



**УКРАЇНА 2016-2017:
ОЗНАКИ ПРОГРЕСУ ТА
СИМПТОМИ РОЗЧАРУВАННЯ
(аналітичні оцінки)**

**UKRAINE 2016-2017:
SIGNS OF PROGRESS AND
SYMPTOMS OF DISAPPOINTMENT
(assessments)**

Україна-2016: здобутки і
проблеми на шляху трансформації

Прогнози-2017

Громадська думка про підсумки 2016р.

Ukraine-2016: Achievements and Problems
on the Way to Transformation

Forecasts-2017

Public Opinion on the Results of 2016

ЗМІСТ

I. УКРАЇНА-2016: ЗДОБУТКИ І ПРОБЛЕМИ НА ШЛЯХУ ТРАНСФОРМАЦІЇ	3
Внутрішня і правова політика	4
Безпека і оборона	15
Зовнішня політика	17
Економіка	19
Енергетика	23
Соціальна сфера	24
Гуманітарна політика	27
II. ПРОГНОЗИ-2017	30
Внутрішня і правова політика	30
Безпека і оборона: головні ризики та тенденції	34
Зовнішня політика	36
Економіка	38
Енергетика	40
Соціальна сфера	41
Гуманітарна політика	42
III. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2016р.	44

CONTENT

I. UKRAINE-2016: ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS ON THE WAY TO TRANSFORMATION	49
Domestic and Legal Policy	50
Security and Defence	61
Foreign Policy	63
Economy	65
Energy	69
Social Policy	70
Humanitarian Policy	73
II. FORECASTS-2017	76
Domestic and Legal Policy	76
Defence and Security: Key Risks and Trends	80
Foreign Policy	82
Economy	84
Energy	86
Social Policy	87
Humanitarian Policy	88
III. PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2016	90

Над виданням працювали:

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

Редактори – А.Чернова (редактор україномовної версії), В.Клименко (редактор англomовної версії)

Дизайн і верстка – Т.Овсяник, О.Шаптала

Authors:

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

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

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

УКРАЇНА-2016: ЗДОБУТКИ І ПРОБЛЕМИ НА ШЛЯХУ ТРАНСФОРМАЦІЇ

Головним завданням 2016р. для України був перехід до політики стабілізації й розвитку в умовах продовження зовнішньої агресії, ускладнення міжнародної ситуації й наростання внутрішніх проблем. Безпрецедентна складність цього завдання посилювалася внутрішньополітичною кризою, зниженням рівня довіри суспільства до влади і конфліктами всередині владної конфігурації. Рішення влади часто мали суперечливий характер, зниження рівня життя більшої частини суспільства не сприяло позитивному сприйняттю непопулярних, проте необхідних змін.

Разом з тим, за підсумками року стало можливим говорити про перші зрушення на тривалому й важкому шляху перетворень. Проблемою залишається те, що вже здійснені та заплановані реформи в більшості сфер не мають системного характеру, а спосіб їх реалізації часто призводить до поточних результатів, далеких від очікуваних.

Вперше за останні чотири роки в Україні спостерігалось економічне зростання. Процеси перетворень в економіці мали в цілому позитивний характер, що повинно закласти основу для поступового, але стійкого відновлення економіки протягом наступних років. Вперше Україна цілий рік не закуповувала природний газ у Росії, знівелювавши тим самим негативну дію її “енергетичної зброї”. Розроблено амбітні плани реформ у всій енергетичній сфері – але разом з тим, зусилля з підвищення рівня енергоефективності, впровадження сучасних енергозберігаючих технологій явно були недостатніми.

Розпочали роботу, хоча й не завжди без проблем, нові інституції, створені для протидії корупції. Зроблено перші важливі кроки в напрямі судової реформи, нагально необхідної для виживання й подальшого розвитку країни, запроваджено механізми обмеження політичної корупції, у т.ч. державне фінансування політичних партій.

Процес реалізації трансформацій практично в кожній зі сфер супроводжувався зростанням опору з боку найрізноманітніших сил, способів існування яких передбачає збереження комфортного для них, але неприйняттого для українського суспільства *status quo*. Це стало однією з головних причин асинхронності і нерівномірності процесу ів реформ у різних сферах та нерівноцінності і суперечливості досягнутих результатів.

Міжнародна увага до України дедалі більше відтінена намаганнями передбачити наслідки президентських виборів у США, *Brexit*, війни в Сирії та іншими проблемами, кількість яких лише зростає. Шляхом дипломатичних компромісів вдалося розблокувати ситуацію навколо завершення ратифікації Угоди про асоціацію з ЄС. Однак до дійсно ефективного використання можливостей і переваг цієї угоди ще потрібно йти.

Це лише підтверджує висновок про те, що Україні та українцям для успіху доведеться значно більше покладатися на власні сили та ресурси. Але тим ціннішою буде історія успіху країни, яка мусить, нарешті, перейти від виживання до стратегій розвитку за в цілому не надто сприятливих умов.

У цій доповіді представлені здійснені експертами Центру Разумкова аналітичні оцінки ситуації в Україні у 2016р. у різних сферах, відзначені основні події та результати процесу трансформацій у країні.

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

У 2016р. Україна перебувала в зоні постійної політичної турбулентності, подекуди балансує на межі колапсу системи влади та переходу суспільно-політичних процесів у фазу неконтрольованого розвитку. Як і передбачалося, головними викликами для влади та політичної еліти в цілому стали їх слабка здатність до консолідації навколо національних інтересів, брак стратегічного мислення, переважна орієнтація на вузькогрупові політичні й економічні цілі та непрозорі, в т.ч. корупційні, засоби їх досягнення, невідповідність реальних дій публічним обіцянкам і деклараціям, неспроможність (та почасти небажання) налагодити ефективну комунікацію з суспільством.

Діяльність влади відбувалася в умовах падіння рівня довіри суспільства до багатьох владних і політичних інститутів та персоналій, негативного сприйняття більшості їх дій, у т.ч. об'єктивно правильних, поступового розчарування громадян у реформах, наростання протестних настроїв. Чинниками додаткової напруженості були ситуація в зоні АТО, відсутність прогресу у врегулюванні конфлікту на Донбасі та поверненні Криму, активні спроби дестабілізації ситуації в Україні з боку країни-агресора, певне зниження рівня уваги до України з боку міжнародної спільноти та посилення впливу Росії на політичні процеси в деяких країнах Заходу, суперечлива позиція окремих держав Європи в питаннях бачення європейського майбутнього України та окремих аспектів її відносин з ЄС.

Водночас, попри згадані проблеми, у 2016р. владі вдалось утримати контроль над ситуацією і не допустити неконтрольованого розвитку подій, вийти з гострої фази політичної кризи та відновити дієздатність Уряду, зберегти курс на реалізацію євроінтеграційних реформ, у т.ч. виконати в повному обсязі вимоги щодо лібералізації візового режиму з ЄС. Значною мірою це стало результатом компромісу між двома найбільшими парламентськими партіями та їх лідерами – Президентом П.Порошенком та екс-Прем'єр-міністром А.Яценюком, компромісу, не останньою мірою досягнутого завдяки позиції міжнародних партнерів України.

У цілому розвиток подій в Україні у 2016р. у внутрішньополітичній сфері підтвердив правильність більшості прогнозів Центру Разумкова, наданих рік тому, відносно джерел і чинників політичної турбулентності в країні (в т.ч. міжгрупової та міжпартійної конкуренції, зовнішнього впливу, суспільних настроїв). Водночас, попри наші передбачення, вплив олігархів на політичні процеси мав більш обмежений характер, а відносини між органами наприкінці 2015р. органами місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями переважно не мали конфліктного характеру, що можна віднести до позитивних тенденцій.

Роль громадянського суспільства в суспільних процесах залишалася значною, але без помітної тенденції до зростання (частково через інтеграцію інструментів такого впливу до інститутів влади у вигляді громадських рад, комісій та ін.). Громадські організації та волонтерський рух є серед лідерів довіри громадян. Водночас, як і передбачалося, серед структур громадянського суспільства посилилася конкуренція, передусім, за вплив на ті чи інші владні інститути та за доступ до фінансування, що надходить у рамках міжнародної допомоги Україні.

Характер перебігу політичних процесів у країні

Як і прогнозувалося, внутрішньополітична ситуація в Україні у 2016р. характеризувалася високим рівнем турбулентності, зумовленим:

- конфліктним характером відносин між вищими владними інститутами та між окремими групами всередині владної еліти (гострота конфліктів часом доходила до межі політичного самознищення);
- переходом частини політичних сил, які належали до складу “просвітової коаліції” (Радикальна партія О.Ляшка (РПЛ), ВО “Батьківщина”, “Самопоміч”), до опозиції, утворення багатосторонньої опозиції до урядової коаліції;
- гострою політичною боротьбою (як прихованою, так і відкритою) між політичними партіями (як всередині провладної коаліції, так і між провладними партіями та різними складовими опозиції);
- посиленням популізму та радикалізму в суспільстві та політикумі, створенням нових, радикально опозиційних до влади позапарламентських політичних проєктів;
- різким падінням довіри суспільства до владних і політичних інститутів, включно з політичними партіями, зростанням до майже 50% частини громадян, які не підтримують жодну з існуючих політичних сил;
- дестабілізуючим впливом на ситуацію в Україні з боку Росії, спрямованим на делегітацію влади в цілому, заміну її політичного та персонального складу на більш лояльний до Росії, розпалювання суспільних конфліктів на різному ґрунті (з використанням існуючого невдоволення суспільства діями влади, протестних настроїв та суспільно-конфліктних тем).

Ситуація періодично загострювалася “корупційними скандалами” – періодичним оприлюдненням в українських та іноземних ЗМІ інформації з різних джерел (журналісти, політики, колишні працівники спецслужб та ін.), яка стосувалася причетності до корупційних дій вищих посадових осіб держави, окремих провладних і опозиційних політиків, зарубіжних експертів та ін.¹

Хоча більшість оприлюдненої інформації не була офіційно підтверджена і не стала підставою для відповідних правових дій, вона значною мірою вплинула на ставлення громадян до влади і політиків. Значний негативний вплив на імідж “політичного класу” в очах суспільства мало також оприлюднення декларацій про доходи та майно державних чиновників і політиків вищого рівня.

Внутрішньополітична ситуація в Україні впродовж 2016р. розвивалася в напрямі від гострої фази політичної кризи, спровокованої загостренням конфліктів як між Президентом і Урядом, так і всередині парламентської коаліції, до відносної стабілізації, разом із зміною Уряду (як персонального складу, так і характеру його відносин у діючій владній системі), переформатуванням коаліції і керівництва Верховної Ради, політичним (а не фаховим) призначенням нового Генерального прокурора.

Українські владні інституції протягом року змогли мінімізувати загрозу позачергових виборів, актуальність якої була достатньо високою на початку року, і відтермінувати дію пов’язаних з цим ризиків. Спроби окремих політичних сил актуалізувати це питання за допомогою суспільних протестів не мали успіху.

Стабілізація політичної ситуації уможливила продовження процесу реформування ключових напрямів державної політики. У 2016р. розпочався перехід від фази законодавчого забезпечення реформ до імплементаційної фази. У першу чергу, це стосується антикорупційної політики, а також початку реформи державної служби, які мали суперечливий характер².

Разом з тим, важливим кроком можна вважати початок реформи судової системи, яка викликала і викликає величезний спротив як суддівського корпусу, так і цілої низки сил, зацікавлених у збереженні політичного впливу на органи правосуддя. Можна також відзначити поступове позитивне просування реформ у сферах децентралізації, енергетики, освіти, перші підходи до реформування системи охорони здоров’я. Проте найважливіші політичні рішення у багатьох сферах вкотре перенесено на майбутнє (легалізація ринку землі, встановлення дієвого суспільного контролю над Збройними Силами та силовими структурами, докорінна реформа фіскальної системи, реформа систем місцевої влади та місцевого самоврядування, що неможливе без внесення змін до Конституції тощо).

Зусилля української влади отримали різні оцінки як від українського суспільства, так і від зарубіжних партнерів країни. Зокрема, Європейська Комісія у своєму звіті про асоціацію України з ЄС у цілому позитивно оцінила виконану Україною роботу і заявила про “безпрецедентні реформи”, здійснені в країні³. Разом з тим, упродовж року можна було побачити цілий ряд критичних стосовно України публікацій у провідних західних мас-медіа, в яких наголошувалося, зокрема, на українській корупції⁴ та неефективності української влади, недовірі до банківської системи⁵ та інших суттєвих проблемах. Оцінки ж реформ українськими громадянами є значно більш негативними⁶, ніж оцінки зарубіжних партнерів України та експертного середовища. На це є свої причини.

¹ Найбільш резонансними стали: оприлюднення екс-міністром економічного розвитку А.Абромівичем інформації щодо тиску на нього осіб з оточення Президента з метою вирішення кадрових питань, публікація міжнародним консорціумом журналістів-розслідувачів документів юридичної компанії *Mossack Fonseca*, де згадувався офшорний бізнес П.Порошенка, публікація т.зв. “чорної бухгалтерії” Партії регіонів, де йшлося про нелегальні виплати вітчизняним політикам, оприлюднення електронних декларацій народними депутатами та іншими високопосадовцями, т.зв. “записи” народного депутата О.Онищенка щодо причетності вищих посадових осіб держави до політичної корупції.

² Зокрема, разом із початком роботи цілої низки нових антикорупційних інституцій розпочалися невинновдане суперництво та конфліктність у відносинах між ними, недотримання процесуальних норм, уразливість до впливів з боку владних, політичних та інших суб’єктів. Очевидним фактом є невідповідність перших результатів роботи суспільним очікуванням. Не відбувся планований запуск роботи Державного бюро розслідувань, конкурси з відбору кандидатів на посади державних секретарів міністерств супроводжувалися скандалами.

³ Див.: Association Implementation Report on Ukraine. – Сайт Представництва ЄС в Україні, 13 грудня 2016р., https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17061/association-implementation-report-ukraine_en.

⁴ Ukraine: still far to go in fighting energy corruption. – Financial Times, <https://www.ft.com/content/20215172-53aa-3843-bb01-6f7037b5c35e>.

⁵ In Ukraine, Not Even the Top Banker Trusts the Banks. – The New York Times, 1 Nov. 2016, <http://www.nytimes.com/2016/11/02/world/europe/ukraine-banks-corruption.html>.

⁶ Докладно див. матеріал “Громадська думка про підсумки 2016р.”, с.44-48 цього видання.

Як і минулого року, заходи з реформування певних сфер, які вважаються успішними за експертними оцінками, часто не мають безпосереднього позитивного впливу на життя громадян “тут і зараз”. Суспільство може не мати про них достатньої інформації або не цікавитися такою інформацією.

Позитивний ефект від окремих реформаторських дій поки поширюється на незначне коло осіб.

Деякі реформи, які викликали значні суспільні очікування і позитивно сприймалися на початкових фазах (наприклад, очищення влади, створення нових антикорупційних інститутів, створення національної поліції), через проблеми з їх імплементацією чи функціонуванням новостворених інституцій в подальшому стали оцінюватись більш негативно.

У деяких сферах проведені реформи, які позитивно оцінюються представниками громадянського суспільства, адвокаційних груп і зарубіжних партнерів України, але не підтримуються більшістю громадян (як, наприклад, запровадження державного фінансування політичних партій) або мають наслідком значне погіршення ставлення до влади (як, наприклад, запровадження е-декларування майна і доходів посадових осіб).

У реформуванні сфер, що зачіпають функціонування інститутів різних гілок влади (реформа державного управління, антикорупційна реформа, судова реформа, реформа прокуратури) особливо давалися взнаки політичні впливи, спрямовані на використання реформаторських нововведень з метою посилення позицій тих чи інших груп, існуючих у системі влади, або вихолощення змісту реформ з метою збереження власного впливу.

Суттєвою проблемою втілення реформ став дефіцит компетентності під час їх планування, розробки та імплементації. Участь найбільш активної частини громадянського суспільства в підготовці конкретних законодавчих актів не завжди супроводжувалась залученням фахівців належного рівня⁷. У поєднанні зі зниженням професійного рівня депутатського корпусу та впливом різного роду групових інтересів, це призвело до зниження якості законотворчості, і, як наслідок, до проблем з реалізацією необхідних реформ⁸.

Взаємодія гілок влади

Як зазначалося, початок 2016р. характеризувався найвищим рівнем конфліктності за період існування “пост-майданної” влади. До цього конфлікту були залучені всі вищі владні інститути (Президент, Парламент, Уряд) та всі провідні політичні сили. Період часу від початку року і до середини квітня був позначений розгортанням політичної кризи всередині “постмайданної” коаліції, перенесенням її у публічний простір і пошуком шляхів її врегулювання, що негативно позначилося на дієздатності всієї державної системи.

Зокрема, Президент у своєму зверненні 16 лютого наголосив на напрузі у відносинах між Урядом і коаліцією, визнав патовий характер ситуації і закликав до спільної відповідальності Глави держави, Парламенту та Уряду, повного перезавантаження Уряду на основі чинної коаліції заради відновлення довіри⁹. У цьому ж зверненні Президент закликав до відставки Генерального прокурора В.Шокіна¹⁰.

Основні причини кризи мали давнє коріння й не були унікальними для цього часу. Серед них варто визначити:

- закладений у Конституції (в редакції 2004р., відновленій у лютому 2014р.) принцип, який зумовлює непотрібну конкуренцію за повноваження і вплив на виконавчу владу, а, відтак, і конфлікт у відносинах між Президентом і Прем’єр-міністром;
- тенденція до концентрації владних повноважень (різними методами, часто в обхід законодавства) в одному центрі прийняття рішень;
- конфлікт між особистими чи груповими інтересами політичних сил та їх лідерів і об’єктивними потребами розвитку держави та суспільства;
- критично низький рівень суспільної відповідальності політичних сил, розгортання популізму й спроб маніпуляцій на суспільних настроях;
- низький рівень взаємної довіри між ключовими акторами.

Парламентська коаліція “Європейська Україна”, що утворилася за результатами виборів до Верховної Ради 2014р. у складі фракцій Блоку Петра Порошенка (БПП), “Народного фронту”, Радикальної партії О.Ляшка, Об’єднання “Самопоміч” і ВО “Батьківщина”, протягом лютого-квітня 2016р. звужилася до фракцій Блоку Петра Порошенка і “Народного фронту”. Три інші фракції заявили про свій офіційний вихід з коаліції. ВО “Батьківщина” при цьому зробила заяву про перехід у “демократичну опозицію”¹¹. “Батьківщина” і “Опозиційний блок” протягом цього часу часто публічно виступали активними прихильниками проведення позачергових парламентських виборів.

Виходом з кризи стало призначення нового складу Кабінету Міністрів 14 квітня 2016р. на чолі з В.Гройсманом (раніше – Голова Верховної Ради), обрання головою Верховної Ради А.Парубія (раніше – перший заступник Голови Верховної Ради, обраний за списком “Народного фронту”), а також скасування прийнятого в лютому 2016р. рішення про визнання діяльності Уряду А.Яценюка незадовільною¹².

У процесі пошуку компромісу було відкинуто як нереалістичну ідею призначення “технічного уряду” (на посаду Прем’єр-міністра “технічного уряду” певний час розглядалася кандидатура Н.Яресько, міністра фінансів у попередньому складі Уряду). Окрім того, фактично визнано неефективним

⁷ Більшість наукових установ і організацій України залишилися поза межами цього процесу, в т.ч. і через позицію донорських організацій, більше схильних підтримувати “реформаторів” з сектору НУО, та адвокаційну, а не науково-експертну складову процесу реформ.

⁸ Наприклад, відсутність визначення на рівні Кримінального процесуального кодексу підслідності справ по корупційних діях призвело до конфліктів між Генеральною прокуратурою і НАБУ.

⁹ Звернення Президента України. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 16 лютого 2016р., <http://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-ukrayini-36744>.

¹⁰ Примітно, що своєї відповідальності як за призначення В.Шокіна, так і за сприяння утворенню загальної ситуації Президент не визнав ні прямо, ні опосередковано.

¹¹ Ми переходимо в демократичну опозицію (заява Тимошенко про перехід в демократичну опозицію). – Сайт Ю.Тимошенко, 5 квітня 2016р., <https://www.tymoshenko.ua/news/my-perehodimo-v-demokratichnu-opozitsiyu>.

¹² Постанова Верховної Ради України “Про Кабінет Міністрів України” №1093 від 14 квітня 2016р.

залучення (принаймні, на цьому етапі) до складу Уряду закордонних фахівців¹³. До нового складу Уряду не було призначено жодного міністра-іноземця¹⁴.

В якості ще одного рішення, яке сприяло подоланню кризи як у внутрішньополітичній ситуації, так і у спілкуванні із зовнішніми партнерами, в першу чергу із США, потрібно відзначити перше за час державної незалежності України повністю політичне призначення Генерального прокурора. 12 травня 2016р. були ухвалені зміни до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Генеральної прокуратури України, які скасовують до кандидатури на посаду Генерального прокурора вимоги щодо обов'язкової фахової освіти і стажу роботи за фахом¹⁵, а Генеральним прокурором був призначений Ю.Луценко (раніше – голова парламентської фракції Блоку Петра Порошенка).

Таким чином, було розблоковано процес нормальної діяльності ключових державних інституцій – Парламенту, Уряду, Генеральної прокуратури. Надалі протягом року взаємодія гілок влади мала хоча й небезконфліктний, однак не кризовий характер.

Верховна Рада України

Дієздатність Парламенту була значно послаблена мінімальним складом парламентської коаліції, внутрішніми суперечностями в ній і постійній потребі залучення додаткових голосів для результативного голосування, недостатній комунікації між Парламентом і Урядом, що знижувало ефективність парламентської підтримки останнього. Негативними чинниками, що впливали на результати законотворчої діяльності, були також надмірна кількість законопроектів, що вносилися народними депутатами, низька відвідуваність депутатами пленарних засідань, часті порушення парламентської дисципліни та етики.

Загалом ефективність роботи Верховної Ради у 2016р. була нижчою, ніж у 2015р. За даними дослідження організації “Комітет виборців України”, протягом року ухвалено 160 законів (із зареєстрованих 1 500 законопроектів), з них 75% – це зміни до чинних законодавчих актів. Для порівняння, у 2015р. було ухвалено 350 законів¹⁶. Більша частина законів ухвалювалися голосами фракцій коаліції – Блоку Петра Порошенка, “Народного фронту”, до яких найчастіше долучалися депутатські групи “Відродження” та “Воля народу”, а також, після літніх канікул – фракції Радикальної партії О.Ляшка.

Зросла політизація процесів законодавчого оформлення та імплементації реформ у різних галузях, що протягом року було також суттєвою перешкодою для позитивного розвитку держави. В деяких випадках

йшлося про факти політичної корупції, зокрема, “купівлю” голосів для необхідних голосувань.

Частина важливих для подальшого реформування країни рішень приймалася під очевидним зовнішнім тиском і за системного опору з боку різних політичних і ділових груп (зокрема, рішення про запровадження електронного декларування майна посадових осіб).

Досить частими були порушення парламентської процедури. Так, Парламент часто приймав одним голосуванням законопроекти “за основу і в цілому”, навіть якщо це заборонено Регламентом. Зокрема, цей порядок був застосований під час голосування за проект Закону України “Про судоустрій і статус суддів”. Процеси надання Верховною Радою згоди на притягнення до кримінальної відповідальності окремих народних депутатів супроводжувалися надмірною політизацією. Знову набула поширення практика неперсонального голосування.

Водночас, Верховна Рада України у 2016р. відзначилася ухваленням принципово важливих законів, зокрема, змін до Конституції в частині правосуддя, законів, необхідних для здійснення судової реформи, законів, які забезпечили отримання кредитів МВФ та інших міжнародних фінансових інституцій. З великими проблемами, але були ухвалені закони, які вимагалися для отримання Україною безвізового режиму з ЄС.

Загалом, в організації роботи українського Парламенту існує низка системних проблем, які потребують реформування різних аспектів його діяльності. Робочою групою Європарламенту у вересні 2015р. - лютому 2016р. були підготовлені та оприлюднені пропозиції щодо реформування Верховної Ради України. Однак, їх реалізація поки перебуває на початковій стадії¹⁷.

Президент України

У результаті переформатування владної конфігурації роль ключового політичного актора України став відігравати Президент, який отримав змогу чинити прямий вплив як на процеси законодавчого оформлення необхідних реформ (через вплив на парламентську коаліцію і керівництво Верховної Ради), так і на процеси їх імплементації (через вплив на Уряд). Разом з тим, Президент перебрав на себе і основну частину відповідальності за розвиток ситуації в країні. У своїх публічних виступах у II половині 2016р. Президент, крім сфер національної безпеки і оборони та зовнішньої політики, де він здійснює керівництво за Конституцією, торкнувся практично всіх найважливіших реформ, підтвердивши свої амбіції на лідерство в реформуванні країни¹⁸.

¹³ У попередньому складі Уряду такими були Н.Яресько – міністр фінансів, А.Абромавічюс – міністр економічного розвитку та А.Квіташвілі – міністр охорони здоров'я.

¹⁴ Єдиний потенційний претендент – громадянин Словаччини І.Міклош – не погодився відмовитися від свого громадянства, а кандидатура нинішньої в.о. міністра охорони здоров'я У.Супрун (громадянка США українського походження) не проходила процедури затвердження у Верховній Раді.

¹⁵ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо діяльності Генеральної прокуратури України”.

¹⁶ Звіт КВУ: “Верховна Рада: підсумки року”. – Сайт Комітету виборців України, версія pdf: http://cvu.org.ua/uploads/zvit_Verhovna%20Рада_підсумки%20року.pdf.

¹⁷ Див.: Доповідь та дорожня карта щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України. Підготовлена Місією Європейського парламенту з оцінки потреб під головуванням Пета Кокса, Президента Європейського парламенту 2002-2004рр. – Сайт Європейського парламенту, <http://www.europarl.europa.eu>.

¹⁸ Див.: “Щорічне послання Президента до Верховної Ради “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2016 році”, 6 вересня 2016р., а також виступ Президента України під час Параду Незалежності, 24 серпня 2016р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua>.

За ініціативою Президента протягом 2016р. було ухвалено 23 закони, в т.ч. важливі для здійснення судової реформи зміни до Конституції щодо правосуддя, Закон “Про Вищу раду правосуддя” та ін. Вплив Президента здійснювався у першу чергу через орієнтовану на нього найбільшу фракцію Верховної Ради – Блоку Петра Порошенка (143 народних депутатів).

Водночас, результати голосувань, а також публічні конфлікти в середовищі фракції (аж до виходу окремих депутатів і наступного позбавлення їх повноважень) свідчать, що не всі члени цієї фракції схильні повністю підтримувати ініціативи Президента, частина народних депутатів фактично позиціонують себе в якості опозиціонерів і беруть участь у діяльності інших політичних сил. Така ситуація негативно впливала на можливості ухвалення консолідованих рішень і змушувала коаліцію до певних компромісів із різними силами, представленими у Верховній Раді.

Протягом року продовжувала свою діяльність Національна рада реформ, а при Прем'єр-міністрі за ініціативою Президента було створено Офіс провадження реформ¹⁹, що може бути віднесено до позитивного впливу Президента на діяльність виконавчої влади.

Публічна діяльність Адміністрації Президента більшою мірою зосереджувалася на забезпеченні його повноважень у сферах національної безпеки і оборони, зовнішньої політики, а також у питаннях формування гуманітарної політики держави та взаємодії із громадянським суспільством. Відставка глави АПУ Б.Ложкіна та його заміна на посаді І.Райніним принципово не вплинули на діяльність цієї структури. Водночас, окремі представники Адміністрації виявляли значну непублічну активність у підготовці конституційних і законодавчих змін щодо судової реформи, реформи органів місцевого самоврядування, які містили очевидну пропрезидентську спрямованість.

Загалом, для діяльності Президента є характерним прагнення до розширення власного політичного впливу поза інституційними межами, з використанням інструментів законодавства, кадрової політики, неформальних комунікацій.

Водночас, слабкий рівень публічних комунікацій як Президента, так і державної влади в цілому з суспільством послаблюють позиції Президента, знижують рівень суспільної довіри до нього, і, відтак, підвищують його вразливість до інформаційних атак, спланованих як в Україні, так і за її межами²⁰.

Кабінет Міністрів України

Кабінет Міністрів В.Гройсмана, загалом, продовжив спадковість у своїй діяльності з попереднім складом Уряду, програма його діяльності так само базувалася на вимогах коаліційної угоди, Угоди про асоціацію з ЄС та меморандуму з МВФ.

У структурі Уряду з'явилися нові посади – віцепрем'єр-міністра із питань європейської та євроатлантичної інтеграції (І.Климуш-Цинцадзе), міністра з

питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України (В.Черниш).

Конфліктний потенціал у відносинах між Президентом і Урядом суттєво зменшився, порівняно з попереднім роком, головним чином внаслідок значного зростання впливу Президента на кадрові призначення і діяльність Уряду.

Так, орієнтацію на Президента в діючому Уряді зберігали Прем'єр-міністр В.Гройсман, перший віцепрем'єр-міністр – міністр економічного розвитку і торгівлі С.Кубів, віцепрем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції І.Климуш-Цинцадзе, віцепрем'єр-міністр В.Кістюн, віцепрем'єр-міністр П.Розенко, віцепрем'єр-міністр – міністр регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ Г.Зубко, міністр Кабінету Міністрів О.Саєнко, міністр з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб В.Черниш, міністр аграрної політики та продовольства Т.Кутовий, міністр енергетики та вугільної промисловості І.Насалик, міністр соціальної політики А.Рева, міністр фінансів О.Данилюк. Зберегли свої посади міністри закордонних справ П.Клімкін та оборони С.Полторак.

Хоча діючий Прем'єр-міністр не є членом партії “Народний фронт”, проте партія зберегла вплив на віцепрем'єр-міністра В.Кириленка, міністерства внутрішніх справ (А.Аваков), молоді та спорту (І.Жданов), а також отримала можливість впливу на міністерства освіти і науки (Л.Гриневич), екології та природних ресурсів (О.Семерак), інфраструктури (В.Омелян).

Міністр охорони здоров'я не був призначений (в.о. міністра – У.Супрун, раніше – директор гуманітарних ініціатив Світового Конгресу Українців).

Таким чином, консолідованість і конструктивність роботи КМУ є прямо залежною від стану відносин між БПП і “Народним фронтом”, що, своєю чергою, зумовлює підвищення рівня відповідальності обох політичних сил, порівняно з минулим роком.

Від початку діяльності Уряд В.Гройсмана визначив для себе пріоритетними завданнями макроекономічну стабілізацію, відновлення економічного зростання та соціальної справедливості. У перший період діяльності йому довелося прийняти суспільно та політично непопулярне рішення про встановлення єдиної ціни на газ для населення. Водночас, наприкінці 2016р. Кабінет Міністрів прийняв рішення про підвищення мінімальної заробітної плати і пенсій, а також анонсував підвищення у наступному році зарплат вчителям і медикам. Загалом, на наступний рік Уряд анонсував ряд реформ у соціальній сфері – реформи заробітної плати, пенсійну реформу, реформу охорони здоров'я, освіти та ін.

Загалом, за підсумками 2016р. новий склад КМУ декларував більшу орієнтацію на вирішення питань соціально-економічного розвитку держави, тоді як його попередникам доводилося більше концентруватися на питаннях забезпечення обороноздатності України та її економічного виживання у боротьбі з російською агресією.

Водночас, у суспільстві ставлення до затвердження нового складу Уряду було неоднозначним. За результатами дослідження громадської думки, в травні 2016р. таке рішення підтримували 35% громадян,

¹⁹ Олександр Саєнко: Офіс впровадження реформ – це інструмент, що дозволить прискорити темпи реформування та посилити інституційну спроможність системи державного управління. – Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249408611&cat_id=244276429.

²⁰ На те, що проблема комунікацій, і в т.ч. стратегічних комунікацій в Україні є очевидною, вказала і Надзвичайний і Повноважний Посол США в Україні М.Іованович. Див.: Посол США: Україна не повинна сприймати підтримку США та ЄС як належне. – Укрінформ, 21 грудня 2016р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2143803-posol-ssa-ukraina-ne-povinna-spriyati-pidtrimku-ssa-ta-es-ak-nalezne.html>.

а не підтримували – 42%. При цьому, лише 20% очікували від нього більш ефективної роботи, ніж від попереднього. Станом на грудень 2016р., баланс довіри/недовіри до Уряду становив -54,6% (гірше, ніж у Президента, але краще, ніж у Верховної Ради)²¹.

Процеси в партійній системі

Головними чинниками, що впливали на процеси в партійній системі України у 2016р., були російсько-український збройний конфлікт, значне падіння рівня життя громадян, спричинене як російською агресією, так і непопулярними та помилковими діями влади, конфліктами між різними групами всередині владної політичної еліти, які супроводжувалися гучними публічними скандалами та викидами компрометуючої інформації (переважно звинувачень у корупції).

У 2016р. тривав процес реєстрації нових політичних партій (41), загальна кількість політичних партій, станом на 22 грудня 2016р., становила 350²². Водночас, переважна більшість партій не ведуть активної політичної діяльності, нові партії здебільшого реєструються для подальшого “комерційного використання”²³.

З 1 липня 2016р., згідно з Законом “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання і протидії політичній корупції” парламентські політичні партії почали отримувати державне фінансування статутної діяльності, з 1 січня 2016р. запроваджена обов’язкова щоквартальна звітність усіх зареєстрованих партій про майно, доходи, витрати та зобов’язання фінансового характеру, що подається до Національного агентства з питань запобігання корупції²⁴. Аналіз Агентством звітів парламентських партій за II квартал 2016р. не виявив порушень ними вимог законодавства (інформація щодо розгляду звітів за III-IV квартали на кінець 2016р. ще не оприлюднена).

З 27 лютого 2016р. набув чинності т.зв. Закон про партійну диктатуру – зміни до Закону України “Про вибори народних депутатів України”, який дозволяє політичним партіям після виборів виключати з виборчих списків кандидатів у народні депутати, в т.ч. поширювати свою дію на списки кандидатів на виборах 2014р. Закон був прийнятий після багатьох невдалих спроб, попри протести громадських організацій та негативні висновки Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради²⁵, отримав негативні висновки Венеціанської комісії²⁶, група народних депутатів звернулася з приводу Закону до Конституційного Суду. Разом з тим, Закон залишається чинним і вже був неодноразово застосований на практиці²⁷.

Головні зміни в партійній системі були зумовлені політичною кризою, яка розпочалася у II половині 2015р. через цілеспрямовану кампанію з відставки Уряду А.Яценюка, до якої був причетний і БПП. Водночас, попри цю обставину, у квітні 2016р. фракції БПП і “Народний фронт” досягли компромісу, сформували нову коаліцію і затвердили новий склад Кабінету Міністрів на чолі з В.Гройсманом. Спільним політичним інтересом обох фракцій стало уникнення розпуску Верховної Ради і позачергових виборів, у разі проведення яких їх представництво в Парламенті могло б значно зменшитися.

Відповідно, інші партії - учасники антиурядової кампанії завалили про свою опозиційність до нової коаліції та Уряду. Лідер “Батьківщини” Ю.Тимошенко влітку 2016р. намагалася сформувати у Верховній Раді нову “об’єднану опозицію” за участі РПЛ, “Самопоміч” та інших антиурядових партій (крім “Опоблоку”). Проте, цю ідею лідеру “Батьківщини” реалізувати не вдалося.

Таким чином у 2016р. партійна система України зазнала суттєвих змін. Нині в ній існує “політичний центр” у вигляді коаліції БПП і “Народного фронту” та кілька груп опозиції. Перша з них представлена “Опозиційним блоком” і новим політичним проектом “За життя” (В.Рабинович, Є.Мураєв), який переважно орієнтований на колишній електорат Партії регіонів та КПУ, і за рейтингом вже наблизився до межі прохідного бар’єра.

Друга група опозиції – партії “Батьківщина”, РПЛ та “Самопоміч”²⁸ (парламентські фракції яких, однак, демонструють різний рівень опозиційності до коаліції і до Уряду), а також позапарламентська партія “Громадянська позиція”. Ці партії орієнтовані на “постмайданний” електорат.

Як окрему гілку опозиції можна виділити партії, які позиціонуються як “антикорупційні” (хоча тему звинувачень влади в корупції використовують усі без винятку опозиційні партії). На початку року прогнозувалося, що нова політична сила антикорупційного спрямування виникне в процесі проведення ініційованих М.Саакашвілі громадських антикорупційних форумів, за участі народних депутатів з групи “Єврооптимістів”.

Однак, консолідації зусиль лідерів різних антикорупційних рухів не відбулося. Натомість, представниками оточення М.Саакашвілі було заявлено про створення власної партії “Хвиля”²⁹. Після відставки з посади голови Одеської ОДА і переходу М.Саакашвілі в опозицію до всієї влади, включно з Президентом

²¹ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва 16-20 грудня 2016р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

²² Див.: рубрика “Політичні партії”. – Сайт Департаменту державної реєстрації Міністерства юстиції України, http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyi.

²³ В Україні діє “тіньовий ринок” політичних партій, реєстраційні документи яких можна купити за оголошеннями. Див. наприклад, оголошення “Возьму в аренду или куплю всеукраинскую политическую партию”. – Форум сайту “Liga-net”, <http://forum.liga.net/Messages.asp?did=140109>.

²⁴ Докладніше про обсяги фінансування та стан звітності див. Сайт Національного агентства з питань запобігання корупції, <https://nazk.gov.ua/derzhavne-finansuvannya>.

²⁵ “Порошенко узаконив “партійну диктатуру”. – Українська правда, 25 лютого 2016р., <http://www.pravda.com.ua>.

²⁶ “Венеціанка”: Закон “про партійну диктатуру” треба переглянути”. – Українська правда, 11 червня 2016р.

²⁷ Зокрема, ними скористалися БПП, РПЛ, Об’єднання “Самопоміч”.

²⁸ “Об’єднання “Самопоміч” протягом року понесло рейтингові втрати, пов’язані з пожежею на звалищі побутових відходів у Львові та іншими проблемами навколо діяльності лідера партії – міського голови Львова М.Садового.

²⁹ Ініціативну групу з її створення першою представляли екс-заступник Генерального прокурора, член “команди М.Саакашвілі” Д.Сакварелідзе, інший заступник Генпрокурора В.Касько, народний депутат В.Чумак.

України, розпочалося практичне формування нової структури³⁰. Своєю чергою, народні депутати - члени групи "Єврооптимісти" С.Заліщук, С.Лещенко, М.Найем у липні 2016р. увійшли до керівництва партії "Демократичний альянс" (В.Гацько).

На сьогодні, перспективи партій цього спрямування виглядають неоднозначними. *По-перше*, вони вступають у конкуренцію не лише між собою, але й з іншими опозиційними партіями, як парламентськими, так і позапарламентськими. *По-друге*, їх програмні засади поки обмежуються негативним ставленням до влади і гаслами боротьби з корупцією. *По-третє*, лідери, на яких робився розрахунок, поступово втрачають кредит довіри, перетворюючись в очах електорату на "таких самих політиків, як і інші". Зокрема, внаслідок скандалів з купівлею дорогої нерухомості, партія "ДемАльянс" у листопаді 2016р. вивела зі складу керівництва С.Лещенка та С.Заліщука³¹.

Як і у 2015р., в діяльності провідних політичних сил значною мірою були присутні популістські тенденції. За даними дослідження Комітету виборців України, серед законопроектів, внесених фракцією "Опозиційного блоку", 53% були визнані Міністерством фінансів як нереальні для виконання, у ВО "Батьківщина" цей показник становив 35%, у БПП та РПЛ – по 33%, у "НФ" та "Самопоміч" – по 29%³².

Значний вплив на партійну систему продовжує чинити конфлікт з Росією. Підходи до його вирішення політичних партій суттєво різняться – у спектрі від "проросійського" погляду на Мінські домовленості, буквального виконання яких Україною домагається "Опозиційний блок", і до військового шляху вирішення, який не виключають представники партій, утворених із середовища учасників АТО. Ставлення до Мінських домовленостей створює напруженість і між "проєвропейськими" партіями в Парламенті.

Повернення із зони АТО значного числа учасників операції створило сприятливий ґрунт для посилення вже створених і створення нових політичних структур колишніх учасників бойових дій. Загалом, зазначені партії в силу історії походження та деяких світоглядних особливостей учасників АТО мали переважно національно-патріотичне спрямування, з тяжінням до радикалізму³³. Зараз на цьому фланзі діють ВО "Свобода", партія "УКРОП" (до керівництва якої офіційно увійшов співвласник групи "Приват" І.Коломойський), партія "Національний рух "Державна ініціатива Яроша", партія "Правий сектор". У жовтні 2016р. про своє перетворення на політичну партію заявив ГК "Азов". Новостворена партія на чолі з А.Білецьким отримала назву "Національний корпус". Проте, ці політичні сили поки не мають підтримки, вищої за 3-4% (ВО "Свобода" та діють роз'єднано).

Після звільнення з ув'язнення Н.Савченко в політологічних колах вважалися високими шанси

умовної політичної сили на чолі з нею. Пізніше сама Н.Савченко заявила про початок власної політичної діяльності і створення народного руху³⁴. Проте, суттєва зміна ставлення суспільства до Н.Савченко, яка відбулася внаслідок її неоднозначних дій і заяв як народного депутата, робить перспективи цього проекту сумнівними.

У липні 2016р. відбулися проміжні вибори до Верховної Ради України у восьми виборчих округах, перемогу на яких здобули по два представники партій ВО "Батьківщина" і "УКРОП", 1 – БПП, 1 – "Наш край". Наприкінці року політичні партії взяли досить активну участь у виборах органів місцевого самоврядування у новостворених територіальних громадах. Найкращі результати, за попередніми даними, здобули ВО "Батьківщина", БПП, "Наш край".

Загалом, ставлення громадян до політичних партій залишається негативним. Так, у листопаді 2016р. партіям повністю довіряли 1,6% громадян, скоріше довіряли – 10,9%³⁵. За період з травня 2015р. по квітень 2016р. зросла частка громадян, які вважають, що в Україні немає партії, яка представляє їх інтереси (з 48% до 58%). Також зросла частка громадян, які вважають, що партії служать інтересам фінансових і бізнесових структур (з 58% до 72%). Збільшилися частки респондентів, які вважають, що партії служать інтересам партійних лідерів (з 37% до 44%). Показово, що частка громадян, які вважають, що партії служать інтересам громадян, знизилася майже у 3 рази: з 11% до 3,7%³⁶.

За даними соціологічних опитувань, проведених у 2016р., рейтинг провідних політичних сил залишався відносно стабільним (окрім "Народного фронту", який значно знизився внаслідок інформаційної кампанії проти Уряду А.Яценюка). Водночас, навіть партій-лідери (БПП і ВО "Батьківщина") користуються підтримкою не більш як 15% виборців кожна. Майже половина виборців на питання відносно вибору між партіями в разі проведення виборів обирають варіанти "не братиму участі у виборах", "не визначився" або голосуватимуть за партію, якої немає у списку.

Це додає невизначеності у партійній системі, зокрема, відкриваючи можливість для перерозподілу електоральних симпатій в разі різких змін ситуації в країні, а також створюючи перспективи для нових політичних проєктів. Відтак, партійна система України залишається відкритою для значних змін.

Вплив громадянського суспільства, взаємодія громадянського суспільства та держави

На відміну від державних інституцій, громадянське суспільство продовжувало користуватися досить високою суспільною довірою. Зокрема, за даними досліджень громадської думки, волонтерським

³⁰ "Рух нових сил" Саакашвілі стане партією і може об'єднатися з "Самопоміччю". – Українська правда, 26 листопада 2016р., <http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/26/7128018>.

³¹ Так, після оприлюднення інформації про купівлю С.Лещенком та С.Заліщуком дорогої нерухомості, яка викликала певний резонанс у суспільстві, їх, а також М.Найема, було виведено з керівних органів партії "ДемАльянс". Див.: "У новому керівництві "ДемАльянсу" немає Лещенка, Найема й Заліщука". – Українська правда, 20 листопада 2016р., <http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/20/7127358>.

³² Дослідження Комітету виборців України "Верховна Рада: підсумки року". – Сайт КВУ, <http://cvu.org.ua>.

³³ Див.: Особливості ідентичності громадян, причетних до збройного опору російській агресії. – Національна безпека і оборона, 2016, №3-4, с.105-112.

³⁴ Див.: Від гвинта. Народний рух Савченко. – Українська правда, 30 листопада 2016р., www.pravda.com.ua/articles/2016/11/30/7128464.

³⁵ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 18-23 листопада 2016р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 015 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

³⁶ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 22-26 квітня 2016р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

організаціям довіряло майже 66% громадян, а громадським організаціям – майже 52%³⁷.

Є підстави говорити про усвідомлення керівництвом держави важливості встановлення і зміцнення партнерства з громадянським суспільством. Зокрема, Президент України підписав укази “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” та “Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства”, якими затверджено Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020рр., створено Координаційну раду громадянського суспільства, призначено її склад³⁸. Проведено перше засідання Координаційної ради.

Організації громадянського суспільства, їх коаліції (найбільш відома – Реанімаційний пакет реформ), окремі недержавні експерти часто залучалися до підготовки різних нормативно-правових документів (проекти законів, указів, розпоряджень тощо). Активно використовувалася така форма взаємодії з владою, як парламентські слухання (упродовж року відбулося 15 парламентських слухань з різної проблематики, в т.ч. зовнішньої політики, фінансування освіти і науки, обігу аграрних земель, соціальних гарантій учасників АТО, засад антикорупційної політики, стратегії реінтеграції окупованих територій та ін.)³⁹.

Громадські експерти та активісти брали участь у роботі конкурсних комісій (зокрема, з відбору кандидатів на посади державних секретарів), працювали дорадчі ради при органах влади. Вихідці з організацій громадянського суспільства продовжували працювати у структурах органів виконавчої влади (наприклад, в.о. міністра охорони здоров'я, заступники міністра економічного розвитку та ін.).

Разом з тим, в експертному громадянському середовищі частіше, ніж раніше, виникало відчуття незадоволення, ігнорування владою експертної думки під час прийняття рішень, зниженням політичної волі до ухвалення необхідних реформ тощо⁴⁰. З іншого боку, слід враховувати, що законодавчі ініціативи, підготовлені представниками організацій громадянського суспільства, можуть не відповідати політичним позиціям парламентських фракцій, які несуть політичну відповідальність за прийняття рішень. Представники органів влади іноді висловлюють незадоволення рівнем рекомендацій, підготовлених представниками неурядових експертних організацій⁴¹.

Крім того, характерними ознаками цього періоду став початок певної роздробленості громадських організацій, переважна більшість яких є залежними від донорського фінансування, зумовленої недостатньою координацією дій різних донорів, а також доволі частими розбіжностями їх інтересів з пріоритетами, визначеними органами державної влади.

Реформування окремих сфер

Реформа публічної адміністрації

У 2016р. продовжувалася політика оновлення влади, реформування державного управління, децентралізації і місцевого самоврядування.

Ідея “очищення” влади себе не вичерпала: відповідно до Єдиного державного реєстру осіб, щодо яких застосовані положення Закону України “Про очищення влади”, внесені відомості про 938 осіб (на 12 грудня 2016р.).

З урахуванням Остаточного висновку Венеціанської комісії щодо Закону України “Про очищення влади” (Закону про люстрацію) від 19 червня 2015р. доопрацьовано проект Закону “Про внесення змін до Закону України “Про очищення влади” (реєстр. №2695 від 16 червня 2016р.). Цей законопроект поки не розглянутий. Водночас, наявність у Законі про люстрацію положень, неприйнятних з точки зору європейських підходів до захисту прав і свобод, і зволікання з їх усуненням дискредитують ідею “очищення влади”.

1 травня 2016р. набув чинності новий Закон України “Про державну службу” (від 10 грудня 2015р.). Для впровадження закону Уряд затвердив понад 30 підзаконних нормативних актів. Ключовими для реформування державної служби є положення: про порядок проведення конкурсу на зайняття посад державної служби; положення про Комісію з питань вищого корпусу державної служби; про службу управління персоналом державного органу.

Сформована і діє Комісія з питань вищого корпусу державної служби (12 членів). Проведено більше 20 конкурсів, у т.ч. на посади голів кількох обласних державних адміністрацій.

Головним завданням Комісії з питань вищого корпусу державної служби буде обрання державних секретарів міністерств і державного секретаря Секретаріату Уряду. Державні секретарі здійснюватимуть керівництво апаратом міністерств (Уряду), мають дбати про збереження інституційної пам'яті міністерства (Уряду) та стабільність функціонування державної служби.

До 1 січня 2017р. мали бути призначеними на посади держсекретарів в усіх міністерствах (і по п'ять їх заступників). Станом на 24 грудня 2016р., Конкурсна комісія визначила переможців конкурсів на посади держсекретаря КМУ (В.Бондаренко) і держсекретарів таких міністерств: Мін економіки (О.Перевезенцев), Мінінформполітики (А.Біденко), МВС (О.Тахтаї), МЗС (А.Заєць), Мінкультури (Р.Карандєєв), Мін оборони (О.Дублян), Міністерства охорони здоров'я (Н.Шолойко), Мінсоцполітики (В.Іванкевич), Мін'юста (А.Онищенко), Міненерго (М.Немчинов), Мінінфраструктури (А.Галушак).

Разом з цим, троє міністрів виступили з критикою процесу добору на посаду державних секретарів в їх міністерства: У.Супрун – міністр охорони здоров'я, В.Омелян – міністр інфраструктури, І.Насалик – міністр енергетики і вугільної промисловості. Вони відзначали непрозорість процесу відбору, явну прихильність членів Комісії до окремих кандидатів.

³⁷ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова 4-9 листопада 2016р. Було опитано 2 018 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

³⁸ Указ Президента України “Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні” №68 від 26 лютого 2016р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>; Указ Президента України “Питання Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства” №487 від 4 листопада 2016р. – Там само, <http://www.president.gov.ua/documents/4872016-20692>.

³⁹ Матеріали парламентських слухань (VIII скл.). – Офіційний портал Верховної Ради України, http://gska2.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/index.htm.

⁴⁰ Див. наприклад: “РПР закликає владу прискорити реформи, яких вимагав Євромайдан”, “Громадськість попереджає про загрозу формування нового Верховного Суду міліціонерами і закликає кабінет зупинити контр-реформу правничої освіти”, “РПР попереджає про загрозу несвоєчасного та непрозорого створення Державного бюро розслідування” та ін. – Інтернет-сайт РПР, <http://rpr.org.ua/category/statements>.

⁴¹ Див.: Кермач Р., Сухарін А. Незалежні аналітичні центри і органи влади: чи є просування у двосторонній співпраці. – Аналітичний звіт Фонду “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва”, 2016, Фонд “Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва”, <http://dif.org.ua>.

Упродовж року велася робота з удосконалення процедур діяльності Уряду. Робоча група під керівництвом міністра КМУ розробляла пропозиції щодо комплексного удосконалення Регламенту КМУ. Водночас, згідно з Конституцією України, цей документ повинен мати статус Закону. Тому для завершення формування правових засад діяльності Уряду необхідно підготувати проекти змін до Закону “Про Кабінет Міністрів України”, якими передбачити в Законі спеціальний розділ (“Регламент КМУ”).

Викликає занепокоєння ухвалення Парламентом закону “Про внесення змін до Закону України “Про державну службу” щодо врегулювання окремих питань проходження державної служби”⁴². Внесені до закону зміни превели його змінені положення у протиріччя не лише з названими суб’єктом законодавчої ініціативи статтями Конституції України, але й з іншими її положеннями.

Так, відповідно до змін до закону, кандидати на посади голів місцевих державних адміністрацій добираються спеціальною комісією при Президентові України, матеріали на них передаються до Кабміну, який направляє подання про призначення Президентові, на основі якого відповідні особи призначаються на посади голів адміністрацій; Президент оцінює діяльність голів місцевих державних адміністрацій, заохочує їх, відкликає з відпустки тощо; Президент присвоює вищі ранги державних службовців; голови місцевих державних адміністрацій призначаються на строк повноважень Президента України.

Ці зміни виходять за межі повноважень Президента, визначені Конституцією, створюють підвалини для подальших конфліктів у системі влади, наслідки яких ще й сьогодні не подолані.

Урядом не внесені проекти змін до законів, пов’язаних з реалізацією положень Закону України “Про державну службу”. Неприйнятним є те, що проект Закону України “Про службу в органах місцевого самоврядування” (реєстр. №2489 від 30 березня 2015р.) прийнятий Парламентом лише в першому читанні (ще 23 квітня 2015р.).

Децентралізація

Попри незавершеність конституційної реформи (щодо децентралізації влади) протягом 2016р. здійснювалася передача повноважень, ресурсів на рівень місцевого самоврядування – територіальним громадам – на найбільш наближений до конкретної людини рівень.

Утворення спроможних територіальних громад, здатних організовано, фінансово ефективно здійснювати обсяг повноважень і компетенції, якими їх наділяють, здійснюється шляхом укрупнення (“об’єднання”) територіальних громад. Об’єднуючи ресурси – матеріальні, фінансові, людські – кілька неспроможних до належного виконання повноважень громад утворюють нову (укрупнену) громаду, спроможну вирішувати основні питання життя членів громади.

У грудні 2016р. відбулися вибори місцевих голів і депутатів рад в укрупнених (“об’єднаних”) громадах: 11 грудня – в 41 (“об’єднаних”) громаді, в якій об’єдналися 133 сільських, селищних, міських громад (у 13 областях); 18 грудня – у 143 (“об’єднаних”)

громадах, до яких увійшли понад 600 сільських, селищних, міських громадах (у 22 областях).

20 вересня 2016р. прийнято за основу проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного об’єднання територіальних громад)” (реєстр. №4773 від 3 червня 2016р.).

У 2016р. місцеві бюджети зросли більш як на 60% – на 44 млрд. грн.⁴³

Разом з цим, згідно з результатами дослідження громадської думки⁴⁴, за півтора року функціонування органів місцевого самоврядування в умовах фінансової децентралізації більшість (67%) громадян – не відчували змін від використання додаткових коштів. 57% опитаних відзначають тенденцію витрачання додаткових коштів з метою отримання швидких, видимих результатів: покращення благоустрою і санітарного стану будинків.

На жаль, у 2016р. регіони не спромоглися просувати реальні проекти регіонального розвитку.

Конституційна реформа

У 2016р. очікувався розвиток конституційного процесу шляхом прийняття рішень Верховною Радою про внесення змін до Конституції щодо децентралізації влади в частині правосуддя щодо прав і свобод людини і громадянина.

Зміни до Конституції в частині децентралізації. Найбільше сумнівів викликали перспективи остаточного ухвалення поданого Президентом проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.). Наявність у проекті контрверсійного пункту 18 “Перехідних положень”, пов’язаного з Мінськими домовленостями, спричинила трагічні події під Парламентом 31 серпня 2015р., в день схвалення законопроекту.

Явне несприйняття значною частиною суспільства наміру конституювати особливий статус окремих районів Донецької і Луганської областей не гарантувало отримання двох третин голосів народних депутатів під час остаточного прийняття рішення Верховною Радою на наступній черговій сесії. Тому законопроект “щодо децентралізації влади” не було винесено на голосування протягом усієї третьої сесії (з вересня 2015р. по лютий 2016р.).

З метою легалізації можливості проведення остаточного голосування за законопроект №2217а в будь-який момент за досягнення необхідного політичного консенсусу між парламентськими фракціями вже за межами наступної чергової сесії Верховної Ради, групою народних депутатів було ініційовано звернення до Конституційного Суду, за яким він ухвалив рішення від 15 березня 2016р.⁴⁵

У цьому рішенні Конституційний Суд зазначив, що положення “на наступній черговій сесії Верховної Ради України”, застосоване у статті 155 Конституції України, необхідно розуміти так, що наступною черговою сесією є сесія парламенту, на якій законопроект про внесення змін до Конституції вважатиметься прийнятим як закон, якщо за нього

⁴² Законопроект №4370-1 від 15 квітня 2016р. Ініціатор законопроекту (представник Президента України у Верховній Раді України, народний депутат України А.Герасимов) обумовив необхідність його прийняття потребою приведення окремих положень Закону України “Про державну службу” у відповідність до статей 106, 118, 140 Конституції України.

⁴³ З виступу Прем’єр-Міністра України В.Гройсмана на конференції уповноважених представників місцевого самоврядування 12 лютого 2016р. – Департамент інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату КМУ.

⁴⁴ Прес-реліз фонду “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва. – Українська правда, 12 грудня 2016р.

⁴⁵ Рішення Конституційного Суду України №1 від 15 березня 2016р. справа №1-21/2016.

проголосувало не менш як дві третини від конституційного складу Верховної Ради України”⁴⁶.

Водночас, наявність названого рішення Конституційного Суду все ж не стимулювала Парламент до кінця 2016р. на прийняття змін до Конституції (щодо децентралізації) в незмінній редакції.

Зміни до Конституції в частині судової реформи. За I півріччя 2016р. проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)” (реєстр. №3524 від 25 листопада 2015р.) пройшов шлях від попереднього схвалення – 2 лютого 2016р. до остаточного прийняття 2 червня 2016р.

В експертному середовищі та в суспільстві **позитивно оцінюються**, насамперед, такі положення зміненого тексту Конституції:

- **удосконалення порядку призначення на посаду судді**, зокрема: судді одразу призначатимуться безстроково (до досягнення пенсійного віку); призначення на посаду судді і звільнення з посади здійснюватиметься спеціальним органом – Вищою радою правосуддя;
- **підвищення вікового цензу кандидатів на посаду судді** з 25 до 30 років, як і стажу роботи в галузі права – з 3 до 5 років;
- **запровадження конкурсу на посаду судді**;
- **витулення з процедури призначення** (обрання) суддів Президента та Верховної Ради України;
- **функціональне обмеження суддівського імунітету**;
- **розведення підстав** для звільнення суддів та припинення суддею здійснення повноважень;
- **звільнення судді з посади**, якщо він не може підтвердити законність джерел походження своїх статків;
- **приведення у відповідність до європейських стандартів** порядку формування Вищої ради правосуддя;
- **скасування Розділу VII Конституції України “Прокуратура”** та перенесення положення про прокуратуру до Розділу “Правосуддя”.

Проте, до низки положень зміненого тексту Основного Закону **залишаються серйозні зауваження, зокрема:**

- система судоустрою не встановлена Конституцією України – її визначення віднесено до регулювання законом;
- положення, присвячені прокуратурі, несуть ризики, пов’язані з порядком призначення і звільнення Генерального прокурора;
- закріплення за адвокатом виключного повноваження здійснювати представництво іншої особи в суді, а також захист від кримінального обвинувачення;
- необґрунтовано посилені гарантії незалежності Конституційного Суду, незалежності та недоторканності суддів Конституційного Суду;
- “Перехідні положення” Конституції доповнені необґрунтованою вказівкою на повноваження Президента України впродовж двох років

здійснювати переведення судді з одного суду до іншого на підставі відповідного подання Вищої ради правосуддя.

Наявність перелічених та інших недоліків, внесених до Конституції змін обумовлює необхідність підготовки і внесення додаткових змін до Основного Закону. На жаль, процедура ухвалення основоположного закону для втілення результатів конституційної реформи (щодо правосуддя) була здійснена не лише з порушенням вимог Регламенту Верховної Ради, але й з ігноруванням Конституції України.

Стаття 8 Основного Закону закріпила аксіоматичний принцип конституціоналізму: “Закони та інші нормативні акти держави приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй”. Водночас, 2 червня 2016р. Парламент прийняв Закон України “Про судоустрій і статус суддів” за основу і в цілому **до прийняття** Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)”, що обумовило очевидну неконституційність Закону “Про судоустрій і статус суддів”. Потенційна можливість поставити перед Конституційним Судом питання щодо визнання його неконституційності як у порядку ст.150, так і ст.151¹ Конституції України є загрозливим фактором нестабільності започаткованої судової реформи.

Зміни до Конституції в частині прав і свобод людини. Півтора року (з серпня 2015р.) залишається невизначеним питання щодо перспектив підготовленого Робочою групою Конституційної Комісії (на чолі з професором В.Буткевичем) проекту Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо прав і свобод)”. Протягом зазначеного періоду Конституційна Комісія жодного разу не розглядала цей законопроект. Окрім цього, відсутність єдиної концепції змін до Конституції зумовила серйозні розбіжності між позиціями різних Робочих груп Конституційної Комісії. Це призвело до обмеження змінами до Конституції (щодо правосуддя) “права на справедливий суд” лише “правом людини звернутись до суду”.

Судова реформа

Зміни до Конституції України (щодо правосуддя) набули чинності 30 вересня 2016р. Вони створили відповідні засади реформування судової влади. Очікується, що імплементація в механізми спеціальних законів низки нових положень Конституції може позитивно вплинути на стан судової системи.

2 червня 2016р., окрім названих законів, прийнято ще два важливих у цій сфері закони. Законом України “Про виконавче провадження” забезпечується реалізація визначальної стадії процесу судового захисту прав, свобод, законних інтересів фізичних та юридичних осіб, суспільства та держави. Тісно пов’язаний з цим законом і Закон “Про органи та осіб, які здійснюють примусове виконання судових рішень і рішень інших органів”. Цим законом визначено суб’єктами примусового виконання судових рішень і рішень інших органів, окрім державних виконавців, також приватних виконавців, зазначено їх правовий статус.

Президент вніс до Парламенту ще два законопроекти: “Про Вищу раду правосуддя” (реєстр. №5180 від 23 вересня 2016р.), який було прийнято в цілому

⁴⁶ На думку експертів Центру Разумкова, це рішення Конституційного Суду має очевидні ознаки правової нікчемності. 17 жовтня 2002р. у своєму рішенні №17 Конституційний Суд, зокрема, зазначив: “...Питання про внесення змін до Конституції має бути розглянуте і вирішене на двох сесіях Верховної Ради України послідовно (стаття 155 Конституції України)”. Наявність цього рішення Конституційного Суду була обов’язковою підставою, визначеною у п.3 ч.1 ст.45 Закону України “Про Конституційний Суд України”, для відмови у відкритті провадження за конституційним зверненням 51 народного депутата.

20 грудня 2016р., та проект Закону України “Про Конституційний Суд України” (реєстр. №5336-1 від 17 листопада 2016р.). Обидва законопроекти надзвичайно важливі в сенсі якісної імплементації конституційних змін. Важливість першого з них обумовлена визначальною роллю Вищої ради правосуддя в питаннях призначення, звільнення, переведення суддів, надання дозволу на їх затримання, арешт і т.ін.

Виведення Конституційного Суду України з системи органів правосуддя, запровадження конституційної скарги та зміцнення засад незалежності єдиного органу конституційної юрисдикції обумовили необхідність прийняття нового закону “Про Конституційний Суд України”. Зміст президентського проекту закону має ряд суперечливих положень, тому, очевидно, він став альтернативним до проекту Закону “Про Конституційний Суд України” народного депутата Ю.Одарченка (реєстр. №5336 від 1 листопада 2016р.).

На президентський законопроект Венеціанська комісія 9 грудня 2016р. вже надала позитивний відгук, що, однак, не виключає необхідність об’єктивного та неупередженого його розгляду Парламентом.

7 грудня 2016р. Вища кваліфікаційна комісія суддів України розпочала загальнонаціональний конкурс на посади суддів Верховного Суду. Новоутворений Верховний Суд складатиметься зі 120 суддів.

Складовою судової реформи є внесення змін до процесуальних кодексів. Робочою групою Ради з питань судової реформи при Президентові України було розроблено проекти змін до процесуальних кодексів: Цивільного процесуального кодексу України; Кримінального процесуального кодексу України; Кодексу адміністративного судочинства України; Господарського процесуального кодексу України. Це має забезпечити ефективність судового процесу в судах різних спеціалізацій.

Антикорупційна реформа

Сьогодні суспільство вважає головним завданням влади боротьбу з корупцією. Національне антикорупційне бюро (НАБУ) та Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП) почали повноцінну діяльність наприкінці 2015р. За підсумками першого року роботи детективам НАБУ вдалося запобігти розкраданню бюджетних коштів на суму понад 580 млн. грн., відшкодовано збитків у розмірі понад 100 млн. грн. Станом на 1 грудня 2016р., в роботі детективів 256 активних проваджень, 121 особі повідомлено про підозру⁴⁷.

НАБУ і САП заявляють про перепони в роботі у зв’язку з відсутністю можливості автономного прослуховування: це створює підвищені ризики витоку інформації про стан розслідування щодо певних посадовців. За ініціатииви народних депутатів у Парламенті зареєстровано проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо діяльності НАБУ)” (реєстр. №4812 від 14 червня 2016р.), яким передбачено надання такого права НАБУ.

Ідея створення вищого антикорупційного суду (задекларована в ст.31 Закону України “Про судова устрій і статус суддів”) сьогодні трансформується в ідею створення системи антикорупційних судів.

Поки що в експертному середовищі напрацьовується концепція нормативного та організаційного втілення ідеї.

Разом з цим, очевидними є системні конфлікти в налагодженні взаємодії НАБУ з Генеральною прокуратурою, САП і Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Ця обставина є перепорою до налагодження ефективної роботи основних державних антикорупційних органів. Також у ЗМІ зверталася увага на випадки недотримання процесуальних норм, розголошення таємниці слідства, чутливість до зовнішніх впливів у діяльності антикорупційних органів⁴⁸.

12 листопада 2015р. Верховна Рада ухвалила Закон України “Про Державне бюро розслідувань”. Не пізніше 1 березня 2016р. Державне бюро розслідувань (ДБР) мало бути утворене Урядом, цього ж дня закон мав набути чинності. 29 лютого 2016р. Уряд прийняв постанову про створення Державного бюро розслідувань та затвердив кандидатури шести із дев’яти членів конкурсної комісії з обрання керівника ДБР. Станом на 24 грудня 2016р., конкурсна комісія ще не визначила кандидата на посаду директора ДБР.

5 жовтня 2016р. було ухвалено Закон України “Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів”. Конкурсною комісією головою Агентства обрано А.Янчука.

15 березня 2016р. було обрано чотири (з п’яти) членів НАЗК. У II половині 2016р. НАЗК розпочало активний контроль партійних фінансів і діяльність із виявлення конфлікту інтересів. Особливий суспільний розголос отримала робота НАЗК щодо забезпечення електронного декларування. Після оприлюднення електронних декларацій перед НАЗК постало завдання ретельного опрацювання усього масиву даних і виявлення порушників, які не показали реальні прибутки, або чий фактичний рівень життя не відповідає задекларованим статкам.

Ефективність діяльності НАЗК поки обмежується відсутністю законних механізмів перевірки достовірності е-деклараций, зокрема – поданих народними депутатами, членами Уряду, Президентом.

Реформа виборчого законодавства

Попри значну увагу громадськості до необхідності удосконалення виборчого законодавства, зокрема, його кодифікації, запровадження виборчої системи із відкритими партійними списками на виборах до Верховної Ради, а також посилення відповідальності за його порушення, стагнацію та непрозорість у процесі спроб оновлення складу Центральної виборчої комісії, ці проблеми залишаються невирішеними.

Ці питання, очевидно, тримаються як резервний варіант, який може бути використаний для досягнення компромісу під час вирішення гострих політичних проблем або в разі підготовки до проведення позачергових парламентських виборів.

Значним позитивним моментом серед питань, що охоплюються цим напрямом реформ, є практичне запровадження державного фінансування політичних партій та започаткування контролю НАЗК над партійними фінансами.

⁴⁷ Сайт НАБУ, <https://nabu.gov.ua>.

⁴⁸ Докладно див.: Як “чорна бухгалтерія” ПР може перетворитися на невидиму. – ZN.ua, 12 листопада 2016р, <http://dt.ua/columnists/yak-chorna-buhgalteriya-pr-mozhe-peretvoritisya-na-nevidimu-224367.html>.

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА

Стан національної безпеки протягом 2016р. можна охарактеризувати як напружений, але відносно стабільний. Наявність триваючого збройного конфлікту на території країни, складна економічна ситуація, реформаторські заходи практично в усіх сферах діяльності держави були визначальними факторами впливу на стан внутрішньої та зовнішньої безпеки. Попри складну внутрішню ситуацію в країні та активні підривні акції із застосуванням усього арсеналу “гібридної” війни з боку РФ, Україна зуміла уникнути найгіршого сценарію масштабної дестабілізації.

На відміну від попередніх двох років, суттєвого загострення ситуації на Сході не відбулося. Російська сторона, утримуючись від активних наступальних дій з одночасним блокуванням безпекових ініціатив, обрала тактику “ні війни, ні миру” (“гібридної” війни), що відповідає як цілям Росії з перманентної дестабілізації України, так і у ширшому контексті її інтересам на глобальному рівні.

Упродовж 2016р. був зроблений суттєвий внесок у зміцнення системи національної безпеки, насамперед, оборонного потенціалу України. Водночас, системні та комплексні реформи все ще залишаються справою майбутнього.

Російсько-український збройний конфлікт⁴⁹

Протягом 2016р. бойові дії перемінної інтенсивності практично не припинялися. За рідкісними винятками, майже щоденно фіксувалися десятки випадків порушення режиму припинення вогню, в т.ч. із застосуванням заборонених Мінськими домовленостями важких озброєнь. Більшість зіткнень і бойових втрат пов'язані із спробами сторін утримати або захопити тактично вигідні позиції у зоні розмежування, активністю диверсійно-розвідувальних груп і снайперів. На окремих ділянках розмежування бойові позиції сторін зблизилися до відстані враження стрільською зброєю, що суттєво підвищує ризики провокацій.

Аналіз перебігу подій 2016р. у зоні російсько-українського збройного конфлікту та результатів політико-дипломатичних заходів з його врегулювання, дозволяє зробити наступні висновки:

- конфлікт дедалі більше набуває ознак “гліючого конфлікту”;
- потенціал врегулювання конфлікту на підставі Мінських домовленостей (зустрічі учасників “нормандського формату” на рівні глав держав і міністрів, засідання Тресторонньої контактної групи) практично вичерпаний, але залишається “безальтернативним”;
- ОБСЄ залишається найбільш активним міжнародним посередником і монітором, але результати роботи ОБСЄ як регіонального формату

безпеки і співробітництва, а також двох її польових місій продемонстрували надто обмежені можливості з врегулювання конфлікту. Водночас, присутність Спеціальної моніторингової місії та Спостережної місії на російсько-українському кордоні відіграє безумовно позитивну роль як у вирішенні гуманітарних питань, так і у якості альтернативного джерела інформації⁵⁰.

Однією з головних причин відсутності як прогресу у врегулюванні, так і активних наступальних операцій є зміна балансу між військовими та невійськовими інструментами у російській стратегії “гібридної” війни проти України. Очевидно, що такі зміни спрямовані на досягнення щонайменше двох головних цілей:

- *по-перше*, підтримання постійної напруженості та загрози ескалації з метою виснаження противника та зміцнення власних переговорних позицій;
- *по-друге*, імітація виконання Мінських домовленостей і максимальне маскування власної участі в конфлікті перед західною спільнотою.

Перегляд російським керівництвом підходів до застосування військової сили не в останню чергу був стимульований попередніми прорахунками Кремля стосовно можливого рівня спротиву з боку України та реакції колективного Заходу на дії РФ у Криму та на Донбасі.

Разом з тим, РФ продовжувала нарощувати воєнну силу на території Криму та вздовж східних кордонів

⁴⁹ Слід зазначити, що після майже трьох років з початку агресії РФ проти України залишаються різні підходи до визначення конфлікту, якому притаманні чіткі ознаки міждержавного. Офіційним терміном в Україні є “Антитерористична операція”, Російська сторона наполягає на його внутрішньодержавному характері, тобто терміні “громадянська війна”. При цьому, жоден із термінів не відбиває справжньої природи та суті конфлікту, а також виводить за його межі питання окупованого Криму. Подібна амбівалентність термінів має значні негативні правові наслідки.

⁵⁰ Публічні звіти Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ, зазвичай, не містять конкретики, яка б дозволила сформувати реальну картину подій та об'єктивно визначити рівень відповідальності кожної із сторін за порушення режиму перемир'я. Докладно див.: Щоденні і оперативні звіти Спеціальної моніторингової місії в Україні. – Сайт БОСЄ, www.osce.org/uk/ukraine-smmm/reports.

України, що, в сукупності з безперервними військовими навчаннями та “несподіваними перевітками” бойової готовності ЗС РФ, було демонстрацією готовності до військової агресії. На території “ДНР” та “ЛНР” проводилися заходи зміцнення бойового потенціалу сформованих у 2015р. армійських корпусів (1АК – Донецьк, 2АК – Луганськ)⁵¹: бойова підготовка, матеріально-технічне забезпечення, розбудова військової інфраструктури, встановлення повного контролю та підпорядкування збройних формувань єдиному командному центру на території РФ (в т.ч. шляхом фізичної ліквідації найбільш одіозних польових командирів).

Минулий рік відзначився низкою арештів українських “шпигунів”, “диверсантів-терористів” як на території Росії, так і в анексованому Криму, де масштаби репресій проти українських громадян, особливо кримських татар, стали предметом розгляду на міжнародному рівні⁵². Однією з цілей підвищеної активності російських спецслужб є створення інформаційних приводів для формування агресивного (терористичного) іміджу України як всередині РФ, так і в зовнішньому інформаційному просторі. Тим самим Кремль намагається завчасно легітимізувати можливу агресію як необхідність оборони.

Більшість проблем гуманітарного характеру в зоні конфлікту та на окупованих територіях залишалися невирішеними. Число жертв серед цивільного населення зменшилося, порівняно з попереднім роком, на дві третини, але існують серйозні загрози для життя та здоров’я людей, пов’язані з мінами, боєприпасами, що не розірвалися, а також обмеженням доступом до базових потреб у продуктах харчування, водопостачання, забезпечення теплом та електроенергією.

Стан внутрішньої безпеки та реформи

Третій рік поспіль фіксується зростання рівня злочинності в Україні. Левова частка приросту злочинності припадає на злочини “майнового” характеру, що обумовлено погіршенням соціально-економічної ситуації в країні. Водночас, не зафіксовано зростання кількості вбивств та інших тяжких злочинів,

а офіційна статистика розкриття злочинів значно покращилася⁵³.

Досить складно дати порівняльну оцінку на основі статистики скоєння та розкриття злочинів за попередні роки, а також об’єктивно оцінити ефективність діяльності правоохоронних органів держави з огляду на наявність невідконтрольних територій, зміни характеру злочинності, пов’язаної із збройним конфліктом на території країни та радикальними трансформаціями (реформами) в секторі безпеки⁵⁴.

Що стосується громадської думки, то погіршення ситуації із злочинністю у 2016р. відзначали на 15% більше опитаних, ніж у 2015р. (62% проти 47% відповідно)⁵⁵.

Національна безпека і оборона

Керівництво держави приділяло значну увагу питанням зміцнення рівня внутрішньої та зовнішньої безпеки як одного з ключових пріоритетів державної політики, а реформи системи національної безпеки і оборони визначені як пріоритетні⁵⁶.

Головним досягненням у зміцненні системи національної оборони слід вважати створення та підтримку воєнних спроможностей, що дозволяють забезпечити локалізацію конфлікту та стримування агресії завдяки, насамперед, удосконаленням у таких сферах як комплектування, бойова підготовка, логістичне забезпечення, система управління військ. Великою мірою цьому сприяло активне запровадження стандартів НАТО та допомога, що надається Україні від ЄС, НАТО як на рівні організацій, так і від їх країн-членів⁵⁷.

Практично завершений етап підготовки необхідних концептуальних і стратегічних документів, що дозволяє зробити системним і комплексним процес реформування сектору безпеки. Водночас, вище військово-політичне керівництво країни небезпідставно критикується за неприпустимо довгий підготовчий період, відсутність належної політичної волі до системного реформування та спроби делегування власної відповідальності за загальне керівництво реформами на рівень керівників відомств.

⁵¹ За офіційними даними, порівняно з 2015р., загальна чисельність незаконних збройних формувань залишилася майже незмінною (близько 40 тис. осіб), але суттєво зросла кількість важких озброєнь: танків – з 450 до 600 од., бойових бронемашин – з 950 до 1 250 од., артилерійських систем – з 370 до 750 од., реактивних систем залпового вогню – з 200 до 300. Див.: Щорічне Послання Президента до Верховної Ради “Про внутрішнє та зовнішнє становище України у 2016 році”. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, www.president.gov.ua; “Окупаційний корпус ЗС РФ на території України”. – Офіційний сайт Головного Управління розвідки МО України, <http://gur.mil.gov.ua>.

⁵² Резолюція ГА ООН “Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим та місті Севастополь (Україна)” від 19 грудня 2016р.

⁵³ Частка крадіжок по країні зросла до 30%, а в окремих регіонах – до 60-90%. Див.: “Про систему, здатну до самоочищення”. – День, 26 травня 2016р., <http://day.kyiv.ua>; Хатия Деканоїдзе: “Меня полицейские тоже останавливают”. – LB.ua, 10 липня 2016р., <http://lb.ua>; “Ефективність дій Нацполіції набула стійкої тенденції до зростання”. – Цензор.нет, 21 грудня 2016р., <http://ua.censor.net.ua>.

⁵⁴ Більш докладно про стан реформування правоохоронних органів і сектору безпеки і оборони див.: Моніторинг прогресу реформ 2016 рік, с.20-21, http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf.

⁵⁵ Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва 16-20 грудня 2016р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

⁵⁶ Більш докладно про стан реформування правоохоронних органів і сектору безпеки і оборони див.: Моніторинг прогресу реформ 2016 рік, с.47-49, http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf.

⁵⁷ З 2014р. започатковано вісім трастових фондів НАТО, спрямованих на покращення системи управління та зв’язку, логістики, програму реабілітації колишніх військових, протидії саморобним вибуховим пристроям та розмінування. Комплексний пакет допомоги НАТО, затверджений Варшавським самітом НАТО, охоплює 13 галузей співпраці та 40 цільових напрямів. Згідно з проектом оборонного бюджету США, передбачено надання військової допомоги Україні у 2017р. на суму \$350 млн.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Три роки поспіль триває російська “гібридна” агресія, яка завдала Україні безпрецедентних людських, територіальних, економічних втрат – загинуло понад 10 тис. українських громадян, 21 тис. поранені, 1,8 млн. вимушених переселенців, окуповано 44 тис. км² території, зруйновано 20% промислового потенціалу країни.

Тому для української зовнішньої політики у 2016р. очевидними пріоритетами були питання безпеки: захист державності України, її незалежності та суверенітету; забезпечення міжнародної підтримки та солідарності у протистоянні російській експансії; створення сприятливих зовнішніх умов для трансформацій всередині країни, в т.ч. для зміцнення обороноздатності та докорінної переорієнтації зовнішніх економічних контактів (мінімізації залежності від РФ). Зрозуміло, що в реаліях війни зовнішня політика формується і максимально узгоджується з політикою безпеки – як у її внутрішньому вимірі, так і в регіональному і глобальному.

Зовнішньополітичне становище України: проблеми і здобутки

Головна зовнішня загроза у 2016р. – російська агресія, яка розпочалась у лютому 2014р. з анексії Криму і нині триває на Донбасі. На жаль, попередні прогнози Центру Разумкова за 2014-2015рр. справджуються – російсько-український конфлікт триватиме, РФ продовжуватиме воєнну, політичну, економічну, енергетичну, інформаційну агресію проти України⁵⁸.

Слід констатувати, що зусилля міжнародної дипломатії у 2016р. не призвели ні до врегулювання, ні навіть до стабільного зупинення бойових дій на Сході України. Серія зустрічей глав МЗС країн “нормандської четвірки” (13 лютого, 3 березня і 11 травня) завершилася безрезультатно. 19 жовтня 2016р. в Берліні відбулася зустріч лідерів Німеччини, Франції, України і Росії, де ухвалені рішення про розробку “дорожньої карти” з виконання Мінських домовленостей. Однак, 29 листопада на переговорах глав МЗС у “нормандському” форматі не досягнуто жодного результату. Причина – блокування переговорного процесу російською стороною, намагання країни-агресора включити до складу України терористичні проросійські утворення “ДНР”/“ЛНР”, закріпивши їх “особливий” статус у Конституції. Це категорично неприйнятно для української сторони.

При цьому, слід звернути увагу на два важливі моменти. *По-перше*, в західному політикумі поступово склалося розуміння того, що нині неможливо проводити вибори на

окупованих Росією територіях Донбасу⁵⁹. Зокрема, це чітко зафіксовано в Резолюції ПАРЄ від 12 жовтня 2016р.⁶⁰ *По-друге*, в міжнародному політико-правовому дискурсі дедалі ширше утверджується визначення ситуації навколо Криму – як “незаконної анексії”, “тимчасової окупації”, а подій на Донбасі – як “російської воєнної інтервенції”, “збройного конфлікту між Україною і РФ” (таблиця “Деякі міжнародні документи...”).

Слід звернути увагу на відповідні солідарні кроки на підтримку України провідних країн Заходу,

Деякі міжнародні документи (2016р.) стосовно російської воєнної агресії проти України

Назва документа	Витяги
Резолюція ПАРЄ від 12 жовтня 2016р. “Засоби правового захисту у випадках порушень прав людини на окупованих українських територіях, невідконтрольних українській владі” ⁶¹	“2. Вона (Парламентська Асамблея) знову підтверджує свою позицію щодо того, що анексія Криму Російською Федерацією та військова інтервенція військ РФ у Східну Україну порушують міжнародне право і принципи, підтримані Радою Європи, про що йдеться в Резолюції 2112 (2016р.), Резолюції 2063 (2015р.), Резолюції 1990 (2014р.) і Резолюції 1988 (2014р.)”.
Звіт про дії за попереднім розслідуванням Канцелярії Прокурора Гаагського суду (14 листопада 2016р.) ⁶²	“Згідно з отриманими даними, ситуація на території Криму і Севастополя рівнозначна міжнародному збройному конфлікту між Україною та Російською Федерацією. Даний міжнародний збройний конфлікт почався не пізніше 26 лютого, коли Російська Федерація задіяла особовий склад своїх збройних сил для отримання контролю над частинами території України без згоди уряду України... “Додаткові відомості... вказують на пряме військово-протистояння між російськими збройними силами і силами уряду України, яке передбачає наявність міжнародного збройного конфлікту в контексті збройних дій у східній Україні найпізніше з 14 липня 2014р. ...”
Резолюція Генеральної Асамблеї ООН “Ситуація у сфері прав людини в Автономній Республіці Крим і місті Севастополі (Україна)” від 19 грудня 2016р. ⁶³	“Генеральна Асамблея... ... Посилаючись на свою резолюцію 68/262 від 27 березня 2014р. про територіальну цілісність України, в якій підтверджується прихильність Генеральної Асамблеї суверенітету, політичній незалежності, єдності і територіальній цілісності України в її міжнародно визнаних кордонах; і відповідні рішення міжнародних організацій, спеціалізованих установ та органів системи Організації Об'єднаних Націй, засуджуючи тимчасову окупацію Російською Федерацією частини території України – Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (далі Крим) – і підтверджуючи невизнання її анексії ...”

⁵⁸ Див.: Україна 2014-2015: долаючи виклики (аналітичні оцінки). – Центр Разумкова, 2015, с.15-16, razumkov.org.ua/upload/Pidsumky_2014_2015_A4_fnl.pdf; Україна 2015-2016: випробування реформами (аналітичні оцінки). – Там само.

⁵⁹ Слід нагадати, що 3 березня 2016р. на зустрічі глав МЗС представники Німеччини і Франції наголошували на доцільності проведення виборів на Донбасі в І півріччі 2016р.

⁶⁰ У п.13 Резолюції ПАРЄ наголошується: “Асамблея вважає, що до тих пір, поки поточна ситуація в “ДНР” і “ЛНР”, яка характеризується відсутністю безпеки, залякуванням і безкарністю та відсутністю свободи слова і інформації, має місце, вільні і справедливі вибори... не виявляються можливими в цих регіонах”. Див.: Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities. – Сайт ПАРЄ, <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=23167&lang=EN&search=KjoqfHR5cGVfc3RyX2VuOjJlc29sdXRpb24=>.

⁶¹ Див.: Там само.

⁶² Див.: Отчет о действиях по предварительному расследованию (2016г.). – <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Ukraine.pdf>.

⁶³ Див.: Росія – держава-окупант. Крим – тимчасово окупована територія. Не визнається анексія, засуджуються репресії кримських татар. Текст резолюції. – https://twitter.com/UKRinUN/status/810925513413971969/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw.

міжнародних структур (ЄС, НАТО, ОБСЄ, Ради Європи). Адміністрація Б.Обами виступала модератором міжнародної солідарності з Україною. Підтримка України залишалася невід'ємною і незмінною складовою офіційного курсу Вашингтона. США розширили санкції проти Росії, здійснювали фінансово-технічну допомогу Україні. Конгрес ухвалив закон "Про підтримку стабільності і демократії в Україні" і передбачив в оборонному бюджеті на 2017р. надання військової допомоги (\$350 млн.). Однак, перемога на президентських виборах у США Д.Трампа може поставити під сумнів продовження зазначеного курсу США на українському напрямі.

Тривала активна політико-дипломатична, економічна підтримка України з боку ЄС. З 1 січня 2016р. запроваджена поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною і ЄС в рамках Угоди про асоціацію. Країни ЄС підтримували Україну в рамках самітів G-7 і G-20. Керівні органи ЄС ухвалили ряд контрзаходів на російському напрямі, на грудневому саміті ЄС продовжив санкції проти РФ. Активно підтримували Україну у протистоянні російській агресії провідні країни світу – Канада, Японія, Швейцарія, Австралія та ін.

Оцінюючи зовнішню політику України у 2016р., слід зазначити наступне.

Перше. Важливим кроком зміцнення обороноздатності країни став Варшавський саміт НАТО (липень 2016р.), на якому Україні було надано "Комплексний пакет допомоги", який є новим ефективним інструментом взаємодії Альянсу з Україною у сфері безпеки (вісім трастових фондів, 40 напрямів співпраці), а також вирішено долучити Україну до його Програми розширених можливостей. Це ключова для України сфера, де спостерігається помітний прогрес.

Друге. Складнощі і проблеми на шляху євроінтеграції не мають критичного характеру і не повинні сприйматися як "криза" чи конфлікт у відносинах Києва і Брюсселя. Відкладення запровадження безвізового режиму на початок 2017р., насамперед, обумовлено внутрішніми проблемами в ЄС ("міграційна криза", складність розробки механізму зупинення безвізового режиму тощо). З іншого боку, сама українська влада, оголошуючи конкретні дати скасування віз, ініціювала відповідні очікування громадян. 15 грудня 2016р. на саміті ЄС знайдено компромісне (з огляду на відповідний референдум у Нідерландах) рішення щодо завершення процесу ратифікації Угоди про асоціацію Україна-ЄС.

Третє. Помітною була діяльність української сторони на міжнародних майданчиках. Слід відзначити просування інтересів України в рамках ГА ООН, і в РБ ООН у якості непостійного члена. Досить активно діяли постійні делегації в парламентських асамблеях ОБСЄ і Ради Європи, де українська сторона наполегливо обстоювала і просувала національні інтереси (згадані вище резолюції ГА ООН і ПАРЕС слід віднести до активу української дипломатії).

Четверте. Протягом 2016р. тривали активні політико-дипломатичні контакти з країнами, що солідаризувалися з Україною у її конфлікті з РФ. Зокрема, з Польщею тривав активний діалог на високому та вищому рівнях, парламенти країн ухвалили спільну Декларацію Пам'яті і Солідарності. Розвивалися контакти з країнами Балтії, Швецією, Румунією та ін. В липні 2016р. з Канадою укладено угоду про зону вільної торгівлі.

Зовнішня політика України: виклики і загрози

Ефективність української зовнішньої політики обмежувалася низкою несприятливих внутрішніх і зовнішніх факторів.

З одного боку, на політиці України на світовій арені позначаються її внутрішні політичні та соціально-економічні процеси. Йдеться про складну соціально-економічну ситуацію, перманентні гострі конфлікти в політичному істеблшменті країни, недосконалість реформування правоохоронних і судових органів, незадовільний стан боротьби з корупцією, саботаж і опір проросійської "п'ятої колони" тощо. Водночас, на дестабілізацію внутрішньої ситуації, а за великим рахунком – на ліквідацію української державності, спрямована "гібридна" агресія Росії (військова експансія на Донбасі, торговельно-економічна блокада, інформаційна війна, диверсійні акції, енергетичний шантаж, підбурювання сепаратистських настроїв у регіонах і т.ін.).

Очевидно й те, що на міжнародній арені Росія має неспівставний з Україною потенціал фінансового забезпечення інформаційного впливу, можливості формування сприятливого іміджу і створення активного лобі, зокрема, в країнах ЄС (Франція, Італія, Велика Британія, країни Східної Європи).

Можливості України для цього є значно меншими і не завжди використовуються ефективно, українське МЗС змушене діяти в режимі жорсткої економії. Крім того, українській зовнішній політиці, на жаль, досі притаманні надмірна централізація, мало-ефективне використання міжнародних інструментів і політико-дипломатичного потенціалу, брак креативу та ініціативності, явний дефіцит дій на випередження. Незадовільним є захист інтересів українських товаровиробників, сприяння їх доступу на зовнішні ринки.

Серед зовнішніх факторів слід відзначити суттєву зміну міжнародної ситуації. Захід, роз'єднаний і обтяжений внутрішніми проблемами ("міграційна криза", *Brexit*, ескалація тероризму) і зовнішніми викликами ("феномен" Д.Трампа, війна в Сирії, конфлікт Анкари і Брюсселя, ІДІЛ, "ядерний демарш" КНДР, конфлікт у Південнокитайському морі та ін.), відчуває критичний дефіцит єдності та координованості дій на російському напрямі. Водночас, на європейському континенті посилюються відцентрові процеси, спостерігаються тенденції до поширення націонал-радикалізму, євроскептицизму, популізму, ізоляціонізму. Паралельно зростає активність прихильників пом'якшення санкцій проти РФ і відновлення діалогу з путінською Росією.

Зазначені геополітичні процеси містять виклик і загрозу для України. Вони, з одного боку, обмежують готовність західних партнерів підтримати Київ, підштовхують його до вирішення російсько-українського конфлікту за рахунок інтересів України, з іншого – розхитують "санкційний" фронт Заходу, демонструють готовність до поступок і компромісів, що сприйматимуться Кремлем як безкарність і заохочення до подальших активних дій.

Узагальнюючи підсумки 2016р. слід констатувати, що головними пріоритетами української зовнішньої політики були і залишатимуться: захист національної державності та суверенітету, збереження міжнародної підтримки та солідарності у протистоянні російській агресії, європейська та євроатлантична інтеграція. Ефективність зовнішньополітичного курсу України, її міжнародне становище та імідж значною мірою залежатимуть від результатів внутрішніх перетворень.

ЕКОНОМІКА

Україна у 2016р. мала вирішувати безпрецедентні завдання – в умовах продовження зовнішньої агресії нарешті розпочати політику посилення стабілізаційних процесів, прискореного зростання і стійкого розвитку. Ми неодноразово наголошували на тому, що поточний стан і перспективи економіки України, по суті, залежатимуть від здатності влади (навіть в умовах агресії) ініціювати складні структурні перетворення, базовані на інвестиційно-інноваційному потенціалі.

Позитивні зміни дійсно мали місце. Так, Україна започаткувала висхідний тренд реального сектору (хоча й досить слабкий і суперечливий), продовжила співпрацю з МВФ та іншими міжнародними фінансовими інститутами (хоча й обмеженого характеру), поповнила валютні резерви (зменшивши девальваційні ризики), позбулася політизованої залежності від російських ринків.

При цьому, несприятливі зовнішні виклики (насамперед, продовження російської агресії на Сході країни), поширення і поглиблення внутрішніх протистоянь між провідними політичними силами (які мали б стати осередками вироблення виваженої результативної економічної політики), слабкість антикорупційних заходів – поки не дозволили Україні стати взірцем трансформаційних реформувань, утвердитись у якості сучасної конкурентоспроможної країни.

Економічні підсумки 2016р.

Економіка України з початку 2016р. демонструвала слабкі ознаки одужання. І минулий рік став першим (за останні чотири роки) роком позитивних економічних трансформаційних процесів, завдяки яким почав формуватися базис економічного відновлення на найближчі роки.

Реальний сектор

Показники реального сектору демонстрували позитивну динаміку і наприкінці року вийшли на достатньо стійкий рівень. Так, за 11 місяців промислове виробництво (порівняно з відповідним періодом попереднього року) зросло на 2,1%, аграрний сектор – на 2,9%, будівництво – 14,1%⁶⁴, вантажообіг – 2,1%, роздрібна торгівля – 3,7%.

Така динаміка дає підстави стверджувати, що за результатами 2016р. зростання реального ВВП складе 1,6-1,8%, що може слугувати підтвердженням **завершення в Україні депресивної стадії розвитку національної економіки** (хоча її належної міцності ще не досягнуто).

Загалом, слід констатувати, що, за попередніми результатами, головні макроекономічні показники, які закладалися у наш прогноз (наприкінці 2015р.), лише незначно відрізняються від фактичних (на час підготовки цієї публікації – оціночних) показників 2016р. (таблиця “Головні макроекономічні показники 2016р.”).

Слід зауважити, що економічним рушієм двох останніх років був **аграрний сектор**, який розглядається як один з найвагоміших для країни в середньостроковій перспективі. Однак, **результати його реформування мають суперечливий характер**.

Головні макроекономічні показники 2016р.

	Прогноз	Попередня оцінка
	Грудень 2015р. ⁶⁵	Листопад 2016р.
Зростання реального ВВП, %	2,0-2,5	1,6-1,8
Індекс споживчих цін	14-16	12,2-12,5
Курс гривні до долара	Коливання у діапазоні не вище 28 грн.	Коливання у діапазоні 24-27 грн.
Частка інвестицій у структурі ВВП, %	15-17	12-13
Валовий зовнішній борг, % ВВП	130	125
Зростання експорту, %	+5	-9
Сальдо зовнішньої торгівлі (товарами), % ВВП	+1	-3

Так, значною мірою вдалося досягти визначеної мети реформування – забезпечення продовольчої безпеки країни та конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому ринку. Однак, інша мета – утвердження лідерства на світовому ринку продовольства та сільськогосподарської продукції – залишилася на перспективу.

Переважно такий стан зумовлений **консервуванням земельної реформи**, яка викликає спротив переважної більшості сільського населення. До головних вад вказаної реформи належать відсутність кваліфікованого земельного законодавства (зокрема, в частині обігу сільськогосподарських земель) та інфраструктури (у т.ч. фінансової).

Інфляційні процеси

Разом з економічним зростанням у країні вдалося призупинити та **нейтралізувати інерцію інфляційного шоку**. Після зростання індексу споживчих цін до

⁶⁴ Такий високий показник зростання (що значно перевищує показники інших виробничих сфер) переважно зумовлений вкрай низькою базою порівняння, внаслідок надмірного (порівняно з іншими сферами) падіння в будівництві попередніми роками: у 2014р. – на 22%, 2015р. – на 15%.

⁶⁵ Джерело: Україна 2015-2016: випробування реформами (аналітичні оцінки).

43% у 2015р., що мало деструктивний вплив на чинники та складові споживання, заощадження та інвестиції, зниження інфляції у 2016р. до рівня 12% сприяло покращенню очікувань населення та бізнесу, що, своєю чергою, посилює стабілізаційні процеси. Однак, зростання житлово-комунальних тарифів і наступного року залишатиметься вагомим чинником інфляційних процесів.

Також певні інфляційні ризики пов'язані з рішенням Уряду стосовно пілотного проекту⁶⁶ про **скасування державного регулювання цін** на продукти харчування з 1 жовтня по 31 грудня 2016р. (нагадаємо: частка продуктів харчування у витратах домогосподарств перевищує 50%). Очікується, що в подальшому, проаналізувавши результати проекту, Уряд ухвалить рішення стосовно скасування обмежень зовсім або щодо удосконалення системи державного регулювання цін на товари та послуги у сфері виробництва та реалізації продовольчих товарів (що, втім, проявиться у 2017р.).

За попередніми оцінками, до значного підвищення заробітних плат, згаданий захід не справить суттєвого впливу на інфляційну динаміку (внаслідок нинішньої низької купівельної спроможності незаможних верств населення).

Управління власністю

Показники реального сектору могли б бути кращими, **якби вдалось активізувати реформу управління державною власністю** і досягти ефективної діяльності держпідприємств (що було метою відповідної реформи).

Однак, поки результати цієї реформи слід вважати вкрай обмеженими. Так, хоча й виконуються нові вимоги звітності та аудиту, проте слабкими є процеси корпоратизації та стратегічного планування. Позитивні зміни сталися у призначенні керівництва держпідприємств (у т.ч. наглядових рад), насамперед, у частині забезпечення прозорості та посиленні контролю. Однак, **приватизаційні процеси** (як і попередніми роками) залишаються законсервованими (виконання плану приватизаційних надходжень другий рік поспіль не перевищує 1%⁶⁷).

Більше того, черговий провал (у грудні 2016р.) конкурсу приватизації одного з великих українських підприємств – Одеського припортового заводу – слугує підтвердженням неспроможності Уряду до реалізації власних програмних завдань. Це вказує, *по-перше*, загалом на **слабку готовність влади до послідовного формування інституту ефективного приватного власника**, *по-друге* – на неспроможність Уряду залучати додаткові кошти, що могли б бути спрямовані на фінансування дефіциту державного бюджету.

В Україні зроблено досить важливий крок до **запровадження інституту бізнес-омбудсмена** – проект Закону про Установу бізнес-омбудсмена⁶⁸ прийнято в першому читанні. Існують певні сподівання стосовно покращення підприємницького та інвестиційного середовища, захисту та підтримки бізнесу в разі його остаточного ухвалення.

Інвестиції

Різке зниження рівня реального добробуту внаслідок шоків інфляції та девальвації у 2015р. мало деструктивний вплив і на структуру ВВП у 2016р. Левова частка ВВП (понад 90%) витрачається на споживання, що практично не залишає ресурсів на заощадження, а з тим – **розмиває інвестиційний потенціал** (частка інвестицій у структурі ВВП, як і у кризовому 2015р., складає лише близько 12%⁶⁹), що унеможливує формування необхідної інноваційно-інвестиційної моделі економіки.

Більше того, у структурі фінансування капітальних інвестицій у 2016р. власні кошти підприємств склали левову частку – 72% загального обсягу, банківські кредити – 7%, кошти населення на будівництво житла – близько 10%, і менше 5% складали кошти місцевих бюджетів. Тобто, інвестиційний розвиток відбувався фактично лише за рахунок власних ресурсів.

Складнощі національної економіки залишають Україну у несприятливому середовищі і для іноземних інвесторів та перешкоджають припливу прямих іноземних інвестицій (ПІІ). Так, хоча обсяг припливу ПІІ у 2016р. (близько \$3 млрд. за три квартали) дещо збільшився, порівняно з 2015р., проте це збільшення переважно стало результатом фінансування великими іноземними банками своїх “дочірніх” українських банків. Для інвесторів реального сектору **структурні та девальваційні ризики в Україні залишаються завеликими**, що й утримує їх від рішення про входження (а з тим – обмежує ресурси, необхідні для “назрілих” структурних перетворень).

Фінансові результати підприємств і ресурси домогосподарств

Про започаткування економічного відновлення можуть свідчити фінансові результати діяльності підприємств (до оподаткування). Так, за результатами I півріччя 2016р., українські підприємства (вперше за останні три роки) отримали прибуток – близько 63 млрд. грн. (за результатами всього 2015р. збиток підприємств складав 340 млрд. грн.). Суттєво зменшилась і частка збиткових підприємств – 35% їх загальної кількості в I півріччі 2016р., порівняно з 42% за відповідний період 2015р.

Покращення фінансових результатів відбувалось в умовах обмеженого доступу бізнесу до кредитних ресурсів загалом. Обсяг кредитування банками суб'єктів економічної діяльності за січень-жовтень 2016р. зріс всього на 3% (до 810 млрд. грн., порівняно з 788 млрд. грн. наприкінці попереднього року).

Слід визнати, що **реформування у частині дерегуляції та розвитку підприємництва** не досягло належних результатів. Так, хоча й відбулося певне зменшення кількості контролюючих органів та їх перевірок бізнесу (на основі оновлених принципів прозорих перевірок), проте, це суттєво не вплинуло

⁶⁶ Постанова Кабінету Міністрів України №656 від 22 вересня 2016р.

⁶⁷ При тому, що в країні близько 3 500 державних підприємств, більшість з яких не є економічно ефективними, а навіть збитковими, і на підтримку яких держава витрачає значні фінансові ресурси.

⁶⁸ Проект Закону “Про Установу бізнес-омбудсмена” (реєстр. №4591 від 5 травня 2016р.). – Сайт Верховної Ради України, <http://www.rada.gov.ua>.

⁶⁹ ... хоча за нашими оцінками вона мала б дещо зрости, як відображення макроекономічної стабілізації – див. таблицю “Головні макроекономічні показники 2016р.” (вище).

на умови підприємництва. Так само, хоча регулювання міжнародної торгівлі спрощене та гармонізоване з вимогами Угоди про асоціацію з ЄС, проте це не стало стимулом розширення експорту України до ЄС.

Підтвердженням недостатньої результативності реформ у згаданих сферах є незадовільні місця держави в міжнародних рейтингах (навіть вище місце України в рейтингу *Doing Business* зумовлено покращенням ситуації лише в окремих сферах, проте не системними реформами). Також залишається на рівні намірів формування правового підґрунтя для функціонування саморегуляторних організацій, покликаних зменшити роль держави в регулюванні, а також підвищити рівень і фаховість комунікації бізнесу, влади і суспільства.

Звичайно, подібні упущення та недоопрацювання обмежують спроможність до економічного прискорення. Так, значною мірою вказана вище обмеженість кредитних ресурсів пов'язана з незадовільним рівнем довіри українців до банківської системи, зневірою у спроможність банків зберегти їх кошти. Хоча впродовж 2016р. (також вперше за останні три роки) депозити населення зросли, проте лише на 5% (за рівня інфляції близько 12%). Зумовлені цим монетарні обмеження, звичайно, можуть виконувати певну стабілізаційну роль, але жодним чином не можуть стати інструментом економічного відновлення і прискорення.

Державні фінанси

Для державних фінансів у 2016р. відбувалися певні трансформації в контексті податкового реформування, насамперед, у частині легалізації заробітної плати шляхом зменшення фіскального навантаження на фонд оплати праці (ФОП) – встановлення єдиної базової ставки податку на доходи фізичних осіб, суттєвого зниження єдиного соціального внеску (зменшення ставки єдиного внеску з 41% до 18% і передбаченим поступовим перерозподілом фіскального навантаження на ФОП між роботодавцем і найманим працівником).

Однак, не знайшли належного втілення реформаторські пропозиції стосовно зниження податкового тиску на малий і середній бізнес, впровадження нової системи адміністрування податку на додану вартість, запровадження законодавчих умов і стимулів для деофшоризації економіки України.

Хоча із зниженням податкових ставок (насамперед, єдиного соціального внеску) пов'язувалися процеси детінізації і на цій основі – розширення податкової бази, проте рівень надходжень до Державного бюджету загалом не є задовільним.

Так, із затверджених у Законі про Державний бюджет на 2016р. (з урахуванням внесених змін) доходах обсягом близько 619 млрд. грн. за 10 місяців фактично надійшло 464 млрд. грн. (75%)⁷⁰. Хоча в країні існує практика “прискорення” наприкінці року як наповнення бюджету, так і бюджетних призначень,

однак є сумніви в тому, що номінальне виконання (за доходами) Державного бюджету 2016р. буде досягнуто.

Відбулися певні позитивні зміни в контексті фінансової децентралізації як у виконанні надходжень до місцевих бюджетів, так і в отриманні додаткових ресурсів (внаслідок переспрямування частини податкових надходжень). Так, за 11 місяців переважно виконані річні показники місцевих бюджетів, а додатковий ресурс (за інформацією Уряду) склав 44 млрд. грн.⁷¹

В умовах обмежених ресурсів, продовжується практика фінансування Державного бюджету перерахуванням коштів НБУ. Упродовж 2016р. Міністерство фінансів отримало три “запланованих” транші (як частина перевищення доходів над витратами НБУ, нарахованих за попередній рік) загальним обсягом 38,2 млрд. грн.

Упорядкуванню бюджетних ресурсів сприяє реформа публічних закупівель, яка має позитивну результативність. Так, з 1 квітня 2016р., відповідно до Закону “Про публічні закупівлі”, використання спеціально запровадженої системи *ProZorro* стало обов'язковим для центральних органів виконавчої влади та підприємств-монополістів, а з 1 серпня – для всіх державних замовників.

Важливою характеристикою реформи є спрямованість її результатів на забезпечення прозорості закупівель через запровадження електронних торгів та моніторингу, спрощення доступу бізнесу до участі в державних закупівлях, запровадження ефективної системи оскаржень тощо. За експертними оцінками, завдяки цьому економія на торгах досягла 5 млрд. грн. Водночас, Україна приєдналась до Угоди про державні закупівлі СОТ (*WTO GPA*), що відкриває для українського бізнесу ринки держзакупівель 46 країн (загальним обсягом \$1,7 трлн.).

Зовнішньоекономічний сектор

У 2016р., хоча Україна й отримувала певну зовнішню підтримку, проте внаслідок низької конкурентоспроможності, падіння обсягів зовнішньої торгівлі продовжилось. Так, за 10 місяців експорт товарів впав на 8% за загального збереження обсягів імпорту, відтак дефіцит зовнішньої торгівлі товарами склав \$2,1 млрд. (приблизно 2,5% ВВП). За нашими оцінками, на кінець року співвідношення будуть такими само.

Вказаний дефіцит вдалося компенсувати позитивними результатами торгівлі послугами – \$3,2 млрд. (за три квартали року), переважно отримані за рахунок транспортування природного газу до європейських країн. Водночас, позитивний вплив у вигляді покращення структури торгівлі послугами, а також залученні інвестицій та розвитку сучасного ІТ-сектору, очікується від ухваленого Закону стосовно усунення адміністративних бар'єрів для експорту послуг⁷² (проте, цей ефект зможе проявитись уже у 2017р.).

⁷⁰ Виконання Зведеного бюджету за доходами – 79%. Джерело: Місячний звіт про виконання Державного бюджету України за січень-жовтень 2016. – <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=343683>.

⁷¹ Див.: Додатковий ресурс місцевих бюджетів становить 44 мільярди – Гройсман. – Укрінформ, 5 грудня 2016р., <http://www.ukrinform.ua/rubric-politics>.

⁷² Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо усунення адміністративних бар'єрів для експорту послуг” від 3 листопада 2016р.

Відбувся суттєвий перерозподіл у географічній структурі зовнішньої торгівлі. Тривала складна та соціально болісна диверсифікація торговельно-економічного співробітництва України з метою позбавлення від економічної залежності від країни-агресора. За підсумками дев'яти місяців 2016р., український експорт (товарів) до РФ зменшився на 30,1%, і його частка в загальному експорті становить лише 10%. Водночас, за офіційними даними, відбулося незначне зростання експорту до головного торговельного партнера – країн ЄС – на 4,4%, а відтак – український експорт до вказаних країн вже сягає близько 40% загальних обсягів.

Водночас, Україні поки **не вдалось** ефективно скористатися вигодами Угоди про асоціацію з ЄС, закріпитися на нових ринках і розширити власний експорт, що нами очікувалось у минулорічному прогнозі (див. таблицю вище “*Головні макроекономічні показники 2016р.*”).

Це, як зазначалося, свідчить про наявні суттєві **структурні вади української економіки**, її низьку конкурентоспроможність, слабку включеність у сучасні ланцюги формування доданої вартості. Між тим, головне завдання для України лише актуалізується – **країна має продовжувати зусилля з виходу на нові ринки** (зокрема, висхідних країн) за збереження стратегічного європейського вектора.

Монетарна та валютна політика

Монетарна політика НБУ у 2016р., як і впродовж двох попередніх, **мала виразно обмежувальний характер**. Зростання грошової бази і пропозиції грошей (на рівні 5-6% упродовж року) було помітно меншим, аніж зростання індексів споживчих та оптових цін, тобто відбувалося скорочення реальних грошових залишків.

Непідготовлений перехід центрального банку країни (НБУ) до політики т.зв. інфляційного таргетування (в умовах низької спроможності впливу на інфляцію монетарними інструментами⁷³, високої недовіри населення до банківської системи) як у 2015р., так і 2016р. не сприяв макроекономічній стабілізації, посиленню банківської системи (за два роки з банківського ринку було виведено майже половину зареєстрованих банків), підвищенню довіри до спроможності влади забезпечити вартість національної грошової одиниці.

Відтак – **інфляційні та девальваційні ризики** впродовж 2016р. залишалися **високими**. Зберігалися й негативні очікування подальшого падіння гривні та її купівельної спроможності⁷⁴, виразною була неготовність населення до помітного розширення заощаджень у банківській системі (як зазначалося, депозитна і кредитна активність практично заморожені).

Одним з позитивних напрямів діяльності НБУ було продовження у 2016р. (започаткованої у 2015р.⁷⁵) політики **забезпечення прозорості структури**

власності банків, що має зміцнити національну банківську систему та довіру до неї. Станом на середину 2016р., НБУ таку структуру вважає прозорою у понад 95% діючих банків.

Наприкінці грудня 2016р. Уряд і НБУ провели націоналізацію найбільшого українського приватного банку – “Приватбанку”, і з 21 грудня 2016р. власником 100% акцій банку стала держава (Міністерство фінансів). Докапіталізація склала 116 млрд. грн. (приблизно \$4,5 млрд.), і може бути збільшена до 148 млрд. грн. Уряду вдалося провести процедуру за сценарієм “дружнього поглинання”, а тому вже за кілька днів банківська система продовжувала свою роботу у звичному режимі, побоювання щодо значних проблем не виправдалися.

Звичайно, головні наслідки такого рішення проявляться вже у 2017р., проте, за нашими оцінками, за призначення кваліфікованого менеджменту банку девальваційні, інфляційні та платіжні ризики (пов'язані з вказаною націоналізацією) не будуть значними.

Міжнародні резерви та зовнішні борги

Україна впродовж 2016р. проводила політику **нарошування валових резервів**, чому сприяла успішна реструктуризація зовнішніх боргів, і наприкінці 2016р. обсяг резервів досяг \$15,3 млрд. Формально цей показник значною мірою відповідає **важливим макроекономічним балансам**, оскільки означає, що покриття грошової бази резервами навіть перевищує рекомендоване стовідсоткове покриття грошової бази (в т.ч. внаслідок девальвації гривні), а також перевищує тримісячні обсяги імпорту (насамперед, внаслідок значного скорочення обсягів зовнішньої торгівлі).

Однак, вказаний обсяг резервів усе ще залишається **низьким у частині забезпечення зовнішніх боргів**. Хоча у 2016р. валові зовнішні борги незначним чином скоротилися (з \$119 млрд. на початку року до, за оцінками, \$115 млрд. наприкінці), проте структура боргів залишається незадовільною і ризиковою.

Так, зовнішній державний борг і борг НБУ разом, а також короткостроковий зовнішній борг приблизно втричі перевищують обсяг валових резервів. Також незадовільними є відносні показники зовнішніх боргів в умовах значного падіння доларового еквіваленту ВВП – близько 125% ВВП. Такі співвідношення вказують на утримання **потенційно високих обмежень** для країни в частині вчасних і повних виплат за зовнішніми боргами.

Зазначимо, що Україна у 2016р. започаткувала низку інституційних трансформацій, спрямованих на соціально-економічне зміцнення країни. Однак, поки ці зміни не мають системного незворотного впливу, не прискорюють вкрай необхідні структурні перетворення і не створюють базису стійкого зростання добробуту. Вочевидь, **вирішальним для таких перетворень має стати 2017р.**

⁷³ Так, адміністративне підвищення житлово-комунальних тарифів не може бути “нейтралізоване” монетарними обмеженнями.

⁷⁴ Зокрема, наприкінці 2015р. офіційний курс гривні до долара коливався у межах 23-24 грн., а наприкінці I кв. 2016р. коливання вже відбувались у діапазоні 26-27 грн. Також погіршилася курсова динаміка разом із прискоренням інфляції наприкінці 2016р.

⁷⁵ Постанова НБУ “Про затвердження Положення про порядок подання відомостей про структуру власності банку” №328 від 21 травня 2015р.

ЕНЕРГЕТИКА

Енергетичний сектор України у 2016р. перебував у процесі глибоких трансформаційних змін, що проявилися, насамперед, у запровадженні принципово нових підходів у здійсненні цінової політики, надання субсидій та затвердженні законодавчої бази роботи національного регулюючого органу. Послідовне здійснення реформ відповідно до вимог Третього енергопакета ЄС та підвищення рівня енергетичної безпеки держави – головні стратегічні завдання, що вирішувалися в енергетичній галузі у звітному році.

Разом з тим, український енергетичний сектор у 2016р. знаходився під впливом серйозних проблем, серед яких, у першу чергу, варто виокремити: низьку якість роботи державних інститутів; російську військову агресію на Донбасі; недостатній платоспроможний попит споживачів енергоресурсів; повільні темпи реформування державних компаній; високий рівень монополізації ринків; критичний технічний стан енергетичної інфраструктури.

Головні досягнення і виклики

З точки зору підвищення рівня енергетичної безпеки шляхом зниження залежності від російського газу 2016р. був знаковим – вперше в історії України як суверенної держави імпорتنі поставки з РФ не здійснювалися протягом усього року. Досягненню такого результату сприяло продовження ефективної диверсифікації постачання з країн ЄС.

У цьому контексті важливо відзначити, що рішення відмовитися від закупівлі російського газу було продиктовано не тільки політичною, але й економічною доцільністю. Не менш вагомим чинником, що вплинуло на відсутність необхідності імпорту з РФ, стала сформована останніми роками тенденція значного скорочення газоспоживання. За останні п'ять років споживання газу в Україні зменшилося з 54,8 млрд. м³ у 2012р.⁷⁶ до близько 30 млрд. м³ у 2016р., або на 45%⁷⁷. Таким чином, газова залежність від БАТ “Газпром” скоротилася за цей період з 60% до 0%.

Досягнення угоди з ЄБРР дозволило НАК “Нафтогаз України” закупити в серпні-жовтні 1,8 млрд. м³ газу на загальну суму \$334 млн., з якої \$300 млн. – за рахунок кредитної лінії ЄБРР⁷⁸. Кількість європейських компаній-постачальників газу на ринок України, незважаючи на протидію російської сторони, з кожним роком збільшується, що свідчить про ліквідність газового ринку України та його поступову правову й технологічну інтеграцію з газовим ринком країн ЄС. У 2016р. кількість постачальників газу з європейського напрямку зросла майже удвічі – до 20 компаній.

Підписання 28 жовтня 2016р. договорів на транспортування та зберігання між ПАТ “Укртрансгаз” та компанією *Engie* (Франція) засвідчило реалістичність планів провідних енергетичних компаній ЄС не тільки продавати ресурс на кордоні ЄС-Україна, але й працювати безпосередньо на українському ринку. Розвиток таких підходів стимулюватиме зростання конкуренції та прозорості в українському газовому секторі.

До позитивних подій року можна віднести укладання угоди між НАЕК “Енергоатом” та однією з провідних міжнародних компаній з постачання збагаченого урану *URENCO*. Збагачений уран, що постачатиметься *URENCO*, використовуватиметься для виробництва ядерного палива для АЕС України на підприємстві транснаціональної компанії *Westinghouse* у Швеції. Таким чином, існують підстави стверджувати про послідовні кроки НАЕК “Енергоатом” у напрямі диверсифікації поставок ядерного палива.

Крім того, до помітних подій року необхідно віднести завершення будівництва нового саркофага (арки) над енергоблоком №4 Чорнобильської АЕС, продовження до 2026р. терміну експлуатації енергоблоку №2 Запорізької АЕС.

Посилення співпраці ПАТ “Укртрансгаз” та ДК “Укренерго” щодо інтеграції українських енергетичних мереж з *ENTSO-G* та *ENTSO-E* також варто вважати позитивним зрушенням.

Водночас, українська газотранспортна система (ГТС) постала перед серйозним викликом через посилення позицій РФ у просуванні обхідних газотранспортних маршрутів: Північний потік-2; Турецький потік; збільшення квоти БАТ “Газпром” у газопроводі *OPAL*.

Нормативно-правове забезпечення реформування енергетичної сфери

Визначальним урядовим рішенням для подальшого розвитку внутрішнього газового ринку стало впровадження механізму з вирівнювання цін для усіх категорій споживачів за рахунок встановлення 100% паритету до ціни імпортованого природного газу шляхом прив'язки внутрішніх цін до прогнозованої ціни на німецькому газовому хабі *NCG*⁷⁹. Таке рішення дозволило НАК “Нафтогаз України” позбавитися збиткової моделі та отримати, за підсумками I півріччя 2016р., чистий прибуток на суму

⁷⁶ Джерело: Нафтогазова промисловість України в цифрах: споживання, видобуток, транспортування. – Сайт НАК “Нафтогаз України”, <http://www.naftogaz.com>.

⁷⁷ Прогноз споживання у 2016р. зроблено на основі статистичних даних Міненерговугілля щодо використання газу за 10 місяців 2016р. – Сайт Міненерговугілля, 1 грудня 2016р., <http://mpe.kmu.gov.ua>.

⁷⁸ “Нафтогаз” закупив 1,8 млрд. куб. м газу за счет кредита ЄБРР. – УНІАН, 7 декабря 2016р., <http://economics.unian.net/energetics/1665362-naftogaz-zakupil-18-milliarda-kubov-gaza-u-evropeyskih-postavschikov-za-schet-kredita-ebrr.html>.

⁷⁹ Постанова Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 1 жовтня 2015р. №758” №315 від 27 квітня 2016р.

21,8 млрд. грн.⁸⁰ Коригування цін на газ також сприяло забезпеченню планових надходжень до державного бюджету й створило фінансову базу для виплати субсидій малозабезпеченим категоріям споживачів.

Протягом року також ухвалено кілька важливих рішень, виконання яких позитивно вплине на подальший процес реформування національної енергетичної сфери України. До них варто віднести передусім:

- прийняття 22 вересня 2016р. Закону “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг” (НКРЕКП). Прийняття цього Закону було серед пріоритетних зобов’язань України перед Енергетичним співтовариством у 2016р. Його імплементація сприятиме підвищенню конкуренції та прозорості на енергетичних ринках, зменшенню політичного та комерційного впливу на роботу НКРЕКП, підвищенню ефективності цінової й тарифної політики;

- прийняття у першому читанні проекту Закону “Про ринок електричної енергії України” (реєстр. №4493 від 21 квітня 2016р.). Він передбачає докорінну трансформацію ринку шляхом запровадження системи двосторонніх договорів, ринку “на добу наперед”, балансуючого ринку, ринку допоміжних послуг та інше;
- ухвалення урядових постанов “Про відокремлення діяльності з транспортування та зберігання (закачування, відбору) природного газу” №496 від 1 липня 2016р. та “Про утворення публічного акціонерного товариства “Магістральні газопроводи України” №801 від 9 листопада 2016р. – спрямовані на демонополізацію НАК “Нафтогаз України” шляхом створення незалежного оператора ГТС та розділення функцій постачання й транспортування газу (анбандлінг);
- винесення на розгляд Кабінету Міністрів проекту Енергетичної стратегії України до 2035р., що визначає головні цілі розвитку енергетики на довгостроковий період та механізми їх досягнення.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

Основні пріоритети Уряду 2016р. у реформуванні соціальної сфери становилися пенсійної реформи, посилення соціального захисту працюючих, запровадження надання адресної соціальної допомоги та децентралізації системи соціальних послуг та їх розвиток на рівні територіальних громад⁸¹.

Слід відзначити, що низькі показники якості життя та невідповідність встановлених соціальних стандартів, зокрема, прожиткового мінімуму, реальній економічній ситуації, залишалися характерними ознаками ситуації. Ухвалення Стратегії подолання бідності, якою й передбачене збільшення видатків Державного бюджету на соціальний захист і соціальне забезпечення, було необхідним, але лише першим кроком Уряду. Навіть у разі її повноцінного виконання, що, своєю чергою, потребує сталого економічного зростання, зміни на краще стануть очевидними за кілька років.

Головні соціальні показники та стан реалізації реформ

За формальними ознаками Державний бюджет України на 2016р. є соціальним. Так, **видатки** на соціальний захист і соціальне забезпечення збільшено, порівняно з 2015р.: їх частка в загальній системі бюджетних витрат збільшена на 7,47% (63,31 млрд. грн.) і становить 23,09% (проти 15,62% у 2015р.). При цьому, найбільший обсяг витрат припадає на соціальний захист пенсіонерів, темпи приросту якого – 79,3% (зростання на 64,08 млрд. грн.)⁸².

Упродовж року двічі **відбувалося зростання соціальних стандартів** (збільшення мінімальних зарплат, пенсій, соціальних виплат), їх зростання склало

16,1%⁸³. З 1 грудня 2016р. розмір мінімальної заробітної плати встановлено на рівні 1 600 грн., а на 1 грудня 2017р. планувалося – 1 762 грн.⁸⁴

На підвищення соцстандартів виділено 4,5 млрд. грн., витрати за 10 місяців 2016р. на виплату заробітних плат працівникам бюджетної сфери, військовослужбовцям зросли на 34% (на 37 млрд. грн.), витрати на виплату пенсій збільшено на 64% (44 млрд. грн.).

Разом з тим, згідно з доповіддю *Global Wealth Report 2016*⁸⁵, Україна увійшла до трійки лідерів за рівнем зниження добробуту громадян. У відсотковому значенні показники добробуту українців скоротилися на 18,5%⁸⁶.

⁸⁰ Джерело: Фінансовий аналіз результатів роботи НАК “Нафтогаз України” у першому півріччі 2016р. – Сайт НАК “Нафтогаз України”, 5 липня 2016р., <http://www.naftogaz.com>.

⁸¹ Пріоритети дії уряду на 2016р. в соціальній сфері. – http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/2.6._prezentaciya_reva.pdf.

⁸² Питання пенсійного забезпечення у 2016р. врегульовано Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 24 грудня 2015р.

⁸³ Уряд у 2016 році забезпечив зростання соціальних стандартів на 16,1%, – Прем’єр-міністр. – Урядовий портал, 30 листопада 2016р., http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249539442&cat_id=244276429.

⁸⁴ 15 червня 2016р. набув чинності Закон “Про внесення змін до Закону України “Про Державний бюджет України на 2016” від 19 травня 2016р.

⁸⁵ *Global Wealth Report 2016. Credit Suisse*. – <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=52E06942-9DB4-D827-84BABBD554A232F8>.

⁸⁶ Головною причиною зниження рівня доходів експерти *Credit Suisse* назвали несприятливе коливання курсу валют.

Рівень заробітної плати в Україні є найнижчим серед європейських країн⁸⁷. Розмір мінімальної зарплати (1 450 грн.) становить лише 27% середньої зарплати (5 358 грн.), (рекомендації МОП – не менше 50%, у країнах ЄС – 60%). Отже, така ситуація із заробітною платою призводить до того, що 19,4% працюючих українців належать до категорії бідних⁸⁸. Мінімальна пенсія – 1 130 грн. (з травня 2016р.) становить лише 51% фактичного прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність.

Ситуація на ринку праці

Продовжувалася тенденція до скорочення числа офіційно зайнятих та до зростання рівня безробіття. Рівень зайнятості населення оцінювався у 56,7%⁸⁹, що є низьким показником. З них державним соціальним страхуванням було охоплено 66%⁹⁰.

Рівень безробіття (за методологією МОП) зріс з 9,2% до 9,4% (1 691,5 тис.) економічно активного населення, число претендентів на одне робоче місце варіювалося від 13 до 19 осіб.

З січня 2016р. знижено єдиний соціальний внесок для роботодавців до 22%, з метою легалізації відносин у сфері зайнятості та оплати праці. Це не призвело до негайних позитивних змін: близько 40% усього ринку праці продовжують перебувати в тіньовому секторі⁹¹.

Політика виплат субсидій громадянам і проблеми розрахунків за комунальні послуги

Після встановлення з 1 травня 2016р. єдиної ціни на газ для всіх категорій споживачів, кількість сімей, які потребуватимуть отримання субсидій на оплату житлово-комунальних послуг в опалювальному сезоні 2016-2017рр., за оцінками Уряду, зросте з 5,5 млн. до 8-9 млн. Витрати державного бюджету на виплату субсидій для найбільш уразливих верств населення становлять близько 4-6% загального обсягу видаткових статей. У державному бюджеті 2016р. витрати на субсидії за комунальні послуги перевищували 40 млрд. грн.⁹²

Разом з тим, проблема розрахунків і заборгованості населення за спожиті житлово-комунальні послуги продовжує поглиблюватися. За даними Державної служби статистики України, в жовтні 2016р. населенням країни сплачено за житлово-комунальні послуги 56,9% нарахованих за цей період сум (3,6 млрд. грн.). Заборгованість населення з оплати послуг ЖКГ і електроенергії з початку 2016р. зросла на 3,5 млрд. грн., або на 39,3% (у жовтні заборгованість відразу зросла

на 21,3%, порівняно з кінцем вересня) і, станом на жовтень 2016р., досягла 17 млрд. грн. Для порівняння: за 2015р. рівень розрахунків населення за послуги ЖКГ складав 95%.

Така ситуація у багатьох випадках є наслідком неефективності роботи і слабкої комунікації з населенням місцевих органів влади, у ряді випадків – неадекватної тарифної політики, а також недовіри населення до політики надання субсидій, а також величезними втратами від неефективного використання електроенергії, води, тепла, як і недостатньої дисципліни оплати.

Пенсійна реформа

До кінця 2016р. в Україні мала розпочатися пенсійна реформа, проведення якої є частиною програми реформ, схваленої МВФ ще в березні 2015р. Реформа передбачає уніфікацію розрахунку виплат (зараз пенсії розраховують більш, ніж за 20 законами), а також диверсифікацію “пенсійного портфеля” – замість одного джерела пенсії, як передбачається, будуть виплачуватися з трьох – солідарної (діє зараз) та накопичувальної пенсійних систем, фондів недержавного пенсійного страхування.

Зростання дефіциту Пенсійного фонду (ПФ), спричиненого, зокрема, скороченням ставки єдиного соціального внеску⁹³, потребувало зміни планів, і реформа переноситься на наступний рік. Її реалізація потребуватиме, за урядовими розрахунками, 50 млрд. грн.⁹⁴ Дефіцит ПФ (145 млрд. грн.) покривається з державного бюджету України, тому пенсійний бюджет був захищеним, пенсійні виплати здійснювалися своєчасно у встановлені терміни. Збільшення обсягу надходжень до солідарної системи пенсійного забезпечення завдяки більшому охопленню пенсійним страхуванням зайнятого населення, легалізації тіньової зайнятості та заробітної плати досягнути не вдалося.

Реформа охорони здоров'я

У 2016р. відбулося подальше зниження фінансування медичної галузі. Загальний відсоток фінансування з урахуванням усіх відомств складає 2,8% ВВП⁹⁵ (у 2015р. цей показник становив – 3,8%, у 2013р. – 4,2%, у 2012р. – 4,1%, у 2011р. – 4,1%). За рекомендацією Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), держави мають спрямовувати на охорону здоров'я своїх громадян не менше 5% ВВП. Витрати на медичне забезпечення однієї особи становлять \$80-120 (залежно від коливань курсу валют).

⁸⁷ Special Report EU Assistance to Ukraine № 32, 2016. – European Court of Auditors, <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40134>.

⁸⁸ Пріоритети дії уряду на 2016р. в соціальній сфері. – http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/2.6._prezentaciya_reva.pdf.

⁸⁹ Щодо ситуації на ринку праці та діяльності державної служби зайнятості у січні-жовтні 2016р. – Державна служба зайнятості України, <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=401365>.

⁹⁰ Щодо ситуації на ринку праці та діяльності державної служби зайнятості у січні-листопаді 2016р. – Там само.

⁹¹ Однією з головних проблем ринку праці є толерантність до “тіньової зайнятості”. – Державна служба зайнятості України, 28 жовтня 2016р., http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=413659&cat_id=364661.

⁹² Суттєве скорочення державних видатків у 2016р. на житлово-комунальне господарство (-91,67%) обумовлено делегуванням їх на місцевий рівень.

⁹³ Закон України “Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016р.” від 24 грудня 2015р.

⁹⁴ Андрій Рева: Майбутня пенсійна реформа спрямована на виконання зобов'язань перед наступними поколіннями. – Офіційний веб-портал Міністерства соціальної політики, <http://www.msp.gov.ua/news/11910.html>.

⁹⁵ Більшість цих коштів витрачається на оплату комунальних послуг медзакладів та заробітну плату. Решта, в т.ч. забезпечення ліками, новітньою апаратурою, впровадження нових технологій – фінансується за залишковим принципом.

За даними Європейського регіонального бюро ВООЗ, сучасний стан здоров'я населення характеризується вкрай високими показниками захворювання і смертності (14,7 випадків на 1 000 населення проти 6,7 – у країнах-членах ЄС), перевищенням числа померлих над числом живонароджених (на 100 померлих – 69 живонароджених)⁹⁶. Україна посіла четверте місце за рівнем смертності, не пов'язаної з війною⁹⁷. Також для України є характерними низький рівень очікуваної тривалості життя (71 рік)⁹⁸, відсутність можливості отримувати належну медичну допомогу. На первинному рівні дефіцит кадрів складає 25%.

У рейтингу стану здоров'я громадян різних країн, складеним Агентством *Bloomberg*⁹⁹ у 2013р., Україна посіла 99 місце серед 145 країн. У 2016р. Україна не потрапила до рейтингу *Bloomberg*.

У 2016р. створено нормативну базу, яка сприяє розробленню нової системи фінансування охорони здоров'я, зокрема, затверджено Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я України¹⁰⁰, яка закріплює модель національного солідарного медичного страхування зі 100% охопленням громадян. Збори страхових внесків здійснюватимуться через загальну систему оподаткування та накопичуватимуться у державному бюджеті. Страхові виплати за лікування окремої людини не будуть прив'язані до розміру її індивідуальних внесків.

Підготовлений пакет нормативних пропозицій передбачає гарантований державою перелік медичних послуг; створення єдиного національного замовника медичних послуг – Національної агенції з фінансування охорони здоров'я; новий механізм оплати медичних послуг (принцип “гроші йдуть за пацієнтом”), та посилення ролі громад, надання фінансової та управлінської автономії закладам охорони здоров'я¹⁰¹. Все це дозволить зробити етапний крок до запровадження у 2019р. нової моделі фінансування охорони здоров'я на принципах медичного страхування.

З метою кращого управління медичною інфраструктурою розпочато процес створення Госпітальних округів – нової моделі надання первинної медичної допомоги на рівні об'єднаних територіальних громад та вторинної допомоги.

Водночас, за результатами парламентських слухань, робота в цьому напрямі визнана недостатньою та безсистемною¹⁰². Зокрема, досі не затверджено стратегію¹⁰³ реформування системи охорони здоров'я України, розробка якої передбачена Угодою про асоціацію з ЄС¹⁰⁴, а також детальний план її практичної реалізації. Залишається нездійсненою структурна реорганізація системи медичного обслуговування.

Зокрема, не створено центр реформ у системі охорони здоров'я для моніторингу та оцінки їх ефективності, не забезпечено рівних прав щодо діяльності медичних закладів усіх форм власності та різного підпорядкування, не створено умов для вільного доступу всіх постачальників на ринок гарантованих державою медичних послуг. Все це, а також ухвалення стратегічних документів стає завданням наступного року.

Децентралізація соціальних послуг

Найбільш поширеною формою забезпечення соціального захисту було, як і раніше, надання певним категоріям населення пільг або грошових форм допомоги. Право на пільги мали близько 20 млн. українців (приблизно 40% населення), що вдвічі перевищує чисельність платників до соціальних фондів (10,5 млн. осіб). Урядовий законопроект “Про соціальні послуги” (реєстр. №3143) забезпечує вдосконалення чинного законодавства в частині адміністрування соціальних послуг, підвищення статусу соціальних працівників, розширення повноважень місцевих органів виконавчої влади, передбачає нову систему адресної допомоги. Разом з тим він потребує доопрацювання, зокрема, уточнення термінології, вимог до постачальників тощо.

Загальний розвиток ситуації у соціальній сфері впродовж 2016р. дає підстави для таких висновків: реформи планувалися і здійснювалися, але, як і в інших сферах, мали несистемний характер, часто органам влади бракувало комплексного стратегічного бачення. Значна частина рішень з подолання кризового стану приймалися за принципом реагування на проблему, а не на упередження. Потреба в комплексному фаховому підході залишається актуальною.

⁹⁶ Демографічна ситуація у січні-вересні 2016 року. – Державна служба статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁹⁷ *Death rate. The World Factbook*. – CIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2066rank.html>.

⁹⁸ Ukraine. Data and Statistics. – World Health Organization, <http://www.euro.who.int/en/countries/ukraine/data-and-statistics>.

⁹⁹ Bloomberg. – <http://www.bloomberg.com/europe>.

¹⁰⁰ Розроблена на виконання положень розділу XVI “Реформа системи охорони здоров'я” Угоди про коаліцію депутатських фракцій “Європейська Україна” у Верховній Раді України VIII скликання, Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, затвердженої Указом Президента України №5 від 12 січня 2015р., Плану дій Кабінету Міністрів України на 2016р., затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України №184 від 16 березня 2016р.

Докладно див.: Уряд ухвалив 10 постанов, які кардинально вплинуть на діяльність системи охорони здоров'я. – Урядовий портал, 30 листопада 2016р., http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249540288&cat_id=244276429.

¹⁰¹ Проект Закону “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань охорони здоров'я” реєстр. №2309а-д від 10 грудня 2015р.

¹⁰² Постанова Верховної Ради України “Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Про реформу охорони здоров'я в Україні” №1338 від 21 квітня 2016р.

¹⁰³ Національна стратегія побудови нової системи охорони здоров'я в Україні на період 2015-2025. – Київ, листопад 2014р. (не затверджена).

¹⁰⁴ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони” №847 від 17 вересня 2014р.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Основними напрямками діяльності влади у сфері державної гуманітарної політики були захист інформаційно-культурного простору держави, модернізація галузей освіти і культури та їх інтеграція у європейський простір, стимулювання виробництва сучасного вітчизняного культурного продукту. Водночас, за відсутності концептуального документа, який дав би чіткі визначення гуманітарної політики та окреслив поле її діяльності, навряд чи можна говорити про стратегічне бачення, розуміння цілей і засобів їх досягнення, а відтак – і про системність у проведенні державної політики.

Усвідомлення керівництвом держави необхідності продуманої державної політики та об'єднання зусиль з громадянським суспільством у сфері консолідації нації зафіксовано в Указі Президента України “Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері”¹⁰⁵.

Захист інформаційного і культурного простору

Політика захисту інформаційного і культурного простору України, розпочата внаслідок російської агресії у 2014-2015рр., продовжувалась як на інституційному рівні (ухвалення законодавчих актів), так і на практиці (анулювання відповідними органами ліцензій телевізійних каналів і заборона на трансляцію фільмів, продовження практики заборони відвідування України російським митцям, які підтримували анексію Криму та ін.).

Найбільш резонансний закон у цій сфері був прийнятий 16 червня 2016р. і набув чинності 8 листопада 2016р. Йдеться про Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо частки музичних творів державною мовою у програмах телерадіоорганізацій”, який впроваджував обов'язкові квоти на трансляцію україномовної продукції. У розвиток цього процесу 18 жовтня 2016р. був підписаний Меморандум між радіокомпаніями та Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення про застосування вимог законодавства щодо обсягу пісень державною мовою та обсягу ведення передач державною мовою¹⁰⁶.

Продовжувалася робота з обмеження поширення антиукраїнської літератури. 8 грудня 2016р. був прийнятий Закон “Про внесення змін до деяких законів України щодо обмеження доступу на український ринок іноземної друкованої продукції антиукраїнського змісту”. Норми закону забороняють розповсюджувати

друковану продукцію, що походить з країни-агресора і спрямована на пропаганду самої країни-агресора, органи її влади тощо. Видавнича продукція походженням з країни-агресора або тимчасово окупованої території України може ввозитися і розповсюджуватися лише за наявності спеціального дозволу Міністерства інформаційної політики, виданого на підставі висновків експертної ради. За словами віце-прем'єр-міністра України В.Кириленка, за останні п'ять років імпорту книжкової продукції з Росії скоротився у 10 разів: на \$33 млн. було імпортовано книжок у 2012р., на \$3,7 млн. – у 2015р. і на \$2 млн. у перші вісім місяців 2016р.¹⁰⁷

До недоліків закону можна віднести нечіткість формулювань. Зокрема, формулювання “має походження” дає змогу завозити в Україну російську пропагандистську літературу, створену й надруковану не в Росії.

Культурна політика

Серед позитивних зрушень у сфері культурної політики потрібно відзначити передусім ухвалення “Довгострокової стратегії розвитку української культури – стратегії реформ”¹⁰⁸, розробленої Міністерством культури України. Втім, документ, розроблений урядовими фахівцями із залученням представників громадськості, критикувався за відсутність механізмів реалізації, збереження “галузевого” підходу до культури і слабку увагу до її найбільш сучасних і перспективних напрямів, таких як культурні індустрії¹⁰⁹. Паралельно на громадських засадах

¹⁰⁵ Указ Президента України №534 від 1 грудня 2016р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua/documents/5342016-20814>.

¹⁰⁶ Меморандум між радіокомпаніями та Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення про застосування вимог законодавства щодо обсягу пісень державною мовою та обсягу ведення передач державною мовою. Докладно див.: Радіогрупи підписали меморандум щодо виконання нових квот українських пісень. – Детектор медіа, 18 жовтня 2016р., <http://detector.media/rinok/article/119786/2016-10-18-radiogrupi-pidpisali-memorandum-shchodo-vikonannya-novikh-kvot-ukrainskikh-pisen>.

¹⁰⁷ Імпорт книг з Росії за останні роки скоротився майже в 10 разів, – Кириленко. – Вголос, 23 вересня 2016р., http://vgolos.com.ua/news/import_knyg_z_rosii_za_ostanni_roky_skorotyvsya_mayzhe_v_10_raziv_kyrylenko_228203.html.

¹⁰⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України №119 від 1 лютого 2016р. – Урядовий портал, <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248862610>.

¹⁰⁹ Див.: Бойко М. Стратегія розвитку української культури: документ заради документа. – Вголос, 29 квітня 2016р., http://vgolos.com.ua/articles/strategiya_rozvytku_ukrainskoi_kultury_dokument_zarady_dokumenta_214527.html.

розроблялася Довгострокова стратегія розвитку культури в Україні до 2025р., яка відрізнялася від урядової за структурою, стилем і підходами, проте не була затребувана владою.

Варто відзначити такі важливі, хоча й запізнілі рішення, як створення “Українського інституту книги”¹¹⁰ і Координаційної ради з питань застосування української мови в усіх сферах суспільного життя України¹¹¹. Кроком у напрямі інтеграції українського культурного простору до загальноєвропейського стало утворення Бюро програми ЄС “Креативна Європа” в Україні, яке розпочало прийом заявок.

Разом з тим, у 2016р. не вдалося запровадити механізм державної підтримки кінематографії. Відповідний закон був ухвалений 22 вересня 2016р., проте Президент П.Порошенко повернув його до Верховної Ради зі своїми пропозиціями¹¹².

У рамках практичної роботи органів влади в напрямі культурної інтеграції суспільства здійснювався проект “Український Донбас”¹¹³, надана державна підтримка такій громадській ініціативі, як Всеукраїнська благодійна акція “Потяг Єднання України “Труханівська Січ”¹¹⁴.

Освітня політика

6 жовтня 2016р. Верховна Рада України прийняла в першому читанні Закон “Про освіту”. Про необхідність прийняття нового закону говорилося давно, оскільки чинний закон був прийнятий ще в 1991р. і, незважаючи на численні зміни та доповнення, багато в чому застарів.

Новий законопроект, розроблений у Міністерстві освіти і науки, містить низку прогресивних нововведень, зокрема: урівнює три форми здобуття освіти – формальну, інформальну та неформальну – чим забезпечується право вибору для здобувачів освіти; зменшує бюрократичний контроль над освітнім процесом і збільшує академічні свободи, водночас забезпечуючи більш ефективний та незалежний контроль за якістю освіти; наближує структуру освіти до європейської; забезпечує створення національної

системи кваліфікацій; затверджує стандарти освіти на компетентнісній основі в термінах результатів навчання (що має знати, вміти, розуміти випускник певного рівня освіти) тощо.

14 грудня 2016р. Кабінет Міністрів схвалив Концептуальні засади реформування середньої школи “Нова українська школа”¹¹⁵. Головна мета реформи – наблизити середню освіту до реальних потреб практичної діяльності і наступних етапів соціалізації молодшої людини, запровадивши згаданий вище компетентнісний підхід (набуття вмінь застосовувати отримані знання в житті) і, водночас, звільнивши учня від необхідності механічного засвоєння надмірного обсягу застарілих, занадто теоретичних, несистематизованих знань. Концепція пройшла трирічне громадське обговорення за участі зацікавлених сторін і має почати реалізовуватися у 2018р.¹¹⁶

Водночас, довіру до безумовно необхідних реформ в освітній сфері знижують періодичні корупційні скандали в системі освіти, звинувачення у плагіаті та протекціонізмі.

Інформаційна політика

Ситуація в державній інформаційній політиці не дає змоги говорити про якісні позитивні зміни, порівняно з попереднім періодом. Передусім, досі не схвалена Концепція інформаційної безпеки України, проєкт якої проходив громадське обговорення з червня 2015р.¹¹⁷ і отримав критичні зауваження з боку експертної спільноти¹¹⁸.

Питаннями інформаційної безпеки займаються різні державні органи без належної координації і з дублюванням повноважень, функції профільного Міністерства інформаційної політики надто звужені і не охоплюють усіх напрямів інформаційної політики (до яких належать і забезпечення інформаційної безпеки)¹¹⁹.

Не без проблем відбувається процес трансформації Національної телерадіокомпанії України у Національну суспільну телерадіокомпанію. З формального боку, процес триває відповідно до встановленого графіка. Проте, весь рік не вщухали скандали, пов’язані

¹¹⁰ Інститут створено на підставі Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення системи державного управління в книговидавничій сфері” від 28 січня 2016р.

¹¹¹ Створена згідно з Наказом Міністерства культури України №404 від 8 червня 2016р. – Сайт “Ліга-Закон”, http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS27059.html.

¹¹² Пропозиції Президента до Закону “Про державну підтримку кінематографії в Україні”. – Офіційний веб-портал Верховної Ради України, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57258.

¹¹³ Започатковано Наказом Міністерства культури України №1126 від 30 грудня 2015р. – Сайт Міністерства культури, http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245035855.

¹¹⁴ Див. Розпорядження Президента України “Про надання підтримки проведенню Всеукраїнської акції “Потяг Єднання України “Труханівська Січ” №99 від 19 квітня 2016р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua/documents/992016-rp-19942>.

¹¹⁵ Концептуальні засади реформування середньої школи “Нова українська школа”. – Сайт Міністерства освіти і науки, <http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202016/12/05/konczepczya.pdf>.

¹¹⁶ Див.: “Нова українська школа”. Нам потрібен не тюнінг системи, а нові результати, – Лілія Гриневич. – Освітній портал “Педагогічна преса”, 18 серпня 2016р., <http://pedpresa.ua/166195-nova-ukrayinska-shkola-nam-potriben-ne-tyuning-systemy-a-novi-rezultaty-liliya-grynevych.html>.

¹¹⁷ Концепція інформаційної безпеки України (проект). – Сайт Міністерства інформаційної політики, http://mip.gov.ua/done_img/d/30-project_08_06_15.pdf.

¹¹⁸ Деякі положення Концепції інформаційної безпеки України можуть перешкоджати ЗМІ – ОБСЄ. – Радіо Свобода, 22 липня 2015р., <http://www.radiosvoboda.org/a/news/27145960.html>; Шутов Р. Глиняний фундамент інформаційної безпеки. – Media Sapiens, 26 серпня 2015р., http://osvita.mediasapiens.ua/media_law/law/koli_sosud_napivporozhniy_scho_roboti_z_kontseptsieyu_informatsijnoi_bezpeki.

¹¹⁹ Солодка О. Щодо окремих організаційно-правових питань забезпечення інформаційної безпеки України. – Стратегические коммуникации Stratcom, 19 квітня 2016р., <http://stratcom.co.ua/shhodo-okremih-organizatsijnopravovih-pitan-zabezpechennya-informatsijnoi-bezpeki-ukrayini>.

з невірешеністю майнових справ, опором профспілок та окремих керівників, невизначеним майбутнім окремих структур, зокрема, “Укртелефільм”. У листопаді 2016р. через скандал з фінансуванням конкурсу “Євробачення” пішов у відставку генеральний директор НТКУ З.Аласанія¹²⁰. Голова Держкомтелерадіо О.Наливайко стверджував при цьому, що причин для зриву реформи Суспільного мовлення не існує, статут мовника схвалений Урядом 28 грудня 2016р., і вже в січні 2017р. розпочнеться його робота¹²¹. Водночас, загрозою для розвитку проекту може виявитися його недостатнє фінансування¹²².

Упродовж 2016р. тривав процес роздержавлення друкованих ЗМІ. 23 листопада Кабінет Міністрів ухвалив постанову, якою затвердив Перелік друкованих засобів масової інформації та редакцій, реформування яких здійснюється на першому етапі, згідно з Законом “Про реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ”¹²³. До Переліка увійшло 244 друкованих ЗМІ, які звернулися до Держкомтелерадіо з клопотанням про участь у першому етапі.

Певні зрушення спостерігаються у процесі інформаційної реінтеграції тимчасово окупованих територій. 20 вересня 2016р. Міністерством інформаційної політики була винесена на громадське обговорення Стратегія інформаційної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб, спрямованої на “досягнення взаєморозуміння, соціальної консолідації та згуртованості населення України”¹²⁴. На стадії розробки перебувають стратегії інформаційної реінтеграції Криму і тимчасово непідконтрольних територій Донбасу¹²⁵. Згідно з планами Міністерства інформаційної політики, вони мають бути розроблені до березня 2017р.

З певним запізненням, лише восени 2016р. Уряд схвалив Концепцію популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі¹²⁶. Водночас, цей позитивний сигнал може бути нівельовано звичною практикою формального підходу виконавців, обмеженого характеру поширюваної інформації (яка стосується переважно української історії та традиційної культури, залишаючи поза увагою розвиток сучасної культури і громадянського суспільства)¹²⁷. Важливим інструментом популяризації України за кордоном міг би стати Український Інститут (аналог Британської Ради, Гете-Інституту, Французького Інституту та ін.), однак його створення, процес якого розпочався у березні 2015р., все ще перебуває на проектній стадії.

Деякі знакові події державної інформаційної політики у 2016р.

- Рада національної безпеки і оборони затвердила проєкт Доктрини інформаційної безпеки України. Доктрина визначає національні інтереси в інформаційній сфері, мету, завдання, принципи, напрями, пріоритети та механізми формування та реалізації державної інформаційної політики.

У документі зазначається, що пріоритетами державної політики в інформаційній сфері, зокрема є: створення та розвиток структур, відповідальних за інформаційно-психологічну безпеку, насамперед, у Збройних Силах України, з урахуванням практики держав-членів НАТО; розвиток і захист технологічної інфраструктури забезпечення інформаційної безпеки України; забезпечення повного покриття території України цифровим мовленням, передусім, прикордонних і тимчасово окупованих територій тощо.

Проєкт доктрини розроблено Експертною радою при Міністерстві інформаційної політики, до складу якої належать народні депутати України, експерти у сфері інформаційної безпеки, науковці, журналісти та представники громадськості.

Попередня доктрина була ухвалена Верховною Радою ще у 2009р. і втратила актуальність;

- Кабінет Міністрів затвердив Перелік друкованих засобів масової інформації та редакцій, реформування яких здійснюється на першому етапі, згідно з Законом “Про реформування державних і комунальних друкованих ЗМІ”;
- Кабінет Міністрів схвалив статут Публічного акціонерного товариства “Національне суспільне телебачення і радіомовлення”, що є необхідною умовою для реєстрації юридичної особи ПАТ НСТУ. Статут, зокрема, передбачає приватне розміщення першого випуску у 2 544 273 простих іменних акцій ПАТ номінальною вартістю 1 000 грн. кожна;
- презентовано Дорожні карти розробки стратегій інформаційної реінтеграції Криму та Донбасу. Для роботи над стратегіями залучені експертні групи з фахівців державних інституцій (зокрема, міністерств інформаційної політики та з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб, РНБО, Національного інституту стратегічних досліджень) та громадських організацій.

¹²⁰ Наслідки відставки Зураба Аласанії. Головне не з'їхати з глузду. – Портал “Детектор медіа”, <http://stv.detector.media/about/editorial>.

¹²¹ Причин для зриву реформи суспільного мовлення не існує – Наливайко. – Укрінформ, 20 грудня 2016р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2142982-pricin-dla-zrivu-reformi-suspijnogo-movlenna-ne-isnuje-nalivajko.html>.

¹²² На Суспільне мовлення бракує 250 мільйонів – Сюмар. – Укрінформ, 22 грудня 2016р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2144429-na-suspijne-movlenna-brakue-250-milijoniv-sumar.html>.

¹²³ Уряд затвердив Перелік друкованих ЗМІ та редакцій, що реформуються на першому етапі. – Детектор-медіа, 23 листопада 2016р., <http://detector.media/rinok/article/120845/2016-11-23-uryad-zatverdiv-perelik-drukovanikh-zmi-ta-redaktsii-shcho-reformuyutsya-na-pershomu-etapi-dopovneno>.

¹²⁴ Докладно див.: Сайт Міністерства інформаційної політики, <http://mip.gov.ua/content/strategiya-informacijnoi-reintegracii-vnutrishno-peremishchenih-osib.html>.

¹²⁵ Докладно див.: Стратегія інформаційної реінтеграції Криму буде до березня – Джапарова. – Укрінформ, 14 грудня 2016р., <http://www.ukrinform.ua/rubric-krim/2139454-strategiya-informacijnoi-reintegracii-krimu-bude-do-berezna-dzaparova.html>; МІП представило напрями посилення роботи щодо інформаційної реінтеграції Донбасу. – Урядовий портал, 10 листопада 2016р., http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249478257&cat_id=244276429.

¹²⁶ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі” №739 від 11 жовтня 2016р., <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80>.

¹²⁷ Політика культурної дипломатії: стратегічні пріоритети для України (за заг. ред. О.Розумної, Т.Черненко). – НІСД, 2016, с.11.

ПРОГНОЗИ-2017

ВНУТРІШНЯ І ПРАВОВА ПОЛІТИКА

У 2017р. політичні процеси в Україні розвиватимуться під впливом переважно негативних внутрішніх і зовнішніх чинників. Тому найголовнішим викликом для політичної еліти України буде необхідність неухильного дотримання національних інтересів, зосередження зусиль на питаннях модернізації країни, спроможність досягти позитивних змін у соціально-економічній ситуації шляхом реалізації реформ та прогресу в боротьбі з корупцією.

Це вимагатиме від українського політикуму здатності до консолідації навколо загальнонаціональних цілей, поступового відновлення довіри суспільства до влади та політичних сил, прийняття рішень, які покращуватимуть життя більшості населення у коротко-терміновій перспективі, свідомого самообмеження у реалізації власних партійних чи групових інтересів.

Головними викликами для влади у внутрішньо-політичній сфері будуть:

- обмежена дієздатність Верховної Ради, спричинена мінімальним складом коаліції та системними вадами діяльності вищого законодавчого органу, суперечливий характер стосунків між учасниками коаліції, конфронтаційність відносин між коаліцією і деякими опозиційними фракціями;
- можливість виникнення конфліктів у трикутнику “Президент-Парламент-Уряд”, між політичними силами - членами коаліції внаслідок вірогідних спроб ключових гравців змінити існуючий баланс влади – через інституційні зміни чи кадрові рішення;
- налаштованість частини політичних сил, як у Парламенті, так і за його межами, на дострокове припинення повноважень Верховної Ради та позачергові вибори, що зумовлюватиме деструктивний характер їх політичних дій;
- значний рівень невдоволення більшості суспільства діями влади, низький рівень довіри до владних інститутів і політичних сил, наростання розчарування в реформах та суспільної апатії;
- наявність у суспільстві значного прошарку населення, готового до радикальних дій, посилення популізму та радикалізму в діяльності політичних партій;
- спроби блокування, вихолощення або спотворення змісту окремих реформ різного роду суб’єктами, не зацікавленими в їх реалізації, можливі негативні соціальні наслідки від недостатньо продуманого змісту або несистемного характеру реалізації реформ (насамперед, у соціально чутливих сферах – реформі заробітної плати, пенсійній реформі, охороні здоров’я);
- необхідність владних інститутів приймати під впливом міжнародних партнерів певні рішення, що можуть викликати суспільне невдоволення, а у деяких випадках навіть стати приводом для суттєвого загострення суспільно-політичної ситуації (наприклад, у питанні виконання Мінських домовленостей);
- продовження спроб дестабілізації ситуації в Україні країною-агресором різними засобами, в т.ч. через дестабілізацію владних інститутів,

підігрівання протестних і сепаратистських настроїв у суспільстві, використання існуючих і провокування нових конфліктів на різному ґрунті, поширення дезінформації, інформаційні провокації та ін.;

- низька ефективність комунікації влади із суспільством, зумовлена як обмеженістю інституційних можливостей та ресурсів, так і характером діяльності самої влади, браком суспільної довіри до неї, а також станом мас-медіа;
- можливим послабленням консолідуючого та цілеутворюючого потенціалу євроінтеграційної ідеї для частини громадян України, зумовлене як внутрішніми (“розчарування в реформах”), так і зовнішніми чинниками (“втома Європи від України”, можливе послаблення підтримки країни в конфлікті з Росією та ін.).

Владні інститути

Верховна Рада, парламентська коаліція

З огляду на падіння рівня суспільної підтримки провладних політичних сил та, відповідно, їх очікуваних результатів у разі проведення позачергових парламентських виборів, фракції коаліції не зацікавлені в її розвалі та створенні підстав для виборів. У такому випадку, інші конфігурації коаліції навряд чи є реальними, тому парламентська коаліція у 2017р., скоріше за все, збережеться.

Однак коаліція залишатиметься вразливою, оскільки її чисельність є, і, очевидно, надалі перебуватиме на мінімально допустимій межі, а це негативно впливатиме на можливість результативних голосувань і підвищуватиме ціну кожного голосу. Разом з тим, коаліція зберігатиме певний простір для прийняття рішень (зокрема, за рахунок позафракційних депутатів, фракції Радикальної партії О.Ляшка, частини депутатських груп “Відродження” та “Воля народу”), що вимагатиме від коаліції постійних компромісів і поступок.

Це уможливило помірний позитивний сценарій розвитку ситуації, за якого, принаймні, впродовж першої половини року можуть бути ухвалені рішення, необхідні для продовження реформ у різних сферах (судовій системі, фінансній політиці, національній безпеці, енергетичній сфері, дерегуляції тощо).

Шанси на остаточне ухвалення змін до Конституції, необхідних для подальшого просування реформи децентралізації і початку реформи системи місцевого самоврядування і місцевих органів влади, не виглядають високими. В умовах розгортання процесів фрагментації наявного складу Верховної Ради можливість залучення необхідних для цього понад 300 голосів депутатів навряд чи буде реалістичною.

У 2017р. очікується початок комплексної парламентської реформи, яка вимагає внесення суттєвих змін до Регламенту Верховної Ради і всього масиву парламентського законодавства: “Про закони та законодавчу діяльність”, “Про комітети Верховної Ради, України”, “Про статус народного депутата України”. Основні напрями та заходи реформи визначені у згаданій “Доповіді та Дорожній карті щодо внутрішньої реформи та підвищення інституційної спроможності Верховної Ради України”, підготовленої Місією

Європейського парламенту. Є нагальна потреба у зменшенні неформальних практик парламентської діяльності з підвищенням рівня правової культури депутатського корпусу.

Зважаючи на чисельність фракцій і окремих депутатів від партій, що заявили про наміри домагатися проведення дострокових виборів, реалізувати сценарій складання мандатів 151 депутатом у нинішній Верховній Раді у 2017р. буде практично неможливо¹. Відтак, проведення дострокових виборів наступного року можливе як виняток, у разі настання певних форс-мажорних обставин, оскільки передбачає участь не лише народних депутатів, а й Президента.

Президент України

Президент України залишатиметься ключовою фігурою системи влади в Україні, з огляду як на його конституційні повноваження, так і на політичний потенціал (він має безпосередній вплив на найбільшу парламентську фракцію, частину Уряду, місцеві державні адміністрації, опосередкований – на інші інститути різних гілок влади).

Продовження (у різних формах) зовнішньої агресії з боку РФ об'єктивно потребує можливості оперативного впливу Президента на всі сфери державної політики, і з ротацією складу Уряду він отримав для цього додаткові непрямі можливості.

Водночас, зростання суспільної недовіри і вже значне перевищення недовіри над довірою з боку суспільства, зафіксоване наприкінці 2016р. (довіряли 24% громадян, не довіряли – 69%)², ставить Президента у непросту ситуацію. З одного боку, для повернення суспільної довіри він має здійснити кілька ефективних (а не ефективних) кроків у плані, передусім, боротьби з корупцією, реформи правоохоронних органів, зміцнення національної безпеки, підвищення міжнародного авторитету держави. З іншого – йому необхідно утриматися від відвертого популізму, оскільки це не сприятиме зростанню довіри.

І, нарешті, це вимагає перегляду як системи непублічних компромісів і домовленостей, які характеризували стиль його політичної діяльності, так і ступеню впливу на державну політику його найближчого оточення. Зважаючи на поступове наближення чергових президентських виборів, не виключено, що Президент протягом року буде головним об'єктом критики як з боку політичних конкурентів, так і з інших середовищ. Можна прогнозувати також цілеспрямовані інформаційні атаки на нього з-за меж країни.

Водночас, позиції Президента є в цілому стабільними, його дострокове усунення з посади можливе лише в разі масових акцій протесту загальнонаціонального масштабу. Порівняно з внутрішньополітичними, більш серйозними для Президента можуть стати безпекові та зовнішньополітичні чинники, коли Глава держави буде поставлений перед необхідністю приймати суспільно непопулярні рішення. Посилення суспільної підтримки Президента сприяли б позитивні соціально-економічні зрушення в країні та успіхи в реалізації реформ.

Кабінет Міністрів України

Нинішній склад КМУ є результатом вимушеного компромісу між двома найбільшими фракціями та їх лідерами. Тому будь-які спроби однієї

сторони чи групи порушити цей баланс, особливо на найбільш чутливих позиціях, можуть зумовити радикальний спротив іншої сторони, що може призвести до розвалу коаліції.

Прем'єр-міністр В.Гройсман поступово стає більш самостійною фігурою, що створює напруженість у його стосунках з Президентом та лідером "Народного фронту" А.Яценюком. Водночас, поки ця кандидатура влаштовує обох лідерів.

Часткові зміни у складі Уряду можливі, проте, на менш значущих позиціях і за згодою сторін. Втім, слід очікувати атак на деяких міністрів з боку некоаліційних фракцій і груп ВР, а також "радикально-проєвропейських", "антикорупційних" груп і т.ін. Це може бути використано як елемент торгу однією з частин коаліції, зацікавлених у заміні того чи іншого міністра.

Уряд наприкінці 2016р. зумів вирішити непросте завдання – залучити необхідну кількість голосів для вчасного ухвалення Закону про Державний бюджет. Отже, можливості ефективної співпраці між Урядом і Верховною Радою існують.

Тому, скоріше за все, у 2017р. принципових кроків щодо зміни Уряду навряд чи буде зроблено – як з огляду на брак кандидатур та підтримки для них, так і через неможливість зміни парадигми формування КМУ (уряд за нинішніх умов може мати лише партійний, політично-компромісний характер).

Головні виклики для Уряду полягають у його спроможності досягти суспільно відчутного прогресу на цілій низці напрямів, заявлених як пріоритетних на 2017р., зокрема, обороноздатності, стимулюванні економічного розвитку, децентралізації, енерго-ефективності, розвитку інфраструктури, АПК, реформах заробітної плати, медицини, освіти, пенсійній реформі та ін.

Реалізація такої значної кількості пріоритетів за один рік, тим більше, за існуючих умов конфлікту з Росією, а також враховуючи складність реформування окремих сфер, може виявитися надмірно амбітним завданням для нинішнього складу КМУ.

Процеси у партійній системі

Головними чинниками впливу на діяльність політичних партій та процеси у партійній системі у 2017р. будуть перспектива проведення дострокових парламентських виборів та підготовка до чергових президентських і парламентських виборів у 2019р. Політичні цілі та поведінка партій зумовлюватимуться їх нинішнім місцем у політичній системі (влада-опозиція) та основними суспільними поділами, які зумовлюють політичну структуру електорату: соціально-економічним (ставлення до здійснюваного владою курсу реформ) та зовнішньополітичним (передусім, ставлення до конфлікту з Росією, до країни-агресора, бачення перспектив урегулювання конфлікту на Сході).

Для політичних сил, найбільше зацікавлених у проведенні позачергових парламентських виборів (зараз такими виступають серед парламентських партій – ВО "Батьківщина" та "Опозиційний блок", а також позапарламентські політичні проекти, зокрема партія, очолювана М.Саакашвілі) 2017р. є оптимальним терміном їх проведення. Рівень задоволення

¹ Крім чисельності депутатів, є й низка інших факторів, що можуть унеможливити цей сценарій.

² Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова спільно з Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва 16-20 грудня 2016р. в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Опитано 2 018 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка вибірки не перевищує 2,3%.

електорату діями влади, очевидно, зараз є найнижчим, що створює для опозиції кращі можливості в разі проведення виборів.

Своєю чергою, для партій коаліції 2017р. – єдина можливість повернути частину прихильників і відновити електоральні позиції через досягнення покращення соціально-економічної ситуації в країні, підвищення рівня життя, помітні для суспільства успіхи реформ. Для цього, навпаки, необхідними є політична стабільність, яка дала б владі можливість реалізовувати свої плани.

Наявність двох груп партій з протилежними тактичними політичними цілями буде основним джерелом напруженості в партійній системі. Цілком можливо, що опозиція (у т.ч. й інші партії) використовуватимуть для критики влади будь-які приводи, в т.ч. виступаючи каталізаторами, ініціаторами та організаторами суспільних протестів, багатий досвід чого був накопичений у 2015-2016рр. Водночас, очевидно, що крім радикальної “вуличної” опозиції існуватиме і більш поміркована, “інтелектуальна”, представниками якої можуть стати, зокрема, “Самопоміч” та “Громадянська позиція” та ін.

Потреба збереження коаліції і Уряду до наступних чергових виборів утримуватиме лідерів БПП та “Народного фронту” від відкритих публічних дій, спрямованих проти один одного. Водночас, конкуренція між цими партіями та їх лідерами з огляду на перспективу парламентських і президентських виборів зберігатиметься. Можна прогнозувати, що “Народний фронт” спробує використати наступний рік для відновлення електоральних позицій партії та її лідера А.Яценюка (про альтернативи йому поки не йдеться). Водночас, це може викликати роздратування керівництва БПП і посилити напруженість між партнерами.

Загалом, для партій влади наступний рік стане роком пошуку конфігурації участі в майбутніх парламентських виборах (враховуючи й президентський чинник). Поки можливими є різні формати участі – від об’єднання (яке обговорювалося ще у 2014р.) до окремої участі у виборах, включно з можливим політичним проектом В.Гройсмана. Можливим є також відновлення самостійної діяльності партії Удар, із розрахунком на відновлення позицій її лідера в якості одного з кандидатів на президентство у 2019р., який може отримати підтримку деяких західних партнерів України.

Чинник майбутніх президентських виборів буде актуальним і для ВО “Батьківщина”, лідер якої Ю.Тимошенко розглядає вибори-2019 як реальний шанс для реалізації своєї політичної мети. За таких умов її політична сила буде змушена тримати самостійність, не допускати компрометуючих її політичних альянсів (насамперед, з “Опоблоком”) і конкурувати з низкою інших партій, які декларують свою опозиційність до влади і мають лідерів - потенційних кандидатів на президентство (РПЛ, “Самопоміч”, “Громадянська позиція”, рух Савченко).

У 2017р. можуть відбутися певні зміни в орієнтаціях електорату. Зокрема, розчарування частини громадян у політиці західних партнерів щодо України, подальший розвиток тенденцій євроскептицизму, популізму, націоналізму та радикалізму серед політичних партій Європи, можуть ініціювати або посилити розвиток відповідних трендів в Україні. За таких умов серед українських політичних партій можливими є: послаблення проєвропейської риторики,

модифікація власних програм і політичної риторики в напрямі “Не Україна в Європі, а Європа в Україні”; посилення “євроскептицизму”, ідеології “третього шляху”, яка, по суті, приховуватиме наразі “табуований” проросійський напрям; посилення націоналістичних, правоконсервативних партій (під гаслами “особливого шляху української нації” та ізоляціонізму).

Не виключено й розширення електоральної ніші для партій, зорієнтованих на переважно російськомовний, ностальгуючий за Радянським Союзом електорат Сходу і Півдня України. Цих виборців намагатимуться залучити “Опозиційний блок”, партія “За життя”, ліві політичні проекти – партії, які під гаслами “економічного прагматизму” і відновлення зруйнованих зв’язків, досягнення миру з Росією за будь-яку ціну, по суті, приховуватимуть власну проросійську орієнтацію. Можливим є і виникнення чи посилення регіональних партій, у т.ч. іредентистського та сепаратистського спрямування (зокрема, у Закарпатті та на Півдні України).

Враховуючи не зацікавленість у позачергових виборах більшості Парламенту та політичних сил і складність реалізації конституційного сценарію, що може до них призвести, вибори до Верховної Ради у 2017р. ми розглядаємо як малоімовірні.

Водночас, каталізатором потреби в таких виборах може стати недієздатність Парламенту, в т.ч. через цілеспрямовану блокаду зацікавленими політичними силами, а також через загострення суспільно-політичної ситуації внаслідок інших надзвичайних причин – подій на фронті, різкого зростання цін, знецінення гривні тощо. Враховуючи, що такі причини можуть стати наслідком не лише діяльності вітчизняних політичних сил і органів влади, але й цілеспрямованого зовнішнього впливу.

Діяльність інститутів громадянського суспільства

Громадянське суспільство в 2017р. продовжуватиме поступово зміцнюватися в ролі політичного актора. Його відносини з владою будуть непростими, оскільки розбіжності інтересів об’єктивно збільшуватимуться. Потрібно також враховувати, що організації громадянського суспільства повинні враховувати інтереси своїх донорів, які не завжди будуть збігатися з баченням ситуації як у владі, так і з боку іншої частини громадських організацій.

Разом з тим, Президент надіслав помітний сигнал стосовно своєї готовності до встановлення між владою і громадянським суспільством відносин конструктивного діалогу та партнерства. Продовження роботи в цьому напрямі, власне, є об’єктивною потребою влади, що зумовлює загалом позитивний прогноз стосовно стану цього діалогу.

Процеси фрагментації, характерні для політичного простору, поширюватимуться і в середовищі громадянського суспільства, але навряд чи набудуть масового характеру. Водночас, серед структур громадянського суспільства й надалі посилюватиметься конкуренція, передусім, за вплив на ті чи інші владні інститути та за доступ до фінансування, що надходить у рамках міжнародної допомоги Україні.

Варто очікувати також подальшого скорочення кількості волонтерських організацій, але не зменшення загалом їх ролі. Цей відносно новий для сучасної України вид об’єднань громадян має всі шанси до поступового розвитку і зміцнення.

Перебіг реформ в окремих сферах

Реформа публічної адміністрації

У 2017р. постане необхідність у доопрацюванні та прийнятті законопроекту “Про очищення влади” (реєстр. №2695 від 16 червня 2016р.) з урахуванням висновку до нього Венеціанської комісії.

Це дозволить Конституційному Суду України припинити провадження, або констатувати конституційність Закону України “Про очищення влади”. Без якнайшвидшого внесення змін до Закону, Конституційний Суд матиме аргументи, вже наведені Венеціанською комісією для визнання його частково чи в цілому неконституційним.

Той факт, що частина суддів КСУ були фігурантами відомого рішення від 30 вересня 2010р., яке забезпечило В.Януковичу узурпацію влади, не призвів до втрати ними повноважень³. Більше того: після набуття чинності змінами до Конституції України ці судді зможуть отримати майже абсолютну “індульгенцію”. У ч.4 ст.149 Конституції України зазначено: “Суддю Конституційного Суду України не може бути притягнуто до відповідальності за голосування у зв’язку з ухваленням судом рішень та надання ним висновків, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку”.

Відповідно до ст.58 Конституції України – ці положення мають зворотню силу, оскільки скасовують можливу відповідальність особи. Жоден суддя КСУ не був притягнутий до кримінальної чи дисциплінарної відповідальності, тому вони і сьогодні повноважні приймати рішення, навіть на тлі неформалізованих звинувачень у злочинній чи аморальній поведінці.

Сьогодні важливо якнайшвидше “очистити” Закон “Про очищення влади” від положень, які його дискредитують з тим, щоб мати бездоганний механізм оновлення органів влади.

У 2017р. має бути завершений процес проведення конкурсів і призначення на посади держсекретарів міністерств. Зважаючи на досвід 2016р., на цьому ґрунті можливі конфлікти між новообраними конкурсною комісією держсекретарями та міністрами, та тривалий процес налагодження співпраці в новому форматі.

Продовжиться процес прийняття законодавчих актів, необхідних для реалізації положень Закону “Про державну службу”.

Децентралізація

Президент України у своєму Указі “Про першочергові заходи розвитку місцевого самоврядування в Україні на 2017 рік” №545 від 7 грудня 2016р. визначив “підвищення інституційної спроможності місцевого самоврядування в Україні одним із пріоритетів розвитку держави на 2017 рік”.

Указом, зокрема, передбачено: державне стимулювання добровільного об’єднання територіальних громад з метою підвищення їх спроможності; розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг; посилення взаємодії органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування в розробці та виконанні проектів програм економічного та соціального розвитку.

У нових умовах фінансової і організаційної децентралізації органи місцевого самоврядування потребують прийняття законів:

- “Про службу в органах місцевого самоврядування”;
- “Про розширення повноважень органів місцевого самоврядування з управління земельними ресурсами, посилення державного контролю за використанням і охороною земель”;
- “Про внесення змін до Закону України “Про місцеве самоврядування (щодо статусу і виборів старости села, селища)”;
- “Щодо добровільного приєднання територіальних громад”.

Нагальним є прийняття Закону “Про місцевий референдум”, який не прийнятий з часу ухвалення Конституції України. Цього вимагає потреба нормативного забезпечення волевиявлення членів місцевих громад щодо різних аспектів їх життя.

Конституційна реформа

У 2017р. може бути відновлений процес внесення змін до Основного Закону щодо децентралізації влади в конституційно визначеному руслі.

Законопроект №2217а після схвалення 31 серпня 2015р. не був внесений до Парламенту для прийняття остаточного рішення. 2 лютого 2016р. – останній день третьої сесії Верховної Ради, коли могло відбутися таке голосування. Відповідно до ч.1 ст.158 Конституції України з 3 лютого 2017р. названий проект може бути внесений до Парламенту та розглядатися з етапу направлення на висновок до Конституційного Суду.

З урахуванням думок експертів щодо окремих положень законопроекту, проігнорованих Конституційною Комісією і Парламентом, після вилучення одіозного пункту 18 “Перехідних положень” (стосовно визначення окремим законом особливостей здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей), цей законопроект може бути удосконалений до стану, що матиме потенціал для імплементації в “тіло” Основного Закону з дотриманням конституційної процедури.

Під час доопрацювання законопроекту має бути удосконалена пропонована проектом конституційна база як для ефективної децентралізації, реорганізації адміністративно-територіального устрою держави, місцевого самоврядування, так і для покращення механізму взаємодії центральних суб’єктів влади.

Мають бути поновлені громадські, фахові дискусії і обговорення проекту змін до Розділу II Конституції України “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина”, підготовленого Робочою групою Конституційної Комісії.

Для остаточного вдосконалення певних положень проекту необхідний деякий час перед тим, як Конституційна Комісія зможе зробити остаточний висновок щодо його готовності до направлення Президенту, який прийме рішення про направлення його до Парламенту. За наявності політичної волі і бажання чесного та ефективного удосконалення положень Конституції щодо децентралізації влади, прав і свобод людини і громадянина, вже восени 2017р. цей процес може бути завершеним.

У 2016р. у громадському середовищі поширювалась ідея підготовки нової Конституції чи нової

³ Рішення КСУ у справі за конституційним поданням 252 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України “Про внесення змін до Конституції України” від 8 грудня 2004р. №2222-IV (справа про дотримання процедури внесення змін до Конституції України) №20 від 30 вересня 2010р., справа №1-45/2010. – Офіційний веб-сайт КСУ, <http://ccu.gov.ua:8080/uk/doccatalog/list?currDir=122407>.

редакції Конституції України. Ця ідея, очевидно, знайде продовження і у 2017р. В Парламенті зареєстровано законопроект “Про процедуру підготовки проекту нової Конституції України”, реєстр. №3781 від 18 січня 2016р. (суб’єкти законодавчої ініціативи – народні депутати України). Не виключено, що у 2017р. може розпочатися розгляд цього або альтернативних законопроектів з цього питання.

Конституційний Суд має завершити розгляд справи щодо конституційності Закону України “Про всеукраїнський референдум”, який приймався з метою створення потенційного механізму для прийняття проекту Конституції “під Януковича”.

Зважаючи на увагу громадськості до проблеми механізмів забезпечення безпосереднього (прямого) народного волевиявлення, можна очікувати розгляду та ухвалення у 2017р. нового Закону “Про Всеукраїнський референдум”. Це ж стосується і Закону “Про збори, мітинги, походи і демонстрації”, відсутність якого гостро відчувалася в періоди активізації протестів громадян проти дій влади.

Унормування конституційно визначеного права (ст.39 Конституції) поставити владу в нормативно визначені форми і способи реакції на реалізацію цього права громадянами. З іншого боку, саме закон визначить поняття і зміст усіх аспектів цього права та обмеження способів його реалізації.

Не зважаючи на потребу кодифікації виборчого законодавства (прийняття “Виборчого кодексу”), діяльність з удосконалення виборчого законодавства, скоріше за все, обмежиться спробами прийняття нової редакції Закону “Про вибори народних депутатів України”. З огляду на фактор позачергових і наближення терміну чергових виборів, зміст цього закону може стати предметом політичних торгів. У 2017р. очікується завершення процесу кардинального оновлення складу ЦВК.

Судова реформа

Очікується прийняття Верховною Радою нових редакцій процесуальних кодексів, які мають забезпечити функціонування судів після набуття чинності змінами до Конституції України. 21 грудня 2016р. Верховна Рада прийняла Закон “Про Вищу раду правосуддя”, яка здійснюватиме ключову роль у формуванні суддівського корпусу, переведенні і звільненні з посади суддів тощо.

На думку експертів, 2017р. буде визначальним для долі судової системи на багато років наперед. Перші місяці року будуть особливо напруженими. Не лише сотні суддів, повноваження яких припинилися і в майбутньому припиняться у зв’язку зі збігом п’ятирічного строку, на який вони були призначені на посаду, очікують прояви практики діяльності Вищої ради правосуддя щодо їх подальшої долі. Суддівська спільнота і професійне правниче середовище прихильно оцінюватимуть перебіг і результати курсу на посади 120 суддів Верховного Суду.

Процес формування суддівського корпусу в судах різних спеціалізацій і різних інстанцій має залишатися під суспільним контролем не лише через Комісію доброчесності, формування якої також має відбутися відповідально.

До 30 вересня 2017р. мають бути створені суди з питань інтелектуальної власності та антикорупційний суд. Процес створення системи антикорупційних

судів має забезпечити її органічне функціонування в цілісній судовій системі, яка, перебуваючи в початковій фазі реформування, вже потребує серйозного удосконалення.

З 1 січня 2017р. набуває чинності одна з контроверсійних конституційних новел: виключно прокурори та адвокати здійснюватимуть представництво у Верховному Суді та судах касаційної інстанції відповідно до п.3 ч.1 ст.131¹ та ст.131² Конституції України.

Загалом у процесі реалізації судової реформи відбувається зіткнення різних політичних і корпоративних інтересів. Це позначатиметься й на змісті тих масштабних законодавчих і організаційних процесів, які відбуватимуться у 2017р.

Антикорупційна реформа

2017р. має стати роком завершення формування, матеріально-технічного забезпечення ДБР, НАЗК, НАБУ, САП⁴, Національного агентства з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, повноцінного розгортання їх діяльності з виконання повноважень.

Мають бути внесені зміни до Кримінального процесуального кодексу з метою однозначного визначення підслідності корупційних злочинів. Законом України “Про Національне антикорупційне бюро” та внесенням змін до інших законів буде здійснена спроба закріпити за НАБУ права автономного зняття інформації з каналів зв’язку.

Як зазначалося вище, триватиме процес створення системи антикорупційних судів, на чому активно наполягатимуть представники громадянського суспільства та зарубіжні партнери України.

Водночас, зважаючи на чутливість новостворених антикорупційних інститутів до політичних та інших впливів, можна передбачати, що ці процеси матимуть конфліктний характер.

БЕЗПЕКА І ОБОРОНА: ГОЛОВНІ РИЗИКИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ у 2017р.

Виходячи з аналізу головних чинників впливу на внутрішню та зовнішню безпеку ситуацію, можна стверджувати, що Україна залишається в зоні серйозних ризиків. Внаслідок суттєвих змін у зовнішньому оточенні, підвищення ступеня його непередбачуваності, у 2017р. слід очікувати на несподівані повороти в розвитку подій, що вимагатимуть від України стійкості, гнучкості, рішучості, координованості та консолідації зусиль.

Зовнішнє безпекове середовище

У 2017р. безпекова ситуація навколо України складатиметься не на її користь. Попри певні здобутки (визнання впливовими світовими та регіональними організаціями російської агресії в Україні, відносно ослаблення потенціалу Росії і зростання потенціалу НАТО тощо) скористатися ними повною мірою навряд чи вдасться, внаслідок браку політичної солідарності західних країн і не достатньо ефективної зовнішньої політики самої України. Очікувані зміни в політиці нової Адміністрації США, наслідки економічної, міграційної, інституційної криз, що уразили Європу, побоювання Заходом відкритого конфлікту з Росією ведуть до перетворення України на буферну зону.

⁴ ДБР – Державне бюро розслідувань; НАЗК – Національного агентства з питань запобігання корупції; НАБУ – Національне антикорупційне бюро; САП – Спеціалізована антикорупційна прокуратура.

Своєю чергою, Кремль вміло використовує слабкі місця “західного фронту”, які утворюються не без його участі. Він також відчуває, що час на досягнення його стратегічних цілей спливає пропорційно потужності санкційного тиску та темпам виснаження власних ресурсів. Усе це мотивує Кремль до більш рішучих дій на міжнародній арені та підвищення агресивності стосовно України.

У 2017р., на додаток до створення Росією міцного угруповання військ на україно-російському кордоні, може підвищитися небезпека для України на її північних (Білорусь) і західних (Придністров'я) кордонах. Білорусь може виявитися одним із перших (якщо не першим) після Грузії та України об'єктів агресивних зазіхань Росії. На південному напрямі небезпечним плацдармом для військового втручання залишається окупований та милітаризований Крим. Таке становище України нагадує радше не буферну зону, а “фортецю в оточенні”.

Російсько-український конфлікт

У 2017р. рішучого перелому ситуації з поверненням окупованого Криму домогтися не вдасться, що не означає припинення дій України в цьому напрямі. З урахуванням трендів, що склалися на початок 2017р., очікувати на розв'язання військового конфлікту на Сході України в рамках Мінських домовленостей (в “нормандському форматі”) також не доводиться – максимум, чого можна домогтися, так це збереження режиму санкцій стосовно Росії та обміну полоненими.

Усі інші опції блокуватимуться російською стороною (запровадження миротворчої місії, повернення Україні контролю над кордоном, вивід іноземних військ, ліквідація незаконних збройних формувань) або є неприйнятними для України (вибори в “ДНР” та “ЛНР” до виконання “безпекових пунктів” Мінських домовленостей, надання цим утворенням особливого статусу, безумовна амністія бойовиків, зміни Конституції України).

Не можна виключати зміни “нормандського формату” або модальності його роботи після виборів у Німеччині і Франції. Залучення до нього США є малоімовірним і навряд чи бажаним для України, оскільки це може перетворити процес врегулювання російсько-українського конфлікту на двосторонні переговори США та Росії стосовно набагато ширшого кола проблемних питань (чого й прагне Кремль).

Залежно від подій у США, в європейських країнах, у Росії і в самій Україні, від змін у розстановці та балансі сил на міжнародній арені, ситуація з Донбасом у 2017р. може розвиватися за наступними сценаріями:

1. значне зростання напруженості (як у зоні військового конфлікту, так і всередині України);
2. продовження “тілючого” конфлікту або його “заморожування”;
3. певні зрушення в напрямі врегулювання конфлікту.

Реформи сектору безпеки

Головні напрями реформ у 2017р. визначаються Стратегією національної безпеки, Концепцією розвитку сектору безпеки і оборони, Стратегічним оборонним бюлетенем (СОБ)⁵:

Система управління сектором безпеки. Реформи зосереджуватимуться на:

- удосконаленні створеного у 2015р. Головного ситуаційного центру при РНБО та мережі таких центрів в органах державної влади;
- створенні методичного апарату їх діяльності (процедур, протоколів обміну даними тощо);
- удосконаленні структури та діяльності дорадчих органів при РНБО, розробці для них аналітичних матеріалів і пропозицій з оцінки кризових ситуацій і реагування на них.

Більш глибокі реформи, зокрема, перебудова структури РНБО, розвідувальних органів, спецслужб, інших складових сектору безпеки в напрямі створення ефективної та адаптивної системи антикризового менеджменту, є дуже бажаними, але, враховуючи наявний брак політичної волі, ресурсів і бюрократичний саботаж – малоімовірними.

Збройні Сили. На сьогодні розроблений і проходить експертизу (в т.ч. у структурах НАТО) план-проспект Державної програми розвитку Збройних Сил на період до 2020р. Головними напрямками реформ будуть наступні⁶:

- поступовий перехід на стандарти НАТО;
- створення ефективної системи управління Збройними Силами;
- удосконалення системи оборонного планування;
- набуття Збройними Силами України необхідних спроможностей;
- створення ефективної системи логістики та тилового забезпечення;
- удосконалення системи медичного забезпечення Збройних Сил;
- професіоналізація Збройних Сил;
- створення систем військового резерву та територіальної оборони.

Розвідувальні органи і спецслужби. Зміни стосуватимуться удосконалення механізмів демократичного контролю, зокрема парламентського нагляду, покращення технічного оснащення та професіоналізму кадрового складу управлінських і виконавчих органів.

Правоохоронна система. Продовжуватиметься створення і становлення Національної поліції та органів боротьби з корупцією. У 2017р. найбільших зусиль слід докласти в напрямках:

- насичення кваліфікованими кадрами;
- реформування прокуратури та судової системи;
- удосконалення структури, розподілу повноважень і координації взаємодії антикорупційних органів;
- створення муніципальної поліції у рамках процесів децентралізації влади;

⁵ Укази Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015р. “Про Стратегію національної безпеки України”” №287 від 26 травня 2015р., <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>; “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016р. “Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України”” №9214 від березня 2016р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>; “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016р. “Про Стратегічний оборонний бюлетень України”” №240 від 6 червня 2016р., <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.

⁶ Проект Державної програми розвитку ЗС України на період до 2020р. пройшов усі процедури погодження та направлений на правову експертизу. – Сайт Міністерства оборони, 1 листопада 2016р., <http://www.mil.gov.ua/news/2016/11/01/proekt-derzhprogrami-rozvitku-zs-ukraini-na-period-do-2020-roku-projshov-usi-proceduri-pogodzhenn>.

- зміцнення механізмів демократичного контролю над правоохоронними органами.

Оборонна промисловість. Реформи планується здійснювати згідно з Державною цільовою програмою реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу до 2020р., концепція якої схвалена Урядом, але ще не прийнята Верховною Радою⁷. Головними завданнями до кінця 2017р. будуть:

- системна реструктуризація оборонної промисловості, що охоплює форми власності, активи, зайнятість, менеджмент, експортні ринки, фінанси;
- удосконалення нормативно-правового забезпечення та системи державного управління ОПК, форм державно-приватного партнерства;
- розширення внутрішніх і зовнішніх коопераційних зв'язків оборонних підприємств, покращення їх інвестиційної привабливості;
- розвиток інноваційного потенціалу.

Необхідним елементом реформ є завершення у 2017р. незалежного аудиту за участі провідних світових аудиторських компаній. Важливим кроком на шляху реформ в оборонній промисловості може стати створення в Україні інноваційної платформи *UkrARPA* – аналогу американського Агентства передових оборонних дослідницьких проектів (*DARPA*), з яким досягнута домовленість про співпрацю і спільні наукові дослідження.

На жаль, об'єктивні технологічні обставини (життєвий цикл озброєння), реальний стан підприємств і брак ресурсів не дозволять домогтися у 2017р. суттєвих зрушень у повному забезпеченні українською оборонною промисловістю потреб Збройних Сил.

На цілі забезпечення безпеки та розвитку цього сектору на 2017р. у нещодавно ухваленому Державному бюджеті виділяється сума **129,3 млрд. грн.**, або 5% ВВП, що більш ніж на 9 млрд. грн. (на 8%) перевищує минулорічний показник. Проте, обґрунтованість цієї суми викликає сумніви, оскільки, як зазначалося, важливі програми в цих сферах досі не прийняті.

Для України існує потреба у виробленні більш реалістичного погляду на зовнішні гарантії національної безпеки, характер та обсяги міжнародної допомоги у найближчій перспективі.

За умов руйнації системи міжнародної безпеки, несприятливих процесів у зовнішньому оточенні України слід покладатися, насамперед, на власні спроможності, докладати максимум зусиль заради зміцнення та реформування сектору безпеки, консолідації суспільства навколо завдання виживання та цілей сталого розвитку.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА

Російсько-український конфлікт

Залишаються актуальними попередні прогнози Центру Разумкова – конфронтація і відчуження між Києвом та Москвою поглиблюватимуться, Крим залишатиметься анексованим Росією, триватиме “гібридна” окупація Донбасу з непередбачуваними наслідками. Три роки війни є переконливим доказом того, що конфлікт на Донбасі не має швидкого вирішення. Це підтверджує відсутність жодних перспектив

розробки в “нормандському форматі” дорожньої карти з виконання Мінських домовленостей. **Отже, нині найбільш реалістичним варіантом виглядає “заморожування” конфлікту на Сході України.**

“Гібридна” війна, розв’язана Росією проти України, з усього набору моделей міждержавних відносин (не кажучи про війну як таку) залишає Україні на тривалий період тільки формат “співіснування” з Росією – “обмеженого”, “вимушеного”, “конфронтаційного”, “холодного” – залежно від поточної ситуації. При цьому, немає жодних підстав очікувати позитивних змін у політиці РФ як на українському напрямі, так і на світовій арені загалом.

В українсько-російських відносинах домінуватимуть наступні “конфронтаційні” тренди:

- (а) триватиме подальше політико-ідеологічне самовизначення Києва на російському напрямі і формування моделі вимушеного співіснування з країною-агресором;
- (б) продовжиться інерція згортання економічних контактів з Росією і поступова диверсифікація торговельно-економічного співробітництва України;
- (в) відбуватиметься подальше заморожування/згортання контактів у різних сферах – політико-дипломатичній, інформаційній, гуманітарній, науково-технічній;
- (г) здійснюватиметься поступова інвентаризація попередніх угод і домовленостей, перегляд договірно-правової бази двосторонніх відносин (близько 350 документів);
- (д) продовжиться і посилиться російсько-українська “гібридна” війна в кіберпросторі;
- (е) набуватиме обертів і масштабу протистояння Україна-РФ в міжнародних судах. Йдеться про збільшення позовів української сторони до міжнародних судів і арбітражів через компенсації збитків від російської агресії.

Ситуація на Донбасі залишатиметься вибухо-небезпечною, існуватиме загроза ескалації конфлікту з непередбачуваними наслідками. Російський план приєднання до України “ДНР” і “ЛНР” з закріпленням конституційно “особливим статусом”, перетворення бойовиків на “місцеву міліцію” може спричинити масштабні соціальні протести, викликати небезпечні відцентрові тенденції в регіонах і критично дестабілізувати внутрішньополітичну ситуацію в Україні.

Особливо небезпечним такий сценарій виглядає в умовах складної соціально-економічної ситуації, росту недовіри до діючої влади. Це є прямою загрозою української державності, цілісності країни. По суті врегулювання конфлікту на Донбасі за російським варіантом загрожуватиме ескалацією масштабного конфлікту в центрі Європи, включно з новою “міграційною кризою”.

Відносини з країнами світу і міжнародними структурами

У 2016р. посилилися небезпечні геополітичні тенденції. **По-перше**, перемога Д.Трампа на виборах у США зумовила невизначеність і турбулентність у відносинах США з ЄС і НАТО, поставила під питання загалом нинішню систему євроатлантичного

⁷ Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної цільової програми реформування та розвитку оборонно-промислового комплексу на період до 2020 року” №19 від 20 січня 2016р.

партнерства, і зокрема, єдність Заходу у протистоянні з Росією. **По-друге**, Європа відчуває роз'єднаність і обтяженість внутрішніми проблемами (“міграційна криза”, *Brexit*) і зовнішніми викликами (війна в Сирії, терористичні загрози). Наявні в політикумі європейських країн тенденції до зростання правого радикалізму, євроскептицизму, популізму можуть посилитися за результатами наступних виборів у Нідерландах, Італії, Франції, Німеччині (показовими в цьому плані є нещодавні вибори в Болгарії і Молдові, де перемогли проросійські політики-соціалісти). Все це відбувається на фоні девальвації глобальних і регіональних структур безпеки і загрожує не просто ескалацією конфліктів на континенті, але й руйнуванням європейського співтовариства як такого.

Такі тенденції можуть критично, не на користь Україні, змінити ситуацію навколо російсько-українського конфлікту, в т.ч. розстановку сил і атмосферу нормандського переговорного процесу. Отже, не можна виключати:

- (а) віднесення Заходом “українського питання” на другий план за демонстрації певної “номінальної” солідарності;
- (б) налагодження з Росією контактів, пом'якшення/скасування санкцій, відновлення *business as usual*. Це провокуватиме подальшу експансію Кремля на українському напрямі;
- (в) зростання спільного (з Росією) тиску на Україну для врегулювання конфлікту на Донбасі за російським сценарієм, з паралельним обмеженням допомоги.

Відтак, 2017р. несе нові небезпечні виклики та випробування для української дипломатії. Вирішальну роль у забезпеченні національної безпеки відіграватимуть власний оборонний потенціал і здатність до проведення ефективних внутрішніх реформ, у першу чергу, підвищення рівня життя громадян і зменшення рівня корупції.

Отже, Україна має бути готовою протистояти російській агресії за менш сприятливих зовнішніх умов, що передбачає спроможність за необхідності поклатися винятково на власні сили та можливості.

Водночас, для створення таких можливостей, безумовно важливою залишається зовнішня політико-дипломатична допомога та фінансово-економічна, військово-технічна підтримка Україні. Тому найближчим зовнішньополітичним завданням є зміцнення контактів у наявних форматах з країнами-партнерами НАТО і ЄС, а також забезпечення підтримки у захисті національних інтересів у міжнародних інституціях.

Зокрема, Україна має максимально ефективно використовувати права та повноваження непостійного члена Ради Безпеки ООН, “конвертувати” в конкретні рішення широку підтримку держави з боку національних делегацій в ПАРЕ, активно просувати власні ініціативи (насамперед щодо врегулювання ситуації на Донбасі) в рамках ОБСЄ.

Головними напрямками зовнішньої політики України залишатимуться європейська та євроатлантична інтеграція.

У відносинах з ЄС триватиме активний діалог на високому та вищому рівнях. Можна прогнозувати завершення на початку 2017р. процесу надання Україні безвізового режиму. Досить реальним виглядає і завершення голландською стороною процедури

ратифікації Угоди про асоціацію (принаймні після парламентських виборів у березні 2017р.).

Однак, не слід очікувати ні “проривів” у відносинах Києва і Брюсселя, ні “нової якості” співробітництва. **По-перше**, ЄС намагатиметься уникати загострення конфронтації з Росією. Більше того, наступні вибори во Франції можуть розколоти європейський “санкційний фронт”, ініціювати серед деяких європейських країн (Італія, Греція, Кіпр, Угорщина, Болгарія) ланцюгову реакцію “примирення” з Кремлем. **По-друге**, в ЄС на фоні внутрішніх проблем і кризових явищ зростатиме “втома” як від російсько-українського конфлікту, так і від повільного перебігу реформ всередині України. Відтак ефективність партнерства Києва і Брюсселя вирішальною мірою залежатиме від внутрішньо українських трансформацій, а також від спроможності української сторони використовувати потенціал можливостей, що надаються Угодою про асоціацію (особливо в економіці та гуманітарній політиці).

В умовах війни зростає вага і значення співробітництва з НАТО, як у рамках Річних національних програм, так і у форматі “Комплексного пакета допомоги” і в перспективі – Програми розширених можливостей. Дуже актуальним для України є приєднання до європейської системи протистояння “гібридним” загрозам, що нині створює НАТО разом з ЄС (йдеться про Центр стратегічних комунікацій (*StratCom*) в Ризі, Центр протидії гібридним загрозам, який заплановано відкрити у 2017р. у Фінляндії). Важливим напрямом партнерства з НАТО має бути участь України у формуванні натовської системи захисту від кіберзагроз на базі нової концепції кіберзахисту.

Україна може розраховувати на солідарність і підтримку Альянсу. Але вирішальною мірою ця підтримка залежатиме від того, як складатимуться відносини європейської частини НАТО з головним спонсором і дистриб'ютором Альянсу – США.

В українській зовнішній політиці на американському напрямі існуватиме значний елемент невизначеності.

З огляду на попередні заяви нового Президента США Д.Трампа можна припустити, що “українське питання”, зокрема, анексія Криму і ситуація на Донбасі, навряд чи будуть серед пріоритетних напрямів нового зовнішньополітичного курсу Вашингтона. Більше того, анонсована Д.Трампом перспектива “порозуміння” з Кремлем може ускладнити відносини Києва та Вашингтона. Тому для української дипломатії вкрай важливим стає налагодження продуктивних контактів з новою Адміністрацією Президента США, його оточенням, зміцнення відносин з республіканською більшістю у Конгресі, яка традиційно підтримує Україну.

Можна передбачити, що інші країни світу – Канада, Японія, Туреччина, Австралія підтримуватимуть Україну у протистоянні з РФ, надаватимуть їй фінансово-економічну допомогу. Найближчими союзниками та партнерами України залишатимуться Польща, країни Балтії. Дуже важливою є послідовна та виважена позиція підтримки України з боку керівництва Німеччини.

При цьому, ближчим часом навряд чи варто розраховувати на вирішальну допомогу у врегулюванні російсько-українського конфлікту з боку регіональних (зокрема, ОБСЄ) і глобальних (насамперед, ООН) структур безпеки, які нині перебувають у кризовому стані.

У контексті кардинальної диверсифікації торговельно-економічних контактів України (ліквідації залежності від російських ринків) у 2017р. важливого значення для української дипломатії набуватиме розвиток і поглиблення політико-економічних відносин з країнами Азійсько-Тихоокеанського регіону, Китаю, Близького Сходу, Африки та ін.

З огляду на несприятливі геополітичні тренди, ускладнення ситуації у світі і на європейському континенті зокрема, 2017 рік буде критично складним для української дипломатії. Насамперед, для виконання її головних завдань: захисту національної державності, збереження міжнародної солідарності у протистоянні російській агресії і подальшого просування на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції.

У цій ситуації вирішального значення набуває здатність і спроможність української влади здійснювати ефективні внутрішні трансформації, які є головним засобом зміцнення позиції України на світовій арені та у протистоянні російській агресії.

ЕКОНОМІКА

Економіка України, незважаючи на внутрішні складнощі та суперечності, а також зовнішні загрози, демонструє значний потенціал стійкості. Так, у 2016р. в умовах продовження російської агресії країні вдалося започаткувати важливі трансформації, які лягли в основу посилення стабілізаційних процесів. Тому головні виклики для економіки України у 2017р. будуть пов'язані із спроможністю влади не лише домогтися зміцнення соціально-економічного середовища, але й запровадити механізми та інструменти незворотності якісних інституційних змін, спрямованих на формування конкурентоспроможної та інтегрованої у світову економіку.

Серед ключових завдань економічної політики у 2017р. виокремлюються:

- продовження і посилення макроекономічної стабілізації, подальше зниження інфляційних і девальваційних очікувань, зменшення податкового та адміністративного тиску, що надасть економічним агентам раціональних ринкових сигналів для результативної та ефективної діяльності;
- відновлення стимулів до заощаджень, насамперед через банківську систему, що прискорить приріст інвестицій, а з тим – покращить можливості переходу до сучасної моделі зростання і розвитку;
- посилення конкурентних можливостей національного бізнесу на міжнародних ринках, у т.ч. за рахунок надання кращих економічних, юридичних, країнознавчих послуг, активізація виходу вітчизняного бізнесу на ринки успішних висхідних країн.

Макроекономічні індикатори

Зважаючи на незадовільні темпи соціально-економічних трансформацій в Україні, поки наш базовий прогноз залишається консервативним. Йдеться про те, що Уряд у 2017р. продовжуватиме вкрай обережну економічну політику, в рамках якої не вдасться започаткувати високий рівень економічного

зростання – реальний ВВП (за нашими оцінками) зросте лише на 1,5-2,0% (що навіть менше, ніж урядовий прогноз, покладений в основу Бюджету-2017) (таблиця “Прогноз окремих головних макроекономічних показників 2017р.”, с.40).

Головними стримуючими чинниками економічного прискорення у 2017р. залишаться низький рівень доходів і добробуту населення, інерційне збереження несприятливих очікувань стосовно макроекономічних складових, обмежуюча монетарна політика, інституційна невизначеність владних пріоритетів і напрямів реформувань тощо.

Чинниками інфляційного тиску залишаться: цінове адміністрування у системі житлово-комунальних тарифів; подальша відмова від вартісних коригувань на соціальні товари та послуги; значний інфляційний “навіс”, утворений у 2016р. у виробничому секторі⁸; суттєве зростання мінімальних соціальних стандартів; короточасні (проте різкі) валютні коливання, що утримуватимуть негативні девальваційні очікування тощо. За таких умов у 2017р. інфляція (зростання індексу споживчих цін) не зможе помітно знизитися (до однозначного показника) і залишиться, принаймні, на рівні попереднього року.

Інвестиції та фінансові результати

У 2017р. Уряд не зможе кардинально змінити соціально-економічну модель у напрямі більшої інноваційно-інвестиційної складової, а відтак, у структурі ВВП споживання сягатиме понад 85%, рівень інвестицій не перевищить 12-13%. Це, з одного боку, не дозволить країні вийти з нинішнього “інвестиційного провалля”, з іншого – ще більше обмежить інвестиційний потенціал зростання та оновлення виробничої бази найближчими роками.

Необхідність підвищення мінімальних заробітних плат, вірогідно, супроводжуватиметься вимогами Уряду до збереження зайнятості, наслідком чого стане погіршення фінансових результатів підприємств (насамперед, зниження прибутків) і підвищення частки збиткових підприємств.

Доходи населення

В Україні є висока необхідність підвищення добробуту через зростання заробітних плат, проте це має відбуватися на основі вищої продуктивності та якості праці. Згадане ж вище рішення про підвищення вдвічі мінімальної заробітної плати з 1 січня 2017р. привносить високі дестабілізаційні ризики, в т.ч. пов'язані з неспроможністю влади виконати задекларовані соціально-економічні зобов'язання.

В українській економіці вже склалися певні співвідношення між мінімальною та середньою зарплатою, мінімальною зарплатою та прожитковим мінімумом, рівнем пенсійних виплат тощо, які (навіть за адмініструвань) відновлюються у короткостроковій перспективі⁹. Тому, за нашими оцінками, вже упродовж півріччя середня заробітна плата по країні вийде на рівень 6 500-6 800 грн.¹⁰, і значна частина доходу за рахунок підвищення зарплат перейде у готівковий валютний ринок (як надійний засіб заощаджень), чим провокуватиме девальваційні тенденції.

⁸ Якщо індекс цін споживачів упродовж 2016р. зріс приблизно на 12%, то індекс цін виробників промислової продукції – на 34%.

⁹ Так, восени 2016р. прожитковий мінімум (узагальнений) лише незначним чином поступається мінімальній зарплаті (1 399 грн. проти 1 450 грн.), мінімальна пенсія складає приблизно п'яту частину середньої зарплати. Вочевидь, двократне підвищення мінімальної зарплати вимагатиме суттєвого коригування пенсійних виплат (частина з яких прив'язана до середньої зарплати), прожиткового мінімуму, а також системи відрхувань і штрафів, прив'язаних до вказаного мінімуму.

¹⁰ Восени 2016р. середня зарплата складала 5 400 грн.

Водночас, різке підвищення мінімальних зарплат призведе до значних дисбалансів в оплаті праці, підвищення рівня безробіття¹¹, а також **зростання заборгованості** з виплат зарплати (див. також підрозділ “Соціальна сфера”). Більше того, цим може бути **вичерпаний резерв для подальшого підвищення заробітних плат за рахунок вищої продуктивності праці**.

Зрештою, подібні **невизначеності** можуть **погіршити стабілізаційні чинники** та складові, що знизить позитивні ефекти від підвищення соціальних стандартів.

Зовнішні економічні зв'язки

Позитивними чинниками, які можуть покращити стан економіки та платіжний баланс України, будуть продовження реалізації положень поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, що формує позитивні передумови виходу вітчизняної економіки на ринки розвинутих країн (насамперед, ЄС, Північної Америки тощо), а також включення економіки України до глобальних мереж створення вартості. **Перешкодою** цьому залишається **низька конкурентоспроможність** національної економіки.

Між тим, нинішня невизначеність на основних для України світових біржових ринках, насамперед металургії та зернових¹², не дозволяє сподіватися на стійке розширення експортних можливостей вітчизняних експортерів. Тому й зростання експорту буде незначним – не більше 5%, а помірна девальвація гривні, своєю чергою, обмежуватиме приріст імпорту. Загалом, у 2017р. можна очікувати незначний дефіцит рахунку поточних операцій платіжного балансу – до 1,5% ВВП. За умов певного покращення ділового клімату вказаний дефіцит зможе бути профінансований припливом ПІІ.

Валютний ринок

На жаль, слід констатувати, що валютна політика залишатиметься заручником низької довіри населення і бізнесу до спроможності центрального банку країни (НБУ) стабілізувати курсову динаміку гривні, а з тим – повернути кошти населення у банківську систему. Не додає позитивних очікувань і невизначеність НБУ стосовно вирішення завдань переходу до т.зв. інфляційного таргетування, яке залишається незрозумілим для громадськості і непрозорим у частині реалізації.

Вірогідно, у 2017р. гривню вдасться утримати у відносно вузькому коридорі коливань, верхнє значення якого не перевищить 29,5 грн./\$1 на кінець року, за умови вираженої регуляторної функції НБУ і недопущення ним широких спекулятивних атак на гривню.

Державні фінанси

2017р., вірогідно, стане ключовим у сфері державних фінансів – стане зрозуміло, чи є реальні підстави для досягнення середньострокових цілей:

- зниження податкового тиску;
- поширення бюджетної децентралізації;
- результативності та ефективності видатків;
- адекватності (відповідності зобов'язань, повноважень і ресурсів) розподілу коштів між бюджетами різних рівнів тощо.

В ухваленому Законі “Про Державний бюджет України на 2017р.” тенденція до зниження податкового тиску не проглядається. Так, заплановані доходи складуть понад 720 млрд. грн., або близько 28% розрахункового ВВП (у 2016р. – близько 25-26%). Також очікується, що на кінець 2017р. загальний державний борг сягне 2,3 трлн. грн. (близько 90% ВВП) за нинішнього рівня – 1,7 трлн. грн., що надалі вимагатиме підвищення податкового тиску для забезпечення боргових зобов'язань.

Між тим, для забезпечення співпраці з міжнародними фінансовими інститутами, Уряд буде змушений дотримуватися правил консолідації бюджету, а тому **дефіцит державних фінансів** заплановано утримати в межах **3% ВВП**. Однак, якщо видаткова частина бюджету (безумовні зобов'язання держави) упродовж року не переглядатиметься у бік зменшення, то з виконанням доходної частини пов'язана низка викликів.

Так, вірогідно, слід очікувати зменшення доходів від податку на прибуток підприємств, внаслідок підвищення рівня мінімальної заробітної плати (до 3 200 грн.), а з тим – зменшення рівня прибутковості загалом. (При цьому, для забезпечення вказаного підвищення видаткова частина Бюджету-2017 збільшена на 28 млрд. грн.) Стрімке ж підвищення податків та акцизів на сигарети, алкогольні та слабоалкогольні напої не призведе до адекватного збільшення надходжень (у т.ч. внаслідок витіснення низькоякісними та сурогатними товарами).

Також сумнівними є заплановані надходження 10 млрд. грн. від т.зв. спецконфіскації (повернення державі коштів корумпованих високопосадовців). Такі процеси є довготривалими, і в Україні відповідні нормативні та юридичні заходи перебувають на початковій стадії.

Вагомим чинником для покращення наповнення Державного бюджету та фінансування його дефіциту у 2017р. мало б стати відновлення приватизаційних конкурсів (на основі прозорих тендерних механізмів), і серед найбільш привабливих об'єктів (до яких вже проявлявся інтерес зарубіжними інвесторами) – енергетичні компанії загальнодержавного та регіонального рівнів.

Однак, саме **приватизаційні провали** попередніх років **формують високі ризики** для фінансування дефіциту Бюджету-2017р. Так, у статті надходжень від приватизації вкотре передбачається 17 млрд. грн. (як і у Бюджеті-2016). За нашими оцінками, це завищений показник, оскільки, як зазначалося, у попередньому році не було здійснено жодного “дорогого” продажу, хоча й відбувалося зниження стартової вартості (як, для прикладу, Одеського припортового заводу, для якого така ціна була знижена втричі, проте так і не знайшлося зацікавленого інвестора).

Важливим напрямом бюджетно-податкових змін мало б стати **подальше підвищення рівня фінансового забезпечення місцевих бюджетів** з тим, щоб посилити спроможність реалізації ними розширених повноважень для розвитку регіонів. Поки, хоча певні кроки децентралізації зроблено, прослідковуються зворотні наміри – спроби “перекинути” на місцеві бюджети (без належного розширення ресурсів)

¹¹ За деякими оцінками міжнародних експертів, зростання мінімальної зарплати на 10% провокує зростання безробіття на 0,4 процентних пункти. У таких умовах (за збереження лінійних трендів) подвоєння мінімальної зарплати може призвести до того, що рівень безробіття в Україні сягне 14-17%.

¹² Так, у середині 2016р. котування ф'ючерсів вказували на майбутні низькі світові ціни на продукцію металургії. Наприкінці ж року тенденції на ринках змінилися, і вартісні показники зросли майже вдвічі. Однак, міжнародні експерти вказують нестійкість таких нових трендів, зважаючи на очікування у сукупному світовому попиті і глобальних запасах сировинних ресурсів.

соціальні видатки, забезпечення житлово-комунальних послуг тощо. Так, пільгові перевезення громадян (чорнобильців, інвалідів), видатки на комунальні послуги та енергоресурси для медичних та освітніх закладів повністю фінансуватимуть місцеві бюджети.

Звичайно, це посилює ризики соціально-економічних суперечностей не лише на регіональному, але й загальнодержавному рівнях.

Борги та міжнародна фінансова допомога

2017р. не буде шоковим для України у виконанні боргових зобов’язань. Незважаючи на певні суперечності, Україна продовжуватиме співробітництво з міжнародними фінансовими інститутами (МФІ), насамперед МВФ, хоча **обсяги доступних фінансових ресурсів зменшаться**. Певною мірою це підтверджується міжнародними рейтинговими агентствами. Так, *Standard&Poor’s* наприкінці 2016р.¹³ надав Україні довгостроковий суверенний рейтинг у національній та іноземній валюті на рівні *B-* з прогнозом “стабільний” (попередній рейтинг був нижчим – *CCC*)¹⁴.

Хоча Україна шляхом реструктуризації зменшила боргове навантаження на найближчі два роки, проте країна потребуватиме додаткових кредитних ресурсів, обсяг яких ми оцінюємо на рівні \$5-7 млрд. При цьому, зважаючи на низьку економічну динаміку, загальний зовнішній борг залишиться на рівні 140% ВВП.

Перехід до бажаної динаміки

Наданий прогноз розвитку економіки України у 2017р. є вельми консервативним, і ми не можемо залишити поза увагою інший, набагато **сміливіший прогноз**.

Головними його характеристиками стане **досить високе економічне зростання**, зміцнення інституту приватного власника (в т.ч. через прискорення приватизаційних процесів), посилення інвестиційної спроможності (в т.ч. приплив ПІІ), монетарна експансія, випереджальне зростання експорту тощо.

Головною передумовою реалізації такого сценарію стане посилення політичної спроможності для запровадження раціональних “правил гри”, відмова в діях владної еліти від орієнтації на досягнення лише власних бізнес-інтересів (таблиця “Прогноз окремих головних макроекономічних показників у 2017р.”).

Тенденція до **стабілізації інфляційних очікувань** у 2017р. (як і у 2016р.) на рівні 12-13% в умовах відчутного розширення пропозиції грошей і прискореного зростання має призвести до підвищення монетизації економіки і зниження фінансових ризиків, а з тим – і зниження процентних ставок. Це, своєю чергою, посилить стабілізаційні чинники, дасть можливість повернути значні ресурси населення у банківську систему та покращити інвестування.

Незагрозливою за цільового сценарію видається і дещо вища девальвація (порівняно з базовою). Для ослабленої української економіки може виглядати доцільним вищий рівень девальвації гривні порівняно з інфляцією, що дозволить зберегти купівельну спроможність валютних заощаджень населення, а також

Прогноз окремих головних макроекономічних показників у 2017р.

	Базовий (консервативний)	Цільовий (бажаний)
Зростання реального ВВП, %	1,5	4,5
Зростання індексу споживчих цін (грудень 2016р.-грудень 2017р.)	12,0	12,5
Курс гривні до долара (кінець року, грн.)	29,5	30,0
Частка інвестицій у структурі ВВП, %	12	16
Зростання пропозиції грошей, % до попереднього року	7	20
Валовий зовнішній борг, % ВВП	140	110
Зростання експорту, % до попереднього року	3,0	10
Сальдо зовнішньої торгівлі (товарами), % ВВП	-1,5	-1,0

матиме позитивний ефект для вітчизняних виробників. При цьому, **підвищення прозорості** вітчизняної економіки дійсно сприятиме припливу капіталів до України, що забезпечить ресурси і для виконання зовнішніх зобов’язань держави.

Підкреслимо, реалізація такого цільового сценарію є необхідною і для посилення безпеки країни, оскільки покращення добробуту українців є важливим чинником забезпечення внутрішньополітичної стабільності та зміцнення міжнародних позицій.

ЕНЕРГЕТИКА

Передбачається, що на розвиток енергетичного сектору України у 2017р. найбільше впливатимуть, зокрема, такі чинники:

- низький платоспроможний попит споживачів енергоресурсів;
- високий рівень волатильності цін на міжнародних ринках вуглеводнів;
- російська військова агресія на Донбасі та “гібридна енергетична зброя” РФ, спрямована на дискредитацію України перед країнами ЄС як провідної держави з транзиту газу.

Крім того, значний вплив на майбутні перспективи розвитку українського газового сектору можуть здійснити очікувані у 2017р. рішення Стокгольмського арбітражу щодо судового спору між НАК “Нафтогаз України” та ВАТ “Газпром” стосовно укладених у 2009р. контрактів на постачання й транзит газу.

Ринок електроенергії

Відповідно до Прогнозного балансу електроенергії об’єднаної електроенергетичної системи України на 2017р. (Баланс)¹⁵, річне виробництво електроенергії в Україні становитиме 157,8 млн. кВт/год., або приблизно на 3% більше, порівняно з 2016р.

Лєвова частка в Балансі припадає на електроенергію, що вироблятиметься на атомних і теплових електростанціях – 84,5%. При цьому частка АЕС становитиме близько 53%. Привертає увагу надзвичайно

¹³ Раніше подібні зміни впровадило інше агентство – *Fitch Ratings*.

¹⁴ У рішенні Агентства вказується, що “стабільний” прогноз означає очікування експертів того, що упродовж наступних 12 місяців Уряд продовжить співпрацю з МФІ, у т.ч. доступі до офіційної фінансової підтримки, хоча реформування потребуватиме прискорення і вищої результативності.

¹⁵ Затверджений Мінергоугілля 31 жовтня 2016р.

низький рівень прогнозу виробництва електричної енергії з відновлюваних джерел (ВДЕ) – усього близько 1%¹⁶, що свідчить про неефективність існуючих інвестиційних механізмів з розвитку виробництва цього виду енергії.

Ринки природного газу та вугілля

Можна прогнозувати, що видобуток природного газу у 2017р. в разі забезпечення сприятливого інвестиційного клімату може зрости до 20,7 млрд. м³, або на 4%, порівняно з 2016р. Водночас очікується, що обсяг видобутку вугілля може скласти 41 млн. т (зростання 3%).

Обсяг транзиту природного газу територією України прогнозується на рівні 75-80 млрд. м³, що приблизно відповідатиме рівню 2016р. Для нормального проходження опалювального сезону 2017-2018р. необхідно до 15 жовтня 2017р. накопичити в підземних сховищах 15 млрд. м³ газу та 2,0-2,5 млн. т вугілля на складах теплоелектростанцій¹⁷.

Очікувані нормативно-правові акти, спрямовані на продовження реформування галузі

У 2017р. очікується продовження реформування енергетичного комплексу України відповідно до пріоритетних завдань енергетичної політики та положень Третього енергетичного пакета ЄС. Зокрема, планується, що будуть ухвалені такі закони та нормативно-правові акти:

- Закон “Про ринок електричної енергії України”;
- Закон “Про енергетичну ефективність будівель”;
- нова Енергетична стратегія України до 2035р.: безпека, енергоефективність, конкуренція;
- нові правові та технологічні заходи з інтеграції енергетичних мереж з *ENTSO-E* та *ENTSO-G*;
- Рішення щодо відокремлення функцій постачання й транспортування газу (анбандлінг) шляхом створення незалежного газотранспортного оператора “Магістральні газопроводи України”;
- впровадження прогресивних методів цінового регулювання природних монополій, зокрема, ціноутворення, що забезпечує прибутковість активів (*RAB*);
- запровадження верхніх порогів цін (*price-capping*) тощо;
- поліпшення інвестиційних умов газовидобутку за допомогою вдосконалення нормативно-правової бази у сферах оподаткування, ліцензування та земельних відносин.

СОЦІАЛЬНА СФЕРА

Прогноз соціального розвитку України на 2017р. може мати кілька сценаріїв. Головна умова втілення оптимістичного сценарію – це успішна реалізація програми економічного зростання за мінімізації негативної дії зовнішніх впливів. Такий сценарій розвитку передбачає поступове зростання ВВП (див. підрозділ “Економіка”), що сприятиме пожевлінню на ринку праці, і в т.ч. – зростанню кількості вакансій.

Ситуація у сфері зайнятості залежатиме від стабілізації суспільно-політичної ситуації у країні, а також від того, наскільки активно розвиватиметься бізнес, і чи вдасться пожевлити інвестиційний клімат. Макроекономічна стабілізація сприятиме відновленню позитивних тенденцій в оплаті праці, комплексного стимулювання працівників тощо.

Підвищення мінімальної заробітної плати

З 2017р. передбачається підвищення мінімальної заробітної плати до 3 200 грн.¹⁸ (у погодинному розмірі 19,34 грн.) та встановлення посадового окладу працівника I тарифного розряду єдиної тарифної сітки в розмірі 1 600 грн. Підвищення мінімальної заробітної плати має стати одним з елементів політики детінізації заробітних плат та привести до їх зростання приблизно на 23%¹⁹. Особливо високими темпами розміри середньої зарплати мають зростати для низькооплачуваних професій.

Законом “Про Державний бюджет України на 2017р.” пропонується встановити значно нижчий розмір прожиткового мінімуму, ніж його фактичний розмір²⁰, що не враховує знецінення грошових доходів і девальвації національної валюти, і може зумовити зниження купівельної спроможності населення.

Прожитковий мінімум на одну особу в розрахунку на місяць з 1 січня 2017р. пропонується встановити у 1 544 грн., з 1 травня – 1 624 грн., з 1 грудня – 1 700 грн.²¹ Згідно з такими показниками, мінімальний розмір посадового окладу державних службовців з 1 січня 2017р. може стати меншим за мінімальну заробітну плату – становитиме 1,25 розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (2 000 грн.).

Це не корелює з ідеологією Закону України “Про державну службу”²², що пропонує закласти основи для боротьби з корупцією²³ шляхом забезпечення прийнятної оплати праці для державних службовців²⁴. Змінений принцип нарахування заробітної плати працівникам бюджетної сфери встановлюється Кабінетом Міністрів “у ручному режимі” і створює передумови для штучного обмеження розмірів заробітних плат.

¹⁶ Прогнозний баланс електроенергії на 2017 рік. – Асоціація біоенергетичних структур, 2 грудня 2016р., <http://abc.in.ua/prognozniy-balans-elektroenergii-na-2017>.

¹⁷ Прогноз підготовлено за оцінками Центру Разумкова

¹⁸ Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України” від 6 грудня 2016р.

¹⁹ Згідно з розрахунками Уряду, таке підвищення збігатиметься з реальним (а не номінальним) прожитковим мінімумом на 2017р.

²⁰ Встановлений Міністерством соціальної політики України фактичний розмір прожиткового мінімуму у цінах вересня 2016р. у розрахунку на місяць на одну особу становив для працездатних осіб – 2 751 грн. (з урахуванням суми податку на доходи фізичних осіб – 3 123 грн.), що відповідає запропонованому Урядом розміру мінімальної заробітної плати у 3 200 грн.

²¹ Ст.7 Закону України “Про державний бюджет України на 2017р.” від 21 грудня 2016р.

²² Закон України “Про державну службу” від 10 грудня 2015р.

²³ *Special Report EU Assistance to Ukraine* № 32, 2016. – *European Court of Auditors*, <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40134>.

²⁴ Ще більш необґрунтованим та соціально несправедливим такий підхід до оплати праці державних службовців та інших осіб, уповноважених на виконання функцій держави та місцевого самоврядування, виглядає на тлі встановлених базових розмірів посадових окладів працівників окремих правоохоронних і судових органів, – у розмірі 12, 15, 20, 30, 50 та 75 прожиткових мінімумів для працездатної особи (зараз мінімальних заробітних плат).

Якщо не будуть запропоновані компенсаційні заходи для уникнення зниження прибутковості підприємств, то збільшення мінімальної заробітної плати може призвести не лише до пожвавлення внутрішнього ринку і ринку праці, але й до скорочення чисельності персоналу чи переведення працівників на неповний робочий день. Таким чином, існує ризик зниження податкових надходжень до Державного бюджету.

Пенсійна реформа

Дефіцит Пенсійного фонду в 2017р. очікується на рівні 156 млрд. грн. Внаслідок підвищення мінімальної заробітної плати Пенсійний фонд, як передбачається, додатково отримає 14,8 млрд грн. Таким чином, залишається актуальною проблема збалансування дефіциту Пенсійного фонду, і можливо, перегляду наявної законодавчої бази, яка регламентує його наповнення.

У разі успішного завершення підготовчого етапу реформи пенсійної системи з 1 липня 2017р. в Україні буде запроваджено накопичувальну систему пенсійного забезпечення разом з модернізацією діючої солідарної системи, та подальше вдосконалення практики приватного пенсійного страхування²⁵. Планується, що учасниками нової системи пенсійного забезпечення стануть 6 млн. громадян України, що дасть можливість залучити в економіку країни близько 5 млрд. грн. для подальших інвестиційних вкладень. Разом з тим, позитивний ефект від впровадження накопичувальної пенсійної системи прямо залежатиме від стабільності національної валюти.

Виплата субсидій

У зв'язку з нагальною потребою у забезпеченні фінансовими ресурсами фактичних нарахувань пільг та житлових субсидій населенню, допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим запропоновано збільшення субвенції на 2,45 млрд. грн. за рахунок зменшення планових видатків на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок і підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів Пенсійного фонду. При цьому, з урахуванням прогнозного курсу на 2017р. на рівні 27,5 грн./\$, передбачається збільшити граничний обсяг гарантованого державного боргу²⁶.

Приватне споживання в середньостроковій перспективі відновлюватиметься, проте процес матиме досить повільні темпи. Суттєве зростання видатків населення на оплату комунальних послуг унаслідок підвищення адміністративно-регульованих цін і тарифів залишатиметься стримуючим фактором.

Охорона здоров'я

Залишається відкритим питання про складові гарантованого пакета медичних послуг²⁷. Внаслідок

запланованого щорічного перегляду цього пакета, який планується поставити в залежність від поточного наповнення бюджету²⁸, існує загроза отримання населенням де-факто платних медичних послуг.

Держбюджет на 2017р. пропонує збільшення обсягів медичної субвенції для регіонів на 5,3% (2,4 млрд. грн.)²⁹, їх оплата здійснюватиметься за рахунок власних доходів місцевих бюджетів. Ризики полягають у тому, що зростання фінансового ресурсу місцевих бюджетів сконцентроване здебільшого в містах, а також районах, що мають кращий доступ до транспортної та економічної інфраструктури. Для багатьох громад (переважно, це ізольовані сільські райони) виділення коштів на оплату комунальних послуг у медицині може виявитися складним завданням³⁰.

У середньостроковій перспективі необхідно знайти більш стійке та ефективне рішення для фінансування медичних послуг на однаковому рівні для всіх громад. Проблемним моментом є те, що на фінансування місцевих бюджетів у 2017р. також пропонується передати фінансування 29 закладів, які до цього перебували в підпорядкуванні МОЗ, до числа яких належать лікарні, що надають високоспеціалізовані послуги (пов'язані з радіаційним захистом населення, розвитком телемедицини тощо). Передача їх фінансування на місцеві бюджети не видається оптимальним рішенням, оскільки існує ризик їх недофінансування і, як наслідок, зменшення доступності їх послуг для громадян.

Відповідно до політики децентралізації наступного року передбачається впровадження змін у фінансуванні шкіл і лікарень, з покладанням цих обов'язків на місцеві бюджети разом із фінансуванням підвищення мінімальної заробітної плати.

Постійний ризик недофінансування місцевих бюджетів, низька бюджетна дисципліна органів місцевого самоврядування і часто демонстроване їх небажання розпорядитися наявними ресурсами адекватно потребам громад (зокрема, частими є випадки розміщення коштів на депозитах, замість фінансування реальних потреб) можуть призвести до суттєвого скорочення, перш за все, числа працівників освіти і медицини. Це може стати чинником посилення соціальної напруженості.

ГУМАНІТАРНА ПОЛІТИКА

Очевидно, у 2017р. в гуманітарній політиці слід очікувати на продовження процесу декомунізації і переходу його від перейменувань на інші рівні, а також виконання положень і заходів, передбачених Указом Президента "Про пріоритетні заходи щодо сприяння зміцненню національної єдності та консолідації українського суспільства, підтримки ініціатив громадськості у цій сфері" №534 від 1 грудня

²⁵ Проект Закону "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій" (реєстр. №4608 від 6 травня 2016р.). – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58998.

²⁶ Проект Закону "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2016 рік" (щодо субвенцій на надання пільг та житлових субсидій" (реєстр. №5482 від 5 грудня 2016р.). – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60628.

²⁷ Згідно з Європейським кодексом соціального забезпечення, гарантований пакет має містити в повному обсязі первинну допомогу (включно з аналізами та забезпеченням медикаментами під час надання невідкладної допомоги).

²⁸ Упродовж останніх трьох років спостерігається поступове зниження ВВП на душу населення (2013р. – \$4 185, 2015р. – \$2 015).

²⁹ Обсяг медичної субвенції визначено без урахування видатків на оплату комунальних послуг медичних закладів.

³⁰ З метою запобігання виникненню кризових ситуацій внаслідок різних фінансових можливостей громад, проектом бюджету передбачено виділення громадам у 2017р. 15 млрд. грн. стабілізаційної дотації для згладжування диспропорцій у їх фінансовій спроможності.

2016р.³¹ та документом “Довгострокова стратегія розвитку української культури – стратегія реформ”³².

Актуальною проблемою залишиться реінтеграція в український інформаційний і культурний простір переміщених осіб, жителів прифронтових територій, Криму і тимчасово непідконтрольних районів Донецької і Луганської областей.

Розвиток подій у гуманітарній сфері України дає підстави для наступних припущень.

1. У 2017р. РФ посилюватиме пропагандистсько-інформаційну складову “гібридної” війни проти України як на власній території і території України, так і у світовому культурно-інформаційному просторі. За такої ситуації захисні заходи, вжиті Україною на цей час, є досить ефективними з точки зору захисту внутрішнього соціокультурного простору, але не достатніми з огляду на необхідність поширення об’єктивної інформації про події в Україні на міжнародну аудиторію.

У цьому напрямі слід очікувати виконання заходів, передбачених *Концепцією популяризації України у світі. Просування інтересів України*³³. Доцільним буде також перегляд засад і забезпечення діяльності культурно-інформаційних центрів у складі закордонних дипломатичних установ України; активізація зусиль із започаткування процесу створення мережі Українських інститутів³⁴, зміцнення культурної дипломатії (в т.ч. за рахунок зміцнення співробітництва з діаспорами та мережею *Global Ukrainians*)³⁵.

Актуальним є завдання підвищення якості контенту державного іномовлення, зокрема в частині формування образу України – сучасної, успішної, європейської країни, що зробила і робить вагомий внесок у культуру, науку, мистецтво Європи і світу.

Бажаним є усунення певного надміру віктимних мотивів у представленні української історії і перенесення акцентів на досягнення та перспективи руху України до Європи. Потребує державної підтримки вітчизняна перекладацька діяльність.

2. На тлі піднесення патріотичних настроїв і згуртування українського суспільства перед лицем зовнішньої загрози виникає ризик зниження уваги до регіональних соціокультурних відмінностей. Тому актуальним завданням є налагодження горизонтальних зв’язків, комунікацій між регіонами з максимальною опорою на місцеві громади, громадські структури, творчі асоціації; запровадження програм міжрегіональних обмінів на рівні громад; на центральному рівні – започаткування проекту *Культурна столиця України* (на зразок ініціативи *ЄС Культурна столиця Європи*), максимальне сприяння розвитку внутрішнього туризму, виставкової, фестивальної та іншої діяльності.

Окремою проблемою є соціокультурна реінтеграція внутрішньо переміщених осіб. У цій частині

слід очікувати на прискорення прийняття та реалізації *Стратегії інформаційної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб*³⁶. При цьому видається необхідним доповнити проект документа заходами соціокультурного характеру і для їх виконання скоординувати зусилля профільних відомств (насамперед, міністерств інформаційної політики, культури, освіти і науки).

3. Дедалі більшої ваги серед викликів, що стоять перед Україною в частині забезпечення національної єдності та консолідації українського суспільства, набуває соціальна поляризація, що поглиблюється та зумовлює відчуження як між суспільством і владою (державою), так і між різними соціальними групами. Це відчуження має виразний нормативно-ціннісний характер, але може набути політичного вияву.

Таким чином, боротьба з корупцією і запровадження принципу верховенства права стає безпосереднім завданням гуманітарної політики держави, і його виконання має отримати потужне культурно-інформаційне супроводження у вигляді формування і просування засобами культури нормативних взірців соціальної поведінки, а також – запровадження і розвитку масової громадянської освіти.

4. Прийняття названого вище стратегічного документа, який визначив напрями реформування вітчизняної сфери культури, та видання Указу Президента про зміцнення національної єдності є безумовно позитивними кроками, зокрема і для становлення та розвитку державної гуманітарної політики.

Водночас, дедалі більш очевидно і нагальною виглядає проблема розробки і прийняття єдиного цілісного документа – *Стратегії державної гуманітарної політики*³⁷, яка б визначила насамперед засади, головні напрями і суб’єктів формування та реалізації зазначеної політики. Тільки такий документ і його виконання забезпечить цілісність, послідовність і несуперечливість підходів у гуманітарній сфері, усуне як односторонність, частковість дій окремих відомств, так і їх дублювання та розпорошення зусиль.

Видається, що такий документ має бути розроблений на міжвідомчій основі з максимальним залученням громадськості, насамперед – професійних асоціацій у сфері гуманітарної (суспільствознавчої) освіти, культурології, міжнародних відносин, а також представників творчих спілок і засобів масової комунікації. Під час його розробки мають бути враховані вже наявні напрацювання органів влади та громадянського суспільства.

Видається також, що ціннісні засади зміцнення згуртованості, єдності та консолідації українського суспільства, які має закласти *Стратегія*, слід будувати на основі насамперед бачення майбутнього, а не минулого. Це бачення має бути чітким, майбутнє – досяжним, а кроки до нього – очевидними.

³¹ Розроблений за участі Ради з питань національної єдності, створеної Указом Президента №697 від 11 грудня 2015р. Зокрема, передбачено розробку та затвердження плану заходів з розвитку громадянської освіти в Україні на 2017-2021рр.

³² Документ схвалений Розпорядженням Уряду від 1 лютого 2016р.

³³ Розроблена Міністерством інформаційної політики в рамках виконання Програми просування інтересів у світі (Перелік реформ). Оприлюднена 11 жовтня 2016р. – Сайт Міністерства інформаційної політики, http://mip.gov.ua/files/pdf/MIP_Pop_Ukr_04.pdf.

³⁴ На цей час законопроект у Парламенті не зареєстрований. Подано законопроект “Про Український культурний фонд” (реєстр. №5491 від 6 грудня 2016р.); є негативний висновок Головного науково-експертного управління з рекомендацією відхилити в першому читанні.

³⁵ Що відповідалиме і позиції ЄС, який у 2016р. визначив культурну дипломатію ключовим фактором у своїй міжнародній політиці (зокрема, передбачено створення Європейського культурного центру).

³⁶ Проект розроблений Міністерством інформаційної політики; оприлюднений 20 вересня 2016р. – Сайт Міністерства інформаційної політики, http://mip.gov.ua/files/documents/Com_strategy_IDPs_final_for_print.pdf.

³⁷ Передбачалося п.9 Програми діяльності Уряду на 2015р.

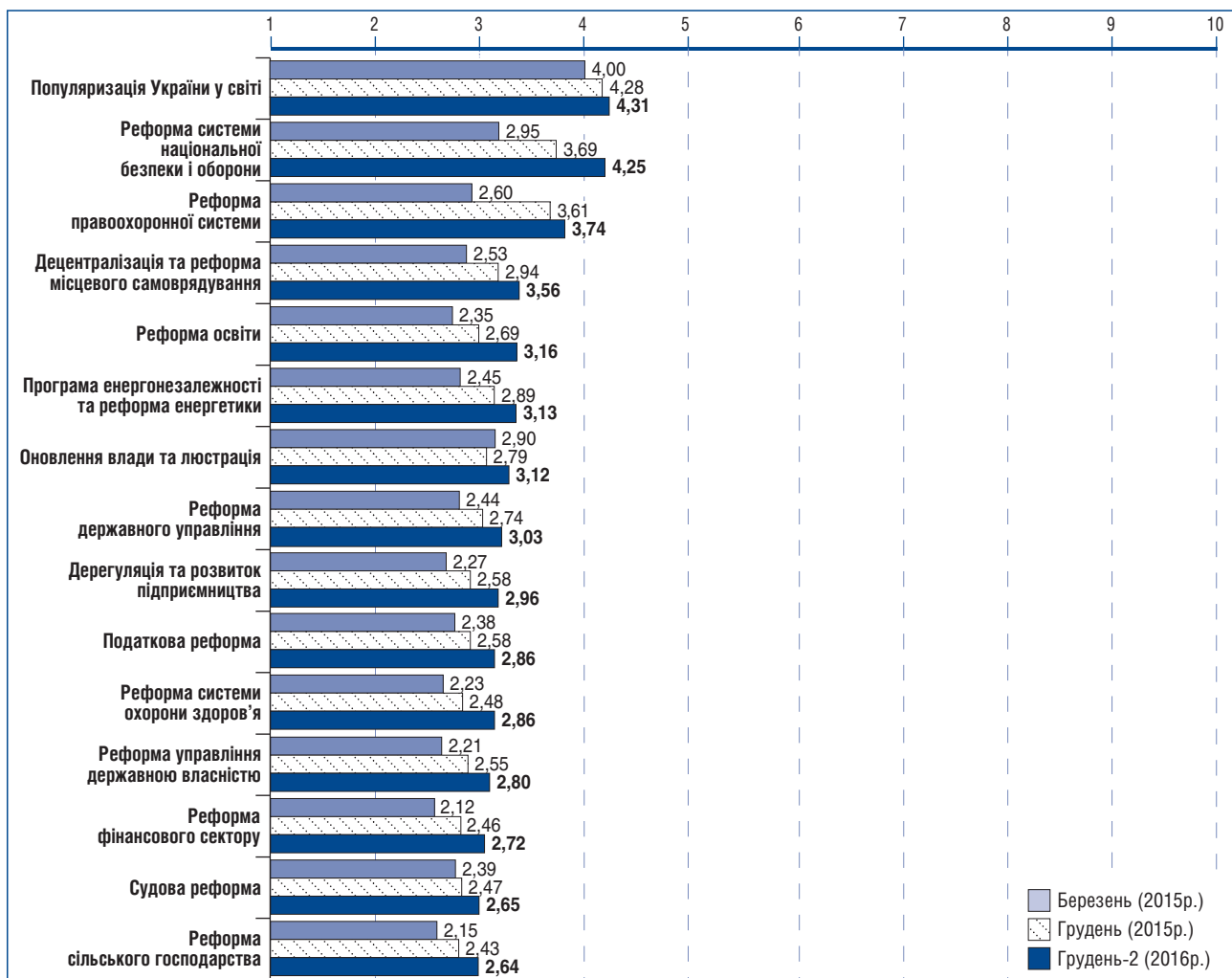
ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2016р.¹

Яку політичну подію в Україні Ви б назвали подією 2016 року?
% опитаних



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

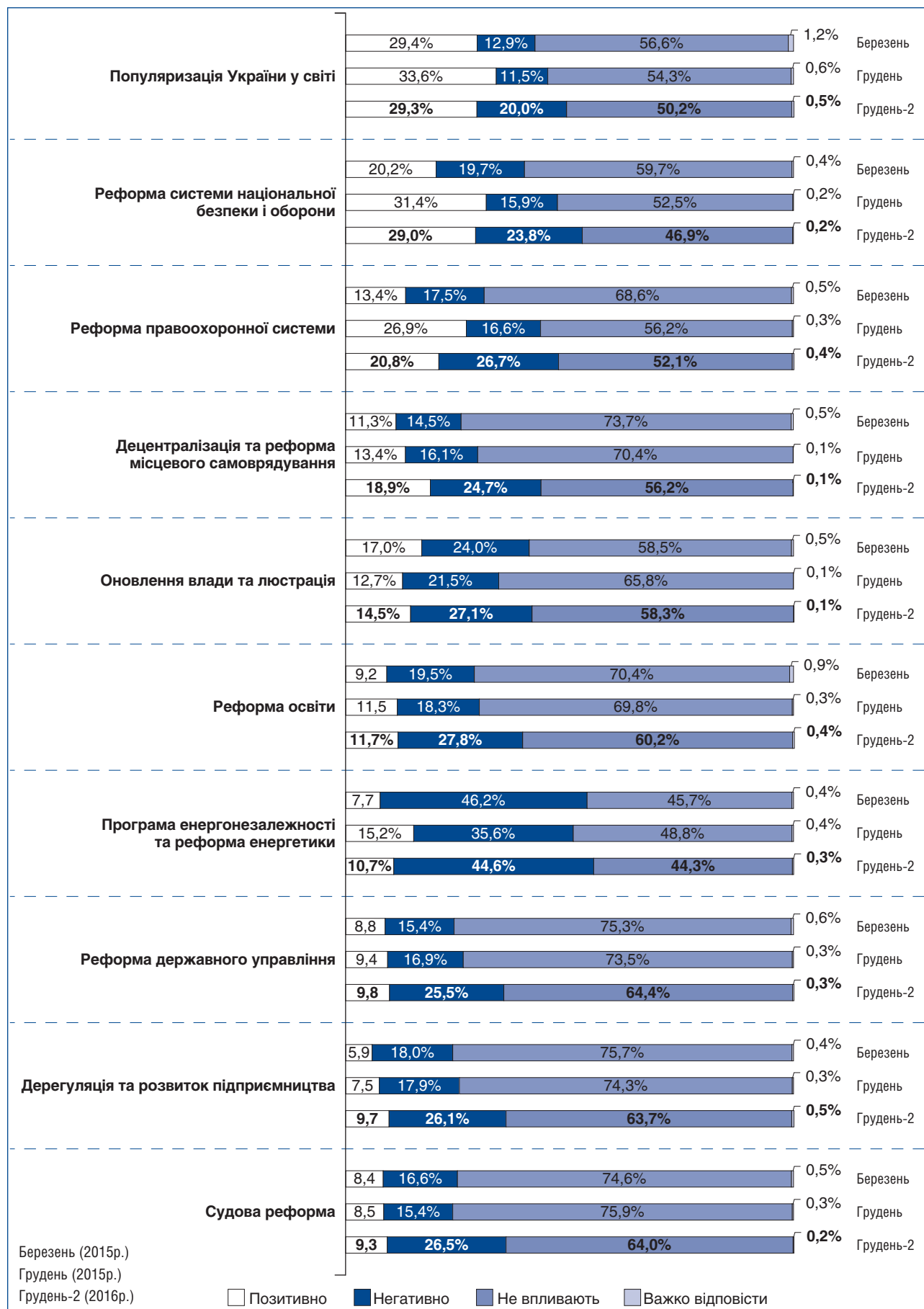
Оцінка перебігу реформ в Україні та дій влади в різних сферах**,
середній бал



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

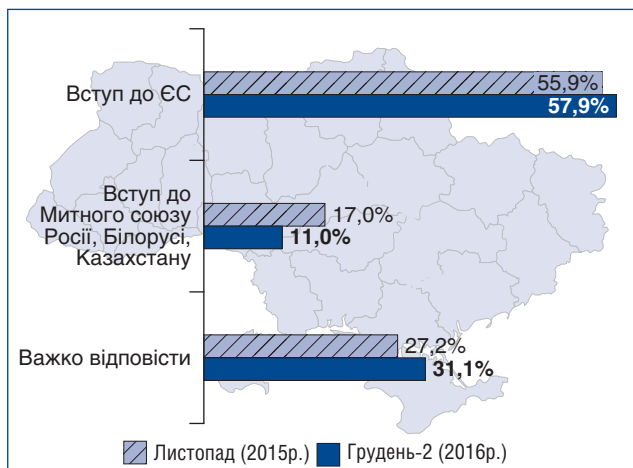
¹ У матеріалі подані дані соціологічних досліджень 2015р., проведених соціологічною службою Центру Разумкова самостійно: **6-12 березня, 6-12 листопада** (в діаграмах і таблицях позначено як листопад-2) та **18-24 грудня**, та спільно з Фондом "Демократичні ініціативи" імені Ілька Кучеріва: **14-22 листопада** та **16-20 грудня 2016р.** (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-2). Усі дослідження проводилися в усіх регіонах України за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей. Під час кожного з досліджень було опитано понад 2 000 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

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

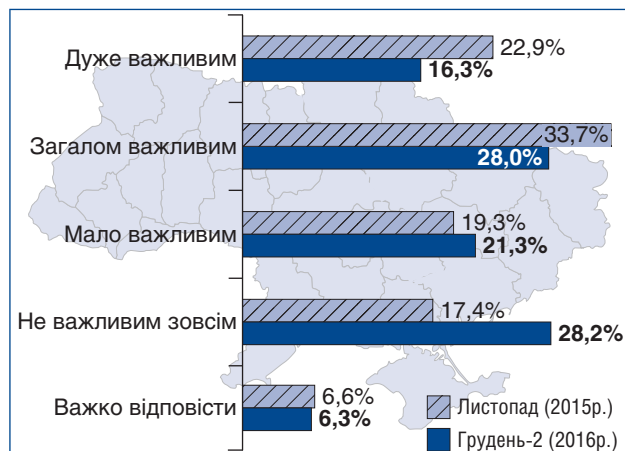




Яким інтеграційним напрямом має йти Україна?
% опитаних



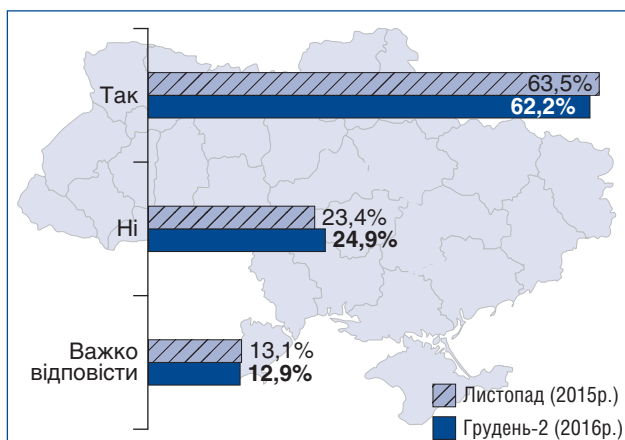
Наскільки для Вас є важливим запровадження безвізового режиму з ЄС?
% опитаних



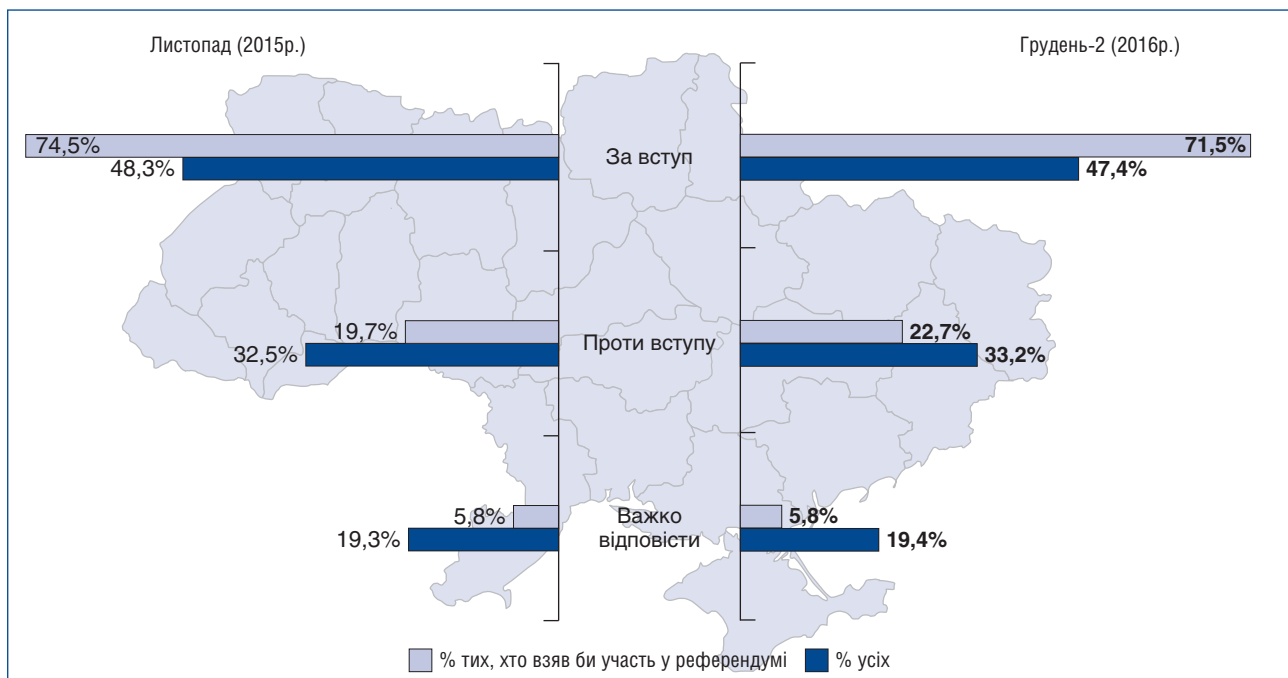
Який варіант гарантування безпеки був би найкращим для України?
% опитаних



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



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

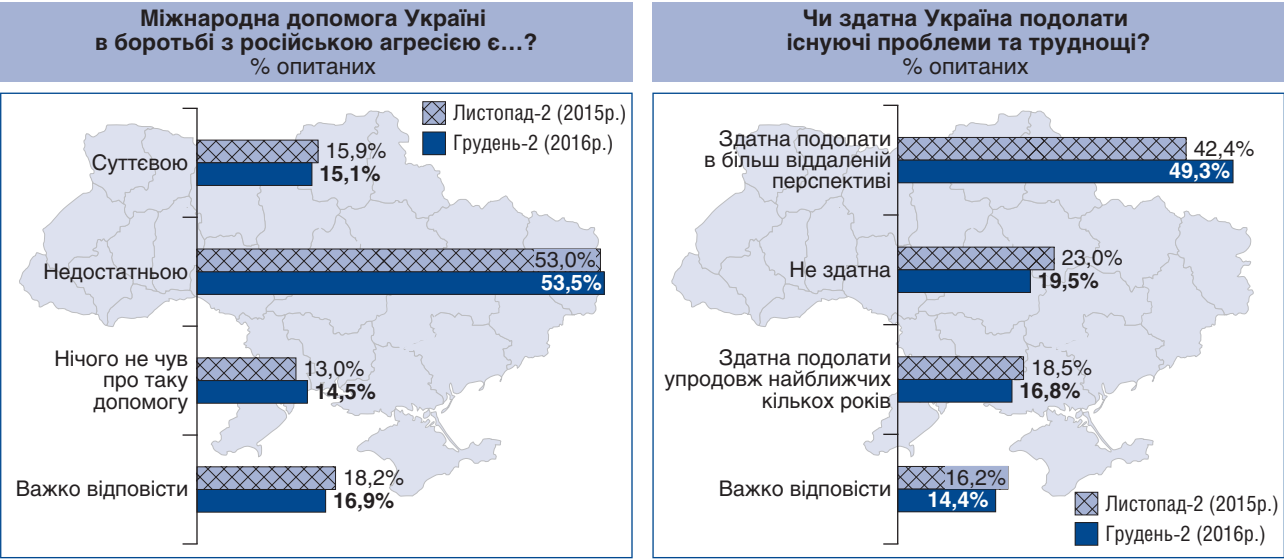


Наскільки позитивним чи негативним є Ваше ставлення до наведених політиків, організацій та держав?
% опитаних

	Позитивним		Переважно позитивним		Переважно негативним		Негативним		Не знаю такого / ніколи не чув		Важко відповісти	
	2015р.	2016р.	2015р.	2016р.	2015р.	2016р.	2015р.	2016р.	2015р.	2016р.	2015р.	2016р.
Україна*	–	42,1	–	46,5	–	3,8	–	1,3	–	0,0	–	6,3
Білорусь*	–	21,7	–	49,6	–	9,4	–	3,0	–	0,1	–	16,2
Польща*	–	19,3	–	55,0	–	10,8	–	2,4	–	0,2	–	12,4
О.Лукашенко	33,4	19,1	35,4	43,2	11,0	13,6	6,2	5,3	0,7	0,8	13,2	18,0
Б.Обама	18,7	16,3	38,3	44,4	18,7	14,6	9,2	7,7	0,5	0,7	14,5	16,2
А.Меркель	20,3	16,1	43,1	47,6	14,4	14,3	6,8	5,6	1,1	1,2	14,3	15,2
ЄС	16,3	15,1	45,7	46,7	14,3	14,1	8,2	8,4	0,3	0,3	15,2	15,4
Ізраїль*	–	13,7	–	47,0	–	9,6	–	3,4	–	0,3	–	26,0
НАТО	15,0	13,4	30,4	37,4	18,2	18,9	18,4	13,7	0,3	0,4	17,7	16,2
США	14,8	12,4	40,9	47,1	19,4	16,4	10,0	7,8	0,0	0,1	14,9	16,3
Туреччина	14,8	10,8	44,2	40,3	12,1	17,7	6,0	5,2	0,3	0,2	22,6	25,8
П.Порошенко*	–	8,6	–	23,0	–	34,2	–	23,4	–	0,1	–	10,8
Міжнародний валютний фонд (МВФ)	9,6	6,7	29,4	31,6	20,2	20,6	14,4	13,8	1,4	1,1	24,8	26,1
Д.Трамп*	–	6,4	–	18,3	–	23,5	–	11,3	–	2,1	–	38,5
Митний союз	5,7	4,4	21,0	15,7	22,5	26,6	28,8	30,5	0,7	1,4	21,4	21,5
Росія	5,8	4,3	16,4	13,8	19,6	28,2	46,4	41,5	0,5	0,2	11,2	12,0
В.Путін	3,9	2,0	6,3	4,6	15,8	20,2	64,1	65,0	0,5	0,5	9,4	7,6

* В анкеті 2015р. такий варіант відповіді не пропонувався.

Примітка: наводяться результати досліджень, проведених 18-24 грудня 2015р. (в таблиці – 2015р.) та 16-20 грудня 2016р. (в таблиці – 2016р.)



UKRAINE-2016: ACHIEVEMENTS AND PROBLEMS ON THE WAY TO TRANSFORMATION

Ukraine's main task in 2016 was a transition to stabilisation policy and development under conditions of continued external aggression, a complicated international situation and increasing internal problems. The unprecedented difficulty of this task was further complicated by internal political crisis and declining public confidence in the government. The government's decisions were often controversial, and the decline in living standards of most people hindered the positive response to unpopular but necessary changes.

Nevertheless, the results of the year made it possible to speak of the first movements on the long and hard path to reform. The problem is that reforms which have been implemented or planned in most areas are not systemic in nature, and the means of implementation often lead to results that are far from those expected.

For the first time in four years, economic growth was observed in Ukraine. The processes of reform in the economy were mostly positive, which must become the basis for gradual but stable recovery of the economy during the upcoming years. For the first time Ukraine has not purchased natural gas from Russia for a year, thus reducing the adverse effect of this "energy weapon". Ambitious reform plans were developed for the entire energy sector, but at the same time efforts to increase the level of energy efficiency, and implementation of modern energy-efficient technologies, were obviously not enough.

New institutions established for fighting corruption began operation, though not without problems. In judicial reform the first important steps so desperately needed for survival and development of the country were made; mechanisms to limit political corruption, including state funding of political parties, were implemented.

The process of implementing reforms in almost all areas was followed by increasing resistance from various forces, whose means of existence require preserving a status quo that is comfortable for them, but unacceptable for Ukrainian society. That was one of the main reasons for the asynchronous, uneven, and unequal nature of the reform process in different spheres, and the conflicting results achieved.

The international attention to Ukraine decreased because of attempts to assess the consequences of the US presidential election, Brexit, the war in Syria and other problems, the number of which is growing. The problem of ratifying the Association Agreement with the EU was resolved through diplomatic efforts. However, it is still necessary to make further progress in order to effectively use the possibilities and advantages of this agreement.

This merely confirms the conclusion that Ukraine and Ukrainians must rely on their own strength and resources much more in order to achieve success. This will only add value to the history of success of this country that must ultimately move from survival to development strategies in the most adverse conditions.

This report presents analytical assessments made by the experts from the Razumkov Centre regarding the situation in Ukraine in 2016 in various areas, and also indicates important events and results of the reform process in the country.

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

2016 was a year of constant political turbulence for Ukraine, sometimes teetering on the brink of collapse of the system of government and movement of socio-political processes into a stage of uncontrolled development. As expected, the main challenges for the government and the political elite were their limited ability to consolidate around national interests, a lack of strategic thinking, a predominant orientation toward factional political and economic goals and non-transparent, sometimes corrupt, means to achieve them, as well as failure of real actions to meet public obligations and declarations, and the inability (sometimes unwillingness) to establish effective communication with general public.

The authorities acted amid falling public confidence in most governmental and political institutions and individuals, a negative interpretation of most of their activities, including the objectively apt ones, along with gradual disillusionment with reforms and growing protest moods. The reasons for the increased strain included the situation in the CTO zone, lack of progress in resolving the Donbas conflict and returning Crimea to Ukraine, active attempts to destabilise the internal situation in Ukraine by the aggressor country, a certain decline in attention of the international community to Ukraine and a growing influence of Russia on the political processes of certain Western countries, contradictory position of certain European countries on matters related to possible integration of Ukraine with Europe, and other aspects of Ukraine's relationship with the EU.

However, despite these problems, in 2016 the authorities managed to maintain control over the situation and prevent its uncontrolled development, to escape the acute phase of a political crisis and restore the government capacity, and to continue implementing European integration reforms, including meeting all the requirements for liberalisation of visa regime with the EU. This resulted largely from a compromise between the two main parliamentary parties and their leaders, President P. Poroshenko and former Prime Minister A. Yatsenyuk. A compromise reached not without help from Ukraine's international partners.

Overall, developments in Ukraine in 2016 echoed most of the Razumkov Centre's forecasts published a year ago regarding the sources and causes of political turbulence in the country (including inter-factional and inter-party competition, external influence, and public sentiments). However, contrary to our predictions, the influence of oligarchs on political processes was more limited, and a relationship between local authorities elected at the end of 2015 and local state administrations mostly posed no conflict of interest, which can be considered a positive trend.

The role of civil society in social processes remained significant, but with no noticeable upward trend (partly due to integration of such tools of influence into institutions of power in the form of civic councils, commissions, etc.). Non-governmental organisations and volunteer groups enjoyed widespread public confidence. However, as expected, competition intensified among civil society organisations, largely for influence on particular government institutions and for access to funding granted within the framework of international assistance to Ukraine.

The Course of Political Processes in the Country

As forecasted, the internal political situation in Ukraine in 2016 was marked by a great turmoil from the following causes:

- Conflicting relations among top government institutions and some separate groups within the ruling elite (sharp conflicts sometimes were on the verge of reaching political collapse);
- Some political forces that had been part of the “pro-European coalition” (O. Lyashko’s Radical Party, All-Ukrainian Union “Fatherland”, “Self-Reliance” Union)* joining the opposition, or creating a multifactional opposition to the coalition government;
- Acute political struggle (both open and behind-the-scenes) among parties (both within the ruling coalition and between the pro-government parties and various opposition members);
- The strengthening of populism and radicalism in the society and political realm; emergence of new extra-governmental political actors radically opposed to the government;
- A sharp fall in public confidence in governmental and political institutions, including political parties, and a growing number of citizens (almost 50%) who do not support any of the existing political forces;
- A destabilising influence of Russia on the situation in Ukraine, aimed at delegitimising the government, replacing its political actors and personas with those loyal to Russia, and inciting civil conflict (by exploiting the existing public dissatisfaction with government actions, protest moods, and social-conflict themes).

The situation occasionally erupted into “corruption scandals” with regular publications in Ukrainian and foreign media of information from various sources (journalists, politicians, former special services employees, etc.), which suggested the involvement of senior government officials, pro-government and opposition politicians, foreign experts, etc., in corrupt schemes.¹

Although the most published information was not officially confirmed and did not lead to corresponding legal measures, it significantly influenced public opinion of the government and politicians. The “political class” also suffered a substantial blow to its public image amid publications of asset and income declarations of public servants and senior politicians.

The domestic political situation in Ukraine in 2016 developed from a point of acute political crisis caused by aggravating conflict both between the President and the Government and within the parliamentary coalition, toward relative stability, accompanied by change of Government (both in terms of its personal composition and the nature of its relationships in the current system of power), the restructuring of the coalition and leadership of the Verkhovna Rada, and a political (not professional) appointment of the new Prosecutor General.

Throughout the year, the Ukrainian government institutions were able to minimise the threat of early elections, which was quite significant at the beginning of the year, and prevent the accompanying risks. Attempts by certain political forces to bring this matter to bear, with help from public protests, were unsuccessful.

Stabilisation of the political situation allowed to continue reforms in key sectors. 2016 saw the start of transition from a legislative support phase to the implementation phase. This is true primarily of anti-corruption policies and the beginning of reforms of public services, which have been controversial.²

Meanwhile, an important step is the reform of the judicial system, which has been facing major resistance both from the judiciary and from a number of actors interested in maintaining their influence on judicial bodies. It is also worth noting gradual implementation of reforms in the areas of decentralisation, energy, education, and first steps toward health care reform. However, the most important political decisions in many areas have been postponed (legalisation of the land market, establishment of effective civil monitoring of the Armed Forces and law-enforcement agencies, fundamental reform of the fiscal system, reforms of local self-government and local government systems, which are impossible without changes to the Constitution, and so on).

The Ukrainian government’s efforts have received a wide range of assessments both from Ukrainian society and from the country’s foreign partners. Specifically, the report of the European Commission on Ukraine’s Association with the EU gave a generally positive assessment of Ukraine’s efforts and spoke of “unprecedented reforms” in the country.³ On the other hand, during the year there were a number of publications in Western media critical of Ukraine, which reported, in particular, on Ukrainian corruption,⁴ the ineffectiveness of Ukrainian authorities, lack of trust in the banking system,⁵ and other significant problems. The assessments of reforms by Ukrainian citizens have been substantially more negative⁶ than those of Ukraine’s foreign partners and experts. There have been reasons for this.

* English translations of names of Ukrainian political parties are used hereinafter.

¹ The greatest was found in the publication by former Minister of Economic Development, A. Abramavichus, of information concerning pressure exerted on him by people close to the President with regard to personnel issues, as well as the publication by the international consortium of investigative journalists of documents from the law firm Mossack Fonseca, which mentioned the off-shore business of P. Poroshenko, the publication of the so-called “black books” of the Party of Regions, which showed illegal payments to domestic politicians, and the publication of electronic declarations by people’s deputies and other officials of the so-called “record” of people’s deputy O. Onyshchenko concerning the involvement of highly-placed government officials in political corruption.

² In particular, the startup of a number of new anti-corruption institutions was accompanied by unnecessary competition and conflict in their relationships, failure to adhere to procedural standards, and susceptibility to influence from governmental, political, and other actors. It is clear that the results from their initial actions have not met public expectations. The planned launch of the State Bureau of Investigation did not take place, and competitions for selection of candidates for the positions of state secretaries of ministries were accompanied by a number of scandals.

³ See: Association Implementation Report on Ukraine. – website of the EU representative office in Ukraine: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/17061/association-implementation-report-ukraine_en.

⁴ Ukraine: still far to go in fighting energy corruption. Financial Times, <https://www.ft.com/content/20215172-53aa-3843-bb01-6f7037b5c35e>.

⁵ In Ukraine, Not Even the Top Banker Trusts the Banks. The New York Times, <http://www.nytimes.com/2016/11/02/world/europe/ukraine-banks-corruption.html>.

⁶ See materials from sociological studies on pp. 90-94 in this journal.

As in the previous year, reform efforts in certain areas that are considered successful by experts often have no direct positive effect on lives of ordinary citizens. The society may not have information on them at all or may have no interest in such information.

The positive effects of these reform efforts (for example, creation of administrative service centres) may as yet be limited to a small number of citizens.

Some reforms, which caused high expectations and were positively assessed at the initial stage (for example, lustration, creation of new anti-corruption institutions, and creation of a national police), have begun to be evaluated more negatively due to problems in implementation and operation of these new institutions.

In certain areas, reforms, which are positively assessed by civil society, advocacy groups, and Ukraine's international partners, are not supported by the majority of citizens (for example, public financing of political parties) or, alternatively, result in major deterioration of public attitudes toward the governing authorities (for example, introduction of e-declaration of assets and income of public officials).

Reforms affecting the functioning of institutions in different branches of power (reform of public administration, anti-corruption reform, judicial reform, prosecutorial reform) have been particularly subject to political influence aimed at using the reforms to strengthen positions of various groups in the system of power, or emasculating the content of reforms to preserve current mechanisms of influence.

A substantial problem in introducing reforms has been the lack of competence in planning, development, and reform implementation. Participation by most active members of civil society in preparation of particular regulations does not always involve specialists of the appropriate level.⁷ Coupled with declining professional level of MPs and the influence of different interest groups, this has reduced the quality of law-making and, consequently, caused problems in implementing necessary reforms.⁸

Interactions among Branches of Government

As predicted, the beginning of 2016 saw the highest level of conflict in the existence of the "post-Maidan" government. This conflict involved all major state institutions (President, Parliament, Government) and all leading political forces. The period between the start of the year and the middle of April was marked by political crisis in the "post-Maidan" coalition, which crossed into public space, and a search for a resolution, which had an adverse effect on the capacity of the entire state system.

In particular, the President's address dated 16 February emphasised tension in relations between the Government and the coalition, acknowledged the stalemate, and called for a shared responsibility among the President, Parliament, and Government, as well as a complete restart of the Government on the basis of the current coalition to regain trust.⁹ In the same address, the President called for resignation of the Prosecutor General, V. Shokin.¹⁰

The primary causes of the crisis had deep roots and were not unique to this time period. Among them, the following may be noted:

- The principle established in the Constitution (in the 2004 version, with revisions introduced after February 2014) leading to unnecessary competition for powers and influence on the government, and, therefore, to conflict between the President and the Prime Minister;
- The tendency toward concentration of government powers (by various methods, often bypassing the law) into a single decision-making centre;
- The conflict between individual and group interests within political forces and their leaders and objective needs for development of the state and society;
- The critically low level of social responsibility among political forces, and the deployment of populism and attempts to manipulate public opinion;
- The low level of mutual trust among key actors.

The "European Ukraine" parliamentary coalition, which after the Verkhovna Rada elections of 2014 consisted of the Poroshenko Bloc, the People's Front, O. Lyashko's Radical Party, the "Self-Reliance" Union, and All-Ukrainian Union "Fatherland", during the period February-April 2016 was reduced to the Poroshenko Bloc and the People's Front. The other three factions announced their withdrawal from the coalition. "Fatherland" also declared that it was joining the democratic opposition.¹¹ During this time, "Fatherland" and the Opposition Bloc frequently voiced public support for early parliamentary elections.

The solution to the crisis came with appointment of the new Cabinet of Ministers on 14 April 2016 led by V. Groysman (previously the Chairman of the Verkhovna Rada), the new Verkhovna Rada Chairman A. Parubiy (previously the First Deputy Chairman of the Verkhovna Rada, elected as a member of the People's Front), and the repeal of the resolution adopted in December 2015 recognising the Yatsenyuk government unsatisfactory.¹²

When searching for compromise, the idea of a "technical government" was rejected as unrealistic (for the post of Prime Minister of a "technical government"

⁷ Most academic institutions and organisations in Ukraine have remained outside of this process, including through the position of donor organisations more likely to support the "reformers" from the NGO sector, and advocacy, rather than acting as research specialists as part of the reform process.

⁸ For example, the failure of the Criminal Procedure Code to define jurisdiction in cases regarding corruption led to conflicts between the Prosecutor General and the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.

⁹ Address by the President of Ukraine. Official Internet site of the President of Ukraine, <http://www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-ukrayini-36744>.

¹⁰ It is noteworthy that the President did not directly or indirectly accept responsibility for the appointment of V. Shokin or for the development of the situation in general.

¹¹ We are moving to the democratic opposition. Tymoshenko's declaration on moving to the democratic opposition <https://www.tymoshenko.ua/news/my-perehodymo-v-demokratychnu-opozytsiyu>.

¹² Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine "On the Cabinet of Ministers of Ukraine" №1093 of 14 April 2016.

the candidacy of N. Yaresko was considered, who had been Finance Minister in the previous Government). In addition, the involvement (at least at this stage) of foreign experts in the Government was essentially declared ineffective.¹³ Not a single “foreign” minister was appointed to the new Government.¹⁴

Another decision that helped overcome internal crisis and crisis in cooperation with foreign partners, particularly the US, was a purely political appointment of the Prosecutor General for the first time since Ukraine gained its independence. On 12 May 2016 amendments were adopted to the law on revising certain legislative acts of Ukraine regarding the activities of the Prosecutor General of Ukraine concerning the candidacy for the post of Prosecutor General and its requirements for mandatory professional education and work experience,¹⁵ and Yu. Lutsenko was named the new Prosecutor General (previously the head of Petro Poroshenko’s Bloc in the parliament).

This freed up the process for normal operation of the key government institutions: the Parliament, Government, and Prosecutor General. Later in the year the interactions among the branches were not without conflicts, but they did not reach the level of crisis.

The Verkhovna Rada of Ukraine

The capacity of the Parliament was significantly weakened by minimal composition of parliamentary coalition, internal conflicts, constant need to attract additional votes to pass laws, and inadequate communication between the Parliament and the Government, reducing the effectiveness of parliamentary support for the latter. Negative factors affecting the results of legislative process also involved an excessive number of draft laws introduced by people’s deputies, low attendance by deputies at plenary sessions, and frequent violations of parliamentary discipline and ethics.

Overall, the Verkhovna Rada was less effective in 2016 than in 2015. Based on research data from the Committee of Voters of Ukraine, 160 laws were adopted during the year (out of 1,500 draft laws registered), and 75% of them were amendments to existing legislation. For comparison, 350 laws were adopted in 2015.¹⁶ Most of the laws were adopted by votes from factions in the coalition: the Poroshenko Bloc and the People’s Front, which was often joined by the deputy groups “Renaissance” and “People’s Will”, and also, after the summer break, the Radical Party of O. Lyashko.

The processes of legislative documentation and implementation of reforms in various areas were increasingly politicized throughout the year, which also

posed a significant obstacle to positive developments. In some cases instances of political corruption were noted (specifically, “buying” of votes needed to pass laws), but, as in previous years, these charges were not confirmed by a court of law.

Some decisions that are important for further reform of the country were taken under clear foreign pressure and systematic support from various political and business groups (particularly the decision regarding introduction of e-declaration of assets by public officials).

Violations of parliamentary procedures were quite frequent. For example, the Parliament often adopted laws in one voting, although this is prohibited by a regulation. In particular, this procedure was used in the vote on the draft Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges”. The processes by which the Verkhovna Rada gives consent to criminal prosecution of some people’s deputies were excessively politicised. The practice of proxy voting has once again become widespread.

At the same time, in 2016 the Verkhovna Rada adopted several critical laws, specifically changes to the Constitution regarding the judiciary, laws required for implementation of the judicial reform, and laws supporting the receipt of loan from the IMF and other international financial institutions. Not without problems, adopted were the laws required to initiate a visa-free regime with the EU.

On the whole, the structure of the Ukrainian Parliament has a number of systemic problems that require reforming various aspects of its activities. From September to February 2016 the European Parliament Working Group prepared and published proposals for reforming the Verkhovna Rada of Ukraine. However, implementation of these proposals remains in the initial stages.¹⁷

The President of Ukraine

Because of the power restructuring, the President has begun to play the key political role in Ukraine and is now able to have a direct influence both on the legislative support for necessary reforms (through his influence on the parliamentary coalition and the leadership of the Verkhovna Rada) and on reform implementation (through his influence in the Government). At the same time, the President has taken on most of the responsibility for development of the situation in the country. In his public appearances in the second half of 2016, the President, in addition to the national security and defence sector and foreign policy (which he manages under the Constitution) was involved in practically all major reforms and reaffirmed his ambition to lead the reform process in the country.¹⁸

¹³ In the previous Government these had been N. Yaresko (Finance Minister), A. Abromavichius (Minister of Economic Development), and A. Kvitashvili (Health Minister).

¹⁴ The only possible challenger, I. Miklosh, a citizen of Slovakia, refused to relinquish his citizenship, and the candidacy of the current acting Health Minister U. Suprun (a US citizen of Ukrainian origin) did not pass the confirmation procedure in the Verkhovna Rada.

¹⁵ The Law of Ukraine “On amendments to some legislative acts concerning the activities of the Prosecutor General of Ukraine.”

¹⁶ CVR report, “Verkhovna Rada, Summary for the Year”, website of the Committee of Voters of Ukraine: http://cvu.org.ua/uploads/звіт_Верховна%20Рада_підсумки%20року.pdf.

¹⁷ See: Report and roadmap for internal reforms and improvement of the institutional capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine. Prepared by the European Parliament Mission for needs assessment, led by Pat Cox, President of the European Parliament, 2002-2004. Website of the European Parliament: <http://www.europarl.europa.eu>.

¹⁸ See: “The Annual Address by the President to the Verkhovna Rada On the Domestic Situation and Foreign Relations of Ukraine in 2016”, 6 September 2016, and the Speech by the President of Ukraine during the Independence Parade, 24 August 2016. – President of Ukraine, Petro Poroshenko. Official Internet site: <http://www.president.gov.ua>.

Twenty-three laws were adopted in 2016 on the initiative of the President important for judicial reform including amendments to the Constitution concerning the judiciary, the Law on the High Council of Justice, and others. The influence of the President was exerted primarily through the largest faction in the Verkhovna Rada, the Petro Poroshenko Bloc (143 people's deputies).

However, voting results and internal conflicts (to the point that some deputies have left and subsequently been deprived of office) indicate that not all members of this faction fully support the President's initiatives, and people's deputies often position themselves in opposition and participate in activities of other political forces. This situation has harmed the ability to adopt consolidated decisions and forced the coalition into certain compromises with various forces represented in the Verkhovna Rada.

During the year the National Reform Council continued its activities, and, on the initiative of the President, the Office for Reform Implementation¹⁹ was created under the Prime Minister, which may further strengthen the President's influence over activities of executive agencies.

The public actions of the Presidential Administration have been primarily focussed on maintaining its authority in the areas of national security and defence and foreign policy, and on matters related to developing national humanitarian policy and cooperation with civil society. The resignation of the head of the Audit Chamber of Ukraine, B. Lozhkin, and his replacement by I. Rainin did not fundamentally affect the activity of this body. However, some representatives of the Administration made significant behind-the-scenes efforts in preparing constitutional and legislative amendments to judicial reforms and reforms of local government, which displayed an obvious pro-President orientation.

In general, the activities of the President seek to expand his own political influence beyond its institutional boundaries by using legislation, appointments, and informal communication channels.

At the same time, the low level of communication by both the President and state structures with society weakens the position of the President and decreases public trust in him, thus also increasing his vulnerability to information attacks originating in Ukraine and abroad²⁰.

The Ukrainian Cabinet of Ministers

The Cabinet of Ministers of V. Groysman has generally continued its activities in line with the previous Government, whose programme was also based on requirements of the coalition agreement, the Association Agreement with the EU, and the IMF Memorandum.

New positions have been added to the structure of the Government: the Vice Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration (I. Klympush-Tsyntsadze) and

the Minister for the Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons in Ukraine (V. Chernysh).

The potential for conflict in relations between the President and the Government decreased substantially from the previous year, with the main reason being the significant increase in the influence of the President on personnel appointments and activities of the Government.

The following members of the current Government are orientated toward the President: Prime Minister V. Groysman, First Vice Prime Minister for Economic Development and Trade S. Kubiv, Vice Prime Minister for European and Euro-Atlantic Integration I. Klympush-Tsyntsadze, Vice Prime Minister V. Kistion, Vice Prime Minister P. Rozenko, Vice Prime Minister and Minister for Regional Development, Construction, and Housing H. Zubko, Minister of the Cabinet of Ministers O. Sayenko, Minister for the Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons in Ukraine V. Chernysh, Minister for Agriculture Policy and the Food Industry T. Kutovy, Minister of Energy and the Coal Industry I. Nasalyk, Minister of Social Policy A. Reva, and Finance Minister O. Danyliuk. Minister of Foreign Affairs P. Klimkin and Minister of Defence S. Poltorak retained their positions.

After losing the Prime Minister, the People's Front party retains its influence on Vice Prime Minister V. Kyrilenko, the Minister of Internal Affairs (A. Avakov) and the Minister of Youth and Sports (I. Zhdanov), and has gained the opportunity to influence the Ministries of Education and Science (L. Hrynevych), the Environment and Natural Resources (O. Semerak), and Infrastructure (V. Omelyan).

No Minister of Health was appointed (the acting Minister, U. Suprun, was previously the Director of Humanitarian Initiatives at the Ukrainian World Congress).

Thus, the coherence and productivity of the Cabinet of Ministers are directly dependent on the state of relations between the Poroshenko Bloc and the People's Front, which in turn has increased the level of responsibility of both parties over the past year.

From the beginning, the Government of V. Groysman has made macroeconomic stabilisation, economic recovery, and social justice a priority. The Government succeeded in adopting a decision that was socially and politically unpopular concerning establishment of a single price for natural gas for the population. However, in late 2016, the Cabinet of Ministers passed a decision to increase the minimum wage and pensions and announced a rise in salaries for teachers and doctors in the coming year. In general, the Government has announced a number of social reforms: wage reforms, pension reforms, reforms of healthcare and education, and so on.

Overall for 2016, the new Cabinet of Ministers showed an increasing orientation toward matters related to socio-economic development of the country, whereas its predecessors had concentrated more on Ukraine's defence readiness and economic survival in the fight against Russian aggression.

However, public opinion of the new Government was mixed. Based on a public opinion survey, in May 2016, 35% of citizens supported it, while 42% did not. Meanwhile, only 20% expect it to operate more effectively than the previous one. As of December 2016, the balance

¹⁹ Olaksandr Sayenko: The Office for Reform Implementation is a tool that will accelerate the pace of reforms and strengthen the institutional capability of the government management system. Central web portal of executive agencies: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249408611&cat_id=244276429.

²⁰ The fact that the problem of communication, and particularly strategic communication in Ukraine, is clear, was also indicated by the US Ambassador to Ukraine, Marie Yovanovitch. See: US Ambassador: Ukraine should not take US and EU support for granted. Information Agency of Ukraine, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politycs/2143803-posol-ssa-ukraina-ne-povinna-sprijmati-pidtrimku-ssa-ta-es-ak-nalezne.html>.

of trust/distrust in the Government was -54.6% (worse than the President but better than the Verkhovna Rada).²¹

Processes in the Party System

The main factors influencing the processes in the Ukrainian party system in 2016 were the Russian-Ukrainian armed conflict, the sharp decline in the standard of living of citizens caused by Russian aggression and the unpopular and misguided actions of the authorities, conflicts between different groups within the ruling and political elite, accompanied by loud public scandals and leaks of compromising information (mainly corruption charges).

In 2016, the process of registration of new political parties (41) was underway. As of 22 December 2016, a total number of political parties was 350.²² However, most parties conduct no political activity, and new parties are largely registered for future “commercial purposes”.²³

As of 1 July 2016, in accordance with the Law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Preventing and Combating Political Corruption,” parliamentary political parties have begun receiving state funding for statutory activities. As of 1 January 2016 quarterly reports of all registered political parties must be filed regarding assets, income, expenditure, and financial obligations and submitted to the National Agency for Combating Corruption.²⁴ The Agency’s analysis of reports from parliamentary parties for Quarter II of 2016 found no violations of legislative requirements (information regarding review of Quarter III reports has yet to be provided).

On 27 February 2016, the so-called Law on party dictatorship took effect, i.e. amendments to the Law of Ukraine “On Elections of People’s Deputies of Ukraine”, which allows the political parties to remove parliamentary candidates from election lists after elections, including from the candidate lists for 2014 elections. The law was adopted after many unsuccessful attempts and amid protests by non-governmental organisations and negative findings of the Main Scientific Expert Department of the Verkhovna Rada,²⁵ and also received a negative opinion of the Venice Commission,²⁶ while a group of people’s deputies has appealed to the Constitutional Court to review the Law. Meanwhile, the Law remains in effect and has been applied in practice multiple times.²⁷

Major changes in the party system were brought about by political crisis in the second half of 2015 through a targeted campaign for the resignation of the Yatsenyuk

Government, in which the Poroshenko Bloc was involved. However, despite these circumstances, in April 2016, the Poroshenko Bloc “Solidarity” and People’s Front reached a compromise, formed a new coalition, and approved a new Cabinet of Ministers led by V. Groysman. The common political interest of the two factions was to avoid dissolution of the Verkhovna Rada and early elections, which might have significantly reduced their representation in the Parliament.

Consequently, the other parties that had been members of the anti-government campaign, declared their opposition to the new coalition and the Government. The leader of the Tymoshenko Bloc, Yulia Tymoshenko, attempted to form a new “united opposition” in the Verkhovna Rada, with participation by Lyashko’s Radical Party, “Self-Reliance”, and other anti-government parties (except the Opposition Bloc). However, her vision failed to materialize.

Thus in 2016 the Ukrainian party system underwent substantial changes. Currently, it has a “political centre” in the form of the coalition between the Poroshenko Bloc and the People’s Front, as well as a number of opposition groups. First of them is the Opposition Bloc and a new political project “For Life” (V. Rabynovych, E. Murayev), which is mainly focused on the former electorate of the Party of Regions and the Communist Party and in terms of its rating is already close to electoral threshold.

The other opposition group consists of the “Fatherland”, Lyashko’s Radical Party, and “Self-Reliance”²⁸ (whose parliamentary factions, however, show varying levels of opposition to the coalition and the Government), as well as the Civil Position party. These parties are orientated toward a “post-Maidan” electorate.

A separate branch of the opposition may be considered to be those parties that are positioned as “anti-corruption” (although the subject of corruption allegations is used by all opposition parties without exception). At the beginning of the year it was predicted that a new political party with an anti-corruption orientation would emerge in the process of civic anti-corruption reforms initiated by M. Saakashvili, with participation of people’s deputies from the Euro-optimist group.

However, there had been no consolidation of efforts of various anti-corruption movements. Instead, representatives of Saakashvili’s group declared the creation of their own “Wave” party.²⁹ After his resignation as head of the Odesa Oblast State Administration and

²¹ Research conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre along with the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation from 16-20 December 2016 in all regions of Ukraine except Crimea and the occupied territories of the Donetsk and Luhansk Oblasts. 2018 respondents aged 18 and over were polled. The margin of error does not exceed 2.3%.

²² See Website of the Ukraine Ministry of Justice Department of State Administration: http://ddr.minjust.gov.ua/uk/ca9c78cf6b6ee6db5c05f0604acdbdec/politychni_partiyyi.

²³ Ukraine has a “shadow market” for political parties, for which registration documents can be bought based on classified advertisements. See, for example, the advertisements on the forum of the website “Liga-net”: <http://forum.liga.net/Messages.asp?did=140109>.

²⁴ For more on funding amounts and reporting, see the website of the National Agency for Combating Corruption: <https://nazk.gov.ua/derzhavne-finansuvannya>

²⁵ “Poroshenko legalises Party Dictatorship”. Ukrainian Pravda, 25 February 2016 – <http://www.pravda.com.ua>.

²⁶ Venice Commission: “The Law On Party Dictatorship Must Be Revised”, Ukrainian Pravda, 11 June 2016 – <http://www.pravda.com.ua>.

²⁷ In particular, this was used by the Poroshenko Bloc, Lyashko’s Radical Party, and the “Self-Reliance” Union.

²⁸ The Self-Reliance Union suffered a loss in ratings during the year due to the fire at the household waste disposal facility in Lviv and other problems surrounding the activities of the party leader, the Mayor of Lviv, M. Sadovoi.

²⁹ After its founding the initiative group was represented by former deputy Prosecutor General and member of the Saakashvili team, D. Sakvarelidze, another deputy Prosecutor General, V. Kasko, and people’s deputy V. Chumak.

move to opposition to the authorities, including the President, Saakashvili began forming a new structure in practice.³⁰ In July 2016, the people's deputies from the Euro-optimist group, S. Zalishchuk, S. Leshchenko, and M. Naiem, in turn joined the leadership of the Democratic Alliance (V. Gatsko).

At present, the prospects for parties of this orientation seem mixed. First, they are competing not only among themselves, but also with other opposition parties, both parliamentary and extra-parliamentary. Second, their activity is limited to criticism of authorities and anti-corruption slogans. Third, their leaders are gradually losing credibility and, in the eyes of the electorate, appear "just the same as all other politicians". Specifically, due to scandals involving the purchase of expensive real estate, in November 2016, S. Leshchenko and S. Zalishchuk were withdrawn from the Democratic Alliance leadership.³¹

As in 2015, the activities of leading political forces largely involved populist measures. According to a survey by the Committee of Voters of Ukraine, among the draft laws introduced by the Opposition Bloc, 53% were declared impossible to implement by the Finance Ministry; for "Fatherland", this figure was 35%; for the Poroshenko Bloc and Lyashko's Radical Party – 33%, and for "Self-Reliance" – 29%.³²

Conflict with Russia continues to have a significant impact on the party system in Ukraine. Approaches to resolving the conflict differ greatly among the parties, ranging from a "pro-Russian" view of the Minsk Agreements supported by the Opposition Bloc, to a military resolution, which representatives of parties formed from among CTO participants do not exclude. Attitudes toward the Minsk Agreements also create tension between the pro-European parties in the Parliament.

The return of significant numbers of CTO participants has created fertile ground for strengthening the existing political structures and creation of new ones from former combatants. These parties because of their historical origin and certain worldviews of CTO participants were mostly nationalist and patriotic, with a tendency toward radicalism.³³ Today, they include "Freedom", the "UKROP" party (whose leadership was officially assumed by I. Kolomoisky from the Private group), the State Initiative of Yarosh (DIYA), and the Right Sector. In October 2016, the Civic Group Azov announced its conversion to a political party. The new party, headed by A. Biletsky, took the name "National Body." However, these political forces have not enjoyed the support higher than 3-4% ("Freedom") and act without unity.

After her release from prison, the political circles believed there was a good chance for a political force led by Nadiya Savchenko. N. Savchenko herself later

announced the beginning of political activity and the creation of a national movement.³⁴ However, there has been a substantial change in public opinion regarding Savchenko due to her controversial actions and statements as a people's deputy, and this makes her prospects unclear.

In July 2016 interim elections to the Verkhovna Rada were held in eight constituencies, where two representatives from "Fatherland" and "UKROP" won, one from Petro Poroshenko Bloc "Solidarity", and one from "Our Land". At the end of the year political parties participated in local elections in the newly formed municipal entities ("hromadas"). According to preliminary data, the most successful results were those of "Fatherland", "Solidarity", and "Our Land".

Generally speaking, the public attitude toward political parties remains negative. For example, in November 2016, only 1.6% of citizens fully trusted and 10.9% partly trusted them.³⁵ In May 2015-April 2016, the number of citizens who say that no political party in Ukraine represents their interests grew (from 48% to 58%). The number of citizens who believe that the parties serve the interests of financial and business groups also increased (from 58% to 72%). The share of respondents who believe that the parties serve the interests of party leadership also grew (from 37% to 44%). It is telling that the number of citizens who believe that the parties serve the interests of voters decreased three-fold, from 11% to 3.7%.³⁶

According to opinion surveys conducted during 2016, the rating of the leading political forces remained relatively stable (except the People's Front, which decreased significantly in the wake of the information campaign against the Yatsenyuk Government). However, even the leading parties (the Poroshenko Bloc and "Fatherland") have the support of no more than 15% each. When asked who they would vote for if elections were held now, nearly half of voters said they would not participate in elections, are undecided, or would vote for a party not listed in the questionnaire.

This adds an element of uncertainty to the party system, in particular opening up the possibility for redistribution of voters' sympathies if the situation in the country changes, and also creating the potential for new political projects. Thus, the party system in Ukraine remains open to significant changes.

The Influence of Civil Society and Interactions between Civil Society and the State

In contrast to state institutions, civil society continued to enjoy relatively high public confidence. Specifically, based on data from public opinion surveys, volunteer organisations were trusted by almost 66% of citizens, and non-governmental organisations by almost 52%.³⁷

³⁰ Saakashvili's "New Forces Movement" became a party and may unite with Self-Reliance. – Ukrainian Pravda, 26 November 2016, <http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/26/7128018>.

³¹ After publication of information regarding the purchase of expensive real estate by S. Leshchenko and S. Zalishchuk, which greatly resonated with the general public, they and M. Naiema were dismissed from the leadership bodies of the Democratic Alliance party. See: "The New Leadership of the Democratic Alliance Does Not Include Leshchenko, Naiema, and Zalishchuk." – Ukrainian Pravda, 20 November 2016, <http://www.pravda.com.ua/news/2016/11/20/7127358>.

³² Research from the Committee of Voters of Ukraine: "Verkhovna Rada, Summary for the Year". – CVU website: <http://cvu.org.ua>.

³³ See: Identity Characteristics of Citizens Involved in the Armed Resistance to Russian Aggression. – National Security and Defence, No. 3-4, 2016, pp.105-112.

³⁴ See: From the Screw. Savchenko's Popular Movement. – Ukrainian Pravda, 30 November 2016. www.pravda.com.ua/articles/2016/11/30/7128464/.

³⁵ Research carried out by the Sociological Service of the Razumkov Centre on 22-26 April 2016 in all regions of Ukraine except Crimea and the temporarily occupied territories of the Donetsk and Luhansk Oblasts. 2,018 respondents aged 18 and over were polled. The margin of error is 2.3%.

³⁶ Research conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre from 4-9 November 2016. 2,018 respondents aged 18 and older were interviewed in all the regions of Ukraine, except Crimea and the occupied territories of the Donetsk and Luhansk regions. The margin of error is 2.3%.

³⁷ Research conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre from 18-23 November 2016. 2,015 respondents aged 18 and older were interviewed in all the regions of Ukraine, except Crimea and the occupied territories of the Donetsk and Luhansk regions. The margin of error is 2.3%.

There is reason to speak of the awareness of the country's leadership regarding the importance of establishing and strengthening partnership with civil society. Specifically, the President of Ukraine signed orders "On Promoting Civil Society in Ukraine" and "Issues Related to the Coordinating Council for Promoting Development of Civil Society", which adopted a National Strategy for Promotion of Civil Society in Ukraine from 2016-2020, created a Coordinating Council for Civil Society, and appointed members of this council.³⁸ The first meeting of this Coordinating Council was held.

Civil society organisations and coalitions (the most famous being the Reanimation Package of Reforms), and certain non-governmental experts, are often involved in preparing various regulatory and legal documents (draft laws, orders, directives, etc.). Forms of interaction with government such as parliamentary hearings have been actively employed (during the year there were 15 parliamentary hearings regarding various issues, including foreign policy, funding for education and science, trade in agricultural lands, social guarantees for CTO participants, the basis of anti-corruption policy, strategies for reintegrating the occupied territories, and so on).³⁹

Civic experts and activists took part in activities of the competition commissions (in particular for the selection of candidates for state secretary positions) and operated advisory councils within government agencies. Former members of civil society organisations continued to operate within executive power structures (for example, the acting Health Minister, deputy Ministers for Economic Development, and others).

However, the expert civil society environment is showing a growing sense of dissatisfaction with government's tendency to ignore the expert opinion in decision-making and the weakening of political will to adopt necessary reforms.⁴⁰ On the other hand, it is worth noting that legislative initiative prepared by representatives of civil society organisations may not correspond to the political positions of the parliamentary factions that bear political responsibility for taking decisions. Representatives of government agencies sometimes express their own dissatisfaction with the level of recommendations made by representatives from non-governmental organisations.⁴¹

In addition, this period was characterised by a certain disintegration of non-governmental organisations, the overwhelming majority of which were dependent on donor funding, brought about by a mismatch between the interests of various donors, and a relatively frequent incompliance of their interests with priorities set by government agencies.

Reforms in Specific Areas

Public administration reforms. 2016 saw the continuation of policies for renovating the government, reforming public administration, decentralisation, and local self-government.

The idea of "lustration" is not yet exhausted: according to the Unified State Registry of individuals subject to the provisions of the Law "On Lustration of Government", information on 938 persons has been added (as of 12 Dec 2016).

Based on the Final Conclusion of the Venice Commission on the Law of Ukraine "On Lustration of Government" dated 19 June 2015, a draft Law "On Amendments to the Law of Ukraine 'On Lustration'" was prepared (Reg. No. 2695 dated 16 June 2016). This draft Law has yet to be reviewed. Meanwhile, the fact that the lustration Law contains provisions that are not acceptable in terms of European approaches to the protection of rights and freedoms, and the delay in removing them, discredit the whole idea of "lustration".

On 1 May 2016, the new Law "On Civil Service" took effect (No. 889-VII, dated 10 Dec 2015). In order to implement this law, the Government has adopted more than 30 bylaws. Of key importance for the reform of civil services are the provisions on the procedures for holding competitions for civil service positions, on the Commission on Senior Civil Service, and on civil human resources management service.

The Commission on Senior Civil Service has been formed and is in operation (12 members). More than 20 competitions have been held, including for the posts of heads of several state oblast administrations.

The main task of the Commission on Senior Civil Service will be to select state secretaries for the ministers and the state secretary for the Government Secretariat. The state secretaries will manage the ministry structures (the Government) and preserve the institutional memory of the ministry (the Government) and ensure stable operation of civil service.

State secretaries were to be appointed for all ministries (as well as five deputies) before 1 January 2017. The status as of 24 December 2016 is as follows. The Competition Commission named the winners of the competitions for the position of state secretary of the Cabinet of Ministers (V. Bondarenko) and the state secretaries for the following ministries: the Finance Ministry (O. Perevezentsev), the Ministry of Information Policy (A. Bidenko), the Ministry of Internal Affairs (O. Takhtai), the Foreign Ministry (A. Zayets), the Culture Ministry (R. Karandeyev), the Defence Ministry (O. Dublian), the Health Ministry (N. Sholoiko), the Social Policy Ministry (V. Ivankevych), the Justice Ministry (A. Onyshchenko), the Energy Ministry (M. Nemchynov), and the Infrastructure Ministry (A. Halushchak).

Meanwhile, three ministries have expressed criticism of the selection process for state secretaries of their ministries: U. Suprun (Health Minister), V. Omelyan (Infrastructure Minister), I. Nasalyk (Minister of Energy and the Coal Industry). They noted the lack of transparency in the selection process and clear preferentiality of commission members for particular candidates.

³⁸ Order No. 68/2016 of the President of Ukraine On Promoting the Development of Civil Society in Ukraine, Official Internet site of the President of Ukraine, <http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805>.

Order No. 487/2016 of the President of Ukraine Issues Related to the Coordinating Council for Promoting Development of Civil Society, Official Internet site of the President of Ukraine, <http://www.president.gov.ua/documents/4872016-20692>.

³⁹ Materials from parliamentary sessions (VIII), Official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine, http://gska2.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/index.htm.

⁴⁰ See, for example: "Reanimation Package of Reforms calls on the government to accelerate the reforms demanded by Euro-Maidan", "Public warns of threat of creation of new Supreme Court by militia members and calls on the cabinet of ministers to enact counter-reforms of legal education", "Reanimation Package of Reforms warns of the danger of untimely and non-transparent creation of the State Bureau of Investigation", and others. Website of the Reanimation Package of Reforms: <http://rpr.org.ua/category/statements>.

⁴¹ See: Kermach, R., Sukharin, A. Independent think tanks and government agencies: is there progress in bilateral cooperation? Analytical report by the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation. Kyiv, 2016. Website of the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation. <http://dif.org.ua>.

Work was conducted during the year to improve the procedures for Government activities. A working group headed by a Minister of the Cabinet of Ministers of Ukraine (CMU) developed a proposal for comprehensive improvement of the CMU Procedures. However, according to the Constitution of Ukraine, this document should have the status of a Law. Therefore, to complete development of a legal basis for activities of the Government, a draft amendment should be prepared for the Law “On the Cabinet of Ministers of Ukraine”, to add a special section to the Law (“CMU Procedures”).

Concern was raised by the Parliament’s adoption of the Law “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Civil Service’ to Regulate Certain Issues of Serving Civil Service”.⁴² Revision of the Law led to changes in provisions that conflicted not only with the Articles indicated by the Law’s initiator (Articles 106, 118, and 140 of the Constitution of Ukraine), but also with other provisions of the Constitution.

Thus, according to the amendments to the law, candidates for heads of local state administrations are selected by a special commission under the President of Ukraine, materials regarding them are sent to the CMU, which sends a nomination to the President, based on which the appropriate individuals are named to the position of heads of administrations; the President approves the activities of the heads of local state administrations, provides incentives, recalls them from leave, and so on; the President confers the highest ranks of civil servants; the heads of local state administrations are appointed for the same term of office as the President of Ukraine.

Such changes exceed powers of the President enshrined in the Constitution and lay the foundation for future conflicts in the power structure which consequences have not yet been resolved.

The Government has not introduced draft amendments to the laws related to implementation of the Law of Ukraine “On Civil Service”. It is unacceptable that the draft Law of Ukraine “On Local Self-Government Service” (Reg. No. 2489 dated 30 March 2015) was adopted by the parliament in the first reading (23 April 2015).

Decentralisation

Despite the incomplete nature of constitutional reforms (concerning decentralisation of power), in 2016 powers and resources were transferred to the local self-government level (local communities/hromadas), the level closest to people.

The creation of local hromadas empowered in administrative and financial terms to effectively exercise the scope of their assigned powers and competencies is being carried out through consolidation (“unification”) of local hromadas. By combining resources, material, financial, and human, some hromadas that were not able to fully exercise their powers are forming a new (consolidated) hromada capable of addressing the main issues in the lives of its members.

In December 2016, elections were held for mayor and council deputies in the consolidated (“unified”) hromadas:

on 11 December in 41 (“unified”) hromadas uniting 133 village, town, and city communities (in 13 oblasts); on 18 December in 143 (“unified”) hromadas consisting of more than 600 village, town, and city communities (in 22 oblasts).

On 20 September the draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine (Concerning Voluntary Unification of Local Hromadas)” was adopted as a basis (Reg. No. 4773, dated 03 June 2016).

In 2016, local budgets increased by 60%, to UAH 44 billion.⁴³

Meanwhile, according to the results of public opinion surveys,⁴⁴ in the year and a half that the local self-government agencies have been in operation under financial decentralisation, most citizens (67%) have not felt a change from the use of additional funds. 57% of those surveyed noted the tendency to spend funds to achieve quick, visible results: to improve landscaping and sanitary conditions of buildings.

Unfortunately, in 2016 the regions were unable to promote real regional development projects.

Constitutional reforms

In 2016, development was expected in the constitutional process through the adoption of decisions by the Verkhovna Rada regarding amendments to the Constitution relating to decentralisation of power, the judiciary, and the rights and freedoms of individuals and citizens.

Constitutional changes concerning decentralisation.

The most doubt was raised by future prospects of the final approval of the draft Law of Ukraine submitted by the President “On Amendments to the Constitution of Ukraine (Concerning Decentralisation of Power)” (Reg. No. 2217a dated 1 July 2015). The fact that the draft contained the controversial Para. 18 on the “Transitional Provisions” associated with the Minsk Agreements led to tragic events in Parliament on 31 August 2015, the day the draft law was approved.

The clear rejection by a significant part of society of the intention to grant a special status to separate regions of the Donetsk and Luhansk Oblasts failed to ensure votes by two-thirds of the people’s deputies upon final adoption of the decision by the Verkhovna Rada at the next regular session. Thus, the draft law with regard to decentralisation of power was not put to a vote in Parliament for the entire third session (from September 2015 to February 2016).

In order to provide the opportunity for a final vote on the draft law No. 2217 at any moment when the necessary political consensus is reached among the parliamentary factions outside the coming regular session of the Verkhovna Rada, a group of people’s deputies filed an appeal with the Constitutional Court, regarding which a decision was rendered on 15 March 2016.⁴⁵

In this decision the Constitutional Court stated that the provision “regarding the coming regular session

⁴² Draft Law No. 4370-1 dated 15 April 2016. The initiator of the draft law (people’s deputy A. Herasimov, representative of the President of Ukraine at the Verkhovna Rada) justified the need to adopt the draft due to the necessity of bringing certain provisions of the Law of Ukraine “On Civil Services” into compliance with Articles 106, 118, and 140 of the Constitution of Ukraine.

⁴³ From a speech by Prime Minister of Ukraine V. Groyzman at a conference of authorised representatives of local self-governance agencies, 12 February 2016 (Department of Information and Communications with the Community, CMU Secretariat).

⁴⁴ Press release from the Iko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, “Ukrainian Pravda”, 12 December 2016.

⁴⁵ Decision No. 1-rp/2016 of the Constitutional Court of Ukraine, dated 15 March 2016, case No. 1-21/2016.

of the Verkhovna Rada of Ukraine”, indicated in Article 155 of the Constitution of Ukraine, must be understood to mean that the coming regular session is the parliamentary session at which the draft law regarding amendments to the Constitution is considered adopted as a law if it receives the votes of at least two-thirds of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine.⁴⁶

However, the existence of this decision by the Constitutional Court did not motivate the Parliament to adopt the amendments to the Constitution (concerning decentralisation) in an un-revised form before the end of 2016.

Constitutional changes concerning judicial reforms.

In the first half of 2016, the draft Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (Concerning the Judiciary)” (Reg. No. 3524 dated 25 November 2015) went from preliminary approval on 2 February 2016 to final adoption on 2 June 2016.

Experts and the general public both have a **positive assessment** of this law, particularly the provisions regarding the revised text of the Constitution:

- The procedures for appointing judges have been improved, specifically: judges are appointed for life (until retirement age); judges are appointed and dismissed by a special body: the High Council of Justice;
- The lower age limit for candidates was raised from 25 to 30, and the minimum professional experience from 3 to 5 years;
- Competition was introduced for judges;
- The President of Ukraine and the Verkhovna Rada were removed from the procedure for appointing (selecting) judges;
- Judicial immunity was functionally limited;
- The grounds for dismissal and termination of powers of judges were elaborated;
- Dismissal of judges is now permitted if they cannot confirm the legality of their sources of income;
- The procedures for forming the High Council of Justice were brought into compliance with European standards;
- Section VII of the Ukraine Constitution, “The Public Prosecutor”, was repealed and replaced with a provision regarding the public prosecutor in the “Judiciary” section.

A number of provisions in the revised text of the Fundamental Law **raise serious concerns, including:**

- The judicial system is not established by the Constitution – it is defined by a national law;
- The provisions regarding the public prosecutor bear risks associated with the procedures for appointing and dismissing the Prosecutor General;
- Lawyers are granted an exclusive authority to represent other individuals in court, as well as protection against criminal prosecution;
- The safeguards of the independence of the Constitutional Court and the independence and integrity of Constitutional Court judges were strengthened without sufficient justification;

- The “transitional provisions” of the Constitution unduly contained an added provision granting the President of Ukraine the power for two years to transfer judges from one court to another based on the appropriate petition by the High Council of Justice.

These and other shortcomings in the Constitutional amendments will necessitate preparation and implementation of additional changes to the Fundamental Law. Unfortunately, the procedure for adopting the fundamental law to implement the results of the constitutional reforms (concerning the judiciary) was carried out not only in violation of the requirements of the Verkhovna Rada Procedures, but also neglecting the Constitution of Ukraine.

Article 8 of the Fundamental Law states an axiomatic principle of a constitutionalism: “Laws and other regulations of the state shall be adopted on the basis of the Constitution and shall comply therewith”. However, on 2 June 2016 the Parliament adopted the Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges” before adopting the Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (Concerning the Judiciary)”, which means that the Law “On the Judiciary and the Status of Judges” is patently unconstitutional. The possibility that the matter of this non-compliance with the Constitution, specifically Article 150 and Article 151-1 of the Constitution of Ukraine, will be brought before the Constitutional Court poses the risk of instability for further judicial reforms.

Changes to the Constitution concerning human rights and freedoms. For a year and a half (since August 2015), the future of the draft Law of Ukraine “On Amendments to the Constitution of Ukraine (Concerning Rights and Freedoms)”, prepared by a working group led by Prof. V. Butkevych, has remained uncertain. This entire time, the Constitutional Commission has not reviewed this draft law at all. Furthermore, the lack of a consistent conceptual approach to revisions of the Constitution has caused serious differences of opinion between the various Working Groups of the Constitutional Commission. This has caused the revisions of the Constitution (concerning the judiciary) for the “right to a fair trial” to be limited only to “the right of people to appeal to a court of law”.

Judicial reforms

The amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the judiciary) took effect on 30 September 2016. They created the appropriate basis for reforming the judicial power. It is expected that implementing a number of new provisions of the Constitution in the mechanisms of a special law may have positive effects on the judicial system.

In addition to these laws, two other important laws in this regard were also adopted. The Law of Ukraine “On Enforcement Proceedings” (No. 1404-VIII, dated 02 June 2016) provides for implementation of the crucial phase in the process of the legal protection of rights, freedoms, and legal interests of natural persons and legal entities, as well as society and the state. Closely related to this law is the Law of Ukraine “On the Agencies and Individuals That Carry Out Enforcement of Court Decisions and the Decisions of Other Bodies” (No. 1403-VII, dated

⁴⁶ In the opinion of Razumkov Centre's experts, there are clear signs that the decision of the Constitutional Court will not amount to anything in legal terms. On 17 October, in Decision No. 17-rp/2002, the Constitutional Court specifically stated: “...Matters regarding revisions to the Constitution shall be reviewed and decided on in two successive sessions of the Verkhovna Rada (Article 155 of the Constitution of Ukraine)”. The existence of this Constitutional Court decision was a mandatory basis, as indicated in Article 45, Part 1, Para. 3 of the Ukraine Law “On the Constitutional Court of Ukraine” (Proceedings of the Verkhovna Rada No. 49, Article 272, dated 03 Dec 1996) for rejection and termination of proceedings regarding the constitutional appeal of the 51 people's deputies.

2 June 2016). This law indicates the agencies that carry out enforcement of court decisions and the decisions of other bodies, with the exception of state enforcement and private enforcement bodies, and defines their legal status.

The President brought two other draft laws before the Parliament: “On the High Council of Justice” (Reg. No. 5180 dated 23 Sept 2016), adopted on 20 December 2016, and the draft Law “On the Constitutional Court of Ukraine” (Reg. No. 5336-1 dated 17 November 2016). Both draft laws are of extreme importance for quality implementation of constitutional amendments. The first is important because of the decisive role of the High Council of Justice in matters of appointing, dismissing, and transferring judges, allowing them to be detained and arrested, and so on.

The removal of the Constitutional Court of Ukraine from the system of judicial bodies, the introduction of the constitutional complaint, and the strengthening of the principle of independence of the central body for constitutional jurisdiction have brought about the need for adoption of the new Law “On the Constitutional Court of Ukraine”. The President’s draft law contains a number of controversial provisions, so it clearly became an alternative to the draft Law “On the Constitutional Court of Ukraine” introduced by people’s deputy Yu. Ocharenko (Reg. No. 5336 dated 01 November 2016).

On 9 December 2016, the Venice Commission released a positive opinion regarding the President’s draft law, but this does not eliminate the need for objective and impartial review of the draft by the Parliament.

On 7 December 2016, the High Qualification Commission of Judges of Ukraine initiated a nationwide competition for Supreme Court judges. The newly formed Supreme Court consists of 120 judges.

An integral part of the judicial reforms is revising the procedural codes. A Working Group of the Judicial Reform Council under the President of Ukraine developed draft amendments to procedural codes: the Civil Procedure Code of Ukraine, the Criminal Procedure Code of Ukraine, the Administrative Procedure Code of Ukraine, and the Commercial Procedure Code of Ukraine. This should ensure the effectiveness of the judicial process in courts of various types.

Anti-corruption reforms

The general public now considers the main task of the government to be the fight against corruption. The National Anti-Corruption Bureau (NABU) and the Special Anti-Corruption Prosecutor began full operation at the end of 2015. In the first year of their work, NABU detectives succeeded in preventing the theft of budget funds in an amount exceeding UAH 580 million, and reimbursed losses of more than UAH 100 million. As of 1 December 2016, detectives had 256 active cases and 121 individuals had been notified as suspects.⁴⁷

NABU and the Special Anti-Corruption Prosecutor state that their work is hindered by the inability to conduct hearings independently: this increases the risk of information leaks regarding the status of investigations of particular officials. Upon the initiative of a number of people’s deputies, a draft Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine (on the Activities of NABU)” was introduced in Parliament (Reg. No. 4812 dated 14 June 2016), which calls for this right to be given to NABU.

⁴⁷ Website of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, <https://nabu.gov.ua>.

⁴⁸ For more details see “How the ‘black accounting’ of the Party of Regions can turn invisible”. – ZN.ua, 12 November 2016.

The idea of creating a High Anti-Corruption Court (declared in Article 31 of the Law of Ukraine “On the Judiciary and the Status of Judges”) has not transformed into creation of a system of anti-corruption courts. The conceptual approach to its regulatory and administrative implementation is still being worked on by the expert community.

Meanwhile, there are clear systemic conflicts in harmonising the interaction between NABU and the Prosecutor General, the Special Anti-Corruption Prosecutor, and the National Agency for the Prevention of Corruption. This situation presents an obstacle to the effective operation of the main state anti-corruption bodies. The activities of the anti-corruption bodies have also been seen to include non-compliance with procedural norms, disclosure of secret investigations, and susceptibility to outside influence.

On 12 November 2015, the Verkhovna Rada of Ukraine approved the Law of Ukraine “On the State Bureau of Investigation”, which has been published. No later than 1 March 2016, the State Bureau of Investigation was to have been created by the Cabinet of Ministers, on which date the law was to take effect. On 29 February 2016, the Government of Ukraine approved a resolution on creation of the State Bureau of Investigation (SBI) and approved the nomination of six out of nine members of the competition committee for selection of the head of the SBI.⁴⁷ As of 24 December 2016, the competition committee still did not name a candidate for the position of SBI director.

On 5 October 2016, the Law of Ukraine “On the National Agency of Ukraine for Identifying, Tracing, and Managing Assets Seized from Those Guilty of Corruption and Other Crimes”.⁴⁸ The competition committee appointed A. Yanchuk as the head of this Agency.

On 15 March 2016, four (of five) members of the National Agency for the Prevention of Corruption (NAPC) were selected. In the second half of 2016 NAPC began active monitoring of party finances and activities to identify conflicts of interest. The efforts of NAPC regarding e-declaration of assets gained particular public attention. After the publication of electronic declarations, NAPC faced the task of carefully studying each chunk of data and identifying violators who did not report their real income or whose actual standard of living does not correspond to the declared assets.

The effectiveness of NAPC’s activities remains limited by the lack of legal mechanisms for reviewing the accuracy of electronic declarations, specifically those submitted by people’s deputies, members of Government, and the President.

Election law reforms

Although there has been considerable public attention paid to the need for improving the election law, particularly in terms of codification, implementation of an election system with open party lists for parliamentary elections, and increasing liability for violations, stagnation and lack of transparency in attempts to update the membership of the Central Election Commission, these problems remained unresolved at the end of the year.

These issues are obviously being kept as a back-up option that can be used to reach a compromise when addressing acute political problems or in the event of preparation for early parliamentary elections.

Significant progress in this area of reform was made in practical implementation of the political party financing from the state budget and the beginning of monitoring of party funds by NAPC.

SECURITY AND DEFENCE

The state of national security in 2016 can be described as strained, yet relatively stable. The ongoing armed conflict in the country, the difficult economic situation, and reform efforts in almost in all spheres of the public sector were the dominant influences on internal and external security. Despite the difficult internal situation in the country and active subversive activity involving the full arsenal of “hybrid warfare” by the Russian Federation, Ukraine managed to avoid the worst-case scenario of large-scale destabilisation.

Unlike in the previous two years, there was no substantial aggravation of the situation in Eastern Ukraine. The Russian side, refraining from active offensive actions while blocking security initiatives, has chosen the tactic of “neither war nor peace” (“hybrid war”), which meets Russia’s objectives of the permanent destabilisation of the situation in Ukraine, as well as its global interests in the broader context.

A significant contribution to the strengthening of national security, especially the defence potential of Ukraine, was made in 2016. However, systemic and comprehensive reforms remain a matter in the future.

Russian-Ukrainian Armed Conflict⁴⁹

In 2016, warfare of varying intensity continued almost uninterrupted. With few exceptions, dozens of cases of ceasefire violations, including the use of heavy weapons prohibited by the Minsk Agreements, have been recorded on an almost daily basis. Most clashes and combat losses were due to attempts of the parties to retain or capture tactically advantageous positions on the demarcation line as well as due to activities of sabotage-reconnaissance groups and snipers. In certain areas, the demarcation line between the combat positions of parties to the conflict has shrunk to small arms fire range; such situation raises the risk of incidental provocations significantly.

Analysis of the events in the area of the Russian-Ukrainian armed conflict in 2016 and the results of political and diplomatic measures to resolve the conflict allows for the following conclusions:

- The conflict is taking on the features of a “simmering” conflict;
- The potential for resolving the conflict on the basis of the Minsk Agreements (meeting of the “Normandy format” participants at the level of the heads of states and ministers, meeting of the Trilateral Contact Group) is almost depleted, yet it has no alternatives;
- The OSCE remains the most active international mediator and monitor, but the results of the OSCE’s work as a regional format for security and

cooperation, as well as the results of its two field missions, have shown very limited possibilities for conflict resolution. At the same time, the presence of the Special Monitoring Mission and Supervisory Mission on the Ukrainian-Russian border certainly plays a positive role in resolving humanitarian issues; in addition, it is an alternative source of information.⁵⁰

One of the main reasons for the lack of progress in resolving the conflict and the lack of active offensive operations is a change in the balance between the military and non-military instruments in the Russian strategy of “hybrid warfare” against Ukraine. It is clear that these changes are aimed at achieving at least two main purposes:

- *Firstly*, constant pressure and threats of escalation aimed at exhausting the enemy and strengthening their own negotiating positions;
- *Secondly*, simulated implementation of the Minsk Agreements and concealment of their participation in the conflict from the eyes of the Western community.

The change in approaches to the use of military force by the Russian leadership was brought about not least due to the previous errors of the Kremlin regarding the possible level of resistance on the part of Ukraine and the collective response of the West to the actions of Russia in Crimea and Donbas.

⁴⁹ It is worth mentioning that, almost three years since the beginning of Russian aggression against Ukraine, there remain different approaches to defining the conflict, which bears clear signs of an interstate conflict. “Counter-terrorist operation” is the official term in Ukraine, however, the Russian side insists on the domestic nature of the conflict and on the term “civil war”. Still, neither of the terms reflects the true nature and essence of the conflict, and both place the issue of the Crimea occupation beyond their scope. Such ambiguity of terms has significant negative legal consequences.

⁵⁰ Public reports of the OSCE Special Monitoring Mission are usually lacking in specifics that would create a real picture of events and objectively determine the responsibility of each party for violations of the ceasefire. For daily updates and spot reports from the Special Monitoring Mission to Ukraine, see: – www.osce.org/uk/ukraine-smm/reports.

At the same time, Russia has continued to build up its military strength in Crimea and along the eastern border of Ukraine which, together with continuous military exercises and “surprise inspections” of the combat readiness of the Russian Armed Forces, demonstrate preparation for military aggression. Measures to strengthen the combat potential of the army corps (1AK in Donetsk, 2AK in Luhansk)⁵¹ formed in 2015 were carried out on the territory of the “DPR” and “LPR”. These measures included military training, logistical support, development of military infrastructure, establishment of full control and subordination of the armed groups to a single command centre in Russia (including physical elimination of the most notorious warlords).

The past year was marked by a series of arrests of Ukrainian “spies,” “saboteurs” and “terrorists” both in Russia and in the annexed Crimea, where the scale of repression against Ukrainian citizens, especially the Crimean Tatars, were topics of discussion at the international level.⁵² One of the goals in the increased activity of Russian intelligence services is the production of news items aimed at creating an aggressive (terrorist) image of Ukraine both in Russia and in foreign media. The Kremlin is thus trying to legitimise its possible aggression in advance as a need for defence.

Most humanitarian issues in the conflict zone and in the occupied territories remained unresolved. The number of civilian casualties has decreased by two-thirds compared to the previous year, but there are serious threats to human life and health associated with mines, unexploded ammunition and limited access to the basic needs of food, water supply, heat and electricity.

State of Internal Security and Reforms

For the third consecutive year, there has been a growth in crime rates in Ukraine. The lion’s share of these crimes are property-related, due to deterioration of the socio-economic situation in the country. At the same time, no increase in the number of murders and other serious

crimes was recorded, and the official detection rates for crimes improved significantly over the previous year.⁵³

It is difficult to provide a comparative assessment based on crime statistics and detection rates for crimes for the previous years, or to objectively evaluate the effectiveness of the activities of law enforcement agencies due to the presence of uncontrolled territories and the changes in the nature of criminal behaviour related to the armed conflict in the country and radical transformations (reforms) in the security sector.⁵⁴

As for public opinion, in 2016 15% more respondents observed the deterioration of crime situation than in 2015 (62% vs. 47%, respectively).⁵⁵

National Security and Defence

The state leadership paid special attention to improving internal and external security as one of the key priorities of state policy, and reforms of national security and defence were also given high priority.⁵⁶

The creation and support of military capabilities that contain the conflict and deter aggression, primarily due to improvements in such areas as recruitment, military training, logistical support, and troop control systems, must be considered the main achievements in strengthening the national defence system. This has been greatly helped by active implementation of the NATO standards and the assistance provided to Ukraine by the EU and NATO both at the level of organisations and from their member countries.⁵⁷

The preparation of the necessary conceptual and strategic documents is almost completed, which allows the process of reforming the security sector to be made systematic and comprehensive. However, the senior military and political leadership have been justly criticised for the unacceptably long preparation period, the lack of adequate political will to reform the system and attempts to delegate their responsibility for the overall management of reforms to the level of department heads.

⁵¹ According to official data, compared to 2015, the total number of illegal armed groups remained almost unchanged (about 40,000 individuals), but there was a significant increase in the number of heavy weapons, tanks from 450 to 600 units, armored combat vehicles from 950 to 1250 units, artillery systems from 370 to 750 units, and multiple rocket launcher systems from 200 to 300. See: Annual Address of the President to the Verkhovna Rada “On the internal and external situation of Ukraine in 2016” – www.president.gov.ua; “Occupation Troops of the Russian Armed Forces on the territory of Ukraine”, Official website of the Defence Intelligence of the Ministry of Defence of Ukraine. – <http://gur.mil.gov.ua>.

⁵² The UN GA Resolution “Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine)”, dated 19 December 2016

⁵³ The number of thefts in the country increased by 30%, and in some regions up to 60-90%. “On a system ready to lustrate itself”. The Day, 26 May 2016 – <http://day.kyiv.ua>. Khatia Dekanoidze: “Police officers stop me too”, 10 July 2016 – <http://lb.ua>. “Effectiveness of National Police activities growing steadily”, 21 December 2016 – <http://ua.censor.net.ua>.

⁵⁴ For more detailed information on reforms of law enforcement agencies and the security and defence sector, see: Monitoring the progress of reforms in 2016. pp. 20-21, – http://reforms.in.ua/ua/system/files/reports/full_report_9_months_2016.pdf.

⁵⁵ A nation-wide survey was conducted by the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation (DIF) jointly with the Razumkov Centre from 16 to 20 December 2016.

⁵⁶ Ibid, pp. 47-49.

⁵⁷ Since 2014, six NATO trust funds have been initiated for the purposes of improving management, communications, and logistics, providing a rehabilitation programme for former servicemen, countering improvised explosive devices and demining. The NATO comprehensive assistance package, approved by the Warsaw Summit, covers 13 types of cooperation and 40 target areas. The U.S. draft defence budget provided for the allocation of military assistance to Ukraine in 2017 in the amount of \$350 million.

FOREIGN POLICY

It is the third consecutive year that the Russian “hybrid” aggression continues, causing unprecedented human, territorial, economic losses in Ukraine – over 10 thousand of Ukrainian citizens were killed; 21 thousand were injured; 1.8 million were forcibly displaced; 44 thousand square kilometers of Ukrainian territories were occupied; 20% of industrial potential of the country was destroyed.

Therefore, for Ukrainian foreign policy in 2016, the obvious priorities were security issues: protecting Ukraine’s statehood, independence and sovereignty; maintaining international support and solidarity to counter Russian expansion; creating favourable external conditions for the transformations within the country, including strengthening defence capacity and radical reorientation of foreign economic contacts (minimisation of dependency on Russia). It is clear that in the realities of war, foreign policy is formed and most consistent with the security policy – in its internal, regional and global dimensions.

Foreign Policy Situation of Ukraine: Problems and Achievements

The main external threat in 2016 – Russian aggression, which began in February 2014 with the annexation of Crimea, is ongoing in Donbas. Unfortunately, the preliminary forecasts of the Razumkov Centre for 2014-2015 came true: Russian-Ukrainian conflict evolved, Russia continued the military, political, economic, energy, information aggression against Ukraine.⁵⁸

It should be noted that international diplomacy efforts in 2016 have not led either to settlement or even to a stable cessation of the combat actions in the east of Ukraine. A series of meetings of foreign ministers of the “Normandy Four” (on 13 February, 3 March and 11 May) ended inconclusively. On 19 October 2016, in Berlin, the meeting of the leaders of Germany, France, Ukraine and Russia, where the decision to develop a “road map” to implement the Minsk Agreements, was held. However, during the meeting of foreign ministers of the Normandy Four on 29 November, no results were achieved. The reason was in blocking of negotiations by the Russian side and attempts of an aggressor country to include the pro-Russian terrorist organisations “DPR/LPR” to Ukraine by enshrining their “special” status in the Constitution. It is absolutely unacceptable to the Ukrainian side.

At the same time, it is important to pay attention to two important points. **First**, western politicians understood that today it is impossible to hold elections in the territories of Donbas occupied by Russia.⁵⁹ In particular, it is clearly stated in PACE Resolution of

12 October 2016.⁶⁰ **Second**, defining the Crimea situation as “illegal annexation” and “temporary occupation” and events in Donbas as “Russian military intervention” and “armed conflict between Ukraine and Russia” is becoming more widespread in international political and legal discourse (Table “Some International Documents...”).

One should pay attention to the relevant “solidarity” steps made by leading Western countries and international organisations (EU, NATO, OSCE, PACE) to support Ukraine.

Some International Documents (2016) Concerning Russian Military Aggression against Ukraine	
Title	Excerpts
PACE Resolution as of 12 October 2016 “Legal remedies for human rights violations on the Ukrainian territories outside the control of the Ukrainian authorities” ⁶¹	“2. It (the Parliamentary Assembly) reaffirms its position that the annexation of Crimea by the Russian Federation and the military intervention by Russian forces in eastern Ukraine violate international law and the principles upheld by the Council of Europe , as stated in Assembly Resolution 2112 (2016), Resolution 2063 (2015), Resolution 1990 (2014) and Resolution 1988 (2014).”
Report on Preliminary Examination Activities by the Office of the Prosecutor of the International Criminal Court (14 November 2016) ⁶²	“The information available suggests that the situation within the territory of Crimea and Sevastopol amounts to an international armed conflict between Ukraine and the Russian Federation. This international armed conflict began at the latest on 26 February when the Russian Federation deployed members of its armed forces to gain control over parts of the Ukrainian territory without the consent of the Ukrainian Government...” “Additional information... points to direct military engagement between Russian armed forces and Ukrainian government forces that would suggest the existence of an international armed conflict in the context of armed hostilities in eastern Ukraine from 14 July 2014 at the latest...”
The UN General Assembly Resolution “Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (Ukraine)”, dated 19 December 2016 ⁶³	“The UN General Assembly... ... Recalling its resolution 68/262 of 27 March 2014 on the territorial integrity of Ukraine, in which the UN General Assembly affirmed its commitment to the sovereignty, political independence, unity and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders ; and relevant decisions of international organizations, specialised agencies and bodies within the United Nations system, condemning the temporary occupation of part of the territory of Ukraine – the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol (hereinafter “Crimea”) – by the Russian Federation, and reaffirming the non-recognition of its annexation... ”

⁵⁸ See: Ukraine 2014-2015: Overcoming Challenges (analytical assessment). – Razumkov Centre, Kyiv, 2015. pp. 15-16. – Razumkov Centre website, razumkov.org.ua/upload/Pidsumky_2014_2015_A4_fnl.pdf; Ukraine 2015-2016: The Reform Challenge. Kyiv, 2015. p. 9. Ibid.

⁵⁹ It should be noted that on 3 March 2016 during the meeting of foreign ministers, the representatives of Germany and France stressed the expediency of holding elections in Donbas in the first half of 2016.

⁶⁰ It is stated in the Clause 14 of the PACE Resolution that “the Assembly considers that as long as the present situation in the “DPR” and “LPR”, characterised by a climate of insecurity, intimidation, impunity and a lack of freedom of expression and freedom of information, prevails, free and fair elections... are not possible in these regions”. See: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=23167&lang=EN&search=KjoqfHR5cGVfc3RyX2VuOJlc29sdXRpb24=>.

⁶¹ See: <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?fileid=23167&lang=EN&search=KjoqfHR5cGVfc3RyX2VuOJlc29sdXRpb24=>.

⁶² See: <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/otp/161114-otp-rep-PE-Ukraine.pdf>.

⁶³ See: https://twitter.com/UKRinUN/status/810925513413971969/photo/1?ref_src=twsrc%5Etfw.

Barack Obama's administration was a moderator of this international solidarity with Ukraine. Support for Ukraine remained an unchanged and integral part of Washington's official policy. The USA expanded sanctions against Russia, provided financial and technical assistance to Ukraine. The Congress approved Stability and Democracy for Ukraine Act and provided for defence assistance to Ukraine (\$350 million) in the US defence budget for 2017. However, Donald Trump's US election victory might call into question the continuation of the aforesaid course of the USA towards Ukraine.

Active political and diplomatic assistance, economic support for Ukraine by the EU continued. Within the framework of the Association Agreement, from 1 January 2016, a deep and comprehensive free trade zone between Ukraine and the EU was introduced. The EU countries supported Ukraine within the framework of G-7 and G-20 summits. The governing bodies of the EU adopted a series of counter-measures towards Russia; EU continued sanctions against Russia at the Summit in December. Leading countries – Canada, Japan, Switzerland, Australia and others actively supported Ukraine in countering Russian aggression.

When assessing the foreign policy of Ukraine in 2016, it is worth mentioning that:

First. An important step in strengthening national defence capability was the NATO summit in Warsaw (July 2016), where Ukraine was provided with "Comprehensive Assistance Package" – a new effective tool of interaction between NATO and Ukraine in the field of security (8 trust funds, 40 areas of cooperation), and the decision to include Ukraine in the Enhanced Opportunities Program was made. It is a key area for Ukraine with noticeable progress.

Second. Difficulties and problems on the path to European integration are not of critical nature and should not be perceived as a "crisis" or conflict in relations between Kyiv and Brussels. Delays in the introduction of a visa-free regime for Ukraine until January 2017 are primarily due to internal problems in the EU ("migration crisis", the complexity of developing the mechanism suspending visa-free regime, etc.). On the other hand, the Ukrainian authorities themselves have initiated expectations among the citizens by announcing specific dates of the abolition of visas. On 15 December 2016, during the EU summit, a compromise (in view of the respective referendum in the Netherlands) solution to complete the process of ratification of the EU-Ukraine Association Agreement, was made.

Third. The activity of the Ukrainian side in the international arena was noticeable. Promoting Ukraine's interests within the framework of the United Nations General Assembly and in the UN Security Council as a non-permanent member should also be noted. Permanent delegations to the Parliamentary Assembly of the OSCE and PACE, where the Ukrainian party strongly advocated and promoted national interests (the above-mentioned resolutions of the UN GA and PACE should be recognised among the assets of Ukrainian diplomacy), were very active.

Fourth. Throughout 2016, active political and diplomatic contacts continued with countries that rallied with Ukraine in its conflict with Russia. In particular, Ukraine maintained an active dialogue with Poland, parliaments of two countries adopted the Joint Declaration of Remembrance and Solidarity. Contacts with the Baltic countries, Sweden, Romania and others were built. In July 2016, free trade zone agreement between Ukraine and Canada was signed.

Ukrainian Foreign Policy: Challenges and Threats

Effectiveness of Ukrainian foreign policy was limited by a number of unfavourable internal and external factors.

On the one hand, Ukraine's policy on the world stage is affected by political, socio-economic processes within the country. This relates to the complex socio-economic situation, permanent sharp conflicts in the political establishment of the country, inadequate reforming of law enforcement agencies and judicial bodies, poor anti-corruption efforts, sabotage and resistance of pro-Russian "fifth column" and so on. At the same time, it is Russian "hybrid" aggression (military expansion in Donbas, trade and economic blockade, information war, subversion, energy-based blackmail, incitement of separatist sentiments in the regions, etc.) that intends to destabilise the internal situation, and ultimately – to destroy Ukrainian statehood.

It is also clear that in the international arena, Russia's potential for financial provision of information impact, the possibility of forming a favourable image and creation of an active lobby, particularly in the EU countries (France, Italy, Great Britain, and Eastern Europe, etc.) is disproportionate to the potential of Ukraine.

Ukraine's opportunities for this are much more limited and they are not always used effectively; Ukraine's Foreign Ministry is forced to operate in the austerity mode. In addition, Ukraine's foreign policy, unfortunately, can be still characterised by excessive centralisation, ineffective use of international instruments and political and diplomatic capacity, lack of creativity and initiative, clear shortage of preventive actions. Protection of the interests of Ukrainian producers and facilitation of their access to foreign markets are unsatisfying.

Among the external factors a significant change in the international situation should be mentioned.

The West, divided and burdened by internal problems ("the migrant crisis", Brexit, escalation of terrorism) and external challenges (the Donald Trump phenomenon, the war in Syria, the conflict between Ankara and Brussels, ISIS, North Korea "nuclear demarche", conflict in the South China Sea, etc.), has been experiencing a critical shortage of unity and coordination of actions in the Russian direction. At the same time, centrifugal processes in Europe intensify, and trends towards the expansion of national radicalism, Euroscepticism, populism and isolationism can be observed. In parallel, the activity of supporters of easing sanctions on Russian Federation and restoring dialogue with Putin's Russia increases.

These geopolitical processes pose threats and challenges to Ukraine.

On the one hand, the processes limit the willingness of the Western partners to support Kyiv, pushing it to resolve the Russian-Ukrainian conflict at the expense of Ukrainian interests, on the other, they swing the Western "sanctions front", demonstrating readiness to make concessions and compromises that will be perceived by the Kremlin as impunity and encouragement for further actions.

To summarise the results of 2016, it should be noted that the main tasks of Ukraine's foreign policy were and remain: the protection of the national statehood and sovereignty, maintaining the international solidarity and support to counter Russian aggression, European and Euro-Atlantic integration. The effectiveness of Ukraine's foreign policy, its international standing and image will depend on success of internal transformations.

ECONOMY

In 2016 Ukraine faced unprecedented challenges: to finally establish and implement a policy to strengthen the stabilisation processes, accelerated growth and sustainable development, all against a backdrop of ongoing foreign aggression. As we have repeatedly emphasised, the current state and future prospects of Ukraine's economy will essentially depend on the ability of authorities (even under conditions of aggression) to initiate complex structural reforms based on investment and innovation potential.

There have indeed been some positive changes. Thus, Ukraine established an upward trend in the real sector (albeit quite weak and contradictory), continued cooperation with the IMF and other international financial institutions (although of a limited nature), boosted foreign exchange reserves (reducing the risk of devaluation), and eliminated politicised dependence on Russian markets.

At the same time, difficult external challenges (in particular, the continuing Russian aggression in Eastern Ukraine), the spread and deepening of internal struggles between the leading political forces (which should have been centres for development of a balanced effective economic policy), and the weakness of anti-corruption measures have prevented Ukraine from becoming a model of productive transformations and establishing itself as a modern competitive country.

Economic Summary of 2016

Since the beginning of 2016, the Ukrainian economy has started to show faint signs of recovery. Last year was the first year (in the past four) of positive economic transformation processes, establishing the basis for economic recovery in the coming years.

Real sector

During the year the real sector indicators showed a positive trend and reached a rather stable level by the end of it. Thus, over a period of eleven months, the industrial production (compared to the corresponding period of the previous year) increased by 2.1%, the agricultural sector by 2.9%, construction by 14.1%,⁶⁴ the turnover of goods by 2.1%, and retail trade by 3.7%.

Such dynamics give reason to believe that, following the 2016 results, the real GDP will increase by 1.6-1.8%, which can serve as proof of **the end of the depression phase in the development of the Ukrainian economy** (although its proper strength has not yet been reached).

In general, it should be noted that, according to preliminary results, the main macroeconomic indicators envisaged in our forecast (in late 2015) differ only slightly from the actual indicators (estimated at the time of publication) for 2016 (Table "Key Macroeconomic Indicators for 2016").

The economic engine of the last two years was **the agricultural sector**, which is seen as one of the most important sectors for the country in the medium term. However, the **results of reforms in this sector are conflicting**. For example, one objective of the

Key Macroeconomic Indicators for 2016

	Forecast	Preliminary estimate
	December 2015 ⁶⁵	November 2016
Real GDP growth, %	2.0-2.5	1.6-1.8
Consumer price index	14-16	12,2-12,5
Exchange rate for Hryvnia to US Dollar	Fluctuations within a range no more than 28	Fluctuations within 24-27
Portion of investment in GDP, %	15-17	12-13
Gross foreign debt, % GDP	130	125
Export growth, %	+5	-9
Foreign trade balance (in goods), % GDP	+1	-3

reforms – ensuring the food security of the country and competitiveness of domestic products in the internal market – was achieved to a large extent. However, another goal – establishing leadership in the global market for food and agricultural products – remained a matter for the future.

This situation is mainly due to **putting on hold the land reforms**, which has evoked resistance from the vast majority of the rural population. The main drawbacks of these reforms are the lack of qualified land legislation (particularly, in terms of trade in agricultural land) and infrastructure (including financial).

Inflation processes

Along with the economic growth in the country, the **inflation shock inertia** was halted and neutralised. After CPI growth to 43% in 2015, which had a destructive effect

⁶⁴ Such a high growth rate (which is much higher than in other manufacturing sectors) is mainly caused by the extremely low basis for comparison, due to extreme (compared to other sectors) **decline in construction in the previous years**: in 2014 by 22%, and in 2015 by 15%.

⁶⁵ Source: Ukraine 2015-2016: The Reform Challenge (analytical assessment).

on the causes and components of consumption, savings and investment, the inflation decrease to 12% in 2016 contributed to the improvement of business expectations, which in turn enhanced the stabilisation processes. However, the increase in utility rates will remain a significant factor in inflationary processes in the coming year as well.

Some inflation risks are also associated with the Government resolution on the pilot project⁶⁶ for **cancelling state regulation of food prices** from 1 October to 31 December 2016 (recall that the share of household spending on food is more than 50%). It is expected that in the future, after analysing the results of the project, the Government will decide on the abolition of restrictions in general or on the improvement of state regulation of prices for goods and services in the production and sale of food products (which, however, will become a reality only in 2017).

According to preliminary estimates, without a significant increase in wages, the aforementioned measure will not have a substantial impact on inflation dynamics (due to the current low purchasing power of the poor).

Property management

The real sector indicators would have been better if **the reform of the state property management had been implemented** and the efficiency of state enterprises had been improved (which was the objective of this reform).

However, the results of this reform remain extremely limited. Although the new reporting and auditing requirements are being implemented, processes of corporatisation and strategic planning remain weak points. There were positive changes in the appointment of the management of state enterprises (including supervisory councils), especially in terms of ensuring transparency and greater control. However, **the privatisation processes** (as in previous years) remain dormant (implementation of the plan for privatisation of revenues is less than 1%⁶⁷ for the second year in a row).

Moreover, another failure (in December 2016) of the tender for privatisation of one of the major Ukrainian enterprises – the Odessa Port Plant – serves as proof of the Government's inability to meet its own programme objectives. This indicates, *first*, generally **weak readiness of the authorities for consistent development of the institution of effective private ownership**, and *second*, the Government's inability to raise additional funds which could have been used for financing the budget deficit.

Ukraine has made a very important step towards **the introduction of a business ombudsman**: the draft Law "On the Business Ombudsman Institution"⁶⁸ was adopted in the first reading. There are certain expectations regarding the improvement of the business and investment

environment and protection and support of business in the event of its final approval.

Investment. A sharp decrease in real well-being level due to extreme inflation and devaluation in 2015 had a destructive impact on the structure of GDP in 2016. The lion's share of GDP (over 90%) is spent on consumption, which leaves almost no resources for savings, and **erodes investment potential** (the share of investment in GDP is only about 12%,⁶⁹ the same as in the crisis year 2015), which makes it impossible to establish the necessary innovation investment model for the economy.

Moreover, in the structure of capital investment funding in 2016, enterprises' own resources account for the majority – 72% of total volume, bank loans are at 7%, public funds for housing at about 10%, and local budgets make up less than 5%. In other words, the investment development is in practice based purely on internal resources.

The difficulties of the national economy leave Ukraine in an unfavourable environment for foreign investors and create obstacles for the inflow of foreign direct investment (FDI). Thus, although the flow of DFI in 2016 (about \$3 billion for three quarters) grew somewhat compared to 2015, this growth mainly resulted from funding provided by large foreign banks to their subsidiary Ukrainian banks. For investors in the real sector, **structural and devaluation risks in Ukraine remain too high**, which prevents them from deciding to enter (and, therefore, limits the resources required for pressing structural transformations).

Financial performance of enterprises and household resources

The financial performance of enterprises (before taxation) may indicate the start of economic recovery. Thus, according to the results of the first half of 2016, Ukrainian enterprises (for the first time in three years) earned an overall profit of about UAH 63 billion (based on the 2015 results, the total loss incurred by enterprises was UAH 340 billion). The share of unprofitable enterprises has also decreased significantly, to 35% of the total number in the first half of 2016, compared to 42% in the corresponding period of 2015.

The improvement of financial performance took place under conditions of limited business access to credit resources in general. The volume of bank lending to economic agents for January-October 2016 increased only by 3% (up to UAH 810 billion compared to UAH 788 billion at the end of the previous year).

It must be acknowledged that the **reforms of deregulation and enterprise development** did not achieve the desired results. Thus, although there was some decrease in the number of regulatory authorities and business inspections (based on updated principles

⁶⁶ Resolution No. 656 of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 22 Sept. 2016.

⁶⁷ There are about 3500 of state enterprises in the country, most of which are not economically effective, or even post losses, and they are supported by considerable financial resources from the state.

⁶⁸ Draft law of Ukraine No. 4591, dated 5 May 2016, "On the business ombudsman institution". Website of the Verkhovna Rada of Ukraine. <http://www.rada.gov.ua>.

⁶⁹ ... although, according to our estimates, it should have increased slightly, as a reflection of macroeconomic stabilisation – see Table "Key macro-economic indicators for 2016").

of transparent auditing), this has not affected the business environment significantly. Similarly, although the international trade regulations were simplified and harmonised for consistency with the requirements of the Association Agreement with the EU, this has not encouraged expansion of Ukraine's exports to the EU.

The low positions of the state in international rankings show the lack of effectiveness of reforms in these areas (even the growth of Ukraine's position in the *Doing Business* index resulted from improvement of the situation in certain areas rather than from systemic reforms). Furthermore, **the formation of a legal framework for the operation of self-regulatory organisations**, designed to reduce the state's role in regulation, and increase the level and professionalism of communication among businesses, authorities and society, remains in the realm of intentions.

Of course, such omissions and shortcomings limit the capacity for economic acceleration. Thus, to a large extent, these limitations of credit resources are related to **the unsatisfactory level of confidence among Ukrainians in the Ukrainian banking system** and lack of faith in the ability of the banks to retain their money. Although during 2016 (for the first time in three years) deposits by the population increased, this was only by 5% (with the inflation rate at around 12%). Monetary constraints associated with this, of course, may perform a stabilising role, but **in no way represent a tool for economic recovery** and acceleration.

State Finances

State finances underwent certain transformations in 2016 **in the context of tax reforms**, especially in terms of legalisation of salaries by reducing the fiscal burden on the payroll fund – establishing a single basic personal income tax rate, significant reduction of the unified social tax (reduction of the unified tax rate from 41 to 18 percent and predicted gradual redistribution of the fiscal burden on the payroll fund between employer and employee).

However, the reform proposals to reduce the tax burden on small and medium businesses, the introduction of a new system of VAT administration, the introduction of legislative conditions and incentives for re-shoring of the economy of Ukraine, were not duly implemented.

Although the processes of legalisation and, consequently expanding the tax base, were associated with a reduction in tax rates (primarily the unified social tax), in general **the level of revenues** for the State Budget is not **sufficient**.

Thus, of the UAH 619 billion in revenues approved in the Law "On State Budget for 2016" (as amended), only UAH 464 billion (75%)⁷⁰ were actually received over 10 months. Although the country has a practice of "acceleration" fulfilment of the budget and budget allocations at the end of the year, **there are doubts** that

the predicted performance (in terms of revenues) of the 2016 State Budget **will be achieved**.

There were some **positive changes** in the context of **financial decentralisation** with regard to local budget revenues and obtaining additional funds (due to redirection of some tax revenues). Thus, for 11 months, the annual performance indicators of local budgets were mainly reached, and additional resources (according to the Government) totalled UAH 44 billion.⁷¹

With limited resources, the practice of transferring NBU income to the State Budget continues. During 2016, the Ministry of Finance of Ukraine received three "scheduled" instalments (as part of the excess of revenues over the expenditures of the NBU accrued in the previous year) totalling UAH 38.2 billion.

Highly effective reform of public procurement contributes to streamlining budgetary resources. Thus, as of 1 April 2016, according to the Law "On Public Procurement", the specially designed ProZorro system has become mandatory for use by central executive bodies and monopoly enterprises, and by all state customers as of 1 August.

An important feature of the reform is the focus of its results on ensuring transparency in procurement through the introduction of electronic trading and monitoring, facilitating business access to participation in public procurement, introducing an effective system of appeals, etc. According to expert estimates, this resulted in UAH 5 billion of savings in trading. At the same time, **Ukraine has joined the WTO Government Procurement Agreement (WTO GPA)**, which opens the procurement markets of 46 countries (totalling \$1.7 trillion) for Ukrainian business.

Foreign Sector of the Economy

Although Ukraine received some **external support** in 2016, due to low competitiveness the decline in foreign trade continued. Thus, for 10 months, the export of goods decreased by 8%, while import volumes remained unchanged, and therefore **the deficit of foreign trade in goods** amounted to \$2.1 billion (about 2.5% of GDP). According to our estimates, the same ratio will hold for the end of the year.

This deficit was offset by the positive results of **trade in services** – \$3.2 billion (for three quarters of the year) – which were mainly obtained through the transportation of natural gas to European countries. At the same time, a positive impact in the form of improvement of the structure of trade in services, investment attraction and development of a modern IT sector, is expected from the adopted Law on the removal of administrative barriers to exports of services⁷² (however, this effect may not be felt until 2017).

There was a significant redistribution in the geographic structure of foreign trade. The difficult and socially painful diversification of Ukraine's trade and

⁷⁰ Fulfilment of the Consolidated budget in terms of revenues was 79%. Source: Monthly Report on the the State Budget of Ukraine for January-October 2016. – <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=343683>.

⁷¹ See: Additional resources of local budgets total 44 billion – Hroysman. – Ukrinform, 5 Dec. 2016, <http://www.ukrinform.ua/rubric-politycs>.

⁷² The Law of Ukraine "On amendments to several legislative acts of Ukraine on the elimination of administrative barriers to export of services", dated 3 Nov. 2016.

economic cooperation to eliminate economic dependence on the aggressor country continued. Over 9 months of 2016, Ukrainian exports (of goods) to Russia decreased by 30.1% and its share in total exports amounts to only 10%. Meanwhile, according to official figures, there was a slight increase in exports to the main trading partner – the EU countries – of 4.4%; Ukrainian exports to these countries have therefore now reached 40% of the total volume.

However, Ukraine **has failed** to effectively take advantage of the Association Agreement with the EU, establish itself in the new markets and expand its own exports, as was expected in last year's forecast (see Table "Key Macroeconomic Indicators for 2016" above).

As noted, this points to the existence of significant **structural defects in the Ukrainian economy**, its low competitiveness and poor involvement in modern value-added chains. Meanwhile, the main task for Ukraine is simply being updated – **the country must continue its efforts to enter new markets** (primarily, the markets of developing countries) while maintaining a strategic European vector.

Currency and monetary policy

The NBU monetary policy in 2016, as in two previous years, **was markedly restrictive**. The increase in the monetary base and money supply (at the level of 5-6% during the year) was significantly lower than the consumer and wholesale price index growth; in other words, there was a reduction of real cash balances.

The poorly prepared transition of the central bank of Ukraine (NBU) to the policy of so-called inflation targeting (in the context of low capacity to influence inflation with monetary instruments⁷³ and high distrust in the banking system) did not contribute to macro-economic stabilisation, strengthening the banking system (almost half of registered banks have been removed from the banking market over two years), or increasing confidence in the ability of authorities to ensure the value of the national currency, either in 2015 or in 2016.

Therefore, **inflation and devaluation risks** during 2016 remained **high**. Negative expectations concerning further decline of the hryvnia and its purchasing power⁷⁴ remained; the unwillingness of the population to provide a notable growth of savings in the banking system (as noted, deposit and credit activity was almost frozen) was telling.

One of the positive activities of the NBU was the continuation in 2016 of the policy (launched in 2015⁷⁵) **for ensuring transparency of the ownership structure** of banks, which should strengthen the national banking system and confidence therein. As of mid-2016, NBU considers this structure transparent in over 95% of operating banks.

In late December 2016, the Government and the National Bank nationalised the largest private bank of Ukraine, "PrivatBank", and on 21 December 2016, the state (Ministry of Finance) became the sole owner of 100% of its shares. Recapitalization amounted to UAH 116 billion (about \$4.5 billion) and may be increased to UAH 148 billion. The Government succeeded in carrying out a "friendly takeover", and thus within a few days the banking system continued operating normally, and the concerns about significant problems proved unjustified.

Of course, the main consequences of this decision will be felt in 2017; however, we predict that with the appointment of qualified bank management, devaluation, inflation and payment risks (associated with the specified nationalisation) will not be significant.

International Reserves and Foreign Debt

During 2016, Ukraine pursued a policy of **increasing gross reserves**, due to the successful restructuring of foreign debt, and by the end of 2016 the volume of reserves reached \$15.3 billion. Technically, this figure is largely in line with **the important macroeconomic balances**, because it means that the coverage of the monetary base with reserves is even greater than the recommended 100% coverage of the monetary base (including due to devaluation of the hryvnia) and exceeds 3-month imports (primarily due to a significant reduction in the volume of foreign trade).

However, the volume of reserves remains **low in terms of external debts**. Although the gross foreign debt slightly decreased in 2016 (from \$119 billion earlier this year to an estimated \$115 billion at year's end), the structure of debts remains problematic and risky.

Thus, the government foreign debt, the NBU debt, and the short-term foreign debt, taken together, exceed the volume of gross reserves by three times. The relative indicators of foreign debt with a considerable decline in the GDP dollar equivalent – around 125% of GDP – are also unsatisfying. This ratio indicates the **potentially high constraints** for the country in terms of timely and full payments of foreign debts.

It should be noted that in 2016 Ukraine launched a number of institutional reforms aimed at socio-economic improvements in the country. However, these changes do not yet have any systemic irreversible impact, and they neither accelerate the urgently needed structural transformations nor create the basis for sustainable growth and prosperity. Obviously, 2017 should be a crucial time for such transformations.

⁷³ Thus, the administrative increase in utility rates cannot be "neutralised" by monetary constraints.

⁷⁴ In particular, in late 2015 the official UAH/USD exchange rate fluctuated between 23-24, while at the end of quarter I of 2016 fluctuations were in the range of 26-27 UAH/1 USD. The exchange rate dynamics deteriorated along with the acceleration of inflation in late 2016.

⁷⁵ NBU Board Resolution No. 328 "On Approval of Regulations on the procedure for submitting information on the ownership structure of the bank", dated 21 May 2015.

ENERGY

In 2016, the energy sector of Ukraine experienced deep transformational changes that, first and foremost, resulted in the adoption of new approaches to the pricing and subsidy policies and adoption of the legal framework for operation of the national regulator. Consistent implementation of reforms in accordance with the EU's Third Energy Package and enhancement of the country's energy security were the key strategic tasks addressed by the energy sector in the reporting year.

At the same time, in 2016 the Ukrainian energy sector faced serious challenges, such as low quality of the activities of government institutions, Russian military aggression in Donbas, insufficient effective demand by consumers of energy resources, slow reforms of state companies, a high level of market monopolisation, and worn-out energy infrastructure.

Key Achievements and Challenges

The year 2016 was a landmark in terms of enhancing energy security by reducing the dependence on Russian gas – no supplies were imported from the Russian Federation throughout the year for the first time in the history of Ukraine as a sovereign country. This result was achieved due to a continued effective diversification of supplies from EU countries.

In this context, it should be noted that the decision to refuse purchase of Russian gas was both politically and economically expedient. Another important factor in abandoning imports from Russia was the tendency toward reduced gas consumption that has developed in recent years. In the last five years, gas consumption in Ukraine decreased from 54.8 billion m³ in 2012⁷⁶ to about 30 billion m³ in 2016, a drop of 45%.⁷⁷ Gas dependence on Gazprom thus decreased in this period from 60% to 0%.

The agreement with EBRD allowed Naftogaz of Ukraine to buy 1.8 billion m³ of gas in September and October for a total of \$334 million, of which \$300 million came from the credit line provided by EBRD.⁷⁸ Despite the countermeasures on the part of Russia, the number of European gas suppliers to the Ukrainian market is increasing from year to year, which indicates the liquidity of Ukraine's gas market and its gradual legal and technological integration with the EU gas market. In 2016, the number of gas suppliers from Europe grew almost two-fold, to 20 companies.

The transportation and storage agreements signed on 28 October 2016 between Ukrtransgaz and Engie (France) confirmed that the EU's leading energy companies not only plan to sell the resource on the EU-Ukraine border, but to operate directly in the Ukrainian market.

The development of such approaches will facilitate competition and transparency in Ukraine's gas sector.

Among the positive events of the year was the agreement signed between Energoatom and one of the leading international companies for the supply of enriched uranium, URENCO. Enriched uranium supplied by URENCO will be used for the production of nuclear fuel for Ukraine's nuclear power plants by the Swedish affiliate of the transcontinental company Westinghouse. It can, therefore, be said that Energoatom is taking gradual steps to diversify nuclear power supplies.

Two other prominent events were the completion of the new sarcophagus (arch) over Unit 4 at the Chernobyl NPP and the extension of the service life-time of the Unit 2 at the Zaporizhzhya NPP.

The enhanced cooperation between Ukrtransgaz and Ukrenergo in integrating Ukraine's power networks with ENTSO-G and ENTSO-E can also be considered a positive step forward.

At the same time, the Ukrainian gas transportation system (GTS) is facing a serious challenge because of Russia's strengthened positions in advancing the bypass gas transportation routes, Nord Stream-2 and Turkish Stream, as well as the increased quota of Gazprom in OPAL.

Regulatory Support for Energy Sector Restructuring

A crucial governmental decision for further development of the domestic gas market was to introduce a mechanism of price equalisation for all categories of consumers by establishing 100% parity with the price of imported natural gas by linking domestic prices to the forecast price on the German gas hub NCG.⁷⁹

⁷⁶ Source: Oil Industry of Ukraine in Figures: Consumption, Production, and Transportation – Naftogaz of Ukraine website <http://www.naftogaz.com>.

⁷⁷ The consumption forecast for 2016 was based on the statistical data of the Ministry of Energy and the Coal Industry of Ukraine regarding gas consumption for 10 months of 2016 – Information resource of the Ministry of Energy and the Coal Industry, 1 December 2016, <http://mpe.kmu.gov.ua>.

⁷⁸ Naftogaz bought 1.8 billion m³ of gas out of the loan funds issued by EBRD – Monitoring by the *EnergoBusiness* magazine, 13 December 2016, www.e-b.com.ua.

⁷⁹ Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 315, dated 27 April 2016, "On Making Amendments to Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 758, dated 1 October 2015".

This decision allowed Naftogaz of Ukraine to abandon its unprofitable model and to earn a net income of \$21.8 billion as at the end of the first six months of 2016.⁸⁰ The adjustment of prices for gas also helped to ensure planned budget revenues and created the financial base for subsidising low-income categories of consumers.

During the year, several important decisions were approved that would have a positive effect on further restructuring of Ukraine's energy sector. They, first of all, include:

- Approval of the law of Ukraine "On the National Commission for State Regulation of Energy and Public Utilities" (Commission) on 22 September 2016. The adoption of this law was among the priority obligations of Ukraine to the Energy Community in 2016. Implementing this law will enhance the competition and transparency in the energy markets, reduce the political and commercial influence on the Commission, and increase the efficiency of the pricing and tariff policy;

- Adoption of the draft law of Ukraine "On the Electricity Market of Ukraine" in the first reading (Reg. No. 4493 dated 21 April 2016). It calls for a radical transformation of the market by introducing a system of bilateral agreements, a day-ahead market, a balancing market, a market for ancillary services, etc.;
- Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 496, dated 1 July 2016, "On the Separation of Activities for Transportation and Storage (Injection and Off-Take) of Natural Gas" and No. 801, dated 9 November 2016, "On the Establishment of the Public Joint Stock Company 'Main Gas Pipelines of Ukraine'", intended to demonopolise Naftogaz of Ukraine by creating an independent operator of gas transportation networks and unbundling of gas supply and transportation functions;
- Submission of the draft 2035 Energy Strategy of Ukraine, determining the key long-term goals for energy development and the mechanisms to achieve them, to the Cabinet of Ministers of Ukraine for consideration.

SOCIAL POLICY

In 2016, the main priorities of the Government in reforming the social sector concerned pension reform, improving the social protection of workers, implementation of effective targeted social assistance and the decentralisation of the social services system and development of social services at the local community (hromada) level.⁸¹

It should also be noted that the situation remained characterised by a low quality of life and the discrepancy between the established social standards, including the living wage, and the real economic situation. The adoption of the Poverty Reduction Strategy, which envisages an increase in State Budget expenditures on social protection and social security, was a necessary step taken by the government, but only the first one; even if the Strategy is implemented in full, which itself requires sustainable economic growth, improvements will become apparent only after several years.

Key Social Indicators and the Progress of Reforms

On the face of it, the State Budget of Ukraine for 2016 is a social one. For example, **spending** on social protection and social security is increased compared to 2015: its share in the overall system of budget expenditures is increased by 7.47% (UAH 63.31 billion), to 23.09% (against 15.62% in 2015). The greatest expenditure is allotted for the social protection of retired persons, with a growth rate of 79.3% (an increase of UAH 64.08 billion).⁸²

During the year, **social standards were raised** twice (an increase of the minimum wage, pensions, and social benefits) with a recorded growth of 16.1%.⁸³

As of 1 December 2016, the **minimum wage** is set at UAH 1,600, and from 1 December 2017 it will be UAH 1,762.⁸⁴

An amount of UAH 4.5 billion was allocated to improve social standards; during the first ten months of 2016, the expenditure on salaries of public sector employees and military personnel increased by 34% (UAH 37 billion), and the expenditure on pensions increased by 64% (UAH 44 billion).

However, according to the *Global Wealth Report 2016*,⁸⁵ Ukraine ranked among the top three in terms of declining living standards of citizens. In percentage terms, the wealth of Ukrainians decreased by 18.5%.⁸⁶

⁸⁰ Source: Financial analysis of Naftogaz of Ukraine's performance for the first six months of 2016, 5 July 2016, <http://www.naftogaz.com>.

⁸¹ Social priorities of the Government for 2016 – http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/2.6._prezentaciya_reva.pdf.

⁸² The issue of pensions in 2016 is regulated by the Law of Ukraine "On Revisions to Certain Legislative Acts of Ukraine" No. 911-VIII dated 24 December 2015.

⁸³ Government Web Portal. 30 November 2016. – http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249539442&cat_id=244276429.

⁸⁴ On 15 June 2016, Law No.1384-VIII dated 19 May 2016 "On Revisions to the Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2016"" entered into force.

⁸⁵ *Global Wealth Report 2016. Credit Suisse*. – <https://publications.credit-suisse.com/tasks/render/file/?fileID=52E06942-9DB4-D827-84BABBD554A232F8>.

⁸⁶ *Credit Suisse* experts cited unfavourable foreign currency fluctuations as the main reason for lower income.

The level of wages in Ukraine is the lowest among European countries.⁸⁷ The minimum wage (1,450 hryvnias) is only 27% of the average salary (5,358 hryvnias), (ILO recommends at least 50%, and 60% for EU countries). As a result, 19.4% of Ukrainian workers are below the poverty line.⁸⁸ The minimum pension, which is 1130 hryvnias (since May 2016), constitutes only 51% of the actual subsistence minimum for persons unable to work.

The Situation in the Labour Market

The trends of a reduction in the number of officially employed persons and an increase in the unemployment rate continued. The employment rate was estimated at 56.7%,⁸⁹ which is a conservative estimate. Only 66% of these were covered by the state social insurance.⁹⁰

The unemployment rate (according to the ILO methodology) increased from 9.2% to 9.4% (1,691.5 thousand) of the economically active population, while the number of applicants per job ranged from 13 to 19.

As of January 2016, the unified social tax for employers was reduced to 22%, with the goal of legalising employment and wages. This did not lead to immediate positive changes: about 40% of the total labour market remains in the shadow economy.⁹¹

The Policy of Subsidy Payments to Individuals and the Issue of Payments for Utilities

After the uniform gas price for all consumers was established on 1 May 2016, the number of households needing subsidies to pay for housing and utilities in the 2016-2017 heating season will increase from UAH 5.5 to 8-9 million, as estimated by the Government. The state budget expenditure on subsidies for the most vulnerable social groups is about 4-6% of all expenditure items. In the state budget for 2016, the expenditure on subsidies for utilities exceeded UAH 40 billion.⁹²

However, the problem of household payments and debt for housing and utilities continues to escalate. According to the State Statistics Service of Ukraine, in October 2016 households paid 56.9% of the amounts accrued for this period (UAH 3.6 billion) for housing and utilities. Since the start of 2016, the outstanding utility and electricity bills of the population have increased by UAH 3.5 billion, or by 39.3%. In October, the debt sharply

increased, by 21.3% as compared to the end of September, and as of October 2016 reached UAH 17 billion. For reference: in 2015, household payments for housing and utilities accounted for 95%.

This situation is in many cases caused by inefficiency and poor public communication by the local authorities, and in some cases also by inadequate rate policies and public distrust of the subsidy policy, as well as by significant losses from inefficient use of electricity, water and heating, along with lack of payment discipline.

Pension Reform

By the end of 2016, Ukraine was to introduce pension reforms as part of the reform programme approved by the IMF in March 2015. The reform provides for alignment and harmonisation in calculating the payments (currently, pension rates are calculated based on over 20 laws) and also diversification of the “pension portfolio”, which means that, instead of a single source, pensions are expected to be paid from three sources – the pay-as-you-go pension system (now in place), the defined contribution pension system, and private pension insurance schemes.

The growing Pension Fund deficit (caused, among other things, by the reduction of the unified social tax rate)⁹³ required a change of plans, and the reform was postponed until next year. According to government estimates, its implementation will cost UAH 50 billion.⁹⁴ The Pension Fund deficit (UAH 145 billion) is compensated from the State Budget of Ukraine, which is why the pension budget was secure and pension payments were made on time. The planned increase in revenues to the PAYG pension system due to expansion of the pension insurance coverage and legalisation of shadow employment and wages did not come to fruition.

Health Care Reform

2016 saw a further reduction in health care funding. The total percentage of funding inclusive of all departments is 2.8% of GDP⁹⁵ (in 2015 this amount was 3.8%, compared to 4.2% in 2013, 4.1% in 2012, and 4.1% in 2011). According to the WHO recommendations, governments should allocate at least 5% of GDP to public health care. The cost of health care per person is \$80-120 (depending on exchange rate fluctuations).

⁸⁷ *Special Report EU Assistance to Ukraine* No. 32, 2016. *European Court of Auditors*. – <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40134>.

⁸⁸ Social priorities of the Government for 2016 – http://reforms.in.ua/sites/default/files/imce/2.6._prezentaciya_reva.pdf.

⁸⁹ On the situation in the labour market and actions by the state employment service in January-October 2016 – <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=401365>.

⁹⁰ On the situation in the labour market and actions by the state employment service in January-October 2016. Ibid.

⁹¹ A major challenge for the labour market is tolerance for “shadow employment”. – State Employment Service of Ukraine, 28 Oct 2016. – http://www.dcz.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=413659&cat_id=364661.

⁹² Substantial cuts in public spending in 2016 for housing and utilities (-91.67%) resulted from delegating them to the local level.

⁹³ The Law of Ukraine “On Revisions to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine with Regard to Ensuring the Balance of Budgetary Revenues in 2016”, No. 909-VIII dated 24 December 2015.

⁹⁴ Andriy Reva: The coming pension reform is aimed at fulfillment of obligations to future generations. Official web portal of the Ministry of Social Policy, <http://www.msp.gov.ua/news/11910.html>.

⁹⁵ Most of this money is spent on utility bills of medical institutions and on salaries. The other needs, including the provision of medicines, new equipment, introduction of new technologies, are financed with whatever funds remain.

According to the WHO European Regional Office, the current state of public health is characterised by extremely high rates of disease and mortality (14.7 cases per 1000 population as compared to 6.7 in EU member states) and more deaths than live births (100 deaths per 69 live births);⁹⁶ Ukraine ranked fourth in mortality not related to war,⁹⁷ has a low life expectancy (71 years),⁹⁸ and poor access to appropriate medical care. At the primary level, shortage of staff is 25%.

In the 2013 global public health ranking by Bloomberg,⁹⁹ Ukraine ranked 99th among 145 countries. In 2016, Ukraine was not ranked.

In 2016, a regulatory framework was established to facilitate the development of a new health care financing system; most notably, the conceptual approach to Ukrainian health care financing reform¹⁰⁰ was approved, which recognises the national PAYG health insurance model covering 100% of the citizens. Insurance premiums will be paid using the general tax system and will be collected in the state budget. Insurance payments for individual treatment will not be linked to the size of individual contributions.

The prepared package of regulatory proposals provides for a government-guaranteed list of medical services; establishment of a single national owner of health care services – the National Health Care Financing Agency; a new mechanism for payment of medical services (the “money follows the patient” principle), and the emerging role of communities (hromadas), providing financial and administrative autonomy to health care facilities.¹⁰¹ This will help make the landmark step towards the introduction in 2019 of a new model of health care financing based on health insurance.

In order to provide better health care infrastructure management, the process of creating Hospital Districts was initiated. Hospital Districts represent a new model for delivery of primary health care at the level of united communities (hromadas), and of secondary health care.

At the same time, following the parliamentary hearings, the work done in this area was recognised as

insufficient and unsystematic.¹⁰² In particular, the strategy of the health care reform¹⁰³ in Ukraine has not yet been approved, while it was to be developed under the EU Association Agreement,¹⁰⁴ nor has the detailed plan for its implementation. The structural reorganisation of the health care system remains incomplete.

In particular, no centre for health care system reform was established in order to monitor and evaluate the effectiveness of the reforms; no equal rights were ensured in the activities of health care institutions of all forms of ownership and subordination; and no conditions for free access of all suppliers to the market of government-guaranteed health care services were created. All this, together with the adoption of strategic documents, is a task for the coming year.

Decentralisation of Social Services

The most common means of providing social protection remained the provision of benefits or financial assistance to certain groups of society. About 20 million Ukrainians (40% of the population) were entitled to benefits, which is twice the number of those paying taxes to social funds (10.5 million). The Government's draft Law “On Social Services” (No. 3143) provides for the improvement of existing legislation regarding the administration of social services, raising the status of social workers and empowerment of local executive authorities, and provides for a new system of targeted assistance. However, it needs to be polished, including clarification of some terms and requirements for suppliers, etc.

The general developments in the social sector in 2016 provide a basis for the following conclusions: reforms were planned and implemented, however, as in other areas, they were unsystematic, with the authorities often lacking a comprehensive strategic vision. Many of the decisions taken to overcome the crisis were made reaction-based, not prevention-based. The need for a comprehensive expert approach remains pressing.

⁹⁶ The demographic situation in January-September 2016. – <http://www.ukrstat.gov.ua>.

⁹⁷ Death rate. The World Factbook, CIA. – <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2066rank.html>.

⁹⁸ World Health Organization. – <http://www.euro.who.int/en/countries/ukraine/data-and-statistics>.

⁹⁹ Bloomberg. – <http://www.bloomberg.com/europe>.

¹⁰⁰ Developed pursuant to Section XVI, “Health Care Reform”, of the Agreement on a “European Ukraine” Coalition of Parliamentary Factions in the Verkhovna Rada of Ukraine at the 8th session, the Strategy for Sustainable Development “Ukraine-2020”, approved by Decree No. 5/2015 of the President of Ukraine dated 12 January 2015, the Action Plan of the Cabinet of Ministers of Ukraine for 2016, approved by Resolution No.184-r of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated 16 March 2016.

Draft Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approval of the Conceptual Approach to Health Care Financing Reform in Ukraine” is approved. Government Portal, 30 NOVEMBER 2016 – http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249540288&cat_id=244276429

¹⁰¹ Draft Law on Revisions to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Improvement of Health Care Legislation No.2309a-d dated 10 December 2015 (Included in the agenda: 1707-VIII dated 01 November 2016)

¹⁰² Decree No.1338-VIII of the Verkhovna Rada of Ukraine On Recommendations of Parliamentary Hearings “On Health Care Reform in Ukraine”, dated 21 April 2016.

¹⁰³ National Strategy for Building a New Health Care System in Ukraine for 2015-2025. Kyiv, November 2014 (draft not enacted).

¹⁰⁴ Resolution No. 847-r of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On the Implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their Member States, on the other hand”, dated 17 September 2014.

HUMANITARIAN POLICY

The key areas of the government's activities in implementing the humanitarian policy included protection of the country's information and cultural environment, modernisation of its education and culture sectors and their integration into the European environment, and acceleration of the creation of domestic cultural products. At the same time, in the absence of a conceptual document providing a clear definition of the humanitarian policy and outlining its scope of application, we can hardly expect any strategic vision or understanding of the goals and means of their attainment and hence any systematic implementation of state policy.

The Government's understanding of the need for a well-developed state policy and for combining efforts with civil society in consolidating the nation is reflected in the Decree of the President of Ukraine "On Priority Measures for the Promotion of National Unity, Consolidation of Ukrainian Society, and Support for Public Initiatives in this Area".¹⁰⁵

Protection of Information and Cultural Space

The policy for protecting information and cultural space of Ukraine, which was initiated as a result of the Russian aggression in 2014-2015, continued both on an institutional level (approval of regulations) and in practice (cancellation of licenses held by TV channels and films by the relevant authorities, and continued practice of prohibiting the Russian artists who supported the Crimea annexation from visiting Ukraine, etc.).

The most highly publicised law in this field was adopted on 16 June 2016 and was enacted on 8 November of the same year. This concerns the law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the Share of Musical Compositions in the State Language in the Programmes of Television Companies" that introduced mandatory quotas for the broadcasting of Ukrainian products. On 18 October 2016, in furtherance of this process a Memorandum was signed between the radio companies and the National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine with regard to legal compliance regarding the volume of songs in the state language and the volume of programmes in the state language.¹⁰⁶

Further efforts were made to restrict the distribution of anti-Ukrainian literature. On 8 December 2016, the law of Ukraine "On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Restricting Access by Foreign Printed Products with Anti-Ukrainian Content to the Ukrainian Market" was adopted.

The provisions of the law prohibit any dissemination of printed products originating from an aggressor country and intended to promote the aggressor country, its government bodies, etc. Printed products originating from an aggressor country or a temporarily occupied territory of Ukraine may be imported and distributed only with a special permit issued by the Ministry of Information Policy based on the expert council's conclusions. According to the Vice Prime Minister of Ukraine, V. Kyrylenko, in the past five years the import of book products from Russia decreased 10-fold: \$33 million in 2012, \$3.7 million in 2015, and \$2 million in the first 8 months of 2016.¹⁰⁷

One of the faults of this law is its vague wordings. In particular, the use of the term "originate" allows import Russian propaganda literature created and published outside Russia.

Cultural Policy

Among positive developments in the implementation of the cultural policy is, first and foremost, the approval of the "Long-Term Development Strategy of Ukrainian Culture – Strategy of Reforms"¹⁰⁸ developed by the Ministry of Culture of Ukraine. However, the document developed by the government experts with the involvement of the public was criticised for the lack of implementation mechanisms, the retention of a "sectoral" approach to the culture, and insufficient attention to the present and future areas, such as cultural industries.¹⁰⁹ In parallel,

¹⁰⁵ Decree of the President of Ukraine No. 534/2016 "On Priority Measures for the Promotion of National Unity, Consolidation of Ukrainian Society, and Support for Public Initiatives in this Area". Official website of the President of Ukraine, <http://www.president.gov.ua/documents/5342016-20814>.

¹⁰⁶ Memorandum between the radio companies and the National Council of Television and Radio Broadcasting of Ukraine on legal compliance regarding the volume of songs in the state language and the volume of programmes in the state language. Kyiv, 18 October 2016. <http://detector.media/rinok/article/119786/2016-10-18-radiogrupo-pidpisali-memorandum-shchodo-vikonannya-novikh-kvot-ukrainskikh-pisen>.

¹⁰⁷ In recent years, the import of Books from Russia has decreased almost 10-fold, – Kyrylenko. http://vgolos.com.ua/news/import_knyg_z_rosii_za_ostanni_roky_skorotyvsya_mayzhe_v_10_raziv_kyrylenko_228203.html.

¹⁰⁸ Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 119, dated 1 February 2016 "On the Approval of the Long-Term Development Strategy of Ukrainian Culture – Strategy of Reforms". <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248862610>.

¹⁰⁹ See: M. Boyko. Development Strategy of Ukrainian Culture: A Document for the Sake of a Document. http://vgolos.com.ua/articles/strategiya_rozvytku_ukrainskoi_kultury_dokument_zarady_dokumenta_214527.html.

the 2025 Long-Term Development Strategy of Culture in Ukraine was developed by the civil community and differed from the government's version in terms of structure, style and approaches, but it was not requested by the government.

Also worth noting are such important, though belated, decisions as the establishment of the Ukrainian Book Institute¹¹⁰ and the Coordination Council for the Use of the Ukrainian Language in all Spheres of Public Life in Ukraine.¹¹¹ A step forward in the integration of the Ukrainian cultural space into the European one was the establishment of the Bureau for the EU's programme "Creative Europe", which started accepting applications.

However, in 2016, no mechanism of state support for cinematography was introduced. The corresponding law was approved on 22 September 2016, but President P. Poroshenko returned it to the Verkhovna Rada with his own proposals.¹¹²

Within the scope of practical activities for cultural integration of society, the Government implemented the project "Ukrainian Donbas"¹¹³ and supported such public initiatives as the All-Ukrainian Charitable Campaign "Ukrainian Unity Train 'Trukhanivska Sich'"¹¹⁴

Educational Policy

On 6 October 2016, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the Law "On Education" in the first reading. The need for this law has long been discussed in view of the fact that the current law was adopted in 1991 and, despite numerous amendments, is largely obsolete.

The new draft law developed by the Ministry of Education and Science contains a number of progressive innovations, in particular: equalising three forms of education – formal, informal and non-formal – thus providing the right of choice for students; decreasing bureaucratic control over the educational process and increasing academic freedom, while at the same time ensuring more effective and independent control over the quality of education; bringing the structure of education closer to that of Europe; creating a national system

of qualifications; and approving competency-based standards of education in terms of performance (what a graduate of a certain educational level must know, be able to do, and understand), and others.

On 14 December 2016, the Cabinet of Ministers of Ukraine approved the Conceptual Basis for Secondary School Reform, "New Ukrainian School".¹¹⁵ The key goal of the reform is to bring secondary education closer to the real practical needs and further stages of a young person's entry into public life by using the aforementioned competency-based approach (learning to apply the acquired skills in life) and at the same time by relieving the student of the need for rote memorisation of old, overly theoretical, and non-systematic knowledge. The conceptual basis has been discussed by the public for three years with the participation of stakeholders and is to commence in 2018.¹¹⁶

At the same time, regular corruption scandals in the system of education and accusations of plagiarism and protectionism undermine trust in these absolutely necessary educational reforms.

Information Policy

The situation with the state information policy gives little hope for quality positive changes from the previous period. First of all, the Conceptual Design of Ukraine's Information Security is not yet approved – a draft was publicly discussed beginning in June 2015¹¹⁷ and was criticised by the expert community.¹¹⁸

Issues related to information security are addressed by various state authorities without proper coordination and with duplication of powers, and the functions of the Ministry of Information Policy are too narrow and do not cover all areas of information policy (including information security).¹¹⁹

The restructuring of the National Television and Radio Company of Ukraine as the National Public Television and Radio Company has also had its share of problems. From a formal perspective, the process is progressing in accordance with the established schedule. However, there

¹¹⁰ The institute was established based on the law of Ukraine "On Revisions to Certain Laws of Ukraine on the Improvement of State Administration in Book Publishing" No. 954-VIII, dated 28 January 2016.

¹¹¹ Created in accordance with Order of the Ministry of Culture of Ukraine No. 404, dated 8 June 2016. – Website "Liga-Zakon". http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MUS27059.html.

¹¹² The President's proposals regarding the Law "On State Support of Cinematography in Ukraine", official web portal of the Verkhovna Rada of Ukraine, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57258.

¹¹³ Initiated by Order of the Ministry of Culture No. 1126, dated 30 December 2015 – Website of the Ministry of Culture. http://mincult.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245035855.

¹¹⁴ See Decree of the President of Ukraine No. 99/2016-rp, dated 19 April 2016. "On Providing Support for the All-Ukrainian Campaign "Ukrainian Unity Train 'Trukhanivska Sich'". President of Ukraine Petro Poroshenko. Official website. <http://www.president.gov.ua/documents/992016-rp-19942>.

¹¹⁵ Conceptual Basis for the Secondary School Reform "New Ukrainian School". <http://mon.gov.ua/%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8%202016/12/05/konczepczya.pdf>.

¹¹⁶ See: "New Ukrainian School". We need new results, not just tuning of the system, Liliya Grynevych. Education web portal "Pedagogical Press", 18 August 2016 <http://pedpresa.ua/166195-nova-ukrayinska-shkola-nam-potriben-ne-tyuning-systemy-a-novi-rezultaty-liliya-grynevych.html>.

¹¹⁷ Conceptual Design of Ukraine's Information Policy (draft). http://mip.gov.ua/done_img/d/30-project_08_06_15.pdf.

¹¹⁸ Some Provisions of the Conceptual Design of Ukraine's Information Policy may hinder media – OSCE. <http://www.radiosvoboda.org/a/news/27145960.html>. R. Shutov. Feet of Clay for Information Security. http://osvita.mediasapiens.ua/media_jaw/law/koli_sosud_napivporozhniy_scho_robiti_z_kontseptsieyu_informatsijnoi_bezpeki.

¹¹⁹ O. M. Solodka On certain administrative and legal issues regarding Ukraine's information security. <http://stratcom.co.ua/shhodo-okremih-organizatsijno-pravovih-pitan-zabezpechennya-informatsijnoyi-bezpeki-ukrayini>.

were numerous scandals during the year over unresolved property issues, opposition on the part of trade unions and individual officials, the obscure future of such structures as Ukrtefilm, etc. In November, the General Director of the National Television Company of Ukraine, Z. Alasania, resigned because of the scandal over financing of the Eurovision contest.¹²⁰ However, the head of the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine, O. Nalyvaiko, assured that there were no grounds for the failure of Social Broadcasting reforms, and the broadcaster statute was approved by the Government on 28 December 2016 and will take effect in January 2017.¹²¹ Nevertheless, insufficient funding may pose a threat to development of the project.¹²²

The denationalisation of print media continued. In November, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the decree approving the List of print media and editorships to be reformed during the first stage in accordance with the Law “On Reforming State and Municipal Print Media”.¹²³ The List included 244 print media that applied to the State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine to take part in the first stage.

Certain improvements have been made in the informational reintegration of temporarily occupied territories. On 20 September 2016, the Ministry of Information Policy brought up for discussion the Strategy for informational reintegration of internally displaced persons aimed at “achieving understanding, social consolidation and solidarity among the Ukrainian people”.¹²⁴ The strategies for informational reintegration of Crimea and temporarily uncontrolled territories of Donbas are at the development stage.¹²⁵ According to the Ministry of Information Policy schedule, they are to be completed by March 2017.

After some delay, it was only in autumn 2016 that the Government approved the Conceptual Basis for Ukraine’s Popularisation in the World and Promotion of Ukraine’s Interests in the Global Information Space.¹²⁶ At the same time, this positive signal may come to nothing due to the usual practice of taking a formal approach, the limited nature of distributed information (mostly concerning Ukrainian history and traditional culture, and omitting the development of modern culture and civil society).¹²⁷ The Ukrainian Institute (analogue of the British Council, the Goethe-Institut, the French Institute, etc.) could become an important tool for popularising Ukraine abroad, but its establishment, which began in 2015, remains at the design stage.

Some Significant Events in the Area of State Information Policy in 2016

- The National Security and Defence Council of Ukraine approved the draft Information Security Doctrine in Ukraine. The Doctrine defines the national interests with regard to information, as well as the goals, objectives, principles, directions, priorities and mechanisms for developing and implementing state information policy.

The document states that the priorities of state information policy include: the establishment and development of entities responsible for psychological information security, especially in the Armed Forces of Ukraine, taking into account the experience of NATO member states; the development and protection of the technological infrastructure for support of Ukraine’s information security; the assurance of full coverage of digital broadcasting throughout Ukraine, primarily in the border areas and temporarily occupied territories, and others.

The draft Doctrine was developed by the Expert Council under the Ministry of Information Policy, which is composed of people’s deputies of Ukraine, experts in the field of information security, scientists, journalists and members of the public.

The previous doctrine was adopted by the Verkhovna Rada in 2009 and is no longer relevant;

- The Cabinet of Ministers has approved a “List of Print Media and Editorial Offices Subject to Reform in the First Stage”, in accordance with the Law of Ukraine “On Reforming State and Public Print Media”;
- The Cabinet of Ministers approved the Charter of the Public Joint Stock Company “National Public Television and Radio Company of Ukraine”, which is a prerequisite for registration of PJSC NSTU as a legal entity. The Charter specifically provides for implementing private allocation of the first issue of 2,544,273 ordinary registered shares of PJSC with a par value of UAH 1,000 per share;
- Roadmaps to develop strategies for information reintegration of Crimea and Donbas were presented. Expert groups of specialists from state institutions (in particular, the Ministry of Information Policy, Ministry of Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons, National Security and Defence Council, and National Institute for Strategic Studies) and NGOs, were involved in working on strategies.

¹²⁰ Consequences of Zurab Alasania’s dismissal. The main thing is not to get mad. “Media Detector” web portal, <http://stv.detector.media/about/editorial>.

¹²¹ There are no reasons for the failure of Social Broadcasting reforms – Nalyvaiko. Information Agency Ukrinform, 20 December 2016, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2142982-pricin-dla-zrivu-reformi-susplnogo-movlenna-ne-isnye-nalivajko.html>.

¹²² Social Broadcasting lacks 250 million – Siumar. Information Agency Ukrinform, 22 December 2016, <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2144429-na-susplne-movlenna-brakue-250-miljoniv-sumar.html>.

¹²³ The Government approved the List of print media and editorships to be reformed during the first stage, “Media Detector” web portal, <http://detector.media/rinok/article/120845/2016-11-23-uryad-zatverdiv-perelik-drukovanikh-zmi-ta-redaktsii-shcho-reformuyutsya-na-pershomu-etapi-dopovnenno>.

¹²⁴ For more information, see: <http://mip.gov.ua/content/strategiya-informacynoi-reintegracii-vnutrishno-peremishchenih-osib.html>

¹²⁵ There will be a strategy for information reintegration of Crimea before March – Dzhaparova. <http://www.ukrinform.ua/rubric-krim/2139454-strategia-informacijnoi-reintegracii-krimu-bude-do-berezna-dzaparova.html>. The Ministry of Information Policy presented the areas for facilitating the efforts for information re-integration of Donbas, http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249478257&cat_id=244276429.

¹²⁶ Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine No. 739, dated 11 October 2016 “On Approving the Conceptual Basis for Ukraine’s Popularisation in the World and Promotion of Ukraine’s Interests in the Global Information Space”, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/739-2016-%D1%80>.

¹²⁷ Policy of Cultural Diplomacy: Strategic Priorities for Ukraine: collection of research and expert materials / under the common editorship of O. P. Rozumna and T. V. Chernenko – Kyiv: NISD, 2016 – p. 11.

FORECASTS-2017

DOMESTIC AND LEGAL POLICY

In 2017, political processes in Ukraine will be influenced by mainly negative internal and external factors. Therefore, the main challenge for the political elite of Ukraine will be the necessity to strictly adhere to national interests and focus on the country's modernisation, the ability to achieve positive change in the socio-economic situation through the implementation of reforms and progress in fighting corruption.

This will require the Ukrainian politicians to demonstrate the ability to consolidate around national goals, to gradually restore trust in the government and political forces, and to make decisions that will improve the lives of most people in the short term, and ensure responsible self-control in implementing their own party or group interests.

The main challenges for the government in domestic policy will be the following:

- The limited capacity of the Verkhovna Rada of Ukraine, caused by a weak coalition and systemic deficiencies in the operation of the highest legislative body, the conflicted relationship between the parties in the coalition, and confrontational relations between the coalition and some opposition factions;
- The potential for conflicts within the President-Parliament-Government triad and among the political forces forming the coalition, because of possible attempts to shift the existing balance of power through either institutional changes or staffing decisions;
- The intention of certain political forces, both within and outside the Parliament, to dissolve the Verkhovna Rada and hold early parliamentary elections, which determines the destructive nature of their political actions;
- The significant level of dissatisfaction that most people have with government actions, the low level of trust in government institutions and political forces, the growing disappointment with reforms and public apathy. At the same time, the existence of a significant number of people ready for radical action, increasing populism and radicalism in political parties' actions;
- Attempts to block, dilute or distort the content of certain reforms by those not interested in their implementation; possible negative social consequences of poorly thought-out content or a lack of systematic implementation of reforms (especially in such socially sensitive areas as wages, pension, and health care reforms);
- The fact that government institutions must make certain decisions under the influence of international partners, which can lead to public discontent, and in some cases even cause considerable aggravation of the socio-political situation (for example, in the implementation of the Minsk Agreements);
- The aggressor country's continued attempts to destabilise the situation in Ukraine by various means, including by destabilising government institutions, inciting public protest and separatist sentiments, exploiting the existing conflicts and provoking new

ones on different grounds, spreading disinformation, engaging in informational provocation, etc;

- Poor communication between the authorities and the public, caused by the limited institutional capacity and resources and the actions of the authorities and the lack of public confidence in the government;
- Possible weakening of the unifying common cause of the European integration idea for citizens of Ukraine, due to both internal factors (disappointment in the reforms) and external factors (Europe's fatigue with Ukraine, possible weakening of support for the country in its conflict with Russia, etc.).

Institutions of Power

The Verkhovna Rada and the parliamentary coalition

Given the decline in public support for the ruling political forces and, consequently, in their expected results in the event of early parliamentary elections, the coalition factions are not interested in seeing the coalition collapse and creating a basis for elections. In this case, another coalition configuration is hardly probable, so the parliamentary coalition is likely to last in 2017.

However, the coalition will remain vulnerable because the number of its members is, and apparently will remain at a minimum level, which will adversely affect the capability for effective voting and increase the value of each vote. At the same time, the coalition will retain some room for decision-making (in particular, due to independent MPs, O. Lyashko's Radical Party faction, and parts of the Renaissance and the People's Will deputy groups). This will require constant compromises and concessions from the coalition.

This opens the door for a moderately positive scenario for development of the situation providing the opportunity (at least, during the first half of the year) to make decisions needed to proceed with reforms in various areas (the judiciary, fiscal policy, national security, energy, deregulation, etc.).

Expectations are low for final approval of revisions to the Constitution which are required to progress with decentralisation reform and to introduce the reforms of local self-government and local state administrations. Given the ongoing fragmentation of the Parliament, it will hardly be possible to attract more than 300 votes required.

In 2017, a comprehensive parliamentary reform is expected to be launched. This reform requires significant amendments to the Procedures of the Verkhovna Rada of Ukraine and to the entire range of parliamentary laws: "On Laws and Legislative Activities", "On the Committees of the Verkhovna Rada of Ukraine", and "On the Status of People's Deputies of Ukraine". The main subject areas and measures of the reform are set in the "Report and Roadmap for Internal Reform and Capacity-Building of the Verkhovna Rada of Ukraine", prepared by the European Parliament's Needs Assessment Mission. There is an urgent need to reduce the informal practices of parliamentary activity and improve the level of legal culture among people's deputies.

Given the number of factions and individual people's deputies from the parties that have declared the intention

to demand early elections, it will be virtually impossible in 2017 to make 151 people's deputies of the current Verkhovna Rada resign.¹ Therefore, early elections are possible next year only as an exception, in the event of certain force majeure circumstances, as this will involve not only people's deputies, but also the President.

The President of Ukraine

The President of Ukraine will remain a key figure in the system of government in Ukraine, given his constitutional powers and political potential (he has a direct impact on the largest parliamentary faction, part of the Government, local state administrations, and an indirect impact on other institutions of various branches of government).

The continuation (in various forms) of external aggression by Russia objectively requires the President to be able to rapidly influence all areas of national policy, and the rotation of the Government he helped him receive these additional indirect powers.

At the same time, the increasing public distrust, with distrust significantly exceeding trust as recorded in late 2016 (24% of citizens expressed trust, while 69% did not),² puts the President in a difficult situation. On the one hand, in order to regain public trust, he must take certain effective (but not showy) steps in terms of, above all, the fight against corruption, the reform of law enforcement agencies, strengthening national security, and raising the international prestige of the state. On the other hand, he must refrain from unabashed populism, because this would not promote trust.

Finally, it requires to review the system of behind-the-scenes compromises and agreements that used to be characteristic of his style of politics and the degree of influence his entourage has on national policy. In view of the forthcoming scheduled presidential election, it may happen that during the year the President will be the main target of criticism from his political rivals and other sources. We can also predict targeted information attacks on him from outside the country.

The positions of the President are generally sound, and his early removal from office is possible only in the event of mass nationwide protests. As compared to the domestic factors, security and foreign policy factors may become a greater challenge for the President, when he will face the need to make decisions unpopular with general public. Meanwhile, positive social and economic developments in the country and progress in implementing reforms would contribute to increasing public support for the President.

The Cabinet of Ministers

The current composition of the Cabinet of Ministers is the result of a forced compromise between the two major factions in the Parliament. Therefore, any attempt by one party or group to disrupt this balance, especially in the most sensitive positions, may result in radical opposition from another party, which could lead to the collapse of the coalition.

Prime Minister V. Groysman is gradually becoming a more independent player, which creates tension in his

relationship with the President and A.Yatsenyuk, leader of the People's Front. However, for the time being, this option suits both leaders.

Partial changes in the Cabinet are possible, but on less important positions and by the parties' agreement. Nevertheless, some ministers are expected to be attacked by non-coalition parliament factions and groups and by the "radical pro-European", "anti-corruption" groups, and others. This can be used as a bargaining chip by the part of the coalition interested in the replacement of a particular minister.

In late 2016, the Government managed to carry out a difficult task, gathering the required number of votes for the timely adoption of the Law on the State Budget. This means that there are possibilities for effective cooperation between the Government and the Verkhovna Rada.

Thus, it is probable that in 2017 no fundamental steps will be made to change the Government, both because of a lack of candidate choice and support and the impossibility of changing the model of forming the Cabinet of Ministers (in the present situation, the Government can only be a political compromise).

The main challenges for the Government lie in its ability to deliver socially significant progress in a number of areas declared as priorities for 2017, including defence capability, promoting economic development, decentralisation, energy efficiency, infrastructure development, agriculture, wages, medicine, education and pension reforms, etc.

Implementation of such a large number of priorities in one year, especially in present circumstances of the armed conflict with Russia, and given the complexity of reforming certain sectors, may be too ambitious a task for the current composition of the Cabinet.

The Processes in the Party System

The main factors influencing the activities of political parties and the processes in the party system in 2017 will be the prospect of early parliamentary elections and preparing for the next regular presidential and parliamentary elections in 2019. The political aims and behaviour of the parties will be conditioned by their current place in the political system (government and opposition) and basic social divisions that determine the political makeup of the electorate: socio-economic (attitude to the ongoing reforms) and foreign policy (especially the attitude to the conflict with Russia, to the aggressor country and the vision of possible ways to settle the conflict in the east).

For political parties most interested in holding early parliamentary elections (currently, the All-Ukrainian Union "Fatherland" and the Opposition Bloc among parliamentary parties, and also some extra-parliamentary political projects, including the party led by M. Saakashvili), 2017 is the best time to hold them. The level of voter satisfaction with government actions is clearly at a low point now, thus creating better opportunities for the opposition in the event of early elections.

With regard to the coalition parties, this year presents the only possibility to recover some supporters and regain

¹ Apart from the number of deputies, there are several other factors that may prevent this scenario.

² Research conducted by the Sociological Service of the Razumkov Centre along with the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation from 16-20 December 2016 in all regions of Ukraine except Crimea and the occupied territories of the Donetsk and Luhansk Oblasts. 2018 respondents aged 18 and over were polled. The margin of error does not exceed 2.3%.

their electoral position by improving the socio-economic situation in the country, raising standards of living, and making progress in reforms visible to the public. Doing this, however requires political stability, which would give the government the opportunity to implement their plans.

The presence of two parties with opposing tactical political goals will be the main source of tension within the party system. It is likely that the opposition (including other parties as well) will take any occasion to criticise the government, including acting as drivers, initiators and organisers of public protests, having gained much experience in this area during 2015-2016. However, it is clear that in addition to the radical "street" opposition there will be a more moderate, "intellectual" one which might be represented by "Self-Reliance", "Civil Position" and others.

The need to preserve the coalition and the Government until the next regular election will prevent the leaders of the Poroshenko Bloc and the People's Front from launching public actions against each other. At the same time, competition between these parties and their leaders will continue, given the prospect of parliamentary and presidential elections. It can be predicted that the People's Front will attempt to use the coming year to restore the electoral position of the party and its leader A. Yatsenyuk (no alternatives to him are being spoke of at present). However, this may irritate the Poroshenko Bloc leaders and increase tensions between the partners.

Generally speaking, for the parties in power, the next year will be one of searching for options to participate in the upcoming parliamentary elections (also considering the presidential factor). In the meantime, various participation formats are possible, from fusion (which was discussed back in 2014) to individual participation in the elections, including the potential political project of V. Groysman. Restoration of an independent activity by the UDAR party is also possible to regain the position of its leader as a candidate for the presidency in 2019, who may be supported by Ukraine's Western partners.

The upcoming presidential elections will also be important for "Fatherland", whose leader Yulia Tymoshenko views the 2019 elections as a real chance to reach her ultimate political goal. Under such conditions, her political force will have to maintain its independence in order to avoid political alliances discrediting it (primarily the Opposition Bloc) and compete with several other parties that are in opposition to the government and whose leaders are potential candidates for the presidency (the Radical Party of O. Lyashko, "Self-Reliance", "Civil Position", and N. Savchenko's RUNA movement).

2017 may see some changes in the voters' orientations. In particular, the frustration of some citizens with the Western partners' policy towards Ukraine, further development of such trends as Euroscepticism, populism, nationalism and radicalism among European political parties may initiate or stimulate the development of such trends in Ukraine. Under such conditions, the following tendencies are possible for Ukrainian political parties: weakening of the pro-European rhetoric, modification of their own programmes and political rhetoric toward "Not Ukraine in Europe, but Europe in Ukraine"; the rise of Euroscepticism, the "third way" ideology, which, in

fact, will disguise the presently "tabooed" pro-Russian position; the rise of nationalist and right conservative parties (under the banners of a "special path of the Ukrainian nation") and isolationism.

We do not rule out the possible expansion of the electoral niche for parties focused on the electorate of Eastern and Southern Ukraine, who are mainly Russian-speaking and nostalgic for the Soviet Union. These voters will be sought after by the Opposition Bloc, the "For Life" party, and by left-wing political projects, i.e. the parties that will in essence disguise their pro-Russian orientation with slogans of economic pragmatism, regaining familiar markets and restoring damaged ties and peace with Russia at any price. The emergence or rise of regional parties is also possible, including those of irredentist and separatist orientation (particularly in the Transcarpathian region (Zakarpattia oblast) and in Southern Ukraine).

Given the lack of interest on the part of the majority in the Parliament and political forces in early elections and the complexity of implementing the constitutional scenario that could lead to early elections, we regard elections to the Verkhovna Rada in 2017 as unlikely.

However, the demand to hold the elections may be catalysed by the Parliament's inability to act, including through a targeted blockade by the interested political forces, as well as through aggravation of the socio-political situation for other extraordinary reasons, such as events at the front, a sharp rise in prices, depreciation of hryvnia, etc. It should be taken into account that these reasons may arise not only from the actions of domestic political forces and authorities, but also from targeted external influence.

The Activities of Civil Society Institutions

In 2017 civil society will continue to gradually strengthen its position as a political actor. Its relationship with the government will be difficult, because the divide between their interests will objectively increase. It should also be borne in mind that civil society organisations must take into account the interests of their donors, which will not always coincide with the views of the situation held by the government and other non-governmental organisations.

However, the President has sent a clear message about his readiness to establish a constructive dialogue and partnership between the government and civil society. Continued work in this area is, in fact, an objective need for the government, and leads to a generally positive outlook on the state of this dialogue.

The fragmentation processes that are typical of the political space will also spread in civil society, but are unlikely to be present on a large scale. However, competition among civil society organisations will continue to intensify, primarily for influence on certain government institutions and for access to funding granted as part of international assistance to Ukraine.

We can also expect a further reduction in the number of volunteer organisations but not the decline of their role in general. This type of citizen's group, relatively new for the present-day Ukraine, has the potential to gradually develop and strengthen.

The Progress of Reforms in Specific Areas

Public administration reform

In 2017, the Parliament must finalise and adopt the draft Law “On Lustration of Government” (registered No. 2695 of 16 June 2016), taking into consideration the opinion of the Venice Commission.

This will allow the Constitutional Court of Ukraine to terminate proceedings or ascertain the constitutionality of the Law of Ukraine “On Lustration of Government”. Without prompt changes to the Law, the Constitutional Court will have arguments (already presented by the Venice Commission) to recognise it as unconstitutional, either in part or as a whole.

The fact that some Constitutional Court judges were involved in the notorious decision of 30 September 2010, which secured the usurpation of power by Yanukovich, has not resulted in the loss of their powers.³ Quite the opposite, after amendments to the Constitution of Ukraine had come into effect, the judges practically received an “absolution”. Article 149, Part 4 of the Constitution of Ukraine states: “A judge of the Constitutional Court of Ukraine cannot be prosecuted for voting in connection with court decisions and provision of opinions, except for committing a crime or a disciplinary offense”.

According to Article 58 of the Constitution of Ukraine, these provisions are retroactive, as they nullify the possible liability of a person. No Constitutional Court judge has been prosecuted or held liable for criminal or disciplinary offenses, so they still have the power of judgment, even if this is accompanied by informal accusations of criminal or immoral behaviour.

It is now important to “cleanse” the Law “On Lustration of Government” of the provisions discrediting it, as soon as possible, in order to have an irreproachable mechanism to renew the Government.

In 2017, the process of competition and appointment of state secretaries of ministries should be completed. Given the experience of 2016, we can expect conflicts between the state secretaries newly elected by the competition committee and the ministers on this basis, as well as a long process of developing cooperation under the new format.

The process of adopting the legislation necessary for implementation of the Law of Ukraine “On Civil Service” will continue.

Decentralisation

Decree No. 545/2016 of the President of Ukraine, dated 7 December 2016, “On Priority Measures for Development of Local Governments in Ukraine in 2017” identified the “capacity-building of local governments in Ukraine as a national development priority in 2017”.

The Decree calls for: state incentives for voluntary consolidation of local communities (hromadas) in order to improve their capacity; empowerment of local governments to provide administrative services; and strengthening cooperation between executive authorities and local governments in the development and implementation of projects for economic and social development.

Under the new conditions of financial and administrative decentralisation, local governments require the adoption of the following Laws:

- “On Local Government Service”;
- “On the Empowerment of Local Governments for Land Management, Strengthening State Control Over Land Use and Protection”;
- “On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Local Government (on the Status and Elections of Village/Settlement Heads)’”;
- “On Voluntary Consolidation of Regional Communities (Hromadas)”.

It is vital to enact the Law of Ukraine “On Local Referendum”, which has not been passed since the adoption of the Constitution of Ukraine. This is required due to the need for regulatory support of the expression of will by local community members in various aspects of their lives.

Constitutional reforms

In 2017, the constitutional process for revising the Constitution in order to decentralise power in a constitutional way must be renewed.

Draft law No. 2217a, after being approved on 31 August 2015, was not submitted to the Parliament for a final decision. 2 February 2016 was the last day of the third session of the Verkhovna Rada, when the voting could take place. According to Article 158, Part 1 of the Constitution of Ukraine, as of 3 February 2017 this draft can be submitted to the Parliament and reviewed from the stage of being submitted to the Constitutional Court for an opinion.

Taking into account the experts’ views on certain provisions of the draft Law, which were ignored by the Constitutional Commission and the Parliament, after removing the questionable paragraph 18 of the Transitional Provisions (*regarding the specifics of exercising local government functions in certain areas of the Donetsk and Luhansk regions to be determined by a separate law*), this draft law can be improved to a point where it will have the potential to be implemented in the body of the Constitution in compliance with the constitutional procedure.

In the process of finalising the draft law, the constitutional framework proposed by the draft should be improved, both for the purpose of effective decentralisation and reorganisation of the administrative and territorial structure of the state and local governments and also to improve the mechanism for cooperation among the central authorities.

Public and expert discussions should be restarted, along with discussion of draft amendments to Section II of the Constitution of Ukraine, “Human and Civil Rights, Freedoms and Duties”, that were prepared by the Working Group of the Constitutional Commission.

In order to finalise certain provisions of the draft, some time is needed before the Constitutional Commission renders a final conclusion as to the draft being ready for submission to the President of Ukraine, who will decide on introducing it in the Parliament. Given the political will and desire to improve the Constitution’s provisions on decentralisation of power and on human and civil rights and freedoms in a fair and effective way, this process may be completed as early as the autumn of 2017.

³ The official website of the President of Ukraine Petro Poroshenko, 7 December 2016.

In 2016, the idea grew among the public of drawing up a new Constitution or a revised version of the Constitution of Ukraine. This idea will clearly persist in 2017. The Parliament registered draft law No. 3781 dated 18 January 2016 (initiated by the people's deputies of Ukraine) "On the Procedure for Drafting a New Constitution of Ukraine". It is not out of the question that consideration of this or an alternative draft law on this matter could begin in 2017.

The Constitutional Court of Ukraine is to complete its review of the case on the constitutionality of the Law of Ukraine "On the National Referendum", which was passed with the purpose of establishing a potential mechanism for the adoption of the draft Constitution "made for Yanukovych".

Given the public attention to the problem of mechanisms to ensure the immediate (direct) expression of the people's will, we can expect a new Law "On the National Referendum" to be considered and adopted in 2017. The same applies to the Law "On Meetings, Rallies, Marches and Demonstrations", the lack of which was felt acutely during the most active times of public protest against the authorities.

The standardisation of the constitutionally provided right (Article 39 of the Constitution) will place the government in the regulatory forms and methods of response to the exercise of this right by citizens. On the other hand, it is the law that will define the concept and content of all aspects of this right and the limits as to its exercise.

Despite the need to codify electoral legislation (the adoption of the "Electoral Code"), the activity for improvement of electoral legislation is likely to be limited to attempts to adopt a new version of the Law "On Elections of People's Deputies of Ukraine". Given the possibility of extraordinary elections and the approach of the scheduled elections, the content of this Law may be subject to political bargaining. In 2017, the fundamental updating of the Central Electoral Commission is expected to be completed.

Judicial reforms

It is expected that the Verkhovna Rada will adopt revised versions of the procedural codes, which should ensure the functioning of courts after amendments to the Constitution of Ukraine come into effect. On 21 December 2016, the Verkhovna Rada adopted the Law of Ukraine "On the High Council of Justice", which will play a key role in shaping the judiciary, transfer and dismissal of judges, etc.

Experts believe that 2017 will be decisive for the future of the judicial system for many years to come. The first months will be particularly intense. Acts by the High Council of Justice on the judges' subsequent fate are expected not only by hundreds of judges whose authority was and will be terminated in the future in connection with the expiry of their five-year term of office. The judicial community and the professional legal environment will thoroughly assess the progress and results of the competition for the positions of 120 Supreme Court judges.

The formation of the judiciary in courts of different areas of practice and instances should remain under public monitoring, not only through the Integrity Commission, which must also be formed in a responsible way.

Before 30 September 2017, the intellectual property court and the anti-corruption court must be established.

The creation of the anti-corruption court system must ensure its seamless operation within an integrated judicial system, which, being in the initial phase of reform, already requires significant improvement.

On 1 January 2017, a controversial constitutional innovation comes into effect: it is now only prosecutors and lawyers that will provide representation before the Supreme Court and cassation courts, in accordance with Article 131-1, part 1, para. 3, and Article 131-2 of the Constitution of Ukraine.

Generally, a clash of different political and corporate interests can be seen in the implementation of the judicial reform. This will leave its mark on the content of the large-scale legislative and institutional processes that will take place in 2017.

Anti-corruption reforms

2017 must see the completed formation and logistics support for the State Bureau of Investigation, the National Agency for the Prevention of Corruption, the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine, the Specialized Anti-Corruption Prosecutor's Office, the National Agency for detection, investigation and management of assets derived from corruption and other crimes, and the activities of these authorities to implement their mandates must be developed in full.

The Criminal Procedure Code must be revised in order to unambiguously determine the jurisdiction over corruption crimes. The Law of Ukraine "On the National Anti-Corruption Bureau" and amendments to other laws will attempt to establish for the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine the right of autonomous interception of communications.

As noted above, the process of establishing the anti-corruption court system will continue, driven by civil society actors and international partners of Ukraine.

However, given the susceptibility of the newly established anti-corruption institutions to political and other types of influence, we can predict that these processes will be of a conflicting nature.

Defence and Security: Key Risks and Trends

Based on the analysis of the main factors affecting the country's security, it is safe to say that Ukraine remains in an area of serious risks. As a result of significant changes in the external environment and its increased unpredictability, in 2017 we can predict unexpected turn of events that will require resilience, flexibility, firmness, coordination and consolidation of efforts.

External Security Environment

In 2017, the security situation around Ukraine will not be to the benefit of the country. Despite certain achievements (recognition of the Russian aggression in Ukraine by influential global and regional organisations, relative weakening of Russia's potential and increase of NATO's potential, etc.), we can hardly take full advantage of these due to the lack of political solidarity on the part of Western countries and the insufficiently effective foreign policy of Ukraine. The expected changes in the policy of the new US Administration, the consequences of economic, migration, and institutional crises in Europe, and the West's apprehension over an overt conflict with Russia, are turning Ukraine into a buffer zone.

For its part, the Kremlin skillfully takes advantage of the vulnerabilities on the “Western front”, which arise in no small part due to its own efforts. It also feels as if the time for achieving its strategic goals is running out in proportion to the degree of sanctions pressure and the depletion rate of its own resources. All of this motivates the Kremlin to take more decisive steps in the international arena and to strengthen aggression toward Ukraine.

In 2017, in addition to Russia’s strong military presence on the Ukrainian-Russian border, there is a risk of greater threats to Ukraine on its northern (Belarus) and western (Transnistria) borders. Belarus may turn out to be one of the first (if not the first) targets of Russia’s aggressive encroachments after Georgia and Ukraine. In the south, the occupied and militarised Crimea remains a dangerous base for military invasion. Thus, Ukraine resembles a “surrounded fortress” rather than a buffer zone.

Russian-Ukrainian Conflict

In 2017, there will be no breakthrough in returning the occupied Crimea, which nevertheless does not mean that Ukraine will abandon its further efforts in this regard. In view of the trends prevailing at the beginning of 2017, we also cannot expect the termination of the armed conflict in eastern Ukraine under the Minsk Agreements (in the Normandy format). The best results that can be achieved are preserving the sanctions imposed on Russia and exchanging captives.

All other options will be blocked by the Russian side (peace-keeping mission, return of border control to Ukraine, withdrawal of foreign forces, removal of illegal armed formations) or are unacceptable for Ukraine (elections in the DPR/LPR before compliance with “safety clauses” of the Minsk Agreements, granting a special status to these formations, unconditional amnesty of soldiers, amendments to the constitution of Ukraine).

Changes in the Normandy format or its operating mode after the elections in Germany and France cannot be ruled out. The involvement of the US is not likely and is hardly desired for Ukraine, as this may turn the regulation of the Russian-Ukrainian conflict into a bilateral negotiation between the US and Russia regarding a much wider circle of problems (the goal pursued by the Kremlin).

Depending on the events in the US, in European countries, in Russia and in Ukraine itself, as well as the changes in the location of forces on the global stage, the Donbas situation in 2017 may develop under the following scenarios:

1. Significant increase in tension (both in the military conflict zone and inside Ukraine).
2. Continuation of the simmering conflict or freezing of the conflict.
3. Some steps forward in resolving the conflict.

Security Sector Reforms

In 2017, the key reform areas will be determined by the National Security Strategy, the Conceptual Approach to Development of the Security and Defence Sector, and the Strategic Defence Bulletin (SDB):⁴

Defence Sector Management System. These reforms will be focused on:

- Improvement of the Main Situation Centre established in 2015 within National Security and Defence Council of Ukraine and the network of such centres in state agencies;
- Creation of the methodological framework regulating their activities (procedures, data exchange protocols, etc.);
- Improvement of the structure and activities of the advisory bodies at the National Security and Defence Council and development of analytical materials and proposals on assessing and responding to crisis situations.

More profound reforms are highly desirable, in particular restructuring of the National Security and Defence Council, intelligence authorities, special services, and other elements of the security sector for the purpose of creating an effective and adaptive system of crisis management, but in view of the current lack of political will and resources, as well as bureaucratic sabotage, these are quite unlikely.

Armed Forces. The Draft State Programme for the Armed Forces Development until 2020 has been developed is currently under expert review (including by NATO agencies). The key areas of reform will include:⁵

- Gradual transition to NATO standards;
- Creation of an effective management system of the Armed Forces;
- Improvement of defence planning;
- Acquisition of necessary skills by the Armed Forces;
- Creation of an effective logistics and administrative support system;
- Improvement of the Armed Forces’ medical support system;
- Professionalisation of the Armed Forces;
- Creation of a military reserve and regional defence system.

Intelligence Agencies and Special Services. Changes will concern the improvement of mechanisms for democratic control, in particular, parliamentary supervision and the improvement of technical equipment and professional level of personnel and leadership.

Law Enforcement System. Creation and development of the National Police and corruption control agencies will continue. In 2017, most efforts should be expended on:

- Hiring qualified personnel;
- Reforming the public prosecution office and the judicial system;

⁴ Decree of the President of Ukraine No. 287, dated 26 May 2015, “On the Resolution of the National Security and Defence Council of Ukraine dated 6 May 2015 ‘On Ukraine’s National Security Strategy’”, <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>; Decree of the President of Ukraine No. 9214, dated March 2016, “On the Resolution of the National Security and Defence Council of Ukraine dated 4 March 2016 ‘On the Conceptual Approach to Development of Ukraine’s Security and Defence Sector’”, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>; Decree of the President of Ukraine No. 240, dated 6 June 2016, “On the Resolution of the National Security and Defence Council of Ukraine dated 20 May 2016 ‘On Ukraine’s Strategic Defence Bulletin’”, <http://www.president.gov.ua/documents/2402016-20137>.

⁵ “The Draft State Programme for the Armed Forces Development until 2020 has passed all approval procedures and has been submitted for legal expert review”, <http://www.mil.gov.ua/news/2016/11/01/proekt-derzhprogrami-rozvitku-zs-ukraini-na-period-do-2020-roku-projshov-usi-proceduri-pogodzhenn>.

- Improving the structure, distribution of powers and coordination of interaction among anti-corruption agencies;
- Establishing municipal police departments within the scope of government decentralisation;
- Strengthening the mechanisms of democratic control over law enforcement agencies.

Defence Industry. Reforms are planned in accordance with the State Special-Purpose Programme for the Reform and Development of the Defence-Industrial Complex until 2020, the conceptual design for which has been approved by the Government, but has not yet been adopted by the Verkhovna Rada of Ukraine.⁶ The key objectives in 2017 will include:

- Systematic restructuring of the defence industry, including the forms of ownership, assets, employment, management, export markets, and finances.
- Improvement of regulatory support and the state management of the defence-industrial complex, as well as the forms of public and private partnership;
- Expansion of internal and external cooperation between defence companies and improvement of their investment attractiveness;
- Development of innovation potential.

An essential element of reforms is the completion in 2017 of an independent audit with participation of leading international audit companies. An important step on the path to reforms of the defence industry may be the creation in Ukraine of an innovation platform UkrARPA – an analogue of the American Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA), with which an agreement has been made for cooperation and joint research.

Unfortunately, the objective technological circumstances (military equipment life cycle), the real condition of companies, and lack of resources will prevent any significant steps in 2017 for the Ukrainian defence industry to fully satisfy the needs of the Armed Forces.

To ensure security and to develop this sector in 2017, an amount of UAH 129.3 billion or 5% of GDP is allocated in the recently approved State Budget, which is UAH 9 billion (or 8%) more than last year. However, the feasibility of this amount is doubtful, as no significant programmes in these areas have yet been adopted.

Ukraine should develop a more realistic view of external national security guarantees and the nature and scope of international assistance in the near term.

In conditions of the collapsing international security system and unfavourable processes in the external environment, Ukraine should rely, first of all, on its own capacity and take maximum efforts to strengthen and reform its security sector and to consolidate the society around the task of survival and sustainable development goals.

FOREIGN POLICY

Russian-Ukrainian Conflict

The previous forecasts by the Razumkov Centre remain relevant: the confrontation and alienation between Kyiv and Moscow will continue to deepen, Crimea will remain annexed by Russia, and the “hybrid” occupation

of Donbas, with its unpredictable consequences, will continue. Three years of war provide ample proof that there is no quick solution to the conflict in Donbas. This confirms the lack of any prospects for development of the roadmap in the “Normandy format” to implement the Minsk Agreements. **Thus, the most realistic option at this point is “freezing” the conflict in Eastern Ukraine.**

The “hybrid” war waged by Russia against Ukraine, of all the models of state-to-state relations (not to mention the war as such), for a long period leaves Ukraine no choice but “coexistence” with Russia – “limited”, “forced”, “confrontational”, or “cold”, depending on the current situation. Furthermore, there is no reason to expect any change for the better in the policy of Russia either towards Ukraine or on the world stage in general.

The following confrontational trends will predominate in Ukrainian-Russian relations:

(a) political and ideological self-determination of Kyiv with regard to Russia and formation of a model of forced coexistence with the aggressor state will continue;

(b) further impetus for minimisation of economic contacts with Russia will be provided and the gradual diversification of Ukraine’s trade and economic cooperation will continue;

(c) contacts in different areas – political and diplomatic, informational, research and technology, and humanitarian – will be further frozen or curtailed;

(d) a gradual inventory of previous treaties and agreements, and revision of the contractual and legal framework for bilateral relations (about 350 documents) will be carried out;

(e) the Russian-Ukrainian “hybrid” war in cyberspace will continue and escalate;

(f) The Ukraine-Russia confrontation in international courts will gain momentum. This refers to a growing number of lawsuits filed in international courts and tribunals by the Ukrainian side, seeking compensation for damages resulting from Russian aggression.

The situation in Donbas will remain volatile; there is a danger of the conflict escalation with unpredictable consequences. The Russian plan for the “DPR/LPR” joining Ukraine with constitutionally based “special status”, turning militants into “local police”, may lead to large-scale social protests, cause dangerous centrifugal tendencies in the regions and critically destabilise the internal political situation in Ukraine.

This scenario is especially dangerous in the context of grave socio-economic situation and the growing distrust of the current government. It poses a direct threat to Ukrainian statehood and integrity. In fact, resolving the conflict in Donbas according to the Russian scenario would lead to the conflict escalation in the centre of Europe, including a new “migration crisis”.

Relations with Countries of the World and International Organisations

Dangerous geopolitical trends intensified in 2016. **Firstly**, Donald Trump’s US election victory caused uncertainty and turbulence in US relations with the EU and NATO and called into question the current system of Euro-Atlantic Partnership in general, and the unity of the West in confrontation with Russia, in particular.

⁶ Decree No. 19-r of the Cabinet of Ministers of Ukraine “On Approving the Conceptual Approach of a State Special-Purpose Programme for the Reform and Development of the Defence-Industrial Complex through 2020”, dated 20 January 2016, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/19-2016-%D1%80>.

Secondly, Europe is experiencing a lack of unity and is burdened by internal problems (the migrant crisis and Brexit) and external challenges (the war in Syria, terrorist threats). The upward trends in right-wing radicalism, Euroscepticism, and populism present among the political elites of the European countries may intensify based on the results of elections in the Netherlands, Italy, France, and Germany (*a case in point is the recent elections in Bulgaria and Moldova, where the pro-Russian socialists won*). All this is happening against the background of the deterioration of global and regional security structures and is fraught not only with escalation of conflicts on the continent but also with destruction of the European Community as such.

These trends may fundamentally change the situation surrounding the Russian-Ukrainian conflict, and not to the benefit of Ukraine, including the changes in the balance of power and atmosphere of the negotiation process in the “Normandy format”. The following scenarios cannot be ruled out:

(a) placing the “Ukrainian question” on the back burner while demonstrating nominal solidarity by the West;

(b) establishing contacts with Russia, easing/lifting the sanctions, and restoring “business as usual”. This will fuel further expansion of the Kremlin policy in Ukraine;

(c) an increase in joint (with Russia) pressure on Ukraine to resolve the conflict in Donbas based on the Russian scenario, with an accompanying limitation of assistance.

Thus, 2017 brings new dangerous challenges and trials for Ukrainian diplomacy. Domestic defence capabilities and the ability to implement effective internal reforms, first of all, improving the living standards of citizens and reducing corruption, will play the key role in ensuring national security.

Thus, Ukraine must be ready to resist Russian aggression under less favourable international conditions, which entails an ability to rely solely on its own strength and capabilities if necessary.

At the same time, foreign political and diplomatic assistance, financial, economic, military and technical support to Ukraine remain important for the development of such capabilities. Therefore, the immediate foreign policy objective is to strengthen contacts within existing formats with partner countries and members of NATO and the EU, as well as to provide support for the protection of national interests in international institutions.

In particular, Ukraine must make the most of its rights and powers as a non-permanent member of the UN Security Council, “convert” the broad support to the state expressed by the national delegations in PACE into specific decisions, and actively promote its own initiatives (mainly to resolve the situation in Donbas) within the framework of the OSCE.

The main tasks of Ukraine’s foreign policy will remain European and Euro-Atlantic integration.

An active dialogue on the senior and highest levels will be maintained in relations with the EU. It can be predicted that the process of granting a visa-free regime to Ukraine will be completed at the beginning of the year.

Completion of the Association Agreement ratification process by the Netherlands also looks quite realistic (at least after the parliamentary elections in March 2017).

However, one should expect neither a “breakthrough” in relations between Kyiv and Brussels nor a “new quality” of cooperation. Firstly, the EU will seek to avoid aggravating the confrontation with Russia. Moreover, the coming elections in France may split the European “sanctions front”, triggering a chain reaction of “reconciliation” with the Kremlin among several European countries (Italy, Greece, Cyprus, Hungary, and Bulgaria). Secondly, in the context of the EU’s internal problems and crises, the “fatigue” with the Russian-Ukrainian conflict and with slow pace of implementing reforms in Ukraine will increase. Therefore, the effectiveness of the partnership between Kyiv and Brussels will depend crucially on internal reforms and the ability of the Ukrainian side to use the opportunities provided for in the Association Agreement (especially in terms of economic and humanitarian policy).

In the context of the war, there is a growing importance and significance of cooperation with NATO in the framework of Annual National Programmes, in the format of a “Comprehensive Assistance Package”, and ultimately an Enhanced Opportunities Programme. Also of great importance for Ukraine is accession to the European Joint Framework to counter hybrid threats, which is currently being established by NATO and the EU (it is referred to as the Strategic Communications Centre (StratCom) in Riga, the Centre to combat hybrid threats, set to be opened in Finland in 2017). Ukraine’s participation in the development of the NATO defence system against cyber threats based on the new concept of cyber defence should be an important area of partnership with NATO.

Ukraine can count on the solidarity and support from the Alliance. However, this support will decisively depend on relations of the European part of NATO with the USA, which is the main sponsor and distributor of the Alliance.

There will be a significant element of uncertainty in Ukrainian foreign policy towards the United States.

Considering the past statements of the new US President Donald Trump, it is fair to assume that “Ukrainian question”, including the annexation of Crimea and the situation in Donbas, are unlikely to be among the priorities of Washington’s new foreign policy. Moreover, the prospect of reaching an “understanding” with the Kremlin, as announced by Trump, might complicate relations between Kyiv and Washington. Therefore, it is crucial for Ukrainian diplomacy to establish productive contacts with the new administration of the US President and his entourage, to strengthen relations with the Republican majority in the Congress, which has traditionally supported Ukraine.

It can be assumed that other countries – Canada, Japan, Turkey, and Australia – will continue to support Ukraine in its confrontation with Russia and provide the state with financial and economic support. Poland and the Baltic states will remain Ukraine’s closest partners and allies. A consistent and balanced position of support for Ukraine from the German leadership is of great importance.

However, at this point it is not reasonable to rely on decisive help in resolving the Russian-Ukrainian conflict from the regional (OSCE) and global (UN) security structures, which are now in crisis.

In the context of radical diversification of trade and economic contacts of Ukraine (elimination of dependence on Russian markets), development and deepening of political and economic relations with countries of the Asia-Pacific region, China, the Middle East, Africa, etc. will gain major importance for Ukrainian diplomacy in 2017.

Given the unfavourable geopolitical trends and deterioration of the situation in the world and in Europe in particular, 2017 will be a critically difficult year for Ukrainian diplomacy. This, first of all, concerns meeting its main objectives: the protection of its national statehood, preservation of international solidarity in confronting Russian aggression and further progress towards European and Euro-Atlantic integration.

In this context, the crucial factors will be the ability and capacity of the Ukrainian authorities to implement effective internal reforms, which are the main means of strengthening Ukraine's position in the world and in countering Russian aggression.

ECONOMY

Ukraine's economy, despite the country's internal difficulties and contradictions as well as external threats, is demonstrating a significant potential for sustainability. For example, during 2016, in the context of Russia's continuing aggression, the country succeeded in implementing important transformations that formed the basis for strengthening the stabilisation processes. Therefore, the main challenges for the economy of Ukraine in 2017 will be the government's ability to not only improve the socio-economic environment but also to establish mechanisms and instruments to preserve the qualitative institutional changes aimed at building a competitive globally integrated economy.

The **key objectives of economic policy** in 2017 include:

- Continuing and strengthening macroeconomic stability, further lowering the inflationary and devaluation expectations, reduction of the tax and administrative burden, which will provide economic actors with rational market signals for efficient and productive activity;
- Restoring incentives for savings, primarily through the banking system, thus accelerating the growth of investment and improving the transition to a modern growth and development model;
- Strengthening the competitive capabilities of domestic business in international markets, including by providing better economic, legal, and cross-cultural services, and stimulating expansion of domestic business into the markets of successful developing countries.

Macroeconomic Indicators

Given the disappointing pace of socio-economic transformation in Ukraine, our **baseline forecast remains conservative for the time being**. The point at issue is that in 2017 the Government will **continue to pursue**

an extremely cautious economic policy, under which establishing a high level of economic growth is impossible – real GDP (according to our estimates) will grow by only 1.5-2.0% (even less than the government forecast, which is the basis of Budget-2017) (See Table “*Forecasts for Key Macroeconomic Indicators for 2017*”, p.86”).

The primary **factors restraining** economic growth in 2017 will remain the low level of income and prosperity among the population, the continuation of negative expectations regarding macroeconomic indicators, the restrictive nature of monetary policy, and the institutional uncertainty concerning the government's priorities and reform policies.

Inflationary pressure will continue to be caused by price management of the housing and utility rates; further rejection of cost adjustments for commodities and social services; significant inflationary “overhang” from 2016 in the manufacturing sector;⁷ substantial growth of minimum social standards; short-term (yet sharp) currency fluctuations that will sustain negative devaluation expectations, etc. Under such circumstances, inflation (consumer price index growth) will not decrease appreciably in 2017 (to a single-digit number) and will remain, at least, at the same level as in the previous year.

Investment and Financial Results

In 2017, the Government **will not be able to fundamentally move the socio-economic model** towards greater innovation investment, and therefore consumption will reach more than 85% of GDP structure, and the investment rate will not exceed 12-13%. *On the one hand*, this will prevent the country from escaping the “investment abyss”, and *on the other hand*, **will further limit investment potential for growth** and strengthening of the production base in the coming years.

The need to increase the minimum wage is likely **to be accompanied by Government employment protection requirements**, resulting in deterioration of the financial results of businesses (mainly a decline in income) and increasing the number of unprofitable businesses.

Income of the Population

There is a high need for **improving prosperity** by raising wages in Ukraine, but this **should be implemented by increasing the productivity** and quality of labour. The aforementioned decision to double the minimum wage as of 1 January 2017 brings substantial destabilising risks, including the inability of the Government to fulfil its declared socio-economic obligations.

The Ukrainian economy has **developed certain relationships** between the minimum and average wage, minimum wage and living wage, pension payments, etc., which (even under administration) can be restored in the short term.⁸ Thus, according to our estimates, the average wage will reach UAH 6.5-6.8 thousand⁹ during the first half of the year, and a substantial proportion of income due to this increase will be passed on to the cash currency exchange market (as a reliable means of savings), **provoking devaluation trends**.

⁷ The consumer price index increased by about 12% in 2016, while industrial producer price index rose by 34%.

⁸ Thus, in autumn 2016 the living wage (generalised) was slightly lower than the minimum wage (UAH 1399 vs. UAH 1450), and the minimum pension is almost one-fifth of the average wage. Obviously, doubling the minimum wage will require significant adjustment of pensions (some of which are linked to the average wage), the living wage, and the system of charges and penalties linked to this minimum.

⁹ In autumn of 2016, the average salary amounted to UAH 5.4 thousand.

At the same time, a sharp increase in the minimum wage will lead to significant wage imbalances, increased unemployment,¹⁰ and wage **arrears growth** (see also the “*Social policy*” subsection). Moreover, this may contribute to **depletion of the reserve for further wage increases due to higher labour productivity**.

After all, such **uncertainties** may **harm the stabilising factors** and components, thus reducing the positive effects from increasing social standards.

Foreign Economic Relations

Positive factors that can improve the state of the economy and the balance of payments of Ukraine will include further implementation of the provisions of the Deep and Comprehensive Free Trade Area between Ukraine and the EU, which creates positive prerequisites for the transition of the domestic economy to the markets of developed countries (specifically the EU, North America etc.) and integration of the Ukrainian economy into global value chains. **The low competitiveness** of the national economy remains an **obstacle**.

Meanwhile, the current uncertainty in the world stock markets most important for Ukraine, primarily the steel and grain markets,¹¹ provides no hope for steady expansion of export opportunities for domestic exporters. Therefore, export growth will be insignificant, not more than 5%, and moderate devaluation of the hryvnia will in turn limit the growth of imports. Overall, a slight current account deficit in the balance of payments, up to 1.5% of GDP, is to be expected in 2017. Subject to certain improvements in the business environment, this deficit can be financed by means of foreign direct investment (FDI) inflows.

Exchange Market

Unfortunately, it must be said that monetary policy will continue to be held captive by the low level of confidence among the public and businesses in the capacity of the central bank (NBU) to stabilise the hryvnia exchange rate and to return the funds of population to the banking system. NBU uncertainty in addressing the issues of transition to so-called inflation targeting, which remains confusing to the public and non-transparent in its implementation, further contributes to the lack of positive expectations.

Most likely, in 2017, it will be possible to keep the hryvnia within a relative narrow fluctuation range with the upper limit not exceeding 29.5 hryvnias to 1 US dollar, subject to the implementation of balanced regulatory functions and prevention by the NBU of broad speculative attacks against the hryvnia.

State Finances

2017 will likely be a key year in the sphere of state finances. It should become clear whether there are real grounds for the achievement of medium-term goals, namely:

- Reducing the tax burden;
- Expansion of fiscal decentralisation;

- Effectiveness and efficiency of expenditures;
- Adequacy (appropriateness of commitments, powers and resources) of the distribution of funds between the different levels, etc.

The adopted Law of Ukraine “On the State Budget of Ukraine for 2017” shows no tendency towards reducing the tax burden. Thus, the expected revenues will total more than UAH 720 billion, or about 28% of the estimated GDP (in 2016 – about 25-26%). It is also expected that by the end of 2017 the overall government debt will reach \$2.3 trillion (about 90% of GDP), from a current level of \$1.7 trillion, which will further require an increase in the tax burden to meet the debt liabilities.

Meanwhile, to ensure cooperation with international financial institutions, the Government will have to follow the rules of fiscal consolidation, meaning that the **deficit of state finances** is planned to be limited to **3% of GDP**. However, while the expenditure side of the budget (unconditional commitments of the state) is unlikely to be revised downward during the year, the ability to meet the projections for the revenue side presents a number of challenges.

Most probably, a reduction of revenues from corporate income tax as a result of raising the minimum wage (up to UAH 3,200), and an accompanying overall reduction of profitability, are to be expected. (At the same time, to support this rise, the expenditure side of the 2017 Budget was increased by UAH 28 billion). The rapid increase of taxes and excise duties on tobacco, alcoholic, and low-alcohol beverages will not provide an adequate increase in revenues (partly due to the substitution of low-quality and surrogate goods).

Planned revenues of UAH 10 billion from the so-called special confiscation (transfer of corrupt assets to the state) also seem questionable. Such processes are long-term, and the appropriate regulatory and legal measures remain in their incipient stages in Ukraine.

The restoration of privatisation tenders (based on transparent tender mechanisms) should have been an important factor in improving the State Budget and financing the deficit in 2017; among the most attractive facilities (which foreign investors have already had interest in) are national and regional power generating companies.

However, it is the **privatisation failures** of previous years that **form the high risks** for financing of the Budget-2017 deficit. Thus, the revenues from privatisation are expected to equal UAH 15 billion (as in Budget-2016). According to our estimates, this figure is inflated because, as noted above, no “expensive” sales were completed in the previous year, although there was a decrease in the starting price (as in the situation with the Odesa Port Plant, for which this price was lowered three times with no interested investor yet found).

Further enhancing the level of financial security in local budgets in order to strengthen their capacity to implement extended powers for the development of

¹⁰ According to some estimates by foreign experts, a 10% increase in the minimum wage would increase the unemployment rate by 0.4 per cent. Under these conditions (if linear trends continue), doubling the minimum wage could lead to an increase in the unemployment rate in Ukraine by 14-17%.

¹¹ For example, in the middle of 2016 futures quotes pointed to coming low global prices for steel products. By the end of the year, market trends had changed, and cost indicators had nearly doubled. However, international experts suggest that these new trends are unstable, given the expectation of total global demand and global reserves of raw materials.

regions should have been an important area of fiscal changes in the budget. To this point, although certain steps toward decentralisation have been implemented, backward intentions are also being seen, as in attempts to “throw” social expenditures, provision of utilities, etc., on local budgets (without appropriate expansion of resources). Thus, priority transportation of citizens (Chornobyl victims, disabled persons), costs for utilities and energy resources for medical and educational institutions will be fully financed by local budgets.

Of course, this increases the risks of socio-economic conflicts not only at the regional, but also at the national level.

Debts and International Financial Aid. 2017 will come as no shock for Ukraine in terms of meeting debt liabilities. Despite certain conflicts, Ukraine **will continue its cooperation** with international financial institutions (IFIs), especially the IMF, although **the volume of available financial resources will decrease**. To some extent, this is confirmed by international rating agencies. For instance, in late 2016 *Standard & Poor's*¹² issued a long-term sovereign rating of Ukraine in national and foreign currency at a level of *B-* with a “stable” forecast (the previous rating was lower: *CCC*).¹³

Although Ukraine has managed to reduce the debt burden for the next two years through restructuring, the country will still need additional credit resources, which we estimate at \$5-7 billion. However, due to poor economic dynamics, the total external debt remains at 140% of GDP.

Transition to the Desired Dynamics. This forecast of the development of Ukraine’s economy for 2017 is very conservative, and we must not ignore the other, much **bolder forecast**.

Its main features will include **sufficiently high economic growth**, strengthening the institution of private ownership (including through accelerating privatisation processes), enhancing the investment potential (including FDI inflows), monetary expansion, outstripping export growth, etc.

The main prerequisites for this scenario will be strengthening the political capacity to introduce rational “rules of the game”, and refusal among members of the ruling elite to focus solely on achieving their own business interests (Table “*Forecast for Key Macroeconomic Indicators for 2017*”).

The tendency toward **stabilisation of inflation expectations** in 2017 (as in 2016) at the level of 12-13% in the context of significant expansion of the money supply and rapid growth should lead to improved monetization of the economy, reduction of financial risks, and consequently a decline in interest rates. This in turn will strengthen the stabilisation factors, provide an opportunity to return significant resources of the population to the banking system and improve investment.

A somewhat higher devaluation also looks non-threatening under the targeted scenario. For the weakened Ukrainian economy, a higher level of devaluation of the

Forecast for Key Macroeconomic Indicators for 2017		
	Baseline (conservative) forecast	Targeted (desired) forecast
Real GDP growth, %	1,5	4,5
Consumer price index growth (December 2016-December 2017)	12,0	12,5
Exchange rates for Hryvnia to US Dollar (end of the year)	29,5	30,0
Portion of investment in GDP, %	12	16
Money supply growth, % over previous year	7	20
Gross foreign debt, % GDP	140	110
Export growth, % over previous year	3,0	10
Foreign trade balance (in goods), % GDP	-1,5	-1,0

hryvnia compared to inflation may seem appropriate and would maintain the purchasing power of households’ foreign exchange savings, and also have a positive effect on domestic producers. At the same time, **enhancing the transparency** of the domestic economy will certainly contribute to the flow of investment into Ukraine, which will also provide resources for meeting the foreign liabilities of the state.

It is worth emphasising that implementing this targeted scenario, a significant and important one, is required in order to enhance the security of the country and set the right course for the events in Donbas, as only with improved prosperity of the citizens of Ukraine can we hope to end the military confrontation.

ENERGY

It is expected that in 2017 the development of Ukraine’s energy sector will be influenced primarily by such factors as:

- the low effective demand of energy consumers;
- high volatility of prices on the international hydro-carbon markets;
- and Russian military aggression in Donbas and its hybrid energy weapons intended to discredit Ukraine in the eyes of the EU countries as a leading gas transit country.

Moreover, the resolutions of the Arbitration Institute of the Stockholm Chamber of Commerce on the judicial dispute between Naftogaz of Ukraine and Gazprom concerning the gas supply and transit contracts signed in 2009 may have a significant influence on future development prospects of the Ukrainian gas sector.

The Electricity Market

According to the Estimated Electricity Balance of the Unified Electricity System of Ukraine for 2017 (Balance)¹⁴ approved by the Ministry of Energy and the Coal Industry of Ukraine on 31 October 2016, the annual energy production in Ukraine will amount to 157.8 million kW/hour or approximately 3% more than in 2016.

¹² Similar changes were introduced previously by another agency – Fitch Ratings.
¹³ According to this agency’s decision, “stable forecast” means that the experts expect the Government to continue its cooperation with the IMF over the next 12 months, including access to official financial support, although reforms will need to be accelerated and made more effective.
¹⁴ Approved on 31 October 2016.

Electricity produced by nuclear and heat power plants will account for 84.5% of the Balance, of which 53% will be generated by nuclear power plants. It is worth noting the extremely low level of expected electricity production from renewable energy sources (RES) – only about 1%¹⁵ which indicates the poor efficiency of the existing investment mechanisms for developing production of this type of energy.

Natural Gas and Coal Markets

In 2017, with a favourable investment climate natural gas production can be expected to grow to 20.7 billion m³ or by 4% as compared to 2016. At the same time, coal production may reach 41 million tons (3% growth).

Natural gas transit volumes through Ukraine are expected to be 75-80 billion m³, which is about the same level as in 2016. For a normal heating season in 2017-2018, 15 billion m³ of gas must be accumulated in the underground storage facilities and 2.0-2.5 million tons of coal in the HPP depots¹⁶ by 15 October 2017.

The expected regulations are intended to continue reforms in the industry:

In 2017, further reforms are expected for Ukraine's energy complex in accordance with the priority tasks of its energy policy and the provisions of the EU's Third Energy Package. In particular, the following laws and regulations are scheduled for approval:

- Law "On the Electricity Market of Ukraine";
- Law "On Energy Efficiency of Buildings";
- New 2035 Energy Strategy of Ukraine: Security, Energy Efficiency, Competition;
- New legal and technological measures for the integration of energy networks with ENTSO-E and ENTSO-G;
- Resolutions on unbundling the functions and gas supply and transportation by establishing an independent gas transportation operator: "Main Gas Pipelines of Ukraine";
- Introducing progressive methods for price regulation of natural monopolies, in particular, regulatory asset base (RAB) pricing;
- Introducing price capping; etc.; ensuring better investment conditions for gas production by improving the regulatory framework of tax, licensing, and land relations.

SOCIAL POLICY

Ukraine's 2017 social development forecast may include several scenarios. The key condition for the optimistic scenario is successful economic growth with minimum negative effects from external influences. This development scenario involves gradual GDP growth (see the "Economy" subsection) which will contribute to the recovery of the labour market and increase in the number of available jobs.

The situation in the employment sector will depend on stabilisation of the social and political situation in Ukraine, on the rates of business development and on the revival of the investment climate. Macroeconomic stabilisation will contribute to the renewal of positive trends in wages, comprehensive employee incentives, etc.

Raising the Minimum Wage

From 2017, the minimum wage will be raised to UAH 3,200¹⁷ (19.34 per hour) with establishment of an official salary and rate ranking in the unified rate system of UAH 1,600. The minimum wage increase is expected to be one of the elements of the policy for unshadowing wages and to make them higher by about 23%.¹⁸ The highest average wage growth rates will be for low-paid workers.

The Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2017" proposes a significantly lower subsistence level than its actual value,¹⁹ one that does not factor in the depreciation of cash income and devaluation of the national currency and may lead to a decrease in the purchasing power of the population.

The proposed monthly subsistence level per capita is proposed to be UAH 1,544 from 1 January 2017, UAH 1,624 from 1 May, and UAH 1,700 from 1 December.²⁰ According to these indicators, from 1 January 2017, the minimum official salary of public officials may be less than the minimum wage and will amount to 1.25 of the subsistence level for employable persons (UAH 2,000).

This is not in line with the ideology of the Law of Ukraine "On Civil Service",²¹ which proposes laying the foundation for corruption control²² by establishing acceptable labour remuneration for public officials.²³ The changes in payroll accounting for public sector employees are being made by the Cabinet of Ministers "in manual mode", creating the preconditions for artificial restriction of salaries.

¹⁵ Estimated electricity balance for 2017 – Association of Bioenergy Structures, 2 December 2016.

¹⁶ The forecast is based on the Razumkov Centre's estimates.

¹⁷ Law of Ukraine "On Making Amendments to Certain Regulations of Ukraine" No. 5130, dated 6 December 2016. – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60033.

¹⁸ According to the Cabinet of Ministers' estimates, this increase will correspond to the real (not nominal) subsistence level for 2017.

¹⁹ The actual subsistence level established by the Ministry of Social Policy of Ukraine in the *prices of September 2016* at one month per one person was 2,751 hryvnias for employable persons (or 3,123 hryvnias with individual income tax), which corresponds to the minimum wage of 3,200 proposed by the Government.

²⁰ Article 7 of the Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2017", dated 21 December 2016.

²¹ Law of Ukraine "On Public Service" No. 889-VIII, dated 10 December 2015.

²² *Special Report EU Assistance to Ukraine* No. 32, 2016. *European Court of Auditors*. – <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40134>.

²³ This approach to labour remuneration for public officials empowered to perform the functions of state and local governance seems even more unfounded and socially unfair in light of the established basic official salaries for the employees of individual law enforcement and court authorities in the amount of 12, 15, 20, 30, 50, and 75 subsistence levels for an employable person (now at minimum wage level).

If no compensatory measures are offered to prevent a decrease in the earning power of companies, raising the minimum wage may lead not only to the recovery of the domestic and labour market, but also to a reduction in the number of personnel or the movement of employees to a part-time schedule. Thus, there is a risk of a decrease in the tax revenues of the State Budget.

Pension Reform

In 2017, the Pension Fund deficit is expected to be at the level of UAH 156 billion. As a result of the increased minimum wage, the Pension Fund is expected to raise an additional UAH 14.8 billion. Thus, the issue of balancing the Pension Fund deficit and, perhaps, revising the regulatory framework for replenishing it remains pressing.

If the preparatory stage of pension reforms is completed successfully, then as of 1 July 2017 Ukraine will introduce an accumulation pension system together with updates to its current solidary system and further improvement of the private pension insurance practice.²⁴ The new pension system is expected to cover 6 million Ukrainian citizens, which will raise about UAH 5 billion for Ukraine's economy to make further investments. At the same time, the positive effect from introducing the accumulation system will depend directly on the stability of the national currency.

Subsidies

In view of the urgent need for financial resources to pay actual allowances and subsidies to citizens, assistance to families with children and low-income persons, a proposal was made to increase the subvention by UAH 2.45 billion at the expense of reducing scheduled expenditures on financing pensions, supplements and mark-ups assigned under pension programmes, and the Pension Fund's deficits. At the same time, considering the 2017 forecast rate at the level of 27.5 hryvnias/US dollar, this is expected to raise the public debt limit.²⁵

Private consumption will recover in a medium-term perspective, however the process will be rather slow. Growing personal expenditures on utility services as a result of increased administratively regulated prices and rates will remain a limiting factor.

Health Care

The components of the guaranteed package of medical services remain an open issue.²⁶ As a result of the scheduled annual revision of this package, which is

expected to be made based on the current budget,²⁷ there is a risk that people will have de-facto paid medical services.

The draft state budget for 2017 proposes to increase the medical subventions for the regions by 5.3%, or UAH 2.4 billion,²⁸ which will be paid out of local budgets. The risks are associated with the fact that the financial resources for local budgets are growing mostly in cities and in regions having better access to the transportation and economic infrastructure. For many communities (mainly isolated rural districts) allocating funds for utility services in medicine may turn out to be complicated.²⁹

In a medium-term perspective, a more stable and effective solution must be found to finance medical services on an equal level for all communities. One problem is that in 2017, 29 establishments subordinate to the Ministry of Health of Ukraine are proposed to be financed from local budgets. Among them are hospitals providing highly specialised services (related to radiation protection, telemedicine development, etc.). Financing such establishments from the local budgets does not seem expedient as there is a risk of under-funding and, as a result, reduced access to services for the people.

In accordance with the decentralisation policy, changes in the financing of schools and hospitals are expected in the next year with engagement of local budgets to finance such changes, as well as the increase in the minimum wage.

The constant risk of under-funding of local budgets, low budget discipline of local authorities and their frequently demonstrated reluctance to distribute the existing resources in accordance with the needs of communities (particularly frequent are cases of opening deposits instead of funding real needs) may lead to a substantial reduction, first of all, in the number of educational and medical workers. This, in turn, may contribute to higher social tension.

HUMANITARIAN POLICY

In 2017, we should clearly expect further de-communisation in the humanitarian sector on a different level than just renaming, and the implementation of the provisions and measures set forth in the Order of the President of Ukraine No. 534, dated 1 December 2016, "On Priority Measures for the Promotion of National Unity, Consolidation of Ukrainian Society, and Support for Public Initiatives in this Area"³⁰ and in the "Long-Term Development Strategy for Ukrainian Culture – Strategy of Reforms".³¹

²⁴ Draft law "On Amendments to Certain Regulations of Ukraine on Introducing an Accumulation System of Mandatory State Pension Insurance and Uniform Pension Accounting Principles" No. 4608 d/d 6 May 2016 – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58998.

²⁵ Draft Law "On Amendments to the Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2016" No. 5482, dated 5 December 2016 – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60628.

²⁶ According to the European Code of Social Security, the guaranteed package must include full first-aid treatment (including tests and medicaments) in the event of emergency care.

²⁷ Throughout the last 3 years, GDP per capita has been gradually decreasing (4,185 US dollars in 2013 to 2,015 US dollars in 2015).

²⁸ The volume of medical subvention is determined without regard to the expenditures of medical establishments on utility services.

²⁹ To prevent crisis situations that may result from the differing financial capacities of communities, the draft budget provides for 15 billion hryvnias as a stabilisation credit for 2017 to level the disproportion in their fiscal capacities.

³⁰ Developed with the participation of the Council for National Unity created by Presidential Order No. 697, dated 11 December 2015. The policy, in particular, provides for the development and approval of an action plan for civic education in Ukraine for 2017-2021.

³¹ The document was approved by a Government Decree dated 1 February 2016.

Reintegration of displaced persons, residents of front-line territories, Crimea, and temporarily uncontrolled districts of the Donetsk and Luhansk regions, into the Ukrainian information and cultural environment remains a pressing issue.

The development of events in the humanitarian sector of Ukraine gives grounds for the following assumptions.

1. In 2017, Russia will enhance the propaganda component of its hybrid war against Ukraine in its own territory and within Ukraine, as well as in the global cultural and information environment. In this situation, Ukraine's current protective measures are rather effective in terms of protecting its internal social and cultural environment, but are not sufficient with regard to the need for disseminating objective information about the events in Ukraine among the global audience.

In this regard, we should expect the implementation of measures provided for by the *Conceptual Approach to Popularising Ukraine Worldwide. Promotion of Ukraine's Interests*.³² It would also be advisable to revise the principles and resources of the cultural and information centres operating as part of Ukraine's diplomatic institutions in foreign countries, and to accelerate the efforts for initiating a network of Ukrainian institutions,³³ strengthening cultural diplomacy (in particular, by enhancing cooperation with the expatriate communities and the Global Ukrainians group).³⁴

Another important task is to improve the quality of state foreign broadcasting content, in particular in terms of developing Ukraine's image as a modern and successful European country that has made and is making a substantial contribution to global and European culture, science, and art.

It is desirable to eliminate excessive use of victimhood motifs in presenting Ukraine's history and to shift the focus on its achievements and prospects in moving towards Europe. Domestic translation activities require state support.

2. In the context of patriotic sentiments and consolidation of Ukrainian society in the face of external threats, there is a risk of decreasing attention to regional social and cultural differences. It is, therefore, crucial to establish horizontal relations and communications between the regions with maximum reliance on local communities, public structures, and creative associations; to implement programmes of inter-regional exchange between communities; to initiate a *Cultural Capital of Ukraine* project on the central level (by analogy with the *EU's Cultural Capital of Europe initiative*), and to provide maximum support for developing domestic tourism, exhibitions, festivals and other activities.

A separate problem is the social and cultural reintegration of internally displaced persons. In this regard, we should expect prompt adoption and implementation of the *Strategy for Informational Reintegration of Internally Displaced Persons*.³⁵ It seems necessary that the draft document be supplemented with social and cultural measures to be implemented through coordinated efforts by the core ministries (first of all, the Ministries of Information Policy, Culture, Education, and Science).

3. A troubling social polarisation that causes alienation both between the society and the government, and between various groups of people, comes to the forefront among the challenges faced by Ukraine in terms of national unity and consolidation of the Ukrainian society. The subtext behind this alienation involves mostly norms and values, but may further acquire a political implication.

Thus, fighting corruption and establishing the rule of law is an immediate task of the country's humanitarian policy that must be implemented with extensive cultural and information support, including formation and promotion of social behaviour standards, as well as introduction and development of large-scale civil education.

4. The adoption of the aforementioned strategic document determining the areas of national cultural reforms, and the Presidential Decree on strengthening national unity are undoubtedly positive steps, in particular, for the formation and development of a national humanitarian policy.

At the same time, an issue that seems more glaring and urgent is developing and adopting a single holistic document – the *Strategy of State Humanitarian Policy*.³⁶ that would, first of all, determine the grounds, key areas and subjects areas for the formation and implementation of this policy. Only this document and its implementation will ensure comprehensive, consistent and unconflicted approaches in the humanitarian sector eliminating unilateral and partial actions of individual agencies, as well as their duplication and dissipation of efforts.

This document should be developed on an inter-agency basis with maximum involvement of the general public, first of all, professional associations in the sector of humanitarian (social science) education, cultural studies, and international relations, as well as representatives of creative associations and mass media. It should be developed with consideration for the existing achievements of government agencies and civil society.

It also seems that the basic values of solidarity, unity, and consolidation of Ukrainian society that are to be set forth in the *Strategy* should, first of all, be based on a vision of the future rather than the past. This vision must be clear, the future – achievable, and the steps toward it – coherent.

³² Developed by the Ministry of Information Policy within the scope of the Program for the Global Promotion of Ukraine's Interests (List of Reforms). Published on 11 October 2016; http://mip.gov.ua/files/pdf/MIP_Pop_Ukr_04.pdf

³³ The draft law has not yet been registered with the Verkhovna Rada. The draft law on the Ukrainian Cultural Foundation (No. 5491, dated 6 December 2016) has been submitted for consideration; the Central Research and Expert Administration has issued a negative finding with a recommendation to reject it in the first reading.

³⁴ This will also be in line with the EU's position which in 2016 identified cultural diplomacy as the key factor in its international policy (in particular, establishment of a European Cultural Centre is expected).

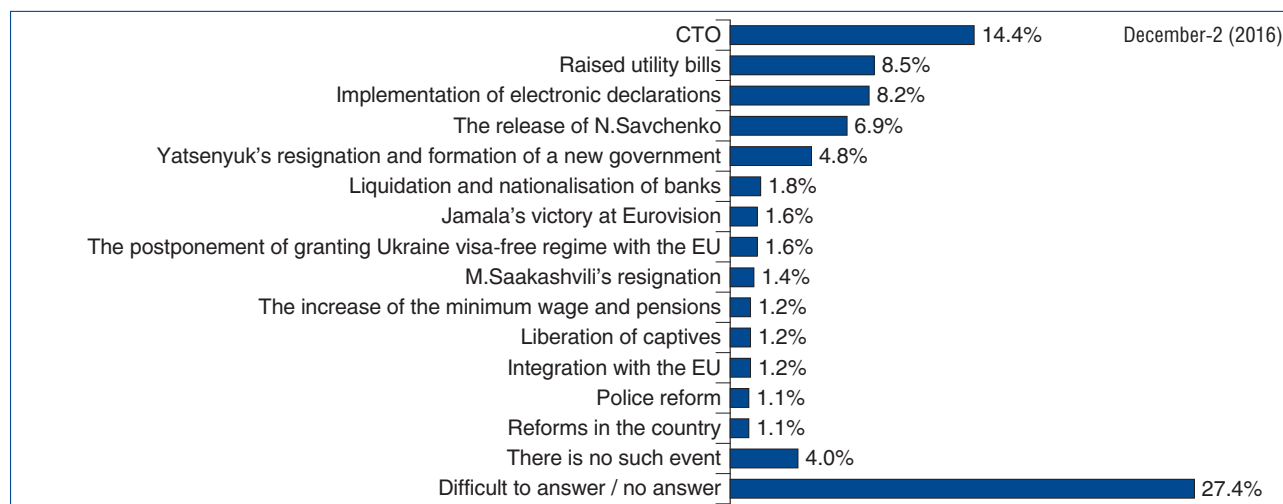
³⁵ The draft was developed by the Ministry of Information Policy and published on 20 September 2016, http://mip.gov.ua/files/documents/Com_strategy_IDPs_final_for_print.pdf

³⁶ Provided for by Clause 9 of the Cabinet of Ministers' Agenda for 2015.

PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2016¹

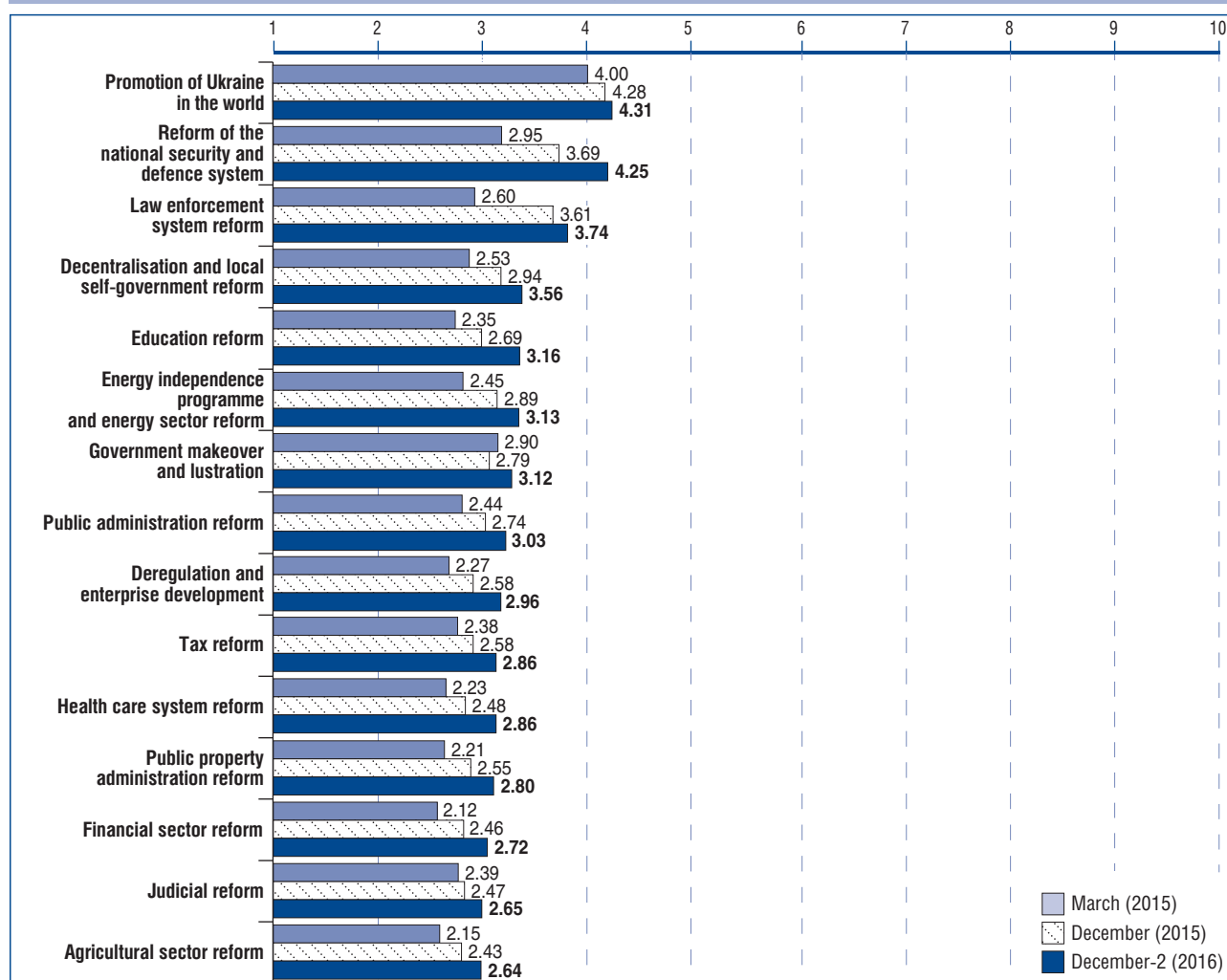
Which political event in Ukraine would you consider as the Event-2016?*

% of respondents



* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Responses presented are those given by over 1% of respondents.

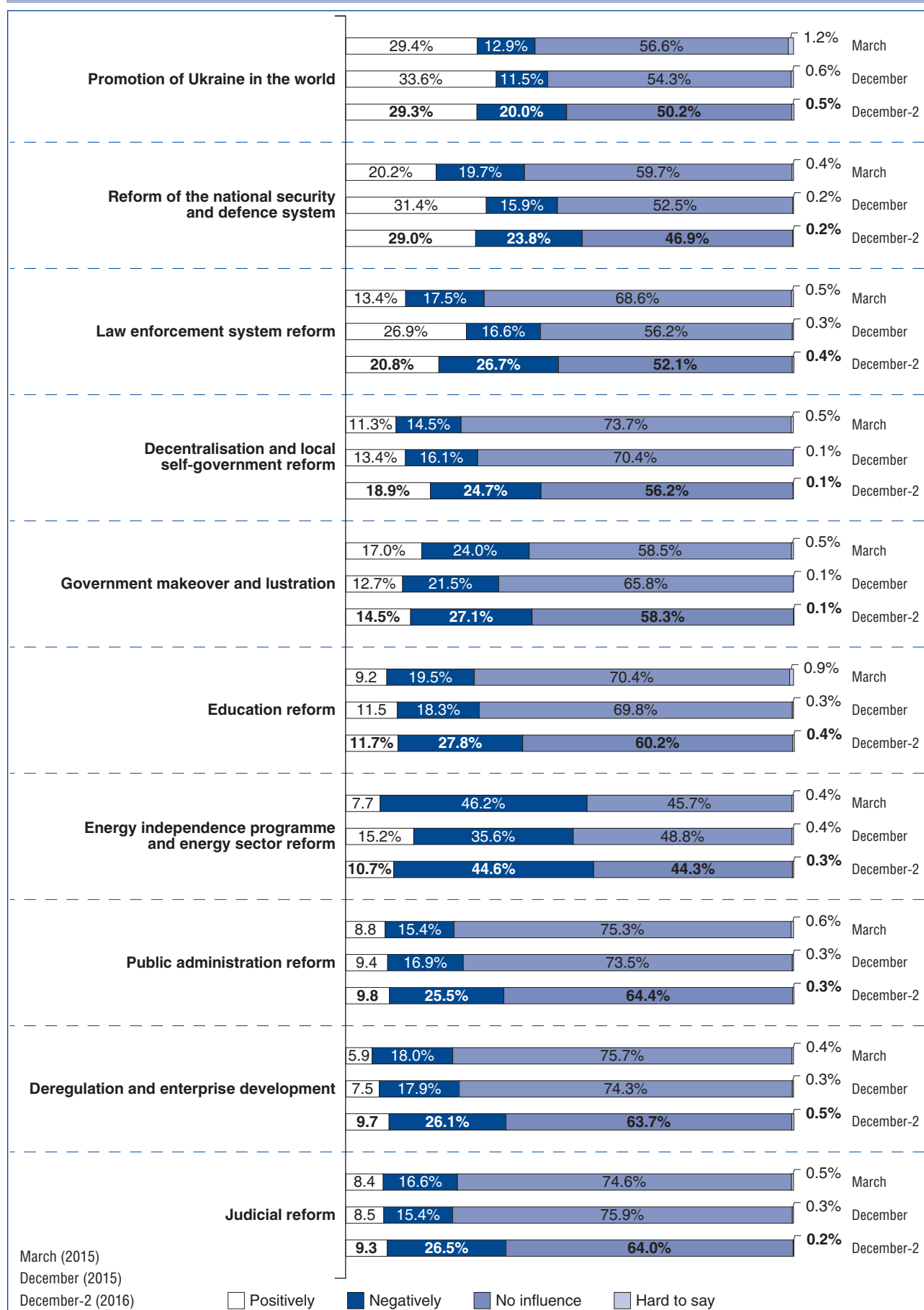
Assessment of progress of reforms in Ukraine and the actions of authorities in different areas**, average score



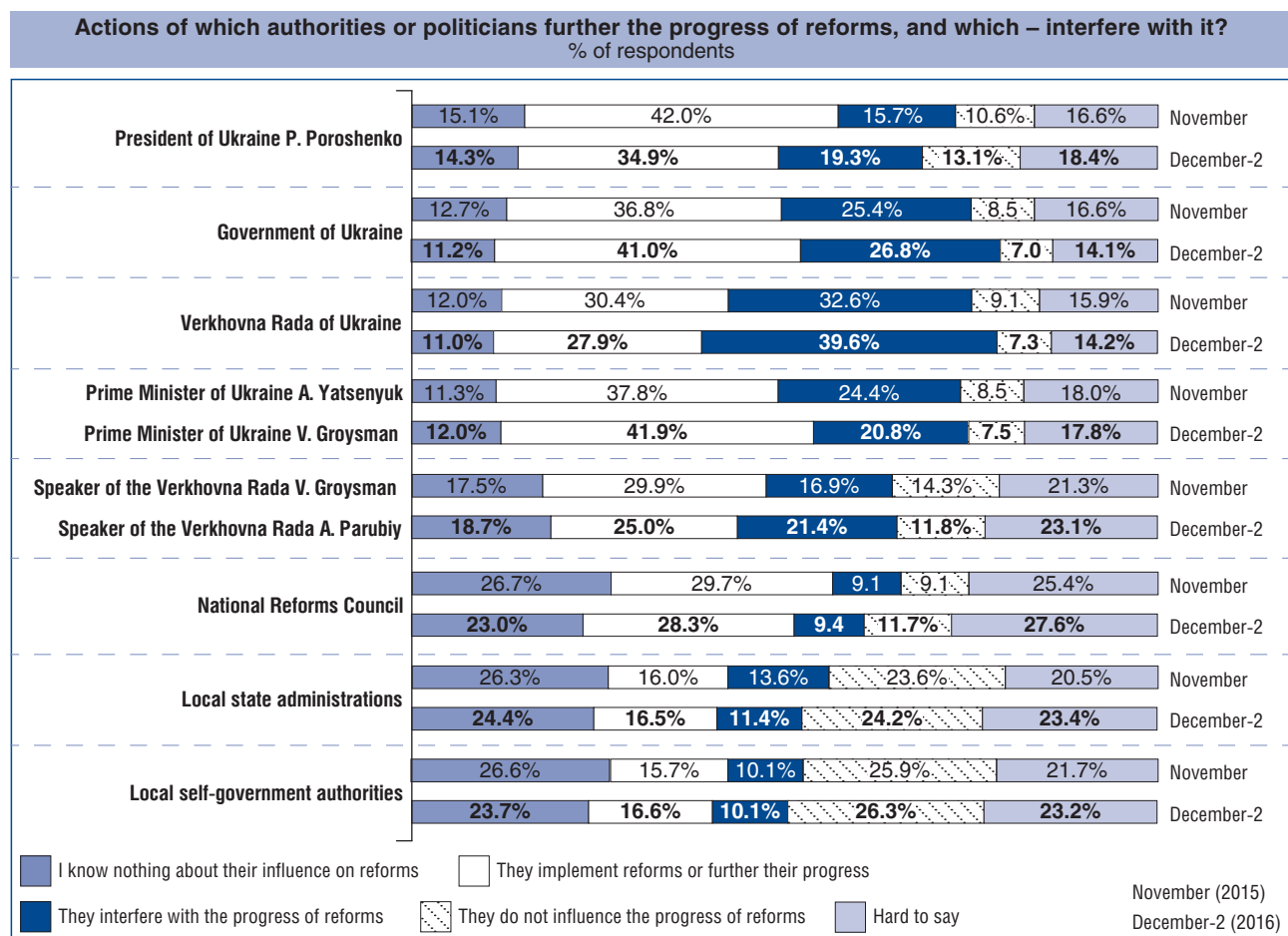
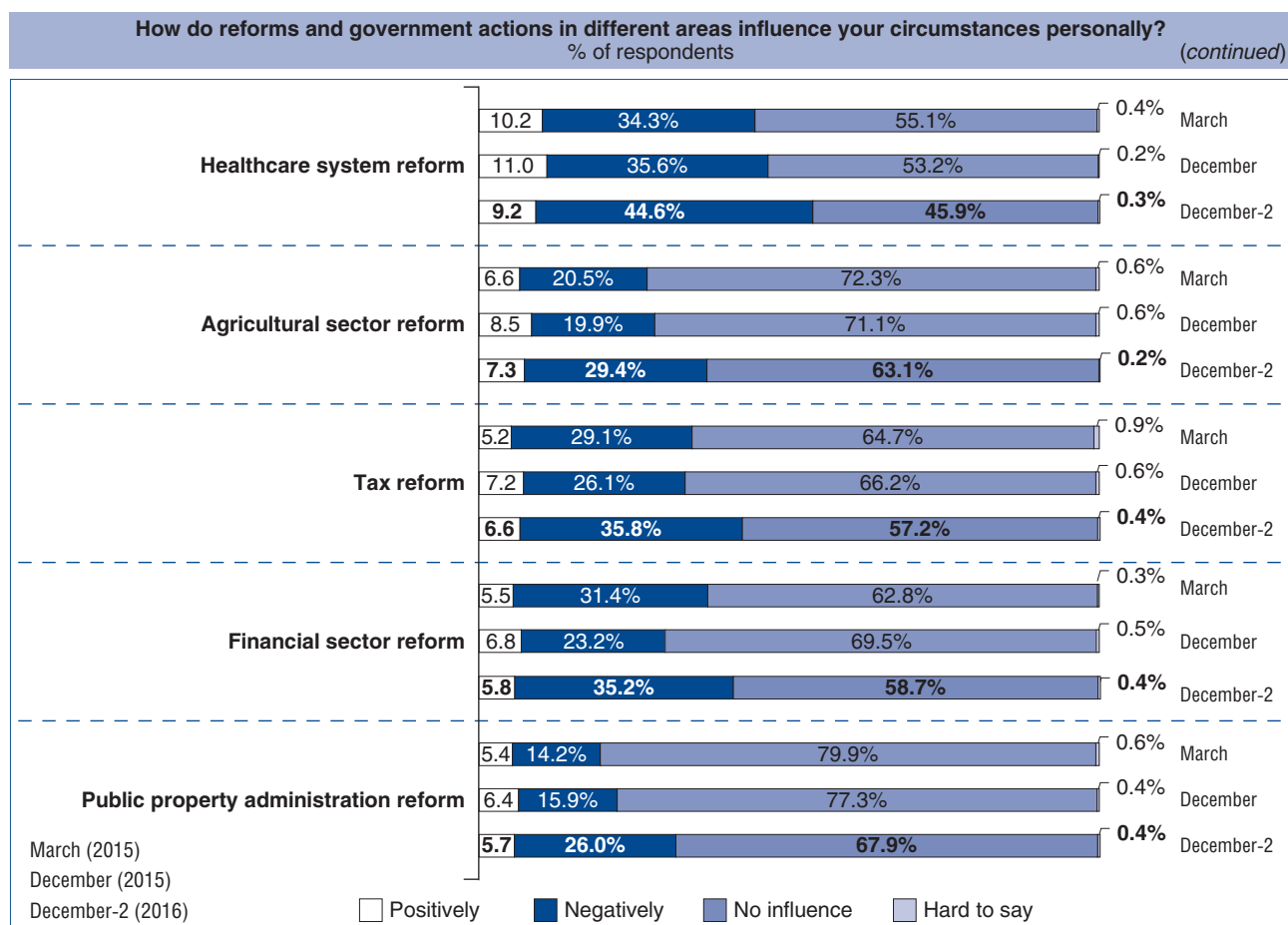
** On a ten-point scale from 1 to 10, where "1" means no or almost no reforms, and "10" that reforms are being successfully implemented.

¹ This publication presents data of 2015 sociological surveys conducted by the sociological service of the Razumkov Centre independently – on **March 6-12**, **November 6-12** (marked in diagrams and tables as November-2) and **December 18-24**, – and together with the Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation – on **November 14-22** and **December 16-20** (marked in diagrams and tables as December-2). All surveys were conducted in all regions of Ukraine with the exception of Crimea and the occupied territories of Donetsk and Luhansk oblasts. In each survey, there were over 2,000 respondents aged from 18 y.o. Theoretical error of each sample – 2.3%.

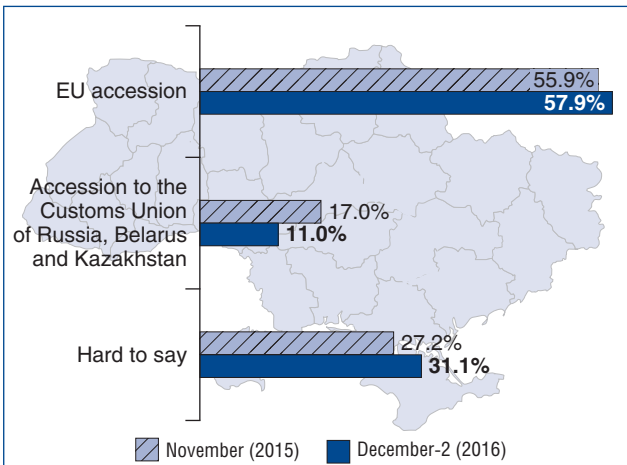
How do reforms and government actions in different areas influence your circumstances personally?
% of respondents



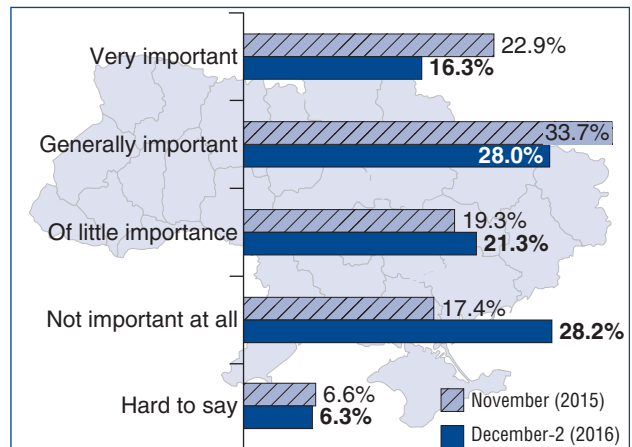
UKRAINE 2016-2017: SIGNS OF PROGRESS AND SYMPTOMS OF DISAPPOINTMENT



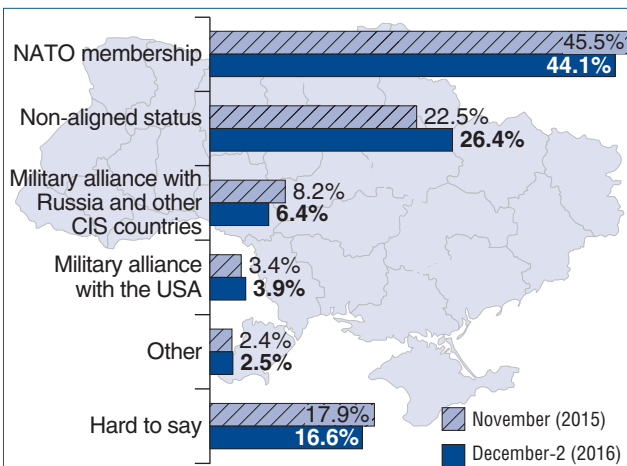
Which integration direction should Ukraine take? % of respondents



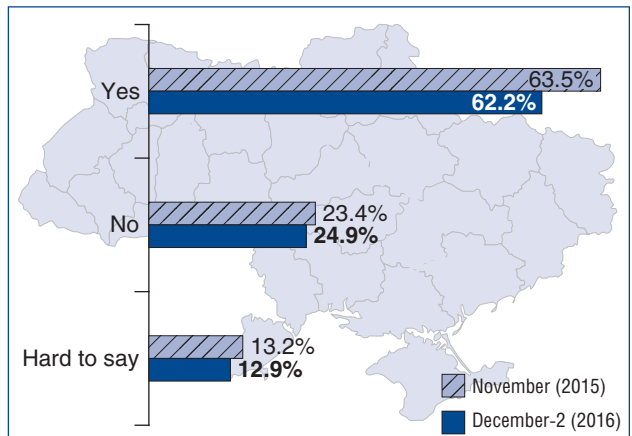
How important to you is the introduction of a visa-free regime with the EU? % of respondents



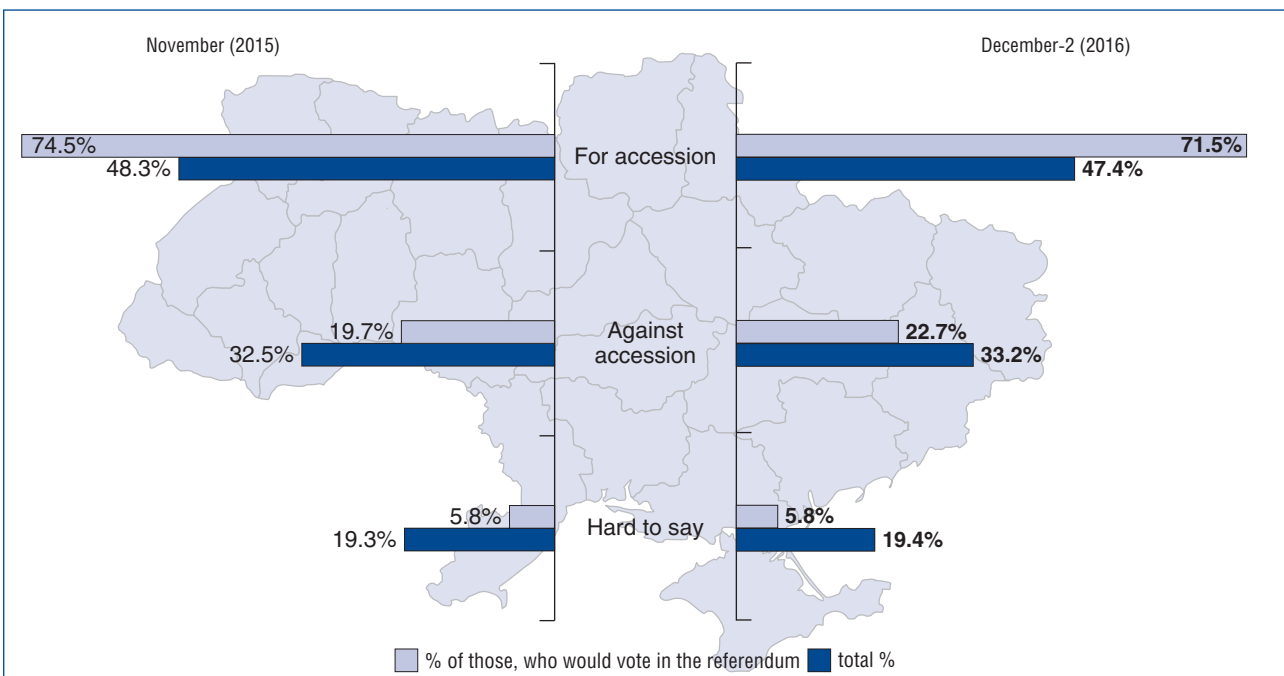
What security option would be the best for Ukraine? % of respondents



If in the near future there was a referendum on Ukraine's accession to NATO, would you vote? % of respondents



If you were to take part in the referendum on Ukraine's accession to NATO, how would you vote? % of respondents



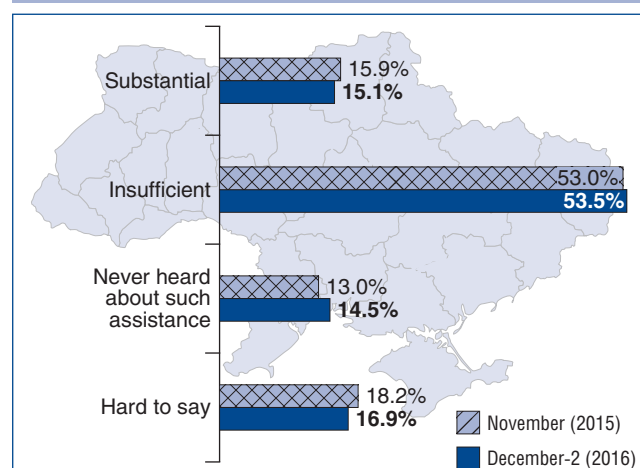
What is your attitude to the politicians, organisations and countries listed below?
% of respondents

	Positive		Mainly positive		Mainly negative		Negative		I do not know them/never heard about them		Hard to say	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Ukraine*	–	42,1	–	46,5	–	3,8	–	1,3	–	0,0	–	6,3
Belarus*	–	21,7	–	49,6	–	9,4	–	3,0	–	0,1	–	16,2
Poland*	–	19,3	–	55,0	–	10,8	–	2,4	–	0,2	–	12,4
O. Lukashenko	33,4	19,1	35,4	43,2	11,0	13,6	6,2	5,3	0,7	0,8	13,2	18,0
B. Obama	18,7	16,3	38,3	44,4	18,7	14,6	9,2	7,7	0,5	0,7	14,5	16,2
A. Merkel	20,3	16,1	43,1	47,6	14,4	14,3	6,8	5,6	1,1	1,2	14,3	15,2
EU	16,3	15,1	45,7	46,7	14,3	14,1	8,2	8,4	0,3	0,3	15,2	15,4
Israel*	–	13,7	–	47,0	–	9,6	–	3,4	–	0,3	–	26,0
NATO	15,0	13,4	30,4	37,4	18,2	18,9	18,4	13,7	0,3	0,4	17,7	16,2
USA	14,8	12,4	40,9	47,1	19,4	16,4	10,0	7,8	0,0	0,1	14,9	16,3
Turkey	14,8	10,8	44,2	40,3	12,1	17,7	6,0	5,2	0,3	0,2	22,6	25,8
P. Poroshenko*	–	8,6	–	23,0	–	34,2	–	23,4	–	0,1	–	10,8
International Monetary Fund (IMF)	9,6	6,7	29,4	31,6	20,2	20,6	14,4	13,8	1,4	1,1	24,8	26,1
D. Trump*	–	6,4	–	18,3	–	23,5	–	11,3	–	2,1	–	38,5
Customs Union	5,7	4,4	21,0	15,7	22,5	26,6	28,8	30,5	0,7	1,4	21,4	21,5
Russia	5,8	4,3	16,4	13,8	19,6	28,2	46,4	41,5	0,5	0,2	11,2	12,0
V. Putin	3,9	2,0	6,3	4,6	15,8	20,2	64,1	65,0	0,5	0,5	9,4	7,6

* This option was not provided in the 2015 questionnaire.

Note: The results of surveys conducted on December 18-24, 2015 (in Table – 2015) and on December 16-20, 2016 (in Table – 2016).

International assistance to Ukraine in its fight against Russia's aggression is...?
% of respondents



Is Ukraine capable of overcoming the existing problems and difficulties?
% of respondents

