реформаторських заходів** економічної політики, а має цілком зрозуміло політичну складову акумуляції ресурсів під виборчі марафони, що стрімко наближаються.

Ще одним прикладом неспроможності влади покращувати соціальну справедливість залучення коштів до держбюджету від «специфічних» видів діяльності стала спроба **збалансувати діючу систему оподаткування галузі азартних ігор** з урахуванням вартості ліцензій⁵³.

Однак, за інформацією високопосадовців, станом на листопад 2021р., продаж ліцензій

⁴⁸ Тобто, якщо сума всіх податків (податку на землю, податку на прибуток, єдиного податку та ін.), сплачуваних сільгоспвиробником, буде меншою за МЗП, то йому доведеться доплатити різницю.

⁴⁹ Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу та інших законів щодо стимулювання детінізації доходів та підвищення податкової культури громадян шляхом запровадження одноразового (спеціального) добровільного декларування фізичними особами належних їм активів та сплати одноразового збору до бюджету», ухвалено 15 червня 2021р.

⁵⁰ Кисляк Р. Ухвалена податкова амністія Зеленського. Які в ній сховані ризики. — Фінансовий клуб, <https://finclub.net/ua/analytics>.

⁵¹ Податкова амністія не зацікавила цільову аудиторію. — Бізнес Цензор, <https://biz.censor.net/news/3305227>.

⁵² ... фактично йдеться про наповнення бюджетів 2022-2023рр., період управління державою нинішньої владної команди, що має відверто політизований «присмак».

⁵³ Проект Закону «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо оподаткування доходів від діяльності з організації та проведення азартних ігор та лотерей» (від 19 червня 2020р.), ухвалено в першому читанні 15 липня 2021р.

на ведення азартних ігор приніс до держбюджету 1,5 млрд. грн. за запланованих 7,4 млрд. грн. (тобто лише п'ята частина передбаченої у Законі про держбюджет суми надходжень), насамперед внаслідок нормативних упущень (у т.ч. можливо свідомих)⁵⁴. Відтак, від подальших регуляторних кроків залежатиме, **чи стане гральний бізнес в Україні прикладом успішно проведеної реформи**, чи перспективна (з точки зору наповнення бюджету) галузь повернеться до тіньового сегменту економіки⁵⁵.

Маючи сумнівні результати у спеціальних сферах (декларуванні доходів, «амністії капіталів», оподаткуванні азартних ігор) владні фіскальні інститути, замість послаблення податкового тиску, **вишукують засоби розширення вилучення коштів** у населення. Так, уже зрозуміло, що пріоритетом податкової політики влади у 2022р. стане вже анонсований Мінфіном законопроект про запровадження непрямих методів контролю за витратами громадян⁵⁶. Фактично, це т.зв. **податок на витрати людей** (раніше йшлося про контроль за витратами лише окремих категорій громадян), що в умовах сучасної України ніяк не може вітатись.

Які ж напрями фінансування були пріоритетними у 2021р.? Певні видаткові пріоритети радше **викликали негативний подив, а не розуміння**. Насамперед, звернемо увагу, що Уряд продовжує активно фінансувати розрекламований проект Президента «Велике будівництво»⁵⁷. Так, згідно з Розпорядженням Уряду №1658 від 15 грудня 2021р., із загальної суми додаткового фінансування і перерозподілу ресурсів (шляхом внесення змін до держбюджету на 2021р.) для «Укравтодору» виділено 19 млрд. грн.⁵⁸ Ще 1 млрд. грн. «Укравтодор» отримав завдяки скороченню фінансування у 2021р. ряду інших програм (врізка «Перерозподіл коштів...»).

Поряд з пошуком «пріоритетних» проектів і особливих умов їх фінансування, у владі

ПЕРЕРОЗПОДІЛ КОШТІВ НА КОШТОВНИЙ ПРЕЗИДЕНТСЬКИЙ ПРОЕКТ

Розпорядженням КМУ №1658 передбачається збільшення фінансування «Укравтодору» на 1 млрд. грн., за рахунок:

- ✓ зменшення видатків за програмою «Створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту» для МВС на 350 млн. грн.;
- ✓ зменшення обсягу видатків Мінсоцполітики за програмою «Модернізація системи соціальної підтримки населення України» на 145 млн. грн.;
- ✓ зменшення обсягу фінансування програми «Розвиток міської інфраструктури і заходи в секторі централізованого теплопостачання України, розвиток системи водопостачання та водовідведення в м.Миколаєві, реконструкція та розвиток системи комунального водного господарства м.Чернівці» на 250 млн. грн.;
- ✓ зменшення обсягу надання кредитів Міністерству енергетики за програмою «Реконструкція гідроелектростанцій ПрАТ «Укргідроенерго»» на 100 млн. грн.;
- ✓ зменшення обсягу видатків розвитку Міністерству фінансів за програмою «Субвенція з державного бюджету міському бюджету м.Дніпра на завершення будівництва метрополітену у м.Дніпрі» на 155 млн. грн.

стосовно публічних фінансів періодично виникають ідеї, **які можуть характеризуватися як «ризиковане реформування»**. Зокрема, наприкінці 2021р. поновилися наміри розвитку індустриальних парків в Україні. 16 грудня Верховна Рада ухвалила в першому читанні два законопроекти — №5688 та №5689, якими передбачаються фіскальні стимули для інвесторів індустриальних парків. Серед вагомих виокремлюються позиції стосовно **звільнення від податку на прибуток** учасників індустриальних парків на 10 років, а також **звільнення від оподаткування митом нового обладнання**, що ввозиться учасниками індустриальних парків для власного використання⁵⁹.

Особливістю нововведень є підвищення ролі місцевих влад у співпраці з бізнесом. Так,

⁵⁴ Гетманцев про оподаткування азартних ігор: Хто хоче зайти на ринок «у білу», ліцензії не купували. — Інтерфакс-Україна, 14 грудня 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/785875.html>.

⁵⁵ Що не так із системою оподаткування азартних ігор? — Економічна правда, 27 вересня 2021р., <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/09/27/678209>.

⁵⁶ Гетманцев анонсував законопроект про запровадження контролю за витратами громадян. — Бізнес Цензор, <https://biz.censor.net/n3305165>.

⁵⁷ Нагадаємо, у 2020р. з **ресурсів антикоронавірусного фонду** «Укравтодору» (крім затверджених обсягів у бюджеті) було спрямовано половину запланованих коштів.

⁵⁸ Кабмін виділив «Укравтодору» з держбюджету ще 20 мільярдів. — Бізнес Цензор, <https://biz.censor.net/n3305387>.

⁵⁹ 10 років без податку на прибуток: Рада прийняла законопроект про індустриальні парки. — Цензор.нет, <https://censor.net/ua/news/3305683>.

низка «місцевих» пільг може **отримуватись за рішеннями місцевого самоврядування:**

- ✓ запровадження пільг з податку на нерухомість;
- ✓ запровадження ставки земельного податку та орендної плати за землі державної та комунальної власності в розмірі меншому, ніж земельний податок;
- ✓ звільнення від сплати земельного податку.

Вірогідно, **режим індустріальних парків вимагатиме уточнень** у подальшому опрацюванні проектів відповідних законів, оскільки вказані пільги означають безпосереднє зменшення надходження до бюджетів. І широкі пільги, найвірогідніше, призведуть не стільки до залучення нових інвестицій, скільки до **«перетоку» суб'єктів господарювання до індустріальних парків** (внаслідок встановлення різних умов оподаткування), як це вже практикувалось в Україні в перші роки незалежності.

Імовірно, оцінка змістовності різних «проектів» могла б підвищитись, якби запроваджував інститут контролю за економічною діяльністю влади. Сподівання на це почасти пов'язувалися із створенням Урядом у травні 2021р. Бюро економічної безпеки (БЕБ)⁶⁰, яке мало займатися усіма зловживаннями і злочинами у сфері економіки (чим мав знизитися тиск на економічних агентів). Однак, поки **немає свідчень бізнесу** про те, що БЕБ дійсно змінив порядок діяльності, традиційно притаманний фіскальним контролюючим органам, і силовий тиск держави на бізнес зменшився⁶¹.

Приватизація. Одним з важливих джерел фінансування дефіциту державного бюджету зазвичай є приватизація, яка, крім додаткових ресурсів, сприяє і структурним змінам в економіці країни. На жаль, уже стало сумною традицією для України — **приватизація залишається наочним прикладом невідповідності урядових планів та їх здійснення.**

Хоча надходження у 2021р. виявилися найбільшими за останнє десятиріччя, однак, *по-перше*, це лише підкреслює слабкість приватизаційної політики і спроможність влади в реформуванні власності та наповненні держбюджету, *по-друге* — вкотре продемонструвало хибність діючих механізмів приватизаційних конкурсів.

Так, станом на 30 грудня 2021р., від приватизації до держбюджету надійшло 5,07 млрд. грн., за річного плану — 12,3 млрд. грн.⁶² Однак, при цьому:

- ✓ хоча найбільша сума була виручена від приватизації заводу «Більшовик», який за стартової ціни 1,39 млрд. грн. продали за 1,44 млрд. грн., однак виявилось, що більшість потенційних претендентів відмовилися від участі в аукціоні;
- ✓ аукціони з продажу ПрАТ «Об'єднана гірничо-хімічна компанія» кілька разів скасовувалися через недостатню кількість заявок. А міжнародні компанії зрештою виявлялися не готовими до участі в аукціоні через відсутність гарантій захисту;
- ✓ нібито успішний конкурс не приніс результату. Переможець конкурсу за завод «Електронмаш», хоча й згодився на купівлю за 970 млн. грн. (за стартової ціни 67 млн. грн.!), однак надалі не підписав договір про купівлю об'єкта.

Міжнародна підтримка. Як зазначалося, попри слабкі успіхи в інституційному будівництві, насамперед антикорупційної спрямованості, Україна у 2021р. все ж отримала значні фінансові ресурси МФІ. Саме зовнішні ресурси відігравали головну роль у фінансуванні дефіциту державних фінансів.

На початку серпня 2021р. рада керуючих МВФ затвердила розподіл спеціальних прав запозичення (СПЗ) серед країн-членів Фонду, з яких Україна отримала близько \$2,7 млрд. (СПЗ 1,9 млрд), частину з яких

⁶⁰ Закон «Про Бюро економічної безпеки України» ухвалений 28 січня 2021р. Згідно з законом, БЕБ — єдиний орган державної влади, відповідальний за боротьбу з економічними злочинами.

⁶¹ Вінокуров Я. Економіка в (не)безпеці: чи закінчиться кошмар для бізнесу із запуском БЕБ? — Економічна правда, 20 вересня 2021р., <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/09/20/677965>.

⁶² Хронічне невиконання плану. У Фонді держмайна повідомили, скільки бюджет у 2021 році отримав від приватизації. — Новое Время, <https://biz.nv.ua/ukr/economics>.

майже одразу витратила на погашення зовнішніх зобов'язань⁶³.

Однак, як уже звично, навіть у такому позитивному процесі, виявилися іміджеві негаразди. Так, в опублікованому в листопаді Меморандумі економічної та фінансової політики з МВФ Україна вказала, що **має намір зберегти половину** з \$2,7 млрд., отриманих у рамках розподілу СПЗ, як буфер проти майбутніх ризиків. Однак, на початку грудня Міністр фінансів оголосив, що Україна вже витратила \$2,45 млрд. з отриманих \$2,7 млрд. від МВФ і до кінця року також витратить і решту. Тобто вкотре декларації і дії не мали узгодженості і спільної спрямованості.

Стосовно інших ресурсів від МФІ, слід також нагадати, що:

- ✓ наприкінці жовтня Україна отримала II транш макрофінансової допомоги обсягом €600 млн.⁶⁴, хоча умови надання не були виконані⁶⁵;
- ✓ у листопаді Україна отримала II транш кредиту МВФ, обсягом майже \$700 млн.⁶⁶;
- ✓ Міністерство фінансів та Міжнародний банк реструктуризації та розвитку підписали угоду про надання позики Україні на \$150 млн.

Крім вказаних ресурсів, отриманих від МФІ, Україна у 2021р. залучила:

- ✓ \$1,75 млрд. (48,2 млрд. грн.) шляхом розміщення восьмирічних ОВДП (під 6,876% річних та їх дорозміщення з прибутковістю 6,3%);
- ✓ €250 млн. (7,5 млрд. грн.) у якості кредиту від *Cargill Financial Services International, Inc.*

Внутрішні ж ресурси, насамперед, фінансування через ОВДП, не відігравало значимої ролі, радше йшлося про рефінансування облігацій. Так, на початку 2021р. загальний обсяг ОВДП складав 992 млрд. грн., а наприкінці — 1 019 млрд. грн., тобто приріст обсягів склав менше 30 млрд. грн. І хоча Мінфін для підвищення привабливості облігацій упродовж року поступово піднімав прибутковість, однак лавини нарощування внутрішнього боргу не сталося.

Надходження значних ресурсів означало, що **Україні вдалося повністю і вчасно розраховуватись за зовнішніми зобов'язаннями**, а фінансова підтримка МФІ, сприятлива торговельна кон'юнктура, надходження валюти через перекази ще й наповнили валютні резерви країни — на кінець 2021р. їх обсяг досяг майже \$31 млрд. Відтак, сьогодні **зовнішньоборгова позиція України виглядає досить стійкою** — «узагальнена» зовнішня заборгованість перед нерезидентами (зовнішній борг Уряду + зовнішня заборгованість НБУ + обсяг ОВДП у власності нерезидентів, які потребують валютного покриття) складає менше \$60 млрд. (таблиця «Зовнішньоборгова позиція», с.55).

Закладення підвалин технологічного розвитку. Як зазначалося, у 2021р. український Уряд здійснив низку заходів, спрямованих на *розширення спектра інноваційних процесів, які становлять зміст сучасної технологічної революції у світі*. Так, у середині 2021р. Уряд ухвалив Положення про *впровадження технологічного підходу «Індустрія 4.0»*⁶⁷, що передбачає комплексну цифровізацію та автоматизацію виробничих процесів і управління у реальному секторі економіки.

Були також визначені заходи щодо розвитку у країні *технологій штучного інтелекту*⁶⁸. У цьому зв'язку з'явилися і ознаки

⁶³ Міністерство фінансів конвертувало в долари близько СПЗ 1 млрд. для здійснення 29 вересня погашення випущених п'ять років тому під гарантії США євробондів на \$1 млрд.

⁶⁴ Другий і останній транш. Євросоюз надав Україні 600 млн. євро. — Новое Время, <https://biz.nv.ua/ukr/finance>.

⁶⁵ Перший транш макрофінансової допомоги (€600 млн.) від ЄС Україна отримала у грудні 2020р., і **виплата була здійснена без виконання будь-яких конкретних умов** з боку України. Стосовно ж умов отримання II траншу, то Україні потрібно було конструктивно взаємодіяти з МВФ і виконати вимоги, що стосуються верховенства права.

⁶⁶ ... однак їх надання викликало подив, оскільки МВФ неодноразово критикував українську владу. Так, із семи структурних маяків, які потрібно було виконати до кінця 2021р., не виконані найголовніші — зокрема, покращення банківського нагляду НБУ, аудит COVID-фонду, публікація Офісом Генпрокурора результатів розслідувань щодо власників і менеджерів банків-банкрутів. Див.: Дубогриз щосередини. Економіка у 2021: Олігархи, Нацбанк, МВФ, держава як драйвер зростання, <https://biz.nv.ua/experts>.

⁶⁷ Постанова КМУ «Щодо сприяння впровадженню технологічного підходу «Індустрія 4.0» в Україні» №750 від 21 липня 2021р.

⁶⁸ Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з реалізації Концепції розвитку штучного інтелекту в Україні на 2021-2024 роки» №438 від 12 травня 2021р.

ЗОВНІШНЬОБОРГОВА ПОЗИЦІЯ							
	I'20	II'20	III'20	IV'20	I'21	II'21	III'21
ВВП, млрд. грн.	853,7	874,618	1162,389	1301,172	1008,6	1169,4	1498,4
ВВП, \$ млрд.	34,1	32,5	42,1	46,0	36,1	42,4	55,7
Валові резерви, \$ млрд.	24,9	28,5	26,5	29,1	27,0	28,4	28,7
Зовнішній борг (кінець періоду)							
Державний + НБУ, \$ млрд.	51,5	52,9	51,706	54,692	53,588	55,761	55,65
ОВДП нерезидентів, грн. млрд.	119,5	99,5	83,381	84,374	102,67	109,18	97,27
«Узагальнена» зовнішня заборгованість перед нерезидентами (Уряд + НБУ + ОВДП-нерезидент.), \$ млрд.	56,1	56,6	54,7	57,7	57,3	59,8	59,3

повернення до незаслужено дискредитованої ідеї використання спеціальних режимів діяльності для стимулювання технологічних інновацій. У цьому ракурсі заслуговують на увагу закони, спрямовані на активізацію діяльності та розвитку наукових парків та індустріальних парків⁶⁹, а також принципово нові підходи до розвитку будівельного комплексу⁷⁰, який нині є одним з найбільших драйверів зростання економіки України. Активізовано роботу щодо впровадження нових технічних регламентів, узгоджених з відповідною системою технічного регулювання в Європейському Союзі.

Оцінюючи в цілому здійснені впродовж 2021р. в Україні заходи щодо економічного розвитку країни, можна відзначити значну активізацію процесів інституціоналізації в економіці, спрямованих на підтримку технологічно передових видів економічної діяльності і тісно пов'язаних з ним позаекономічних процесів у сфері освіти та науки.

Нові механізми у сфері стимулювання економічного розвитку, реструктуризації і модернізації переважно залишаються на папері або перебувають у початковій стадії реалізації. Вони поки що більшою мірою нагадують банк ідей і модернізаційних прагнень, аніж єдину систему політики економічного розвитку, в якій цілі економічного розвитку

органічно пов'язані з його ресурсами та ретельно збалансовані у просторі і часі. Багато зі швидко впроваджуваних інституційних інновацій потребують певного часу та значних фінансових і кваліфікованих людських ресурсів, і їх дефіцит може стати причиною недостатньої ефективності та навіть непередбачуваної деструктивності деякої частини інноваційних процесів⁷¹.

Рік тому, говорячи про прогнози на 2021р., ми наголошували⁷², що Україна має внутрішній потенціал для покращання економічної динаміки і спроможна встояти під коронавірусним тиском. Сьогодні, підбиваючи підсумки 2021р., є підстави стверджувати, що така впевненість не була беззмістовною. Однак, наявні можливості не були використані з максимальною ефективністю для держави і суспільства. Водночас слід наголосити, що в епіцентрі стратегічного планування економічного розвитку у 2021р. опинилися різноманітні проблеми безпеки, що значною мірою віддзеркалює глобальний тренд зростання значущості безпекових питань у сучасних умовах та закономірну обумовленість ефективності та безпеки економічного розвитку, зростаючої значущості в усьому світі такого параметру економічного розвитку, як його стійкість (*resilience*) до різного роду загроз і викликів⁷³.

⁶⁹ Закони від 7 вересня 2021р. «Про внесення змін до деяких законів України щодо активізації діяльності та розвитку наукових парків» та «Про внесення змін до Закону України «Про індустріальні парки» та деяких інших законодавчих актів України щодо залучення інвестицій у промисловий сектор економіки шляхом стимулювання створення індустріальних парків».

⁷⁰ Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції впровадження технологій будівельного інформаційного моделювання (BIM-технологій) в Україні та затвердження плану заходів з її реалізації» №152 від 17 лютого 2021р.

⁷¹ Досить показовим прикладом у цьому аспекті слугують перетворення у сфері залізничного транспорту, здійснення яких, за значної опори на іноземних фахівців, призвели, врешті-решт, до того, що тепер Уряд змушений створити антикризовий штаб для виправлення ситуації. Див.: Постанова КМУ «Про утворення Антикризового штабу з відновлення сталого функціонування акціонерного товариства «Українська залізниця»» №967 від 15 вересня 2021р.

⁷² Якименко Ю. та ін. Україна 2020-2021: невинуваті очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки).

⁷³ РНБОУ ухвалена Концепція забезпечення національної системи стійкості (затверджена Указом Президента України №479 від 27 вересня 2021р.), яка має стати методологічною основою для цього оновленого підходу до проблем безпечного розвитку.

Енергетика

Ситуація в енергетиці у 2021р. відзначалася суперечливими тенденціями, значною мірою зумовленими недосконалістю законодавчої бази та ринкових інструментів, а також, почасти, домінуванням корпоративних/групових інтересів над інтересами держави/суспільства.

Реформування енергетичних ринків гальмувалося з огляду на відсутність стратегічного бачення та прийняття ситуативних рішень крізь призму рейтингів.

У сфері енергетики у 2021р. можна виділити головні здобутки і проблеми.

ЗДОБУТКИ

1. Пожвавлення біржової торгівлі на ринку електричної енергії.
2. Завершення більшості технологічних заходів і сертифікації Оператора системи передачі з метою синхронізації ОЕС України з *ENTSO-E*.
3. Збільшення видобутку природного газу приватними компаніями.

ПРОБЛЕМИ

1. Затримка підготовки до опалювального сезону 2021/2022рр. та входження в нього з мінімальними запасами вугілля й недостатніми запасами природного газу у сховищах.
2. Адміністративне втручання у ринкові процеси.
3. Відтермінування введення в експлуатацію Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива.

РИНОК ЕЛЕКТРИЧНОЇ ЕНЕРГІЇ

Ключовими завданнями на електроенергетичному ринку залишалися: скасування диспропорцій у його сегментах та перехресного субсидювання, а також встановлення оптимального тарифу на електричну енергію для домогосподарств.

У 2021р. виробництво електроенергії становило 156,576 млрд. кВт-год., на 5,2% більше, порівняно з 2020р. У розрізі електроенергетичних підприємств частка АЕС складала 55,1%, ТЕС і ТЕЦ — 29,3%, ГЕС та

ГАЕС — 6,7%, ВДЕ (СЕС, ВЕС та біомаса) — 8,9%.

На початку 2021р. ситуація на «ринку на добу наперед» (РДН) стала вигідною для трейдерів та несприятливою для генераторів, торгівля «повітрям» продовжувалась, створюючи умови для збагачення окремих гравців та штовхаючи на межу банкрутства державні генеруючі компанії, які є основними продавцями фактично виробленої електроенергії на цьому ринковому сегменті.

Ціни на електроенергію на РДН знижувались і часом знаходилися на рівні, нижчому від рівня собівартості електричної енергії (433,85 грн./МВт-год. у травні, 734,85 грн./МВт-год. у липні), що позбавило **реальних виробників можливості отримувати кошти для закупівлі палива та здійснення ремонтів.**

Відсутність цінової стабільності і ринкових принципів викликали сумніви щодо потреби формування індикативної ціни саме на РДН, що поступово обумовило формування цінових індикативів на ринку двосторонніх договорів (РДД). Вагомим чинником стало представлення Українською енергетичною біржою на ринку цінового індексу на основі РДД¹, який відображає ціну електроенергії базового навантаження в ОЕС України на наступний місяць. В умовах високої волатильності РДН (15% продажів електроенергії) ціновий індекс РДД (85% обсягу продажів) у перспективі стане основою для операцій учасників ринку.

Продовжували діяти обмеження та адміністративне регулювання. Регулятор запроваджував цінові обмеження (*price caps*), які підвищилися удвічі в торговій зоні ОЕС² та у 1,5 раза в торговій зоні БуОс³,

¹ На ринку електроенергії з'явився новий індикатив. — Українська енергетична біржа, <https://www.ueex.com.ua/presscenter/news/na-rinku-elektroenergii-zyavivsia-tsinovij-indikativ>.

² НКРЕКП 30 липня 2021р. підвищила граничні ціни продажу електричної енергії (*price caps*) на РДН та ВДР: у нічні години (з 23.00 до 07.00) — з 1 243,71 до 2 000 грн. за МВт-год., у денні (з 07.00 до 23.00) — з 2 655,99 до 4 000 грн. за МВт-год.

³ 7 жовтня 2021р. підвищено максимальний рівень граничних цін на РДН та ВДР в БуОс: 1500 грн./МВт-год. вночі та 2 500 грн./МВт-год. вдень. 24 грудня 2021 підвищення з 2 січня 2022р. *price-caps* в БуОс: 1650 грн./МВт-год. вночі та 3 000 грн./МВт-год. вдень.

проте, поповнити запаси вугілля не вдалося, а ціни на оптовому ринку електроенергії в ОЕС України у II півріччі зросли на 50% (порівняно з I півріччям).

Уряд намагався збалансувати фінансову систему на електроенергетичному ринку. З цією метою Кабінет Міністрів продовжив дію механізму покладання спеціальних обов'язків (ПСО⁴), згідно з яким ціна залишалася незмінною (1,68 грн./кВт-год.), а згодом запровадив фінансову модель замість товарної⁵, дещо знизивши ціну для домогосподарств⁶ (1,44 грн./кВт-год.).

Основний тягар спеціальних обов'язків залишався у державних генеруючих компаній: ПрАТ «Укргідроенерго» та НАЕК «Енергоатом». Утворилися касові розриви у постачальників універсальних послуг, оскільки вони мали розраховуватись з Операторами систем розподілу з передплатою, а домогосподарства сплачували за послуги по факту їх надання.

Чергова зміна моделі ПСО була політичним рішенням. Попри кризову ситуацію на ринку, Уряд не наважився привести тарифи на електричну енергію для домогосподарств до економічно обґрунтованого рівня⁷ через можливе невдоволення населення і ризик падіння рейтингів.

Зниження ціни електроенергії для домогосподарств стало можливим через збільшення її вартості для промисловості (до 4 грн./кВт-год.), що призвело до підвищення ціни на продукцію та послуги. Крім того, зменшився обсяг коштів для надання субсидій домогосподарствам⁸.

З початку опалювального сезону у країні спостерігалися тривожні настрої щодо можливих обмежень у постачанні

електроенергії попри заяви влади про те, що нестачі енергоресурсів немає, а поточні відключення постачання електроенергії нібито не пов'язані з економією електроенергії, а зумовлені проведенням ремонтних робіт.

Особливо гостро в українській енергосистемі відчувалася також **нестача маневрових та акумулюючих потужностей, потрібних для її балансування**. Сьогодні ця потреба забезпечується здебільшого за рахунок ресурсу ПрАТ «Укргідроенерго», а також за рахунок наявного обладнання на ТЕС для покриття добового графіка навантажень. Довгоочікуваним стало прийняття за основу законопроекту про розвиток систем накопичення енергії⁹, метою якого є підвищення надійності роботи енергосистеми.

Інтеграція ОЕС України з ENTSO-E¹⁰. Інтеграція ОЕС України до ENTSO – є ефективним шляхом до збільшення експорту та імпорту електроенергії, підтримки безпеки енергопостачання як для України, так і для сусідніх держав-членів ЄС.

З огляду на це, протягом року продовжувалася підготовка до синхронізації енергосистем України (та Молдови) з ENTSO-E та тестування роботи енергосистеми України в ізолюваному від РФ та Білорусі режимі, яке триватиме кілька днів взимку та влітку 2022р. Важливим кроком до інтеграції ОЕС України з ENTSO-E стало ухвалення 17 грудня 2021р. рішення про сертифікацію НЕК «Укренерго» за моделлю ISO з урахуванням переходу компанії з управління Міністерства фінансів до Міністерства енергетики.

Технічна робота, а також підготовка до низки технологічних і метрологічних заходів відповідно до вимог ENTSO-E загалом

⁴ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019р. №483» №439 від 28 квітня 2021р.

⁵ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019р. №483 та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» №859 від 11 серпня 2021р.

⁶ Починаючи з 1 жовтня 2021р. до 30 квітня 2022р. домогосподарства, що споживають за місяць менше, ніж 250 кВт-год., сплачують за електричну енергію за тарифом 1,44 грн./кВт-год. (таких майже 80%), і за тарифом 1,68 грн./кВт-год., якщо споживають понад 250 кВт-год. за місяць.

⁷ Тобто такого, що покриває собівартість електроенергії і тариф на доставку.

⁸ Докладно див. розділ «Соціальна сфера» у частині Підсумків цих матеріалів.

⁹ Проект закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку систем накопичення енергії» (реєстр. №5436-д від 17 вересня 2021р.).

¹⁰ ENTSO-E – європейська мережа операторів системи передачі електроенергії, що об'єднує 43 оператори у 36 країнах європейського континенту.

завершена, але в Україні не було імplementовано законодавство ЄС, щоб забезпечити *market coupling*, тобто функціонування ринку електроенергії згідно з правилами ЄС. У сегментах оптового ринку електроенергії України здійснюються обмеження цін, штучне регулювання, накопичилися величезні борги між низкою гравців ринку (54,5 млрд. грн.).

Оптовий ринок електроенергії в Україні залишається вкрай непрозорим. Країні загрожують санкції¹¹ Європейського Енергетичного Співтовариства в разі прострочення імplementації європейського законодавства щодо прозорості оптового енергетичного ринку — *REMIT*¹². Згідно з рішенням Ради міністрів Енергетичного Співтовариства від 30 листопада 2021р., Україна має до 1 липня 2022р. ухвалити відповідний закон та прийняти всі нормативні документи, що імplementують *REMIT*. Зволікання є неприпустимим ще й з огляду на те, що Рада міністрів затвердила головування України в Енергетичному Співтоваристві на наступний рік.

Починаючи з 6 листопада 2021р. було відновлено імпорту електроенергії з Білорусі у зв'язку з низькими запасами вугілля та загрозою дефіциту електроенергії. Попри те, що частка імпорту складає незначну частину загального обсягу енергоспоживання у країні (2%)¹³, у подальшому вона може стати критичною та загальмувати чітко визначену Україною стратегію на приєднання до європейської енергосистеми у 2023р.

Упродовж опалювального сезону 2021/2022рр. робота атомної генерації в посиленому режимі (14, а то й усіх 15 енергоблоків) не є гарантією надійної роботи енергосистеми з огляду на нестачу маневрової генеруючої потужності для оперативного балансування енергосистеми.

Згідно з оцінками європейських експертів, мережева інфраструктура України потребує значних інвестицій, а витрати на її оновлення можуть перевищити €1 млрд.¹⁴ (для порівняння: згідно з розрахунками НЕК «Укр-енерго», модернізація коштуватиме близько €300 млн.).

СЕКТОР ВДЕ

Сектор ВДЕ у 2021р. продемонстрував зростання, здебільшого за рахунок встановлення домашніх та комерційних СЕС. Загальна встановлена потужність ВДЕ, станом на 1 листопада 2021р., згідно з даними НКРЕКП, складала 9 507,9 МВт, з них наземні СЕС 6 386 МВт та домашні СЕС 1 057 МВт, ВЕС — 1 672,9 МВт, біомаса — 151,8 МВт, біогаз — 120,2 МВт, малі ГЕС — 120 МВт. Упродовж 2021р. виробництво «зеленої» електроенергії збільшилось на 15,2%, до 12 519,7 тис. МВт-год.¹⁵

Відповідно до Меморандуму про економічну та фінансову політику за програмою *stand-by*¹⁶ (від 8 листопада 2021р.) Україна взяла на себе зобов'язання щодо погашення заборгованості перед виробниками з ВДЕ і запобігання накопиченню боргів у майбутньому, зокрема, за рахунок встановлення тарифу на передачу оператора системи передачі (НЕК «Укр-енерго») на рівні, достатньому для покриття різниці між ринковою ціною електроенергії та законодавчо встановленими «зеленими» тарифами, а також шляхом забезпечення фінансування у формі позик або випуску облігацій до 31 грудня 2021р.

НКРЕКП затвердила тариф НЕК «Укр-енерго» на передачу електроенергії (як одного з основних джерел виплати «зеленого» тарифу) на рівні 345,64 грн./МВт-год. (без ПДВ) на 2022р., що на 17,6%

¹¹ Ст.92 Договору про заснування Енергетичного Співтовариства від 25 жовтня 2005р.

¹² Regulation (EU) No1227/2011 of the European Parliament and of the Council of 25 October 2011 on wholesale energy market integrity and transparency, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011R1227>.

¹³ Усього з початку року до України з країн, що не є членами Енергетичного Співтовариства, надійшло понад 1,2 млрд. кВт-год.

¹⁴ Ukraine and EU: it takes two to swing (at the same frequency) by Dr.Georg Zachmannand, Lukas Feldhaus, <https://www.euractiv.com/section/energy/opinion/ukraine-and-eu-it-takes-two-to-swing-at-the-same-frequency>.

¹⁵ Офіційний сайт Міністерства енергетики, інформація про виробничу діяльність електроенергетичних підприємств ПЕК за 12 місяців 2021р. (оперативні дані), http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/printable_article?art_id=245619746.

¹⁶ Див.: [https://www.mof.gov.ua/storage/files/IUKREA2021001%20\(1\).pdf](https://www.mof.gov.ua/storage/files/IUKREA2021001%20(1).pdf).

перевищує тариф 2021р. (293,93 грн./МВт-год.) без урахування оплати 20% прогнозного обсягу «зеленої» електроенергії¹⁷. Вартість послуг диспетчеризації затверджено на рівні 62,13 грн./МВт-год.

Завдяки успішному розміщенню НЕК «Укренерго» п'ятирічних «зелених» облігацій на суму \$825 було погашено (із затримкою) 19,3 млрд. грн. боргів перед виробниками ВДЕ, однак на кінець року загальний борг перед виробниками ВДЕ становив близько 12 млрд. грн.

Для стабілізації ринку електроенергії ВДЕ важливим стало підтримання парламентським комітетом з питань енергетики та ЖКП у відповідному Законі¹⁸ питання щодо скасування норми про акцизний податок на вироблену об'єктами ВДЕ електроенергію (3,2%). Це позитивне зрушення, яке допоможе попередити додаткові звернення інвесторів до міжнародного арбітражу, яке отримало схвалення Секретаріату Енергетичного Співтовариства, ЄБРР, а також інших міжнародних фінансових інституцій.

Тим не менш, поліпшення стану сектору ВДЕ не відбулося, оскільки залишилися непогашеними борги та не забезпечені відповідні інструменти підтримки: *Feed-in-Premium*¹⁹ або контракти на різницю (замість

«зеленого» тарифу), удосконалення аукціонної моделі підтримки, за якої пріоритет мав бути наданий розвитку вітро-, біо- та гідроенергетики *Corporate PPA*²⁰, а також гарантії походження²¹, *Net Billing*²², особливо для сонячної енергетики, оскільки показники щодо розбудови СЕС майже втричі перевищують відповідні дані щодо вітро- та біоенергетики.

ЯДЕРНА ЕНЕРГЕТИКА

2021р. ознаменувався для ядерної енергетики України, з одного боку, виробничими рекордами²³, введенням нових генеруючих потужностей²⁴, стартом проекту спорудження нових енергоблоків²⁵ та реанімацією старих інвестиційних можливостей²⁶, а з іншого — тиском на регулятора²⁷, скандальними кадровими змінами²⁸, фінансовими зловживаннями²⁹.

Помітні здобутки були досягнуті в частині диверсифікації поставок ядерного палива³⁰. Також у 2021р. покращився фінансовий стан оператора атомних електростанцій: за дев'ять місяців НАЕК «Енергоатом» отримав чистий прибуток — 2,35 млрд. грн., проти 5,3 млрд. грн. збитків у 2020р.³¹

Водночас, до найбільших невдач року слід віднести затримку із введенням в

¹⁷ Згідно зі змінами до Закону «Про альтернативні джерела енергії», 20% вартості зеленої електроенергії мають оплачуватись з держбюджету, але такі витрати не були передбачені законами про держбюджет на 2021р., а також на 2022р.

¹⁸ Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень» (від 30 листопада 2021р.).

¹⁹ *Feed-in-Premium* — продаж виробниками ВДЕ електроенергії ринку з можливістю отримання надбавки у вигляді різниці між встановленим «зеленим» тарифом або аукціонною ціною та ринковою ціною.

²⁰ Самостійна участь виробників електроенергії у ринку, укладання договорів купівлі/продажу напряду зі споживачами.

²¹ Гарантії походження — сертифікат, який підтверджує, що під час виробництва електроенергії була використана енергія з ВДЕ.

²² Взаємозалік грошових коштів між споживачем та проз'юмером (*prosumer* — особа, яка одночасно споживає та виробляє).

²³ 22 грудня 2021р. Запорізька та Південноукраїнська АЕС працювали на номінальній потужності 6 140 МВт та 3 050 МВт, відповідно. *Джерело*: НАЕК «Енергоатом», <https://www.energoatom.com.ua/ua>.

²⁴ На Ташлицькій ГАЕС успішно провели перший випробувальний пуск гідроагрегату №3. *Джерело*: Там само.

²⁵ НАЕК «Енергоатом» і *Westinghouse* (США) підписали угоди щодо будівництва двох нових атомних енергоблоків на майданчику Хмельницької АЕС. *Джерело*: Там само.

²⁶ НАЕК «Енергоатом» розглядає можливість відновлення Вознесенської ГЕС. *Джерело*: Там само.

²⁷ Мав місце прецедент політичного тиску ліцензіату НАЕК «Енергоатом» на ДІЯРУ з метою отримання ліцензії на експлуатацію ЦСВЯП.

²⁸ Звільнення 9 грудня 2021р. голови ДІЯРУ через професійний конфлікт з Міністром енергетики України. — Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua>.

²⁹ Скоординована діяльність ЗАТ СП «Укрелектроват» та представників Державної виконавчої служби по блокуванню рахунків НАЕК «Енергоатом» та списання неіснуючих боргів на користь компанії, яка викупила ці борги у російської компанії АТ «ТВЭЛ». *Джерело*: НАЕК «Енергоатом».

³⁰ Завершився важливий етап повного переходу чотирьох блоків Запорізької АЕС на ядерне паливо компанії *Westinghouse*. *Джерело*: Там само.

³¹ За даними НАЕК «Енергоатом».

експлуатацію Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива, що належить до стратегічних об'єктів ядерної енергетики України, оскільки за своїм призначенням він має ліквідувати залежність держави від вивозу відпрацьованого ядерного палива до РФ та забезпечити щорічну економію близько \$200 млн.

Поряд з цим, Уряд схвалив Концепцію державної цільової економічної програми розвитку атомно-промислового комплексу до 2026р.³², яка має на меті збільшити виробництво урану до повного забезпечення потреб сектору. Утім, поточні проблеми урановидобувного сегменту не вирішуються³³, і як наслідок, це позначається на песимістичних настроях у трудових колективах підприємств³⁴.

Упродовж року розпочав формуватися небезпечний тренд з поступової втрати незалежності ядерним регулятором внаслідок посилення на нього впливу з боку Міненерго та НАЕК «Енергоатом». Посилився ризик того, що ядерна безпека поступово стає вторинною, порівняно з виробничими показниками, що може призвести до порушення низки міжнародних зобов'язань України.

НАФТОГАЗОВИЙ СЕКТОР

Газовий сектор. У 2021р. видобуток природного газу зменшився на 2,2% і досяг

мінімального значення за останні 10 років — 19,8 млрд. м³. Цей тренд триває четвертий рік поспіль через незадовільні виробничі показники найбільшої державної газовидобувної компанії АТ «Укргазвидобування»³⁵, яка у 2021р. на 4% зменшила обсяги валового видобутку та передачі товарного газу³⁶.

Також зменшився обсяг імпорту природного газу з ЄС в Україну — до 2,6 млрд. м³, що у 6 разів менше за показник 2020р.³⁷ Проте, це відбулося винятково через низьку активність трейдерів та аномально високі ціни на газ у Європі³⁸, що призвело до низького рівня наповненості газосховищ України. Тобто, під час підготовки до опалювального сезону до газосховищ було закачано лише 3,6 млрд. м³ газу³⁹, що з одного боку, перевищило очікування Уряду України⁴⁰, а з іншого — стало найменшим показником за останні п'ять років.

У цьому контексті довелося вдатися до вимушеного відновлення адміністративного регулювання у роздрібному сегменті через запровадження контрактів зі спеціальними цінами для побутових споживачів⁴¹, а також підписання Меморандуму⁴², яким встановлюються фіксовані ціни на газ для бюджетних і релігійних організацій. Утім, порівняно з минулим роком, ціна газу для цих категорій споживачів зросла вдвічі.

Помітним надбанням в умовах ручного регулювання роздрібного сегменту стало запровадження балансувальної групи⁴³, яка

³² Концепцію розроблено на виконання Рішення РНБО «Про заходи з нейтралізації загрози у сфері атомної енергетики і промисловості» від 29 січня 2021р.

³³ Відключення підприємств від електропостачання та затримка з виплатою заробітних плат.

³⁴ За даними Конфедерації вільних профспілок України, у 2021р. відбувались масові акції протестів працівників урановидобувних підприємств. Джерело: Конфедерації вільних профспілок України, <https://kvpu.org.ua>.

³⁵ Частка АТ «Укргазвидобування» в сегменті газовидобувних компаній складає 69%.

³⁶ За оперативними даними АТ «Укргазвидобування», <https://ugv.com.ua/en/page/results>.

³⁷ Упродовж січня-грудня транспортування газу з ЄС в Україну замовляли 50 трейдерів (25 українських та 25 іноземних). Джерело: <https://tsoua.com>.

³⁸ Унаслідок зростання спотових цін на газ у ЄС (\$900/1 000 м³ у липні) зростала приведена вартість газу (спотова ціна та витрати на транспортування) на кордоні ЄС-Україна: 1 серпня 2021р. — 18 тис. грн./1 000 м³, 1 грудня 2021р. — 37 670 грн./1 000 м³. Джерело: European Energy Exchange, <https://www.eex.com/en>.

³⁹ На початок опалювального сезону в газосховищах знаходилось 18,7 млрд. м³ газу. Джерело: <https://utg.ua>.

⁴⁰ КМУ Розпорядженням №586 від 9 червня 2021р. зобов'язував забезпечити на середину жовтня наявність запасів газу на рівні 17 млрд. м³.

⁴¹ Контракт за спеціальними цінами: для побутових споживачів — 7,42 грн./м³, для бюджетних установ та організацій — 16,8 грн./м³ (із урахуванням ПДВ та послуг транспортування). Джерело: <https://www.naftogaz.com>.

⁴² Меморандум про взаєморозуміння щодо врегулювання проблемних питань у сфері постачання теплової енергії та гарячої води в опалювальному періоді 2021/2022рр.

⁴³ Балансувочна група — об'єднання учасників ринку, кожен з яких несе відповідальність за баланс природного газу всіх інших учасників ринку, що входять до такого об'єднання.

відкрила доступ усім постачальникам до природного газу АТ «Укргазвидобування» з однаковими умовами, але лише для подальшого його продажу побутовим споживачам. Як наслідок, з жовтня 2021р. ціна на газ для значної частини населення у річних пропозиціях постачальників знизилась на 12%⁴⁴. Водночас, НКРЕКП у грудні переглянула тарифи на розподіл газу⁴⁵, які в середньому по Україні зросли на 3,9%. Таким чином, кінцева вартість природного газу, порівняно з 2020р., збільшилася на 37%⁴⁶. Попри це та законодавчу спробу врегулювати боргові зобов'язання⁴⁷, фінансова ліквідність ринку газу залишається недостатньою.

Натомість, відбулося стрімке зростання ціни природного газу в оптовому сегменті українського ринку, яка з початку року для промислових споживачів збільшилась в 4,6 рази⁴⁸. Цього можна було б уникнути, якби влада дослухалася до рекомендацій експертів⁴⁹ і запровадила національний ціновий індекс газу замість імпортного паритету.

Разом з цим, у 2021р. не були використані можливості українського газотранспортного коридору для врегулювання цінової кризи в ЄС та Україні. Усього вітчизняною газотранспортною системою для європейських споживачів було транспортовано 41,6 млрд. м³ природного газу⁵⁰, що на 25% менше за показник попереднього

року. Однією з причин скорочення обсягів транспортування газу в ЄС українським газовим коридором став перехід Угорщини та Румунії на поставки російського газу через інші маршрути.

На цьому фоні уповноважені представники ТОВ «ОГТСУ»⁵¹ замість реалізації практичних кроків із модернізації газотранспортної системи⁵² та визначення її оптимальних режимів роботи в опалювальний сезон — озвучували численні заяви на довгострокову перспективу⁵³. Натомість, НАК «Нафтогаз України» посів більш передметну та проактивну позицію, яка полягала в налагодженні системної роботи із зацікавленими сторонами в ЄС⁵⁴ та США⁵⁵, що опосередковано вплинуло на поточний статус проекту «Північний потік-2».

Загалом найбільшими прорахунками влади в газовому секторі можна вважати: відсутність інструментів захисту національного товаровиробника від стрімкого зростання ціни на природний газ, невиконання функцій адміністратора ринку газу⁵⁶ та пасивність у завантаженні газотранспортної системи.

Ринок нафти і нафтопродуктів. Уряд намагався приборкати зростання цін та припинити нелегальне збагачення мереж АЗС під час пандемії. На період дії карантинних обмежень, встановлено, що максимальна

⁴⁴ Розрахунки Центру Разумкова за даними моніторингу пропозицій газопостачальних компаній.

⁴⁵ Постанови НКРЕКП №2741-2780 від 22 грудня 2021р.

⁴⁶ Розрахунки Центру Разумкова за даними Держстату України.

⁴⁷ Закон «Про заходи, спрямовані на подолання кризових явищ та забезпечення фінансової стабільності на ринку природного газу» (від 14 липня 2021р.).

⁴⁸ Упродовж січня-грудня 2021р. ціна газу на українському ринку — від 7 925 грн. до 36 282 грн./1 000 м³. Джерело: <https://www.ueex.com.ua>.

⁴⁹ «Україна 2020-2021: невинуваті очікування, неочікувані виклики» (аналітичні оцінки). — Центр Разумкова, 2021р., с.127.

⁵⁰ У західному напрямку транспортовано 38 млрд. м³ (на 26% менше, ніж у 2020р.), а у південному — 3,6 млрд. м³ (на 8% менше, ніж у 2020р.). Джерело: <https://tsoua.com>.

⁵¹ ТОВ «Оператор газотранспортної системи України», <https://tsoua.com>.

⁵² Законопроект, який передбачає проведення закупівель ПрАТ «Укренерго» та ТОВ «ОГТСУ» поза системою ProZorro через механізм укладання прямих договорів (реєстр. №6273 від 3 листопада 2021р.).

⁵³ Найбільше заяв стосувалося використання української ГТС для транспортування газоповітряної суміші та біометану. З метою розвитку ринку біометану ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо розвитку виробництва біометану».

⁵⁴ Наприклад, німецький енергетичний регулятор (BNetzA) задовольнив заявку НАК «Нафтогаз України» на участь у процесі сертифікації оператора газопроводу «Північний потік-2». Джерело: <https://www.naftogaz.com>.

⁵⁵ Починаючи з червня 2021р., уповноважені представники НАК «Нафтогаз України» активізували роботу із зацікавленими сторонами у державних інституціях США. Джерело: <https://www.naftogaz.com>.

⁵⁶ Згідно з Законом №329-VIII, оператор газотранспортної системи виконує функцію адміністратора ринку газу.

націнка на бензин не може перевищувати 5 грн./л, а на дизпаливо — 7 грн./л⁵⁷. Згідно з алгоритмом розрахунку середньої вартості вказаних нафтопродуктів, ціна не повинна була перевищувати 27,89 грн./л на дизпаливо та 30,22 грн./л на бензин (з урахуванням націнок).

Це рішення разом з попередніми⁵⁸ про віднесення бензинів марок А-92 та А-95 та дизпалива до категорії соціально значущих товарів та вимогами декларування зростання роздрібних цін (на 1% і більше) не призвело до оздоровлення нафтопереробної галузі, а спричинило зниження доходів до бюджету.

Умови праці для учасників ринку залишалися нерівними, не було конкуренції, спостерігалось недотримання податкового законодавства та продовжувалась торгівля неякісним паливом.

Підвищення попиту на нафтопродукти у 2021р. призвело до зростання обсягів імпорту. У сфері поставок **ключовими чинниками стали зменшення частки імпорту нафтопродуктів з РФ на користь Білорусі та нарощування морських поставок.**

Частка імпорту нафтопродуктів з РФ та Білорусі за рік склала 4,34 млн. т, зменшившись до 69% з 74%: обсяг імпорту нафтопродуктів з РФ скоротився на 33% — до 1,63 млн. т, а імпорт нафтопродуктів з Білорусі зріс на 37% — до 2,51 млн. т. Продовжилися поставки з Литви, Казахстану і Туреччини.

Такі показники частково пояснюються зупинкою нафтопродуктопроводу «Самара — Західний напрям» та виходом з ринку його оператора — компанії «Прикарпат Західтранс», а також припиненням (з 1 квітня 2021р.) діяльності в Україні одного з найбільших постачальників в Україну з РФ дизельного палива і скрапленого газу компанії *Proton Energy*.

Ринок бензинів продемонстрував зростання (майже 12% на рік), зокрема, унаслідок здорожчання скрапленого вуглеводневого газу (LPG) і, частково, завдяки детінізації сектору. Обсяги споживання дизпалива зросли на 16% завдяки «великому» будівництву та потребам аграрного сектору. Спостерігалось зростання цін на LPG (на 50%) через дефіцит ресурсу у світі. В Україну він надходив переважно з РФ, Казахстану та Білорусі (разом на ці країни припало 91% імпорту, або 943 тис. т).

Транзит нафти⁵⁹ територією України трубопроводним транспортом до країн Європи та Білорусі у 2021р. знизився на 3,2% (на 427,2 тис. т), порівняно з 2020р. — до 12,72 млн. т. Обсяг внутрішнього транспортування на НПЗ країни у 2021р. був найвищим за останні 10 років (3 млн. т, що на 15% більше, порівняно з 2020р.). Обсяг видобутку нафти державними та приватними компаніями у 2021р. залишився на рівні 2020р. — 1,1 млн. т.

Загалом, залишилися невиконаними завдання: **нарощування власних потужностей нафтопереробки** (ПАТ «Укртатнафта», Шебелинський ГПЗ), **диверсифікація поставання бензину та дизпалива, LPG за рахунок морських поставок**, і, нарешті, **створення мінімальних резервних запасів нафти і нафтопродуктів** (обсягу, розрахованого на забезпечення 90-денної потреби країни).

ВУГІЛЬНИЙ СЕКТОР

Головним досягненням у секторі став злам багаторічного негативного тренду, — за підсумками 2021р., вуглевидобувні підприємства всіх форм власності видобули 29,41 млн. т вугілля і виконали планове завдання на 107%⁶⁰.

Приріст видобутку продемонстрували і державні підприємства. У 2021р. вони наросли виробництво вугілля до 5,45 млн. т⁶¹.

⁵⁷ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020р. №341 і від 9 грудня 2020р. №1236» №474 від 14 травня 2021р.

⁵⁸ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2020р. №341» №450 від 29 березня 2021р.

⁵⁹ Офіційний сайт ПАТ «Укртрансфат».

⁶⁰ За оперативними даними Міністерства енергетики України, <http://mpe.kmu.gov.ua>.

⁶¹ Джерело: інформація за оперативними даними Міністерства енергетики України, <http://mpe.kmu.gov.ua>.

Це стало можливим, зокрема, за рахунок повернення Добропіллявугілля з оренди ДТЕК в управління державою⁶². Таким чином, було розпочато створення вертикально інтегрованої компанії ДП «Укрвугілля» за участю ПАТ «Центренерго» і державних вугледобувних підприємств.

Помітним кроком у підтримці державних підприємств стало те, що вперше за останні три роки у Державному бюджеті⁶³ були передбачені кошти на розвиток вугільної галузі, зокрема реалізацію пілотних проєктів з трансформації вугільних регіонів.

Однак, спостерігалися суттєві проракхунки в державному управлінні сектором, які призвели до історично низьких запасів вугілля на складах ТЕС⁶⁴ й спричинили енергетичну кризу напередодні опалювального сезону 2021/2022рр.

Імпортні поставки збільшилися на 15%, а частка РФ в них зросла до критичного рівня — 62%⁶⁵. Ситуація загострилася внаслідок гібридних дій російської влади, які полягали у блокуванні поставок вугілля в Україну.

Водночас, отримав продовження тренд попередніх 15 років⁶⁶ щодо гальмування вирішення проблем у вугільному секторі — у звітному періоді був ініційований черговий законопроект стосовно реформування вугільної галузі⁶⁷, що базується на застарілих підходах.

Залишилися невирішеними такі питання: ефективного впровадження ринкових відносин; визначення гарантованих джерел фінансування сектору та державної політики стосовно приватних підприємств; оптимізація структури державних підприємств; запровадження належного механізму соціального захисту шахтарів; реалізація державної політики із захисту довкілля у вугільних регіонах України.

Кризовий стан вугільного сектору спонукав шахтарів неодноразово вдаватися до страйку на робочих місцях⁶⁸ та масових протестів під стінами центральних органів державної влади⁶⁹. Як наслідок, Уряд за рахунок коштів резервного фонду⁷⁰ та неринкового механізму дотування ДП «Укрвугілля»⁷¹ виплатив поточну заборгованість із заробітної плати шахтарів державних підприємств, але не погасив борги за попередні періоди⁷².

Загалом в енергетичному секторі зберігалася значна залежність від імпорту енергоресурсів.

Не вдалось імплементувати законодавство ЄС щодо покращення конкуренції, доброчесності та прозорості енергетичних ринків. Накопичена заборгованість між гравцями ринку перешкоджала встановленню стабільності в секторі. Інвестиційні перспективи в енергетиці залишаються невизначеними.

⁶² Відбувалося в межах Розпорядження КМУ №1215 від 5 листопада 2020р.

⁶³ Державний бюджет України на 2022 рік, Закон №1928-ІХ від 2 грудня 2021р.

⁶⁴ На початку опалювального сезону фактичні запаси вугілля були у 4,2 раза менші від планових. Джерело: <http://mpe.kmu.gov.ua>.

⁶⁵ За оперативними даними Державної митної служби України, <https://customs.gov.ua>.

⁶⁶ Уперше план реструктуризації вугільного сектору України було затверджено Урядом у 2005р.

⁶⁷ Законопроект №6232 від 28 жовтня 2021р.

⁶⁸ Починаючи із 20 грудня 2021р. шахтарі Луганської та Донецької областей проводять акції протесту під землею і на поверхні. Джерело: <https://kvpu.org.ua>.

⁶⁹ У 2021р. профспілки працівників вугільної промисловості тричі проводили масові акції протестів під стінами ВР, ОПУ та КМУ. Джерело: Там само.

⁷⁰ Постанова ВРУ №1981 від 17 грудня 2021р.

⁷¹ Відповідно до п.7 Протоколу №150 від 15 грудня 2021р. Засідання Уряду з метою безперебійного постачання вугільної продукції теплової генерації було вирішено погодитися з пропозицією ДП «НАЕК «Енергоатом» щодо надання ним безвідсоткової зворотної фінансової допомоги ДП «Укрвугілля» у розмірі 600 млн. грн. Джерело: Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua>.

⁷² Станом на 31 грудня 2021р., борг з виплати заробітної плати шахтарів державних підприємств за попередні періоди становить 2,5 млрд. грн. Джерело: <https://kvpu.org.ua>.

Соціальна сфера

Попри те, що 2021р. став роком активізації ролі держави в економіці, ситуацію у соціальній сфері навряд чи можна записати до активів влади. Основним маркером соціальної політики 2021р. стали ініціативи держави, спрямовані на **скорочення обсягів соціальних зобов'язань** і фінансування соціально-економічних програм. Запропонований урядом режим детінізації та деоліграхізації не мав позитивного впливу на інвестиційну, бюджетну та соціальну політику.

Песимістичний прогноз на 2021р. стосовно сценарію пролонгованого негативного ефекту від продовження пандемії справдився повністю. Факторів, що позитивно впливали б на ситуацію, майже не було. Справдився певний прогнозний оптимізм, пов'язаний з появою відразу кількох вакцин від коронавірусу, що дозволило дещо уповільнити поширення коронавірусної хвороби та відновити життєдіяльність суспільства. Як і передбачалося, скасування коронавірусних обмежень почалося з середини 2021р., а активна кампанія з вакцинації населення сприяла певному економічному зростанню.

Уряду, очікувано, не вдалася кампанія з добровільної вакцинації, під час поширення вакцин виникали додаткові перешкоди у вигляді високого рівня відмови громадян від вакцинації (в середньому 30-40%).

На тлі незначного підвищення номінальних доходів українців обіцяних підвищень заробітних плат лікарів і вчителів не відбулося, проте повністю виправдалися прогнози щодо подальшого підвищення заробітних плат чиновників. Справдився прогноз щодо подальшого поширення трудової міграції, яка набула майже незворотного характеру, у т.ч. подальший виїзд за кордон лікарів.

Програму «Доступні кредити 5%-7%-9%» довелося згорнути як таку, що абсолютно не справдила очікувань, аудиторські перевірки засвідчили нецільовий характер використання коштів, виділених на попередження негативних наслідків пандемії для бізнесу.

Отже, можна окреслити головні здобутки і прорахунки держави в соціальній сфері у 2021р.

ЗДОБУТКИ

1. **Відновлення зростання середньої заробітної плати**, як у номінальному виразі, так і в доларовому еквіваленті.
2. **Прискорення зростання заощаджень** українців, за підсумками трьох кварталів вони збільшилися на 9,4 млрд. грн.
3. **Розширення та зміна споживачьких звичок**, а саме – активніше використання платіжних карток, переорієнтація на *online*-операції.

ВТРАТИ І ПРОБЛЕМИ

1. **Виїзд з України рекордного за останні 11 років числа громадян**, які не повернулися. Їх чисельність становила понад 600 тис., що на 11% більше, порівняно з 2019р. (допандемічним роком).
2. **Низька результативність протидії пандемії коронавірусу**, низький рівень вакцинації населення.
3. **Погіршення життя пенсіонерів** – пенсіонери отримали індексацію пенсій на 11%, при тому, що вартість продуктового кошика зросла на майже 20%, витрати української сім'ї на продукти харчування сягнули майже 50% загальних витрат.
4. **Збільшення тарифів для населення** та зниження чисельності отримувачів субсидій та її розміру.

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ПРОТИДІЇ ПАНДЕМІЇ КОРОНАВІРУСУ

Свідченням слабкої спроможності влади є *вкрай низька результативність протидії пандемії коронавірусу*. У 2020р., коли захист від хвороби зводився до обмежень, заборон, карантинів, Україна мала відносно низькі показники захворюваності і смертності. Однак, уже у 2021р., коли обмеження вже не спрацьовували, результати захисту населення суттєво погіршилися – за рівнем смертності Україна випередила країни Західної Європи, які першими приймали на себе нові хвилі пандемії (таблиця «Враження

коронавірусом і протидія йому»). Є підстави стверджувати, що вагомим чинником втрат є низькі темпи вакцинації, що стало наслідком запізнених поставок вакцин у I половині року, а також украї невиразна комунікація влади з населенням стосовно необхідності вакцинації.

За рік існування пандемії влада не вирішила три кардинально важливих питання:

- ✓ *по-перше*, періоди попередніх (2020р.) локдаунів влада не використовувала для будівництва нових лікарень та корегування напряду медичної реформи. Більше того, упродовж року відбувалось подальше скорочення кількості лікарняних закладів;
- ✓ *по-друге*, вакцинація населення почалася пізніше всіх в Європі і триває дуже повільними темпами. Станом на кінець 2021р., дві дози отримали 12,9 млн. осіб;
- ✓ *по-третє*, влада не тільки не змогла зупинити витік медичних кадрів з країни, але й не зупинила планові (!) скорочення

медичного персоналу в умовах продовження медичної реформи.

ВТРАТИ ЛЮДСЬКОГО КАПІТАЛУ

Низька результативність протидії пандемії стала додатковим чинником втрати Україною людського капіталу, проявами якого стали продовження депопуляції населення, а також посилення еміграційних настроїв.

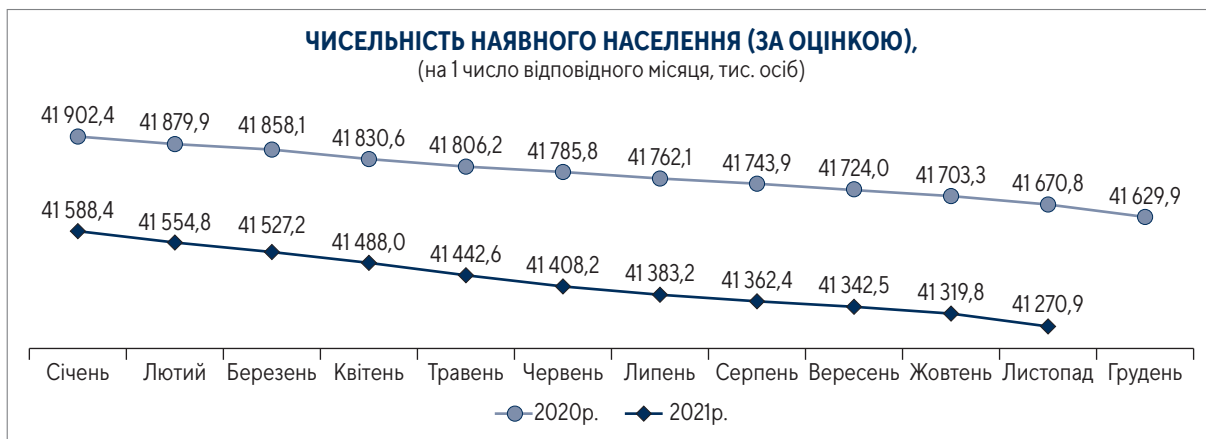
Депопуляція населення. Продовжується процес стрімкої депопуляції населення. В ООН Україну називають одним з лідерів по скороченню населення². Недостатній рівень добробуту та відсутність у жінок можливостей поєднувати кар'єру й догляд за дітьми залишається одним із чинників, що заважають українцям мати бажане число дітей. Залишається суттєвим перевищення числа померлих над живонародженими: на 100 померлих — 41 живонароджений.

Масова міграція. 2021р. став роком еміграції. Число громадян, які виїхали з України у 2021р., — понад 600 тис. У 2020р.

ВРАЖЕННЯ КОРОНАВІРУСОМ І ПРОТИДІЯ ЙОМУ					
		Кількість захворювань на 1 млн. осіб	Чисельність померлих на 1 млн. осіб	Кількість вакцинацій на 100 осіб	Чисельність повністю вакцинованих на 100 осіб
Німеччина	2020	20 821,4	402,75		
	2021	84 140,1	1 322,93	174,75	70,19
Франція	2020	39 379,9	956,78		
	2021	138 700,2	1 824,19	179,25	72,78
Італія	2020	34 905,7	1 228,46		
	2021	95 356,2	2 268,69	180,48	73,92
Швеція	2020	43 048,4	858,94		
	2021	127 415,3	1 504,50	171,28	72,31
Польща	2020	34 258,8	755,46		
	2021	107 540,7	2 511,15	122,12	55,36
Румунія	2020	33 054,7	824,30		
	2021	94 336,9	3 065,80	82,34	40,66
Угорщина	2020	33 476,1	989,92		
	2021	129 403,0	4 037,09	156,47	61,71
Україна	2020	25 007,5	443,58		
	2021	88 074,9	2 328,49	64,54	30,98

¹ Coronavirus Pandemic (COVID-19). – the data, <https://ourworldindata.org/coronavirus-data>.

² Аналітична довідка ООН: Демографічні процеси. – UN, https://ukraine.un.org/sites/default/files/2021-11/UN%20Policy%20Paper%20on%20Population%20Dynamics_FINAL%20UKR.pdf.



(коронавірусному році) українців, які повернулися додому, було на 80 тис. більше, ніж тих, хто виїхав. Загалом з 2010р. по 2021р. сукупне негативне сальдо становитиме понад 3,3 млн. осіб. До п'ятірки регіонів-донорів зовнішньої міграції належать Закарпатська, Івано-Франківська, Рівненська, Херсонська та Львівська області.

Слід підкреслити, що офіційна статистика не враховує великого тіньового ринку трудової міграції, тоді як ООН називає цифру 5,5 млн. осіб³. Різниця у 2,5 млн. говорить про наявність великого числа людей, які виїжджають на роботу нелегально⁴ (діаграма «Чисельність громадян, які не повернулися до країни»).



Справедливою є теза про те, що українці в масовому порядку залишають країну через відсутність перспектив. Така тенденція суперечить обіцянкам Президента забезпечити максимальне повернення українців до країни. Результати політичного курсу влади є діаметрально протилежними.

Вагомою складовою втрат людського капіталу є незадовільний рівень життя та низький рівень дотримання соціальних стандартів.

РІВЕНЬ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ

За рівнем доходів, якістю соціального середовища Україна у 2021р. не наблизилася до стандартів країн Євросоюзу.

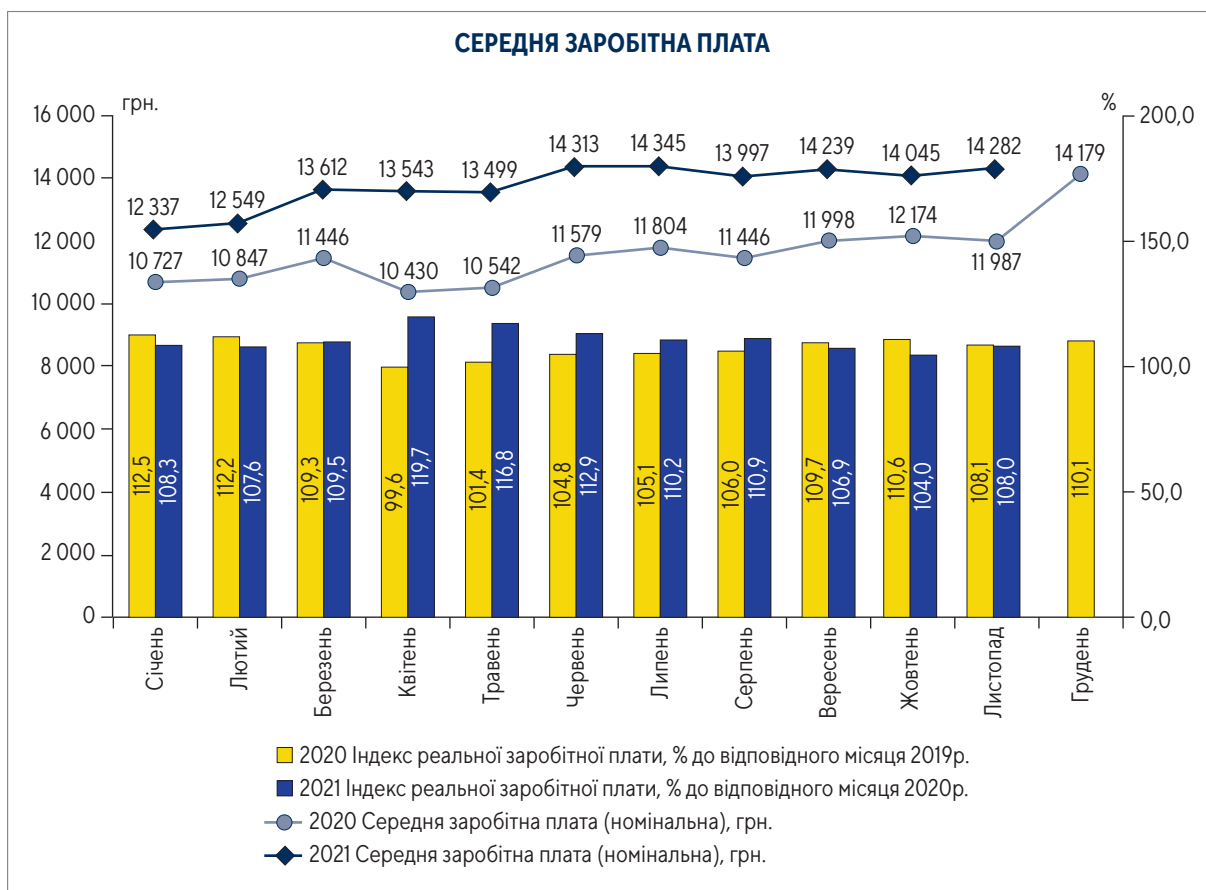
Заробітна плата. Відбулось відновлення зростання середньої заробітної плати, як у номінальному виразі, так і в доларовому еквіваленті. Середня номінальна заробітна плата у 2,4 раза є вищою за мінімальну заробітну плату (6 500 грн.) і в доларовому еквіваленті перетнула позначку \$500, що є найвищим показником за всі роки спостережень. Проте в реальному вираженні, тобто з урахуванням інфляції, вона зросла приблизно на 10% (діаграма «Середня заробітна плата», с.67).

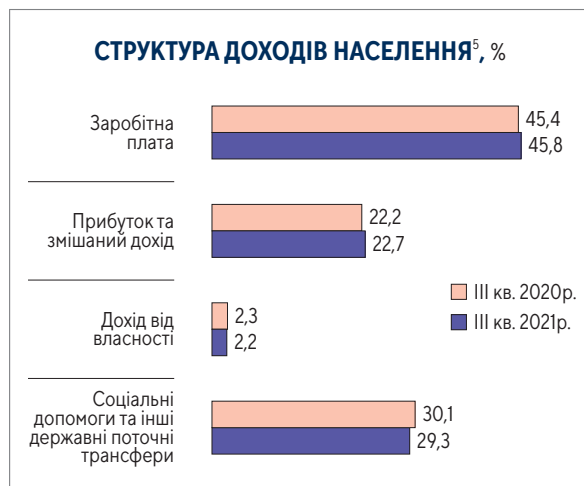
Найвищими виявилися зарплати в галузі «інформація та телекомунікація». У цій галузі фахівці заробляють у середньому 24 813 грн. на місяць, а зростання нарахувань за рік склало приблизно 25,1% (діаграма «Середня номінальна зарплата та її доларовий еквівалент», с.67).

Саме заробітна плата стала основним чинником зростання реального доходу, яка підвищувалась через відновлення попиту на робочу силу та вищу зайнятість. При цьому річна зміна реального доходу стриманіша через прискорення інфляції — усього 3,3%.

³ Аналітична довідка ООН: Міграція до та з України. — UN, https://ukraine.un.org/sites/default/files/2021-03/UN%20Policy%20Paper%20on%20In-Out%20Migration_FINAL%20COR%20UKR.pdf.

⁴ Хоча різниця в оцінках рівня трудової міграції також залежить від методології підрахунків.





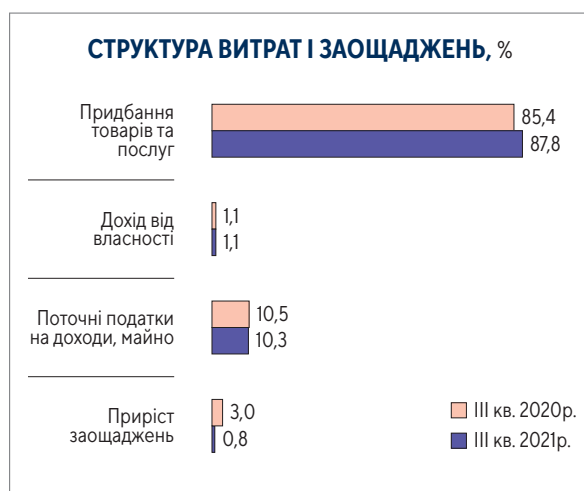
Це значно нижче за докризові показники. Додатково стимулювало зростання зарплат усередині країни посилення міграції.

У структурі доходів українців зарплата становить 45,8%, соціальні виплати – 29,3%, змішаний дохід – 22,7%, дохід, отриманий від власності, – 2,2%. Роль різноманітних соціальних допомог у зростанні доходів населення суттєво послабилася. У реальному вимірі вони були майже незмінними.

Упродовж року прискорювалось зростання заощаджень українців, за підсумками трьох кварталів вони збільшилися на 9,4 млрд. грн. (доходи населення склали 1 221,8 млрд. грн., витрати – 1 212,4 млрд. грн.)⁶. Наявний дохід у розрахунку на одну особу склав 23 325 грн. Проте на кінець року схильність населення до заощаджень призупинилася⁷.

Витрати української сім'ї на продукти харчування сягають майже 50% загальних витрат (таблиця «*Структура грошових витрат домогосподарств у 2020-2021рр.*»⁸), що є свідченням низької економічної спроможності.

Пенсійні виплати. Пенсії в Україні залишаються найнижчими серед усіх країн Європи⁹. А співвідношення пенсій до



СТРУКТУРА ГРОШОВИХ ВИТРАТ ДОМОГОСПОДАРСТВ у 2020-2021рр., % загального						
	2020				2021	
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.	I кв.	II кв.
Продовольчі товари і харчування поза домом	48,1	48,2	49,9	48,3	44,4	52,4
Охорона здоров'я	5,2	3,9	4,7	4,6	5,2	4,9
Одяг і взуття	4,3	4,1	5,7	5,9	4,3	4,2
Житло, вода, електроенергія, газ та інші види палива	19,7	15,3	11,0	16,7	22,1	17,2

⁵ Доходи та витрати населення у III кварталі 2021 року. – Держстат України, <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.ukrstat.gov.ua%2Fexpress%2Fexpr2021%2F12%2F162.doc&wdOrigin=BROWSELINK>.

⁶ Там само.

⁷ Звіт про фінансову стабільність. – НБУ, <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zvit-pro-finansovu-stabilnist-cherven-2021-roku>.

⁸ Витрати і ресурси домогосподарств України (за даними вибіркового обстеження умов життя домогосподарств) за I півріччя 2021 року. – Держстат України, http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdvdg/Arh_vrdu_u.htm.

⁹ Зміна формули розрахунку пенсії 2017р. призвела до зменшення її фактичного розміру. Зменшення пенсії відбулося внаслідок того, що у формулі, за якої розраховуються пенсії, було змінено коефіцієнт страхового стажу з 1,35% на 1%.

заробітної плати за останні три роки знизилось до 29%¹⁰. Переважно пенсіонери отримали індексацію пенсій на 11%, при тому, вартість продуктового кошика зросла на майже 20%. Відтак, пенсіонери стали жити гірше. Літні люди зазнають найбільшого впливу інфляційного тягаря, оскільки більша частина їх доходів іде на покупку товарів першої необхідності та оплату комунальних послуг.

Феноменом 2021р. стало те, що суспільні думки владою активно навіязувалася теза про неприпустимий об'єм державного фінансування пенсійної системи і його неконтрольоване зростання внаслідок «демографічної загрози» — збільшення тривалості життя на тлі відставання і навіть зниження темпів народжуваності¹¹.

Крім того серед урядовців та «економічних радників» активізувалися «прогнози» про те, що *«українцям не варто розраховувати на пенсію, якщо вона не буде включати накопичень в недержавних пенсійних фондах»¹²*, або *«українці повинні вже сьогодні самі дбати про свою старість і збирати гроші, не розраховуючи на пенсію від держави»¹³*. За цим проглядається прагнення перекласти відповідальність за пенсійне забезпечення з держави на окремого громадянина, що не лише завдає серйозної політичної шкоди діючій владі, але й підриває довіру до держави загалом.

Не мали відчутного позитивного результату наміри покращання фінансової ситуації найбільш вразливих верств. Так, підвищення мінімальної зарплати (з січня 2021р.) практично не вплинуло на загальну динаміку доходів малозабезпечених — прожитковий мінімум, до якого прив'язані інші соціальні стандарти, мінімальна пенсія залишилися без змін (таблиця «Мінімальні стандарти і середня зарплата»).

МІНІМАЛЬНІ СТАНДАРТИ І СЕРЕДНЯ ЗАРПЛАТА, грн.

	12'20	07'21	12'21
Прожитковий мінімум (для працездатних осіб)	2 270	2 379	2 481
Прожитковий мінімум (узагальнений)	2 189	2 294	2 393
Мінімальна пенсія	1 769	1 854	1 934
Середня зарплата	14 179	14 345	16 000*

* — оцінка.

Навіть після значного підвищення мінімальної заробітної плати (на 30%)¹⁴ (українська мінімалка залишається однією з найнижчих у Європі¹⁵ (\$171). Мінімальний набір продуктів становить 35,7% мінімальної зарплати, що є одним із найгірших показників у світі.

Діючий розмір споживчого кошика, який відповідно до чинного законодавства, покладено в основу прожиткового мінімуму, є досі нелегітимним, оскільки ще у 2016р. Верховним Судом України визнано незаконним¹⁶. Це спричинене недосконалою методикою обчислення прожиткового мінімуму, який сьогодні абсолютно не відповідає реальній вартісній величині споживчого кошика. Тому, виходячи з потреб громадян України, принципів соціального захисту та соціально-економічного становища держави, принципи формування прожиткового мінімуму мають бути негайно переглянуті.

Проте, поки прожитковий мінімум формується не на підставі складу споживчого кошика, а навпаки, значення норм у споживчому кошику добираються під уже ухвалену суму прожиткового мінімуму.

Споживчі настрої. Хоча свій рівень добробуту українці все ще оцінюють нижчим

¹⁰ З часом це співвідношення буде ще меншим, хоча були часи, коли співвідношення пенсії до заробітної плати досягало 60%. Відповідно до стандартів МОП, таке співвідношення має бути не нижчим за 40%, а у найбільш розвинутих країнах Європи коефіцієнт заміщення наразі становить 80-95%.

¹¹ На 1 000 осіб в Україні припадає 7,4 новонароджених та 13,8 померлих, тобто смертність у 2 рази перевищує народжуваність.

¹² Про це заявив Міністр фінансів України С.Марченко в інтерв'ю Інтерфакс-Україна. Що значить ця заява чиновника та що варто робити українцям. Див.: Марченко: «Немає накопичень в НПФ, розраховувати на пенсію не варто». — Міністерство фінансів України, <https://minfin.com.ua/ua/2021/08/26/70506687>.

¹³ Про це в ефірі телеканалу «Україна 24» заявив экс-міністр економіки, радник керівника Офісу Президента Т.Милованов. Див.: «Українці повинні розраховувати на себе і відкладати гроші на пенсію». — Тимофій Милованов. — Цензор.нет, <https://censor.net/ua/n3287183>.

¹⁴ 3 500 грн. у грудні 2020р. до 6 500 у грудні 2021р.

¹⁵ Після сплати податків, людина, яка отримує мінімальну заробітну плату, одержує на руки лише 4 830 грн.

¹⁶ Верховний Суд визнав незаконною Постанову Уряду щодо споживчого кошику. — Верховний Суд, <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/623867>.

за допандемічний рівень, проте споживчі настрої наприкінці року помітно покращилися і досягли докризових показників, зросли також обсяги споживчих витрат і позик¹⁷.

Надмірна кризова ощадливість поступилася місцем споживанню, відбулася зміна споживацьких звичок, зокрема активніше використання платіжних карток, переорієнтація на *online*-операції. Навіть ті, хто раніше побоювався користуватися електронними послугами, вимушено до них зверталися з огляду на карантинні обмеження. Від початку пандемії збільшилися суми та кількість операцій населення із використанням платіжних карток, значна їх кількість припадає на розрахунки в торговельній мережі.

ЗАБОРГОВАНOSTI

Не вдається ліквідувати один з «хронічних» недоліків української системи оплати праці — *заборгованості із вчасних виплат зарплат*, які [заборгованості] продовжували зростати протягом року. Так, якщо на початку січня 2021р. загальна заборгованість з виплат складала 2,6 млрд. грн., то в листопаді було досягнуто історичного максимуму — понад 4 млрд. грн.

Зростають борги держави щодо судових рішень. Йдеться про судові рішення щодо соціальних виплат інвалідам, пенсіонерам, ветеранам війни, учасникам бойових дій, дітям війни, ліквідаторам на ЧАЕС та постраждалим унаслідок цієї аварії. Станом

на 5 січня 2022р., загальний державний борг за рішеннями, виконання яких держава гарантувала громадянам, становить понад 6,3 млрд. грн.¹⁸ Україна є одним з лідерів за зверненням громадян до Європейського суду з прав людини з питань соціальних виплат.

За 2021р. виконано рішень на 99,99 млн. грн., тобто заборгованість погашена лише на 1,6%. Показово, що на бюджетну програму з виконання судових рішень, у т.ч. і за соціальним спрямуванням, на 2021р. передбачалося лише 100 млн. грн.

Заборгованість населення. На низький рівень платоспроможності населення вказує і зростання заборгованості населення зі сплати за житлово-комунальні послуги. За рік кількість боргів українців за комунальні послуги виросла у 1,5 рази. У серпні 2020р. зафіксовано 294 789 боргів, а вже в серпні 2021р. їх кількість збільшилась на 155 964 провадження. Наразі кількість боргів в Єдиному реєстрі боржників сягла 450 753 справ. Борги за комунальні платежі становлять 7% загальної кількості боргів українців. Сумарний борг українців за спожиті послуги ЖКГ сягнув 72,5 млрд. грн. Ситуація погіршується тим, що **заборгованість притаманна всім видам послуг** (таблиця «Заборгованість населення зі сплати за житлово-комунальні послуги»).

Зниження заборгованості в літній період (порівняно із зимовим) зумовлена меншими «природними» нарахуваннями (що показує

ЗАБОРГОВАНІСТЬ НАСЕЛЕННЯ ЗІ СПЛАТИ ЗА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ, млрд. грн. (на кінець періоду)					
	Грудень 2019	Червень 2020	Грудень 2020	Червень 2021	Листопад 2021
Газопостачання та розподіл природного газу	27,9	22,9	31,5	24,7	29,17
Централізоване опалення та гаряче водопостачання	20,4	18,0	24,1	21,5	23,3
Управління багатоквартирним будинком	5,1	5,0	5,1	5,5	5,5
Централізоване водопостачання та водовідведення	4,1	5,5	5,7	6,4	6,4
Вивезення побутових відходів	0,8	1,0	1,1	1,2	1,2
Електроенергія	5,4	5,5	6,1	7,1	6,9

¹⁷ Звіт про фінансову стабільність. — НБУ, <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zvit-pro-finansovu-stabilnist-cherven-2021-roku>.

¹⁸ Держказначейство України, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/zvit-pro-byudzhettu-zaborgovanist-za-zagalnim-ta-specialnim-fondami-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-stanom-na-01122021>.

заборгованість за газопостачання та опалення). Однак, порівняння показників період-до-періоду вказує за чіткий зростаючий тренд (заборгованостей). Тобто населення масово не відмовляється від оплати, радше частину заборгованості «компенсує» у весняно-літній період.

РИНОК ПРАЦІ

У 2021р. ринок праці в Україні зазнав рекордних змін одразу за кількома напрямками, які в комплексі свідчать про радикальну зміну картини зайнятості населення. Після трикратного зменшення кількості ФОПів на початку карантинних обмежень 2020р., у 2021р. зафіксоване рекордне зростання кількості ФОПів за останні п'ять років. За даними *Опендатабот*¹⁹, кількість ФОП на спрощеній системі оподаткування збільшилася на 95 тис.²⁰, що свідчить про поживлення ділової активності на рівні мікробізнесу. Нині фізична-особа підприємств — одна з найбільш популярних організаційно-правових форм підприємницької діяльності. Темп реєстрацій нових підприємців перекирвав закриття старих ФОП навіть під час карантинних локдаунів і протестних рухів, спрямованих проти запровадження касових апаратів та інших заходів фіскалізації.

Збільшення кількості ФОПів можна пояснити тим, що суб'єктам господарювання з метою зменшення податкових витрат вигідніше співпрацювати з ФОПами, ніж з найманими працівниками на умовах трудових договорів відповідно до Кодексу законів про працю.



У період «ковідного бізнес-сезону» лінія попиту та пропозиції була розбалансована і роботодавці, і шукачі намагалися звикнути до нових умов, активніше працювати і шукати роботу. На початку року кількість вакансій суттєво зменшилася, проте досить швидко стала відновлюватися, більше того, активність роботодавців не відповідала звичайній сезонності попередніх років. Після провалу попиту 2020р. стався стрибок активності, і він був значно яскравішим. З середини року спостерігається несподіване збільшення роботодавчої активності: багато компаній вирішили набрати персонал, пошук якого призупинили у 2020р. через нестабільність ситуації. За рік кількість вакансій зросла більш ніж удвічі — з 53 тис. пропозицій у вересні 2020р. до 108 тис. у вересні 2021р.

СОЦІАЛЬНІ ГАРАНТІЇ

Система соціального страхування наразі дефіцит коштів на забезпечення соціальних гарантій громадянам, передбачених Конституцією та законами про соціальне страхування.

Продовжується тенденція до зростання боргу Пенсійного фонду перед Державною казначейською службою. Так, станом на 1 січня 2022р., борг Пенсійного фонду України за позиками, які залучаються з єдиного казначейського рахунку для покриття касових розривів Фонду, становив 70,25 млрд. грн. Не дивлячись на те, що впродовж 2021р. було зібрано ЄСВ на суму 349 млрд. грн., що на 18,6% більше, ніж у 2020р.²¹, витрати Пенсійного фонду значно перевищують заплановані²². Зростання видатків у ПФУ пояснюють виконанням судових рішень щодо здійснення перерахунків спецпенсій для чорнобильців, військових, суддів і прокурорів, призначених спеціальними законами, що призвело до незапланованих видатків на суму 3,4 млрд. грн. Крім того, зростає чисельність одержувачів пенсій по інвалідності, у зв'язку з особливими умовами її отримання на період карантину. Це призвело до додаткових видатків на суму ще 0,5 млрд. грн. на рік.

¹⁹ Фонономіка. — Opendatabot, <https://opendatabot.ua/open/foponomics>.

²⁰ Зафіксован рекордний ріст кількості фопів за останні 5 років. — Opendatabot, <https://opendatabot.ua/ru/analytics/fop-up-2021>.

²¹ Держказначейство України. Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень-грудень 2021р., <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/misyachnij-zvit-pro-vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu-ukrayini-za-sichen-gruden-2021-roku?page=1>.

²² Пенсійний фонд просить у Кабміна 4,3 млрд. грн. на виплату пенсій. — Фінанси та економіка, <https://finbalance.com.ua/news/pensijniy-fond-prosit-u-kabmina-43-mlrd-hrn-na-viplatu-pensiy>.

Дефіцит коштів спостерігається у Фонді соціального страхування, який відповідає за адміністрування двох страхових систем — страхування у разі тимчасової непрацездатності та нещасних випадків на виробництві. Так, упродовж року доходів Фонду соціального страхування не вистачало на покриття усіх прийнятих на фінансування допомог і виплат, перевищення потреби у видатках над фактичними доходами склало 2,3 млрд. грн., що призвело до *затримки виплат (не виплат) лікарняних і декретних*. Заборгованість була накопичена у грудні 2020р. через різке зростання видатків, що пов'язано із додатковим навантаженням, яке Фонд отримав через пандемію — суттєво зросли видатки за лікарняними, також на Фонд було покладено фінансування самоізоляції українських працівників, страхові виплати медикам тощо.

Значна частина соціальних виплат опинилась під загрозою внаслідок зростання боргу підприємців по сплаті ЄСВ, розмір якого перевищив 12 млрд. грн.²³ Проте жодних перспектив покращення ситуації поки не видно. Особливо ця проблема стає актуальною у зв'язку із запровадженням низки фіскальних ініціатив з боку Уряду, які переважно б'ють по малому бізнесу — платників стане ще менше. Крім того, у країні зберігаються всі передумови до подальшого зростання безробіття.

Відповіддю на скрутне фінансове становище стало скорочення державних фінансових зобов'язань. Соціальні ініціативи Уряду були спрямовані переважно на економію виплат та скорочення витрат, під які формувалися нові схеми.

Обмеження субсидій. За умови постійного зростання вартості послуг ЖКГ (упродовж 2021р. їх вартість подорожчала в 1,5

раза: у 2020р. послуги ЖКГ для населення коштували 11 млрд. грн., а у 2021р. — вже 16,5 млрд. грн.²⁴) зростає чисельність претендентів на субсидії. При цьому бюджетне фінансування субсидій скоротилось у 2021р. до 36,6 млрд. грн., що на 1,5% менше (2,7 млрд.), ніж у 2020р.

Ініційована Мінфіном верифікація одержувачів субсидій²⁵ та зміни порядку їх призначення²⁶, якими встановлено новий майновий ценз для одержувачів, дозволили «позбутися» від 10% до 20% субсидіантів. Це приблизно від 300 до 600 тис. претендентів на субсидії, які не змогли або не встигли звернутися до органів соціального захисту для переоформлення субсидій. Крім того більш ніж удвічі скорочення субсидіантів відбулося за рахунок інших верств населення — заробітчан, пенсіонерів і малозабезпечених громадян, які отримали у спадок розпайовані наділи (навіть у випадку відсутності прибутку від них), та ін. Водночас, владою не було запропоновано раціональних і дієвих заходів припинення перманентного зростання тарифів, захисту населення від тарифних шоків, що означає подальше зростання заборгованості за спожиті ЖК-послуги.

На тлі зростання заборгованості населення²⁷ Урядом запроваджено *автоматичний арешт боргів*, який значно підвищує ефективність стягнення, оскільки виконавці можуть швидко блокувати кошти на рахунках. Автоматизована система виконавчого провадження повноцінно запрацювала з липня 2021р., і дозволяє арештовувати кошти на банківських рахунках українців-боржників автоматично. Тепер автоматичне блокування рахунків боржників для виявлення й арешту коштів на рахунках можна використовувати в **усіх виконавчих провадженнях**, а не лише в тих, що стосуються сплати аліментів, як було раніше. Наразі, до системи

²³ Общий долг по уплате ЕСВ у фопов уменьшился. — Opendatabot, <https://opendatabot.ua/ru/analytics/fop-esv-debt>.

²⁴ Держстат України.

²⁵ Проект постанови КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України», <http://spo.fpsu.org.ua/images/2021/855%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82.pdf>.

²⁶ Постанова КМУ «Деякі питання призначення житлових субсидій» №505 від 19 травня 2021р.

²⁷ За даними Opendatabot, на початку 2020р. в реєстрі була інформація про 3,8 млн. боргів, а у квітні вже було зареєстровано 5,54 млн. боргів; ця цифра постійно зростає. Див.: Банки зможуть списувати борги за рішенням виконавчої служби: розповідаємо деталі. — Біляївка.City, <https://bilyayivka.city/cards/139962/banki-zmozhut-spisuvati-borgi-za-rishennyam-vikonavchoi-službi-rozpovidayemo-detali>; Єдиний реєстр боржників. Міністерство юстиції України, <https://erb.minjust.gov.ua/#/search-debtors>.

ТОП-8 НАЙПОШИРЕНІШИХ БОРГІВ



підключено 18 банків²⁸ (діаграма «ТОП-8 найпоширеніших боргів», с.73).

З 1 жовтня 2021р. у країні запроваджено *електронні лікарняні*. На перший погляд, цей крок передбачав лише заміну паперового листка непрацездатності на електронний, проте виплати лікарняних прив'язані до сплати роботодавцем ЄСВ, а роботодавці, які мають заборгованості зі сплати ЄСВ, залишатимуть своїх працівників без лікарняних. Міністерство цифрової трансформації, яке є співвиконавцем реалізації цього проекту, вже оголосило економії на лікарняних у розмірі близько 4 млрд. грн., що складає понад 20% загального фонду, що спрямовується на виплати лікарняних (фонд виплати лікарняних складає приблизно 18 млрд. грн., і щороку лікарняні отримували близько 5 млн. осіб). Отже, без лікарняних

виплат ризикує залишитися кожен п'ятий українець.

Виселення валютних позичальників. 23 вересня 2021р. закінчився мораторій на виселення валютних позичальників із єдиного житла. З кінця квітня до 23 липня для них діяли пільгові умови з реструктуризації боргів за середнім курсом між двома датами: на момент отримання кредиту та на момент реструктуризації. З липня їм дали змогу це зробити через норми Кодексу з процедур банкрутства. Вони діють п'ять років з моменту набуття чинності Кодексом, тобто до 21 жовтня 2024р. Проте фінансові компанії-позичальники мають високу зацікавленість щодо виселення позичальників з метою подальшого перепродажу власності, і не зацікавлені в переговорах про реструктуризацію боргів.

²⁸ ПриватБанк, Універсал Банк, Оксі Банк, ТАСкомбанк, ІндустріалБанк, Банк Схід, Прокредит Банк, Львів, Конкорд, Райффайзен Банк Аваль, Кредобанк, ОТП Банк, Ідея Банк, МетаБанк, Український капітал, Радобанк, Укрсиббанк, Агросперіс Банк. Див.: Банки зможуть списувати борги за рішенням виконавчої служби: розповідаємо деталі. – Біляївка.City, <https://bilyayivka.city/cards/139962/banki-zmozhut-spisuvati-borgi-za-rishennyam-vikonavchoi-sluzhbi-rozpovidayemo-detali>; Єдиний реєстр боржників. Міністерство юстиції України, <https://erb.minjust.gov.ua/#/search-debtors>.

ПРОБЛЕМНІ РЕФОРМИ

Реформа охорони здоров'я не виправдовує очікувань. Частка всіх державних витрат на охорону здоров'я і у відсотках ВВП в Україні є значно нижчою за середній показник по Європейському регіону ВООЗ²⁹. Україна не виконує національне зобов'язання, затверджене Законом у 2017р., про спрямування не менше 5% ВВП на охорону здоров'я³⁰. Частка видатків на охорону здоров'я у консолідованих видатках бюджету, незважаючи на економічне зростання, зменшена з 10,4% у 2015р. до 9,2% у 2021р.³¹ Пропорційно скороченню бюджетних і позабюджетних форм державного фінансування відбувається зростання витрат населення на послуги охорони здоров'я (таблиця «Зміни у фінансуванні охорони здоров'я...»).

Реформування медичної галузі супроводжується значним порушенням права людини

на рівний доступ до послуг з охорони здоров'я. Особливо ця тенденція стосується своєчасності медичної допомоги на рівні первинної медичної допомоги, що свідчить про порушення принципу універсального доступу³². Станом на початок січня 2022р., лише 32,5 млн. громадян мали підписані декларації з лікарем³³. Таким чином майже 20% населення на сьогоднішній день позбавлені можливості скористатися безкоштовними медичними послугами, що гарантовано Конституцією.

Сімейні лікарі далеко не завжди є фізично доступними для своїх пацієнтів. У самій медичній реформі зроблено акцент на гострий стан пацієнта, а профілактика та попередження захворювань відсутні на другий план або зовсім не розглядаються. Пацієнта ставлять у ситуацію, коли отримати медичну допомогу нереально, якщо він не має невідкладного стану.

ЗМІНИ У ФІНАНСУВАННІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я У 2015-2021рр.³⁴

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Різниця у %	
								2020 до 2015	2020 до 2021
Реальні видатки на охорону здоров'я на душу населення (2015р., грн.) ³⁵	1657	1553	1850	1897	1959	1988	1848	20,2	-8,4
Реальні видатки на охорону здоров'я (2015р., млрд. грн.)	71,0	66,3	78,6	80,2	82,3	83,2	77,0	17,1	-8,7
Видатки на охорону здоров'я (% ВВП) ³⁶	3,6	3,2	3,4	3,3	3,2	3,0	3,0	-14,8	0

²⁹ Budgetary Space for Health in Ukraine. Policy document to support budget preparation dialogue for 2021 (ВООЗ, Бюджетний простір для системи охорони здоров'я в Україні. Програмний документ на підтримку діалогу з підготовки бюджету на 2021 рік, Health Policy Paper Series No.20/01, липень 2020р., табл. 3,4 і мал. 4). – WHO, https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/463327/UKRBudgetary-space-for-health.pdf.

³⁰ Відповідно до Закону «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення», ст.4 (5) у 2019р. Україна витратила на охорону здоров'я 3% ВВП і 8,8% загального консолідованого бюджету. Заплановані на 2020р. витрати на охорону здоров'я склали 3% ВВП і 9,6% консолідованого бюджету. Див.: Budgetary Space for Health in Ukraine. Policy document to support budget preparation dialogue for 2021. – WHO, https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/463327/UKRBudgetary-space-for-health.pdf.

³¹ Budgetary Space for Health in Ukraine (ВООЗ, Бюджетний простір для системи охорони здоров'я в Україні), с.2. – WHO, https://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0007/463327/UKRBudgetary-space-for-health.pdf.

³² Universal health coverage (UHC). – WHO, [https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-\(uhc\)](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/universal-health-coverage-(uhc)).

³³ Національна служба здоров'я України, <https://nszu.gov.ua/e-data/dashboard/declar-stats>.

³⁴ Консенсус-прогноз Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (МЕРТСТ, 2020с), Держказначейство України (2020b), Держстат України (2020a, 2020b, 2020с).

³⁵ Цифри щодо реальних видатків відображають поправку на інфляцію на основі змін ІСЦ у річному вираженні (вимірює зміни цін на основі визначеного кошика споживчих товарів та послуг). Реальний темп зростання ВВП скоригований з урахуванням щорічних змін дефлятора ВВП, який впродовж 2015-2020рр. зростав набагато швидше, ніж ІСЦ. Як результат, реальне зростання ВВП з поправкою на дефлятор демонструє повільнішу динаміку, порівняно зі змінами в реальних витратах з поправкою на ІСЦ.

³⁶ Держстат України, <http://www.ukrstat.gov.ua>; Держказначейство України, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.

Реформа деінституціалізації (інтернатних закладів), що відбувається відповідно до Національної стратегії реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026 роки³⁷, не досягла своєї мети через прийняття неефективних управлінських рішень та відсутність єдиного керуючого центру. Міністерство соціальної політики наразі неспроможне виконувати функції координатора цієї реформи.

У країні фактично зруйнована система органів і служб у справах дітей, внаслідок чого на всіх її рівнях функція захисту прав дітей не здійснюється³⁸. До цього часу не всі територіальні громади створили служби у справах дітей та укомплектували їх. Не відбулося у встановлений законом спосіб створення Національної соціальної сервісної служби України, що призвело до ліквідації існуючих органів у сфері захисту прав дітей за одночасної відсутності відповідних повноважень у новоствореного органу. Реформа децентралізації, що була покликана передати якомога більше прав і повноважень на місця, не з'ясувала реальну спроможність їх реалізації. Обласні служби у справах дітей позбавлені можливості повноцінно виконувати свої функції через суттєве скорочення штату.

Суттєве зменшення національного усиновлення протягом останніх 10 років є наслідком накопичення кризових явищ у системі

усиновлення. Запровадження у певних регіонах країни заборони на влаштування дітей віком до трьох років до будинків дитини без створення альтернативних форм догляду за дітьми раннього віку призвело до того, що такі діти фактично є необлікованими, з народження перебувають у лікарських закладах, звідки і проходить їх усиновлення, що створює передумови для зловживань у цій сфері.

Протягом 2021р. владою здійснено найбільш радикальні кроки зі зміни самої моделі соціальної політики. Продовжується курс на десоціалізацію держави, скорочення системи соціальних зобов'язань. Прямим результатом зменшення соціальних зобов'язань держави є зростання і без того надлишкової соціальної нерівності, різка поляризація доходів різних соціальних груп. Невиконання державою своїх соціальних зобов'язань викликає відмову від виконання зобов'язань стосовно держави вже з боку громадян.

Скорочення державних фінансових зобов'язань веде до істотного зростання числа людей, які претендують на обов'язкові фінансові виплати через зниження рівня їх доходів, що посилює стагнацію споживчого ринку і погіршує підприємницький клімат. Крім того, соціальна сфера, поряд з іншими, потерпає від надзвичайно низького культурного та професійного рівня посадовців різних рівнів, що має наслідком зниження довіри до дій влади з боку громадян.

³⁷ Національна стратегія реформування системи інституційного догляду та виховання дітей на 2017-2026рр. схвалена Розпорядженням КМУ №526 від 9 серпня 2017р.

³⁸ Постанова ВРУ «Про звіт Тимчасової слідчої комісії Верховної Ради України з питань розслідування випадків та причин порушення прав дитини під час здійснення децентралізації повноважень з питань охорони дитинства, реформування системи закладів інституційного догляду та виховання, реалізації права дитини на сімейне виховання та усиновлення, розвитку (модернізації) соціальних послуг» №1642 від 14 липня 2021р.

Гуманітарна політика

Упродовж 2021р. ситуацію в гуманітарній сфері визначали низка зовнішніх і внутрішніх чинників. Критично загострювалася зовнішня загроза з боку РФ, яка постійно посилює інформаційні атаки на українське суспільство, використовуючи відверту дезінформацію з метою поглиблення внутрішніх суперечностей навколо дискусійних питань історії та культури України. Зберігалися обмеження, пов'язані з коронавірусною пандемією, що триває.

У цій ситуації, на тлі окремих позитивних подій і кроків нинішньої владної команди дедалі більш очевидною стає загальна слабкість державної гуманітарної політики, зумовлена відсутністю цілісної стратегії, чітко визначених цілей та шляхів їх досягнення, постійними організаційно-структурними переформатуваннями відомств, кадровими прорахунками, браком досвіду і професіоналізму.

ЗДОБУТКИ

1. Перехід друкованих ЗМІ на українську мову.
2. Ухвалення Закону «Про корінні народи України».
3. Ухвалення Стратегії інформаційної безпеки.
4. Створення Віртуального музею російської агресії.
5. Припинення мовлення відверто проросійських телеканалів.

ПРОБЛЕМИ

1. Брак загальноприйнятих ціннісних основ державної гуманітарної політики, зволікання з розробкою і впровадженням її Стратегії.
2. Неналежна якість освіти.
3. Зволікання з розробкою та ухваленням закону про національні меншини.
4. Критична недостатність академічної культури в освітньо-науковій галузі.
5. Практика ігнорування органами влади в гуманітарній сфері позицій професійних спільнот, експертного середовища, громадських організацій.

інституцій у складі МКІП, покликаних опікуватися охороною культурної спадщини — *Державної служби охорони культурної спадщини України та Державної інспекції культурної спадщини України*. Водночас, задекларованого завершення реформування системи управління культурою не відбулося.

Так, у листопаді 2021р. з-під підпорядкування МКІП було виведено та передане в безпосереднє управління КМУ Державне агентство України з питань кіно (Держкіно)¹. Це стало однією з причин заяви про відставку профільного Міністра О.Ткаченка: за його словами, згадане рішення КМУ ухвалювалося без участі, консультацій і погодження з МКІП². У ЗМІ з'являлися також повідомлення про наміри переведення до сфери управління Держкіно Національного центру Олександра Довженка (Довженко-Центру), проти чого різко виступив його колектив³. Проте 26 січня 2022р. Розпорядженням КМУ Довженко-Центр все ж переданий до сфери управління Держкіно⁴.

ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ТА КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У 2021р. продовжувалися (фактично третій рік поспіль) структурні трансформації державних органів, відповідальних за гуманітарну політику. У червні урядовим рішенням було започатковане створення двох

Упродовж 2021р. мали бути змінені керівники установ культури, термін каденцій яких завершився, а саме: Українського культурного фонду (УФК), Довженко-Центру та ДП «Культурно-мистецький та музейний комплекс «Мистецький Арсенал»». Однак, станом на початок 2022р., генеральний директор

¹ Постанова КМУ «Деякі питання діяльності Державного Агентства з питань кіно» №1183 від 10 листопада 2021р.

² Держкіно переходить в управління Кабміну — Уряд оприлюднив рішення. — Укрінформ, 17 листопада 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/3352320-derzhkino-perehodit-v-upravlinna-kabminu-urad-opriludniv-risenna.html>.

³ Відкритий лист колективу Довженко-Центру про загрозу руйнації інституції. — Довженко-Центр, 15 березня 2021р., <https://www.facebook.com/dovzhenko-centre/posts/4204533792967838>.

⁴ Національний центр Довженка передано у сферу управління Держкіно. — УМ, 27 січня 2022р., <https://umoloda.kyiv.ua/number/0/2006/163978>.

Довженко-Центру так і не був призначений⁵. Двічі відбувався конкурс на посаду генерального директора Мистецького Арсеналу, на повторному конкурсі була переобрана на другу каденцію діюча директорка закладу О.Островська-Люта⁶.

ПРОГРАМНІ ДОКУМЕНТИ, СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ, ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ускладнює роботу профільних установ і відомств недостатність документів стратегічного характеру. Лише наприкінці 2021р. затверджена *Стратегія інформаційної безпеки*, загалом позитивно сприйнята експертами та професійними спільнотами⁷. Із тексту документа випливає, що запорукою інформаційної безпеки (і національної безпеки загалом) є утвердження української громадянської ідентичності та консолідація українського суспільства, а ціннісною основою та підґрунтям консолідації є культура. Тому йдеться про посилення соціогуманітарної складової внутрішньої політики України.

Однак, наявність названого документа не скасовує необхідності *Стратегії державної гуманітарної політики*, якої немає й досі. У стислому звіті Міністра культури та інформаційної політики за 2021р. про Стратегію не йдеться. Не згадуються також національні круглі столи «В єдності сила», проведені у вересні-листопаді 2020р. як підготовчий етап до створення її проекту⁸. Водночас, за повідомленнями ЗМІ, наразі МКІП продовжує роботу над проектом за допомогою Києво-Могилянської бізнес-школи. А поки підзвітні Міністерству інституції «змушені реалізовувати політики, яких немає»⁹.

Попри декларовану увагу до національного кінематографа, лише наприкінці року ухвалено Закон «Про внесення змін до статті 11 Закону України «Про державну підтримку кінематографії в Україні» щодо усунення технічних та логічних неузгодженостей»; внесений до порядку денного законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо державної підтримки кінематографії в Україні»¹⁰. Водночас, не розглядалися впродовж року інші законопроекти, важливі не лише для кіногалузі, але й для інших професійних спільнот та української культури загалом. Подібна практика законотворчої діяльності свідчить про брак системності, координації та стратегічного планування у сфері державної гуманітарної політики.

За такої ситуації вносяться іноді непередбачувані ініціативи, які дістають як позитивні, так і суперечливі оцінки професійних спільнот і громадськості. Так, у 2021р. як продовження інфраструктурної програми «Велике будівництво» започаткована ініціатива «Велика реставрація», у рамках якої передбачається відновити близько 150 об'єктів історії, культури і туризму. На реалізацію ініціативи було виділено 711,1 млн. грн. Упродовж року реставраційні роботи велися на 57 об'єктах, 13 проектів завершені¹¹. Водночас, фахівці вказують на незадовільну якість реставрації окремих об'єктів, сумнівну добросовісність підрядників¹².

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА

Серед подій і заходів влади в частині інформаційної політики найбільшої уваги заслуговують, насамперед, ухвалення *Стратегії кібербезпеки України* (серпень 2021р.)¹³ та згаданої вище *Стратегії інформаційної*

⁵ Передача Довженко-Центру під Держкіно. Позиція. – Довженко-Центр, 26 січня 2022р., <https://dovzhenkocentre.org/peredacha-dovzhenko-tsentru-pid-derzhkino-pozytsiya>.

⁶ Уперше обрана на посаду в липні 2016р. Див.: Олесю Островську-Люту обрано генеральною директоркою Мистецького Арсеналу. – Мистецький Арсенал, <https://artarsenal.in.ua/povidomlennya/olesyu-ostrovsku-lyutu-obrano-generalnoyudirektorkoyu-mystetskogo-arsenal>.

⁷ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки»» №685 від 28 грудня 2021р.

⁸ Олександр Ткаченко – про підсумки роботи МКІП за 2021 рік. – МКІП, 28 грудня 2021р., <https://mkip.gov.ua/news/6688.html>.

⁹ Див., наприклад: Юлія Хомчин, Діана Попова: «Стратегія – це не справа одного, це багато ширше коло». – LB.ua, 15 січня 2022р., https://lb.ua/culture/2022/01/15/503022_yuliya_homchin_diana_popova.html.

¹⁰ Законопроект №6194 від 20 жовтня 2021р. 14 грудня внесений до порядку денного. – ВРУ, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73019.

¹¹ Олександр Ткаченко – про підсумки роботи МКІП за 2021 рік. – МКІП, 28 грудня 2021р., <https://mkip.gov.ua/news/6688.html>.

¹² Докладно див.: Білаш К. «Велика реставрація» на папері та в реальності. – LB.ua, 21 січня 2022р., https://lb.ua/culture/2022/01/21/503574_velika_restavratsiya_papery.html.

¹³ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021р. «Про Стратегію кібербезпеки України»» №447 від 26 серпня 2021р.

безпеки (жовтень 2021р.)¹⁴; а також — запровадження санкцій проти осіб, пов'язаних із розслідуванням, що його проводить СБУ за статтею «фінансування тероризму», і як наслідок — припинення мовлення телеканалів, на редакційну політику яких впливали ці особи. Так, у лютому запроваджені санкції проти нардепів проросійської ОПЗЖ В.Медведчука та Т.Козака, що передбачали блокування відверто проросійських телеканалів 112 Україна, NewsOne та ZiK. Загалом упродовж року запроваджені санкції проти 16 осіб і компаній-власників медіа та відповідно припинене їх мовлення (поширення) на території України¹⁵.

Здійснені низка заходів з: протидії агресивній російській дезінформації; поширення медіа-грамотності серед українців. Так, у серпні МКІП за підтримки міжнародних партнерів започаткував проект «Фільтр»¹⁶, у жовтні Україна доєдналася до *Всесвітнього тижня медійної та інформаційної грамотності* «Медійна та інформаційна грамотність для суспільного блага». Окремо слід відзначити створення УІНП в цифровому форматі *Віртуального музею російської агресії*, який розпочав роботу в жовтні 2021р. Наразі в музеї є доступною інформація, що стосується окупації Криму (українською та англійською мовами); у розробці — матеріали про російсько-українську війну на Донбасі та окупацію частин Донецької і Луганської областей¹⁷.

На позитивну оцінку заслуговує перехід друкованих ЗМІ на українську мову, що було передбачено ст.25 Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної». Відповідно до цієї статті є

обов'язковою наявність української версії загальнодержавних і регіональних друкованих ЗМІ та наявність у кожній точці продажу преси не менше 50% назв видань державною мовою. За словами Уповноваженого із захисту державної мови «... видань, які вийшли після 16 січня і не мають української версії, у місцях продажу не зафіксовано... Основні видавці виконують норму Закону. Більше того, багато з них перейшли на видання газет і журналів виключно державною мовою»¹⁸.

Не всі анонсовані події і проекти були виконані. Так, у квітні МКІП презентувало *Стратегію з медіаграмотності на 2021-2022рр.*, яка, за словами Міністра культури та інформаційної політики О.Ткаченка, була «частиною масштабної стратегії з інформаційної безпеки України, погодженої з РНБО»¹⁹. Однак, досі відповідна Стратегія не оприлюднена.

Найбільш гостру критику зустріли оприлюднені у 2021р. наміри владної команди створити потужний пул державних медіа. З цією метою здійснене переформатування парламентського телеканалу «Рада» в інформаційно-новинний телеканал. Під гаслом захисту прав громадян готуються зміни статусу російськомовного телеканалу «Дом», який наразі працює у складі ДП «Мультимедійна платформа іномовлення України»²⁰ (йдеться про можливе його перетворення на загальнонаціональний, імовірно, російськомовний телеканал). Про це може свідчити і вагоме збільшення фінансування — у 2021р. на ДП «Мультимедійна платформа іномовлення України» було виділено з бюджету 997 млн. грн. Це при тому, що власне

¹⁴ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 жовтня 2021 року «Про Стратегію інформаційної безпеки»» №685 від 28 грудня 2021р.

Стратегія запроваджена замість затвердженої у 2017р. «Доктрини інформаційної безпеки України».

¹⁵ Докладно див.: Зубченко Я. Напіврозпад Медведчука. Як тричі за рік закривали канали кума Путіна. — Детектор-медіа, 29 грудня 2021р., <https://detector.media/infospace/article/195204/2021-12-29-napivrozpad-medvedchuka-yak-trychi-za-rik-zakryvaly-kanaly-kuma-putina>.

¹⁶ Проект підтримують Посольство Великої Британії, Посольство Швеції, IREX, OSCE, UNICEF.

¹⁷ Віртуальний музей російської агресії, <https://rusaggression.gov.ua/ua/about-us.html>.

¹⁸ Секретаріат Уповноваженого провів моніторинг дотримання мовного законодавства у сфері друкованих ЗМІ. — Уповноважений із захисту державної мови, 20 січня 2022р., <https://mova-ombudsman.gov.ua/news/sekretariat-upovnovazhenogo-proviv-monitoring-dotrimannya-movnogo-zakonodavstva-u-sferi-drukovanih-zmi?fbclid=IwAR17Mt7xj-Oc5vceGQ2sBURlhjFlzGft-U7xrWMOksnapAxmPSziX8Z5UHo>.

¹⁹ МКІП презентувало аналітику про розвиток медіаграмотності в Україні. — МКІП, 25 листопада 2021р., <https://www.mkip.gov.ua/news/6479.html>.

²⁰ «Хто ти? Сам для себе дай відповідь»: інтерв'ю Президента Володимира Зеленського про Донбас і Крим. — Телеканал «Дом», 5 серпня 2021р., <https://kanal-dom.tv/uk/kto-ty-sam-dlya-sebe-otvet-intervyu-prezidenta-vladimira-zelenskogo-o-donbasse-i-kryme>.

іномовлення практично згорнуте, а інформацію про події в Україні подає на закордон Суспільне мовлення²¹.

Додатковим подразником стало повідомлення про те, що на телеканалі «Дом» транслюватиметься соціальне шоу «Про життя з Андрієм Пальчевським», відомим своїми проросійськими поглядами²². З різкою критикою цього кроку виступила Незалежна медійна рада (громадський орган саморегулювання в медійній сфері)²³.

Посилення державних ЗМІ зустріло критику та опір парламентської опозиції, представники якої внесли законопроект, що передбачає, зокрема унеможливлення перетворення телеканалу «Дом» на загальнонаціональний²⁴. Однак, наприкінці року депутатом від «Слуги Народу» поданий законопроект «Про Державний інформаційний концерн телебачення і радіомовлення України»²⁵. Передбачається, що концерн буде підпорядкований Уряду та утворений на базі Національної суспільної телекомпанії України (UA: Суспільне мовлення²⁶), ДП «Мультимедійна платформа іномовлення України» та Держкіно у формі акціонерного товариства, 100% акцій якого належить державі.

Процес концентрації ЗМІ під контролем влади вже назвали «великим медіа-будівництвом», багато представників журналістської спільноти і громадськості висловили до цих намірів україн критичне ставлення²⁷,

зокрема з приводу його невідповідності зобов'язанням України та європейським стандартам²⁸.

Загалом, попри запевнення владних речників про розбудову стратегічної комунікації із суспільством, громадськість висловлює обґрунтовані сумніви в щирості влади та переконання в тому, що її зусилля спрямовані насправді на самопіар та завчасне розгортання передвиборчої кампанії. Громадська організація «Детектор медіа» оголосила команду Президента В.Зеленського найгіршим медіавласником року; а телеканал «Дом» — переможцем у номінації «піар року»²⁹.

ЕТНОПОЛІТИКА І ДЕРЖАВНО-КОНФЕСІЙНІ ВІДНОСИНИ

У липні 2021р. набув чинності Закон «Про корінні народи України». Корінними визнані кримські татари, караїми, кримчаки — народи, які не мають власної держави за межами України. Закон гарантує їх культурні, освітні, мовні та інформаційні права, їх право на сталий розвиток, а також визначає правовий статус їх представницьких органів та питання їх міжнародного представництва. У цілому Закон відповідає нормам міжнародного права, зокрема Декларації ООН про права корінних народів (2007р.), він загалом позитивно сприйнятий фахівцями, громадськістю і кримськотатарською спільнотою. 9 серпня 2021р. Україна вперше відзначила Міжнародний день корінних

²¹ Суспільне мовлення є членом Європейської мовної спілки і постійно надає свої новинні сюжети про події в Україні до системи обміну новинами *Eurovision News Exchange*.

²² Див., наприклад: «Дом» замовляє власнику «Зе медіа» за 12 млн. грн. виробництво ток-шоу з Андрієм Пальчевським. — Детектор медіа, 10 грудня 2021р., <https://detector.media/production/article/194676/2021-12-10-dom-zamovlyae-vlasnyku-ze-media-za-12-mln-grn-vyrobnystvo-tokshou-z-andriem-palchevskym>.

²³ Ток-шоу Пальчевського дискредитує телеканал «Дом» та загрожує реінтеграції окупованих територій, — Незалежна медійна рада. — LB.ua, 16 грудня 2021р., https://lb.ua/society/2021/12/16/501099_tokshou_palchevskogo_diskredituie.html.

²⁴ Законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про систему іномовлення України» щодо гарантування незалежності іномовлення» №6407 від 8 грудня 2021р. — http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73389.

²⁵ Законопроект реєстр. №6430 від 15 грудня 2021р. — ВРУ, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73432.

²⁶ Суспільне — це 26 телеканалів (два загальнонаціональні, 24 — регіональні), три загальнонаціональні радіоканали, 24 — регіональні, має новинний сайт Суспільне/Новини.

²⁷ Див., наприклад: Складовська Г. Закриття видань, тиск на Суспільне, медіахолдинг Зеленського. Головні скандали 2021 року, які змінили український медіаландшафт. — Детектор медіа, 14 січня 2022р., <https://detector.media/infospace/article/195567/2022-01-14-zakryttya-vydan-tysk-na-suspiilne-mediakholdyng-zelenskogo-golovni-skandaly-2021-roku-yaki-zminyly-ukrainsky-mediandshaft>.

²⁸ Остапа С. Голова Держкомтелерадіо вважає курс на посилення державних ЗМІ хибним. — Детектор медіа, 11 січня 2022р., <https://detector.media/infospace/article/195450/2022-01-11-golova-derzhkomteleraudio-vvazhaie-kurs-na-posylennya-derzhavnykh-zmi-khybnym>.

²⁹ Зубченко Я. Найгірші в медіа. Антипремія «Детектора медіа» — 2021. — Детектор медіа, 13 січня 2022р., <https://detector.media/kritika/article/195516/2022-01-13-naygirshi-v-media-antypremiya-detektora-media-2021>.

народів світу. Однак, у Росії Закон викликав дуже нервову реакцію³⁰.

Водночас, досі не ухвалений закон про національні спільноти (меншини) України, анонсований Президентом В.Зеленським. Відсутність законодавчого врегулювання прав національних меншин вкотре стало предметом непорозумінь між Україною та деякими державами-сусідами³¹.

У 2020р. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС) запропонувала відмовитися від спроб створення та затвердження Законом *Концепції державної етнонаціональної політики України* та замінити її «стратегічними документами іншого формату»³². Однак, наразі жодного документа стратегічного характеру, хоч і іншого формату, немає.

Серед інших заходів етнополітики варто відзначити продовження започаткованого у 2020р. національного медіа-проекту «Відтінки України» (створення відеосюжетів про традиції, мови, культури національних спільнот України) та схвалення Урядом у липні 2021р. *Стратегії сприяння реалізації прав і можливостей осіб, які належать до ромської національної меншини, в українському суспільстві на період до 2030р.*³³

У частині державно-конфесійних відносин ухвалено Закон «Про Службу військового капеланства» (листопад 2021р.). Наразі йдеться про впровадження діяльності медичних капеланів. У законотворчій діяльності стосовно державно-конфесійних відносин щільно співпрацюють ВРЦіРО і міжфракційне депутатське об'єднання «Цінності. Гідність. Родина»³⁴.

Не позбавлені проблем міжконфесійні відносини. Не врегульовані відносини між ПЦУ та УПЦ КП. Не розв'язаний конфлікт навколо припинення діяльності УПЦ КП. Наприкінці року пожежа в Костелі св.Миколая в Києві зумовила актуалізацію задоволеної проблеми його повернення у власність Римсько-католицької Церкви в Україні, як це передбачено законом і зобов'язаннями держави перед Радою Європи. На підтримку такого кроку виступила ВРЦіРО та низка релігійних і громадських об'єднань. Однак, на цей час чіткого рішення стосовно долі Костелу немає.

Загалом, створена у 2020р. Державна служба України з етнополітики та свободи совісті досі так і не запрацювала повноцінно, її активність обмежується участю у виконанні двох проектів. Звіту про діяльність ДЕСС у 2021р. на офіційному сайті Служби на цей час немає.

У серпні МОН уклало угоду про співпрацю із ВРЦіРО³⁵. Угода зустріла критику з боку громадськості, оскільки ще з 2000р. діяв безстроковий меморандум про співпрацю, а з 2008р. при МОН діє «Рада з питань співпраці з церквами та релігійними організаціями», яка може надавати висновки та рекомендації з більшості питань, порушених в Угоді. Однак найгострішу критику правозахисників та експертів викликали положення про «недопущення у навчальну літературу та навчальні програми положень, що суперечать традиційним сімейним цінностям українського народу». Вказувалося, що термін «традиційні сімейні цінності» не має юридичного визначення, а його довільні тлумачення можуть призвести до безпосереднього втручання Церкви в

³⁰ Див., наприклад: Рада ухвалила закон про корінні народи, який обурих Путіна. – BBC, 1 липня 2021р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-57679034>.

³¹ Див., наприклад: Угорщина: позиція Києва щодо прав меншин обмежує будь-яку підтримку в конфлікті. – Європейська правда, 27 січня 2022р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/01/27/7133175>.

³² Звіт Державної служби України з етнополітики та свободи совісті 2020, с.4. – ДЕСС, <https://dess.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/Report-DESS-2020.pdf>.

³³ Розпорядження КМУ №866 від 28 липня 2021р.

³⁴ Релігійні діячі і парламентарі домовилися взаємодіяти під час нової сесії Верховної Ради. – ВРЦіРО, 6 вересня 2021р., <https://vrciro.org.ua/ua/events/religiyni-diyachi-i-parlamentari-domovilisya-vzaemodiyati-pid-chas-novoi-sesii-verkhovnoi-radi>.

³⁵ Угода про співпрацю між Міністерством освіти і науки України та Всеукраїнською Радою Церков і релігійних організацій. – УГКЦ, 25 серпня 2021р., http://news.ugcc.ua/articles/ugoda_pro_spivpratsyu_mizh_ministerstvom_osviti_i_nauki_ukraini_ta_vseukrainskoyu_radoyu_tserkov_i_religiynih_organizatsiy_94174.html.

навчальний процес, дискримінації певних спільнот, у т.ч. релігійних³⁶.

МОЛОДІЖНА ПОЛІТИКА

Серед позитивних здобутків року в молодіжній політиці — ухвалення у квітні Закону «Про основні засади молодіжної політики». Потреба в оновленні та удосконаленні законодавства з питань молоді назривала давно, оскільки відповідні нормативні акти ухвалювалися ще в 1990-х роках. Це передбачалося і *Національною молодіжною стратегією до 2030р.*, ухваленою в березні 2021р.³⁷

Головний принцип, покладений в основу молодіжної політики згідно із Законом — зміна самої ідеології молодіжної політики: від «роботи з молоддю» до сприяння роботі самої молоді. Серед основних завдань молодіжної політики Закон визначає «формування громадянської, національної та культурної ідентичності української молоді» (ст.3.3). Примітною новацією є врахування Законом наявності молодіжних (вуличних) субкультур³⁸.

У вересні утворена Рада з молодіжних питань як консультативно-дорадчий орган при Президентові України³⁹. Активно працює Всеукраїнський молодіжний центр. Започатковано Перший молодіжний телеканал, створена *online*-платформа з питань політики в мережах *YouTube* та *Facebook*. Водночас, призупинене виконання Всеукраїнської програми мобільності молоді «Зшивання країни», яка мала стартувати у квітні 2020р. Лише в червні 2021р. затверджена *Державна цільова соціальна програма «Молодь України» на 2021-2025рр.*⁴⁰

У нинішній ситуації особливої важливості набуває системна **державна політика у сфері національно-патріотичного**

виховання, яке розглядається як невід’ємна складова національної безпеки України. У цій сфері чинною є *Стратегія національно-патріотичного виховання на 2020-2025рр.*, затверджена ще у травні 2019р., та урядовий план дій з її реалізації.

У червні 2021р. затверджена *Державна цільова соціальна програма національно-патріотичного виховання на період до 2025р.* Метою Програми визначено «удосконалення та розвиток цілісної загальнодержавної політики національно-патріотичного виховання шляхом формування та утвердження *української громадянської ідентичності*»⁴¹. Програма передбачає виконання низки пріоритетних завдань, у т.ч. підвищення ролі української мови як національної цінності; активного залучення сім’ї учасників та ветеранів АТО/ООС до процесу національно-патріотичного виховання, однак оцінювати її виконання на цей час ще зарано.

У травні 2021р. повідомлялося про розробку на базі парламентського Комітету з питань молоді і спорту нового законопроекту про національно-патріотичне виховання, який враховував би нові реалії децентралізації, однак на цей час його текст не оприлюднений⁴².

ПОЛІТИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПАМ’ЯТІ

Як і передбачалося, 30-річчя Незалежності України актуалізувало питання історії українського народу та української держави, їх місця і ролі в європейській і світовій історії. Була використана ювілейна дата і державою-агресором: Президент Росії В.Путін у статті, підписаній його іменем, вкотре піддав сумніву окремішність і самобутність українців, правомірність та доцільність існування Української держави⁴³.

³⁶ Докладно див.: Радченко Я. Угода між Міносвіти та Радою церков: юридичні наслідки «традиційних цінностей» та інші підводні камені. — ZMINA, 17 вересня 2021р., <https://zmina.info/articles/ugoda-mizh-minosvity-ta-radoyu-czerkov-yurydychni-naslidky-tradycijnyh-czinnostry-ta-inshi-pidvodni-kameni>.

³⁷ Указ Президента України №94 від 12 березня 2021р.

³⁸ УКФ уже проводить перший в Україні конкурс проектів вуличних культур; на їх фінансування виділено 10 млн. грн.

³⁹ Указ Президента України «Про Раду з молодіжних питань» №462 від 10 вересня 2021р.

⁴⁰ Постанова КМУ «Про затвердження Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2021-2025рр. та внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» №579 від 2 червня 2021р.

⁴¹ Постанова КМУ «Про затвердження Державної цільової соціальної програми національно-патріотичного виховання на період до 2025р. та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» №673 від 30 червня 2021р.

⁴² В Україні готують законопроект з національно-патріотичного виховання. — Укрінформ, 31 травня 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3256260-v-ukraini-gotuut-zakonoprojekt-z-nacionalnopatriotichnogo-vihovanna.html>.

⁴³ Стаття Володимира Путіна «Про історичну єдність росіян та українців». — Президент России, 12 юлія 2021р., <http://kremlin.ru/events/president/news/66182>.

Натомість, під час заходів, присвячених 30-й річниці Незалежності України (промова Президента України⁴⁴, запровадження Дня Української Державності⁴⁵, театралізоване дійство «ДНК України «Україна відвоює своє»»), було надіслано чіткий меседж Росії і світу про спадкоємність України від Київської Русі — повноправної і визнаної європейської держави. А військовий парад завершив цей меседж акцентом на готовності нинішньої України до захисту свого суверенітету, територіальної цілісності і безпеки своїх громадян.

На жаль, заходи, приурочені до Дня пам'яті жертв голодоморів, супроводжувалися бурхливими дискусіями навколо визначення числа загиблих від голоду. 7 вересня 2021р. на організованому Національним музеєм Голодомору-геноциду (Музей) міжнародному форумі «Масові штучні голоди: пам'ятаємо, вшановуємо» було оприлюднене твердження про 10,5 млн. жертв Голодомору 1932-1933рр. Це викликало публічний конфлікт Музею із науковою спільнотою та інституціями, які оперують іншими даними⁴⁶. Такий конфлікт виглядає особливо недоречним за умов, коли Україна звертається до світової спільноти з проханням про визнання Голодомору геноцидом українського народу, і будь-яке маніпулювання цифрами жертв дискредитує такі звернення, шкодить іміджу України загалом.

У 2021р. відзначалися 80-ті роковини трагедії Бабиного Яру. Подія актуалізувала

дискусії і конфлікти, які тривають не перший рік і стосуються Національно історико-меморіального заповідника «Бабин Яр»⁴⁷. Стисло, суть конфлікту полягає в конкуренції двох проектів меморіалізації Бабиного Яру і джерел їх фінансування⁴⁸. З одного боку, це проект заснованого у 2016р. приватного фонду Меморіальний центр Голокосту «Бабин Яр» (Приватний проект). Його інвесторами є українські й російські бізнесмени⁴⁹, а художнім керівником — російський кінорежисер І.Хржановський, що має досить неоднозначну репутацію. З іншого боку — національний проект комплексної меморіалізації Бабиного Яру, концепція якого розроблена на замовлення Міністерства культури на початку 2019р. робочою групою Інституту історії України НАН (Національний проект). У жовтні 2021р. концепція комплексної меморіалізації Бабиного Яру була представлена на громадське обговорення під гаслом «Тільки під егідою держави!»⁵⁰.

Головний предмет незгоди — ідейні застави, що закладаються в них (у Приватному проекті це переважно російські наративи про трагедію Бабиного Яру), а також — зневага, яку демонструють автори Приватного проекту до місць пам'яті, розташованих на території самого яру та прилеглих до нього територій (як, наприклад, будівництво «меморіальної синагоги» на землі Кирилівського православного кладовища⁵¹). Немає згоди і стосовно джерел фінансування, що засвідчив конфлікт у парламентському

⁴⁴ Промова Президента України Володимира Зеленського з нагоди 30-ї річниці незалежності України. — Інтернет-представництво Президента України, 24 серпня 2021р., <https://www.president.gov.ua/news/promova-prezidenta-volodimira-zelenskogo-z-nagodi-30-yi-rich-70333>.

⁴⁵ Указ Президента України «Про День Української Державності» №423 від 24 серпня 2021р.

⁴⁶ За результатами різних наукових досліджень, число жертв становить 2,6-5 млн. осіб. За оцінкою фахівців Інституту демографії та соціальних досліджень імені М.В.Птухи — 3,9 млн.

⁴⁷ Так, ще 14 травня 2020р. було оприлюднене звернення до керівництва держави і мера Києва з вимогою взяти під державний контроль створення Національного меморіального комплексу в Бабиному Яру. Звернення підписали понад 700 представників української культурної і наукової спільноти. Конфлікт довкола меморіалізації Бабиного Яру М.Маринюк назвав «тестом на суб'єктність України».

⁴⁸ Докладно див., наприклад: Маринюк М. Вкотре про Бабин Яр. — Збруч, 5 серпня 2020р. <https://zbruc.eu/node/99495>.

⁴⁹ Засновники Фонду російські бізнесмени М.Фридман, П.Фукс, Г.Хан. До Наглядової ради також входять экс-президент Польщі О.Квасневський, экс-президент України Л.Кравчук, боксер В.Кличко, колишній гендиректор ЮНЕСКО І.Бокова, білоруська письменниця і нобелівська лауреатка С.Алексієвич, музикант С.Вакарчук, бізнесмен В.Пінчук, головний рабин Києва та України Яків Дов Блаих. Очолює раду ізраїльський політик, у минулому радянський дисидент Н.Щаранський.

Донори пообіцяли виділити на меморіальний центр \$100 млн. Його відкриття планується у 2023р. Докладно див.: Дорош С. Бабин Яр і російський слід. Що стоїть за конфліктом навколо меморіалу. — BBC, 3 березня 2021р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-56156925>.

⁵⁰ Тільки під егідою держави! Українські історики представили для обговорення концепцію меморіалу в Бабиному Яру. — <http://babiyar.org.ua/?p=1908>.

⁵¹ Адвокат В'ячеслав Якубенко — Поки не з'явився російський проект, нікому в голову не приходило прийти на територію цвинтаря і будувати. — Діє-Слово, квітень 2021р., <https://diyeslovo.org.ua/ru/node/91>.

Комітеті з питань гуманітарної та інформаційної політики навколо проекту Постанови *про додаткові заходи з ушанування пам'яті жертв трагедії Бабиного Яру та Голокосту* (№5290 від 19 березня 2021р.), який депутати так і не змогли ухвалити.

На підтримку Національного проекту виступили представники НаУКМА, Університету Торонто (Канада), релігійні і громадські діячі, депутати різних рівнів, науковці, журналісти, Асоціація єврейських громадських організацій України. Натомість Приватний проект підтримують Президент В.Зеленський і мер столиці В.Кличко. Лояльність влади до Приватного проекту меморіалізації трагедії пояснюють тиском глави ОП А.Єрмака⁵². Міністр О.Ткаченко, який спочатку був проти Приватного проекту, згодом змінив свою позицію, а його Міністерство своїми рішеннями сприяло його реалізації⁵³. Склалася парадоксальна ситуація: громадськість захищає Національний проект, а влада — «Приватний» (російський).

Що стосується інших подій і заходів у частині політики національної пам'яті, то слід зауважити, що Президент і представники владної команди фактично уникають коментарів стосовно подій національно-визвольного руху ХХ ст. та радянського періоду історії України. Політика національної пам'яті в цій частині фактично повністю покладена на УІНП і має загалом інерційний характер. Скорочення фінансування УІНП ускладнило виконання запланованих раніше заходів⁵⁴: пролонгується процес оцифрування інформації про злочини радянського часу, виконання проекту «Український мартиролог ХХ століття» та ін.

ОСВІТА І НАУКА

Освітньо-наукова галузь є провідною з точки зору формування людського капіталу — основи як сучасного економічного розвитку країни, так і єдності, цілісності і згуртованості її суспільства. Останніми роками галузь перебуває у процесі реформування. Продовжуються **реформи шкільної освіти** в рамках програми «Нова українська школа». У 2021р. він поширився на базову школу (5-9 класи), для якої затверджені *Державний стандарт базової освіти* та типові освітні програми.

2021р. мав стати Роком промоції читання — саме таку ініціативу висунуло МКІП, пропонуючи до громадського обговорення проект *Стратегії розвитку читання на 2021-2025рр. «Читання як життєва стратегія»*⁵⁵. Однак, вона так і не була затверджена. Певною компенсацією виявилось запровадження програми «eПідтримка»: саме книги посідають першу позицію у витратах коштів, отриманих вакцинованими громадянами за названою програмою, — на цей час на книги витрачено 364 млн. грн.

З огляду на епідемічну ситуацію, значна увага надавалася дистанційній освіті. Так, розвивається платформа для дистанційного та змішаного навчання учнів 5-11 класів «Всеукраїнська школа онлайн» (ВШО); на цей час для платформи записано 2 200 уроків; працює мобільний застосунок, запроваджений у травні 2021р.⁵⁶

Запроваджена та виконується програма «Спроможна школа для кращих результатів», спрямована на забезпечення безпечного

⁵² Див.: Будинок колишньої контори єврейського цвинтаря ще не переданий МЦГБЯ, — Йосиф Зісельс. — Ваад, січень 2022р., <https://vaadua.org/news/budinok-kolishnoyi-kontori-ievreyskogo-cvintarya-shche-ne-peredaniy-mcgbya-yosif-zisels>.

⁵³ Мінкульт передав в оренду будівлю єврейського цвинтаря проросійському Меморіальному центру Голокосту. — Історична правда, 4 січня 2022р., <https://www.istpravda.com.ua/short/2022/01/4/160737>.

⁵⁴ Що стосується УІНП: секвестр бюджету на 2020р. — із 120 млн. грн. до 65 млн., на 2021р. — передбачено 73 млн. грн.

⁵⁵ «Читання як життєва стратегія»: 2021 — рік промоції читання. — Наукова бібліотека ТДАУ, 23 лютого 2021р., <http://www.tsatu.edu.ua/biblioteka/chytannja-jak-zhyttjeva-stratehija-2021-rik-promociji-chytannja>.

⁵⁶ Понад 125 тис. учнів, кожен шостий учитель та більша частина навчальних закладів країни користуються ВШО, причому 75% заходять саме зі смартфонів. Див.: Дистанційка у смартфоні: всеукраїнська школа онлайн запускає мобільний застосунок. — Урядовий портал, 20 травня 2021р., <https://www.kmu.gov.ua/news/distancijka-u-smartfoni-vseukrayinska-shkola-onlajn-zapuskaye-mobilnij-zastosunok>.

освітнього простору шкіл. Місцевим бюджетам виділені субвенції на виконання програми загальним обсягом 1 млрд. грн.

Продовжується виконання Національної програми «Ноутбук кожному вчителю»; у 2021р. на її виконання було виділено 1,2 млрд. грн.; станом на кінець року, вчителям передано понад **61 тис. ноутбуків**⁵⁷. Продовжує працювати платформа «EdWay», створена з метою розширення можливостей підвищення кваліфікації вчителів шкіл.

Попри певні позитивні кроки реформування, у шкільній освіті залишається низка проблем, про що свідчить зокрема погіршення рівня повної загальної середньої освіти абітурієнтів⁵⁸. Шкільної освіти не достатньо, щоб скласти ЗНО та вступити до закладів вищої освіти, тому практика репетиторства, особливо в 10-11 класах, набула такого поширення, яке дає підстави для висновку, що «у країні фактично існують дві паралельні системи освіти — офіційна й неофіційна»⁵⁹. Водночас, якість вітчизняної освіти неможливо достовірно виміряти, оскільки досі немає системи освітнього моніторингу.

У рамках **реформування професійно-технічної освіти** ухвалені пріоритетні заходи з її модернізації з урахуванням кращих міжнародних стандартів та нинішніх і перспективних потреб ринку праці⁶⁰. Зокрема, передбачається передача державних навчальних закладів у комунальну власність і

створення мережі навчально-практичних центрів сучасної професійно-технічної освіти за галузевим спрямуванням. У вересні на ці цілі виділена субвенція місцевим бюджетам — 150 млн. грн. Наприкінці року ухвалене рішення про залучення до реформування профтехосвіти коштів Європейського інвестиційного банку обсягом €58 млн.⁶¹

Протягом 2021р. передбачалося розробити і затвердити низку стратегічних документів у галузі освіти (наприклад, *Державну цільову програму розвитку професійної освіти на період до 2027р., Стратегію розвитку вищої освіти в Україні на 2021-2031рр.* та ін.), однак їх підготовка перебуває на початкових стадіях або не розпочалася зовсім.

Відновлено потенціал у галузі природничих і точних наук⁶². У травні 2021р. висунута не передбачена проектом Стратегії ініціатива створення Президентського університету⁶³, який, за задумом, здійснюватиме підготовку із спеціальностей, що становлять основу 6-го технологічного укладу, а саме: інформаційні технології, кібербезпека та штучний інтелект; нанотехнології та ін. Проте, ініціатива зустріла неоднозначну реакцію професійних спільнот і громадськості⁶⁴.

У 2021р. започатковано розрахований на п'ять років проект «Удосконалення вищої освіти в Україні заради результатів»; мета проекту — підвищення ефективності, якості і прозорості системи вищої освіти. Для його

⁵⁷ Ноутбук кожному вчителю: доставлено вже понад 61 тисячу комп'ютерів. — Урядовий портал, 29 грудня 2021р., <https://www.kmu.gov.ua/news/noutbuk-kozhnomu-vchitelyu-dostavleno-vzhe-ponad-61-tisyachu-kompyuteriv>.

⁵⁸ Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021-2031рр. — МОН, 2020р., с.24, <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf>.

⁵⁹ Онищенко О. Три причини, чому в Україні існують репетитори. — Дзеркало тижня, 12 січня 2022р., <https://zn.ua/ukr/EDUCATION/tri-prichini-chomu-v-ukrajini-isnujut-repetitori.html>.

⁶⁰ Указ Президента України «Про пріоритетні заходи щодо розвитку професійної (професійно-технічної) освіти» №130 від 30 березня 2021р.

Наприкінці 2020р. Колегія МОН схвалила *Стратегію розвитку професійно-технічної освіти до 2023р.*, яка ще не затверджена КМУ.

⁶¹ Україна залучить €58 мільйонів ЄІБ для реформування профтехосвіти, — Шмигаль. — Укрінформ, 9 грудня 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3365937-ukraina-zalucit-58-miljoniv-eib-dla-reformuvanna-proftehosviti-smigal.html>.

⁶² Зокрема, розпорядження КМУ від 2021р.: «Деякі питання реорганізації закладів освіти» №147 від 24 лютого; «Про утворення Державного біотехнологічного університету» №431 від 12 травня; «Про утворення Українського державного університету науки і технологій» №258 від 31 березня.

⁶³ Указ «Питання проекту «Президентський університет» №217 від 31 травня 2021р.

⁶⁴ Див., наприклад: «Президентський університет» замість освітніх реформ? 4 застереження. — Cedos, 2 червня 2021р., <https://cedos.org.ua/prezidentskyj-universytet-zamist-osvitnih-reform-4-zasterezheniya>; Найдорожчий освітній експеримент. Навіщо потрібен Президентський університет і що зараз відбувається з проектом? — Lb.ua, 12 листопада 2021р., https://lb.ua/society/2021/11/12/498434_naydorozhchij-osvitnij-eksperiment.html.

виконання у вересні 2021р. укладена Угода між Україною і Світовим банком про позику обсягом \$200 млн. (безпосередньо для вищої освіти — \$124,5 млн.).

Наразі система державних ЗВО залишається надмірною (327 ЗВО, у т.ч. 231 — державний) і неефективною, що негативно впливає на якість освіти. Про це свідчить зниження соціального престижу вітчизняної вищої освіти та **зростання освітньої еміграції** до Польщі, Німеччини, Канади, Чехії та ін. країн світу⁶⁵.

НАУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

З точки зору зміцнення та відновлення науково-технологічного і науково-технічного потенціалу України важливими є кроки, спрямовані на розвиток науково-технологічних засад космічної діяльності та морських наукових досліджень. Так, у 2021р. схвалена концепція *Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2021-2025рр.*⁶⁶ Наприкінці року видано Указ Президента «Про деякі заходи щодо відновлення та розвитку наукових досліджень і науково-дослідного флоту» (№617 від 3 грудня 2021р.). У цьому контексті доречно нагадати, що у 2021р. Україна придбала науково-дослідне судно льодового класу «Ноосфера», яке на початку 2022р. вийшло в перший рейс до української полярної станції «Академік Вернадський»⁶⁷.

З огляду на нинішню епідемічну ситуацію заслуговує на увагу також виділення НАНУ в Державному бюджеті коштів на створення сучасної спеціалізованої лабораторії для роботи з інфекційними матеріалами на базі

Інституту молекулярної біології і генетики, що сприятиме самостійній розробці Україною власних вакцин і фармацевтичних препаратів, у т.ч. і проти коронавірусу.

Продовжує діяльність Національний фонд досліджень України. У рамках конкурсу «Підтримка досліджень провідних і молодих учених», судячи з проміжних звітів, Фонд надавав підтримку 115 проектам, що виконувалися або були завершені у 2021р.⁶⁸ З точки зору державної гуманітарної політики заслуговує на увагу оголошений у 2021р. конкурс «Людина, суспільство, наука перед сучасними викликами: інноваційні дослідження в суспільно-гуманітарній сфері»⁶⁹. У його рамках передбачаються проекти з терміном виконання 2022-2025рр. Плановий загальний обсяг фінансування — від 333,1 млн. грн. до 514,4 млн. грн., у т.ч. на 2022р. — 1,6 млн. грн.

Загалом, **на цей час реформи в освітньо-науковій сфері фактично не торкнулися її головних проблем.** Ідеться насамперед про загалом нездорову атмосферу в галузі, спричинену критичною недостатністю академічної культури, що негативно впливає на формування кадрового корпусу, включно з підготовкою педагогічних і наукових кадрів⁷⁰. Зберігається недовіра наукових, професійних, студентських та учнівських спільнот до керівництва галузі, зумовлена зокрема сумнівами в академічній доброчесності керівництва МОН (як колишніх керівників Міністерства, так і діючих)⁷¹, яка, з іншого боку, ігнорується владою. Це завдає значної шкоди репутації України на європейському і світовому освітньо-науковому просторі та спричиняє руйнацію вітчизняних освітніх і наукових фахових середовищ.

⁶⁵ Про стан і стратегію розвитку вищої освіти в Україні на 2021-2031, <https://osvitanova.com.ua/posts/4418-pro-stan-i-strategiiu-rozvytku-vyshchoi-osvity-v-ukraini-na-2021-2031>.

⁶⁶ Розпорядження КМУ №15 від 13 січня 2021р.

⁶⁷ Дослідницький криголам «Ноосфера» вирушив до Антарктики. — МОН, 28 січня 2022р., <https://mon.gov.ua/ua/news/doslidnickij-krigolam-noosfera-virushiv-do-antarkтики-marshrut-i-naukova-programa-pershogo-rejsu>.

⁶⁸ Сайт НФДУ, <https://nrfu.org.ua>.

⁶⁹ Там само, <https://nrfu.org.ua/wp-content/uploads/2021/10/umovy-2021.03-1.pdf>.

⁷⁰ Див., наприклад: Пархоменко Т. Ласкаво просимо в академіки: у члени НАН балотуються люди, які дотичні до плагіату і «фабрик» дисертацій. — Українська правда, 20 травня 2021р., <https://life.pravda.com.ua/columns/2021/05/20/244967>.

⁷¹ У 2021р. Міністр С.Шкарлет став лауреатом запровадженої науковою громадськістю антипремії «Академічна НЕгідність року» в номінації «плагіатор року», а Спілка ректорів вищих навчальних закладів, яка у 2020р. підтримувала його призначення на посаду, перемогла в номінації «токсичний ректор року». Переможцем у номінації «Спец(з)рада» стала спеціалізована вчена рада з державного управління при Інституті підготовки кадрів державної служби зайнятості України, де захистив дисертацію І.Кива. Сам факт захисту переміг у номінації «Скандал 2020/21». Див.: Українські науковці визначили «академічних негідників» року. — Дзеркало тижня, 13 травня 2021р., <https://zn.ua/ukr/UKRAINE/naukova-spilnota-viznachila-peremozhtsiv-vidznaki-akademichna-nehidnist-roku.html>.

2. ПРОГНОЗИ-2022

Безпека і оборона

Загроза чергової фази масштабної ескалації російсько-українського конфлікту, що досягла кульмінації наприкінці минулого року, ймовірно, матиме домінуючий вплив на стан національної безпеки впродовж 2022р. Сьогоднішня динаміка розвитку ситуації навколо т.зв. «української кризи» спонукає до частого оновлення прогнозів стосовно можливих термінів, форм і масштабів російського нападу, але залишає незмінним висновок стосовно довготермінового характеру загрози.

Ризики нападу значно потужнішого у військовому та економічному вимірах противника залишаються надзвичайно високими, але рівень внутрішньої готовності та зовнішньої підтримки опору України — як фактор стримування ймовірної російської агресії — є також значно вищим, ніж на початку війни.

Попри суттєву вагу геополітичних факторів, допомогу міжнародних партнерів і активну позицію громадян, визначальну роль відіграватиме спроможність української влади реагувати на кризові ситуації не лише оперативнo та ефективно, але й у повній відповідності до національних інтересів, щоб не стати найбільш вразливою ланкою у системі національної безпеки і оборони.

Перспективи досягнення політичного рішення з врегулювання конфлікту на Донбасі виглядають більш примарними, ніж раніше, а рамки процесу «врегулювання» навряд чи розширяться за межі стримування ескалації і локальних домовленостей. Водночас, не слід виключати нових кроків з боку Кремля, які можуть ще більше ускладнити процес врегулювання або ж повністю зруйнувати його.

Максимальні очікування прогресу на «кримському напрямі» передбачають нарощування активності на міжнародній арені, спрямованої на збереження політики невизнання незаконної анексії Криму та спільну протидію негативним наслідкам окупації (регіональна безпека, свобода навігації, права людини, екологія тощо).

БЕЗПЕКОВЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Подальше перебування України в епіцентрі глобального протистояння Росії із Заходом має як негативні, так і позитивні наслідки для її національної безпеки. З одного боку, роль заручниці Кремля — як об'єкта політичного шантажу Заходу або ж потенційної цілі військових ударів — завдає Україні суттєвих втрат і звужує ресурсні можливості для розвитку. З іншого боку, позиціонування України і сприйняття її Заходом як союзника у протидії агресивній політиці Кремля суттєво змінюватиме баланс сил у двосторонньому російсько-українському конфлікті в разі очікуваного збереження та подальшого нарощування комплексної міжнародної підтримки, в т.ч. військової допомоги¹.

Попередні підсумки переговорів США і НАТО з Росією стосовно висунутого нею ультимативного плану перебудови європейської системи безпеки засвідчили несприйняття країнами Заходу переважної більшості російських вимог, а також їх готовність надавати підтримку Україні у відстоюванні суверенітету та територіальної цілісності. Відкритість Заходу до діалогу з Росією з окремих аспектів міжнародної безпеки та за умов військової деескалації була підтверджена у формі, що виключає домовленості «про Україну без України»².

Водночас, існують певні підстави для сумнівів у здатності західної коаліції демонструвати непохитну єдність перед кремлівськими погрозами, вигідними пропозиціями

¹ Йдеться, насамперед, про тренувальні місії та матеріальну допомогу з метою зміцнення оборонних спроможностей як фактора стримування агресивних планів, але не намірів створення наступальних спроможностей чи досягнення військового паритету.

² Readout of President Biden's Call with President Zelenskyy of Ukraine. — The White House, 27 January 2022, www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/01/27/readout-of-president-bidens-call-with-president-zelenskyy-of-ukraine-2.

та об'єктивною необхідністю співпраці з Москвою в інших сферах і регіонах світу, де інтереси Росії та Заходу частково збігаються. Кремль неодмінно намагатиметься «продавати» свої послуги західним партнерам в обмін на їх поступки на українському трекі.

На позиції провідних гравців, що тією чи іншою мірою беруть участь у російсько-українському конфлікті та спробах його врегулювання, безпосередньо чи опосередковано впливатимуть процеси та розстановка сил в Індо-Тихоокеанському регіоні та на Азійському континенті³. У 2022р. може з новою силою проявитися вплив «китайського фактора» з огляду на суперництво між США та Китаєм і намагання Росії утворити з Китаєм неформальну антиамериканську коаліцію⁴. Наразі залишається відкритим питання: як далеко готовий зайти Пекін у силовій конфронтації із Заходом на догоду інтересам Росії, але не слід виключати (явне чи неявне) заохочення ним Москви до дій, які б тримали США та їх союзників у напрузі та відволікали їх ресурси⁵.

Європейський вимір суперництва Заходу з Росією і Китаєм значною мірою визначатиметься прогресом у зміцненні трансатлантичної солідарності та взаємної довіри між європейськими союзниками та Вашингтоном, а також здатністю США відновити імідж, підірваний Адміністрацією Д.Трампа та драматичними подіями в Афганістані. Наразі важко оцінити, наскільки значущим буде вплив на позиції ЄС як глобального гравця таких факторів, як ухвалення нових стратегічних документів НАТО і ЄС⁶, можливі корективи держаної політики нового коаліційного Уряду Німеччини, результати президентських і парламентських виборів у Франції (яка із січня 2022р. головує в ЄС), зростаюча політична та військова активність Великої Британії.

З великою імовірністю слід очікувати, що Кремль намагатиметься у 2022р. утримувати напруженість в Європі шляхом поглинання і милітаризації Білорусі за активного сприяння О.Лукашенка⁷, дестабілізації Балкан через сербських союзників⁸, створення напруженості на східних кордонах НАТО та в чорноморському регіоні⁹.

Кремль очевидно й надалі інтенсивно використовуватиме військову силу на зовнішньополітичній арені. Практична відсутність у Росії внутрішніх чинників стримування агресивної зовнішньої політики держави — таких як демократичні інститути та процедури, впливові політичні, бізнесові та культурні еліти або ж активне громадянське суспільство — надають В.Путіну переваги у площині військового протистояння із Заходом. Зрозумілі побоювання прямого воєнного зіткнення з непередбачуваною Росією, а також схильність Кремля до акцій нижче порога війни (*short of war*) практично нівелюють військову перевагу Заходу. Відповідно, результативність протидії агресивній політиці Росії залежатиме переважно від ефективності застосування Заходом наявних невійськових інструментів стримування, готовності до сприйняття економічних, політичних і безпекових ризиків власних рішень.

ПЕРСПЕКТИВИ ВРЕГУЛЮВАННЯ РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКОГО КОНФЛІКТУ

Станом на початок року, немає будь-яких підстав для позитивних короткострокових прогнозів стосовно перспектив мирного процесу. Більш того, з'явилися ознаки можливої радикальної зміни підходів Кремля до вирішення т.зв. «української кризи». Нові — умовно успішні — прийоми російської дипломатії на західному напрямі (неприйнятні вимоги та дедлайни), імовірно, будуть застосовані найближчим часом і з новою силою до офіційного Києва. Наміри В.Путіна «на

³ Маються на увазі: суттєве зростання ракетно-ядерних і військово-морських спроможностей Китаю та його територіальні претензії; близькі до конфліктних відносини між Китаєм та Індією з прикордонних питань; ініціатива США зі створення AUKUS (оборонного альянсу у складі Австралії, Великої Британії і США); проблеми пов'язані з ракетно-ядерною програмою Північної Кореї та безпекою на Корейському півострові; намагання Росії створити вісь Москва-Пекін-Багдад, посилити ОДКБ та безпекову складову ШОС; посилення ролі Туреччини як лідера тюркського світу; події в Афганістані і країнах Центральної Азії тощо.

⁴ Совместное заявление Российской Федерации и Китайской Народной Республики о международных отношениях, вступающих в новую эпоху, и глобальном устойчивом развитии, 4 февраля 2022г., <http://kremlin.ru/supplement/5770>.

⁵ Вонг Т. Китайський інтерес: чого хоче Пекін від конфлікту Москви з Києвом. — BBC News, 4 лютого 2022р., www.bbc.com/ukrainian/features-60251237.

⁶ Маються на увазі Стратегічний компас ЄС, що має ухвалюватися в березні 2022р. та нова Стратегічна концепція НАТО, що розглядатиметься на Мадридському саміті НАТО в червні 2022р.

⁷ Лукашенко: «Війна буде у двох випадках». — BBC News, 28 січня 2022р., www.bbc.com/ukrainian/news-60167549.

⁸ Портніков В. Розчленування Боснії: навіщо воно Путіну. — Лівий беріг, 4 листопада 2021р., <https://lb.ua>.

⁹ Крутов М. Морской бой Путина. — Радіо Свобода, 2 лютого 2022р., www.svoboda.org.

недружні кроки — жорстко реагувати» та застосувати «військово-технічні заходи у відповідь» скоріш за все залишаться словесними погрозами на адресу Заходу, але з високою імовірністю можуть бути реалізованими проти України¹⁰.

Неможливість примусити Україну до виконання Мінських домовленостей у російському трактуванні, а також відсутність дивідендів від подальшого збереження *status quo* підштовхує Росію до активації теми Донбасу. Аналіз проведених Кремлем недавніх заходів свідчить про підготовку кількох варіантів, що можуть мати будь-які цілі в російсько-українському конфлікті, крім його врегулювання¹¹.

Територія ОРДЛО є ідеальним місцем для російської провокації¹² з метою легітимізації наступного прихованого або відкритого вторгнення регулярних сухопутних підрозділів ЗС РФ із можливим завданням ударів з повітря під гаслами «примусу до миру», або ж введення російських «миротворчих сил» за власною ініціативою чи на запит самопроголошених утворень, з метою упередження «Сребрениці»¹³. Ще одним таким місцем у 2021р. стала Білорусь, самопроголошений очільник якої О.Лукашенко засвідчив повну підтримку Росії у разі загострення її конфлікту з Україною і Заходом у цілому.

У 2022р. очікується створення передумов для визнання Росією «незалежності» «ДНР» і «ЛНР» як ще одного інструменту зміцнення тиску на Україну шантажем або практичною реалізацією такого кроку¹⁴. Факт появи проекту відповідного звернення до Президента В.Путіна, зареєстрований у Держдумі РФ, може бути як популістською ініціативою його ініціаторів (КПРФ), так і виконанням відведеної їм ролі в підготовці зазначеного плану¹⁵.

З огляду на останні прояви гіперактивності російської зовнішньополітичної діяльності та схильність до визначення дедлайнів

для виконання ультиматумів, слід очікувати найближчим часом переходу від звинувачень офіційного Києва в саботуванні «Мінська-2» до більш активних і жорстких кроків Кремля з підготовки умовного «Мінська-3» — з однозначним трактуванням російських вимог та наслідків недотримання дедлайнів¹⁶.

МОЖЛИВІ ВАРІАНТИ ДІЙ РОСІЇ

Наведені нижче три сценарії є узагальненням обговорюваних у політичних, експертних колах та ЗМІ можливих варіантів дій Росії, з метою досягнення цілей зовнішньої політики РФ стосовно України та у глобальному протистоянні із Заходом.

1. «Дипломатичний» примус України до виконання Мінських домовленостей (перебуває в активній стадії)

«Технологія» врегулювання конфлікту на Донбасі, визначена в Комплексі заходів з виконання Мінських домовленостей, передбачає «федералізацію» України та її гарантовану відмову від вступу до НАТО через наявність у її складі проросійських утворень («ДНР» і «ЛНР»), причому з утриманням Росією контролю над процесом врегулювання конфлікту на кожному його етапі.

Шляхом створення ситуації «невідворотного конфлікту», висунування ультимативних вимог і дедлайнів, непоступливості в переговорах зі США, НАТО, ЄС (у т.ч. загрози використання ядерної зброї) Росія створює ситуацію, коли Україна та Захід мають погодитися на всі російські вимоги заради уникнення «великої війни» в центрі Європи.

Паралельно Росією досягаються цілі економічного послаблення України, дестабілізації внутрішньополітичної ситуації через активний спротив українського суспільства та патріотичних політичних сил спробам реалізації Мінських домовленостей, психологічного тиску на українське суспільство через загрозу «неминучої війни».

У разі неспроможності Москви досягти повністю поставлених цілей або невдоволення досягнутими проміжними цілями, найбільш ймовірним є перехід до одного з двох наступних варіантів дій (з можливими варіаціями).

2. Військова агресія (перебуває у стадії підготовки)*

Цей варіант передбачає відкритий наступ наземних, повітряних і морських сил РФ, повітряні операції, ракетно-артилерійські удари, десантні операції, дії диверсійних груп, яким передуватимуть

¹⁰ Мисливская Г. Путин предупредил о жесткой реакции России на агрессию Запада. — Российская газета, 21 декабря 2021г., <https://rg.ru>.

¹¹ Сунгуровський М. Сценарій російського бліцкригу. На що наважиться Путін. — НВ, 7 лютого 2022р., <https://nv.ua>.

¹² Див.: «Пропагандистське відео із трупами». США і Британія кажуть, що Росія готує привід для нападу. — BBC News Україна, 4 лютого 2022р., www.bbc.com/ukrainian/news-60228943; У Міноборони РФ заявили, що американські ПВК готують на Донбасі провокації з хімічною зброєю. — Фокус, 21 грудня 2021р., <https://focus.ua>.

¹³ Стек Л. «Різня» на Донбасі: чому Путін заговорив про Сребреницю. — Радіо Свобода, 27 січня 2020р.

¹⁴ Держдума проголосує за визнання «ЛДНР», але Путін не поспішатиме. — Гармаш. — Радіо Свобода, 29 січня 2022р.

¹⁵ «Единственный возможный шаг» или «хайп»? Может ли Россия действительно признать ЛНР и ДНР. — BBC News Русская служба, 21 січня 2022р., www.bbc.com/russian/news-60077648.

¹⁶ Через «Мінські угоди» Путін хоче підкорити Україну. — Гармаш. — Радіо Свобода, 29 січня 2022р.

спроби дестабілізувати ситуацію в окремих регіонах України. Об'єктами ударів будуть, насамперед, засоби протиповітряної та протикорабельної оборони, органи державного управління, пункти управління військами, критична інфраструктура, транспортні магістралі.

Цілями наступальної операції є примус України до повної капітуляції або, як мінімум, створення сухопутного коридору до Криму (можливо й до Придністров'я з відрізанням України від моря), взяття під контроль східних регіонів України.

3. Гібридна дестабілізація (перебуває в активній стадії з передумовами до ескалації)

У разі провалу першого та відмови від другого сценарію**, Росія гарантовано активізує гібридні інструменти дестабілізації ситуації в Україні, які вже застосовувалися, починаючи, щонайменше, з 2013р., а також використовуючи нові можливості залучення Білорусі (економічні, енергетичні, військові тощо) та досвід «стабілізації» Казахстану («міжнародний» характер «миротворчої» операції, швидкість ухвалення та реалізації рішень).

* Оцінюючи цей варіант як можливий, ми усвідомлюємо наявність заперечень з боку російських офіційних кіл. Однак, враховуємо як оцінки відповідних служб країн-партнерів України, так і факти публічного декларування доцільності вжиття відповідних дій провідними політиками РФ у державних мас-медіа Росії, які не були офіційно дезавузовані.

** Низька вірогідність і небажаність такого сценарію визнається навіть провідними російськими військовими експертами. Див., наприклад: Ходаренок М. Прогнозы кровожадных политологов. – Независимое военное обозрение, 3 февраля 2022г., https://nvo.ng.ru/realty/2022-02-03/3_1175_donbass.html; Обращение Общероссийского офицерского собрания к президенту и гражданам Российской Федерации. – Эхо Москвы, 6 февраля 2022г., <https://echo.msk.ru/blog/echomsk/2976084-echo>; «Мир и процветание, а не удовлетворение имперской похоти вождей». Генерал ФСБ в отставке поддержал генерала Ивашова с его заявлением против войны и Путина. – Знак, 8 февраля 2022г., <https://www.znak.com/2022-02-08>.

ЄВРОАТЛАНТИЧНА ІНТЕГРАЦІЯ

Гарячі міжнародні та внутрішні дискусії навколо гіпотетичної можливості набуття Україною членства в НАТО, очевидно, продовжаться у 2022р. Навряд чи слід очікувати будь-яких суттєвих змін у позиціях зацікавлених сторін (Україна, НАТО і Росія) загалом, або ж перегляду рамок відносин Україна-НАТО за рішеннями Мадридського саміту НАТО (29-30 червня 2022р.)¹⁷.

Попри активізацію вітчизняних і зарубіжних прихильників ідеї постійного нейтралітету замість членства в НАТО¹⁸, наразі важко уявити за яких умов офіційний Київ міг би піти на перегляд стратегічного курсу інтеграції до євроатлантичної системи колективної безпеки. Питання наразі не лише в політичних переконаннях української влади, але й у необхідності врахування суспільної думки¹⁹, а точніше — наслідків її ігнорування навіть на догоду партнерам чи під тиском Москви.

Паралельно з процесом наближення до НАТО Україна продовжить брати участь у діяльності наявних і створенні нових регіональних альянсів²⁰. Ефективна реалізація та розвиток наявних форматів співробітництва з НАТО та ЄС як організаціями та окремими державами-членами дає можливості великою мірою компенсувати відсутність формального членства. У разі позитивного рішення стосовно ініціативи конгресменів США з надання Україні статусу «НАТО плюс» можна очікувати як на суттєві якісні привілеї, так і на конкретизацію термінів набуття членства в Альянсі²¹. Значної уваги буде надано реалізації ініціативи

¹⁷ Див.: Кулеба: «На наш погляд, підсумки саміту НАТО в Мадриді мають не лише окреслити реакцію союзників на нові виклики та погрози, а й встановити керівні принципи, які можуть допомогти їм виконати рішення саміту в Бухаресті щодо можливого членства України», 1 грудня 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/general/783309.html>; О.Стефанішина: «Україна не має завищених очікувань, що на саміті у Мадриді в червні буде ухвалено рішення щодо її членства у НАТО, але Україна не має знижувати ставок», 4 січня 2022р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/01/4/7132215>.

¹⁸ Див.: Підготовка к выборам: Почему активизировались сторонники внеблокового статуса Украины, 28 января 2022г., <https://www.depo.ua>; Сергей Дацюк: Почему НАТО не спасет Украину, 17 января 2022г., <https://hvylya.net>; Битва за Украину: Александр Чалый о двух базовых сценариях разрешения геополитического конфликта США и России, 26 декабря 2021г., <https://hvylya.net>.

¹⁹ Суспільна підтримка євроатлантичного курсу України: оцінки та рекомендації. — Центр Разумкова, 2021р., <https://razumkov.org.ua/uploads/article/2021-nato-ukr.pdf>.

²⁰ Докладніше про безпекове співробітництво України з ЄС, НАТО та субрегіональними утвореннями див.: Партнерство Україна-ЄС у безпековій сфері: сучасний стан і перспективи. Аналітична доповідь. — Центр Разумкова, 2021р., <https://razumkov.org.ua>.

²¹ Див.: Конгрессмены предложили объявить Украину страной «НАТО плюс», 11 января 2022г., <https://www.golosameriki.com/a/us-ukraine/6391678.html>. Законопроект №6367 про «Гарантування української незалежності через підсилення її оборони» (GUARD, *Guaranteeing Ukrainian Autonomy by Reinforcing its Defense*) пропонує, зокрема, включити Україну до спільноти держав «НАТО плюс» (Австралія, Ізраїль, Нова Зеландія, Південна Корея, Японія), «що передбачає розгляд Конгресом продажу Україні іноземної військової продукції, а також всі інші права, привілеї та обов'язки, що надаються такій спільноті держав». Крім того, США зобов'язуються протягом п'яти років після набуття законом чинності сприяти вступу України до НАТО, в т.ч. у рамках виконання нею ПДЧ, з подовженням, за необхідності, цього терміну ще на три роки, доки Україна не стане членом Альянсу.

офіційного Лондона зі створення військово-політичного альянсу Велика Британія-Україна-Польща, головними завданнями якого мають стати «протидія російській загрози та спільна робота заради майбутнього європейської безпеки»²².

ПЕРСПЕКТИВИ РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

Обмежені бюджетні ресурси та передбачуване погіршення фінансової та економічної ситуації, в т.ч. унаслідок пандемії *COVID-19*, перманентна загроза ескалації російської агресії навряд чи дадуть Україні змогу домогтись у 2022р. проривних результатів у реформуванні сектору безпеки. Іноземна консультативна, військово-технічна підтримки в оснащенні та підготовці ЗСУ та інших структур сектору безпеки, спільні заходи зі зміцнення кіберзахисту та інформаційної безпеки, залучення українських партнерів до оборонно-промислової кооперації до певної міри пом'якшують вплив зазначених вище обмежень, але не компенсують проблеми гальмування процесів реформування окремих складових сектору чи внесення недостатньо обґрунтованих ініціатив поза межами встановлених процедур.

Завершення напередодні 2022р. чергового циклу оборонного планування, удосконалення відповідної нормативно-правової бази створило сприятливі умови для подальшого планового реформування у сфері національної оборони. Останні ініціативи Президента В.Зеленського «щодо зміцнення обороноздатності держави, підвищення привабливості військової служби у Збройних Силах»²³ можуть спричинити корективи середньострокових планів реформування, але не вплинуть на перебіг їх виконання у 2022р.

На тлі відносно позитивних очікувань у сфері оборонних реформ, в інших ключових відомствах сектору безпеки, таких як МВС²⁴

та СБУ, на початок року не було затверджених планів реформ, а перспективи їх появи виглядають непевними. Навіть у разі схвалення нового закону про СБУ (як точки відліку реформи), його імплементація розпочнеться не раніше наступного року²⁵.

У будь-якому випадку, здатність України реальними справами підтвердити серйозність своїх намірів у реалізації курсу на євроатлантичну інтеграцію є непростим викликом і одним із ключових інструментів зміцнення національної стійкості.

Протягом 2022р. Україну очікують надзвичайно серйозні виклики, подолати які та уникнути найгірших сценаріїв можливо лише за умови:

- ✓ **консолідації політичних еліт і всього суспільства навколо ідей спротиву зовнішнім загрозам і привабливих та зрозумілих перспектив сталого розвитку України, а також ефективної й скоординованої діяльності влади та громадськості зі зміцнення обороноздатності, стійкості держави та суспільства, цілеспрямованого реформування сектору безпеки;**
- ✓ **позбавлення Росії її головної зброї — керованого хаосу — шляхом рішучих і скоординованих дій правоохоронних органів, СБУ, розвідслужб, адекватної комунікації влади з суспільством;**
- ✓ **збереження належного рівня міжнародної допомоги Україні в забезпеченні інституційної, фінансової, енергетичної, економічної стійкості, здатності західних країн виступити єдиним фронтом проти намагань Росії переглянути принципи та правила міжнародної безпеки;**
- ✓ **послідовної інтеграції України в євроатлантичну систему безпеки.**

²² Створення альянсу між Україною, Британією та Польщею: Кулеба привідкрив завісу. — Дзеркало тижня, 1 лютого 2022р., <https://zn.ua/ukr/POLITICS/stvorennja-aljansu-mizh-ukrajinoju-britanijeju-ta-polshcheju-kuleba-prividkriv-zavisu.html>.

²³ Указ Президента України «Про першочергові заходи щодо зміцнення обороноздатності держави, підвищення привабливості військової служби у Збройних Силах України та поступового переходу до засад професійної армії» №36 від 1 лютого 2022р.

²⁴ Термін реформування органів системи МВС згідно зі «Стратегією 2020» завершився у грудні 2020р. Див.: План заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2019-%D1%80>.

²⁵ Попов І. Реформу СБУ потрібно розморозити. — Українська правда, 24 січня 2022р. <https://blogs.pravda.com.ua/authors/popov/61ee4b8d53002>.

Зовнішня політика

У 2022р. триватиме масштабне протистояння Росія-Захід, у центрі якого залишатиметься Україна. Водночас, існує загроза поглиблення і глобалізації цього конфлікту через ймовірність створення антизахідного тандему Росія-Китай, що може призвести до поляризації світової спільноти та формування двох великих центрів впливу – західних демократій і альянсу авторитарних держав.

За цих умов Київ змушений здійснювати на світовій арені переважно «воєнну дипломатію», зосереджену на захисті незалежності і суверенітету країни, зміцненні її обороноздатності. Головним завданням української дипломатії буде консолідація міжнародної підтримки у протистоянні російській агресії. Слід констатувати, що загальні тенденції, прогнозовані Центром Разумкова в минулорічному дослідженні, залишаються актуальними з деякими варіаціями¹.

Російська загроза. Ескалація збройного протистояння з Росією є можливим сценарієм, у т.ч. з огляду на безпрецедентний рівень конфронтації на осі Захід-Росія і неприйнятність для США і НАТО ультиматумів Кремля. На фоні переговорного процесу в різних форматах триватиме воєнний шантаж Кремля із загрозою збройних провокацій і локальних бойових дій. Росія продовжуватиме тактику тримання України і Заходу «в напрузі», зберігатиме кризову ситуацію на українських кордонах і можливість експансії з російського, кримського і білоруського напрямів (більш детально про це йдеться у розділі «Безпека і оборона»).

Російська гібридна агресія буде сфокусована на дезінтеграції України зсередини, створенні підстав для вторгнення. Зокрема, йдеться про диверсії, інспірування акцій протесту, провокування паніки та соціального невдоволення, масовані кібератаки, дискредитацію діючої влади, активізацію «п'ятої колони» тощо. Тобто зовнішній воєнний шантаж поєднуватиметься з посиленням спроб внутрішньої дестабілізації, що може стати приводом для інтервенції. Паралельно Росія нарошуватиме гібридний вплив на окремі європейські країни для дискредитації України і блокування її руху до ЄС і НАТО.

Західний напрям залишатиметься топ-пріоритетом. Курс **НАТО** на солідарну підтримку та допомогу Україні триватиме, але за умов гострого конфлікту з Росією тема інтеграції України для членів Альянсу набуває більш проблемного і складного характеру,

надання ПДЧ не буде стояти на порядку денному.

Не можна виключати уповільнення («паузи») відносин з Альянсом за окремими напрямками і проголошення публічних заяв деяких країн-членів НАТО про «неготовність України» або «недоцільність» питання про її членство². Отже, двері НАТО формально залишатимуться відчиненими, проте вступ ймовірно буде заблокований країнами, які «розуміють стурбованість Росії». Але такий варіант розвитку подій жодним чином не слід розглядати як підставу для згортання або відмови України від її євроатлантичного курсу.

Можна очікувати збереження існуючого рівня відносин з Альянсом і формальної перспективи євроатлантичної інтеграції, що, очевидно, отримує підтвердження на мадридському саміті НАТО у 2022р.

Важливо, що нинішня криза сформувала ядро міцних і послідовних союзників України. Водночас, не варто виключати, що така ситуація може спричинити поглиблення суперечностей між членами Альянсу.

На **європейському напрямі** спостерігатиметься повільний прогрес. Є підстави очікувати на просування секторальної інтеграції на важливих напрямках – торгівля, митна сфера, енергетика, транспорт, цифровий ринок, екологія, кібердіалог тощо. На порядку денному спільний огляд імплементації Угоди про асоціацію, її подальше оновлення.

¹ Україна-2020-2021: невинуватені очікування, неочікувані виклики (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2021р., с.102-104, <https://razumkov.org.ua/uploads/other/2021-PIDSUMKI-PROGNOZI-UKR-ENG.pdf>.

² Подібні заяви в січні 2022р. вже пролунали з боку Президента Хорватії.

Однак, очевидно, не варто у 2022р. розраховувати на укладення Угоди про «промисловий безвіз».

Триватиме фінансово-економічна допомога з боку ЄС. Актуальною для України є започаткована підтримка її оборонних можливостей в рамках Європейського фонду забезпечення миру. Можна прогнозувати певне поживавлення співпраці з ЄС у сфері безпеки.

Українці важливим для України буде збереження солідарності та підтримки ЄС у протистоянні російській агресії. Загалом Київ може розраховувати на послідовність і незмінність проукраїнських позицій інституцій ЄС. Однак ймовірно й те, що країни-лідери Євросоюзу, Німеччина і Франція, схилитимуться до компромісів з Росією і мінімізації пакета санкцій. Це небезпечно для України тенденція з огляду на те, що наближення президентських виборів у Франції (квітень 2022р.) спонукатиме Е.Макрона до пошуку мирних ініціатив на російському напрямі, можливо за рахунок України. При цьому, позиція Парижа позначатиметься на зовнішніх пріоритетах ЄС через головування Франції в Євросоюзі в I півріччі 2022р.

Уповільниться процес ухвалення спільних заяв щодо визначення для України перспектив євроінтеграції, оскільки потенціал підтримки у Східній Європі практично вичерпаний, а у «старій Європі» переважають скептичні настрої. Однак, курс на розширення плацдарму підтримки членства України в ЄС і прискорення євроінтеграції має бути продовжений і активізований саме через ускладнення на євроатлантичному напрямі.

Отже, попри загалом позитивну динаміку, у відносинах Україна-ЄС триватиме «стратегічна невизначеність». Процес євроінтеграції також може гальмуватися внутрішньополітичними чинниками.

Відносини із США набуватимуть вирішального значення. З огляду на задекларовані проукраїнські позиції керівництва США та двопартійну підтримку Києва, можна прогнозувати збереження інтенсивності і рівня політико-дипломатичного діалогу, послідовність підтримки Вашингтоном України в різних сферах. На американському напрямі можна очікувати: (а) здійснення

фінансово-економічної, воєнної допомоги Україні та політичну підтримку на міжнародних майданчиках; (б) активізацію роботи Комісії стратегічного партнерства Україна-США; (в) підтримку «Кримської платформи»; (г) ймовірне визнання України країною «НАТО плюс», що надає пільгові умови отримання озброєння за пришвидшеною процедурою.

Як прогнозувалося у попередньому дослідженні, **на міжнародних майданчиках** триватиме протистояння впливу Росії. Складною буде ситуація в ПАРЕ з огляду на обрання головою Асамблеї проросійсько налаштованого представника Нідерландів Т.Кокса, а також чергове підтвердження повноважень російської делегації, оскаржених українською стороною (97 — «за», 41 — «проти»). Іншою є ситуація в ОБСЄ, де Україна може розраховувати на більш активну підтримку через головування союзника України — Польщі. Своєю чергою, на майданчику ООН як і раніше можна очікувати на підтримку стабільної групи союзників (близько 70 країн) і ухвалення резолюцій щодо анексованого Криму.

Динаміка двосторонніх відносин з країнами світу буде неоднозначною. Можна сподіватися на позитивний характер контактів з групою східноєвропейських країн — **Польщею, Румунією, Словаччиною, Чехією, а також з країнами Балтії**, які активно підтримують Київ у протистоянні російській агресії і забезпечують стабільність і безпеку для України на західному напрямі.

Є підстави розраховувати на сприятливу динаміку партнерства і допомогу з боку **Великої Британії, Канади, Швеції**, які спільно із США ініціювали створення міжнародного фонду «Партнерство за сильну Україну».

Важливим для України є збереження і закріплення започаткованого раніше стратегічного діалогу з **Туреччиною** — країною — регіональним лідером, яка підтримує Україну, зокрема з питань анексованого Криму.

Можна прогнозувати розвиток партнерства з **Грузією і Молдовою** як на двосторонньому рівні, так і в рамках проєвропейського об'єднання «Асоційоване тріо».

Складніше розвиватимуться відносини з **Німеччиною і Францією** з огляду на згадані вище компромісні позиції цих країн стосовно протистояння російській експансії та скептичного ставлення щодо перспектив інтеграції України до НАТО та ЄС.

Залишатимуться проблемними та обмеженими відносини з **Китаєм**, що обумовлюватиметься як геополітичним протистоянням США і КНР, так і проросійським курсом Пекіна і підтримкою ним Росії на міжнародних майданчиках, зокрема в рамках Генасамблеї ООН.

На жаль, триватиме погіршення відносин з **Білоруссю**, яка через авторитарний антизахідний режим О.Лукашенка перетворилася на російський воєнний плацдарм в Європі і загрозу для України. Своєю чергою, нещодавні події в **Казахстані** (силова ліквідація стихійних протестів військами ОДКБ) несприятливо відбиватимуться на атмосфері і характері діалогу Києва і Нур-Султану.

Немає підстав прогнозувати позитивні тенденції у відносинах з **Угорщиною**. Офіційний Будапешт продовжуватиме контрпродуктивну політику на українському напрямі, гальмуючи євроінтеграційний процес України та блокуючи її контакти з НАТО.

У відносинах з іншими країнами світу (Латинська Америка, Африка, Азія, Близький Схід та ін.) навряд чи варто очікувати «проривів» — як прогнозувалося, зберігатиметься

тривалий *status quo*. Зокрема, ухвалені МЗС стратегії на азійському та африканському напрямках реалізовуватимуться не повною мірою через обмеженість ресурсів і зосередженість дипломатичного потенціалу на західному напрямі та опору російській агресії.

Очевидно, що окреслені раніше проблемами інформаційної складової зовнішньої політики, зокрема просування іміджу України, її культурної продукції залишаться актуальними у 2022р.

Українська дипломатія працюватиме у складних, форс-мажорних умовах через те, що, з одного боку, залишатиметься реальна загроза ескалації «гібридної війни» та російської інтервенції. А з іншого — триватиме стратегічна невизначеність у відносинах з ЄС і НАТО. Де-факто Україна перебуватиме в небезпечному «буферному стані».

За таких умов топ-пріоритетами зовнішньої політики України будуть: (а) консолідація міжнародної солідарності і зміцнення санкційного фронту проти країни-агресора; (б) поглиблення воєннотехнічної співпраці з країнами-партнерами для зміцнення обороноздатності країни; (в) забезпечення допомоги для збереження соціально-економічної стабільності держави; (г) унеможливлення політико-дипломатичними засобами російської інтервенції.

Внутрішня і правова політика

Загальні зовнішні та внутрішні умови, в яких триватиме подальший розвиток суспільно-політичної ситуації, як і раніше визначатимуться такими чинниками, як ступінь гостроти гібридної агресії з боку РФ, характер зовнішнього оточення, ступінь стабільності суспільства. Оскільки наступного 2023р. повинні відбутися чергові вибори до Верховної Ради, країна входить у черговий виборчий цикл, що загострює політичну конкуренцію і боротьбу за владу і вплив на неї.

Чинниками суспільно-політичної дестабілізації, крім безпосередніх дій агентів російського впливу, можуть стати спроби влади приховати від суспільства можливі поступки Росії в переговорах (з мотивацією припинення війни), посилення податкового і фіскального тиску на малий бізнес і громадян, утиски демократичних прав і свобод громадян, корупційні та протиправні вчинки представників влади і спроби їх приховати, вибіркове застосування законодавства і наступ на політичних опонентів влади.

Українське суспільство вже стикалося з цими явищами та має механізми реагування на них, проте в умовах різкого загострення російської агресії і слабкості влади, наслідки всього комплексу проблем для української державності можуть бути більш серйозними.

ПРЕЗИДЕНТ УКРАЇНИ

Президент В.Зеленський і його оточення вбачають своїм головним завданням забезпечення умов для переобрання В.Зеленського на другий термін (усупереч його передвиборчим заявам). Це означає, що зусилля будуть спрямовані на створення позитивного образу В.Зеленського, виключення з процесу виборів чи послаблення найбільш незручних опонентів (насамперед, П.Порошенка), створення сприятливого інформаційного тла. У політичному плані напевне продовжуватиметься лінія на посилення позаконституційного впливу на діяльність Верховної Ради, Уряду та системи органів виконавчої влади, судової системи, органів правопорядку та боротьби з корупцією.

Президент В.Зеленський на початку року мав найбільшу підтримку в суспільстві, проте рівень цієї підтримки значно зменшився, а відрив від найближчого переслідувача (П.Порошенка) фактично увійшов у межі статистичної похибки. Це створює некомфортну атмосферу для діючого Президента і може певною мірою пояснювати причини «ірраціонального» переслідування П.Порошенка.

Президент В.Зеленський має небагато можливостей для конструювання свого позитивного образу: значна частина суспільства вважає його відповідальним за численні провали державної політики, що призвели до погіршення рівня життя більшості громадян, не надто вірить у спроможності Президента організувати надійний захист держави і

домогтися встановлення миру з РФ на українських умовах. Він уже не сприймається як «новий політик», а діюча влада в суспільній оцінці – не краща за попередню.

Програма «Великого будівництва» вже не виконує завдання покращення іміджу влади. На імідж Президента дедалі більше впливатимуть скандали за участю представників його оточення, депутатів від «Слуги Народу», урядовців та ін. Тому Президент може опинитися перед необхідністю обирати між «принесенням у жертву» когось із найбільш токсичних представників команди і стрімким зниженням своїх рейтингів. Уже наприкінці 2021р. суспільство не підтримувало висунення В.Зеленського на другий термін. Однак і для самого Президента, і для багатьох в його оточенні та у «партії влади» другий президентський термін може означати навіть не стільки певну перспективу, скільки можливість уникнення відповідальності за вдіяне під час перебування у владі.

Відтак В.Зеленський стає вразливим у діалозі з потенційними партнерами. В умовах загострення політичної боротьби публічний розголос щодо домовленостей з Президентом та його оточенням може негативно відбитися на можливих перспективах різних потенційних суб'єктів такої співпраці.

Існують підстави очікувати на вибіркове використання Закону «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну або політичну вагу в суспільному

житті (олігархів)», який набуває чинності у травні. Це може стимулювати частину лідерів ФПГ до вироблення спільної позиції з протистояння такому розвитку. Варто припустити, що ніхто з ключових стейкхолдерів не буде зацікавлений у надмірному посиленні позицій Президента та його оточення.

В умовах слабкого економічного зростання, постійних проблем в енергетичній галузі, накопичення ознак кризи в різних сферах позиції влади навряд чи матимуть ресурс до зміцнення, а можливе застосування репресивних заходів може викликати різко негативну суспільну реакцію.

Протягом року стануть зрозумілими позиції, пропозиції та шанси потенційних претендентів у кандидати-2024, на тлі яких змушений буде діяти Глава держави.

ВЕРХОВНА РАДА

Наближення виборчої кампанії прогнозовано стане рубежем політичної мобілізації, що в підсумку може суттєво послабити президентський вплив на Верховну Раду, дещо посилити її суб'єктність у державній системі, але водночас негативно позначитися на її структурованості і керованості.

Якість координації дій між Президентом, його оточенням і керівництвом Верховної Ради визначатиметься відчуттям подальших перспектив кожним з цих та інших суб'єктів. Пріоритети діяльності Верховної Ради позначив її голова Р.Стефанчук¹: це ухвалення законів про місцевий референдум, продовження судової реформи, завершення реформи децентралізації, реформа СБУ, реформа містобудівництва, пенсійної системи тощо.

Об'єднавчим чинником, завдяки якому Верховна Рада змогла б ухвалювати рішення конституційною більшістю голосів (більше 300 голосів) за цих умов може виступити лише різке наростання воєнної загрози. Тому під великим питанням буде завершення реформи децентралізації влади, як і прийняття інших рішень, пов'язаних із внесенням змін до Конституції.

Оскільки пропрезидентська партія у тому чи іншому вигляді навряд чи матиме можливість провести у наступне скликання Верховної Ради навіть половину свого теперішнього складу, парламентська фракція партії «Слуга Народу» переживатиме

різноспрямовані процеси у своєму середовищі. Вона вже не зможе виконувати роль «монобільшості» і дедалі частіше звертатиметься за підтримкою до інших парламентських фракцій і груп. Ціна такої підтримки з боку традиційних партнерів влади — депутатських груп «За майбутнє» і «Довіра» значно зросте, вона може містити зокрема, вимогу скасування реформи виборчого законодавства і повернення змішаної системи виборів з мажоритарною складовою. Підтримка влади з боку «Батьківщини» може бути зумовлена вимогою переформатування складу Уряду з урахуванням її кадрових побажань.

Об'єднання зусиль між фракціями «Європейської Солідарності», «Голосу» та «Батьківщини» виглядає можливим лише в разі виникнення екстремальних ситуацій. Фракція ОПЗЖ змушена розробляти нову стратегію своєї діяльності в умовах як внутрішнього розколу (на частину, пов'язану з В.Медведчуком, якому загрожує випадання з великої політики, та на групу Ю.Бойка), так і зовнішньої конкуренції (зокрема, з партією «Наші»). До кінця року можливе виникнення депутатської групи на чолі з Д.Разумковим, що внесе корективи до парламентського процесу.

Таким чином, дієздатність Верховної Ради матиме обмежений характер унаслідок розвитку політичних процесів, а її внутрішня структура зазнає змін. У разі загострення політичної боротьби може постати питання дострокових парламентських виборів, проте з огляду на терміни чергових виборів, ця ідея навряд чи буде реалізована.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ

Уряд традиційно виступатиме найслабшою ланкою владно-політичної системи. Його залежність від Президента та його оточення не зменшиться, а якість комунікації з Верховною Радою навряд чи покращиться.

Саме на Уряд і деяких окремих міністрів покладатиметься відповідальність за системні прорахунки влади, що вже призвели до цілої низки проблем у різних сферах.

2022р. для Уряду розпочався з необхідності знаходити вихід з гучних скандалів: зокрема, Міністр внутрішніх справ

¹ Народовладдя, пенсійна реформа, децентралізація: Руслан Стефанчук про пріоритети Ради на 2022 рік. — Пресслужба Апарату Верховної Ради України, 17 грудня 2021р., <https://www.rada.gov.ua/news/Top-novyna/218049.html>.

Д.Монастирський міг «покривати» народного депутата О.Трухину², а Міністр освіти і науки С.Шкарлет свавільно вирішив не визнавати результату виборів президента Києво-Могилянської академії³.

Оскільки вагомим підстав для помітного покращення ситуації в національній економіці, енергетичній сфері, зростання доходів громадян протягом року не очікується, цей склад Уряду (весь або частково) може послугувати «розмінною монетою» у спробах Президента та його оточення врятувати ситуацію. Процес призначення нового Уряду або його частини може виявитися проблемним з огляду як на відсутність кадрів, так і на очікуване ускладнення процесу призначення міністрів у Верховній Раді. У разі серйозних ускладнень може актуалізуватися питання дострокових парламентських виборів як засобу розв'язання політичної кризи.

ПОЗИЦІЯ ФПГ ЯК ЧИННИКА ПОЛІТИЧНИХ ПРОЦЕСІВ

Протягом року варто очікувати нових поворотів у процесі розвитку відносин між владою і ключовими фінансово-промисловими групами. Після певного затишшя на початку року лідери ФПГ намагатимуться визначити свої ставки, можливі втрати і прибутки від потенційної зміни влади, а з нею — і характеру політичного режиму. З іншого боку, влада намагатиметься досягти певного рівня підконтрольності «олігархів», з урахуванням того, що найважливішим джерелом інформації для суспільства залишається телебачення, а найбільш рейтингові телеканали — в «олігархічній» власності. В якості інструменту використовуватиметься, зокрема «закон про олігархів».

Закон «Про запобігання загрозам національній безпеці, пов'язаним із надмірним впливом осіб, які мають значну економічну та політичну вагу в суспільному житті (олігархів)» ухвалений 23 вересня 2021р., підписаний Президентом 5 листопада 2021р., набув чинності наступного дня після опублікування, але буде введений в дію через шість місяців — тобто, з травня 2022р.

Відповідно до Закону «олігархом» може бути визнаний той, хто відповідає трьома з чотирьох ознак: бере участь у політичному житті, має значний вплив на ЗМІ, є кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта господарювання, який є суб'єктом природних монополій або посідає монополію (домінуюче) становище на ринку та протягом одного року поспіль підтримує або посилює таке становище.

«Олігархам» після введення Закону в дію буде заборонено: підтримка політичних партій, здійснення внесків до виборчих фондів кандидатів (крім власних фондів), бути покупцем у процесі «великої приватизації», фінансувати політичну агітацію, проведення мітингів, демонстрацій з політичними вимогами. Високопосадовці, державні службовці повинні декларувати свої контакти з «олігархами». Завдання формування і ведення реєстру «олігархів» покладено на апарат РНБО. РНБО може ухвалити рішення про виключення особи з реєстру після встановлення факту її невідповідності до двох з вказаних ознак.

Голова Верховної Ради Д.Разумков до ухвалення Закону направив законопроект до Європейської комісії «За демократію через право» (Венеціанської комісії) на вимогу Уповноваженої Верховної Ради з прав людини Л.Денісової. На час публікації цього дослідження, Венеціанська комісія ще не розглянула цей законопроект і не опублікувала свого висновку.

За експертними оцінками, внесення змін до Закону відповідно до цих майбутніх висновків залежатиме від політичної волі керівництва держави та відповідної політичної кон'юнктури. У будь-якому разі очікуваним є вибіркове застосування положень цього Закону до тих чи інших осіб з метою знешкодження політичної конкуренції, що уможливується розпливчатістю положень Закону. Різні джерела називають різне число потенційних учасників реєстру «олігархів».

Існують сумніви в тому, що Закон взагалі працюватиме⁴. Зокрема для влади може виявитися надто обтяжливим теперішній

² Про Трухину, МВС і Міністра Монастирського, який «все, але не все, передав в ДБР». — Українська правда, 3 лютого 2022р., <https://www.pravda.com.ua/columns/2022/02/3/7322713>.

³ МОН не визнає результатів виборів у Могилянці та оголосить повторні, — Шкарлет. — Укрінформ, 1 лютого 2022р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-kyiv/3395924-mon-ne-viznae-rezultat-vivoriv-u-mogilanci-ta-ogolosit-povtorni-skarlet.html>.

⁴ «Я не знаю, чому Ахметов так парився», каже Коломойський. Чи працюватиме в Україні закон про олігархів, — розбір НВ, 23 листопада 2021р., <https://biz.nv.ua/ukr/economics/hto-potrapit-do-reyestru-oligarhiv-ahmetov-poroshenko-pinchuk-kolomoyskiy-firtash-novini-ukrajini-50197503.html>.

характер відносин з І.Коломойським, надто дорогим задоволенням — наступ на Р.Ахметова, надто репутаційно шкідливим — переслідування П.Порошенка. З іншого боку, надмірне посилення однієї з багатьох політичних груп, що беруть участь у процесі, за очевидної неспроможності цієї групи створити рівні правила для всіх учасників може викликати у відповідь лише посилення підтримки «олігархами» різних політичних партій в їх змаганні за симпатії виборців.

З розвитком політичних процесів зростатиме роль регіональних еліт і груп впливу, яких кожна з конкуруючих партій намагатиметься залучити на свій бік.

ПРОЦЕСИ В ПАРТІЙНІЙ СИСТЕМІ

Партійне життя очікувано поживавиться завдяки активізації політичної конкуренції та підготовці ключових акторів до виборчого процесу. Варто очікувати ребрендингу та реорганізації існуючих партій (зокрема «Слуги Народу»), а також реєстрації та утвердження нових партійних проєктів, створення яких уже було анонсоване («партія Д.Разумкова», «партія С.Притули»⁵). Поживавлення і загострення конкуренції очікується в кожному сегменті — умовно «патріотично-європейському», «проросійському», «центристському». Характерною рисою залишається відверто «лідерський» характер практично кожного партійного проєкту.

ПАРЛАМЕНТСЬКІ ПАРТІЇ

«Слуга Народу», внаслідок як владних прорахунків, так і численних скандалів за участю державного керівництва і ключових фігур партії, вже на початку ц.р. втратила лідерство за симпатіями виборців, і малоімовірно, що зможе відновити цю втрату. Наприкінці 2021р. в ЗМІ з'явилася непідтверджена офіційно інформація щодо зміни назви партії⁶, що теоретично має сприяти оновленню її іміджу. Успішність такого ребрендингу виглядає сумнівною.

«Європейська солідарність», завдяки збереженню ядра прихильників П.Порошенка та їх додаткової мобілізації внаслідок судового процесу проти нього, вийшла в лідери за підтримкою виборців. Ця підтримка має

відносний характер, оскільки базується швидше на втомі суспільства від діяльності влади, ніж на широкій підтримці програми «ЄС». Про суттєве розширення електоральної бази п'ятого Президента і його політичної сили говорити зарано.

ВО «Батьківщина» залишатиметься помітним політичним гравцем, який має обмежену, проте стабільну підтримку, що гарантує їй подолання 5% виборчого бар'єра. Партія явно налаштована на участь у правлячій коаліції якнайшвидше, що не означає її відмови від опозиційної риторики, базованої насамперед на жорсткій критиці соціально-економічної політики влади.

Будь-які політичні перспективи партії **«Голос» як самостійної політичної сили** виглядають сумнівно.

Проросійський табір. ОПЗЖ має відразу кілька проблем: звуження електоральної бази, як через поступову маргіналізацію проросійського політичного дискурсу, так і через посилення конкуруючого партійного проєкту, а також внутрішній розкол. Протягом року стане зрозуміло, які тенденції в цьому таборі візьмуть гору — до об'єднання (як внутрішнього, так і з конкуруючим проєктом «Наші»), чи навпаки, до остаточного розділення. Перспективи проєкту **«Наші»** значною мірою залежатимуть від відносин його керівництва (Є.Мураєв) з владою.

ПОЗАПАРЛАМЕНТСЬКІ ПАРТІЇ

Партія **«Сила і Честь»** має відносно стабільну підтримку. Збереженню популярності І.Смешка та його політичної сили сприятиме загроза ескалації російської агресії, але інших впізнаваних фігур партія не має. Її ідеологія — «консервативна демократія» — є мало зрозумілою для широкого загалу виборців, пропозицій до виборців з різних регіонів партія не має, відтак вона буде дуже вразлива до конкуренції.

Такі партії як **«Українська стратегія Гройсмана», «Свобода», «УДАР»** мають виразну локальну прив'язку до регіонів, де вони представлені в місцевій владі. Така специфіка забезпечує більш надійний фундамент для збереження електоральної

⁵ Сергій Притула створює свою партію «24 серпня». — Українська правда, 5 лютого 2022р., <https://www.pravda.com.ua/news/2022/02/5/7322950>.

⁶ У «Слугі Народу» обговорюють зміну назви партії, але офіційно заперечують. — Українська правда, 31 грудня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/12/31/7319133>.

підтримки, але не створює передумов для їх загальнонаціонального успіху. Рішення УДАРу про самостійну участь у виборах⁷, базоване на впізнаваності В.Кличка, не обов'язково буде оптимальним. Обмежені можливості для електорального зростання матиме **Радикальна партія О.Ляшка**

Майбутня партія Д.Разумкова з високою ймовірністю зберігатиме протягом 2022р. електоральну підтримку на рівні, достатньому для подолання виборчого бар'єра. Потенційний електорат ще не створеної політичної сили є досить різноспрямованим з точки зору ідеологічних орієнтацій, тому поки що орієнтуватиметься скоріше на впізнаваного лідера, який викликає симпатію, аніж на партійну програму.

Майбутня партія С.Прути не має значної суспільної підтримки. Її перспективи непевні, а даних про команду, цільову аудиторію, партійну програму немає. Навіть якщо припустити, що її створення має на меті опрацювання прообразу можливої у майбутньому коаліції, для прогнозу буде замало даних.

Протягом року очікується внесення до Верховної Ради проекту **нового закону про політичні партії**, розробленого за ініціативи представників парламентської «монобільшості» з залученням представників експертного середовища і громадянського суспільства, з урахуванням експертизи Венеціанської комісії. Серед потенційних нововведень закону — зміни умов реєстрації партій, запровадження реєстру членів партій, правове забезпечення механізмів внутрішньо-партійної демократії⁸.

РЕФОРМУВАННЯ ОКРЕМИХ СФЕР

Конституційна реформа

У 2022р. можуть бути прийняті зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. Варто відзначити, що конституційне вирішення майбутнього тимчасово окупованих окремих районів Донецької та Луганської областей залишається важливою пропагандистською складовою «гібридної війни» РФ проти України.

Існує певна ймовірність, що будуть завершені розпочаті у 2021р. конституційні зміни щодо наділення Президента повноваженнями призначати на посаду та звільняти з посади директорів НАБУ та ДБР. Відповідний законопроект перебуває на розгляді в КСУ. У разі отримання позитивного висновку КСУ, необхідним буде голосування в Парламенті з підтримкою не менше 300 народних депутатів, чого досягти буде не просто. У випадку негативного висновку КСУ слід очікувати визнання неконституційним Указу Президента про призначення Директора ДБР (№691 від 31 грудня 2021р.) з усіма юридичними та політичними наслідками.

Внесення інших змін до Конституції, робота над якими була розпочата попередніми роками — зміни до ст.85 Конституції щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради, скасування адвокатської монополії, зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи — оцінюється як малоімовірне. Відповідні законопроекти вже отримали позитивні висновки КСУ щодо їх відповідності вимогам ст.ст. 157 і 158 Конституції, і були попередньо схвалені більшістю конституційного складу Верховної Ради.

У складі Конституційного Суду буде п'ять вакансій суддів. Дві вакансії суддів КСУ незаповнені з 2019р. (по одній від з'їзду суддів та Верховної Ради), крім того, закінчується дев'ятирічний термін перебування на посадах двох суддів, призначених Президентом, та одного — з'їздом суддів України. Таке суттєве оновлення єдиного органу конституційної юрисдикції може мати значний вплив на активізацію його діяльності, зокрема і в частині проведення конституційної реформи.

Судова реформа та реформа органів правопорядку

У 2022р. мають бути сформовані Вищий суд з питань інтелектуальної власності, новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів та проведено оцінювання новоствореною Етичною радою відповідності діючих членів ВРЮ критеріям професійної етики та доброчесності. Крім того, Етична рада

⁷ «УДАР» піде на вибори до Ради самостійно, — Кличко. — Інтерфакс-Україна, 4 лютого 2022р., <https://interfax.com.ua/news/political/796184.html>.

⁸ Розробники нового закону про політичні партії презентували напрацювання провідним think tank'ам країни. — Опора, 22 липня 2021р., <https://www.oporaua.org/news/vybory/partii/23287-rozrobniki-novogo-zakonu-pro-politichni-partiyi-prezentuvai-napratsiuvannia-providnim-think-tankam-krayini>.

повинна розпочати процедуру рекомендацій кандидатів на існуючі вакантні посади членів ВРП. Усе це разом мало б сприяти активізації процесу оновлення суддівського корпусу, особливо на його первинних рівнях (у районах і містах), де нестача суддів є особливо гострою.

Оголошення початку процедури оцінювання відповідності діючих членів ВРП критеріям професійної етики та доброчесності призвело до «раптової» добровільної відставки двох її членів (П.Греківського, О.Маловацького)⁹ та змусило інших членів ВРП задуматися про доцільність свого дальшого перебування на посадах і про можливість функціонування ВРП у «попередньому режимі»¹⁰. Такий початок діяльності Етичної ради може призвести до суттєвого оновлення персонального складу ВРП вже найближчим часом.

Внесений у 2021р. Главою держави до Парламенту як невідкладний проект закону «Про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва»¹¹ може бути розглянутий Верховною Радою винятково з «доброї волі» його формального ініціатора, оскільки орієнтована на нього парламентська «монобільшість» не є самодостатнім явищем. Відтак, «справа ліквідації» ОАСК і надалі залежатиме винятково від волі Президента В.Зеленського.

Протягом року повинна завершитися процедура призначення керівника САП. Цей рік є також роком завершення семирічного терміну перебування на посаді директора НАБУ А.Ситника, що означає початок процедури призначення нового очільника. Ця процедура має проходити відповідно до останніх законодавчих змін (2021р.), відповідно до яких кандидати на посаду директора НАБУ визначатимуться спеціальною Конкурсною комісією за результатами відкритого

конкурсного відбору. Однак, Кабінет Міністрів мало не пропустив граничний термін створення комісії з проведення конкурсу на зайняття посади директора НАБУ у строк, передбачений чинним законодавством¹², що ставить під загрозу належне проведення конкурсу з призначенням нового очільника відомства.

У 2022р. повинно повноцінно запрацювати Бюро економічної безпеки (БЕБ) — новостворений центральний орган виконавчої влади, на який безпосередньо покладаються завдання з протидії правопорушенням, які посягають на функціонування економіки держави. Проте процес формування персонального складу апарату БЕБ, його територіальних управлінь не застрахований від «наповнення» колишніми податківцями, митниками, іншими співробітниками т.зв. силових структур, а відтак — «відтворення» негативних рис, притаманних їх діяльності. Усе це, очевидно, не сприятиме процесу «перезапуску» на якісно новому рівні системи економічної безпеки держави.

Свого завершення очікує процедура ухвалення нової редакції Закону «Про Службу безпеки України», а також внесення змін до низки інших законів, безпосередньо пов'язаних із функціонуванням органів державної безпеки. Ці законодавчі зміни мали б сприяти демократизації та відкритості діяльності, посиленню цивільного контролю в галузі діяльності органів безпеки, зміцненню обороноздатності країни та забезпеченню прав і свобод людини.

Загалом, продовження розпочатої у 2016р. судової реформи, а також реформи органів правопорядку має радше показово-формальний характер і не має перспектив завершення найближчим часом. Причиною цього залишається стійке бажання Офісу Президента якомога «тісніше співпрацювати»

⁹ 26 січня 2022р. припиняться повноваження двох членів ВРП. — Судова влада в Україні, <https://court.gov.ua/press/news/1244686>.

¹⁰ Етична рада не дотримала вимог Закону щодо порядку та черговості оцінювання, що має наслідком порушення принципу інституційної безперервності діяльності ВРП. — Заява ВРП, 9 лютого 2022р., <https://hcj.gov.ua/news/etychna-rada-ne-dotrymala-vymog-zakonu-shchodo-poryadku-ta-chergovosti-ocinyuvannya-shcho-maye>.

¹¹ Проект Закону про ліквідацію Окружного адміністративного суду міста Києва та утворення Київського міського окружного адміністративного суду. — Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/bills/proekt-zakonu-pro-likvidatsiyu-okruzhnogo-administrativnogo-sudu-mista-kyeva-ta-utvorennya-kiivskogo-miskogo-okruzhnogo-administrativnogo-sudu>.

¹² Указ Президента України «Про призначення А. Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» №218 від 16 квітня 2015р.

Див.: «Не пізніше ніж за два місяці до завершення строку повноважень Директора Національного бюро або упродовж 14 днів з дня дострокового припинення його повноважень (звільнення) у порядку, встановленому цим Законом, формується Конкурсна комісія» п.7, ст.7 Закону «Про Національне антикорупційне бюро України». КМУ оголосив про створення відповідної комісії лише ввечері 15 лютого, причому, на думку деяких експертів, припустився процедурних порушень.

із судовими органами та органами правопорядку, «скеровувати» їх діяльність, а також використовувати їх у внутрішньополітичних процесах.

Реформа державної служби та публічного урядування

Схвалена Урядом у липні 2021р. Стратегія реформування державного управління на 2022-2025рр.¹³ та план заходів з її реалізації протягом поточного року передбачають оптимізацію робочих процесів в органах виконавчої влади, продовження реформи оплати праці держслужбовців, підвищення їх кваліфікації, подальше впровадження системи управління кадрами *HRMIS*, зниження плінності кадрів та посилення конкуренції на вакантні посади. Також стратегія передбачає розробку нової редакції закону «Про звернення громадян», впровадження модуля публічних консультацій на *online*-платформі взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та інститутами громадянського суспільства.

Протягом року очікується завершення розгортання мережі Центрів надання адміністративних послуг на рівні територіальних громад (доведення їх кількості до 1 438). На 2022р. заплановано розширення переліку послуг, що надаються ЦНАПами, запровадження моніторингу їх якості.

Плани Уряду щодо формування системи професійної та політично нейтральної публічної служби у ближчій перспективі доводиться оцінювати скептично, з огляду на досвід попередніх років та збереження «ручного» стилю керування у вищих ешелонах влади. Оскільки практична реалізація реформи оплати праці держслужбовців запланована лише на 2023р., складно очікувати значного прогресу в пошуку кваліфікованих та мотивованих кадрів. За цих умов і система підвищення кваліфікації для діючих держслужбовців може мати лише обмежений позитивний ефект.

Щодо інфраструктури з надання адміністративних послуг (як на місцях, так і *online*), то попередні темпи реалізації і вже досягнутий прогрес дозволяють очікувати виконання більшості задекларованих цілей.

Законодавство про вибори та референдуми

Протягом 2021р. від різних представників влади надходили суперечливі сигнали стосовно можливого скасування пропорційної системи виборів і повернення до змішаної системи¹⁴. Влада, втрачаючи суспільну підтримку, може бути зацікавлена у фактичному скасуванні реформи виборчого законодавства. Стримуючим чинником може виступити реакція суспільства та міжнародних партнерів України.

У листопаді 2021р. Президент В.Зеленський підтвердив, що влада опрацьовує можливість **запровадження паралельного *online*-голосування** під час виборів (це було однією з його обіцянок у передвиборчій програмі). Наразі невідомо, коли *online*-голосування може бути запроваджене¹⁵. На користь відтермінування реалізації ідеї свідчить, зокрема, вразливість України до кібератак, що мали місце у 2021р. – на початку 2022р.¹⁶ Політизацію цього питання посилює те, що за розрахунками влади, *online*-голосування може допомогти залучити до голосування молодь, яка найбільше підтримує В.Зеленського. В експертному середовищі поширене скептичне ставлення як щодо доцільності, так і щодо реальної можливості запровадження цього інструменту найближчими роками¹⁷.

Оскільки народовладдя є одним із головних наративів діючої влади в комунікації з суспільством, у 2022р. не слід виключати **проведення всеукраїнських референдумів** (для чого тепер створено всі необхідні законодавчі механізми). Досвід «п'яти питань від Президента» під час місцевих виборів 2020р. підказує, що в такому разі механізм

¹³ Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України». – Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України, <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-t210721>.

¹⁴ Детальніше див. підрозділ «Законодавство про вибори та референдуми» розділу «Внутрішня і правова політика» частини Підсумків.

¹⁵ Зеленський: Microsoft та Apple працюють над впровадженням онлайн-виборів в Україні. – Lira.Tech, 26 листопада 2021р., <https://tech.liga.net/ua/ukraine/novosti/zelenskiy-microsoft-i-apple-rabotayut-nad-vnedreniem-onlayn-vyborov-v-ukraine>.

¹⁶ Наприклад, див.: Кібератака на Україну: як «зламували» урядові сайти? – Українська служба BBC, 19 січня 2022р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-60050149>.

¹⁷ Див.: https://www.oporua.org/news/video/about_election/23346-q-a-vse-shcho-vi-khotili-znati-pro-elektronne-golosuvannia; <https://tech.liga.net/ua/ukraine/article/ukraina-ne-gotova-k-onlayn-vyboram-pogovorili-s-ekspertami-ob-elektronnom-golosovanii>; http://cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:zaprovadzhennia-elektronnoho-holosuvannia-v-ukraini-holovni-ryzky?fbclid=IwAR1cP10IA3ml2rhkkSupehWI9rYKKv9v4DurORog_ed9nG6k338W9qID3PE.

референдуму з високою імовірністю буде інструменталізований владою для створення переваг у внутрішньополітичній конкуренції. У Верховній Раді зареєстрований законопроект «Про місцевий референдум» (№5512 від 19 травня 2021р.), ухвалення якого голова Верховної Ради Р.Стефанчук визначив як один з головних пріоритетів діяльності Парламенту¹⁸.

8 лютого 2022р. Президент В.Зеленський повідомив, що з весни ц.р. буде запущено нову державну програму — «ЄСмартфон». Усі вакциновані українці старші 60 років безкоштовно отримають сучасний смартфон із пільговим тарифом. За очікуваннями влади, програмою зможуть скористатися 8,5 млн. громадян. Також були анонсовані послуги від держави з навчання користуванням смартфонами¹⁹. Слід зазначити: за даними опитувань, у 2018р. серед громадян віком понад 60 років користувалися смартфонами 6%, у 2019р. — 12%²⁰. Цей показник природньо зростає, а його додаткове стимулювання через програму «ЄСмартфон» буде швидше неефективною витратою бюджетних коштів, орієнтованою передусім на задоволення політичних потреб.

8 лютого 2022р. в додатку «Дія» були запущені перші **електронні опитування**, в яких має можливість взяти участь кожен зареєстрований користувач. Питання стосувалися другорядних тем (зокрема, яка послуга в додатку є найбільш корисною та як назвати програму безкоштовної роздачі смартфонів усім вакцинованим українцям, старшим за 60 років). Протягом перших двох днів у цих опитуваннях взяли участь 200 тис. громадян. Президент В.Зеленський назвав їх «стартом цифрового народовладдя»²¹. Подібні

опитування можуть мати винятково консультативний характер, оскільки юридично вони не є виборами чи референдумом, і також не є репрезентативними дослідженнями громадської думки з точки зору методології. Тим не менше, в майбутньому цей механізм може стати складовою системи «електронного голосування», використовуватися для політичної легітимації певних рішень влади, а також використаним у проведенні перепису населення, запланованому на 2023р.²²

Децентралізація та місцеве самоврядування

Для розвитку реформи децентралізації влади необхідне внесення змін до Конституції, які нададуть новий зміст поняттю «громада», замінять систему державних адміністрацій виконавчими органами місцевого самоврядування та інститутом префектів, що мають лише функції нагляду. У листопаді 2021р. проект змін до Конституції в частині децентралізації влади був опублікований на сайті профільного Комітету Верховної Ради²³. Голова Верховної Ради Р.Стефанчук визначив це серед пріоритетів роботи Парламенту впродовж року, що правда, не серед головних пріоритетів²⁴. Його перший заступник О.Корнієнко заявив, що фінальний текст відповідного законопроекту може бути направлений вже протягом лютого 2022р.²⁵

Дискусійними залишаються питання щодо суб'єкта призначення префектів та їх підзвітності (Президенту чи Уряду)²⁶. Процес розгляду та ухвалення цих конституційних змін обіцяє бути тривалим і напруженим, проте їх ухвалення, принаймні в першому читанні, виглядає реалістичним.

¹⁸ Народовладдя, пенсійна реформа, децентралізація: Руслан Стефанчук про пріоритети Ради на 2022 рік.

¹⁹ Держава видаватиме всім вакцинованим українцям від 60 років смартфон із пільговим тарифом, — Зеленський. — Лівий берег, 8 лютого 2022р., https://lb.ua/news/2022/02/08/504983_derzhava_vidavati_vsim.html.

²⁰ Див.: Українці активно «приборкують» смартфони. Найпопулярніші мобільні додатки. — Укрінформ, 14 березня 2018р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-technology/2421397-ukrainci-aktivno-priborkuyut-smartfoni-najpopularnisi-mobilni-dodatki.html>; Смартфони є у 55% українців, серед молоді — 92%. — УНІАН, 1 квітня 2019р., <https://www.unian.ua/economics/telecom/10500204-smartfoni-ye-u-55-ukrajinciv-sered-molodi-92-infografika.html>.

²¹ У «Дії» запускають опитування — «інструмент електронної демократії». — Лівий берег, 8 лютого 2022р., https://lb.ua/news/2022/02/08/504986_dii_zapuskayut_opituvannya.html.

²² Шмигаль: перепис населення 2023 року буде «незвичайним». — Радіо Свобода, 14 вересня 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-uriad-perepys-naseleennia/31459503.html>.

²³ Про зміни до Конституції України в частині децентралізації влади. — Комітет Верховної Ради з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування, 30 листопада 2021р., http://komsamovr.rada.gov.ua/news/main_news/82345.html.

²⁴ Народовладдя, пенсійна реформа, децентралізація: Руслан Стефанчук про пріоритети Ради на 2022 рік.

²⁵ Корнієнко сказав, коли можуть напрацювати зміни до Конституції в частині децентралізації. — Укрінформ, 14 січня 2022р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3384784-kornienko-skazav-koli-mozut-napracuvati-zmini-do-konstitucii-v-chastini-decentralizacii.html>.

²⁶ 8 грудня — експертне обговорення опублікованого проекту змін до Конституції в частині децентралізації. — Децентралізація, 6 грудня 2021р., <https://decentralization.gov.ua/news/14330>.

Крім того, на розгляд Верховної Ради має бути винесено низку законопроектів для доповнення та оптимізації чинного законодавства. Вони стосуються нових функцій державних адміністрацій (№4298), порядку вирішення питань адміністративно-територіального устрою (№4664), співробітництва громад (№5742), розмежування повноважень органів місцевого самоврядування та виконавчої влади (№6281 та №6282), служби в органах місцевого самоврядування (№6504), комунальної власності громад (№6479), створення та діяльності органів самоорганізації населення (№6319), залучення запозичень сільськими та селищними громадами (№6472), забезпечення публічності в роботі органів місцевого самоврядування (№6401)²⁷. На черзі й розгляд нового закону про столицю за ініціативою діючої влади (№2143-3): порівняльну таблицю змін до другого читання у листопаді 2021р. було роздано народним депутатам.

Взаємини центральної влади та місцевого самоврядування, в яких обом сторонам не вигідний конфлікт, найімовірніше, зазнають певної стабілізації на компромісній основі. Платформою для співпраці з лояльними місцевими лідерами залишатиметься Конгрес місцевих та регіональних влад. Відмінності в горизонті планування роблять таку співпрацю обмеженою і тимчасовою: для центральної влади принциповим рубежем є парламентські вибори 2023р., тоді як місцеві вибори відбудуться у 2025р., вже після президентських.

Загалом, серед тенденцій внутрішньополітичного розвитку протягом року можна виокремити наступні.

✓ Основний акцент діяльності влади на чолі з Президентом В.Зеленським буде перенесений на створення умов, які б уможливили його переобрання на другий термін (чергові вибори Президента повинні відбутися у 2024р.). Відтак, від влади варто очікувати дій, що мають на меті зниження рівня політичної конкуренції, опанування інформаційним простором і збереження контролю над Верховною Радою, Кабінетом Міністрів та іншими центральними органами виконавчої влади, а також досягнення певних домовленостей з іншими вагомими акторами, такими як найвпливовіші ділові спільноти (насамперед, «олігархічні»), регіональні еліти.

✓ Оскільки у 2023р. повинні відбутися чергові вибори до Верховної Ради, то протягом 2022р. відбуватиметься активізація політичного життя, що неминуче призведе до загострення політичної конкуренції. На попередніх етапах новітньої історії країни (до Революції Гідності) парламентські вибори часто розглядалися в якості прелюдії до виборів Президента, за результатами яких, як правило, відбувалася зміна політичного режиму. В умовах сучасної України саме результат парламентських виборів може зафіксувати зміну основних тенденцій.

✓ Діяльність владної системи в цілому, як і раніше, матиме переважно реактивний характер, тобто вона не діятиме на випередження, але здебільшого реагуватиме на події, тенденції та подразники, намагаючись врахувати як ключові настрої в суспільстві, так і позиції інших чинників, від дії яких залежить діяльність влади — зокрема найбільших ФПГ (представників «олігархічного» капіталу), закордонних партнерів України тощо. Події кінця 2021р. – початку 2022р. продемонстрували, що влада, не маючи жодної стратегії дій, крім використання окремих фрагментів тих сценаріїв поведінки, які використовувалися в часи каденції В.Януковича (2010-2014рр.), не обов'язково досягатиме успіху у своїх намірах.

✓ В умовах очевидного послаблення позицій Президента, досягти підконтрольності судової системи, Конституційного Суду, антикорупційних органів (НАБУ, НАЗК, САП, Вищого антикорупційного суду) буде дуже непростим завданням.

✓ Розбалансованість державної системи, відсутність традиційних для демократичного устрою стримувань і противаг зумовлюють широке залучення до політичних процесів позапарламентських чинників — ФПГ, місцевих еліт, активної частини суспільства.

✓ За вищої, ніж раніше, ймовірності нового розвитку гібридної агресії набуває актуальності питання спроможності держави і суспільства до необхідного опору. Зростатиме загроза інформаційно-психологічних спецоперацій з боку РФ. Дестабілізуючим чинником може також виступити потенційно можлива згода влади (під тиском зарубіжних партнерів) на буквально виконання Мінських домовленостей, імплементацію т.зв. «формули Штайнмайєра» до національного законодавства та інші поступки Росії.

²⁷ 10 важливих для децентралізації законопроектів, які вже у Верховній Раді (+інфографіка). — Децентралізація, 18 січня 2022р., <https://decentralization.gov.ua/news/14464>.

Економіка

Економіка України, хоча і продемонструвала помірне зростання у 2021р., однак зможе досягти докризового рівня лише в середині 2022р. (за відсутності нових зовнішніх шоків). Але і для цього владі потрібно буде відповісти на низку внутрішніх і зовнішніх викликів, засвідчити виваженість і раціональність, відмовитися від вирішення внутрішніх (фіскальних) дисбалансів за рахунок пригнічення активності бізнесу і добробуту домогосподарств.

Складність посткоронавірусного відновлення України у 2022р. поглиблюється тим, що зовнішні і внутрішні ризики та виклики виявляються нерозривно пов'язаними. Так, зміцненню економічного середовища перешкоджає ризик повномасштабної російської агресії¹. Розвиток промисловості залежить від глобального попиту на метали, який, своєю чергою, пов'язується з інвестиційними проектами США і Китаю. Стійкість аграрного сектору балансує між експортною спроможністю (у т.ч. світовою кон'юнктурою) і готовністю наповнення внутрішніх ринків (для забезпечення продовольчої безпеки).

Слід нагадати, що влада за 2,5 роки діяльності не виявила здатності ухвалювати та реалізовувати «деполітизовані» економічні рішення, забезпечувати належну комунікацію з суспільством, частіше вдаючись до виправдання власних прорахунків пандемією коронавірусу чи діями попередників. Передумов виправлення ситуації у найближчий період не видно. Відтак, розвиток економіки України у 2022р. залежатиме від спроможності і готовності бізнесу досягати позитивних результатів, покладаючись на власні ресурси, а з тим — підтримувати економічну спроможність домогосподарств.

Чинники впливу на ситуацію в економіці України. Глобальне економічне відновлення, започатковане у 2021р., набуде стійкості у 2022р. і може стати також вирішальним підґрунтям для відновлення економіки України. Це не означає автоматичного зникнення всіх бар'єрів і негараздів. Однак є **підстави очікувати**, що економічна ситуація в Україні у 2022р. розвиватиметься (за умов відсутності ескалації конфлікту з Росією) за обережно оптимістичним сценарієм.

Серед головних чинників різноспрямованого впливу на динаміку ВВП виокремимо наступні:

- ✓ обвал економіки у 2020р., не будучи ліквідованим у 2021р., зберіг досить **низьку базу порівняння** для наступних років. Тому можливі позитивні показники зростання 2022р. не повинні вводити в оману, а радше ставати додатковим стимулом для перетворень;
- ✓ інфляція, яка прискорилась у II півріччі 2021р., насамперед, внаслідок енергетичного шоку, хоча дещо послабне в

I півріччі 2022р., однак залишатиметься помітно вищою урядових бачень, що негативно тиснутиме на економічну динаміку і **не дозволить сподіватись** на інвестиційне розширення у найближчі 2-3 роки;

- ✓ хоча український **бізнес** уже набув певного **антифіскального «імунітету»**, однак **«запас міцності» може бути підірваний новими намірами влади посилення фіскального та адміністративного тиску** для наповнення бюджетів. Водночас, значні ризики, зумовлені подорожчанням енергоресурсів, орендної плати, транспортних і посередницьких послуг (і збільшення виробничих витрат загалом), можуть призвести до витіснення з активної діяльності великої кількості ФОПів, малих і (навіть) середніх бізнесів;
- ✓ **відновлення світової торгівлі та інвестицій**, що підтримуватиме попит на українську товарну продукцію, відбудуватиметься прискореними темпами. Хоча, інвестиційні ризики (насамперед,

¹ У наших прогнозах ми враховуємо цей ризик як можливий, у разі його практичної реалізації будь-які прогнози втрачають сенс, з огляду на катастрофічний масштаб людських та інших втрат. Більш імовірним, на наш погляд, є сценарій дипломатичного тиску, з можливим продовженням у вигляді гібридної дестабілізації. Докладніше див. розділ «Безпека і оборона» частини Прогнозів.

у висхідних країнах, у т.ч. Україні) залишатимуться високими, однак доречно очікувати поступового інвестиційного розширення, що, водночас, потребуватиме **формування нових глобальних ланцюгів доданої вартості**. За прискореного розвитку вітчизняної інфраструктури країна отримує шанс зайняти певні виробничі ніші для конкурентних бізнесів;

- ✓ у 2020-2021рр. Україна продемонструвала спроможність до залучення зовнішніх ресурсів, що дозволило як вчасно розраховуватися за зовнішніми зобов'язаннями, так і наповнювати валютні резерви країни. Однак, для 2022р. завдання ускладнюються — зростаючі інфляційні та девальваційні ризики потребуватимуть нового рівня результативності державної політики у борговій сфері;
- ✓ особливий вплив на розвиток соціально-економічного середовища країни матиме **політичний чинник** — початок виборчих марафонів (фактично нерозривних парламентських і президентських). Відтак, владні ініціативи (для «забезпечення» лідерства у виборчих перегонах) ставатимуть менш раціональними і більш популістськими, більш витратними та обтяжливими для економіки, ризикованішими для державних фінансів.

Звичайно, вказаний перелік не є вичерпним, однак навіть його достатньо для того, щоб оцінити рівень **ускладнень для економічного середовища і системи державного управління** для досягнення хоча й незначного, однак відносно стійкого зростання і розвитку України в коротко- та середньостроковій перспективі.

Головні макроекономічні показники. Насамперед, зазначимо, що **поки не йдеться** про вихід України на траєкторію стабільного збалансованого розвитку у 2022р. Хоча Уряд наполягає на прискореному відновленні у 2022р. (так само, як це було стосовно 2021р.), за нашим обережним сценарієм **показник зростання ВВП у 2022р. перебуватиме на рівні показника 2021р. (2,8-2,9%)**. Така динаміка розглядається нами все ж як позитивна, оскільки засвідчує поступову адаптацію вітчизняного бізнесу та домогосподарств

до складних внутрішніх і зовнішніх умов (таблиця «*Головні макроекономічні показники*», с.105).

Інфляція в Україні у 2022р. також практично мало відрізнятиметься від показників 2021р. і не зможе вийти на цільовий для НБУ рівень близько 5%. Слід нагадати, про «інфляційний навіс», утворений у 2021р. (див. розділ «*Економіка*» в частині Підсумків), а також про енергетичний тиск, який може навіть посилюватися.

Головні **ризики для стійкості вітчизняної валюти** пов'язані (крім російської агресії) з продовженням енергетичної кризи (через імпорту дорогих енергоресурсів), зменшенням надходжень від міжнародних фінансових інститутів (МФІ) і обмеженням доступу країни до глобальних фінансових ринків. Посилення **монетарної політики** (підвищення процентних ставок) для протидії інфляції призведе до **втечі капіталів** до «тихих гаваней», що для України матиме проінфляційні та продевальваційні наслідки.

Утім, за нашими спостереженнями, **ситуація у валютній сфері у 2022р. залишатиметься контрольованою** і зумовлюватиметься:

- ✓ припиненням політичних маніпуляцій навколо керівництва НБУ;
- ✓ утриманням відносно незначного торговельного дефіциту;
- ✓ продовженням припливу значних обсягів переказів з-за кордону;
- ✓ використання частини валютних резервів для вчасних виплат міжнародним кредиторам, задоволенню попиту на валюту.

Є підстави очікувати, що у 2022р. проявлятимуться **зміни в макроекономічній структурі**. Насамперед, **частка споживчих витрат дещо зменшиться**, що дозволить трохи збільшити інвестиційні ресурси. Хоча сальдо **зовнішньої торгівлі** залишиться **дефіцитним**, проте меншим, ніж у 2019-2021рр., що зменшить потребу в зовнішніх запозиченнях.

Головні галузеві сфери. У 2022р. вітчизняній економіці потрібно буде активно надолужувати втрати кризових років, а також

ГОЛОВНІ МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПОКАЗНИКИ, % зростання до попереднього року (якщо не вказано інше)				
	2019	2020	2021(о)	2022(п)
Реальний ВВП	3,2	-3,8	2,8	2,9
Індекс споживчих цін (ІСЦ), груд.-груд.	4,1	5,0	10,0	8,9
ІСЦ, середній за період	7,9	2,7	9,4	9,1
Дефлятор ВВП	8,1	10,3	16,5	15,2
Курс: грн./\$1 (на кінець періоду)	23,6	28,3	27,2	29,5
Курс: грн./\$1 (середній за період)	25,8	27,0	27,3	28,4
Середня заробітна плата, тис. грн./міс.	10,5	11,6	13,9	14,9
... \$-екв.	406	430	508	525
Кінцеві споживчі витрати, % ВВП	93,2	92,6	92,2	91,8
Валове нагромадження капіталу, % ВВП	14,9	8,9	9,1	9,2
Зовнішньоторговельне сальдо, % ВВП	-8,1	-1,5	-1,3	-1,0
Валові резерви, \$ млрд.	25,3	29,1	30,9	26,5

формувати напрями прискореного «повноцінного» відновлення. Однак, видається, Україна не «готова» активно долучитися до світового відновлення. Так, у грудні вітчизняний бізнес знову погіршив оцінки економічного стану своїх підприємств: з 49,8 у листопаді до 48,6 у грудні². Стрімке підвищення цін на енергоносії, дефіцит сировинних товарів, збільшення виробничих витрат, зростання загрози розвитку воєнного конфлікту, ускладнення світової епідемічної ситуації — спровокували зниження всіх секторальних індексів нижче нейтрального рівня.

Залишаються значними сумніви в тому, що наявні втрати у **промисловості** вдасться ліквідувати впродовж року. Після падіння у 2020р. промисловості на 4,5%, зростання у 2021р. на 1,1% означає лише короткострокове «стримування» (або рівень похибки). Водночас, вантажообіг (який значною мірою формується на базі промислових виробництв), після обвалу у 2020р. на понад 14% у 2022р. ледь покращиться (таблиця «Зростання головних виробничих сфер»).

Додатковим викликом для вітчизняної промисловості дедалі актуальнішими стають **вимоги до «озеленення» економічної**

ЗРОСТАННЯ ГОЛОВНИХ ВИРОБНИЧИХ СФЕР, % до попереднього року

	2020	2021	2022
Промисловість	-4,5	1,1	2,0
Вантажообіг	-14,4	-0,3	2,0
Аграрний сектор	-10,1	14,4*	-4,0

* — завдяки рекордному врожаю, однак у 2022р. не зможе повторитись внаслідок різкого зростання витрат на паливо, добрива, захист рослин і тварин.

діяльності і виробництв. Українську промисловість очікує суттєва втрата конкурентоспроможності і ринків за запровадження ЄС тотального оподаткування екологічно брудних товарів і виробництв. І поки не зрозуміло, якими шляхами відбуватиметься пристосування до «зеленого» європейського виклику.

Стосовно **сільськогосподарського виробництва**, то ризики (насамперед, унаслідок недостатньо продуманої земельної реформи) видається, лише розширюватимуться. Особливо гнітючими є **суперечності між отриманням доходів від агро-експорту та забезпеченням внутрішньої продовольчої безпеки.** На жаль, вкотре

² Відповідно до Індексу очікувань ділової активності (ІОДА). — Настрої бізнесу погіршилися на тлі збереження карантинних обмежень — дані опитування підприємств у грудні, <https://bank.gov.ua/ua/news/all/>.

проблеми в забезпеченні і збереженні продовольчої безпеки вирішуватимуться у «пожежному» порядку, що лише погіршуватиме ситуацію:

- ✓ відновленням **державного регулювання цін** на соціальні продукти харчування шляхом упровадження граничної націнки 5-15% (проект закону №6374³);
- ✓ впровадженням в Україні продуктових карток, у т.ч. електронних⁴;
- ✓ нормативним **обмеженням експорту зернових**. Для цього може навіть бути запроваджене вивізне мито⁵, що, вірогідно, спровокує позови до СОТ.

Також влада буде змушена відреагувати на ініціативу ЄС про **встановлення нульового ПДВ** на всі продукти харчування у II півріччі 2022р. для європейських виробників⁶, хоча й вкрай не любить знижувати оподаткування.

Однак, зазначені заходи навряд чи призведуть до зміцнення аграрної сфери і, відповідно, продовольчої безпеки, до зростання інвестицій у сучасні аграрні і харчові виробництва та збільшення доходів селян.

Державні фінанси. Завдання посилення безпеки, соціального забезпечення і підтримки, фінансування охорони здоров'я і освіти, боргових виплат у 2022р., а також «фактор виборів» зумовлюватимуть потребу в розширенні надходжень до бюджетів усіх рівнів. За таких умов влада, як і протягом 2020-2021рр., вдаватиметься до **підвищення фіскального та адміністративного тиску**. Звичайно, за потреб активізації економічної діяльності та, водночас, протидії коронавірусній кризі, **такий підхід є деструктивним і не має нічого спільного з реформаторськими заходами економічної політики**.

Між тим, окремими високопосадовцями вже анонсовані **кардинальні податкові зміни** (спрямовані на збільшення вилучень коштів на користь бюджетів), які влада спочатку на законодавчому рівні, а потім і у практичній площині намагатиметься **запровадити якнайшвидше**. Фактично 2022р. стане «повноцінним» продовженням попереднього року в частині **фіскалізації і збільшення податкових вилучень** з доходів усіх економічних агентів⁷.

Так, посиляться штрафні санкції за неналежне використання касових апаратів, почнуть діяти нові правила оподаткування контрольованих іноземних компаній (KIK), подорожчають *online*-послуги через набуття чинності т.зв. закону про «податок на Google». Більше того, слід очікувати прискореного проходження законопроекту про **запровадження непрямих методів контролю за витратами громадян**. Оскільки, як вказувалося, декларування доходів (у т.зв. податковій амністії) не досягло бажаного рівня у 2021р., то гнітючим розширенням фіскалізації у 2022р. стане загальний т.зв. **податок на витрати людей** (раніше йшлося про контроль за витратами лише окремих категорій громадян).

Низка податкових ініціатив, вірогідно, потребуватиме оновлення відносин з МВФ, оскільки продовжуються хронічні розриви між домовленостями і виконанням. Насамперед, йдеться про вельми суперечливе **запровадження т.зв. податку на виведений капітал** замість податку на прибуток підприємств.

Нагадаємо: восени 2020р. у зверненні до Верховної Ради Президент заявляв про необхідність прийняття рішення щодо податку на виведений капітал. Пізніше **влада України взяла на себе зобов'язання перед МВФ відмовитися** від цих планів⁸. Утім, наприкінці

³ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про ціни і ціноутворення» щодо відновлення державного регулювання цін на продукти харчування, що мають істотну соціальну значущість» від 2 грудня 2021р.

⁴ У 2022р. можуть запровадити картки на продукти для незаможних верств населення. — <https://censor.net/ua/n3308973>. Безглуздість такого рішення примножується ще й пропозицією про електронні картки для малозабезпечених, одиноких пенсіонерів, які не мають належного доступу до IT-послуг.

⁵ Рекордний урожай зернових, але на хліб не вистачає: чи впровадить влада обмеження на експорт продовольчої пшениці. — <https://agroveview.com/content>.

⁶ Рік шторму — що чекає АПК та українців у 2022? — <https://agropolit.com/spetsproekty>.

⁷ Влада також обіцяє знизити податкове навантаження шляхом об'єднання трьох обов'язкових платежів (єдиного соціального внеску, податку на доходи фізосіб та військового збору) в єдину ставку ПДФО — 30%, з поступовим зниженням на 1% кожного року — до 25%. Однак, на наше переконання, відповідні зміни не матимуть місця принаймні найближчі 2 роки. Див.: Податкова реформа в Україні 2022 — світовий досвід та українські особливості, <https://ua.interfax.com.ua/news/press-release/787393.html>.

⁸ Зеленський відмовився від обіцянки ввести податок на виведений капітал, — меморандум з МВФ, <https://biz.censor.net/n3301575>.

2021р. влада повернулася до необхідності запровадження такого податку замість податку на прибуток підприємств. Однак, з новим податком небезпідставно пов'язується **низка протиріч і ускладнень** для Держбюджету, насамперед у частині відсутності компенсаційних джерел (унаслідок різкого падіння надходжень до бюджету принаймні в перші 3-5 років після запровадження).

На наше переконання, більш значущим для результативності податкового реформування могла б стати трансформація діючої системи оподаткування доходів фізичних осіб шляхом запровадження оподаткування доходів не окремих фізичних осіб, а **сукупного доходу сім'ї**. Однак, в умовах «потреб» наповнення бюджетів, ухвалення відповідного законопроекту у 2022р. є малоімовірним.

Платіжний баланс. У 2021р. Україна суттєво **наростила і покращила зовнішньоторговельний обіг**, що навряд чи зможе повторитись у 2022р. Більше того, невизначеність попиту на метали та вірогідний менший врожай у 2022р. (порівняно з рекордними показниками 2021р.) означають, що (за зростання **глобального попиту** впродовж 2022р.) обсяги вітчизняних експорту та імпорту товарів дещо зменшаться (таблиця «Базові індикатори платіжного балансу»).

БАЗОВІ ІНДИКАТОРИ ПЛАТІЖНОГО БАЛАНСУ, % ВВП, якщо не вказано інше				
	2019	2020	2021 (о)	2022 (п)
ВВП, \$ млрд.	153,9	156,6	185,3	211,1
Експорт товарів і послуг	41,3	38,3	44,5	38,6
Імпорт товарів і послуг	49,4	40,3	45,8	39,7
ПІІ	5,2	-0,1	6,7	5,5
Оплата праці (сальдо), \$ млрд.	12,8	11,7	15,4	14,5

Це може навіть покращити **зовнішньоторговельне сальдо** — воно хоча й **залишатиметься дефіцитним**, проте продовжить тенденцію до покращення (дефіцит товарів знизиться до 2,9% ВВП, товарів і послуг — 1% ВВП).

Традиційний позитивний вплив справлять кошти, отримані українцями з-за кордону (приватні перекази до України). Хоча з

початку 2022р. їх обсяги дещо зменшаться (як наслідок чергової коронавірусної хвилі), однак вже у II півріччі зможуть прискорено відновитися.

Резервні і зовнішньоборгові позиції. Останніми роками Міністерству фінансів вдалося стабілізувати резервні і зовнішньоборгові позиції України. Так, обсяг валових резервів утримується на рівні, близькому до 4 місяців імпорту, а загальний (валовий) зовнішній борг України з 2017р. коливається в діапазоні \$115-125 млрд., при цьому сукупний обсяг зовнішнього державного боргу і зовнішньої заборгованості НБУ знаходиться у межах \$50-55 млрд.

Слід визнати, що у 2022р. **виплати** за зовнішніми зобов'язаннями є **досить значними** (таблиця «Календар планових платежів...»), а ризики їх рефінансування зростаючими (насамперед, унаслідок суттєвого подорожчання внутрішніх і зовнішніх ресурсів через ризики російської агресії).

Водночас, сьогодні немає підстав сподіватися на те, що діалог з МВФ набуде більшої результативності, як і на більшу готовність української влади до реформаторських кроків. У 2022р. вже стартуватиме передвиборчий марафон, і **влада навряд чи перейматиметься «болючими» реформами, натомість, може розширювати спектр популістських дій.**

КАЛЕНДАР ПЛАНОВИХ ПЛАТЕЖІВ ЗА ЗОВНІШНЬОЮ ЗАБОРГОВАНІСТЮ У 2022р. ПЕРЕД НЕРЕЗИДЕНТАМИ, станом на 01.10.2021р., \$ млн.				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Усього у т.ч.	4 634	3 312	5 089	3 133
Сектор загально-державного управління	1 437	1 054	2 438	1 027
Центральний банк	725	291	617	285
Інші сектори (в т.ч. гарантовані урядом залучення)	1 118	1 363	1 472	1 078

Звичайно, за таких умов **частину боргових виплат Україна змушена буде зробити за рахунок резервів** (зменшення на \$4-5 млрд. упродовж 2022р.). Хоча вказане зменшення валових міжнародних резервів видається неминучим, проте їх рівень залишатиметься

достатнім для покриття майже 4-місячного імпорту, а тому суттєво не порушить стійкість макроекономічного середовища.

МОЖЛИВОСТІ ТА РИЗИКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ - 2022

Умови розвитку економіки України у 2022р., як зазначалося, визначатимуться складним поєднанням різноспрямованих внутрішніх і зовнішніх факторів, які посилюватимуться міжнародними протистояннями світових політичних та економічних лідерів, а також збереженням ризиків повномасштабної російської агресії.

Внутрішнє середовище для економічного розвитку загалом відчуватиме **позитивний вплив зростаючої адаптації до коронавірусних обмежень**. Обережні прогнози ВООЗ та інших міжнародних організацій щодо можливості завершення у 2022р. пандемічної хвилі можуть стимулювати послаблення та поступове скасування обмежень щодо руху людей та початок відродження низки галузей, які зазнали найбільш відчутного негативного впливу пандемії (туризм, рекреаційна сфера, пасажирські транспортні перевезення, культура, спорт та ін.).

Водночас, економіка країни стикатиметься і з низкою ускладнюючих чинників, у т.ч. тих, які формувалися попередніми роками, і не отримали належної реакції власних інститутів. **Можливим є загострення суспільних протиріч з приводу окремих напрямів економічних реформ**, що реалізуються у країні, зокрема, земельної реформи, реформи енергетики, протиріччя між фіскальними підходами держави, спрямованими на розширення податкової бази, та інтересами малого та середнього бізнесу.

Політика максимального вилучення ресурсів з бізнесу і домогосподарств, у т.ч. через запровадження загального декларування і непрямих методів контролю витрат, на чому дедалі більше зосереджуються фіскальні інститути країни, провокує тінізацію діяльності і доходів, посилюватиме наміри еміграції значної частини успішного бізнесу.

Суттєві виклики і ризики для прискореного розвитку пов'язані зі структурними перекосами в економічному комплексі країни,

які виявили тенденцію до посилення не лише внаслідок пандемії COVID-19, але й через **надання гіпертрофованих переваг окремим сферам економічного розвитку**, насамперед дорожньому будівництву. Оскільки економіка країни складає взаємопов'язаний комплекс різних сфер і галузей, надмірні структурні перекося можуть стати не джерелом утворення «локомотивів» розвитку, а чинником *внутрішньої дезинтеграції економіки*.

Унаслідок зростання тарифів на енерго-ресурси загалом та електроенергію зокрема, можуть погіршитися вартісні позиції вітчизняної металургійної продукції, послаблюючи її конкурентоспроможність. Загалом, це негативно впливатиме не лише на внутрішнє виробництво, але й експортну спроможність.

Ризики структурних перекося зумовлені також тим, що дедалі більшої владної підтримки набувають процеси локалізації або регіоналізації економічного розвитку, хоча зрозумілими є неминучі втрати загальної економічної результативності та ефективності. При цьому, схильність влади до активізації локалізації вітчизняної промисловості, якою суттєво обмежується доступ іноземних компаній до публічних закупівель, продукує сумніви в готовності України до прозорих і взаємоприйнятних умов співпраці.

Головні виклики в міжнародному середовищі економічного розвитку знаходяться у сфері проблем міжнародної безпеки, яка виявляє дедалі виразніші та небезпечніші тренди. Такі процеси і тенденції кардинально підвищують ризики ведення економічної діяльності, суттєво погіршують інноваційне та інвестиційне середовище, значно підносять загальний рівень невизначеності.

Для України, економіка якої істотно залежить від зовнішніх економічних факторів (імпорту товарів і капіталу, експорту людського капіталу), вказані зміни є одночасно і величезним викликом, і «вікном можливостей». Серед них — можливість, у разі правильної національно орієнтованої політики розвитку, скорегувати траєкторію економічного розвитку, спрямувавши його на прискорення економічної та технологічної модернізації, як передумови формування якісного нового профілю економіки та міжнародної конкурентоспроможності.

Енергетика

Аналіз здійснення державної енергетичної політики за останній період дає підстави прогнозувати, що впродовж 2022р. закріпиться сформована у 2020-2021рр. тенденція посилення адміністративного регулювання на ринках електричної енергії та природного газу. Це може викликати збільшення перехресного субсидіювання та призвести до суттєвого зростання дефіциту інвестицій в інфраструктурні об'єкти енергетики.

2022р. стане визначальним для підготовки до запланованої синхронізації Об'єднаної енергетичної системи України (ОЕС) з *ENTSO-E* у 2023р.

Значні виклики у сфері енергетики зумовлюються російською агресією проти України та можливістю використання енергетики як одного з видів «гібридної зброї». Ці виклики потребують адекватної реакції не лише з боку української влади, але й міжнародної спільноти в цілому.

РИНОК ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ

Імовірно, кризові явища на ринку електричної енергії України у 2022р. поглиблюватимуться. Це пояснюється наступними чинниками. *По-перше*, це очікувані високі ціни на енергоресурси на міжнародних ринках; *по-друге* — гальмування Урядом реформ ринку на ліберальних засадах, відповідно до взятих Україною зобов'язань у рамках Договору про Енергетичне Співтовариство та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; *по-третє* — здійснення українською владою популістської цінової політики шляхом систематичного адміністративного втручання в роботу ринку; *по-четверте*, втрата НКРЕКП незалежного статусу та посилення на неї політичного впливу.

Упродовж усього 2022р. в Україні зберігатимуться нехарактерні для ринків країн з ринковою економікою:

- ✓ застосування жорстких цінових обмежень (прайскепів), зокрема на РДН (ринок на добу наперед);
- ✓ продовження дії неефективної системи покладання спеціальних обов'язків (ПСО), яка суттєво спотворює ліберальну ринкову модель й суперечить Закону «Про ринок електричної енергії»;
- ✓ спроби Уряду й надалі утримувати ціни для населення на низькому рівні, незалежно від впливу економічних факторів і ризиків для роботи ОЕС через зростання дефіциту інвестицій у базові інфраструктурні об'єкти.

До головних причин, що стримуватимуть реформування ринку електричної енергії у 2022р. згідно з принципами Третього енергетичного пакета слід віднести:

- ✓ намагання керівної політичної сили шляхом популістських рішень стосовно цін у секторі енергетики уповільнити падіння своїх рейтингів, що викликано значними недоліками в реалізації соціально-економічної політики;
- ✓ продовження помітного впливу на урядову політику окремих потужних промислових та комерційних груп з метою отримання неконкурентних переваг за допомогою цінових викривлень та перехресного субсидіювання;
- ✓ поглиблення системної кризи у сфері державного управління енергетикою, що викликано великим дефіцитом кваліфікованих кадрів та інституційною деформацією.

У зв'язку з гострим дефіцитом вугілля та природного газу для виробництва електроенергії на ТЕС і ТЕЦ, у січні-березні 2022р. головне навантаження з енергозабезпечення економіки країни припаде на ядерну енергетику, що становитиме в цей період (за потужністю) в середньому понад 12 ГВт¹. Це дозволить АЕС досягти частки в загальному виробництві електроенергії у країні на рівні близько 57%.

Однак, якщо температура повітря в Україні в I кварталі 2022р. знаходитиметься на середніх або нижче середніх показниках,

¹ Добовий графік виробництва/споживання електроенергії в торговій зоні ОЕС. — НЕК «Укренерго», <https://ua.energy/peredacha-i-dyspetcheryzatsiya/dyspetcherska-informatsiya/dobovyj-grafik-vyrobnystva-spozhyvannya-e-e>.

характерних для цього сезону, а вугілля імпортуватиметься в недостатніх обсягах, то існують певні ризики виникнення дефіциту потужностей в окремі проміжки часу наприкінці опалювального сезону.

У 2022р. у зв'язку з поступовим відновленням економіки, після проходження піку захворювань на COVID-19 прогнозується збільшення, порівняно з 2021р., виробництва електричної енергії в Україні — до 161 млрд. кВт-год., або на 2,1%.

Зокрема, очікується зростання виробництва тепловою генерацією (ТЕС) — до 42,1 млрд. кВт-год., або на 7,6%. Натомість, у зв'язку з необхідністю збільшення обсягів проведення планових ремонтів на АЕС після рекордних показників вироблення ними електроенергії впродовж осінньо-зимового періоду 2021-2022рр., передбачається скорочення виробництва атомною генерацією — до 83,9 млрд. кВт-год., або на 1,5%².

З урахуванням глобального прогнозу на 2022р. щодо високих цін на енергоносії та значної залежності України від імпортних поставок вугілля, природного газу та ядерного палива, а також унаслідок зростання у загальному виробництві частки дорогої електроенергії із ВДЕ можна прогнозувати, що середньоарифметична ціна на РДН для ОЕС України може підвищитися, порівняно з 2021р., із 1 800 грн. до 2 200 грн. за МВт-год., або на 22%, за умови усунення маніпуляцій на ринку.

Проте, ціна електроенергії для населення через проведення державою популістської економічної політики й жорстких цінових обмежень ймовірно залишатиметься на рівні 2021р. або підвищиться незначним чином.

СИНХРОНІЗАЦІЯ ОЕС УКРАЇНИ З ENTSO-E

ОЕС України працює в цей час у синхронному режимі з енергосистемами Росії та Білорусі. Разом з тим, Україна виконала головні технологічні заходи, передбачені

Угодою про умови синхронізації енергосистеми України з енергосистемою континентальної Європи *ENTSO-E*. У рамках інтеграції до загальноєвропейської системи *ENTSO-E* вітчизняна енергосистема має відпрацювати щонайменше три доби в ізолюваному від систем РФ та Білорусі режимі в лютому та липні 2022р.

Відповідно до кінцевого звіту з оцінки статичної та динамічної стійкості роботи енергосистем України, Молдови та ENTSO-E, перешкод для синхронізації ОЕС України з європейською енергосистемою немає. Окремі технічні невідповідності є незначними та можуть бути усунуті шляхом переналаштування систем керування потужністю на теплових і гідроелектростанціях³.

Попри те, що головні технологічні заходи, передбачені Угодою про умови синхронізації, загалом виконані, український електроенергетичний ринок функціонує не за нормами і правилами ЄС та залишається непрозорим. Крім того, дефіцит вугілля та природного газу також посилює ризик відтермінування проведення тестових випробувань роботи ОЕС в ізолюваному режимі й відкладення *ENTSO-E* рішення стосовно синхронізації енергосистем України та Європи з 2023р. на пізніший термін.

За такого сценарію сторонам доведеться вдатися до розроблення оновленої «дорожньої карти» для інтеграції ОЕС з європейськими електромережами, щоб позбутися залежності від РФ та Білорусі в імпорті електроенергії без втрати надійності роботи ОЕС.

За умови завершення системної інтеграції рівень транскордонних перетоків збільшиться майже вдвічі — до 2 ГВт на рік.

Переваги приєднання до *ENTSO-E*:

- ✓ створення умов для конкурентоспроможного ціноутворення на надмірно регульованому ринку електроенергії України;

² Баланс електроенергії — 2022: що зміниться? — Українська енергетика, <https://ua-energy.org/uk/posts/balans-elektroenerhii-2022-shcho-zminyetsia>.

³ Синхронізація енергосистем України та Молдови з ENTSO-E можлива без додаткових заходів — результати дослідження. — НЕК «Укренерго», <https://ua.energy/zagalni-novyny/synhronizatsiya-energosityem-ukrayiny-ta-moldovy-z-entso-e-mozhlyva-bez-dodatkovykh-zahodiv-rezultaty-doslidzhennya>.

- ✓ підвищення рівня енергетичної безпеки країни (наразі існує залежність від підтримки нормативів частоти електричного струму, що забезпечується російським і білоруським операторами мережі);
- ✓ сприяння конкуренції між усіма учасниками ринку, більш ефективна взаємодія у процесі виробництва, передачі, розподілу, купівлі та продажу електроенергії, надійне постачання електроенергії споживачам України;
- ✓ сприяння скороченню викидів парникових газів у зв'язку зі збільшенням рівня податку на CO₂.

РОЗВИТОК ВДЕ

Згідно з прогнозним балансом Міненерго на 2022р. передбачається зростання виробництва електроенергії з ВДЕ до 14,9 млрд. МВт-год., або на 17,2%. Найбільший внесок у збільшення виробництва заплановано забезпечити вітровими електростанціями (ВЕС) – до 5,8 млрд. МВт-год., або на 43%, і ТЕЦ, працюючих на біопаливі, до 1,1 МВт-год., або на 10%⁴.

Натомість, через погіршення останніми роками інвестиційного клімату в секторі ВДЕ реалізація зазначеного плану матиме істотні складнощі. Для того, щоб Україна могла виконувати свої амбітні завдання щодо збільшення частки ВДЕ в загальному виробництві електроенергії, насамперед, необхідно у 2022р. вдосконалити діючу модель енергоринку шляхом усунення адміністративного втручання у ринкові відносини, оптимізувати систему ПСО та мінімізувати перехресне субсидіювання.

Також критично важливо, щоб НКРЕКП у тарифі на передачу НЕК «Укренерго» на 2022р. для виробників електроенергії з ВДЕ повністю врахувало компенсацію різниці між «зеленим» тарифом та ринковою ціною шляхом його підвищення з 345,64 грн./МВт-год. до 458,83 грн./МВт-год.⁵ Крім того, потребує термінового врегулювання питання погашення наявних боргів перед генерацією

з ВДЕ та недопущення нових боргів. У разі невиконання перелічених заходів слід очікувати нарощування заборгованості та подальше падіння обсягів інвестицій у сектор ВДЕ.

ГАЗОВИЙ СЕКТОР

Одним з найбільших викликів, що поставляють перед українською енергетикою у 2022р., буде питання надійного газозабезпечення споживачів за доступними цінами в умовах рекордно високих цін на міжнародних ринках, дефіциту обсягів природного газу в ПСГ на рівні близько 2 млрд. м³ в опалювальному сезоні 2021-2022рр. Також потрібно враховувати постійно зростаючу загрозу припинення транзиту російського газу українською ГТС у зв'язку з можливим введенням в експлуатацію газопроводу «Північний потік-2».

У таких критичних умовах для подолання перелічених викликів Уряд, НАК «Нафтогаз України», Міненерго та НКРЕКП мають вжити наступних заходів:

- ✓ підготувати ГТС України до роботи за відсутності транзиту російського газу шляхом реалізації проекту щодо зміни технологічних режимів її роботи з метою стабільного задоволення попиту споживачів у всіх регіонах України;
- ✓ забезпечити реалізацію у повному обсязі транзитного контракту між НАК «Нафтогаз України» та ПАТ «Газпром», у т.ч. в частині недопущення несанкціонованих відборів;
- ✓ сформувати український біржовий ціновий індекс на природний газ та укласти довгострокові контракти на поставки газу для зниження впливу спотових цін, що формуються за принципом імпортного паритету й роблять цінову ситуацію на внутрішньому ринку важко прогнозованою;
- ✓ закачати не менше 14-15 млрд. м³ активного газу в ПСГ перед опалювальним сезоном 2022-2023рр.

⁴ Див.: Баланс електроенергії – 2022: що зміниться? – Українська енергетика, <https://ua-energy.org/uk/posts/balans-elektroenerhii-2022-shcho-zminytsia>.

⁵ Розрахунки НЕК «Укренерго». – ExPro Consulting, <https://expro.com.ua/novini/nkrekp-pdvischila-tarif-na-peredachu-ee-na-176-do-34564-grnmvt-god>.

Головні зовнішні ризики для енергетичної безпеки України та інших країн Європи походять від російської агресії проти України та перспективи її ескалації. З урахуванням різних варіантів дій Росії проти України⁶ можна виокремити головні напрями дестабілізації ситуації в енергетиці України, що вже застосовуються або можуть бути задіяні в разі відповідного перебігу подій:

- ✓ припинення транзиту російського газу територією України в період опалювального сезону, що може призвести до обмеження поставок до багатьох країн ЄС, а також до деяких районів Півдня та Сходу України;
- ✓ одночасна зупинка РФ та Білоруссю експорту до України дизпалива, бензину та СПГ, що створить передумови для паніки на українському ринку нафтопродуктів, спричинить дефіцит пального для потреб Збройних Сил й агропромислового сектору України;
- ✓ здійснення кібератак на критичну енергетичну інфраструктуру здатне частково паралізувати енергозабезпечення окремих регіонів держави;
- ✓ широкомасштабна агресія із застосуванням зброї масового ураження на країну, яка володіє 15-ма ядерними блоками, створить реальну загрозу для життя мільйонів людей в Україні та інших країнах Європи, спричинить радіаційне забруднення великих територій європейського континенту.

З метою унеможливлення зазначених дій чи запобігання їх руйнівним наслідкам, необхідно вжити відповідних заходів як України, так і її міжнародним партнерам.

Зокрема, Україні **необхідно створити стратегічні резерви нафти та нафтопродуктів, розробити план диверсифікації поставок**, підготувати відповідні угоди та резервувати додаткові ресурси, необхідні для реалізації цих заходів, здійснити ревізію наявних в Україні потужностей та можливостей їх задіяння у надзвичайній ситуації.

Необхідно **негайно актуалізувати на міжнародній арені тему загрози ядерній енергетичній інфраструктурі України в разі ескалації**

російської агресії, глобальних руйнівних наслідків від пошкоджень чи руйнування цієї інфраструктури у випадку широкомасштабного збройного конфлікту з Росією або диверсійної діяльності.

Для забезпечення енергетичної безпеки в умовах нульового транзиту та здійснення енергетичного переходу до безвуглецевої економіки, для України критично необхідно у 2022р. **подолати негативний тренд, що склався останніми роками, зі скорочення газовидобутку.** Для цього потрібно, першочергово, відмовитися від адміністративного регулювання цін на газ, надавши пріоритет адресній грошовій допомозі малозабезпеченим громадянам. У цьому контексті, зокрема, перегляд норми стосовно обов'язкового продажу 20% газу приватними компаніями за регульованими цінами є вкрай важливим заходом для залучення інвестицій у газовидобуток.

Разом з тим, доцільно зберегти систему стимулюючого оподаткування для нових свердловин, що останніми роками себе добре зарекомендувала й дозволила приватним компаніям стабільно нарощувати газовидобуток⁷.

Важко сподіватися, що у 2022р. відбудеться зростання конкуренції на енергетичних ринках України та приведення їх роботи у відповідність до законодавства ЄС. Натомість, скоріше збережеться непрозорість і політична залежність НКРЕКП у питаннях ціноутворення й формування правил ринку, що значною мірою ускладнить залучення інвестицій та підготовку до ОЗП 2022-2023рр. Також залишатиметься певна невизначеність стосовно виконання усіх запланованих заходів з підготовки до синхронізації ОЕС України з ENTSO-E.

Одним із найбільших викликів для української енергетики стане ймовірний початок роботи газопроводу «Північний потік-2», що значно підвищить ризики енергозабезпечення економіки країни. Однак, наразі кінцеві терміни початку його комерційної експлуатації невизначені та залежать від завершення процедури сертифікації мережевим агентством ФРН та характеру наступних дій Росії у конфлікті з Україною.

⁶ Див. розділ «Безпека і оборона» частини Прогнозів.

⁷ Джерело: Асоціація газовидобувних компаній України, <https://agpu.org.ua/novyny/novyny-asotsiatsii/5-mlrd-kubometriv-hazu-rekordnyi-vydobutok-pryvatnykh-kompanii-u-2021-rotsi>.

Соціальна сфера

2022р. обіцяє бути складним, сповненим викликів і криз, що накладатимуться одна на одну. Такий розвиток подій буде наслідком як зовнішніх чинників, так і тієї політики, яку проводила влада попередніми роками. При цьому, деякі чинники перебувають за межею раціонального передбачення, що додатково ускладнює прогнозування.

На наш погляд, за відсутності форс-мажорних обставин, у найближчій перспективі ситуація характеризуватиметься інерційним прогнозом розвитку, який не передбачає кардинального поліпшення, а скоріше супроводжуватиметься подальшим погіршенням ситуації у соціальній сфері. Погіршення ситуації стає звичним, суспільство до нього звикло та ментально готове.

Фактор коронакризи послаблюється і може втратити домінуючі позиції, поступившись місцем іншим загрозам. З одного боку, ще не виключено запровадження різного роду локдаунів, які у 2022р. можуть зумовлюватися появою нових штамів коронавірусу. З іншого — протягом життя в умовах пандемії, обмеження стають звичними, як і небажання їх дотримуватися.

Рівень життя. «Владі — збільшення видатків. Людям — погіршення умов життя». Уряд намагатиметься працювати за схемою: «менше витратити — більше заробляти — більше економити». Скорочувати витрати Уряд, вочевидь, стане за статтею соціальних витрат, зберігаючи лише видимість процесу «індексації» основних соцвиплат, допомог, пільг та ін. Перекриттям «податкових лазівок» та «покращення адміністрування» влада спробує максимально «перевірити» кишені та гаманці насамперед «маленьких українців» та малого бізнесу, з якими боротися простіше та ефективніше, ніж з олігархами.

2022р. передбачатиме значну кількість податкових змін, зокрема пропонується запровадити інститут оподаткування домогосподарств, що передбачає сплату податків їх уповноваженими представниками й подання єдиної декларації про майновий стан і доходи всіх членів родини, які живуть разом; оподаткування операцій з нерухомості (з 1 січня 2022р. дохід фізичної особи від третього та наступних продажів нерухомості оподатковуватиметься податком на доходи фізичних осіб за ставкою 18%); запровадження реєстраторів розрахункових операцій (РРО) майже для всіх ФОПів; лунають обіцянки після закінчення податкової амністії почати контролювати доходи громадян

за допомогою непрямих методів та багато інших.

Тому у 2022р. рівень життя українських громадян, скоріше за все, знижуватиметься. Зростання реального доходу для більшості громадян не передбачається. Більше того, реальний розмір зарплат може навіть знизитися. Йдеться як мінімум про значну частку працівників бюджетної сфери та тих, хто отримує мінімальну заробітну плату. До основних причин зниження рівня життя населення слід віднести наступні.

Найбільшим ризиком 2022р. для громадян України будуть високі темпи інфляції, які значно перевищать інфляцію, закладену в бюджеті на 2022р. (7,2%), при тому, що вона вже у 2021р. є вищою¹. Разом з тим, на тлі продовження курсу на економії соціальних видатків видатки на утримання органів влади будуть збільшені².

За таких умов темпи зростання соціальних платежів будуть втричі нижчими за темпи зростання інфляції. Так, бюджетом на 2022р. передбачено зростання цін на 8%, а підвищення мінімальної зарплати лише на 3% (з 6 500 грн. до 6 700 грн. у жовтні 2022р). Прожитковий мінімум збільшується на 196 грн. — до 2 589 грн., або на 8,2%, що «аж» на 1 в.п. більше інфляції. І це при тому, що

¹ За даними Держстату за 11 місяців 2021р., інфляція у країні складає 9,4% (базова 7,4%).

² У порівнянні з 2021р., передбачено збільшення видатків на КМУ (+7%), на Офіс Генерального прокурора (+17%), Державну митну службу (+14%), Державну податкову службу (+5%), на Апарат Верховної Ради у 2022р. закладено зменшення видатків на 8%, але ж у 2021р. вони зросли на 46%. Аналогічна ситуація і з Державним управлінням справами — у 2022р. передбачається зменшення видатків на 12% після їх збільшення у 2021р. на 33%.

прожитковий мінімум не відповідає реаліям, а фактичний прожитковий мінімум давно цю суму істотно перевищив.

Найскладніше буде пенсіонерам. 4 млн. пенсіонерів отримують мінімальну пенсію, 2 млн. отримують на рівні прожиткового мінімуму, і ще 2 млн. отримують 40% мінімальної заробітної плати. Загалом після усіх підвищень для цих категорій пенсія у 2022р. зросте від 80 грн. до 165 грн. Індексація для решти пенсіонерів у березні складе приблизно 11%. Проте, на тлі підвищення цін, комунальних тарифів (уже зараз комунальні платежі зросли на 32% за цей час, а «борщовий набір» подорожчав на 35%) та інфляції збільшення пенсій буде абсолютно непомітним.

Менше коштів буде спрямовано на субсидії (у 2022р. виділяється 38,4 млрд. грн., проти – 47 млрд. грн. у 2021р.). Цих грошей буде недостатньо, тому суму на субсидії можливо доведеться збільшувати перед наступним опалювальним сезоном.

Урядом прийнято Постанову³, відповідно до якої заробітна плата медичних працівників має бути не меншою за 20 тис. грн. для лікарів та не меншою за 13,5 тис. грн. для посад молодших спеціалістів з медичною освітою. Утім, це не гарантує якнайшвидшого зростання зарплат медиків. Урядовий документ містить положення, відповідно до якого, якщо медперсонал працює на умовах неповного робочого тижня або з неповним навантаженням (тобто на частину ставки), то оплата нараховується відповідно до відпрацьованого часу. Тобто, можна очікувати масового переведення лікарів та медсестер на неповну зайнятість, за збереження незмінного обсягу роботи.

Крім того, далеко не всі медичні заклади зможуть платити підвищену зарплату, оскільки

по суті перебувають на самозабезпеченні та можуть розпоряджатися лише тими коштами, що отримують від НСЗУ. Однак цих коштів не вистачає і за нинішніх зарплатних фондів, а на програму медичних гарантій бюджетом передбачено 157,3 млрд. грн. з необхідних 268,4 млрд. грн. (недофінансування становить 41%). На ліки для важкохворих пацієнтів виділено 11,4 млрд. грн. з потрібних 16,4 млрд. грн.⁴ Отже, є всі підстави прогнозувати подальше скорочення медичного персоналу та зниження якості надання медичних послуг.

Ціни і тарифи. Найголовнішим викликом 2022р. стане зростання витрат на оплату житлово-комунальних послуг. Поки що шоки від високих цін на енергію населення зачіпають мало, оскільки для домогосподарств та частково для комунального господарства встановлено пільгові ціни на газ та електроенергію. Так, газ населення отримує по 7,96 грн. за 1 000 м³, а електроенергію – по 1,44 грн. за 1 кВт-год.⁵ Проте з квітня 2022р. з'явиться новий ринок – ринок обслуговування житла⁶, на вимогу МВФ має бути встановлена вільна ціна на електроенергію, плюс створений вільний ринок газу. При цьому, за зростання тарифів українці платитимуть двічі: безпосередньо за спожиті послуги, а також опосередковано – через підвищені ціни на споживчі товари, що зростуть через підвищення тарифів на енергію для бізнесу.

Зростання цін на продукти харчування. Зростання цін на енергоносії спричиняє ланцюгову реакцію підвищення цін на всі без винятку товари та послуги. Крім того, ціна продовольства у світі продовжує зростати, що також призводить до зростання цін в Україні⁷. За прогнозами експертів, інфляція у сировинній продовольчій групі товарів у 2022р. може становити від 10% до

³ Постанова КМУ «Деякі питання оплати праці медичних працівників закладів охорони здоров'я» №2 від 12 січня 2022р.

⁴ Закон «Про Державний бюджет України на 2022р.».

⁵ Денис Шмигаль заявляв, що ціна на газ для населення на наступний річний період з 1 травня 2022р. по 30 квітня 2023р. формуватиметься залежно від ціни газу на світовому ринку та обсягу його власного видобутку. – Засідання Уряду, 29 грудня 2021р., <https://www.youtube.com/watch?v=DdpfPmt1A-0>.

⁶ Попри те, що рішення про створення цього ринку було прийнято ще у грудні 2020р., В.Зеленський побоювся підписувати Закон, а тому цей тариф «заморожений». Проте відстрочка лише до травня, і після запуску ринку вже будуть не тарифи, які чимось обмежені, а просто ціна обслуговування багатоквартирних будинків.

⁷ Продовольча інфляція у світі досягла найвищого значення з червня 2011р., другого посткризового року після 2008р. Див.: Global food prices are at a level not seen for most of modern history – this is why, <https://www.weforum.org/agenda/2021/10/global-food-prices-global-food-price-index>.

20%⁸. Враховуючи, що продовольча група в українському споживчому кошику більш ніж вагома — майже 50%, таке збільшення цін може стати серйозним інфляційним шоком.

Поновлять історичні рекорди ціни на овочі, особливо тепличні, в собівартості яких ціна газу є вирішальною. Уже зараз великі тепличні комплекси зупинили свою роботу. Триватиме подорожчання основного продукту харчування більшої частини населення — хліба (в січні хліб **подорожчав на 10%**)⁹, а також інших продуктів харчування. Усі заклики про допомогу від виробників владою було проігноровано¹⁰. Перші дні нового календарного року показують, що фактор зниження пропозиції завжди працює проти споживача. Траєкторія розвитку передбачає подальше поступове зниження стандартів споживання для населення.

Ринок праці. *Очікується подальше зростання безробіття.* Якщо у 2020р. офіційно безробіття оцінювалося у 8,2% працездатного населення, то у 2021р. — 9,5%, а у 2022р. вийде за межі 10%.

Крім того, неминучим є зростання тіньової економіки. Очікувати її зменшення можна лише у випадку послаблення податкового тиску, зменшення втручання держави в економіку, стабілізації інвестиційного клімату та нормалізації роботи бізнесу, насамперед малого. На жаль, підстав для цього на сьогодні немає.

Посилюватимуть тиск на ринок праці і сучасні тенденції зайнятості, що почали з'являтися останнім часом у розвинутих країнах, зокрема тенденція відмови від роботи. Наприклад, лише в США упродовж листопада 2021р. звільнилось 4,5 млн. осіб, або 3% усіх зайнятих¹¹, а відкритих вакансій наразі на 1 млн. більше, ніж охочих працювати. Головний мотив звільнення — прагнення отримати іншу роботу з кращими умовами та заробітною платою. Для України ця світова тенденція може мати наслідком подальше стимулювання виїзду громадян за кордон та створення дефіциту робочої сили всередині країни.

Ефект від масової фіскалізації шляхом запровадження РРО¹² може бути різним: якась частина бізнесу вийде з тіні та гратиме за новими правилами. Однак, з іншого боку, ефект може виявитися прямо протилежним: замість «обілення» бізнесу Україну може чекати нова хвиля закриття ФОПів, міграція підприємців до першої групи платників єдиного податку, підвищення роздрібних цін на продукцію і відхід підприємців у сіру зону¹³.

Загалом, продовження політики нинішньої влади щодо впровадження антисоціальних заходів, на кшталт подальшого підвищення тарифів на ЖКГ, скорочення субсидій, примусового «вибивання» боргів та ін. лише провокуватиме подальше зростання невдоволення у суспільстві.

⁸ Інфляція в сировинній продовольчій групі товарів у 2022р. може становити до 20% і потребуватиме антикризових заходів, <https://interfax.com.ua/news/economic/789819.html>.

⁹ Меморандум від 31 грудня 2021р., підписаний представниками хлібопекарських і борошномельних асоціацій, поки не працює, оскільки питання забезпечення хлібопекарських і борошномельних підприємств газом за пільговою ціною перебуває на стадії узгодження.

¹⁰ Наразі в Парламенті зареєстрований проект закону «Про внесення змін до закону «Про ціни та ціноутворення» щодо відновлення державного регулювання цін на соціальні продукти харчування шляхом введення граничної націнки 5-15% від відпускної ціни виробника» (№6374). Проте учасники продовольчого ринку впевнені, що державне регулювання цін проблему вирішити не здатне. Наприклад, країни ЄС мають наміри скасувати ПДВ на УСІ продукти харчування у 2022р. для того, щоб зробити їх більш доступними для споживачів. Див.: Latest VAT changes and news in European VAT - Marosa VAT, <https://marosavat.com/vat-news>.

¹¹ A record 4.5 million Americans quit their jobs in November. — The Washington Times, <https://www.washingtontimes.com/news/2022/jan/4/a-record-45-million-americans-quit-their-jobs-in-n>.

¹² 1 січня 2022р. закінчується перехідний період (пункту 61 підрозділу 10 Розділу XX «Перехідні положення» Податкового кодексу України) і застосування РРО та/або ПРРО платниками єдиного податку II-IV груп є обов'язковим. Див.: Закон «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг».

¹³ Застосування РРО/ПРРО для I групи спрощеної системи оподаткування залишається добровільним. — Міністерство фінансів України, https://www.mof.gov.ua/uk/news/zastosuvannia_rroprro_dlia_pershoi_grupi_sproshchenoi_sistemi_opodatkuvannia_zalishaietsia_dobrovolnim-3260.

Гуманітарна політика

Ситуація в соціогуманітарній сфері розвиватиметься під дією низки зовнішніх і внутрішніх чинників і викликів. Головним зовнішнім викликом є посилення російської агресії. Серед внутрішніх викликів слід відзначити слабкість державної гуманітарної політики та незавершеність формування системи її реалізації, відсутність консенсусу з певних суспільно актуальних проблем гуманітарної сфери, брак довіри між владою і суспільством.

Головні чинники і виклики. По-перше, дедалі більше посилюється гібридна агресія РФ проти України. Водночас, за будь-якого сценарію розвитку подій соціогуманітарна сфера є однією з її головних цілей, а в рамках найбільш імовірного сценарію – гібридної дестабілізації, ця сфера перетворюється на головну мішень російської пропагандистської зброї та інформаційно-психологічних атак.

По-друге, зберігатимуться обмеження, пов'язані з коронавірусною пандемією. Хоча останнім часом були запроваджені певні заходи з відшкодування втрат закладів культури та мистецтва (програма «єПідтримка»), але вони не компенсують загальне звуження можливостей соціокультурної сфери в задоволенні культурних, мовних потреб громадян, їх потреб у спілкуванні. Зокрема не повною мірою зможуть бути використані публічні простори, важливі як для гуманітарної і молодіжної політики, так і для колективних практик загалом.

По-третє, у 2022р. відзначатимуть декілька пам'ятних дат, присвячених подіям в історії України, що досі мають суперечливі оцінки і ставлення¹. Так, відзначатимуться 80 років від дня утворення УПА, 75 роковини операції «Вісла»² та операції «Захід»³. Усі ці події пов'язані між собою і кожна з них оцінюється суперечливо не лише в Україні, але й за її межами (зокрема, згоди стосовно УПА та операції «Вісла» немає не лише між Україною і Польщею, але й в суспільствах обох країн).

Можлива політизація названих подій, за умов, коли УПА, за всієї неоднозначності своїх гасел і дій, стала одним із символів сучасного українського спротиву російській агресії, містить ризик виникнення напруженості як в Україні, так з сусідньою Польщею та деякими іншими країнами. Ситуацію може ускладнити продовження конфліктів навколо меморіалізації Бабиного Яру та підготовки до відзначення 90-х роковин Голодомору 1932-1933рр., які вже набули скандального характеру та міжнародного розголосу. Унеможливлення такого перебігу подій є нагальним завданням влади. Загалом, інституційне забезпечення **політики національної пам'яті** в ситуації російської гібридної агресії потребує значного посилення.

По-четверте, як і раніше, в новий календарний рік владна команда вступила без належного програмного та кадрового забезпечення процесів формування й реалізації державної політики у соціокультурній та освітній сферах, що й надалі негативно позначатиметься на ефективності її дій.

Невідкладного вирішення потребують проблеми, що накопичилися **у сфері вітчизняної освіти**. Так, реформа в рамках «Нової української школи» безпосередньо торкнеться старшої школи лише у 2026-2027рр. Отже, всі проблеми 2021р. очікують на розв'язання.

Потребує особливої уваги проблема старшої школи і в контексті процесів децентралізації. Органи місцевого самоврядування

¹ Постанова ВРУ «Про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2022-2023рр.» №1982 від 17 грудня 2021р.

² Операція «Вісла» – примусова депортація комуністичними властями ПНР понад 140 тис. українців у квітні 1947р. Докладно див., наприклад: Хто відібрав в українців Закерзоння? Микола Литвин про депортації та встановлення сучасних кордонів України. – ZAXID.net, 7 травня 2021р., https://zaxid.net/hto_vidibrav_v_ukrayintsiv_zakerzonnya_n1518562.

³ Операція «Захід» – примусове виселення радянськими властями впродовж одного дня – 27 жовтня 1947р. – 78 тис. осіб із Західної України до Казахстану та східних областей РФ. Докладно див.: Бажан О. Операція «Захід»: до 75-річчя депортації населення Західної України у віддалені райони СРСР. – Інститут історії України НАНУ, <http://resource.history.org.ua>.

часто вдаються до припинення набору учнів у старші класи, фактично – до ліквідації старшої школи на місцях, що створює реальний ризик обмеження доступу учнівської молоді до старшої школи.

Є підстави прогнозувати наростання проблем у **вищій школі та освітньо-науковій діяльності**. Ідеться про критичну ситуацію, що склалася в цій сфері через зухвале нехтування навіть елементарними нормами академічної культури, яке притаманне насамперед управлінським кадрам і поширюється на всі складові освітньо-наукової сфери. За такої ситуації будь-які точкові кроки (наприклад, запровадження до навчальних програм середньої і вищої школи курсів громадянської освіти, медіа-грамотності, вдосконалення діяльності Національного фонду досліджень України тощо) не будуть ефективними без підвищення якості освіти загалом, насамперед якості освіти педагогічних кадрів для загальноосвітніх шкіл.

Зберігається ймовірність ускладнень у **сфері державно-конфесійних і міжконфесійних відносин**. Триватиме юридичний процес навколо припинення діяльності УПЦ КП; сумнівні перспективи має виконання Закону про перейменування УПЦ(МП), який набув чинності ще у 2018р.; зберігатимуться конфліктні точки на церковно-релігійній мапі країни та інші проблеми, викладені в розділі «Гуманітарна політика» частини Підсумків.

Певні додаткові складнощі у відносинах між Церквами може спричинити можливий візит до України Папи Римського Франциска. УГКЦ вітає цей візит⁴, а предстоятель ПЦУ вже попередив, що очікує узгодження цього візиту з ПЦУ як «панівною в українській

державі»⁵. УПЦ(МП) висловила сподівання, що до запрошення Ватикан «поставиться з обережністю», оскільки він може зашкодити відносинам із російською стороною⁶. Отже, не можна виключати негативної реакції УПЦ(МП), зокрема організації протестних акцій.

Не всі проблеми вирішені в частині **етно-національної політики**. Вірогідно, анонсований Президентом проект закону про національні спільноти в Україні (який має замінити чинний Закон про національні меншини в Україні, прийнятий ще у 1992р. визначити статус і права національних спільнот відповідно до реалій) буде внесений до Верховної Ради. Цілком імовірно, що його зміст викличе дискусії в українському політикумі, а також може бути використаний Росією для спекуляцій на тему порушення українською державою прав національних меншин і просування тези про «захист співгромадян», якими вона вважає не лише російську етнічну спільноту, але й російськомовних громадян України.

У частині **інформаційної політики** на додаток до за давнених проблем (постійне недофінансування Суспільного мовлення, скорочення іномовлення тощо) є підстави припустити загострення політичної боротьби між провладною та опозиційними партіями за медійні ресурси (як через створення «пулу» державних ЗМІ, так і у процесі можливих змін медіа-ландшафту внаслідок «деолігархізації»). Враховуючи очевидний політичний підтекст процесів у медіа-сфері (з огляду на наближення парламентських і президентських виборів), питання свободи слова та незалежності ЗМІ будуть у фокусі уваги медіа-спільноти, громадянського суспільства і міжнародних партнерів України.

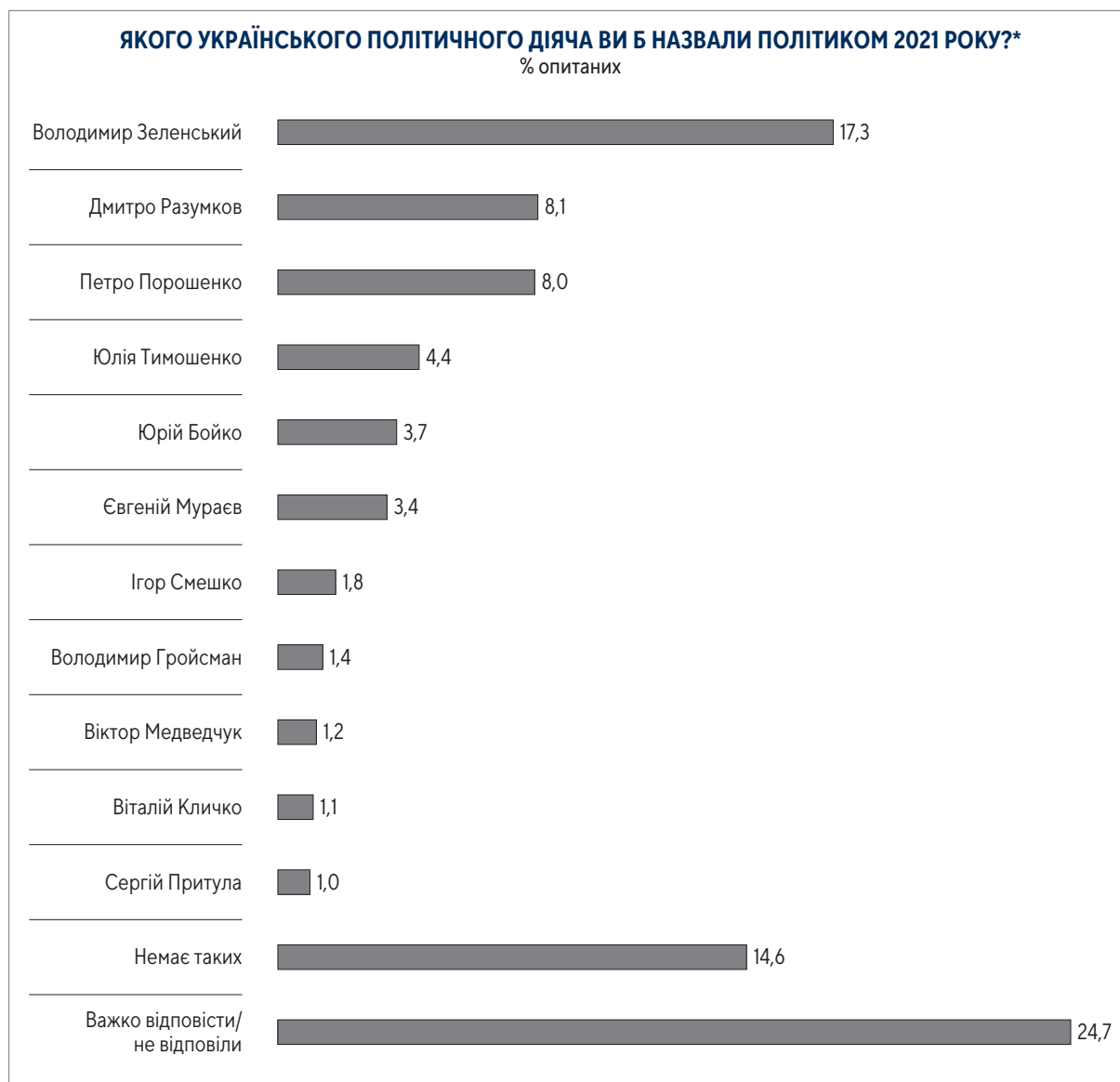
⁴ Папа Франциск може відвідати Україну наступного року, – Голова УГКЦ. – Радіо Свобода, 2 грудня 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-papa-frantsysk-ukraina/31590741.html>.

⁵ Епіфаній прокоментував можливий приїзд папи Римського до України. – Радіо Свобода, 16 грудня 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-epifanii-pro-pryizd-papy-do-ukrainy/31612490.html>.

⁶ Візит Патріарха Варфоломія може загрожувати громадській стабільності, – керуючий справами УПЦ. Див.: Центр інформації УПЦ, 8 квітня 2021р., <https://www.facebook.com/church.information.center/posts/3632888283505447>.

3.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2021р.¹



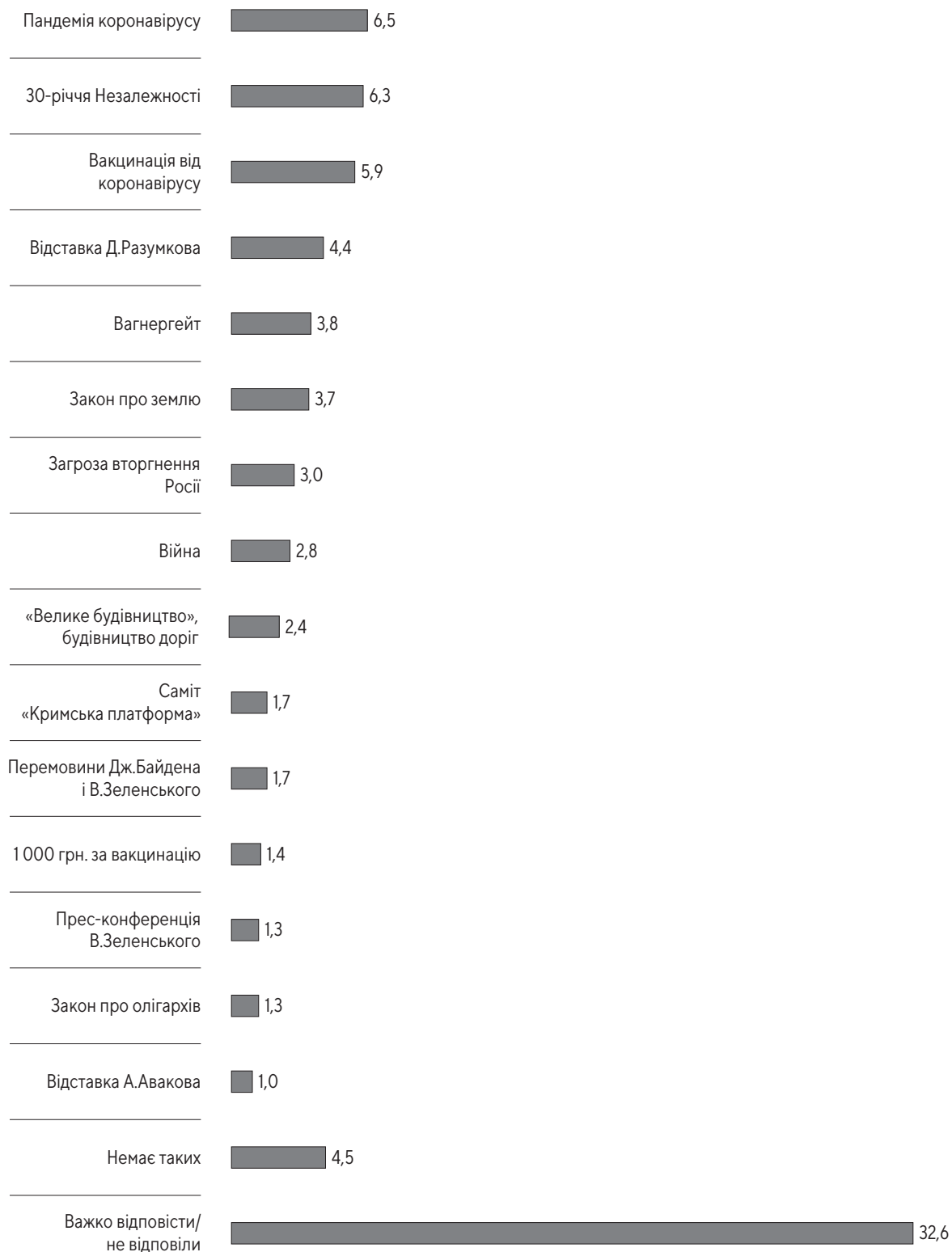
* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді.
Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

Грудень-7 (2021р.)

¹ У матеріалі наведені дані соціологічних досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова самостійно: 6-12 березня 2015р., 6-12 листопада 2015р. (в діаграмах і таблицях позначено як листопад-2), 18-24 грудня 2015р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень), 1-7 листопада 2019р. (в діаграмах і таблицях позначено як листопад-3), 4-9 грудня 2020р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-6) та 24 листопада-1 грудня 2021р. (в діаграмах і таблицях позначено як листопад-4) та спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва: 14-22 листопада 2015р. (в діаграмах і таблицях позначено як листопад), 16-20 грудня 2016р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-2), 15-19 грудня 2017р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-3), 19-25 грудня 2018р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-4), 13-18 грудня 2019р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-5) та 17-22 грудня 2021р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-7). 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%.

ЯКУ ПОЛІТИЧНУ ПОДІЮ В УКРАЇНІ ВИ Б НАЗВАЛИ ПОДІЄЮ 2021 РОКУ?*

% опитаних

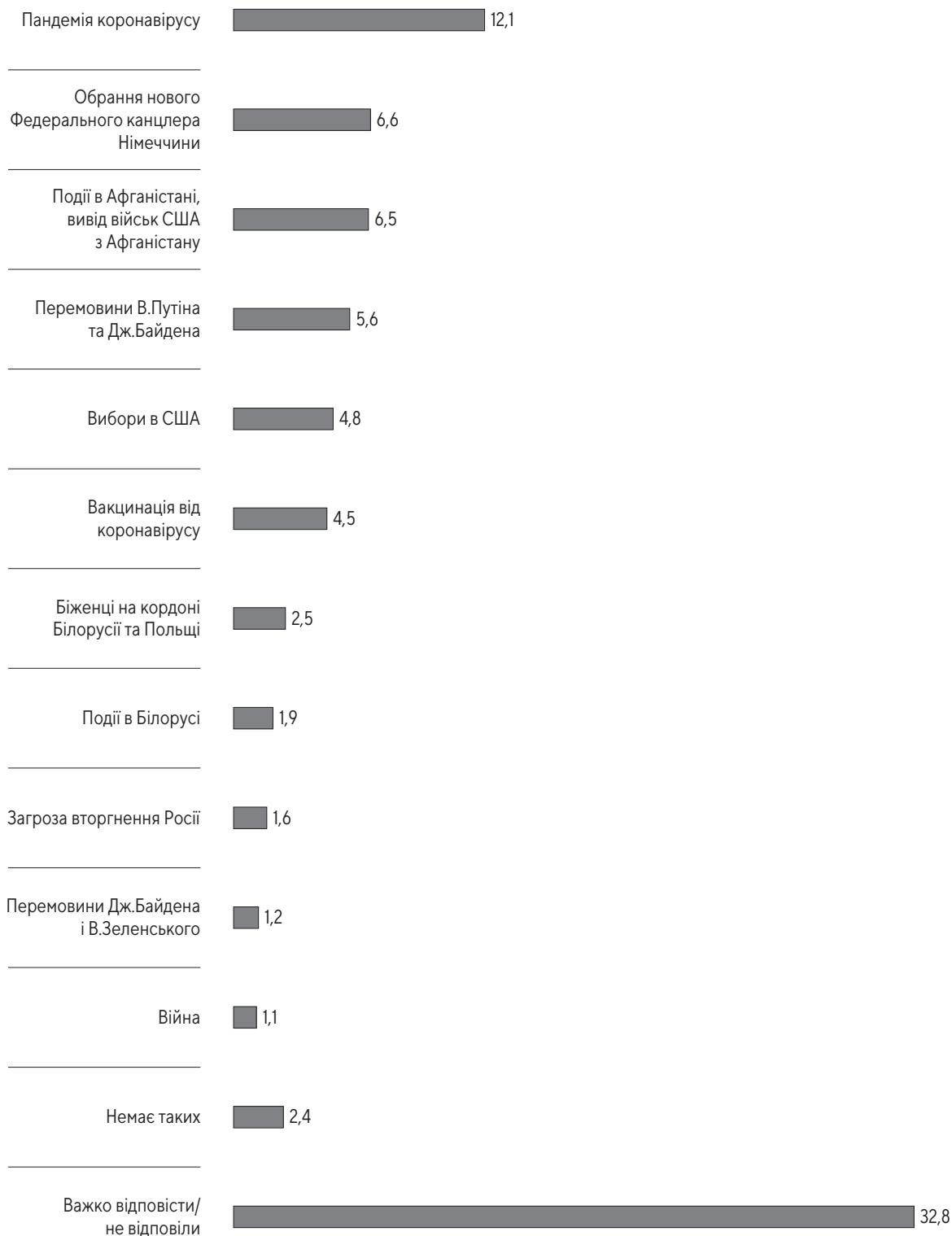


* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді.
Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

Грудень-7 (2021р.)

ЯКУ ПОЛІТИЧНУ ПОДІЮ У СВІТІ ВИ Б НАЗВАЛИ ПОДІЄЮ 2021 РОКУ?*

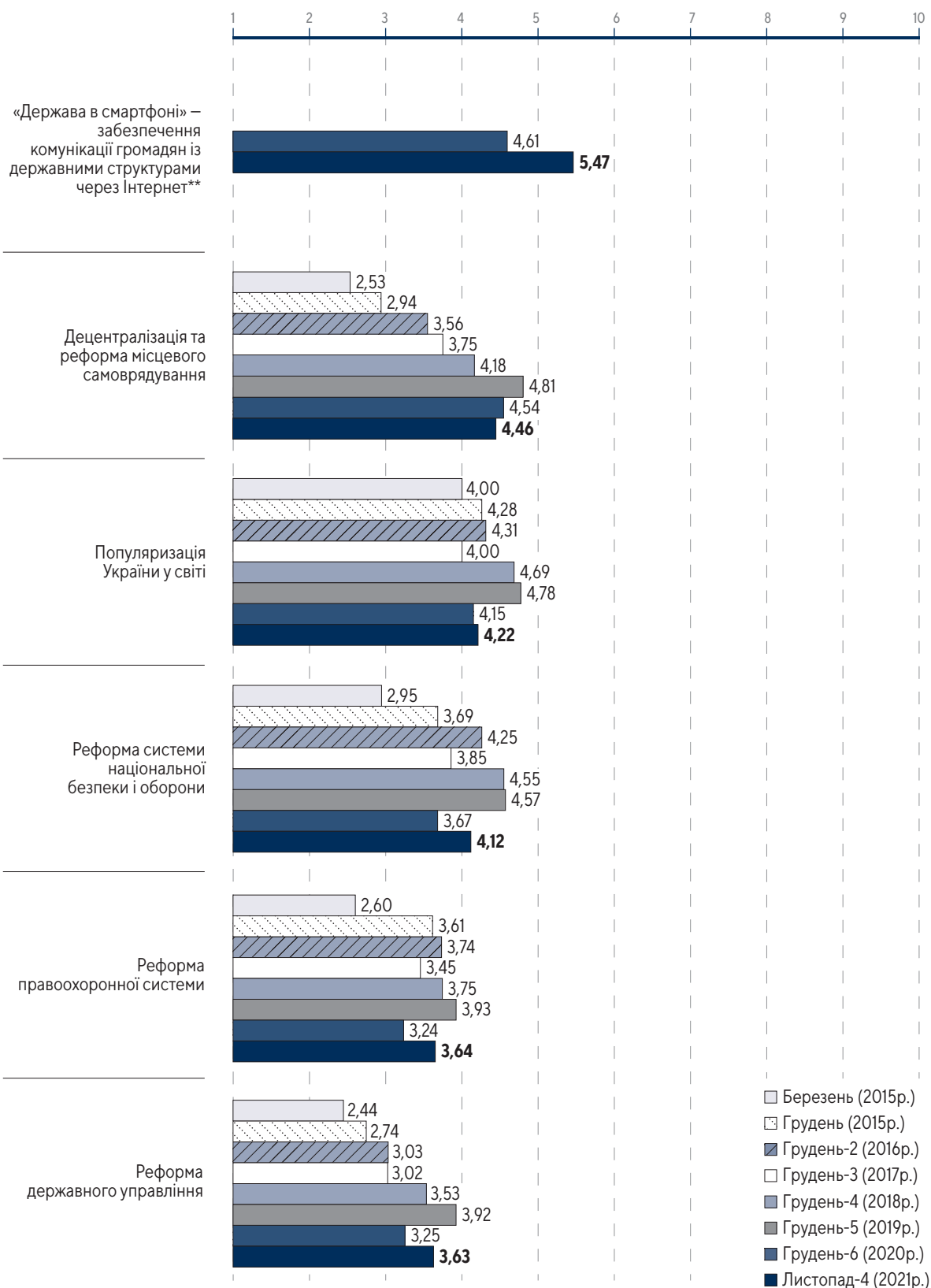
% опитаних



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

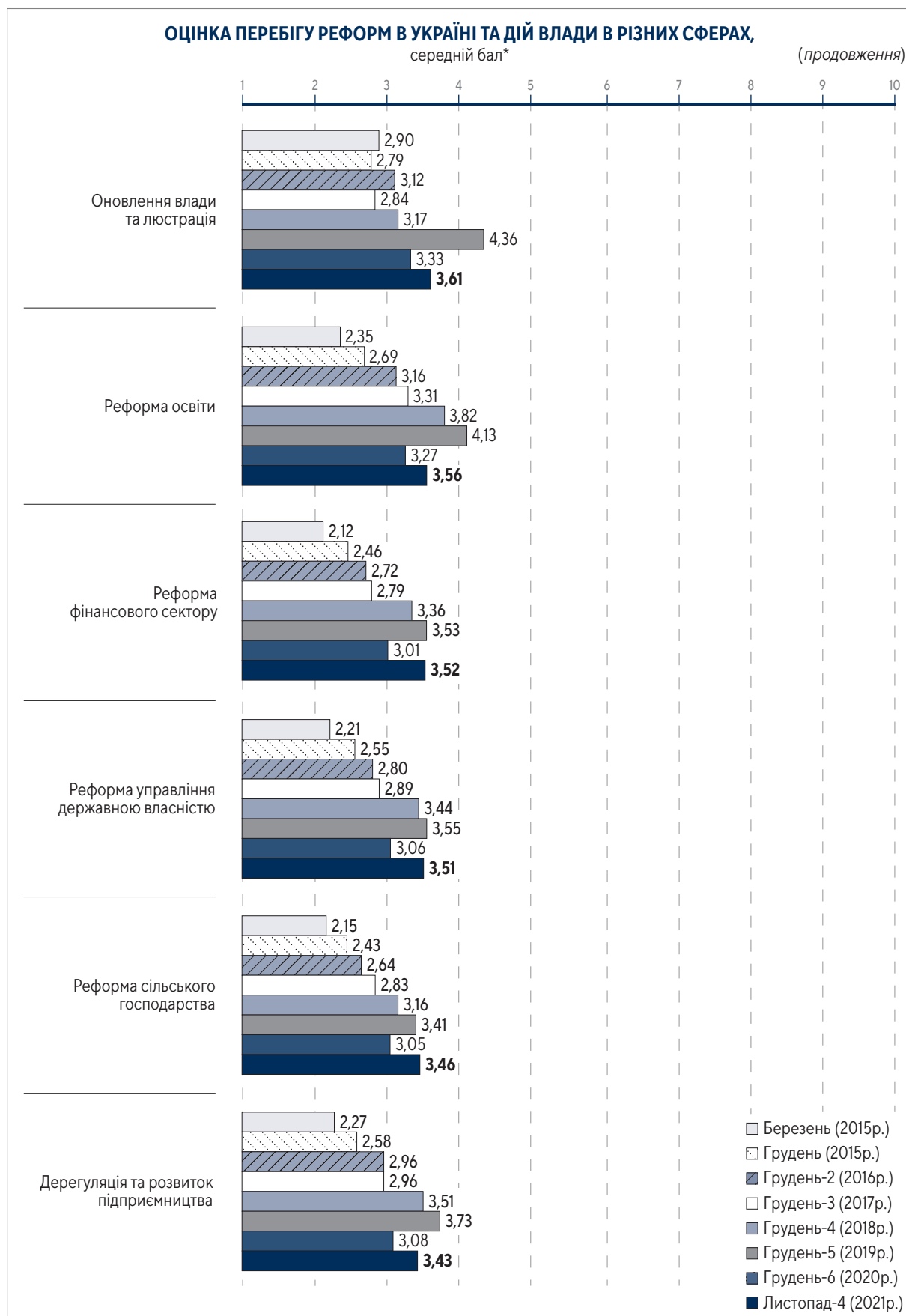
Грудень-7 (2021р.)

ОЦІНКА ПЕРЕБІГУ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ДІЙ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ, середній бал*

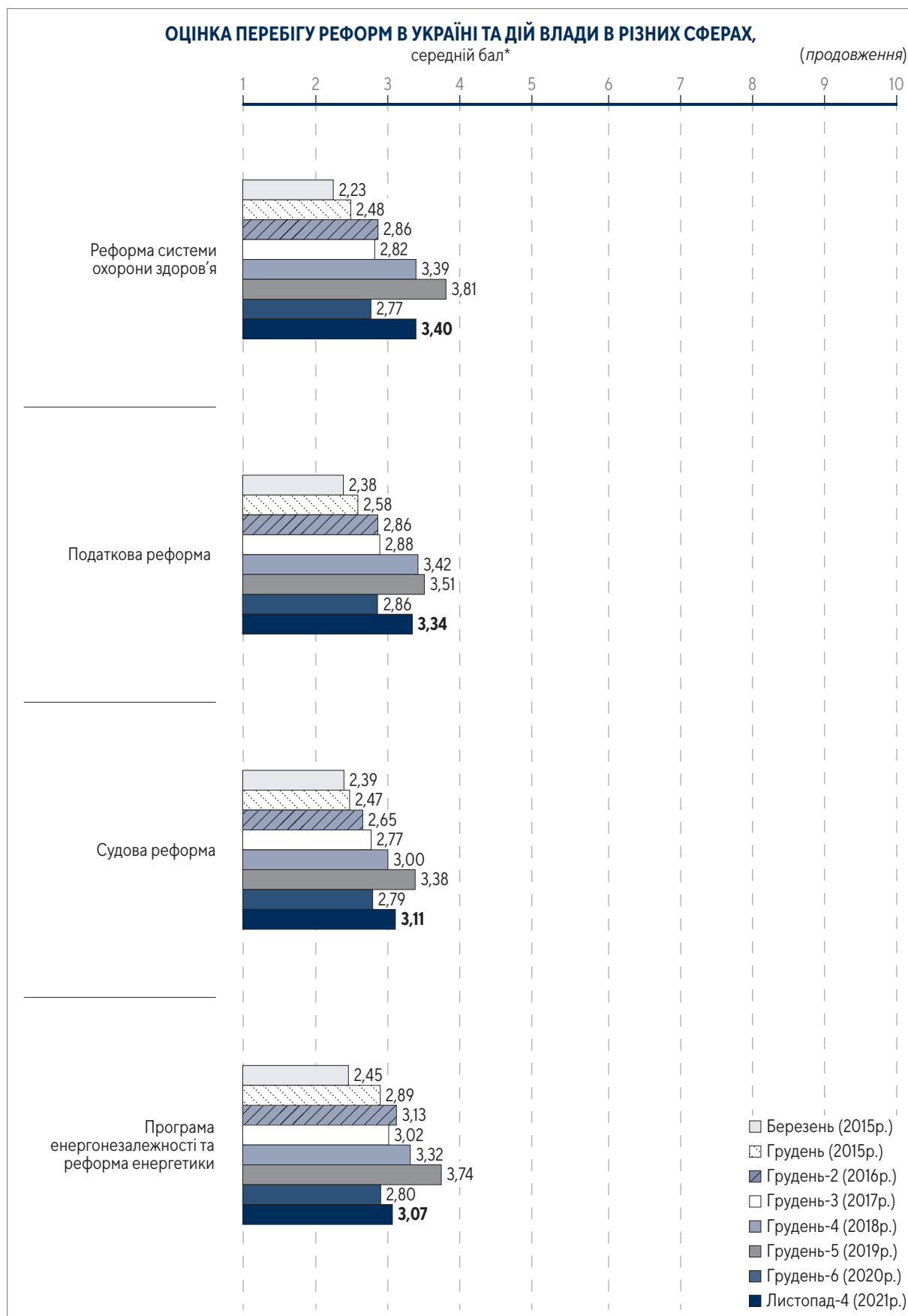


* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де «1» означає, що реформ майже або зовсім немає, а «10» – що реформи йдуть максимально успішно.

** Такий варіант відповіді в анкетах попередніх років не пропонувався.



* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де «1» означає, що реформ майже або зовсім немає, а «10» – що реформи йдуть максимально успішно.

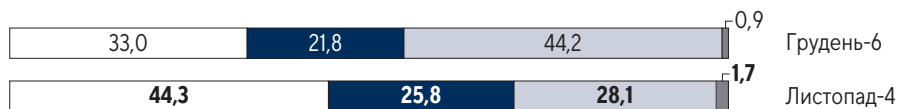


* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де «1» означає, що реформ майже або зовсім немає, а «10» – що реформи йдуть максимально успішно.

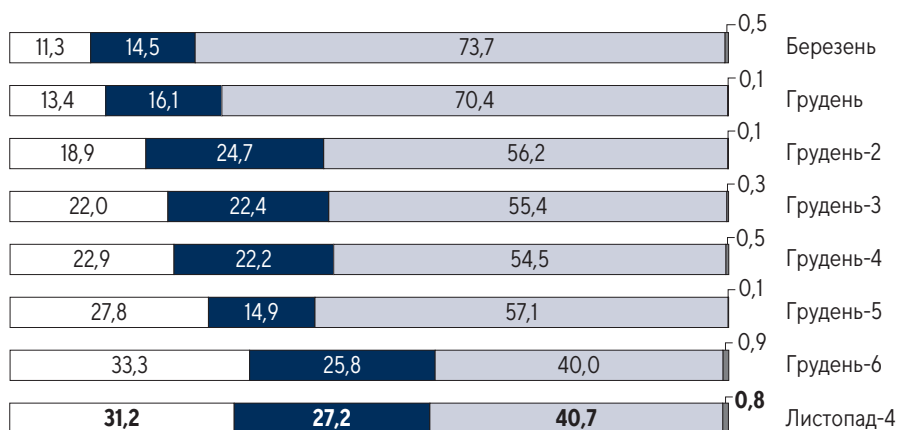
ЯК ВПЛИВАЮТЬ РЕФОРМИ ТА ДІЇ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ НА ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАНОВИЩЕ?

% опитаних

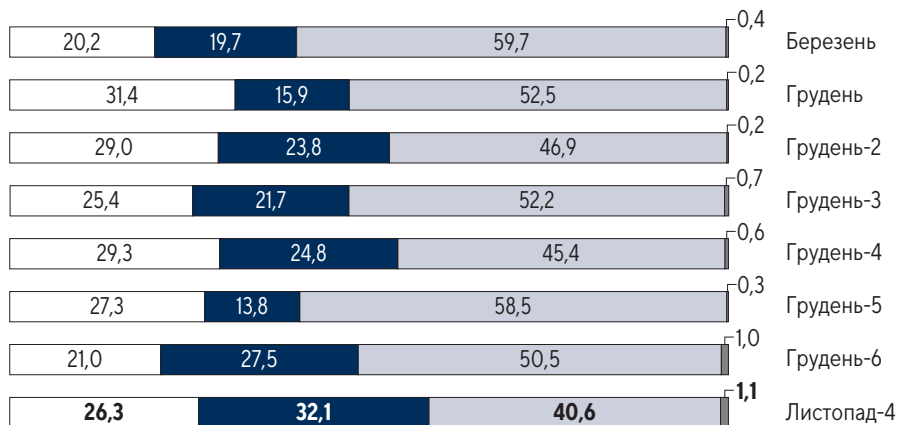
«Держава в смартфоні» –
забезпечення комунікації
громадян із державними
структурами через
Інтернет*



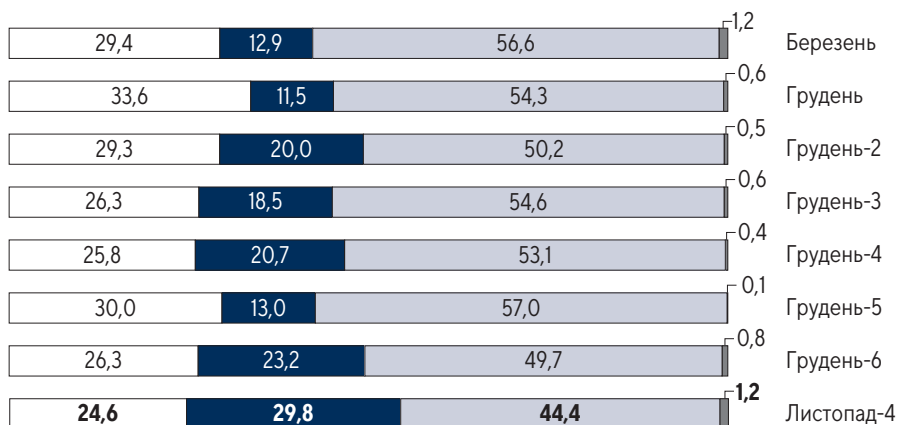
Децентралізація та
реформа місцевого
самоврядування



Реформа системи
національної
безпеки і оборони



Популяризація
України у світі



□ Позитивно
■ Негативно
▒ Не впливають
■ Важко відповісти/
не відповіли

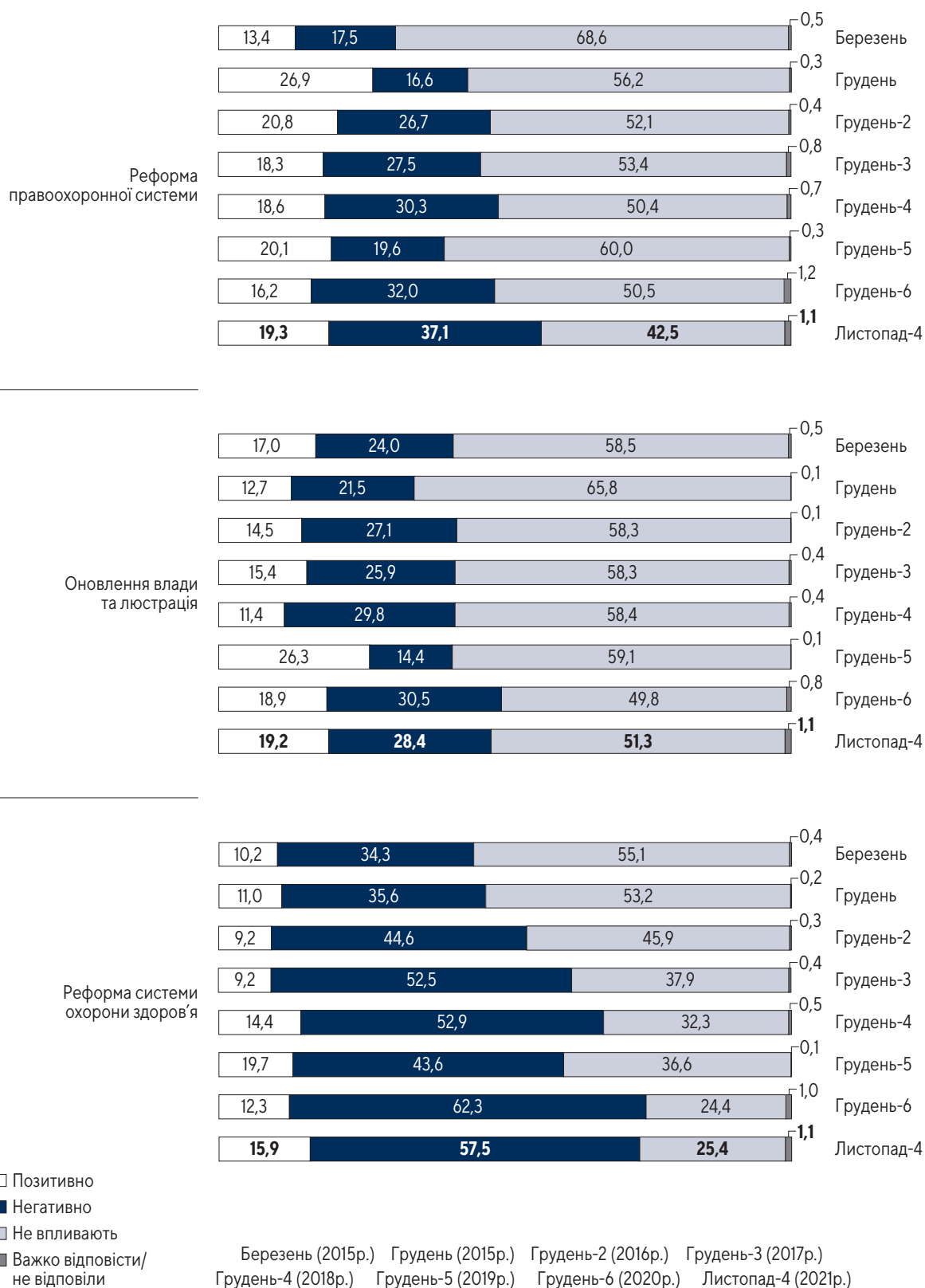
Березень (2015р.) Грудень (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.)
Грудень-4 (2018р.) Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.) Листопад-4 (2021р.)

* Такий варіант відповіді в анкетах попередніх років не пропонувався.

ЯК ВПЛИВАЮТЬ РЕФОРМИ ТА ДІЇ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ НА ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАНОВИЩЕ?

% опитаних

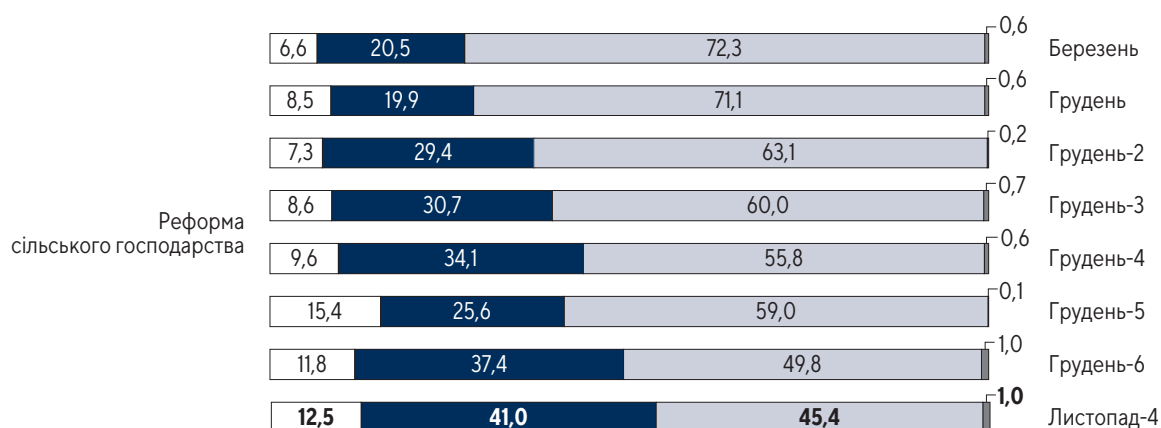
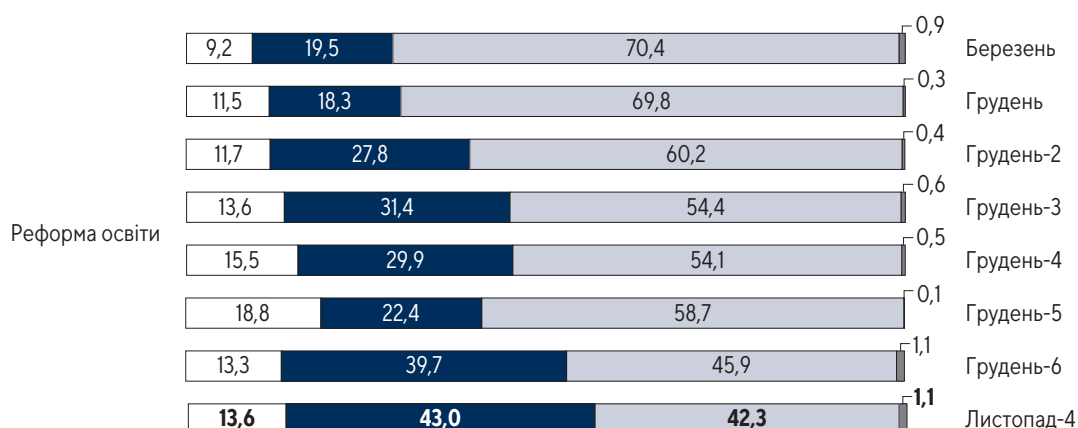
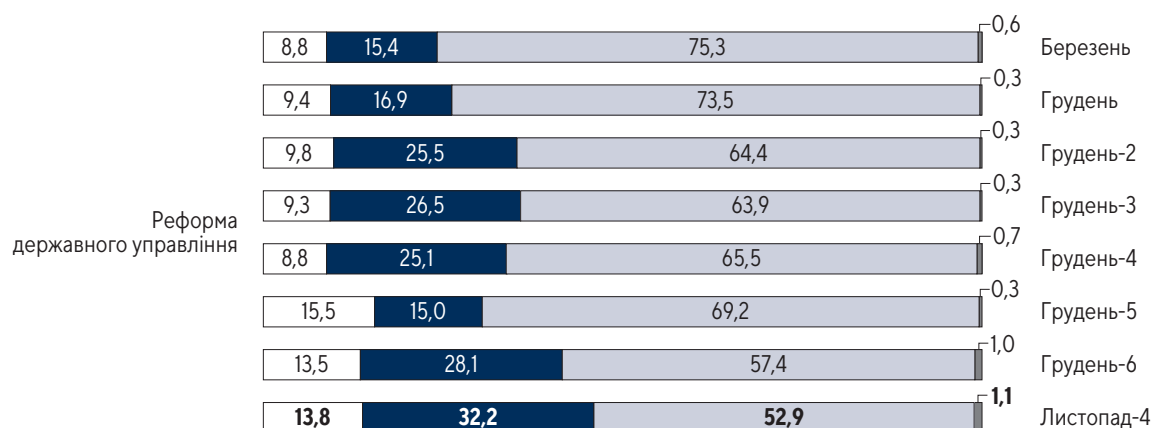
(продовження)



ЯК ВПЛИВАЮТЬ РЕФОРМИ ТА ДІЇ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ НА ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАНОВИЩЕ?

% опитаних

(продовження)



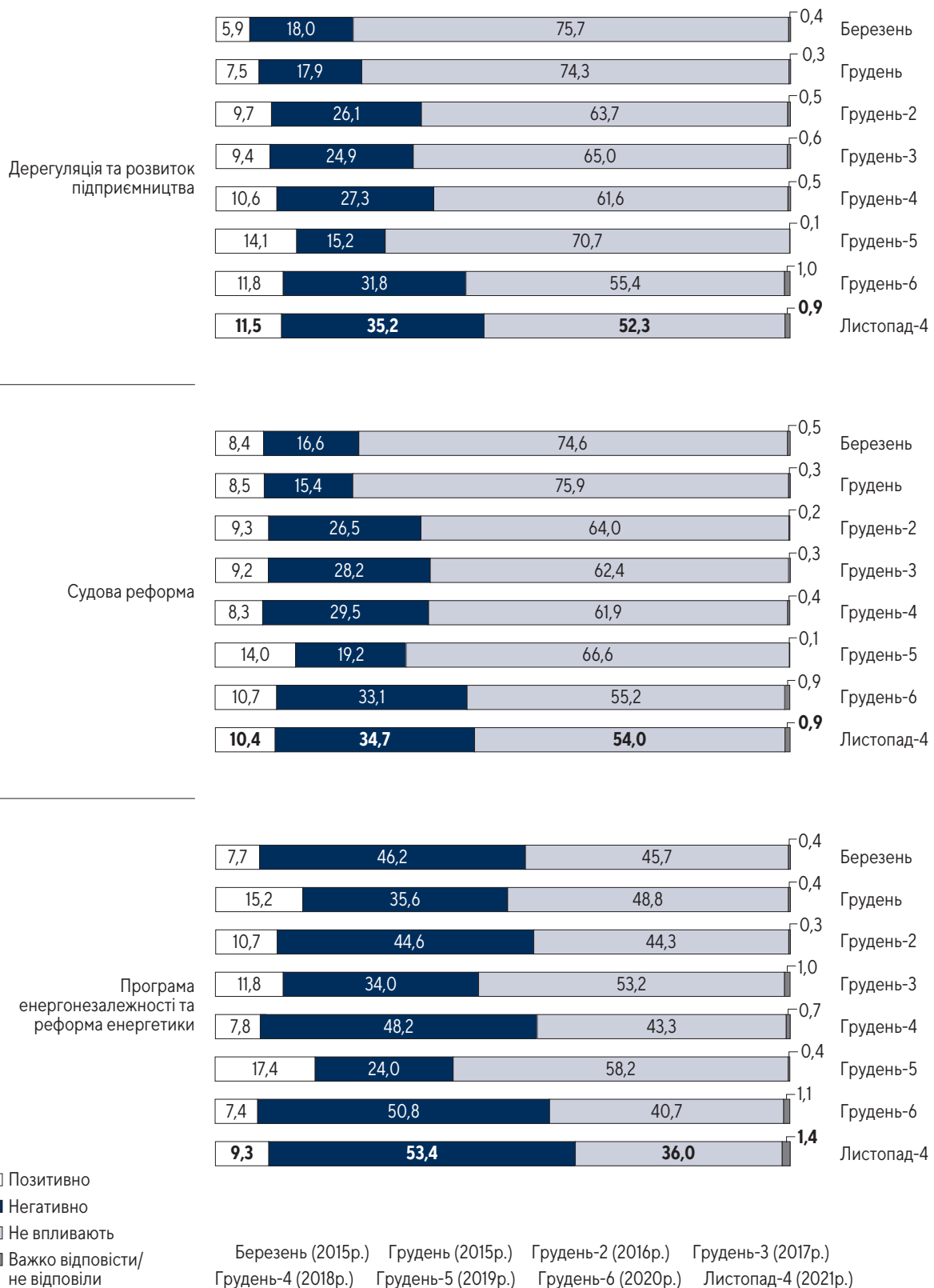
- Позитивно
- Негативно
- Не впливають
- Важко відповісти/не відповіли

Березень (2015р.) Грудень (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.)
Грудень-4 (2018р.) Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.) Листопад-4 (2021р.)

ЯК ВПЛИВАЮТЬ РЕФОРМИ ТА ДІЇ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ НА ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАНОВИЩЕ?

% опитаних

(продовження)

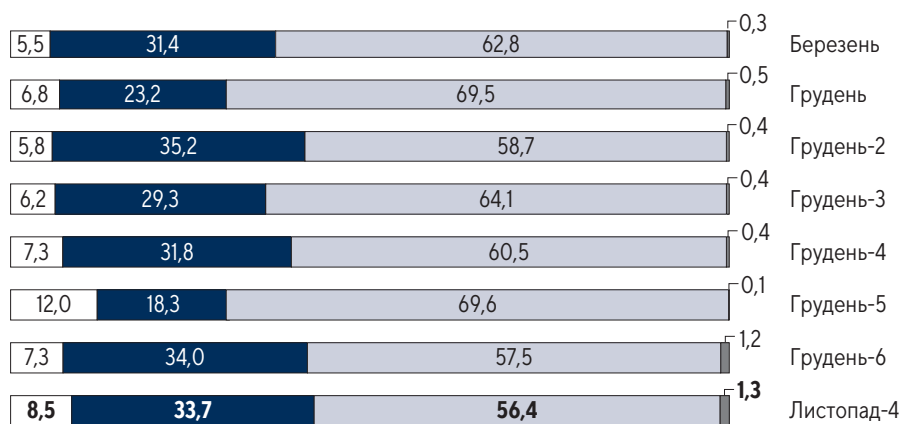


ЯК ВПЛИВАЮТЬ РЕФОРМИ ТА ДІЇ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ НА ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАНОВИЩЕ?

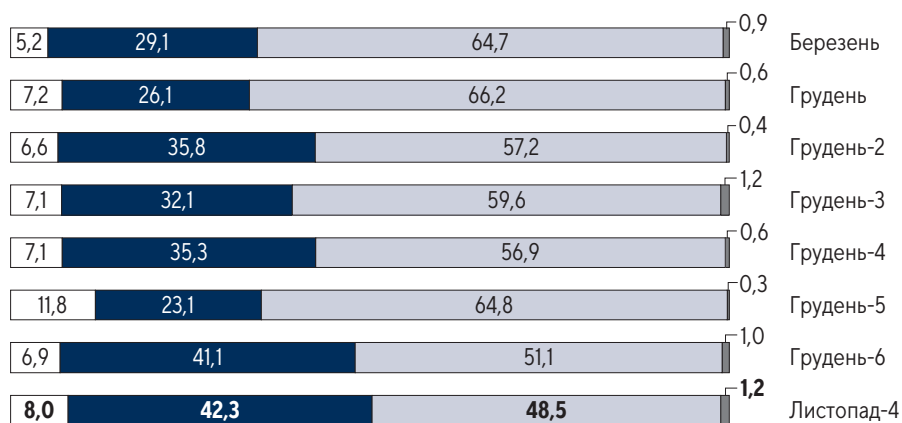
% опитаних

(продовження)

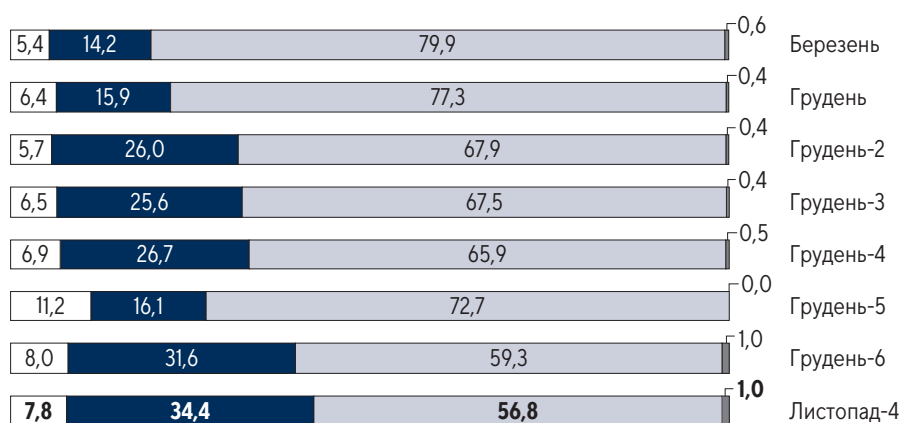
Реформа фінансового сектору



Податкова реформа



Реформа управління державною власністю

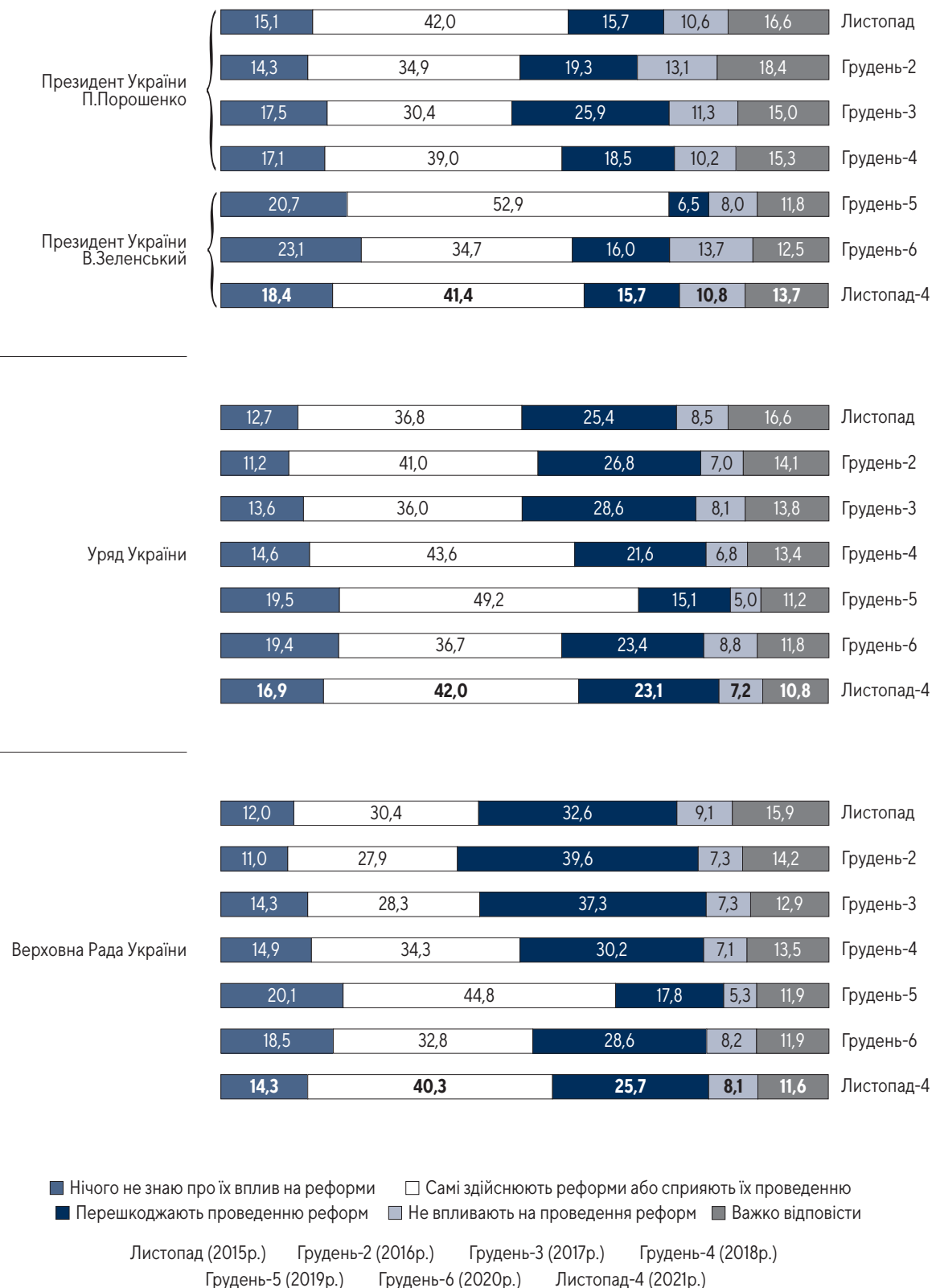


- Позитивно
- Негативно
- Не впливають
- Важко відповісти/не відповіли

Березень (2015р.) Грудень (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.)
Грудень-4 (2018р.) Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.) Листопад-4 (2021р.)

ДІЇ ЯКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИКІВ СПРІЯЮТЬ ПРОВЕДЕННЮ РЕФОРМ, А ЯКИХ – ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ІМ?

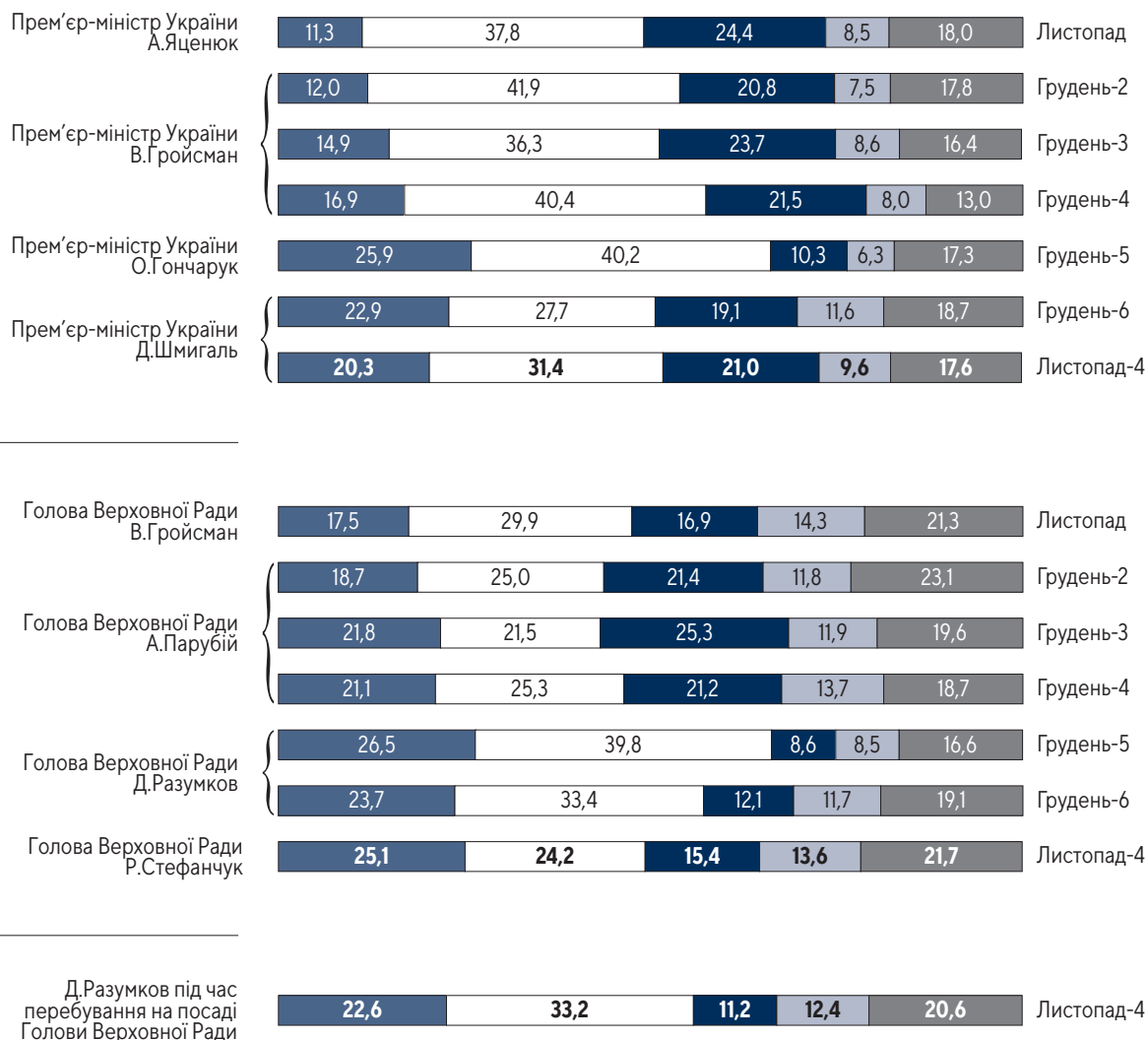
% опитаних



ДІЇ ЯКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИКІВ СПРІЯЮТЬ ПРОВЕДЕННЮ РЕФОРМ, А ЯКИХ – ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ІМ?

% опитаних

(продовження)



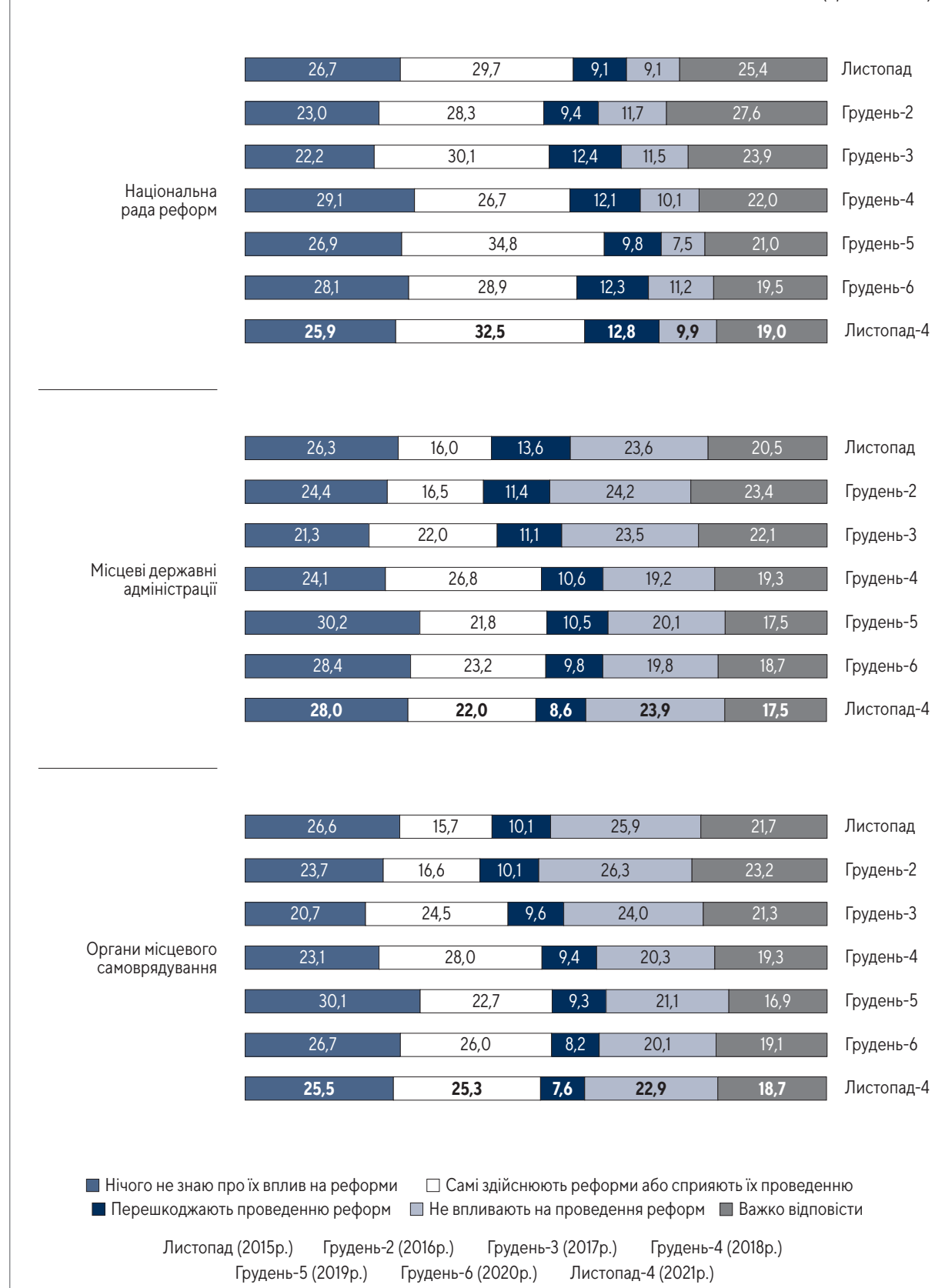
■ Нічого не знаю про їх вплив на реформи □ Самі здійснюють реформи або сприяють їх проведенню
■ Перешкоджають проведенню реформ ■ Не впливають на проведення реформ ■ Важко відповісти

Листопад (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.) Грудень-4 (2018р.)
Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.) Листопад-4 (2021р.)

ДІЇ ЯКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИКІВ СПРІЯЮТЬ ПРОВЕДЕННЮ РЕФОРМ, А ЯКИХ – ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ЇМ?

% опитаних

(продовження)



ЯК ПРОТЯГОМ РОКУ ЗМІНИЛОСЯ СТАНОВИЩЕ В УКРАЇНІ В НАВЕДЕНИХ СФЕРАХ?
% опитаних

	Змінилося на краще					Змінилося на гірше					Не змінилося					Важко відповісти					Баланс*									
	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4						
Обороздатність країни	39,8	38,9	40,9	30,6	17,1	28,2	21,3	21,3	24,5	14,5	29,8	27,2	25,8	25,6	21,4	43,8	39,5	32,7	13,1	14,1	13,2	11,1	13,6	11,8	18,5	17,6	16,4	16,1	-12,7	1,0
Міжнародний імідж України	27,4	24,0	32,3	30,8	17,3	21,4	32,0	34,5	28,1	20,9	37,7	35,6	27,0	27,7	27,8	37,5	33,1	31,8	13,6	13,8	11,9	10,8	11,9	11,1	-4,6	-10,5	4,2	9,9	-20,4	-14,2
Міжнародналіні відносини	15,9	13,4	17,4	18,8	10,2	13,1	23,6	30,5	29,7	14,6	28,5	29,3	46,1	42,6	40,1	54,4	49,0	45,3	14,4	13,6	12,9	12,2	12,3	12,4	-7,7	-17,1	-12,3	4,2	-18,3	-16,2
Охорона здоров'я	3,6	4,6	9,1	11,2	7,0	9,2	53,6	61,3	57,3	45,7	71,8	64,8	35,9	26,9	26,2	37,2	16,0	21,0	6,9	7,2	7,3	6,0	5,1	5,1	-50,0	-56,7	-48,2	-34,5	-64,8	-55,6
Освіта	4,9	7,6	13,9	13,4	8,0	8,4	36,4	42,3	38,9	25,5	51,1	50,0	43,4	38,4	32,9	46,3	26,5	27,9	15,3	11,8	14,3	14,7	14,4	13,6	-31,5	-34,7	-25,0	-12,1	-43,1	-41,6
Становище українського населення	5,7	6,9	7,9	7,3	4,1	8,4	15,6	19,7	20,3	10,2	19,9	16,8	69,6	64,1	62,2	74,0	68,5	66,9	9,1	9,2	9,5	8,5	7,4	8,0	-9,9	-12,8	-12,4	-2,9	-15,8	-8,4
Рівень свободи слова	11,7	11,8	11,0	14,7	6,2	7,3	30,4	36,9	38,1	19,8	26,4	38,9	48,8	43,9	43,1	58,2	58,5	45,7	9,1	7,4	7,8	7,3	8,8	8,1	-19,4	-25,1	-27,1	-5,1	-20,2	-31,6
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян	8,1	8,1	8,9	10,5	6,6	6,9	32,5	39,2	39,4	18,4	33,5	40,4	46,5	40,1	41,5	58,4	48,6	40,4	13,0	12,5	10,2	12,7	11,4	12,3	-24,4	-31,1	-30,5	-7,9	-26,9	-33,5
Дотримання законності державними службовцями	5,9	4,9	7,9	9,8	5,0	6,5	43,2	46,8	44,0	22,8	46,0	43,8	36,9	33,4	34,5	54,7	35,7	36,0	14,0	14,9	13,6	12,8	13,3	13,7	-37,3	-41,9	-36,1	-13,0	-41,0	-37,3
Пенсійне забезпечення	3,9	22,5	7,6	8,0	5,4	6,3	49,5	39,1	56,0	32,5	50,3	57,0	38,0	26,1	25,8	48,4	32,2	26,4	8,6	12,3	10,6	11,0	12,1	10,3	-45,6	-16,6	-48,4	-24,5	-44,9	-50,7
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)	11,6	14,7	7,7	7,9	5,7	5,4	48,7	49,9	60,5	43,5	56,6	62,2	30,0	26,5	24,6	40,0	28,0	23,6	9,6	8,9	7,2	8,5	9,8	8,8	-37,1	-35,2	-52,8	-35,6	-50,9	-56,8
Ситуація зі злочинністю	6,2	6,0	7,0	7,7	3,6	5,3	61,7	61,4	52,5	29,3	49,2	44,1	23,6	26,1	32,5	53,4	38,4	41,4	8,5	6,5	8,0	9,6	8,9	9,2	-55,5	-55,4	-45,5	-21,6	-45,6	-38,8

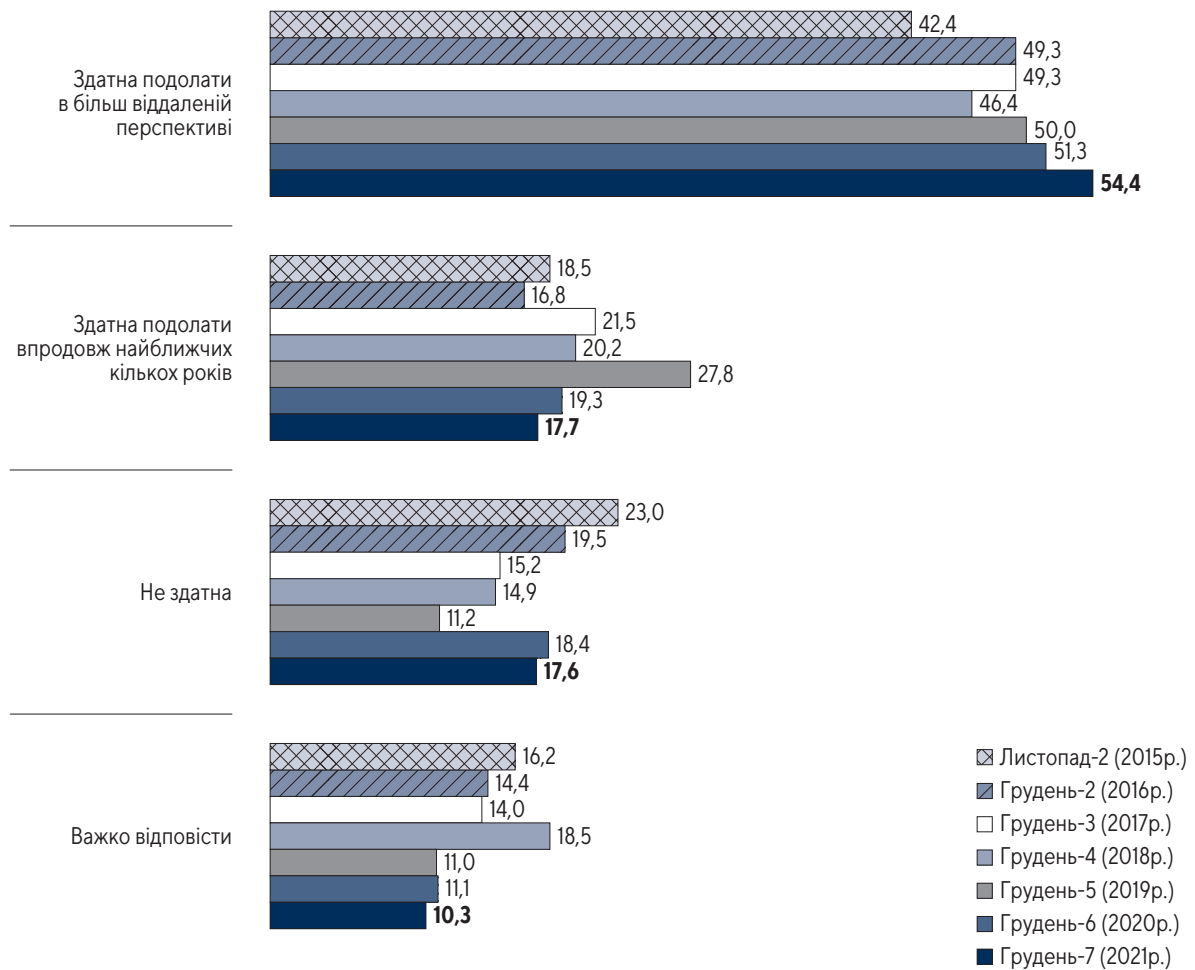
* Різниця між варіантами відповіді «змінилося на краще» та «змінилося на гірше».

ЯК ПРОТЯГОМ РОКУ ЗМІНИЛОСЯ СТАНОВИЩЕ В УКРАЇНІ В НАВЕДЕНИХ СФЕРАХ?																														
% опитаних																														
	Змінилося на краще						Змінилося на гірше						Не змінилося						Важко відповісти					Баланс*						
	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4	Грудень-2	Грудень-3	Грудень-4	Грудень-5	Грудень-6	Листопад-4
Оплата праці	3,4	14,7	7,4	9,7	5,0	5,0	54,5	48,9	58,4	30,6	55,8	61,1	34,3	26,9	26,7	50,2	29,7	26,3	7,8	9,5	7,5	9,4	9,5	7,6	-51,1	-34,2	-51,0	-20,9	-50,8	-56,1
Рівень демократії	10,8	9,4	10,1	13,0	4,8	4,9	31,8	37,9	39,7	17,8	30,1	38,4	45,8	44,4	41,6	61,5	56,1	48,2	11,6	8,3	8,6	7,7	9,0	8,5	-21,0	-28,5	-29,6	-4,8	-25,3	-33,5
Ставлення влади до громадян	2,8	4,2	4,8	17,7	5,0	4,6	58,9	59,9	59,2	23,8	56,3	57,5	29,0	27,4	28,1	49,2	30,4	30,6	9,2	8,5	7,9	9,3	8,3	7,2	-56,1	-55,7	-54,4	-6,1	-51,3	-52,9
Ситуація у країні в цілому	3,1	3,8	5,4	14,1	3,4	4,5	73,4	69,3	67,0	29,3	70,7	69,8	17,0	18,8	22,0	47,0	19,8	18,7	6,5	8,1	5,6	9,5	6,1	6,9	-70,3	-65,5	-61,6	-15,2	-67,3	-65,3
Становище етнічних і релігійних меншин	2,6	3,4	5,8	5,2	2,2	4,0	14,7	19,7	23,6	7,9	15,7	16,3	64,0	58,8	57,5	72,3	67,4	62,8	18,7	18,1	13,0	14,6	14,6	16,9	-12,1	-16,3	-17,8	-2,7	-13,5	-12,3
Рівень добробуту Вашої родини	3,5	4,6	7,0	8,0	2,8	3,9	73,0	63,1	59,2	30,6	64,4	59,4	20,5	29,4	30,9	58,5	30,1	34,0	3,0	2,8	2,9	2,9	2,7	2,6	-69,5	-58,5	-52,2	-22,6	-61,6	-55,5
Економічне становище країни	3,6	4,1	6,4	9,7	1,9	3,5	77,0	71,8	67,6	27,5	76,4	70,4	15,9	20,2	23,0	57,8	18,6	21,9	3,4	3,9	3,0	4,9	3,1	4,2	-73,4	-67,7	-61,2	-17,8	-74,5	-66,9
Становище російськомовного населення	1,8	2,3	3,3	4,9	3,9	3,0	17,1	24,0	26,2	11,4	21,4	23,6	68,9	59,8	60,0	72,7	64,9	63,0	12,3	14,0	10,5	11,0	9,8	10,3	-15,3	-21,7	-22,9	-6,5	-17,5	-20,6
Рівень стабільності	2,1	2,9	4,2	12,1	2,4	3,0	75,0	71,8	67,4	32,5	73,7	70,5	16,1	19,5	22,8	47,0	18,4	20,2	6,7	5,8	5,6	8,4	5,5	6,3	-72,9	-68,9	-63,2	-20,4	-71,3	-67,5
Упевненість громадян у завтрашньому дні	2,2	3,6	3,9	12,6	2,2	2,8	73,9	67,5	65,1	35,6	68,8	68,4	16,3	21,0	23,9	42,2	23,2	21,7	7,6	7,9	7,0	9,5	5,8	7,1	-71,7	-63,9	-61,2	-23,0	-66,6	-65,6
Ставлення громадян до влади	2,4	3,7	4,2	19,9	3,3	2,7	72,4	68,9	64,8	25,3	64,4	67,5	17,3	20,7	23,6	44,4	25,5	22,8	7,8	6,8	7,4	10,3	6,9	7,0	-70,0	-65,2	-60,6	-5,4	-61,1	-64,8
Рівень цін і тарифів	1,2	2,0	2,8	5,6	0,9	1,2	88,5	86,6	85,0	60,9	81,2	87,1	7,7	8,3	9,8	29,4	15,0	9,2	2,5	3,0	2,4	4,0	2,8	2,5	-87,3	-84,6	-82,2	-55,3	-80,3	-85,9

* Різниця між варіантами відповіді «змінилося на краще» та «змінилося на гірше».

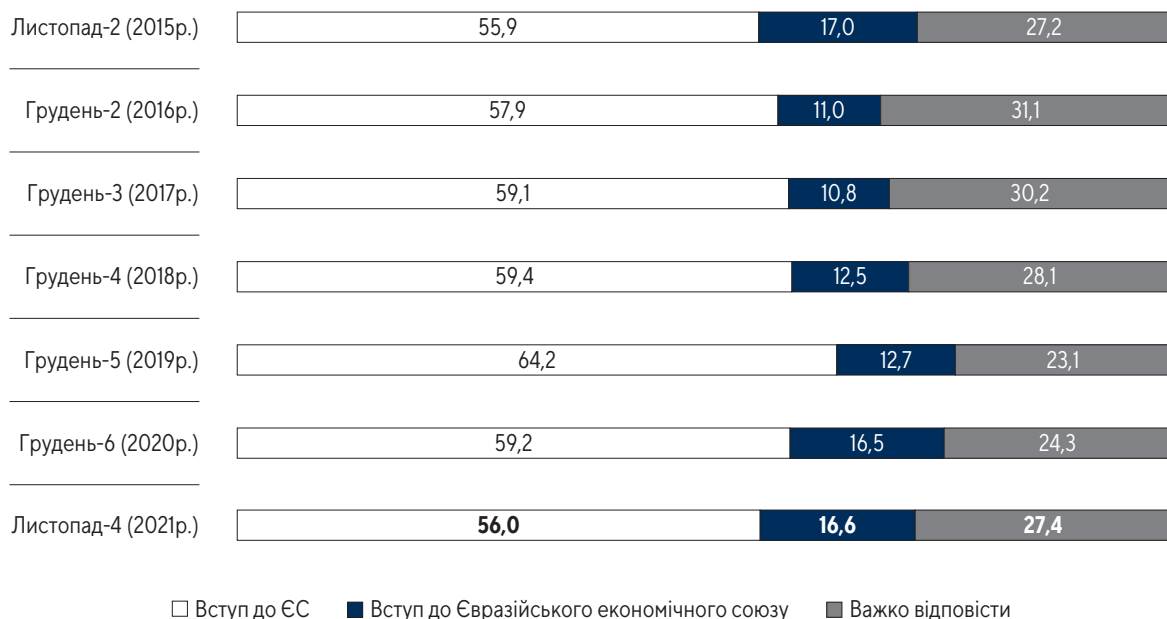
ЧИ ЗДАТНА УКРАЇНА ПОДОЛАТИ ІСНЮЮЧІ ПРОБЛЕМИ І ТРУДНОЩІ?

% опитаних



ЯКИМ ІНТЕГРАЦІЙНИМ НАПРЯМОМ МАЄ ЙТИ УКРАЇНА?

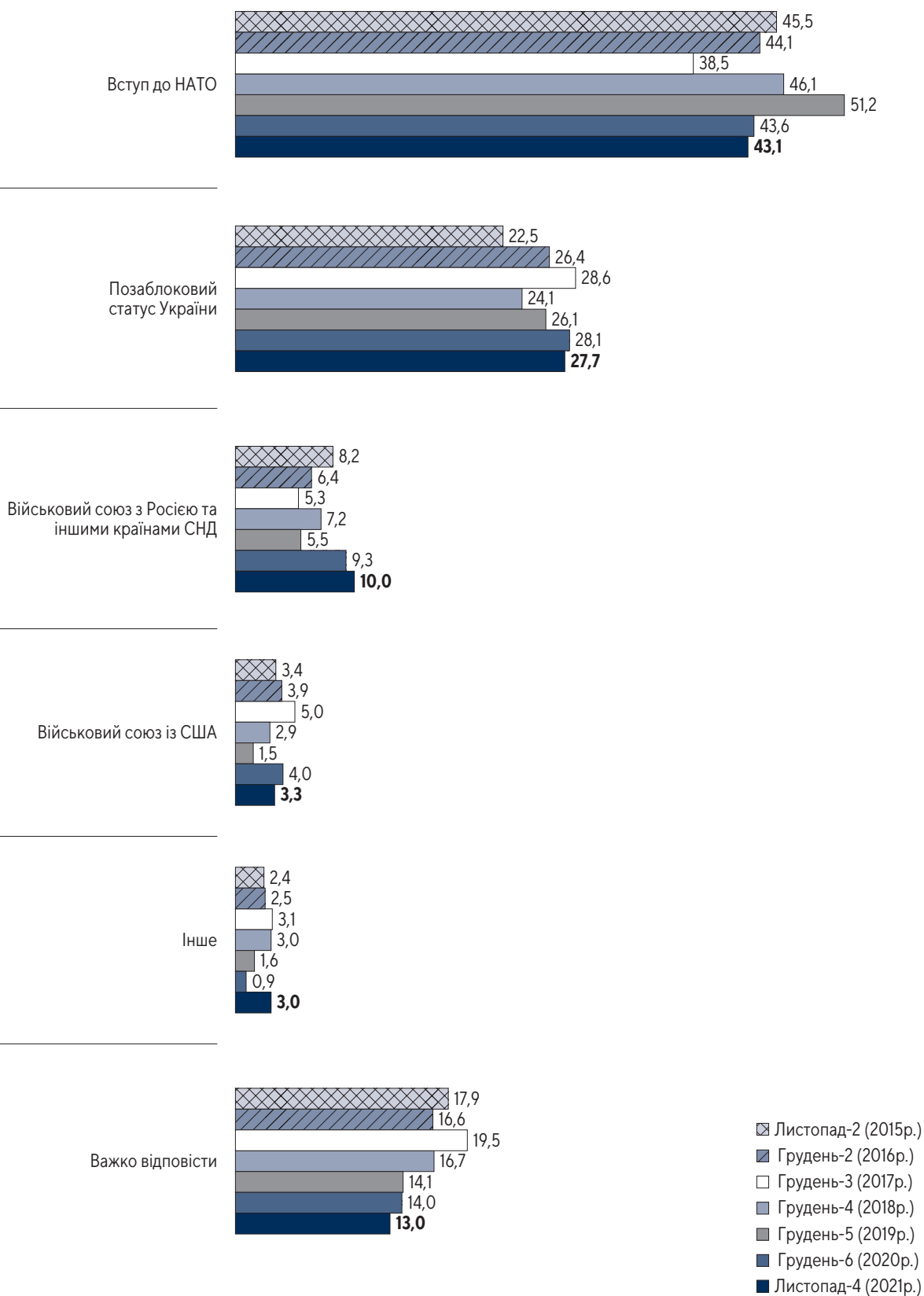
% опитаних



□ Вступ до ЄС ■ Вступ до Євразійського економічного союзу ■ Важко відповісти

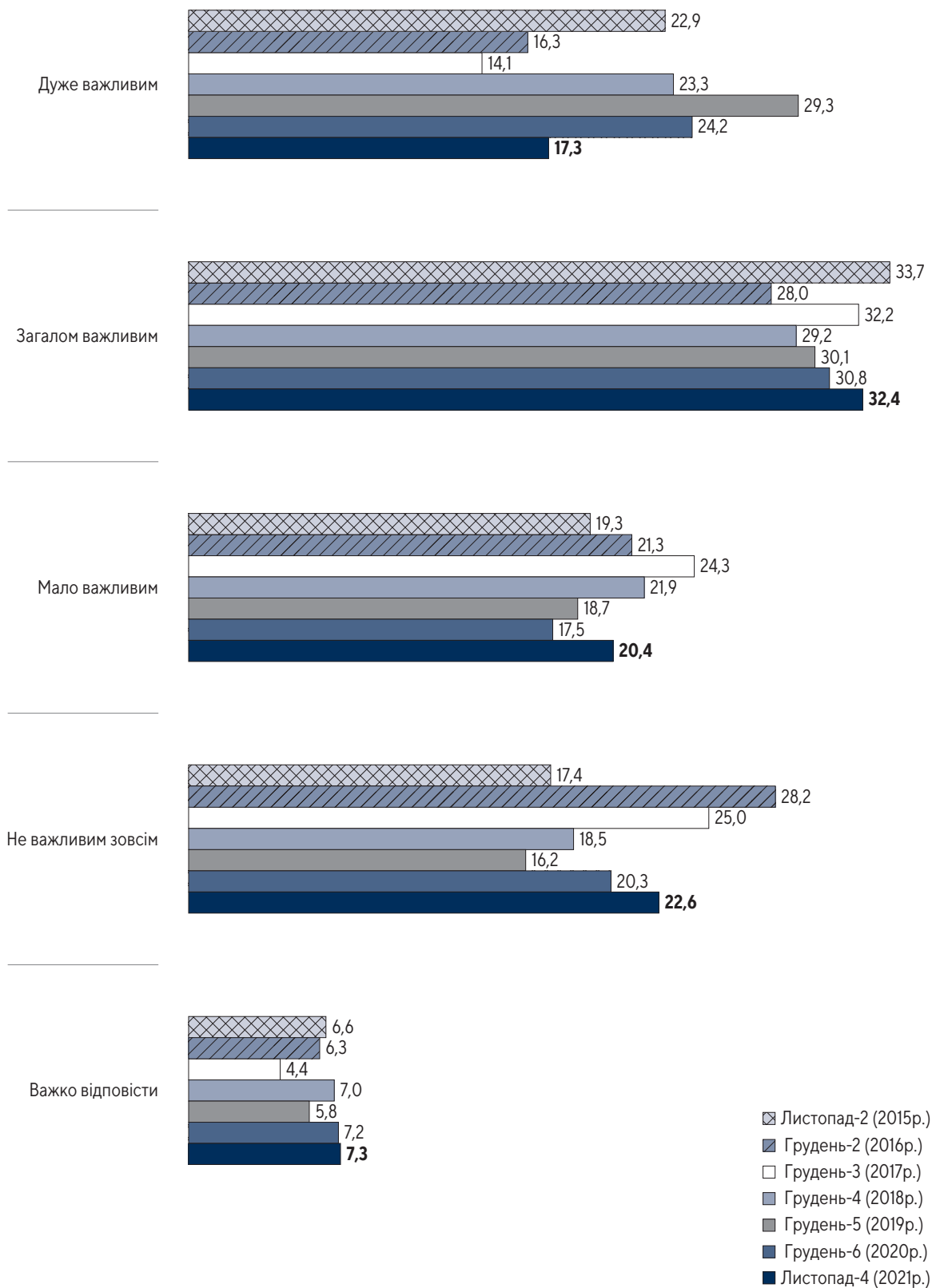
ЯКИЙ ВАРІАНТ ГАРАНТУВАННЯ БЕЗПЕКИ БУВ БИ НАЙКРАЩИЙ ДЛЯ УКРАЇНИ?

% опитаних



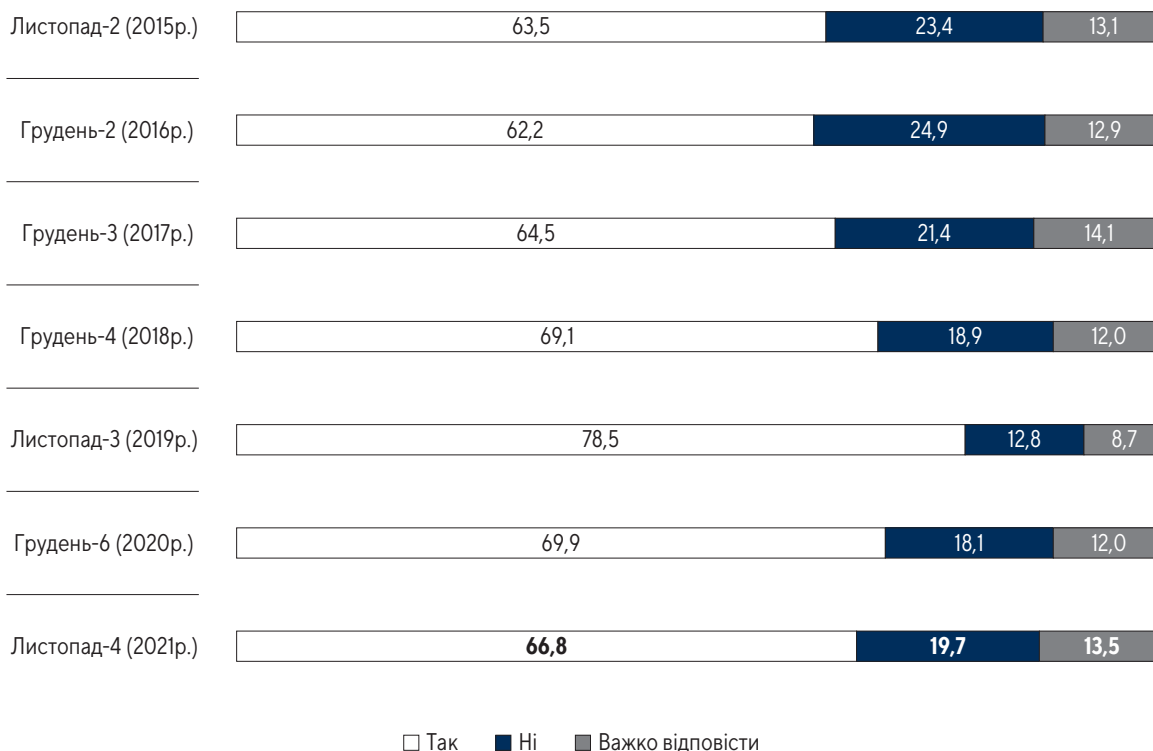
НАСКІЛЬКИ ДЛЯ ВАС ВАЖЛИВИМ Є ЗАПРОВАДЖЕННЯ БЕЗВІЗОВОГО РЕЖИМУ З ЄС?

% опитаних



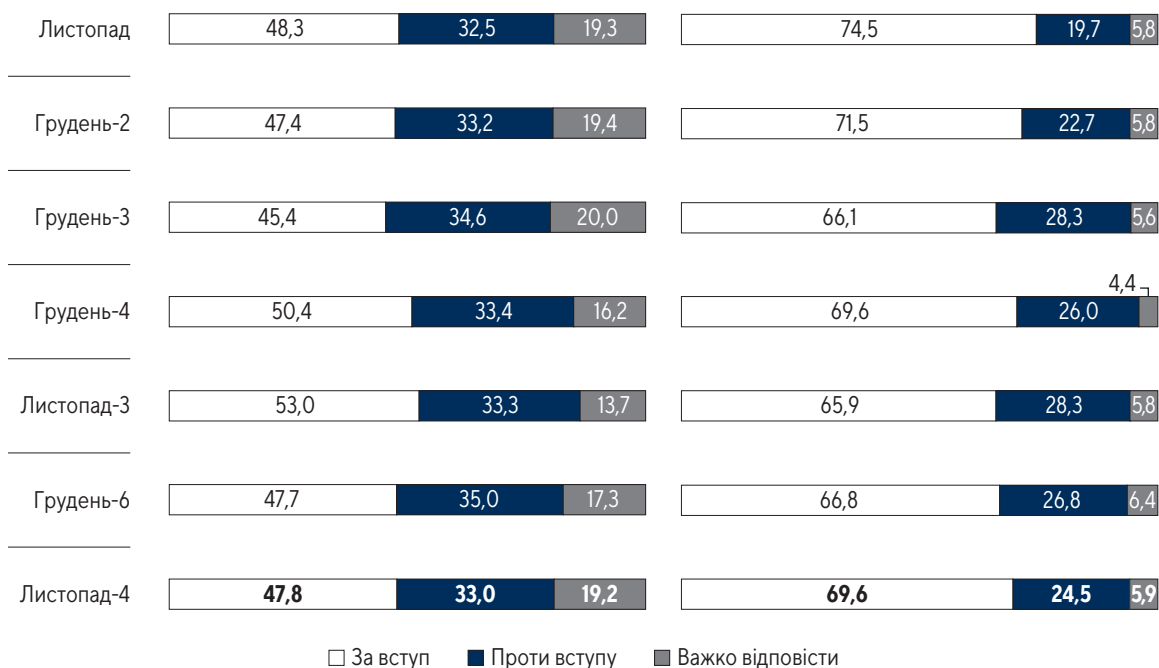
**ЯКБИ НАЙБЛИЖЧИМ ЧАСОМ ВІДБУВСЯ РЕФЕРЕНДУМ СТОСОВНО ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО НАТО,
ЧИ ВЗЯЛИ БИ ВИ УЧАСТЬ У ГОЛОСУВАННІ?**

% опитаних


**ЯКБИ ВИ УЗЯЛИ УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМІ СТОСОВНО ВСТУПУ ДО НАТО,
ТО ЯК БИ ВИ ПРОГОЛОСУВАЛИ?**

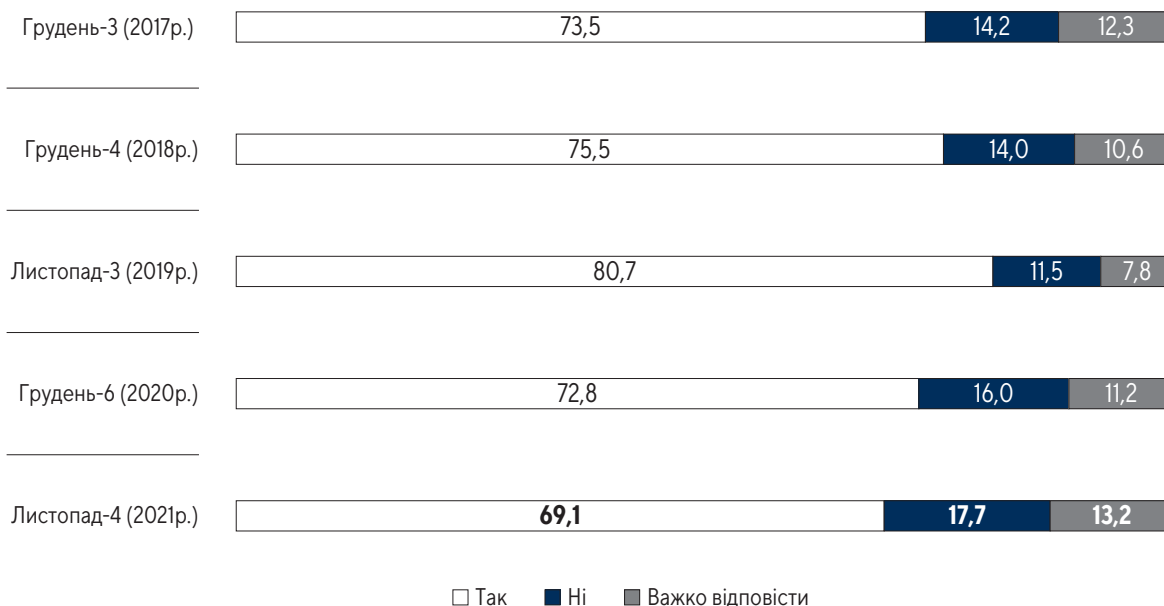
% усіх опитаних

% тих, хто має намір взяти участь у референдумі



**ЯКБИ НАЙБЛИЖЧИМ ЧАСОМ ВІДБУВСЯ РЕФЕРЕНДУМ СТОСОВНО ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄС,
ЧИ ВЗЯЛИ БИ ВИ УЧАСТЬ У ГОЛОСУВАННІ?**

% опитаних



**ЯКБИ ВИ УЗЯЛИ УЧАСТЬ У РЕФЕРЕНДУМІ СТОСОВНО ВСТУПУ ДО ЄС,
ТО ЯК БИ ВИ ПРОГОЛОСУВАЛИ?**

% усіх опитаних

% тих, хто має намір взяти участь у референдумі

