



Razumkov
centre

**УКРАЇНА 2020-2021:
НЕВИПРАВДАНІ ОЧІКУВАННЯ,
НЕОЧІКУВАНІ ВИКЛИКИ
(аналітичні оцінки)**

**UKRAINE 2020-2021:
INFLATED EXPECTATIONS,
UNEXPECTED CHALLENGES
(Assessments)**

Україна-2020: завищені сподівання,
неочікувані виклики, інерційний рух

Прогнози-2021

Громадська думка про підсумки 2020р.

Ukraine 2020: Inflated Expectations,
Unexpected Challenges, Inertial Motion

Forecasts for 2021

Public Opinion on the Results of 2020

ЗМІСТ

3	1. УКРАЇНА-2020: ЗАВИЩЕНІ СПОДІВАННЯ, НЕОЧІКУВАНІ ВИКЛИКИ, ІНЕРЦІЙНИЙ РУХ
4	Безпека і оборона
11	Зовнішня політика
19	Внутрішня і правова політика
41	Економіка
69	<i>Додаток. Об'єктивна та суб'єктивна оцінка соціально-економічного розвитку України у 2020р.</i>
71	Енергетика
77	Соціальна сфера
86	Гуманітарна політика
97	2. ПРОГНОЗИ-2021
97	Безпека і оборона
102	Зовнішня політика
105	Внутрішня і правова політика
114	Економіка
127	Енергетика
130	Соціальна сфера
134	Гуманітарна політика
137	3. ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2020р.

CONTENT

154	1. UKRAINE 2020: INFLATED EXPECTATIONS, UNEXPECTED CHALLENGES, INERTIAL MOTION
155	Security and Defence
162	Foreign Policy
170	Domestic and Legal Policy
192	Economy
220	<i>Appendix. Objective and Subjective Assessments of Ukraine's Socio-Economic Development in 2020</i>
222	Energy Sector
228	Social Sector
237	Humanitarian Policy
248	2. FORECASTS FOR 2020
248	Security and Defence
253	Foreign Policy
256	Domestic and Legal Policy
265	Economy
278	Energy Sector
281	Social Sector
285	Humanitarian Policy
288	3. PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2020

Над виданням працювали:

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

Редактори – А.Чернова, Г.Пашкова, Г.Баланович

Дизайн і верстка – Т.Овсяник

Authors:

Yakymenko Y. (Project Manager), Bychenko A., Bielawski M., Zamyatin V., Markevych K., Melnyk O., Mishchenko M., Omelchenko V., Pashkov M., Pyschulina O., Rozumnyy O., Sidenko V., Stetskiy A., Stetsyuk P., Sunhurovskiy M., Chekunova S., Shangina L., Yurchyshyn V.

Editors: Balanovych H., Chernova A., Pashkova H.

Design and layout: Ovsyanyk T.

1.

УКРАЇНА-2020: ЗАВИЩЕНІ СПОДІВАННЯ, НЕОЧІКУВАНІ ВИКЛИКИ, ІНЕРЦІЙНИЙ РУХ

У 2020 рік Україна увійшла, маючи певні позитивні, часто завищені суспільні сподівання, пов'язані передусім із кардинальною зміною влади. Однак весь рік країна перебувала під впливом як нових, непередбачуваних викликів, так і застарілих проблем.

Глобальний характер пандемії *COVID-19*, що змінила світовий порядок денний, та триваюча російська агресія проти України – зовнішні чинники з найбільшим впливом. Серед внутрішніх такими були інституційна слабкість держави, недостатній рівень підготовки і брак професіоналізму високопосадовців, високий рівень вразливості суспільства в соціально-економічній сфері. Давалася ознака відсутності у нової команди системного та реалістичного бачення стратегічних орієнтирів розвитку і шляхів досягнення цілей. Це вплинуло на перебіг реформ у різних сферах, зумовивши широкий діапазон результатів – від повної зупинки або реверсу до певного прогресу. Результати місцевих виборів-2020 виявили місцеві еліти, як повноцінного політичного актора, що може мати неоднозначні наслідки.

Доброю новиною можна вважати те, що рік завершився не лише без тяжких втрат, але з певними позитивними зрушеннями у різних галузях. Серед здобутків – передусім отримання Україною статусу партнера НАТО з розширеними можливостями, що зміцнює і поглиблює співробітництво з Альянсом, знаходження порозуміння у питаннях стратегічного партнерства з Великою Британією, просування до «промислового безвізу» з ЄС, позитивний розвиток у відносинах з Туреччиною, успішний розвиток військово-технічного співробітництва з США.

Очікуване просування в питаннях припинення війни, відновлення суверенітету України над окупованими територіями та їх реінтеграція практично повністю залежали від Росії, яка шантажувала Україну і світ. Позитивною може вважатися висунута Києвом наприкінці року ідея створення міжнародної «Кримської платформи», проте навіть успішна реалізація ще не даватиме гарантій подолання опору Москви. На лінії зіткнення на Сході знизилась інтенсивність бойових дій, проте тривалого

перемир'я не настало. Переговорний процес з врегулювання на Донбасі в наявних формах зайшов у глухий кут. Позиція керівництва держави пережила певну еволюцію, у т.ч. під тиском активної частини громадянського суспільства. Принаймні, у II половині року про поступки Росії та сумнівні ініціативи (на кшталт «консультативних рад» з маріонетковими режимами) не йшлося.

У внутрішньому житті країни найважливішим було рішення про скасування мораторію на купівлю-продаж землі сільсько-господарського призначення. Це відкриває можливість створення принципово нових умов функціонування аграрної сфери, яка набуває ролі важливого економічного драйвера. Для економічного розвитку в цілому рік був несприятливим. Економічний спад розпочався до початку пандемії і мав наслідком зниження рівня соціально-економічного добробуту громадян, скорочення соціальних функцій держави. Але попри слабкість і нестабільність урядових інститутів, вдалося забезпечити відносну стабільність валютно-фінансової сфери та виконання країною торгових зобов'язань.

Відчутними є прорахунки урядової політики в організації протидії поширенню пандемії, переорієнтації на ці цілі системи охорони здоров'я, вчасному вакцинуванні населення. Карантинні заходи здійснювалися без достатнього аналізу наслідків, часто методом «спроб і помилок», що завдало збитків для більшості населення (особливо – для малого бізнесу).

У цілому діяльність владних інституцій протягом року виглядала більше хаотичною, ніж продуманою, зосередженою на концентрації влади навколо фігури Президента В.Зеленського, ніж на використанні «вікна можливостей» у вигляді високого рівня суспільної довіри заради реформаторських проривів. Питання цілісної стратегії державної політики, досягнення суспільної єдності, вироблення національної системи пріоритетів, зміцнення держави та її ключових інститутів залишалися без відповіді. Комплекс проблем, з якими країна зіткнулася у 2020р., не став причиною дестабілізації, однак сигнали суспільного невдоволення вже були відчутними.

Безпека і оборона

Упродовж 2020р. стан національної безпеки зазнавав впливу традиційних внутрішніх і зовнішніх чинників, до яких додалася пандемія *COVID-19*. Глобальний стратегічний шок створив нові або ж загострив існуючі ризики, загрози та проблеми у сфері безпеки на глобальному, національному та особистісному рівнях. Без відповіді залишилися заклики до «глобального перемир'я» та об'єднання зусиль у боротьбі зі спільною загрозою¹. Разом із непевністю перспективи «світу після пандемії» до загальних негативних наслідків у сфері безпеки можна віднести її дестабілізуючий вплив у поєднанні з політичними, економічними, екологічними та соціальними чинниками, особливо в зонах конфліктів, включно з Україною.

Головні виклики у безпековій сфері

Якщо власне переговорний процес з питань Донбасу суттєво не змінився (крім переходу в онлайн формат), то негативний вплив *COVID*-фактора на реалізацію досягнутих домовленостей виявився відчутним. Так, відповідні карантинні обмеження на перетин лінії розмежування погіршили й без того складну гуманітарну ситуацію у зоні конфлікту. Більш того, окупаційні адміністрації зловживають цим фактором, створюючи штучні обмеження для мобільності населення та блокуючи виконання домовленостей з відкриття нових пунктів перетину.

Не надто високі сподівання на новий етап мирного врегулювання після зустрічі Нормандської четвірки у грудні 2019р. зникли вже в перші місяці 2020р. На тлі «глухих кутів» переговорного процесу стосовно Донбасу, а також «глибокої заморозки» проблеми окупованого Криму, зросла актуальність військової загрози на південному напрямі та в Азово-Чорноморському регіоні. Крім дедалі більш очевидних негативних наслідків російської окупації для регіональної безпеки, погіршився стан дотримання прав людини (репресії проти кримськотатарських активістів), критично загострилась екологічна ситуація на тлі проблем природного вододофіциту та зростання антропогенного навантаження (військова активність, масштабне будівництво, промислова діяльність, збільшення на близько 30% чисельності населення).

Пандемія безумовно ускладнила повсякденну діяльність сектору безпеки, оскільки, через особливості виконання правоохоронних і військових обов'язків, значна частина персоналу зазнавала підвищеного ризику враження вірусом². Водночас, немає підстав для однозначних висновків стосовно безпосереднього впливу пандемії на ефективність виконання функцій або ж на перебіг процесів реформування сектору безпеки.

Безпекові ризики та військово-політичні аспекти врегулювання російсько-українського конфлікту

Сьомий рік поспіль агресивна політика Росії залишається домінуючим фактором впливу на національну, регіональну та певною мірою – глобальну безпеку. Політика РФ є головною зовнішньою загрозою стабільності, безпеці та розвитку, а також потужним каталізатором внутрішньополітичних процесів в Україні.

Численні заходи з врегулювання конфлікту на Сході України на міжнародному та національному рівнях загалом сприяли деескалації насильства у II половині 2020р. Водночас, окремі позитивні зрушення у розв'язанні гуманітарних проблем були знівельовані карантинними заходами або ж свідомо блокувалися російською стороною. При цьому, залишилися незмінними глибинні протиріччя, що лежать в основі

¹ COVID-19: UN chief calls for global ceasefire to focus on 'the true fight of our lives'. – UN News, 23 March 2020, <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972>.

² Згідно з офіційною статистикою, рівень захворюваності серед військовослужбовців удвічі перевищує загальнонаціональні показники (1:40). Див.: Оперативна інформація про поширення коронавірусної інфекції 2019-nCoV. Офіційний сайт МОЗ, <https://moz.gov.ua/article/news/operativna-informacija-pro-poshirennya-koronavirusnoi-infekcii-2019-cov19>. У ЗС України зафіксовано майже 12 тис. захворювань і 38 летальних випадків. Див.: Командування Медичних сил про епідемічну ситуацію у Збройних Силах України станом на 30 грудня. – Міністерство оборони України, 30 грудня 2020р., www.mil.gov.ua/news/2020/12/30/komanduvannya-medichnih-sil-pro-epidemichnu-situacziyu-u-zbrojnih-silah-ukraini-stanom-na-30-grudnya. Протягом року захворіли майже 30 тис. правоохоронців, з них 98 осіб померли від коронавірусної хвороби. Див.: За добу кількість хворих правоохоронців МВС на COVID-19 зросла на 327 випадків. – Міністерство внутрішніх справ України, 30 грудня 2020р., https://mvs.gov.ua/ua/news/37580_Za_dobu_kilkist_hvorih_pravoohoronciv_MVS_na_COVID_19_zrosla_na_327_vipadkiv.htm.

російсько-українського конфлікту, а також додалися нові потенційні ризики його ескалації на південному напрямку.

Марними виявилися сподівання Президента В.Зеленського на значущість особистої зустрічі з російським колегою, що відбулася напередодні 2020р. в Парижі. Невідкладні заходи зі стабілізації ситуації в зоні конфлікту³, ухвалені за результатами переговорів, були виконані лише частково і з порушенням встановлених термінів. Так, домовленості про дотримання режиму припинення вогню реалізовані лише через сім місяців і не повною мірою, а інші ключові «невідкладні заходи» (звільнення полонених за принципом «всіх на всіх», безперешкодний доступ міжнародних організацій до них і безпечний доступ Спеціальної моніторингової місії (СММ) ОБСЄ на всій території) залишилися невиконаними.

Виконання домовленостей про перемир'я (з 27 липня 2020р.) вважається важливим здобутком української влади та головною подією в контексті врегулювання конфлікту на Сході України. Завдяки цьому кроку дійсно зменшилося число загиблих від бойових дій⁴, але з огляду на фактично щоденні порушення комплексу домовленостей⁵, офіційні декларації про «повне та всеосяжне припинення вогню» та «прорив у Мінському процесі»⁶ є передчасними. Блокування ж переговорного процесу у форматі Нормандської четвірки та роботи Тристоронньої контактної групи (ТКГ), риторика та практичні кроки Кремля зі зміцнення контролю над окупованими територіями

є свідченням незмінності стратегічних цілей керівництва РФ стосовно України.

Протягом року тривало нарощування російських сухопутних, повітряних та морських військових спроможностей на території Кримського півострова, а під час численних військових навчань відпрацьовувалися дії наступального характеру (десантування, захоплення плацдарму), що **дає підстави для висновків про можливу підготовку російського вторгнення** з метою, наприклад, силового розв'язання проблеми водного дефіциту в окупованому Криму⁷. Крім того, з'явилися повідомлення про можливе розміщення російської ядерної зброї на території півострова⁸. У контексті реалізації стратегії «повзучої окупації» Росія інтенсивно зловживала міжнародними інструментами (SOLAS-74), часто блокуючи майже чверть басейну Чорного моря під приводом військових навчань. Такі дії створювали не лише перешкоди свободі комерційного судноплавства, але й підвищували ризики військових інцидентів, у т.ч. для держав-членів НАТО⁹. Превентивні заходи з боку України та партнерів (ескортування суден катерами ВМС України, спільні міжнародні військові навчання, присутність кораблів країн НАТО в Чорному морі)¹⁰ досягли певного стримуючого ефекту, але не змусили РФ відмовитися від намірів домінування в Чорноморському регіоні¹¹.

Певні дестабілізуючі чинники з'явилися на північному фланзі внаслідок поширення присутності російських силових структур у Білорусі після спроб тамтешньої

³ Загальні узгоджені висновки Паризького саміту в Нормандському форматі 9 грудня 2019р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 10 грудня 2019р., www.president.gov.ua/news/zagalni-uzgodzheni-visnovki-parizkogo-samitu-v-normandskomu-58797.

⁴ За офіційною інформацією, у 2020р. внаслідок бойових дій загинули 50 військовослужбовців ЗС України, 339 – отримали поранення. Див.: У 2020 році в ході бойових дій на Донбасі загинули 50 військових ЗСУ – дані Міноборони. – Радіо Свобода, 15 січня 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-vtraty-zsu-2020/31048044.html>.

⁵ Домовленості також стосуються заборони на наступальні та розвідувально-диверсійні дії, використання будь-яких видів летального озброєння, розміщення важкого озброєння в населених пунктах та околицях. Див.: Що передбачає нове перемир'я на Донбасі – Міноборони опублікувало список. – Радіо Свобода, 27 липня 2020р., www.radiosvoboda.org/a/news-peremyria-donbas-minoborony-spysok/30749136.html.

⁶ Прорив у Мінському процесі: в ТКГ дійшли згоди щодо повного та всеосяжного припинення вогню на лінії розмежування з 27 липня. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 22 липня 2020р., www.president.gov.ua/news/proriv-u-minskomu-procesi-v-tkg-dijshli-zgodi-shodo-povnogo-62389.

⁷ Семена М. Легковірність небезпечна. – День, 21 грудня 2020р., <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/legkovirnist-nebezpechna>.

⁸ Росія веде підготовку до розміщення ядерної зброї на території тимчасово окупованого Криму – Андрій Таран. – Міністерство оборони України, 18 грудня 2020р., www.mil.gov.ua/news/2020/12/18/rozmishhennya-yadernoi-zbroi-na-teritorii-timchasovo-okupovanogo-krimu-andrij-taran.

⁹ Клименко А. «Війна навчань» в Чорному морі: новий дуже небезпечний етап, про який не можна мовчати. – BlackSeaNews, 11 серпня 2020р., www.blackseanews.net/read/166696.

¹⁰ Клименко А., Гуцакова Т., Корбут О. Перешкоди судноплавству в Азовському морі... – BlackSeaNews, 15 грудня 2020р., www.blackseanews.net.

¹¹ Див.: Штормове попередження: зростаючі загрози в Чорноморському регіоні. – Центр оборонних стратегій, грудень 2020р., www.defence.org.ua/topics/maritime; а також Резолюцію РБ ООН «Problem of the militarization of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov, 3 December 2020, <https://digitallibrary.un.org/record/3893540?ln=en>.

опозиції і міжнародної демократичної спільноти домогтися визнання результатів президентських виборів недійсними¹².

Функціонування та реформування сектору безпеки

Політика безпеки і оборони

Упродовж 2020р. тривала робота з удосконалення нормативно-правової бази у сфері національної безпеки і оборони, спрямована переважно на приведення її у відповідність до раніше ухвалених базових законів, стратегій та урядових рішень. Насамперед, слід відзначити ухвалення довгоочікуваної (майже на рік пізніше визначеного терміну) Стратегії національної безпеки України¹³.

На думку авторів, новий документ має кілька вартих уваги відмінностей від попереднього (Стратегії 2015)¹⁴. Власне її назва «Безпека людини – безпека країни» ідентична заголовку відповідного розділу передвиборчої програми В.Зеленського і, відповідно, формалізує декларацію «людиноцентричного» підходу до питань національної безпеки діючої влади. Крім актуальної оцінки поточних і прогнозованих загроз (з урахуванням впливу COVID-19), новизною документа можна вважати модель державної політики у сфері національної безпеки, що ґрунтується на трьох засадах: *стримування, стійкість і взаємодія*. Також нова Стратегія дає старт – відповідно до Закону «Про національну безпеку України» – для підготовки 15 стратегій за окремими напрямками, а також національної розвідувальної програми в шестимісячний термін.

Збройні Сили

Головною особливістю діяльності оборонного відомства у 2020р. була необхідність одночасного та ефективного

виконання завдань оборони в зоні Операції Об'єднаних сил (ООС) та здійснення заходів з реформування. Крім того, Збройні Сили України (ЗСУ) залучалися до міжнародних військових навчань (шість – на території України, 10 – за межами держави)¹⁵, більше 300 військовослужбовців задіяні в міжнародних миротворчих місіях під егідою ООН і НАТО¹⁶.

У 2020р. формально завершився черговий етап планової оборонної реформи, започаткованої у 2016р., – унікальний для ЗСУ з точки зору амбітності поставлених цілей, системності підходу до планування та імплементації, а також умов, за яких відбувалися реформи. Наразі складно об'єктивно оцінити повноту виконання Програми-2020¹⁷ через відсутність офіційного звіту на момент публікації. Водночас, на основі наявної інформації можна припустити, що **оборонне відомство значною мірою наблизилося до двоєдиної головної мети: (1) набуття спроможностей для ефективного реагування на загрози національній безпеці у воєнній сфері, оборони, захисту суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності та (2) досягнення євроатлантичних стандартів і критеріїв, необхідних для набуття членства в НАТО.**

Так, упродовж 2020р. впроваджено важливі структурні трансформації у системі управління ЗСУ: розподіл повноважень Головнокомандувача та Начальника Генерального штабу (ГШ) ЗС та, відповідно, самого ГШ та інших органів управління за стандартами НАТО¹⁸; тривав процес формування нових командувань і підрозділів ЗСУ, набуття ними оперативних спроможностей. Отже, не применшуючи здобутки оборонного відомства у 2020р., наразі **можна констатувати важливі, але лише часткові проміжні результати** на шляху до зазначеної вище головної мети

¹² Чому кордон з ворогом може подовшати на 1 084 км. – АрміяInform, 20 січня 2021р., <https://armyinform.com.ua/2021/01/chomu-kordon-z-vorogom-mozhe-podovshaty-na-1084-kilometry>.

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

¹⁴ Секретар РНБО України Олексій Данилов: «Стратегія національної безпеки дає реальну оцінку викликам і загрозам безпеці та розставляє пріоритети політики у цій сфері». – АрміяInform, 8 жовтня 2020р., <https://armyinform.com.ua>.

¹⁵ У яких міжнародних військових навчаннях братиме участь Україна у 2020 році. – АрміяInform, 30 червня 2020р., <https://armyinform.com.ua/2020/06/u-yakih-mizhnarodnyh-viyskovykh-navchannayah-bratyme-uchast-ukrayina-u-2020-rochi>.

¹⁶ Участь ЗС України у міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки. – Міністерство оборони України, www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist.

¹⁷ Програма спрямована на досягнення п'яти стратегічних цілей і завдань Стратегічного оборонного бюлетеня 2016р. (система управління, система оборонного планування, набуття необхідних спроможностей, системи логістики та медичного забезпечення, професіоналізація та військовий резерв). Повний текст Державної програми розвитку ЗСУ на період до 2020р. є таємним. Презентацію МО див.: www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/National-program-2020_uk.pdf.

¹⁸ Запровадження стандартів та інших керівних документів НАТО. – Міністерство оборони України, www.mil.gov.ua/diyalnist/vprovadzheniya-standartiv-ta-inshih-kerivnih-dokumentiv-nato.html.

реформи. Підтвердженням цього висновку є започаткований в МО в середині 2020р. процес підготовки до наступного середньострокового етапу реформування, що матиме за мету подальший розвиток досягнутих результатів¹⁹.

Слід окремо зазначити важливу роль НАТО в оборонній реформі – як джерела перспективної моделі ЗСУ та як партнера, що надає всебічну допомогу реформам²⁰. 12 червня 2020р. Північноатлантична рада НАТО схвалила рішення про надання Україні статусу партнера з розширеними можливостями. Отримані переваги і навіть взяті додаткові зобов'язання стосовно участі в операціях, програмах, ініціативах і навчаннях Альянсу створюють умови для розвитку взаємовигідного партнерства та зміцнення національної безпеки. Наразі все залежить від спроможності України скористатися цими можливостями, тобто наповнити політичне рішення практичним змістом²¹.

Особливістю виконання завдань у зоні ООС стала вимога дотримання режиму всеохопного припинення вогню у II половині 2020р. Інформація про заборону відкривати «вогню у відповідь» спричинила суспільний резонанс і, за повідомленнями в ЗМІ, отримала негативну реакцію серед військових²². Політичні обмеження на ведення будь-яких активних дій, а також випадки дискредитації ветеранів і притягнення їх до кримінальної відповідальності загострили характерні для «окопної війни» проблеми мотивації та дисципліни²³, які публічно

визнаються на рівні вищого військового керівництва²⁴. Судовий процес над генералом В.Назаровим, якого звинувачують у загибелі 49 військовослужбовців 17 червня 2014р. в Луганському аеропорту, став серйозним викликом для української влади, суспільства, військового середовища та набув міжнародного резонансу²⁵.

Випадок генерала В.Назарова є найбільш відомим, але не єдиним. **Протягом року спостерігалися різного роду ініціативи, спрямовані на дискредитацію ветеранів і волонтерів**, у т.ч. сумнівні випадки притягнення їх до кримінальної відповідальності. Водночас, позитивне завершення отримала історія нацгвардійця В.Марківа, звільненого від кримінальної відповідальності після тривалого судового процесу в Італії. Цей знаковий епізод російсько-української війни є, з одного боку, наочним прикладом інструментів і масштабів російських спецоперацій²⁶, а з іншого – важливою спільною перемогою влади і суспільства в «гібридній війні» та позитивним прикладом захисту ветерана цієї війни²⁷.

Сектор цивільної безпеки

У 2020р. проявилися проблеми координації діяльності структур сектору безпеки, однією з причин якої є відсутність системного підходу до управління та реформування системи національної безпеки. На тлі умовно успішного виконання функцій окремими відомствами дедалі помітнішими є прояви непродуктивної конкурентної боротьби у сферах, де законодавчо закладена (не

¹⁹ Наказ МО України «Про організацію виконання окремих заходів оборонної реформи на середньострокову перспективу» №283 від 14 серпня 2020р. – Міністерство оборони України, www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/nm_283.pdf.

²⁰ Україна мала надзвичайно успішний рік у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції. – АрміяInform, 28 грудня 2020р., <https://armyinform.com.ua/2020/12/ukrayina-mala-nadzvychnajno-uspishnyj-rik-u-sferi-yevropejskoyi-ta-yevroatlantychnoyi-integracziyi>.

²¹ Програма розширених можливостей НАТО для України. – Міністерство оборони України, www.mil.gov.ua/news/2020/07/24/programa-rozshirenih-mozhливостей-nato-dlya-ukraini.

²² Міноборони спростовує появу «наказу №330» про штрафи за вогню у відповідь. – Укрінформ, 18 вересня 2020р., www.ukrinform.ua/rubric-society/3102605-minoboroni-sprostovue-poavu-nakazu-330-pro-strafi-za-vogon-u-vidpovid.html.

²³ Шрамович В. Просто перестали стріляти. Якою була війна на Донбасі у 2020р. – BBC News Україна, 30 грудня 2020р., www.bbc.com/ukrainian/features-55469264.

²⁴ «Армія повинна рухатися, повинна мати мету й домагатися її, а яка мета сидіти в окопах?... Має бути рух, має бути зміна». Див.: Молчанова Г. Головнокомандувач ЗСУ Хомчак: мстити треба не своїм командирам, а Росії – вона розв'язала війну. – Обозреватель, 30 грудня 2020р., <https://plus.obozrevatel.com/ukr/crime/golovnokomanduvach-zsu-homchak-mstiti-treba-ne-svoim-komandiram-a-rosii-vona-rozvyazala-vijnu.htm>.

²⁵ Там само. Див. також заяву українських генералів і офіцерів: Військові закликали зупинити загрозу національній безпеці України. – Главком, 19 грудня 2020р., <https://glavcom.ua/country/society/vijskovi-zaklikali-zupiniti-zagrozu-natsionalnij-bezpetsi-ukrajini-725658.html>; та заяву групи відомих американських експертів у зв'язку з невійськовою криміналізацією рішень, прийнятих військовими командирами в рамках ведення бойових дій, та її впливом на безпеку України і надавану Україні підтримку заходу: Заява про занепокоєння. – Atlantic Council, 11 січня 2021р., www.atlanticcouncil.org/news/press-releases/statement-of-concern-regarding-civilian-criminalization-of-combatant-commander-decisions-and-its-impact-on-ukraines-security-western-support.

²⁶ Процес був зрежисований: посол в Італії натякнув на «російський слід» у справі Марківа – Сьогодні, 16 липня 2019р., <https://ukraine.segodaya.ua/ua/ukraine/process-byt-srezhissirovan-posol-v-italii-nameknul-na-russkiy-sled-v-dele-markiva-1301814.html>.

²⁷ Суд в Італії виправдав Марківа. – BBC News Україна, 3 листопада 2020р., www.bbc.com/ukrainian/news-54794243.

вирішена) проблема дублювання повноважень. Таке суперництво спостерігається переважно на «антикорупційному фронті»²⁸.

Міністерство внутрішніх справ

Пандемія COVID-19 суттєво збільшила навантаження на діяльність МВС та підпорядкованих структур. Насамперед це стосується Національної поліції, на плечі якої був покладений головний тягар нагляду за дотриманням карантинних обмежень юридичними та фізичними особами²⁹. Слід відзначити заслугу керівництва МВС у забезпеченні додаткових виплат персоналу за рахунок коштів «антиковідного» фонду³⁰.

У грудні 2020р. завершилися терміни реформування органів системи МВС згідно зі «Стратегією 2020»³¹. Перебіг та окремі результати реформ оцінювалися доволі неоднозначно офіційними особами та громадськістю³², що не завадило Міністру А.Авакову зберегти посаду та повноваження. Безрезультатними виявилися як намагання Президента В.Зеленського вивести Нацгвардію з підпорядкування МВС³³, так і спроба депутатів відправити Міністра у відставку «з огляду на його неспроможність забезпечити належну роботу системи органів внутрішніх справ, а також захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань»³⁴. Віддаючи належне «історії успіху» реформи, слід також зазначити, що небезпідставними є претензії стосовно затягування розслідувань резонансних злочинів проти громадських активістів і журналістів, недостатньо переконливих звинувачень проти ветеранів і відомих волонтерів³⁵.

Служба безпеки України та розвідувальні органи

Служба безпеки України (СБУ) за підсумками року продемонструвала високі показники діяльності³⁶ як за профільними напрямками (контррозвідка, боротьба з тероризмом, кібербезпека, захист державного суверенітету і територіальної цілісності, охорона державної таємниці), так і у виконанні невласливих спецслужбам функцій, які СБУ виконує відповідно до чинної нормативно-правової бази. Дані про виконання СБУ правоохоронної функції (боротьба з корупцією, економічними злочинами, організованою злочинністю) є як показником вражаючої ефективності, так і свідченням дублювання функцій інших державних правоохоронних структур.

Проект нового Закону (реєстр. №3196), покликаний нарешті започаткувати системні реформи СБУ, так і не був ухвалений. Відповідно, СБУ продовжує функціонувати, керуючись застарілим законодавством, а всі процеси «реформування» відбуваються у форматі відомчого бачення шляхів організації роботи «оновленої Служби так, щоб вона була найбільш ефективною для захисту безпеки громадян і держави»³⁷.

У 2020р. набув чинності Закон «Про розвідку». Новий Закон запроваджує на офіційному рівні поняття «розвідувальне співтовариство», до якого належать органи координації, розвідки (Служба зовнішньої розвідки, розвідка МО та розвідка Державної прикордонної служби), СБУ та інші суб'єкти, що залучаються розвідувальними

²⁸ Українцям буде цікаво дізнатися про сучасний стан боротьби з корупцією в Україні, порівнявши, як працюють різні правоохоронні органи. – Facebook-сторінка заступника Міністра внутрішніх справ України А.Герашченка, www.facebook.com/anton.gerashchenko.7/posts/3542946105792211.

²⁹ За добу поліцейські розпочали 9 кримінальних проваджень та склали 990 адміністративних протоколів за порушення карантинних обмежень. – Національна поліція, 15 листопада 2020р., www.npu.gov.ua/news/preventivna-robotaza-dobu-policzejski-rozpochali-9-kriminalnix-provazhen-ta-sklali-990-administrativnix-protokoliv-za-porushennya-karantinnix-obmezhen.

³⁰ На доплати персоналу витратили близько 7% (4,5 млрд. грн.) Фонду. Див.: Фонд боротьби з COVID-19: на що і скільки витратили коштів. – Слово і діло, 11 січня 2021р., <https://www.slovoidilo.ua/2021/01/11/infografika/finansy/fond-borotby-covid-19-skilky-vytratyly-koshtiv>.

³¹ План заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2019-%D1%80>.

³² На момент публікації МВС не оприлюднило підсумків виконання Стратегії-2020. Незалежні оцінки див.: Відібрати, поділити, децентралізувати: яких реформ МВС вимагають опоненти Авакова. – DW, 6 липня 2020р., <https://www.dw.com/uk/Яких-реформ-потребує-МВС?-%D1%80>; РПР, 19 червня 2020р., <https://rpr.org.ua/news/yakyykh-reform-potrebuje-mvs>.

³³ Проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України» (реєстр. №1007 від 29 серпня 2019р.), https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66241.

³⁴ Пояснювальна записка до проекту Постанови ВР України про звільнення Авакова А.Б. з посади Міністра внутрішніх справ України. – Верховна Рада України, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69053.

³⁵ Рік діяльності Президента Володимира Зеленського: здобутки і прорахунки. – Центр Разумкова, 2020р., с.7, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_Rik_diyalnosti_Prezidenta.pdf.

³⁶ Результати СБУ за 2020р. – Служба безпеки України, 19 січня 2021р., <https://ssu.gov.ua/uploads/documents/2021/01/19/rezultati-sbu-zvit-2020.pdf>.

³⁷ Реформа СБУ. – Служба безпеки України, 5 січня 2021р., <https://ssu.gov.ua/reforma-ssu>.

органами до виконання завдань. СБУ не має статусу розвідувального органу, але може здійснювати розвідувальні заходи в інтересах контррозвідки, а розвідувальні органи можуть проводити контррозвідувальні заходи у випадках, передбачених Законом. Новизною є законодавче визначення статусу та державних гарантій для осіб, які конфіденційно співпрацюють з розвідувальними органами³⁸.

Оборонна промисловість

Найбільше за всю історію України фінансування для потреб переозброєння, передбачене оборонним бюджетом на 2020р., дозволило наростити об'єми вітчизняних закупівель, але ключові проблеми функціонування та розвитку вітчизняного ОПК, а також державного оборонного замовлення (ДОЗ) залишилися³⁹. До хронічних проблем корупції та низької виконавської дисципліни з боку замовників і підрядників ДОЗ додалися карантинні обмеження.

Бюджет ЗСУ на закупівлі (близько 21 млрд. грн.) дав змогу отримати від українських підприємств понад 1 000 керованих засобів ураження та 3 млн. од. боєприпасів, понад 7 000 зразків модернізованої і нової техніки, зокрема, кілька десятків безпілотних авіаційних комплексів «Фурія» виробництва приватної компанії «Атлон Авіа»⁴⁰. Прийнято на озброєння 28 нових зразків, у т.ч. береговий ракетний комплекс «Нептун». У 2020р. МО вперше розмістило замовлення на виготовлення ДП «Антонов»

трьох літаків Ан-178 під держгарантії у 4,5 млрд. грн.⁴¹

У квітні Уряд дозволив суб'єктам господарювання, які мають право на експорт військової продукції, самостійно виходити на зовнішні ринки без узгодження маркетингової та цінової політики⁴². Це сприяло активізації діяльності українських спец-експортерів і дозволило їм уже в I півріччі 2020р. укласти контракти з близько 40 іноземними державами на суму понад \$150 млн.⁴³ У 2020р. було досягнуто значних успіхів у розвитку військово-технічного співробітництва, зокрема:

- Уряд США ухвалив продаж 16 патрульних катерів *Mark VI*, а також відповідного обладнання та озброєння для них на загальну суму в \$600 млн.⁴⁴ Шість таких катерів будуть передані Україні в рамках програм допомоги у сфері безпеки. У рамках Ініціативи сприяння безпеці України США доставили в Україну 20 броньованих автомобілів *HMMWV* та 84 швидкісні човни для ВМС. США виділили для України за Програмою іноземних закупівель \$250 млн.⁴⁵
- Укладено контракти з турецькими компаніями на закупівлю безпілотних авіаційних комплексів *Bayraktar* і будівництво кораблів класу «корвет» з передачею відповідних технологій і наступним нарощуванням будівництва суден в Україні.

³⁸ Спецслужби України. Що змінить новий закон про розвідку: п'ять головних фактів. – *Liga.net*, 22 жовтня 2020р., <https://ua-news.liga.net/politics/articles/tema-dnya-spetssluzbi-ukraini-scho-zminit-noviy-zakon-pro-rozvidku-pyat-golovnih-faktiv>.

³⁹ Розбіжність в офіційних оцінках стану виконання ДОЗ є черговим підтвердженням наявних недоліків. Так, у листопаді Віце-прем'єр-міністр – міністр з питань стратегічних галузей промисловості України О.Уруський заявив про незадовільне виконання ДОЗ-2020 через затримки з укладанням контрактів, неповне авансування, несвоєчасне постачання продукції. (Стан виконання оборонного замовлення розгляне профільний комітет Ради – Гусев. – *Укрінформ*, 3 грудня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3148010-stan-vikonanna-oboronno-go-zamovlennja-rozglane-profilnij-komitet-radi-gusev.html>). Міністр оборони вже у грудня оцінив рівень виконання ДОЗ у 99,5%. (Наразі Державне оборонне замовлення Міністерством оборони виконано на 99,5% – Андрій Таран. – Офіційний сайт МОУ, <https://www.mil.gov.ua/news/2020/12/28/narazi-derzhavne-oboronne-zamovlennja-ministerstvom-oboroni-vikonano-na-99-5-andrij-taran>).

⁴⁰ ЗСУ отримали десятки безпілотних комплексів А1-СМ «Фурія». – *Ukrainian Military Pages*, 25 грудня 2020р., www.ukrmilitary.com/2020/12/furiya.html.

⁴¹ «До кінця 2020 року Збройні Сили України отримають найбільшу кількість озброєнь та нової техніки у порівнянні з попередніми роками», – Олександр Миронюк. – Міністерство оборони України, 30 вересня 2020р., www.mil.gov.ua/news/2020/09/30/novoi-tehniki-u-porivnyanni-z-poperednimi-rokami.

⁴² Постанова КМУ «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 8 червня 1998р. №838 і від 12 липня 1999р. №1228» №504 від 8 квітня 2020р.

⁴³ «З початку року експортери Укроборонпрому уклали контрактів на \$154 млн.» – ДК «Укроборонпром», 14 серпня 2020р., <https://ukroboronprom.com.ua/uk/media/z-pochatku-roku-eksportery-ukroboronpromu-uklaly-kontraktiv-na-154-mln.html>.

⁴⁴ США схвалили продаж Україні патрульних катерів *Mark VI*. – *Укрінформ*, 18 липня 2020р., www.ukrinform.ua/rubric-ato/3065606-ssa-shvaili-prodaz-ukraini-patruhnih-kateriv-mark-vi.html.

⁴⁵ Коментар МЗС України щодо ухвалення Конгресом США законопроекту «Про витрати на потреби національної оборони США у 2021 році». – Міністерство закордонних справ України, 12 грудня 2020р., <https://mfa.gov.ua/news/komentar-mzs-ukrayini-shchodo-uhvalennya-kongresom-ssha-zakonoprojektu-pro-vitrati-na-potrebi-nacionalnoyi-oboroni-ssha-u-2021-roci>.

«Укрспецекспорт» поставив Туреччині модернізований зенітний ракетний комплекс С-125, радіолокаційні станції MARS-L та П-180У виробництва приватної компанії «Аеротехніка-МЛТ»⁴⁶.

- Між Україною і Великою Британією підписана Угода про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство, а також Меморандум про співпрацю з розвитку та підвищення спроможностей Військово-морських сил України. Велика Британія готова побудувати для України вісім ракетних катерів, два з яких будуватимуться у Великій Британії, а решта в Україні. Сума кредиту для України на 10 років становить \$1,6 млрд.⁴⁷
- З Індонезією підписано Меморандум про укладення контракту на постачання комплексу протикорабельних крилатих ракет «Нептун» та іншої української продукції (РЛС та авіаційних ракет).

У 2020р. з'явилися ознаки переходу реформ в ОПК на практичні рейки. Дуже важливим кроком на шляху реформи стало утворення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості, яке відповідатиме за формування і реалізацію військово-промислової політики, а також розвиток космічної галузі. Кабінет Міністрів уже схвалив розроблену Міністерством Концепцію Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2021-2025рр. У контексті реалізації завдань корпоратизації та акціонування, у вересні з'явився перший холдинг «Радарні системи» у складі 10 профільних підприємств, які спрямують свою роботу на виробництво сучасних засобів радіоелектронної боротьби.

Водночас, наприкінці 2020р. виникла «несподівана» проблема, яка несе загрозу зриву виконання ДОЗ у 2021р. з відповідними тяжкими наслідками для

замовників і виконавців. Набуття чинності 1 січня надзвичайно прогресивним Законом України «Про оборонні закупівлі» де-факто заблокувало процес виконання ДОЗ через відсутність пакета нормативних актів з імплементації Закону. Верховна Рада відхилила пропозиції з відтермінування дії Закону, а підготовка підзаконних актів потребує 1-2 місяців за умови інтенсивної та узгодженої роботи всього Уряду. На думку недержавних експертів, «у січні-лютому в Україні виникне правовий вакуум, який вкрай ускладнить купівлю і ремонт зброї та техніки для армії і силовиків, а виробників військової продукції залишить без грошей та без більшості замовлень»⁴⁸.

Визначальний вплив на стан національної безпеки протягом 2020р. мали традиційні внутрішні та зовнішні чинники. Спільна загроза безпеці людства (глобальна пандемія COVID-19), схоже, жодним чином не спонукала ворогуючі сторони до примирення, а навпаки – загострила існуючі протиріччя. Яскравим підтвердженням цього висновку є відсутність прогресу у врегулюванні російсько-українського конфлікту та використання COVID-фактора для блокування досягнутих домовленостей. На тлі «глухих кутів» вирішення проблем Донбасу та Криму зросли воєнні загрози на південному (Азово-Чорноморський регіон) та північному напрямках (Білорусь).

Пандемія ускладнила діяльність сектору безпеки, правоохоронці та військові зазнавали підвищеного ризику враження вірусом, але головні проблеми функціонування та реформування сектору безпеки мають радше традиційне походження. У 2020р. переважно завершився етап планових реформ у секторі безпеки, анонсованих після 2014р. При цьому, якщо, наприклад, оборонне та правоохоронне відомства досягли проміжних, але важливих результатів, то СБУ все ще перебуває на підготовчому етапі.

⁴⁶ Гендиректор «Укрспецекспорту» Вадим Ноздря: «Китай, Туреччина та Пакистан – найбільш стабільні покупці української зброї». – https://lb.ua/economics/2020/10/05/467404_gendirektor_ukrspetseksportu.html.

⁴⁷ У присутності Президента підписано Меморандум про посилення співпраці між Україною та Великою Британією у військовій і військово-технічній сферах. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 7 жовтня 2020р., <https://president.gov.ua/news/u-prisutnosti-prezidenta-pidpisano-memorandum-pro-posilennya-64365>.

⁴⁸ Докладно див.: Солонина Є. Україна і зброя: чому реформу оборонних закупівель не встигають запустити у січні. – Радіо Свобода, 27 грудня 2020р., www.radiosvoboda.org/a/ukrajina-i-zbroya-reformu-oboronnyh-zakupivel-ne-vstygayut-zapustyty/31021536.html.

Зовнішня політика

Українська політика на світовій арені у 2020р. зіткнулася з новими викликами і загрозами, які, поєднуючись з внутрішніми проблемами, обмежували просування на важливих зовнішньополітичних напрямках, позначалися на ефективності політики України, її міжнародному становищі.

Оцінюючи ситуацію в цілому, слід зазначити, що, з одного боку, не спостерігалось якісних змін і «проривів» на пріоритетних зовнішніх векторах – тривали різношвидкісні процеси співробітництва, неоднозначні тенденції у відносинах з країнами-партнерами та міжнародними організаціями. З іншого боку, – пріоритетом української дипломатії був і залишатиметься (принаймні на ближчу перспективу) опір російській гібридній агресії, що визначатиме загальний фон дій офіційного Києва на світовій арені.

Зовнішньополітичне становище України: деякі зовнішні тенденції і внутрішні чинники

Зовнішні тенденції. Глобальні та регіональні події і процеси безпосередньо чи опосередковано впливали на зовнішнє становище України. Загальним негативним чинником є висхідна турбулентність і непрогнозованість, гостра конфліктність, у т.ч. між провідними світовими гравцями (США, Китай, Росія). З іншого боку, пандемія COVID-19 суттєво змінила світовий порядок денний, викликала масштабну економічну кризу, що безпосередньо торкнулося України.

Європа зіштовхнулася з новими загрозами. На фоні внутрішніх проблем, відцентрових тенденцій в ЄС, на континенті виникла нова «зона напруженості». З серпня 2020р. триває глибинний конфлікт у Білорусі – масовий громадянський протест проти збанкрутілого авторитарного режиму О.Лукашенка. Це виклик і для Брюсселя, і для Києва.

Небезпечною є ситуаційна активізація «заморожених» конфліктів на пострадянському просторі. Завершення «гарячої фази» швидкоплинної війни Вірменії та Азербайджану в Нагірному Карабасі залишило регіон потенційно вибухонебезпечним. Змінилася ситуація в Молдові. Перемога на виборах проєвропейського політика М.Санду, відкриваючи позитивні перспективи партнерства Кишиніва та Києва, актуалізує складну проблему Придністров'я, де Україна є стороною переговорного процесу.

Події в сусідніх країнах безпосередньо торкаються інтересів України, насамперед у

сфері безпеки. У цьому контексті слід згадати про перманентну конфліктність з Угорщиною, що негативно позначається на розвитку партнерства Україна-НАТО.

Сприятливим фактором для України можна вважати перемогу Д.Байдена на президентських виборах у США. Є підстави очікувати нормалізацію відносин Києва і Вашингтона, активну підтримку у протистоянні російській агресії. Але це не означає, що США «закриватимуть очі» на внутрішні українські проблеми. Водночас зміна влади у США сприятиме зміцненню євроатлантичного партнерства та відносин США-ЄС, що також є позитивом для України.

Це лише деякі зовнішні події, що містять виклики і шанси для України та вплив яких не можна не враховувати у її зовнішній політиці.

Внутрішні чинники. «Тягар» старих і нових проблем обмежував і гальмував діяльність України на світовій арені, погіршував її імідж і зовнішньополітичне становище. На жаль, недоліки і проблеми, окреслені в попередніх дослідженнях Центру Разумкова, залишаються актуальними¹.

Зовнішня політика часто здійснювалася в ручному режимі, на фоні конфліктів і «різноголосся» у владній команді. Зокрема, громадське обурення та опір спричинили кулуарні ініціативи щодо утворення т.зв. «консультативної ради в ТКГ». Непродуманим і контрпродуктивним було включення В.Фокіна до складу української делегації на переговорах у Мінську тощо.

Критику з боку західних партнерів викликали кроки влади щодо реформування

¹ Див.: Україна 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати. – Центр Разумкова, 2019р., с.9-10, https://razumkov.org.ua/uploads/other/2020-PIDSUMKI-UKR_ENG.pdf.

судової системи, СБУ, лобювання в Парламенті законопроекту «про локалізацію», який суперечить Угоді про асоціацію з ЄС². Несприятливий фон створювали розбіжності в позиціях і суперечливі заяви представників владної команди з важливих питань відносин з ЄС і НАТО³.

Хронічною проблемою залишається дефіцит стратегічного бачення⁴. В Україні не існувало (станом на грудень 2020р.) цілісної державної стратегії зовнішньої політики⁵. Найбільш критично така «стратегічна невідповідність» влади позначалася на російському напрямі.

Суперечливі структурно-кадрові реорганізації впливали на ефективність системи державного управління в цілому, відбувалися на діяльності органів влади на зовнішніх напрямках. За 2020р. змінилося три віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. З листопада 2019р. залишається вакантною посада Директора Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Наприкінці 2020р. різко загострився конфлікт з Єврокомісією щодо запланованих змін у центральному апараті Міністерства освіти і науки України, які, на думку європейських партнерів, загрожують зривом реформ професійно-технічної освіти, вищої освіти⁶. Дестабілізуючим фактором є конфронтація у стані політичних партій, що поділяють європейські цінності та підтримують рух до ЄС.

Очевидно, що результативність дій України на світовій арені значною мірою

залежить від подолання внутрішніх проблем.

Пріоритетні напрями зовнішньої політики

Російський напрям

Діяльність української влади на російському напрямі – найбільш слабка і вразлива складова зовнішньої політики в цілому⁷. За підсумками 2020р. не можна говорити про будь-які ознаки врегулювання/мінімізації російсько-українського конфлікту. Кремль шляхом військової інтервенції, політико-економічного тиску, пропагандистської експансії намагався дестабілізувати внутрішню ситуацію в Україні, заблокувати її європейський та євроатлантичний рух. Загроза ескалації зберігалася, і російська сторона продовжувала агресивну, ворожу політику щодо України.

Ворожі дії російської сторони протягом 2020р.

- Тривала видача російських паспортів жителям окупованих територій Донбасу. За даними ЗМІ, за вісім місяців 2020р. російська сторона видала 254 тис. паспортів⁸.
- Спецслужби РФ активно використовували найманих Інтернет-агітаторів для пропаганди сепаратизму та роздмухування паніки навколо коронавірусу в Україні⁹.
- РФ продовжувала регулярно постачати на окуповані території зброю, боєприпаси, військову техніку, паливо. Здійснювалося зміцнення окупаційних військ¹⁰.

² Удар по ProZorro. Верховна Рада схвалила закон про локалізацію виробництва. – Ліга.Новини, 21 липня 2020р., <https://ua-news.liga.net/economics/news/udar-po-prozorro-verhovna-rada-shvalila-zakon-pro-lokalizatsiyu-virobnitstva>.

³ Негативного резонансу набули заяви Глави депутатської фракції «Слуга Народу» Д.Арахамії про тимчасову відмову від гармонізації українського законодавства з нормами ЄС і Міністра оборони А.Тарана про «недосяжність» цілковитої адаптації ЗС України до стандартів НАТО. Див.: Євроінтеграція скасовується? Україна реагує на скандальну заяву Арахамії в Давосі. – BBC, 23 січня 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51218347>; Міністр оборони назвав «реальну» і поки що «недосяжну» цілі у співпраці ЗСУ з НАТО. – Радіо Свобода, 11 березня 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-taran-pro-zsu-i-nato/30481739.html>.

⁴ Указ Президента України «Про невідкладні заходи з проведення реформ та зміцнення держави» №837 від 8 листопада 2019р. лише в надто узагальненому вигляді окреслює деякі напрями дій влади у зовнішній політиці.

⁵ Станом на грудень 2020р., Стратегія зовнішньої політики знаходилася на стадії розробки.

⁶ ЄС вдруге попередив Україну через спроби зруйнувати реформи у Міносвіти – Українська правда, 20 листопада 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/20/7274296>.

⁷ Докладніше див.: Розділ «Безпека і оборона» цього дослідження.

⁸ Паспортизація ОРДЛО застопорилась? – Радіо Свобода, 6 жовтня 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/30877563.html>.

⁹ Станом на квітень 2020р., СБУ встановила 11 агітаторів у Києві, Одесі, Дніпрі, Львові, Херсоні, Полтаві, Кропивницькому, Конотопі, які діяли за завданням російської сторони. Див.: СБУ продовжує викривати співників російських спецслужб та розповсюджувачів панічних чуток про коронавірус. – Служба безпеки України, 28 квітня 2020р., <https://www.sbu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/7517#.EWj9aKr.dpbs>.

¹⁰ За даними Міноборони України, Росія лише у вересні завезла на тимчасово окуповані території 1200 т пального, шість вагонів і понад 10 вантажних автомобілів з протитанковими мінами і боєприпасами. Див.: Росія завозить вагонами боєприпаси та підлатану військову техніку на Донбас. – Укрінформ, 18 вересня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3102262-rosia-zvozi-t-vagonami-boepripasi-ta-pidlatanu-vijskovu-tehniku-na-donbas-rozvidka.html>.

У грудні 2020р. в ОРДЛО прибув 101 «гуманітарний конвой» з РФ¹¹. За даними Уряду України, витрати РФ на окуповані Крим і Донбас складають близько \$5 млрд.¹²

- Кремль блокував виконання вже досягнутих у рамках ТКГ домовленостей, звільнення утримуваних осіб, створював системні перешкоди для діяльності СММ ОБСЄ та міжнародних організацій у зоні конфлікту.
- У серпні 2020р. Уряд РФ розширив санкційний список (до 849 осіб), до якого увійшли політичні і громадські діячі, народні депутати України¹³.
- Росія завершує формування поблизу кордонів України трьох нових об'єднань – двох армій та армійського корпусу. Нині вздовж кордону розгорнуто 28 батальйонно-тактичних груп¹⁴.
- Підсумковим резюме російської політики щодо України можна вважати заяву В.Путіна під час щорічної прес-конференції 17 грудня 2020р. – «Росія як підтримувала Донбас, так і буде підтримувати ... не лише по гуманітарній лінії, але й по лінії прямого співробітництва»¹⁵.

Залишається вибухонебезпечною ситуація в Чорному та Азовському морях унаслідок блокування Росією Керченської протоки. Тема анексованого Криму перетворена на довгострокову «відкладену» проблему, при цьому чіткої, комплексної стратегії щодо Криму українською владою досі не сформовано. У цьому контексті слід згадати про ініційований проект «Кримської платформи», який передбачає створення координаційно-консультативного міжнародного майданчика

на рівнях глав держав та урядів, глав МЗС, парламентських делегацій та експертної мережі. Цю ідею позитивно оцінили США, ЄС та низка його країн-членів, Канада, Велика Британія, Австралія, Туреччина та ін. Однак, ефективність цього проекту поки важко спрогнозувати. Запланований саміт платформи в Києві у зв'язку з пандемією перенесений на серпень 2021р.

У міжнародно-правовому плані дуже важливими для України є рішення двох міжнародних судових інстанцій. Прокурор Міжнародного кримінального суду Ф.Бенсуда оголосила про завершення попереднього розслідування у справі «Ситуація в Україні» (окупація Криму та Донбасу) і констатувала, що **«діапазон діянь, скоєних у контексті ситуації в Україні, становлять воєнні злочини та злочини проти людяності в межах юрисдикції Міжнародного кримінального суду»**. Це започатковує безпрецедентне масштабне кримінальне розслідування в рамках позову України проти РФ¹⁶.

Паралельно Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) об'єднав кілька позовів проти Росії у загальній справі «Україна і Нідерланди проти Російської Федерації», яка стосується подій на Донбасі, і призначив засідання на 15 вересня 2021р.¹⁷ 14 січня 2021р. ЄСПЛ виніс перше рішення у справі «Україна проти Росії», визнав прийнятною скаргу України щодо порушення прав людини в окупованому Криму і відзначив, що Росія здійснювала «фактичний контроль» на території Криму з лютого 2014р.¹⁸ Отже, дано старт міжнародним судовим розслідуванням щодо російської агресії проти України.

На жаль, російсько-українська «гібридна війна» стає звичайним атрибутом геополітичного ландшафту. Жодних ознак готовності до компромісу з боку Москви не

¹¹ Україна надіслала Росії ноту протесту через «гумвантаж». – Українська правда, 17 грудня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/12/17/7277352>.

¹² РФ не разоряется на содержании оккупированных территорий: стали известны суммы. – Сегодня, 2 июля 2020г., <https://www.segoday.ua/economics/enews/skolko-rossiya-tratit-na-soderzhanie-nezakonno-okkupirovannyh-territoriy-ukrainy-1461180.html>.

¹³ Див.: Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2020 № 1332 «О внесении изменений в приложение № 1 к постановлению Правительства Российской Федерации от 1 ноября 2018 г. № 1300». – Официальный Интернет-портал правовой информации, 4 сентября 2020г., <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009040046?index=0&rangeSize=1>.

¹⁴ Україна в ОБСЄ: Росія має на кордоні три угруповання військ, здатних до раптового наступу. – Укрінформ, 2 липня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3055837-ukraina-v-obse-rosia-mae-na-kordoni-tri-ugrupovanna-vijsk-zdatnih-do-raptovogo-nastupu.html>.

¹⁵ Щорічна прес-конференція В.Путіна. 17 грудня 2020р., <http://kremlin.ru/events/president/news/64671>.

¹⁶ Гаага погодилася розслідувати справу щодо України. – Українська правда, 11 грудня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/12/11/7276693>.

¹⁷ Крім цієї об'єднаної справи, зараз у Суді знаходяться ще три міждержавні скарги і понад 7 000 індивідуальних скарг, що стосуються подій у Криму, на Сході України і в Азовському морі. Див.: ЄСПЛ визначив дату засідання у великій справі щодо Донбасу. – Європейська правда, 18 грудня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/18/7117752>.

¹⁸ В уряді кажуть, що рішення ЄСПЛ у справі «Україна проти РФ» розблокує низку інших справ. – Українська правда, 14 січня 2021р., <https://www.pravda.com.ua/news/2021/01/14/7279959>.

спостерігається. Навпаки, внутрішні процеси в Росії викликають тривогу і занепокоєння. Насамперед йдеться про ухвалення на референдумі 1 липня 2020р. нової Конституції РФ, яка, з одного боку, забезпечує пролонгацію президенства В.Путіна до 2036р. (п.3 ст.81), з іншого, – остаточно закріплює реакційний авторитарний режим, модель поліцейської тоталітарної держави з агресивною зовнішньою політикою і верховенством внутрішніх норм над міжнародним правом і міжнародними зобов'язаннями (ст.79). На цьому фоні вкрай небезпечною є ідея історичного реваншизму, яка час від часу лунає від російського лідера¹⁹.

Європейська та євроатлантична інтеграція

Продовжуючи євроінтеграційний курс, українська влада зосереджувала зусилля на поглибленні співробітництва з ЄС, імplementації Угоди про асоціацію. **Загалом є підстави говорити про певні здобутки на європейському напрямі.** Зокрема, XXII Саміт Україна-ЄС (жовтень 2020р.) підтримав європейські прагнення України, здійснювані реформи, відкрив шлях до оновлення Угоди про асоціацію. Досягнуто попередньої домовленості з ЄС про підписання Угоди про «промисловий безвіз» (АСАА) стосовно окремих категорій промислової продукції. Впроваджено низку європейських норм, що посилюють співпрацю з європейськими газовими операторами та трейдерами. Здійснено кроки з поглиблення секторальної інтеграції з ЄС. У жовтні 2020р. в Херсоні відкрито перший регіональний офіс з євроінтеграції.

З іншого боку, на характер та ефективність відносин Києва і Брюсселя негативно вплинула світова пандемія *COVID-19*, яка зумовила певну «паузу» в діалозі Україна-ЄС. Зокрема засідання Ради асоціації Україна-ЄС, заплановане на 8 грудня у Брюсселі, перенесли на 11 лютого 2021р. через неможливість провести зустріч особисто.

Рух України до ЄС уповільнюється і гальмується також комплексом небезпечних внутрішніх і зовнішніх чинників. Хронічні

українські проблеми боротьби з корупцією і реформування судової системи не зникали з порядку денного відносин Україна-ЄС²⁰, навпаки, останнім часом загострилися і несприятливо впливали на стан і перспективи відносин Києва і Брюсселя. Зокрема, резонансне рішення КСУ від 27 жовтня 2020р. стосовно визнання неконституційними окремих положень антикорупційного законодавства і ряду повноважень НАЗК викликали негативну реакцію з боку інституцій ЄС. У щорічному звіті ЄС щодо імplementації Угоди про асоціацію від 1 грудня 2020р. наголошується, що згадане рішення КСУ «поставило під сумнів реформи, яких вимагали українські реформаторські сили після Майдану і міжнародне співтовариство...»²¹.

Позитивна динаміка спостерігалася у відносинах з НАТО. Тривали активні контакти на різних рівнях. У червні 2020р. Північноатлантична Рада надала Україні статус партнера НАТО з розширеними можливостями, що значно зміцнює і поглиблює співробітництво з Альянсом, зокрема, забезпечує доступ до актуальної розвідувальної інформації Альянсу, можливість брати участь у роботі керівних органів НАТО, у плануванні, навчаннях, спільних місіях тощо.

Також зміцнені нормативно-правові засади євроатлантичної інтеграції. *По-перше*, 14 вересня 2020р. набула чинності нова Стратегія національної безпеки України, де, з одного боку, визначені засади, етапи і ресурси інтеграції до ЄС і НАТО²², а з іншого – передбачено впровадження євроатлантичного курсу в інших базових документах, що розробляються: у стратегії воєнної безпеки, стратегії зовнішньополітичної діяльності та ін. *По-друге*, Верховна Рада в липні-вересні 2020р. ухвалила важливі для зміцнення співробітництва з НАТО закони «Про розвідку» і «Про оборонні закупівлі», оновлено Закон «Про службу зовнішньої розвідки».

Також заслуговують на увагу ініціативи української сторони щодо: (а) започаткування міжвідомчого проекту «Платформа Україна – НАТО з протидії гібридним операціям»;

¹⁹ Путін пошкодував про «подарунки» сусідам. Песков запевнив: територіальних претензій немає. – Українська правда, 23 червня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2020/06/23/7256774>.

²⁰ Зокрема в березні 2020р. GRECO критично оцінила стан боротьби з корупцією в Україні. 3 її рекомендацій, наданих в 2017р., Київ виконав п'ять, частково – 15 і не виконав – 11.

²¹ Звіт Євросоюзу вказав на серйозні наслідки останніх рішень КСУ. – Українська правда, 1 грудня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/1/7117159>.

²² Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України»» №392 від 14 вересня 2020р.

(б) створення в Україні спільно з Альянсом Центру протидії гібридним загрозам (Центр національної стійкості і протидії загрозам).

У стратегічному плані важливим є те, що у вересні 2020р. Україна офіційно, на рівні Уряду, долучилася до процесу формування нової стратегічної концепції Альянсу «НАТО-2030». За словами Віце-прем'єра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції О.Стефанішиної, українська сторона активно лобюватиме ідею включення у стратегічну концепцію питання про членство України в НАТО²³. Водночас, надто оптимістичними виглядають сподівання Міністра оборони України А.Тарана стосовно отримання Україною Плану дій щодо членства в НАТО у 2021р.²⁴

Співробітництво із США

Неоднозначність і складність відносин Києва і Вашингтона обумовлювалась як суперечливою, непередбачуваною політикою Д.Трампа, так і гостро конфліктною виборчою кампанією у США, де фігурував український фактор, що зумовив процес імпічменту. Для Д.Трампа український напрям залишався «токсичним» і розглядався певною мірою як джерело компромату на Д.Байдена. Тривали небезпечні спроби, в т.ч. ініційовані ззовні, втягнути Київ у політичну боротьбу в США. Д.Трамп дистанціювався від проблеми врегулювання конфлікту на Донбасі – після відставки К.Волкера не було відновлено відповідний переговорний трек з РФ.

Політико-дипломатичні контакти здійснювалися в обмеженому форматі. Тривалий час залишається невирішеним питання призначення Посла США в Україні. Несприятливим фактором на фоні торгової конфронтації Вашингтона та Пекіна є невизначеність ситуації із продажу компанії «Мотор-Січ» китайському холдингу *Beijing Skyrizon Aviation*, проти якого запроваджені американські санкції. Усе це обмежувало та ускладнювало відносини України і США.

З іншого боку, на світовій арені Вашингтон демонстрував послідовну і вагомую солідарну підтримку України у двосторонніх відносинах і на міжнародних майданчиках. Зокрема йдеться про бюджетну програму «Ініціатива безпекової допомоги Україні» (USAI), в рамках якої Україні було передано понад 100 од. бойової техніки²⁵. У червні 2020р. Україна отримала чергову партію новітніх модернізованих протитанкових ракет *Javelin*²⁶. Запроваджується масштабна програма фінансування сектору кібербезпеки в Україні. На 2021р. в бюджеті США запланована військова допомога Україні в розмірі \$250 млн.²⁷ Своєю чергою, Вашингтон продовжив дію санкцій проти РФ стосовно анексії Криму, запровадив санкції проти учасників будівництва «Північного потоку-2». США активно підтримували позиції України в рамках ООН, ОБСЄ, НАТО та ін.

Слід констатувати, що попри складну ситуацію, українській владі вдалось уникнути втягування у внутрішні конфлікти в США, і що найважливіше, – зберегти як двопартійну підтримку в Конгресі США, так і з боку її політичного істеблішменту в цілому.

Відносини з іншими країнами та міжнародними організаціями

Оцінюючи контакти України з міжнародними інституціями, слід враховувати вплив пандемії *COVID-19* на їх діяльність, що відобразилося у зміні пріоритетів і порядку денного, а також нових обмеженнях щодо форм і видів діяльності їх інститутів. На цьому тлі важливим підсумком 2020р. є те, що Україні у протистоянні російській агресії вдалось зберегти політичну солідарність та економічну підтримку провідних країн світу і міжнародних організацій. Зокрема в рамках ООН існує стабільна група з понад 60 країн, солідарних з Україною.

На різних міжнародних майданчиках українська сторона намагалася просувати

²³ Україна хоче, щоб її членство увійшло в стратегічну концепцію НАТО. – Українська правда, 22 жовтня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/10/22/7270756>.

²⁴ Міноборони сподівається отримати план дій щодо членства України в НАТО у 2021 році. – Європейська правда, 1 грудня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/1/7117147>.

²⁵ США передали Україні понад 100 одиниць військової техніки. – Європейська правда, 16 січня 2021р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/01/16/7118592>.

²⁶ Україна отримала від США «Джавеліни» останньої моделі. – Українська правда, 24 червня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/24/7256940>.

²⁷ Пентагон назвав Україну «важливим партнером» у суперництві з РФ. – Українська правда, 12 червня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/12/7255380>.

національні інтереси, спільно з країнами-партнерами протистояти російському впливу, зберігати у порядку денному світової спільноти теми окупації Криму і Донбасу. Так, у грудні 2020р. ГА ООН ухвалила дві оновлені та посилені українські резолюції щодо ситуації з правами людини в Криму і про мілітаризацію півострова²⁸. Водночас, українська сторона заблокувала провокаційну російську резолюцію про припинення санкцій внаслідок пандемії, а також спільно з країнами-партнерами зірвала спробу Кремля залучити до засідання РБ ООН представників ОРДЛО.

Тривало гостре протистояння російському впливу на майданчиках ПАРЄ та ОБСЄ. Складна ситуація спостерігалася в ПАРЄ через підтвердження Асамблеєю в січні 2020р. повноважень делегації країни-агресора. Російська сторона використовувала шантаж, фейки, намагалася здійснювати пресинг на українських депутатів. Водночас позиції української сторони послаблювали конфлікти та суперечності серед членів делегації, що призвело до зміни керівництва в січні 2021р.

Співпраця з ОБСЄ відбувалася в рамках Постійної Ради, ТКГ, СММ в Україні та ін. На жаль, мирні ініціативи в рамках ОБСЄ торпедувалися Москвою. Зокрема у грудні 2020р. російська сторона заблокувала проект рішення ОБСЄ, яке внесли 33 країни, щодо постійної моніторингової місії в районах вздовж неконтрольованої ділянки українсько-російського кордону²⁹. Позитивним фактором є те, що у 2021р. ОБСЄ очолила солідарна з Україною Швеція. Причому нова Голова ОБСЄ А.Лінде розпочала свою діяльність з відвідування в січні 2021р. зони бойових дій на Сході України.

Неоднозначна динаміка спостерігалася у відносинах з деякими країнами. Конфлікт

²⁸ Йдеться про резолюції ООН – «Ситуація з правами людини в Автономній Республіці Крим та м.Севастополь, Україна» (п'ята резолюція) і «Проблема мілітаризації Автономної Республіки Крим та м. Севастополь, Україна, а також частин Чорного і Азовського морів» (третя).

²⁹ Росія заблокувала рішення ОБСЄ, яке ускладнило б перекидання зброї на окупований Донбас. – Європейська правда, 3 грудня 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/3/7117262>.

³⁰ Міністр закордонних справ Угорщини П.Сійярто заявив, що Угорщина відмовиться від блокування щойно «закарпатські угорці повідомлять нас про те, що питання мовного закону і закону про освіту були вирішені позитивно для них». Див.: Глава МЗС Угорщини назвав умови зустрічі Орбана і Зеленського – Українська правда, 23 вересня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/09/23/7267407>.

³¹ У вересні 2020р. досягнуто домовленості щодо проведення спільного бізнес-форуму і засідань трьох українсько-угорських комісій – з питань національних меншин, освіти і транскордонного співробітництва. Верховна Рада внесла відповідні зміни до Закону «Про освіту», якими продовжено перехідний період навчання мовами національних меншин у рамках загальної середньої освіти до 2023р. У січні 2020р. ухвалено Закон «Про повну середню освіту», який, на думку Д.Кулеби, має сприяти налагодженню відносин з Угорщиною. Див.: Кулеба: Закон про середню освіту має допомогти у відносинах з Угорщиною. – Українська правда, 16 січня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/16/7237556>.

³² Спільна заява Президента України Володимира Зеленського та Президента Республіки Польща Анджея Дуди від 12 жовтня 2020р. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-prezidenta-ukrayini-volodimir-zelenskogo-ta-p-64453>.

з **Угорщиною** довкола українського Закону «Про освіту» (2017р.) супроводжувався демаршами, штучними звинуваченнями угорської сторони. Офіційний Будапешт не відмовляється від хибної політики блокування засідань Комісії Україна-НАТО³⁰. Українська сторона зробила ряд кроків для врегулювання ситуації, проте спалахи конфліктів тривають³¹.

Після сфальсифікованих президентських виборів у **Білорусі** та узурпації влади самопроголошеним президентом О.Лукашенком, політико-дипломатичні контакти Києва з Мінськом призупинені. Заплановані зустрічі на вищому та високому рівнях скасовані. Україна приєдналася до санкцій, запроваджених ЄС, декларуючи солідарність з народом Білорусі. Недружня позиція керівництва Білорусі до української влади, нестабільна внутрішня ситуація і стрімкий дрейф офіційного Мінська до Росії спричиняє загрозу і виклик безпеці України.

Інтенсивними були відносини з **Польщею**. Загалом є підстави говорити про просування українсько-польського партнерства в різних сферах, про солідарність Польщі з Україною у протистоянні російській агресії. Важливою подією стала зустріч В.Зеленського і А.Дуди в Києві 12 жовтня 2020р. і підписання ними Спільної заяви, у якій наголошується на чутливому питанні – «необхідності забезпечення можливості пошуку та ексгумації ... жертв в Україні та Польщі» та засуджуються «акти наруги над українськими пам'ятками культури й місцями пам'яті в Польщі і польськими пам'ятками культури й місцями пам'яті в Україні»³². Проте, очевидно передчасно стверджувати, що історична проблематика, що обтяжує двосторонні відносини, остаточно знята з порядку денного.

Певний позитивний імпульс розвитку партнерства зі **Словаччиною** дав візит

Президента України до Братислави 24 вересня 2020р. Під час візиту підписано важливу міжурядову угоду про надання авіаційних експлуатаційних послуг у визначеній частині повітряного простору Словачької Республіки, яка розблоковує хронічну проблему довкола міжнародного аеропорту «Ужгород». Також підписано Меморандум про співробітництво в рамках проекту «Шовковий шлях», що сприятиме створенню в Україні та Словаччині мультимодальних терміналів – транспортного мосту між ЄС та Азією.

Міждержавні контакти на високому та вищому рівнях з **Молдовою** у 2020р. і в цілому за часів президенства проросійського політика І.Додона були фактично «поставлені на паузу». Офіційний Кишинів проводив курс на зближення з Росією, Президент Молдови заявив неприйнятну для України позицію щодо окупованого Криму. Перемога М.Санду на президентських виборах і її перший офіційний візит до Києва в січні 2021р. сприяли активізації партнерства двох країн як на європейському напрямі, так і у спільному протистоянні російській експансії.

Інформаційний напрям зовнішньої політики

Головними пріоритетами інформаційної політики України на світовій арені залишалися протистояння медіа-впливу Росії, просування національного культурного продукту, популяризація України у світі, покращення її іміджу.

Характеризуючи ситуацію у 2020р., слід відзначити наступне. Протягом року зроблено ряд кроків для зміцнення інституційних і концептуальних засад інформаційної складової зовнішньої політики. Зокрема, в рамках реформи МЗС створено Департамент комунікацій та публічної дипломатії, який охоплює стратегічні комунікації, публічну дипломатію, цифрову дипломатію і прес-службу. Впроваджено новий веб-портал МЗС. Розроблені середньострокові (п'ять років) програмні документи – Комунікаційна стратегія та Стратегія публічної дипломатії.

До активу інформаційної зовнішньої політики України можна віднести ряд важливих медіа-акцій.

- У рамках протистояння російській агресії проведено ряд інформаційних Інтернет-кампаній: *#CrimealsUkraine* (протидія агресії РФ, деокупація АРК);

#StopRussianPropaganda, «Допомога у боротьбі з пандемією» – нові «троянські» гуманітарні конвої від РФ; *#ДякуємоЗахисникамУкраїни* (волонтерська виставка та відео флешмоб до Дня захисника України); *#Fight4Truth* (протидія дезінформації в умовах російської агресії). У грудні 2020р. МЗС і Український інститут розпочали широку інформаційну кампанію *«Isolyatsia: must speak»*, з метою привернути увагу міжнародної спільноти до фактів тортур, злочинів проти людяності в незаконній в'язниці «Ізоляція» в ОРДЛО.

- У листопаді 2020р. відбувся перший міжнародний форум культурної дипломатії, у якому взяли участь представники Великої Британії, Австрії, США, Литви, Чехії, Бельгії та Туреччини. Трансляція Форуму охопила 72 тис. користувачів.
- Влучними, з точки зору розширення обізнаності у світі про Україну, стали наступні акції: створення цифрового англomовного порталу *UKRAINE.UA*, де зібрані матеріали про історію, культуру, сучасність, можливості для бізнесу і туризму тощо; запуск першого англomовного онлайн-курсу про Україну *«Ukraine: History, Culture, and Identities»*, що надає системні базові знання про українську історію та культуру від Київської Русі і до проголошення незалежності; залучення до найбільшої у світі онлайн бази *TransArtists* 14 мистецьких резиденцій з України.
- Протягом року відбулася низка заходів з просування українського культурного продукту за кордоном. Зокрема, стрічки українських режисерів були представлені на кінофестивалях *Arras Film Festival* (Франція), *IDFA* (Нідерланди), *Fünf Seen Filmfestival* (Німеччина), *Ukraina Festival Filmowy* (Польща). Група українських ілюстраторок представили свої роботи в онлайн-програмі Франкфуртського книжкового ярмарку в межах програми *Illuminate*. У Польщі відбувся VII Міжнародний фестиваль українського театру «Схід-Захід». На австрійському радіо організовано тиждень сучасного українського мистецтва.

Водночас, слід констатувати, що зовнішньополітична інформаційна активність у 2020р. була обмеженою. За даними МЗС,

в рамках бюджетної програми було проведено 42 планові заходи, ще 92 заходи були реалізовані посольствами за спонсорські кошти³³. Для порівняння: у 2019р. було реалізовано 326 іміджевих заходів. Таке зниження активності можна пояснити принаймні двома причинами. *По-перше*, світовою пандемією, через яку було відкладено/скасовано багато міжнародних заходів – конференцій, фестивалів, ярмарок, гастролей, вистав за участі представників України. *По-друге*, дефіцитом бюджетного фінансування.

Підсумовуючи, слід зазначити, що, на жаль, залишаються актуальними старі проблеми і перешкоди, що гальмують просування позитивного іміджу України у світі, проте до них додаються і нові³⁴.

Як зазначалося, можливості публічної дипломатії, зокрема просування національного культурного продукту, були обмежені карантинними заходами, пов'язаними з пандемією. Складним є процес переходу на онлайн-формат.

Зовнішня інформаційна діяльність ускладнюється і гальмується внутрішніми проблемами. Досі немає комплексної стратегії зовнішньої політики, складовою якої має бути інформаційна політика. Гострими залишаються проблеми координації дій органів влади в інформаційній сфері, використання наявного медіа-потенціалу, законодавчого забезпечення функціонування національного медіа-простору.

Бракує ефективної комунікації влади і суспільства, часто внутрішні конфлікти набувають несприятливого міжнародного резонансу, що позначається на іміджі держави. Хронічний характер має дефіцит бюджетного фінансування, при цьому практика щорічних бюджетів заважає реалізації довгострокових іміджевих проектів.

Усе це є особливо небезпечним на тлі активної й масованої інформаційної експансії Росії, медіа-потенціал і фінансові можливості якої є значно потужнішим, порівняно з Україною.

У 2020р. кардинальних змін у діяльності України на світовій арені, у її зовнішньополітичному становище загалом

не простежувалося – тривали переважно інерційні процеси в контактах з країнами-партнерами та міжнародними організаціями. Водночас, активність української дипломатії обмежувалася несприятливими світовими та регіональними тенденціями, «тягарем» внутрішніх проблем і конфліктів.

На ключових зовнішньополітичних напрямках спостерігалася складна неоднозначна динаміка. З одного боку, немає підстав говорити про відчутні ознаки врегулювання/мінімізації російсько-українського конфлікту, навпаки залишається актуальною ескалація російської агресії.

З іншого боку, до активу української дипломатії можна віднести просування і здобутки на європейському та євроатлантичному напрямках, зокрема набуття статусу партнера НАТО з розширеними можливостями.

Складність відносин з США обумовлювалася як суперечливою, непередбачуваною політикою Д.Трампа, так і гостро конфліктною виборчою кампанією, де фігурувала українська тематика.

Тривало гостре протистояння російському впливу на майданчиках ООН, ОБСЄ, ПАРЄ тощо.

По-різному склалися відносини з країнами-сусідами. Зокрема позитивною була динаміка відносин з Польщею та Словаччиною. З приходом нового Президента М.Санду до влади намітилося «перезавантаження» контактів з Молдовою. Водночас тривав хронічний конфлікт з Угорщиною, через узурпацію влади О.Лукашенком заморожені відносини з Білоруссю.

Унаслідок багатьох факторів об'єктивного та суб'єктивного характеру ускладнилася ситуація на інформаційному напрямі. Активність публічної дипломатії, просування національного культурного продукту, загалом популяризація України у світі зменшилася як унаслідок впливу світової пандемії, так і через внутрішні системні проблеми.

³³ Тут і далі наводяться дані, представлені МЗС України.

³⁴ Див.: Україна 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати, с.15.

Внутрішня і правова політика

Протягом року внутрішньополітичну ситуацію в Україні визначали такі чинники, як інерція суспільно-політичних процесів, започаткованих раніше (у першу чергу, надмірна концентрація влади в руках групи людей, яка до того ж не мала необхідних компетентностей), спад економічного розвитку, продовження агресії з боку РФ), так і нові виклики, зумовлені насамперед пандемією COVID-19 і слабкою спроможністю влади до протидії.

Наслідками стали численні тактичні і стратегічні прорахунки влади на чолі з Президентом В.Зеленським, подальші процеси послаблення державних інститутів, утворення основи для конфліктності у відносинах між центральною владою та місцевими елітами, зниження авторитету влади.

Особливості діяльності вищих владних інститутів у 2020р.

Діяльність усієї системи державної влади у країні упродовж 2020р. чітко поділялася на два нерівних періоди – до офіційного визнання поширення епідемії COVID-19 на території України та запровадження загальнонаціонального карантину 12 березня 2020р., і після нього – до кінця року.

Протягом цих періодів у країні діяли два склади Кабінету Міністрів, які очолювали, відповідно, О.Гончарук і Д.Шмигаль. Відставка Уряду на чолі з О.Гончаруком була ініційована Президентом В.Зеленським. Ні Президент, ні його оточення не пояснили суспільству ні справжню мотивацію, ні реальних підстав до відставки Уряду, який перебував під дією річного імунітету з дня схвалення Парламентом його програми дій. «Тригером» відставки могло послужити поширення записів розмови за участю О.Гончарука, в якій він не надто схвально оцінює компетентності як свої, так і В.Зеленського¹.

Уряд Д.Шмигалья діяв у неповному складі (до кінця року не був призначений Міністр енергетики, не без скандалу був призначений Міністр освіти і науки), програма його діяльності не була затверджена Верховною Радою, що підкреслювало його тимчасовий і несамостійний характер. Першочерговим завданням цього Уряду мала стати ефективна протидія поширенню коронавірусного захворювання, збереження економіки та робочих місць.

Характерною ознакою діяльності державної влади у 2020р. залишалась відсутність чітко визначених концептуальних засад тієї моделі розвитку країни (як у довго-, так і у середньостроковій перспективі), яку б діюча влада могла взяти за основу, і на якій могли б базуватися програми діяльності урядів. Як і раніше, не було оголошено жодної чіткої й недвозначної заяви стосовно як загального курсу державної політики (крім звичної риторики на тему європейської інтеграції), так і соціально-економічного її виміру. Під час свого виступу з Посланням до Верховної Ради В.Зеленський анонсував, що невдовзі така програма буде представлена², проте до кінця 2020р. цього зроблено не було.

Форма правління, вибудована протягом 2019-2020рр., не містила радикальних відмінностей від моделей, що використовувалися попередніми главами держави, однак жоден з них не спирався на настільки чисельну парламентську фракцію. Це надавало можливість В.Зеленському та його оточенню легітимізувати вплив на всі гілки влади за формального збереження парламентсько-президентської моделі. При цьому Офіс Президента та його керівник уперше від каденції Л.Кучми виступали в ролі самостійних впливових політичних акторів, не несучи одночасно жодної відповідальності за свої дії.

Під час першого карантину (березень-травень 2020р.) загострилися відносини Президента з багатьма міськими головами. Ця конфронтація, очевидно, додала до

¹ Див., наприклад, Гончарук – профан в економіці, а у Зеленського туман в голові: подробиці аудіоскандалу Більше читайте тут: <https://tsn.ua/video/video-novini/goncharuk-profana-v-ekonomici-a-u-zelenskogo-tuman-v-golovi-podrobici-audioskandalu.html>.

² Послання Президента України Володимира Зеленського до Верховної Ради про внутрішнє і зовнішнє становище України. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 20 жовтня 2020р., <https://www.president.gov.ua/videos/poslannya-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-do-verho-1825>.

поступового зниження показників підтримки В.Зеленського суспільством. Одним з наслідків була демонстрація місцевими елітами їх впливу на результати виборів до органів місцевого самоврядування, на яких перемогли місцеві групи впливу, оформлені як у локальні партії, так і як кандидати від загальнонаціональних партій (у т.ч. від партії влади) фактично на умовах франшизи. Це створює нові рамки діяльності Президента в наступний період його каденції, помітно звужуючи його політичні можливості.

У цілому влада не перейшла т.зв. «червоні лінії» у своїй політиці стосовно Росії, війни на Сході, хоча такі наміри не раз демонструвалися (в якості прикладів можна згадати скандальне залучення екс-шоумена С.Сивоха до роботи РНБО, не менш скандальне призначення заступником голови української делегації у Тристоронній контактній групі В.Фокіна, висунення ідеї створення спільної консультативної ради з маріонетковими режимами окупованих частин Донецької та Луганської областей тощо).

Нерідко виникало враження, що найважливіші рішення приймалися виняткового під тиском різних чинників, як зовнішніх (у першу чергу, західних партнерів України), так і внутрішніх (активної частини громадянського суспільства).

Наприкінці року відбулося розгортання протестного руху «#SaveFOP», спрямованого проти підвищення повноважень фіскальних органів в їх тиску на бізнес, підвищення рівня зобов'язань для малого бізнесу та на привернення уваги суспільства на втрати малого бізнесу від непередбачених обмежень під час карантину. Це явище можна оцінювати як симптоматичне, оскільки малий бізнес під час виборчих кампаній 2019р. був однією з суспільних опор теперішньої влади.

Президент України

Протягом 2020р. посилювалися процеси концентрації влади в руках Президента, його зміцнення як єдиного центру прийняття рішень, позаконституційного зростання ролі та впливу офісу президента України та його керівника (більшу частину року на цій

посаді перебував А.Єрмак). Такий підхід дозволив уникнути проблеми конкуренції за вирішальний вплив між Президентом, Верховною Радою та Кабінетом Міністрів, водночас він зафіксував практично повну відповідальність Президента за стан справ у державі.

Протягом року Президент В.Зеленський активно використовував своє конституційне право законодавчої ініціативи і вніс до Верховної Ради 71 законопроект (не всі з них були прийняті). Потрібно також зважати на те, що більшість законопроектів, поданих народними депутатами та Кабінетом Міністрів, були щонайменше погоджені з Президентом. Однак при цьому Верховна Рада не завжди погоджувалася з позицією Президента, зокрема у питанні врегулювання кризи, що виникла навколо рішення КСУ, що визнає неконституційними низку положень Закону про Національне бюро з запобігання корупції³.

На початку року було оновлено керівництво Офісу Президента, його з 11 лютого очолив А.Єрмак, а А.Богдан, який сприймався як одіозна і надто токсична фігура, був відправлений у відставку. А.Єрмак зміг завершити розбудову моделі управління державою, комфортної для В.Зеленського і водночас такої, що надає йому [А.Єрмаку] можливість відігравати роль, неспівмірну з офіційним статусом. Для прикладу – А.Єрмак має 23 радників, тоді як Президент – 4⁴. Ця зміна лише посилює тенденцію до концентрації політичного та адміністративного впливу в офісі Президента і зосередження всієї влади в руках Президента за одночасної відсутності кваліфікованих кадрів, підготовлених до призначення на високі державні посади.

Президент зберігав контроль за діяльністю правоохоронних органів. Насамперед це стосується Генерального прокурора – 17 березня на цю посаду була призначена І.Венедіктова, яка брала участь у президентській кампанії В.Зеленського 2019р.

У системі, яка фактично замкнена на особу Президента, кадрова політика стає предметом його особистої і великої відповідальності.

³ Рішення КСУ №13 від 27 жовтня 2020р. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України. – Конституційний Суд України, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf.

⁴ Див., наприклад, «Как устроен Офис президента Зеленского». – Lira.net, https://project.liga.net/projects/zelensky_office.

Кадрова політика Президента В.Зеленського протягом 2020р. може бути охарактеризована як така, що не вказує на наявність чітких критеріїв добору кадрів, містить ознаки хаотичності й недостатньої мотивованості і не завжди орієнтована на покращення ефективності державного управління.

Так, під час формування нового Уряду не приховувалося, що проводяться консультації з людьми, пік кар'єри яких припав на час президентської каденції Л.Кучми – зокрема, В.Хорошковським, С.Тігіпком, що однозначно вказувало на започаткування нової тенденції в кадровій політиці – призначення осіб з неоднозначною репутацією⁵. Доказом цього стало призначення керівником Одеської ОДА С.Гринецького, який уже виконував ці обов'язки в 1998-2005рр., був народним депутатом від Партії регіонів, при цьому його позиція стосовно сучасної ситуації в Україні невідома.

Найбільш негативну реакцію спостерігачів, у т.ч. учасників Революції Гідності, отримало призначення заступником керівника Офісу Президента О.Татарова, одіозної фігури, офіційного представника МВС у часи найбільш жорстоких протистоянь між демонстрантами на Майдані та В.Януковичем і його оточенням. Це призначення навіть викликало жорстку реакцію журналіста BBC під час інтерв'ю з В.Зеленським⁶.

Сумнівними були призначення керівника делегації України у Тристоронній контактній групі Л.Кравчука та особливо його заступника В.Фокіна, який заперечував російську агресію і фактично відстоював російський порядок денний (під тиском громадськості В.Фокін невдовзі був звільнений).

Загалом, за підрахунком експертів Комітету виборців України, протягом першого року президентських повноважень В.Зеленського на посади в державному керівництві було

призначено понад 30 осіб з числа його друзів, співробітників по студії «Квартал-95» або партнерів⁷. Таким чином, доводиться констатувати, що в «команді В.Зеленського» відсутні як фахівці, чия компетентність дозволяє їм претендувати на призначення на високі державні посади, так і чіткі критерії призначень, морально-етичні та інші обмеження.

Діяльність Президента протягом року супроводжувалася низкою скандалів, в яких фігурували як він сам, так і представники його близького оточення. Найбільш помітними з них були: непояснений суспільству візит Президента до Оману на початку року саме в той час, коли там перебував керівник Ради безпеки РФ М.Патрушев, незрозуміла й нелогічна реакція Президента на трагедію, коли в Ірані був збитий пасажирський літак Міжнародних авіаліній України. Потужного удару по іміджу як держави, так і її вищого керівництва завдав скандал із можливою причетністю найближчого оточення Президента до т.зв. «зливу» операції спецслужб України з затримання бойовиків російської приватної військової компанії «Вагнер»⁸. Навряд чи без схвалення Президента могли відбутися такі речі, як готовність створити спільний консультативний орган з представниками маріонеткових режимів окупованих частин Донецької та Луганської областей (цю ідею просував А.Єрмак). Ці та інші скандали вдавалося гасити замовчуванням, проте надалі такий спосіб реакції вже навряд чи діятиме.

У діях Президента також була помітна спроба скористатися сумнівними засобами для задоволення або власних, або близьких йому приватних інтересів – йдеться про використання записів розмови, учасниками якої нібито були П.Порошенко та Д.Байден⁹. Ця ситуація, можливі наслідки якої напевно, не прораховувалися належним чином, може

⁵ Див.: Володимир Зеленський: Порошенко багато разів мені пропонував зустріч. Казав, що можемо знайти порозуміння. – Українська правда, 11 червня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/06/11/7255137>.

⁶ Володимир Зеленський: якщо не закінчу війну, потрібна інша людина. – BBC News Україна, 12 жовтня 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54453711>.

⁷ За рік на державних посадах опинилися понад 30 «кварталівців» і їх знайомих. – Комітет виборців України, 15 травня 2020р., <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:za-rik-na-derzhavnykh-posadakh-opynylisia-ponad-30-kvartalivtsiv-i-ikh-znaiomykh>.

⁸ Див, зокрема: Затримання «вагнерівців» мало бути українською операцією, яка зірвалася після доповіді в ОП. – Українська правда, 18 серпня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/08/18/7263339>.

⁹ Йдеться про т.зв. «плівки Деркача» з записами голосів, які нібито належали П.Порошенку та Д.Байдєну. Офіс Генпрокурора у травні 2020р. заявив про початок розслідування за статтями Кримінального кодексу, що передбачають звинувачення у державній зраді та зловживанні владою або службовим становищем. Проти народних депутатів А.Деркача та О.Дубінського (належав до пропрезидентської фракції) на початку 2021р. запроваджено санкції Міністерства фінансів США.

невдовзі мати ускладнення вже персонально для В.Зеленського. Небезпечною була націленість Президента на розпуск Конституційного Суду після вже згаданого сумнівного рішення по НАЗК.

Сам В.Зеленський, як можна зрозуміти з його численних заяв, в якості основної ідеї своєї президентської каденції розглядав програму «Велике будівництво»¹⁰, яка, за логікою, мала б швидше бути одним із завдань діяльності Уряду (власне, вона й виконується силами Уряду). Про важливість «Великого будівництва» для Президента та його оточення говорить те, що фактично в розпал поширення епідемії COVID-19 значна частина коштів, спочатку визначених для наповнення фонду для боротьби з поширенням хвороби, була перерозподілена на будівництво доріг¹¹.

Характерною ознакою стилю комунікації В.Зеленського з суспільством стало те, що він, як і під час виборчої кампанії, подекуди вдавався до маніпулятивних засобів впливу. Найбільш помітними прикладами стали його прес-конференція 20 травня 2020р.¹² і т.зв. «президентське опитування», або «п'ять питань від Президента» 25 жовтня 2020р.¹³ у день виборів до органів місцевого самоврядування.

Питання цього «опитування», які оприлюднював В.Зеленський на своїй Facebook-сторінці¹⁴ протягом трьох днів, звучали так:

- Чи потрібно запровадити довічне ув'язнення за корупцію в особливо великих масштабах?
- Чи підтримуєш ти створення на Донбасі вільної економічної зони?
- Чи потрібно скоротити кількість депутатів у Верховній Раді до 300?
- Чи підтримуєш ти легалізацію в Україні медичного канабісу для зменшення болю у важких хворих?
- Чи потрібно Україні на міжнародному рівні підняти питання про використання гарантій безпеки, визначених Будапештським меморандумом?

Проведення опитування одночасно з виборами не передбачене Конституцією і законодавством України. Представники президентського оточення так і не надали чітких відповідей на питання стосовно того, хто готував це опитування, якою була його мета, за яким принципом відбиралися питання, хто і як підраховуватиме відповіді, якими будуть його наслідки, і хто це опитування фінансував.

На наявність маніпуляцій вказувала, зокрема фраза Президента «Приходь 25 жовтня на виборчу дільницю та вирішуй!», оскільки явно була спрямована на мобілізацію виборців. Підбір питань не відповідав переліку найбільш актуальних для суспільства проблем, зафіксованому в численних опитуваннях громадської думки протягом року, а відтак міг вказувати на бажання переорієнтувати суспільну увагу від дійсно актуальних проблем. Зрештою, опитування не мало жодних наслідків.

У своїй комунікації з суспільством В.Зеленський намагався уникати двостороннього зв'язку, обходити будь-які гострі чи суперечливі теми та зосереджуватися на позитивній інформації. У публічних виступах і зверненнях Президент не зміг продемонструвати розуміння процесів, що відбуваються у суспільстві, проблем, які перед ним стоять, і запропонувати ефективні рішення.

У 2020р. Президент В.Зеленський лише один раз дав загальну прес-конференцію, яка трансливалася у прямому ефірі. Для української аудиторії були також зняті фільм-інтерв'ю «Рік президента»¹⁵, і показане в записі інтерв'ю чотирьом фактично провладним телеканалам. Спілкування з західними мас-медіа виглядало більш бажаним для В.Зеленського, однак його команда і він сам не змогли використати нагоду для трансляції на західну аудиторію меседжів, гідних президента країни, яка змогла протистояти багатомірній гібридній агресії

¹⁰ Велике будівництво. Програма Президента України, <https://bigbud.kmu.gov.ua>.

¹¹ Уряд розподілив 66 млрд грн з Фонду боротьби з COVID-19. – Міністерство фінансів України, https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_rozpodiliv_66_mldr_grn_z_fondu_borotbi_z_covid-19-2299.

¹² Див.: КВУ назвав 20 маніпуляцій у виступі В.Зеленського. – Комітет виборців України, 25 травня 2020р., <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:kvu-nazvav-20-manipulatsii-u-vystupi-v-zelenskoho>.

¹³ 25 жовтня відбулося голосування на виборах до органів місцевого самоврядування, яке партія «Слуга Народу», за яку агітував В.Зеленський, фактично програла.

¹⁴ Дописи за 14-16 жовтня 2020р. на Facebook-сторінці, <https://www.facebook.com/zelenskiy95>.

¹⁵ Див., зокрема: Рік президента. Факти та маніпуляції у фільмі Зеленського. – Українська правда, 23 квітня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/04/23/7248987>.

з боку РФ. Особливу критику викликало інтерв'ю, що лягло в основу статті видання *The Guardian*¹⁶. Характерне для початку каденції В.Зеленського упереджене ставлення до журналістів і мас-медіа не зазнало значних змін до кінця 2020р.¹⁷

Протягом року було записано кілька відеозвернень В.Зеленського, зокрема під час карантину, а також під час його лікування від COVID-19, в яких він намагався сконцентруватися на позитивних новинах¹⁸. Значне місце у змістовному наповненні публічних виступів В.Зеленського відводилося малозрозумілим і немотивованим атакам на П.Порошенка та попередній політичний режим.

Тенденції минулого року довели, що односторонній підхід у комунікаціях позитивно сприймався лише на початку каденції В.Зеленського, тим більше він не спрацював під час поглиблення соціально-економічних проблем внаслідок передусім неефективного управління державою. Залучення фахівців (зокрема М.Подолька, який працював з оточенням В.Януковича) та низки блогерів поки що не призвело до покращення ситуації. Як засвідчують результати соціологічних опитувань, такий підхід не зупинив процесу наростання критичного ставлення суспільства до Президента¹⁹.

Загалом, протягом 2020р. Президент залишався найбільш впливовим владним суб'єктом і центром прийняття рішень, що зробило його і головним суб'єктом політичної відповідальності за результати діяльності влади в цілому. Водночас, в окремих випадках були підстави припускати, що комунікація з суспільством зі «складних» питань

«обтяжує» нинішнього Президента, і він намагається «делегувати» її іншим, не уповноваженим на це суб'єктам. У підсумку, все це відобразилося у значному зниженні рівня довіри громадян до В.Зеленського протягом року²⁰.

Верховна Рада України

Верховна Рада протягом року перебувала під відчутним тиском з боку Президента та його оточення. В.Зеленський часто нагадував народним депутатам від партії «Слуга Народу», що вони стали депутатами саме завдяки його популярності²¹ (що в цілому відповідає дійсності), але при цьому виходив з доволі хибного уявлення щодо власних можливостей.

Протягом року рівень впливу Президента на фракцію «Слуги народу» помітно знизився. У пропрезидентській «монобільшості» протягом року тривали процеси формування одразу кількох груп впливів, інтереси яких уже не завжди збігалися з інтересами В.Зеленського та його оточення. Номінально до складу фракції входили 246 депутатів, що теоретично й надалі дозволяло їй самостійно ухвалювати всі рішення, крім тих, які вимагали наявності т.зв. «конституційної більшості» (300 голосів). У реальності з 230 ухвалених протягом року законів лише 37 (16%) були прийняті без залучення голосів від інших фракцій і груп та позафракційних депутатів²².

У березні 2020р. усі кадрові рішення, що приймалися у Верховній Раді (відставка одного складу Кабінету Міністрів і призначення іншого, відставки та призначення окремих міністрів та генеральних прокурорів) підтримали лише 100 народних депутатів

¹⁶ Volodymyr Zelenskiy: 'My White House invitation? I was told it's being prepared'. – *The Guardian*, 7 Mar 2020, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/07/volodymyr-zelenskiy-tv-comic-who-became-ukraine-president-trump-putin>.

¹⁷ Див., наприклад: «Нікого не хочу образити»: Зеленський порівняв ЗМІ з жінками на лавочках біля під'їздів. – Детектор медіа, 4 грудня 2020р., <https://detector.media/community/article/183097/2020-12-04-nikogo-ne-khochu-obrazyty-zelenskiy-porivnyav-zmi-z-zhinkamy-na-lavochkakh-bilya-pidizdiv>.

¹⁸ Див. наприклад: Зеленський: Хороших новин на телеканалах наших бізнесменів і політиків немає, тому буду розповідати про те, що відбувається в країні сам. – Інтерфакс-Україна, 12 листопада 2020р., <https://ua.interfax.com.ua/news/general/702978.html>.

¹⁹ За даними дослідження громадської думки, проведеного соціологічною службою Центру Разумкова 4-9 грудня 2020р., довіру В.Зеленському висловлювали 30% опитаних громадян, недовіру – 64%.

²⁰ За даними опитувань Центру Разумкова, частка громадян, які повністю чи частково довіряли Президенту В.Зеленському з лютого по грудень 2020р. знизилася з 52% до 30%, а баланс довіри/недовіри змінився з 13,8% до -33,9%.

²¹ Зокрема, «тому, якщо буде політичний колапс і реальний політичний конфлікт і я побачу, що немає підтримки у Верховній Раді – а перш за все у «Слуг Народу», тому що вони розуміють, що вони нові і завдяки мені стали депутатами, – вони повинні розуміти відповідальність», – попередив Володимир Зеленський. Див. Зеленський може розпустити Раду, якщо депутати не розпустять Конституційний суд. – BBC News Україна, 2 листопада 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-54781142>.

²² За рік у монобільшості залишилося лише 211 депутатів. – Комітет виборців України, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:zari-k-u-monobilshosti-zalyshylosia-lyshe-211-deputativ-kvu>.

з пропрезидентської фракції²³. Надалі вже жодне кадрове рішення не могло набрати необхідні 226 голосів «монобільшості». Зокрема, в липні за призначення О.Урського віце-прем'єр-міністром – Міністром з питань стратегічних галузей промисловості проголосували 181 представник «монобільшості», у грудні 2020р. Верховна Рада не без складнощів призначила Міністром освіти С.Шкарлета (за нього проголосували 226 депутатів, з них – 171 депутат від «Слуги Народу») і не змогла призначити Міністром енергетики Ю.Вітренка («Слуги Народу» надали 153 голоси із 186). До речі, в обох останніх випадках утримався від голосування Голова Верховної Ради Д.Разумков.

У березні у фракції «Слуги Народу» заявила про себе група депутатів, які критикували рішення про заснування т.зв. спільної консультативної ради з маріонетковими режимами окупованих частин Донецької та Луганської областей (публічною промоцією цього рішення опікувався голова Офісу Президента А.Єрмак). Утім, після призначення заступником голови Офісу Президента О.Татарова, до обов'язків якого нібито належало переконання депутатів у підтримці вигідних Президенту рішень, інформації про подібні випадки у фракції «Слуга Народу» більше не було. Разом з тим, неодноразово публікувалась інформація про значний олігархічний вплив на депутатські групи з середовища «Слуги Народу»²⁴.

Оскільки В.Зеленський виступає в якості об'єднавчого чинника для найбільшої парламентської фракції, яка не має ні спільної програмно-ідеологічної основи, ні спільної системи цінностей, ні спільних поглядів на ті чи інші питання державної політики, до сьогодні фракцію вдавалося утримувати від справжніх розколів, а Верховну Раду – від поглиблення дестабілізації. Значною мірою внутрішня неоднорідність «монобільшості» компенсується також подрібненістю та ідеологічною строкатістю парламентської опозиції.

Опозиційні сили, які мають парламентське представництво, умовно поділяються на три групи. Це, передусім, найбільша опозиційна фракція – партія «Опозиційна

платформа – За життя», що чітко дотримується у своїй діяльності російського порядку денного і налічує 44 мандати. Це угруповання протягом 2020р. мало у своєму розпорядженні доволі помітний медіаресурс (телевізійні канали «Інтер», 112, ZIK, NewsOne, «Наш»), а оточення Президента явно прагнуло налагодити з ним співпрацю.

Т.зв. «проєвропейська» опозиція складається з фракцій партій «Європейська Солідарність» і «Голос» (відповідно, 27 і 20 мандатів), які не координують діяльність між собою і не демонструють схильності до об'єднання зусиль. Якщо «Європейська Солідарність», до складу якої належить експрезидент П.Порошенко і низка відомих політиків, має риси сили, структурованої ідеологічно та політично, що дозволяє їй поступово відновлювати позиції в суспільстві, то «Голос», маючи суттєві внутрішні проблеми, навряд чи зможе увійти в наступний електоральний цикл у теперішньому вигляді. Партія втратила суспільну підтримку внаслідок невиразної позиції з багатьох питань і втрати популярного лідера С.Вакарчука (який вирішив скласти повноваження народного депутата).

В особливий спосіб діяла фракція найстарішої з політичних сил сучасної України – «Батьківщини» на чолі з Ю.Тимошенко. Зокрема, фракція свого часу (2019р.) оголосила про перехід в опозицію до В.Зеленського через голосування за скасування мораторію на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, проте підтримала Закон про державний бюджет на 2021р. (чого опозиція зазвичай не робить). Ю.Тимошенко і очолювана нею політична сила практично не використовували звичні для них тези щодо недопущення продажу землі та вимоги знизити тарифи на газ і тепло, не організували помітних демонстрацій протесту, як це було минулими роками. Це може свідчити про готовність «Батьківщини» до налагодження «конструктивних відносин» з більшістю і навіть до «входження до влади».

Дві депутатські групи – «За майбутнє», орієнтована на захист інтересів І.Коломойського, та «Довіра», що має тісні зв'язки з іншими

²³ Лише 100 «слуг народу» повністю підтримали останні кадрові зміни у владі. – Комітет виборців України, <http://www.cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:lyshe-100-sluh-narodu-povnistiu-pidtrymaly-ostanni-kadrovi-zminy-u-vladi>.

²⁴ Наприклад, Мономеншність. Як і чому розвалюється фракція Зеленського. – Українська правда, 24 червня 2020р., <https://www.ppravda.com.ua/articles/2020/06/24/7256880>.

бізнес-спільнотами, відзначалися передусім підтримкою фракції «Слуги Народу» в тих голосуваннях, де їх інтереси збігалися або не суперечили (наприклад, з кадрових питань).

Те, що частина фракції ОПЗЖ підтримала скандальне призначення Міністром освіти і науки С.Шкарлета (в чому не приховував своєї зацікавленості В.Зеленський), може свідчити про наявність певних домовленостей між оточенням Президента і про-російськими силами, принаймні з тактичних питань.

У діяльності Верховної Ради у 2020р. почала проявлятися дія «чинника Д.Разумкова». Голова Верховної Ради Д.Разумков розпочав поступове дистанціювання від В.Зеленського і утвердження як самостійної посадової особи та перспективного політичного актора²⁵. Д.Разумков з об'єктивних причин не зацікавлений у повному підпорядкуванні Парламенту політичній волі Президента та усвідомлює свою особисту відповідальність за порушення парламентських процедур, що приносить певну напруженість у відносини між вищими посадовими особами.

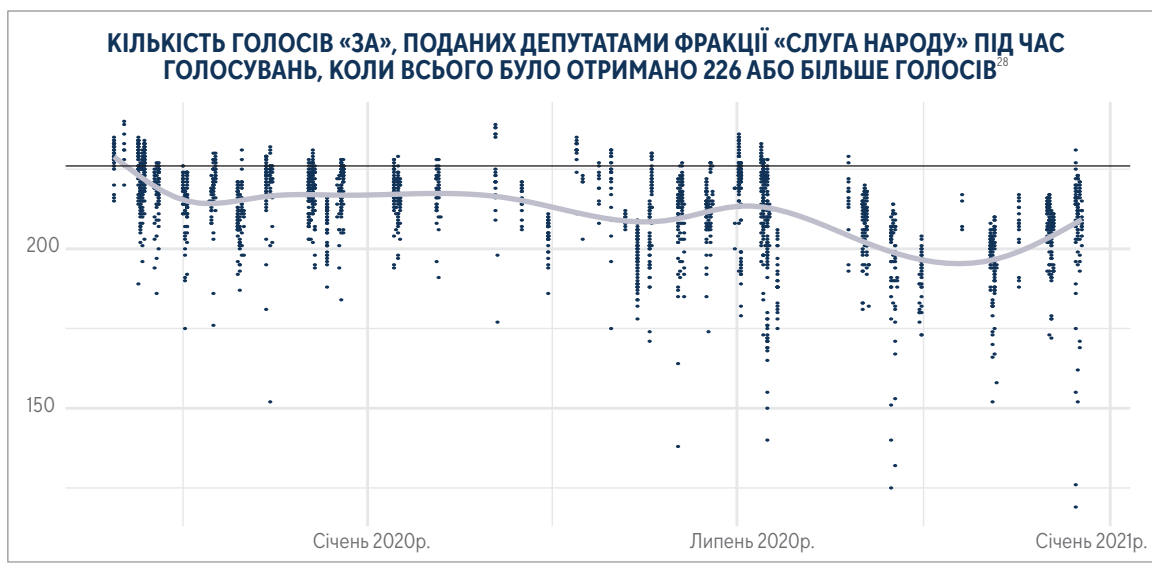
Протягом 2020р. Верховна Рада розглянула 1 028 проектів законів, з них було ухвалено (прийнято в цілому) – 249. Ще 95 законопроектів було прийнято в першому або другому читанні, 90 – враховано або відправлено на доопрацювання; 595 законопроектів було відхилено та знято з розгляду²⁶.

Серед ухвалених законопроектів майже половина стосувалась економічної політики (64) та галузевого розвитку (57); найменшою була законодавча активність у сферах гуманітарної (6) та соціальної політики (7).

Аналіз даних про голосування народних депутатів України засвідчує, що всі результативні голосування відбувалися за активної участі фракції партії «Слуга Народу»: вона забезпечувала

понад 100 голосів під час кожного голосування, які зібрали 226 і більше голосів (діаграма «Кількість голосів «за»...»)²⁷.

Водночас, для ухвалення рішення доволі рідко виявлялося достатньо зусиль самої лише «монобільшості». У середньому, протягом 2020р. фракція «Слуги Народу» забезпечувала 209 голосів «за», а решту надавали представники інших депутатських фракцій і груп. При чому, з часом «внесок» фракції правлячої більшості зменшувався: з осені 2020р. «монокоаліція» змогла забезпечити власними силами необхідні 226 голосів лише чотири рази. Однією з причин зниження її дієздатності стало загострення епідеміологічної ситуації (восени суттєво знизилась загальна відвідуваність пленарних засідань).



²⁵ Цьому припущенню відповідає політична поведінка Д.Разумкова, який, зокрема, не підтримав деякі кадрові рішення В.Зеленського (призначення С.Шкарлета і Ю.Вітренка, причому не приховував невдоволення призначенням Ю.Вітренка в.о. міністра в обхід Парламенту), демонстративно не відповів на «5 питань від Зеленського», запропонував власне бачення розв'язання конфлікту, спровокованого рішенням КСУ про визнання неконституційними окремих положень закону «Про запобігання корупції» та Кримінального кодексу України та наступними діями В.Зеленського.

²⁶ Перший заступник Голови Верховної Ради України Руслан Стефанчук підсумував результати діяльності Парламенту України у 2020 році. – Верховна Рада України, <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/201376.html>.

²⁷ Дані отримані із сайту Верховної Ради України, <https://data.rada.gov.ua>.

²⁸ Крива центральної тенденції відображена за допомогою моделі GAM (generalized additive model).

Кабінет Міністрів України

Уряд у системі влади, вибудованій навколо Президента В.Зеленського, став найбільш вразливою і несамостійною гілкою влади, фактично повністю залежною від волі Президента та його оточення. Протягом року діяли два склади Кабінету Міністрів. До призначення обох (і до відставки одного з них) В.Зеленський безпосередньо причетний.

Мотивація дій Президента як стосовно відставки Уряду на чолі з О.Гончаруком, так і призначення нового складу Уряду на чолі з Д.Шмигалем залишалася незрозумілою загалом, як і критерії добору кандидатів. Міністр охорони здоров'я І.Ємець та Міністр фінансів І.Уманський, зокрема, працювали в Уряді менше місяця. У фільмі «Рік Президента Зеленського» Президент з цього приводу заявив, що «мінатиме міністрів допоки не створимо ідеальний уряд»²⁹.

Кабінет Міністрів Д.Шмигала вперше за багато років працював в умовах відмови Верховної Ради затвердити Програму його діяльності (два голосування з цього приводу були безрезультатними). Це явище можна розглядати як додатковий засіб тиску Президента через орієнтовану на нього фракцію Верховної Ради, що, своєю чергою, створювало атмосферу тимчасовості Уряду, не мотивувало його до ефективної роботи.

Як про продуктивність роботи Уряду Д.Шмигала, так і про якість взаємної комунікації між гілками влади можна судити з того факту, що за підрахунками Комітету виборців України, з 5 березня по 30 листопада із 166 проектів законів, поданих Урядом до Верховної Ради, було ухвалено 12, і продуктивність Уряду за перші дев'ять місяців його роботи склала лише 7%³⁰. При цьому із 12 ухвалених урядових законів половина – це ратифікація угод, голосування за які часто є технічним питанням і має підтримку різних фракцій Парламенту.

Часто публічні заяви різних міністрів були неузгодженими між собою³¹, а міністри, своєю чергою, нерідко несподівано і без

пояснень змінювали раніше висловлену точку зору (особливо часто – стосовно карантинних обмежень).

Загалом, Уряд не впорався із завданнями ефективної перебудови системи охорони здоров'я для протистояння поширенню коронавірусної хвороби, а також вчасного початку вакцинації населення перевіреними вакцинами (натомість, саме Уряд опинився в епіцентрі скандалу навколо закупівлі китайської вакцини через корупційні процедури). Непродумані рішення Уряду стосовно карантинних обмежень викликали помітний суспільний резонанс, що змусило державне керівництво йти на поступки та послаблювати обмеження. В умовах, які вимагали надзвичайної концентрації зусиль у протистоянні поширенню коронавірусної хвороби, Уряд вирішив перерозподілити більше половини коштів на потреби програми Президента «Велике будівництво»³².

Структура Уряду зазнала змін ще під час формування Кабінету Міністрів на чолі з О.Гончаруком. Тоді Міністерство з питань агропромислового комплексу було об'єднане з Міністерством економічного розвитку, а Міністерство культури – з Міністерством молоді і спорту, було також створене об'єднане Міністерство з питань ветеранів та реінтеграції тимчасово окупованих територій.

В Уряді Д.Шмигала міністерства з питань ветеранів та реінтеграції тимчасово окупованих територій було знову розділено, як і міністерства культури та молоді і спорту. Міністерство сільського господарства було вирішено реанімувати наприкінці 2020р., Міністром було призначено Р.Лещенка. У липні було створено Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості (його у ранзі віце-прем'єр-міністра очолив О.Уруський). Нова урядова структура об'єктивно більшою мірою наближена до потреб розвитку суспільства, але її постійні зміни чинять негативний вплив з огляду на потреби збереження інституційної пам'яті, спадковості, розробки та реалізації стратегічних планів.

²⁹ Зеленський: Міністрів змінюватимуть, поки уряд не стане ідеальним. – Українська правда, 22 квітня 2020р., www.pravda.com.ua/news/2020/04/22/7248926.

³⁰ Рада прийняла лише 7% законопроектів уряду – КВУ. – Комітет виборців України, <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:rada-pryniala-lyshe-7-zakonoproektiv-uriadu-kvu>.

³¹ Див., наприклад: Марченко вважає неприйнятною поведінку Степанова під час підготовки проекту держбюджету-2021. – Інтерфакс-Україна, 20 грудня 2021р., <https://ua.interfax.com.ua/news/general/711239.html>.

³² Уряд розподілив 66 млрд грн з Фонду боротьби з COVID-19. – Міністерство фінансів України, https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_rozpodiliv_66_mlrn_grn_z_fondu_borotbi_z_covid-19-2299.

У роботі урядів у 2020р. відзначалися такі тенденції, як заміна фахівців, призначених у попередніх складах Кабінету Міністрів (державних секретарів, керівників департаментів тощо). Помітно знизилася роль департаментів стратегічного планування, впроваджених у структури міністерств за міжнародної підтримки в часи президентської каденції П.Порошенка.

Комунікація Уряду з суспільством мала низьку ефективність. Уряд не надав суспільству свого бачення стратегії подолання пандемії коронавірусної хвороби та її негативних соціально-економічних наслідків. Це ж стосується урядових комунікацій стосовно рішень, спрямованих на скорочення субсидій та підвищення тарифів, які на початку 2021р. призвели до протестів у багатьох регіонах країни. Оскільки в суспільному сприйнятті відповідальність за стан справ у державі несе Президент, зниження показників підтримки Президента є логічним наслідком прорахунків усього державного керівництва.

Конституційний Суд України

У 2020р. КСУ вже традиційно діяв у неповному складі. Станом на 1 січня 2020р., вакантними залишалися три посади суддів КСУ – дві за квотою Верховної Ради та одна за квотою з'їзду суддів України. При цьому, встановлені законом строки призначення нових суддів КСУ на вакантні посади, а саме *«не пізніше трьох місяців із дня припинення повноважень або звільнення з посади судді Конституційного Суду України»*³³, у випадках призначення за парламентською та суддівською квотами були вже порушені. Протягом усього 2020р. наявні вакантні посади суддів КСУ так і не були заповнені.

Тривала відсутність значної частини особового складу суддів КСУ (за незмінності встановлених Законом правил і процедур щодо організації функціонування єдиного органу конституційної юрисдикції), не сприяла покращенню ефективності його діяльності. З іншого боку, умисне недотримання строків призначення суддів КСУ, особливо Верховною Радою, засвідчило відверте

нехтування політичним керівництвом країни та парламентською «монобільшістю» вимог національного законодавства, передбачених Конституцією, парламентських правил і процедур зокрема.

У 2020р. Конституційним Судом було прийнято 13 рішень у складі Великої Палати КСУ³⁴ та вісім – його сенатами за конституційними скаргами³⁵. Вони вже традиційно супроводжувалися численними «окремими думками» суддів КСУ, сумарна кількість яких у 2020р. нараховувала 38. У шести випадках «окремі думки» були написані також і судьями-доповідачами, а у двох випадках – окремими думками щодо прийнятих рішень виклали 50% і, відповідно, більше 40% суддів КСУ, які підписали ці рішення. Усе це свідчить не лише про політико-правову складність справ, які розглядалися КСУ у 2020р., але й про явну незавершеність законодавчого регулювання інституту «окремої думки судді КСУ» та підтверджує потребу суттєвого перегляду існуючої процедури формування суддівського корпусу КСУ.

У змістовному плані, рішення КСУ у 2020р., порівняно з попередніми роками, загалом не викликали надто серйозного занепокоєння у фаховому експертному середовищі, вони були передбачуваними та мали характер відносно своєчасної реакції єдиного органу конституційної юрисдикції на нові виклики часу.

Винятком стало рішення КСУ №13 від 27 жовтня 2020р. у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України, яким було визнано неконституційними низку положень вище згаданого закону, а також ст.366-1 Кримінального кодексу України («Декларування недостовірної інформації»)³⁶. Визнання неконституційними окремих положень Закону України «Про запобігання корупції» в частині повноважень НАЗК викликало публічну незгоду керівництва НАЗК з рішенням національного органу

³³ Закони України «Про Конституційний Суд України» та «Про Регламент Верховної Ради України».

³⁴ Рішення КСУ (Велика палата). 2020р. – Конституційний Суд України, <http://www.ccu.gov.ua>.

³⁵ Рішення КСУ Першого сенату. 2020р. – Конституційний Суд України; Рішення КСУ Другого сенату. 2020р. – Там само.

³⁶ Рішення КСУ №13 від 27 жовтня 2020р. – Конституційний Суд України, http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf.

конституційної юрисдикції. У НАЗК зокрема було заявлено про те, що цим Рішенням КСУ «повністю скасовуються всі механізми запобігання корупції, які були вибудовані за роки незалежності»³⁷ та примушує його [НАЗК] закрити реєстри електронних декларацій³⁸.

Натомість у КСУ заявили, що єдиний орган конституційної юрисдикції, ухвалюючи це рішення, діяв у межах своєї компетенції, в самому рішенні КСУ немає вимоги закриття реєстру електронних декларацій; натомість НАЗК, за необхідності, має право звернутися до КСУ за роз'ясненням щодо виконання рішення суду³⁹. Непорозуміння між НАЗК і КСУ мали місце також і в ситуації щодо оцінки факту визнання неконституційною ст.366-1 Кримінального кодексу України («Декларування недостовірної інформації»).

Усі ці публічні дискусії навколо Рішення КСУ №13 відбувалися за умови, коли право вирішувати питання щодо відповідності Конституції законів України й надалі залишається винятково за КСУ (ст.150 Конституції). Водночас, серед причин виникнення подібної ситуації навколо згаданого Рішення КСУ була й надалі залишається низька якість національного законодавства, його неповна відповідність (в окремих питаннях) приписами Основного Закону держави, а також брак належної аргументації актів органу конституційної юрисдикції. У конкретній ситуації з рішенням КСУ щодо декларування, досить важливу роль відіграла і відсутність результативної діяльності антикорупційних

органів та їх бажання перекласти відповідальність за це на інші органи державної влади.

Рішення КСУ №13 викликало значний суспільний резонанс, воно стало предметом обговорення в ЗМІ, в експертних середовищах як всередині країни, так і за її межами. Особливо гострою була оцінка рішення представниками громадських організацій, які своєю місією проголосили зниження рівня корупції в Україні⁴⁰. Стурбованість ситуацією, яка склалася після прийняття згаданого Рішення КСУ та його публічної оцінки вищими посадовими особами України, висловили іноземні партнери України⁴¹.

Водночас незвично активна й гостра реакція на це Рішення КСУ з боку Президента В.Зеленського (від оголошення його причиною «конституційної кризи» в державі, через скликання спеціального засідання РНБО, присвяченого Рішенню КСУ⁴², підготовку проекту закону про дострокове припинення повноважень КСУ⁴³, звернення до Венеціанської Комісії⁴⁴ і до видання Указу про відсторонення від виконання обов'язків судді КСУ О.Тупицького⁴⁵) виходила за межі правового поля, політизувала ситуацію і не сприяла її конструктивному розв'язанню.

Своєю чергою, КСУ публічно закликав органи державної влади дотримуватись у своїй діяльності конституційного принципу поділу влади, не вдаватися до «незаконного впливу як на окремих суддів Конституційного Суду, так і Суд в цілому з метою зупинки його роботи, підризу авторитету

³⁷ Посли країн G7 про рішення КСУ: Україна не повинна повертатися в минуле. – DW, 29 жовтня 2020р., <https://www.dw.com/uk/posly-krain-g7-pro-rishennia-ksu-ukraina-ne-povynna-povertatsya-v-mynule/a-55436377>.

³⁸ НАЗК закриває реєстр декларацій через скандальне рішення КСУ. – Там само, 28 жовтня 2020р., <https://www.dw.com/uk/nazk-zakryvaie-reiestr-deklaratsii-cherez-skandalne-rishennia-ksu/a-55425662>.

³⁹ Ігор Сліденко стверджує, що рішення Конституційного Суду не змушувало НАЗК закривати доступ до Реєстру електронних декларацій, <https://www.youtube.com/watch?v=2xY-nb13KrU>.

⁴⁰ КСУ скасував більшу частину антикорупційної реформи: юридичний аналіз рішення. – Трансперенсі Інтернешнл Україна, 3 листопада 2020р., <https://ti-ukraine.org/news/ksu-skasuvav-bilshu-chastynu-antikoruptsijnoyi-reformy-yurydychnyj-analiz-rishennya>.

⁴¹ Рішення КСУ про е-декларації суперечить міжнародним зобов'язанням України – ЄС. – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3129280-risenna-ksu-pro-edeklaracii-superecat-miznarodnim-zobovazannam-ukraini-es.html>; https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1321807180522205184?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwtterm%5E1321807180522205184%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5E%1&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.dw.com%2Fuk%2Fposly-krain-g7-pro-rishennia-ksu-ukraina-ne-povynna-povertatsya-v-mynule%2Fa-55436377.

⁴² Щодо термінового закритого засідання РНБО. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <http://www.president.gov.ua/news/shodo-terminovogo-zakritogo-zasidannya-rnbo-64889>.

⁴³ Проект Закону України «Про відновлення суспільної довіри до конституційного судочинства» (реєстр. №4288 від 29 жовтня 2020р., ініціатор Президент України В.Зеленський), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70282.

⁴⁴ Президент звернувся до Венеціанської Комісії з проханням надати висновок щодо стану антикорупційного законодавства після рішення КСУ. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/prezident-zvernuvsya-do-venecianskoyi-komisiji-z-prohannjam-65241>.

⁴⁵ Указ Президента України «Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України» №607 від 29 грудня 2020р.

та втрати суспільної довіри»⁴⁶. Однак, після оприлюднення Рішення КСУ №13 та його активного публічного обговорення вищими посадовцями, громадськими та політичними діячами, єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні жодних інших рішень у наступні місяці так і не зміг ухвалити.

Процеси в партійній системі

У 2020р. в Україні продовжувала функціонувати партійна система, сформована в результаті дострокових парламентських виборів у липні 2019р. Характерна її риса – наявність єдиної правлячої партії («Слуга Народу»), що зберігає за собою парламентську більшість і, відповідно, несе однопартійну відповідальність за формування Кабінету Міністрів. Протягом року партійна система зберігала ознаки поляризованого плюралізму. Опозиція залишалася розділеною між протилежними, «прозахідно-патріотичним» і «проросійським» ідеологічними полюсами, на яких домінували, відповідно, партії «Європейська Солідарність» і «Опозиційна платформа – За життя». Крім того, партійну систему утворювали низка інших, як парламентських («Батьківщина», «Голос») так і позапарламентських політичних сил зі значимою, але не високою електоральною підтримкою.

Партія «Слуга Народу» виникла як позасистемний, авантюрний політичний «стартап». Однак посівши ексклюзивне місце партії при владі, вона почала набувати рис, характерних для пострадянських «партій влади»⁴⁷. Особливо вони проявилися під час кампанії з місцевих виборів у жовтні 2020р., коли передвиборча активність регіональних осередків правлячої партії координувалася мережею державних адміністрацій, а топ-агітатором за «Слугу Народу» виступив особисто Президент⁴⁸.

Інституційна суб'єктність правлячої партії залишається низькою. Усередині партії існують різноспрямовані ідеологічні течії, а також групи інтересів, орієнтовані на різних зовнішніх впливових стейкхолдерів⁴⁹. У результаті «Слуга Народу» не стала ні «кузницею кадрів» для виконавчої влади, ні середовищем формування державно-політичних рішень і стратегій, і залишалася електоральним брендом, вартість якого знижувалася. Ключовою тенденцією змін електоральних настроїв суспільства протягом минулого року було зниження підтримки партії «Слуга Народу» за одночасного посилення позицій ОПЗЖ та «Європейської Солідарності», яким вдалося скоротити своє відставання від «Слуги Народу».

«Опозиційна платформа – За життя» протягом року утвердилася як домінуюча партія серед політичних сил, що претендують на прихильність колишнього електорату Партії регіонів, зокрема громадян із проросійськими поглядами, а також частини російськомовних жителів Півдня та Сходу України. Інші політичні проекти у «проросійській» ніші (зокрема Партія Шарія) не становлять для неї серйозної конкуренції. Водночас, у ОПЗЖ проявились внутрішні конфлікти між головними її «акціонерами» (групи Медвердчук-Рабінович та Бойко-Львовчкін), що особливо загострились під час кампанії з висунення кандидатів на місцевих виборах⁵⁰.

«Європейська Солідарність» залишалася найбільш популярною партією серед політичних сил, що виразно позиціонують себе як прозахідні та орієнтовані на національно-свідомого, патріотичного виборця. Водночас, будучи «ковчегом» попередньої влади, «ЄС» мала обмежені перспективи електорального росту, оскільки її лідер, екс-президент П.Порошенко

⁴⁶ Заява Зборів суддів Конституційного Суду України до Президента України Зеленського В.О., Голови Верховної Ради України Разумкова Д.О., Прем'єр-міністра України Шмигала Д.А. – Конституційний Суд України, <http://www.ccu.gov.ua/novyna/zayava-zboriv-suddiv-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-do-prezydenta-ukrayiny-zelenskogo>.

⁴⁷ Типова «партія влади» є політичною корпорацією, згуртованою навколо Глави держави та контрольованої ним адміністративної вертикалі. Оскільки така корпорація має позаідеологічні інструменти внутрішньої консолідації, окремі групи в її складі тяжіють до різних наборів ідейно-політичних орієнтацій, а «офіційна» ідеологія партії має суто формальний характер. Детальніше див.: Осадчук І. «Партії влади» та правлячі партії у пострадянських країнах, https://files.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/Osadchuk_Parties-of-power-and-ruling-parties-in-Post-Soviet-countries.pdf; Белашко С.О. «Партії влади» в умовах неопатримонального режиму, https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/belashko_partii.pdf.

⁴⁸ Див.: Адмінресурс на виборача: В.Зеленський агітував за кандидата від «Слуги Народу» в Кривому Розі. – Комітет виборців України, 2 грудня 2020р., <http://www.cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:adminresurs-na-vyborakh-v-zelenskyi-ahituvav-za-kandydata-vid-sluhy-narodu-v-krivomu-rozi>; Передвиборчі гастролі Зеленського: чи має президент право агітувати – DW, 15 вересня 2020р., <https://www.dw.com/uk/peredyvorbchi-hastroli-zelenskoho-chy-maie-prezydent-pravo-ahituvaty/a-54932367>.

⁴⁹ Никита Потураев: К поражению на местных мы отнесемся спокойно. – LB, 22 жовтня 2020р., https://lb.ua/news/2020/10/22/468673_nikita_poturaev_k_porazheniyu.html?fbclid=IwAR3gZnt8OMI4nCOFyd3VZsySkgWADu_eL-D0WcQsgKDr5Es3pVQmEp8DZPE.

⁵⁰ Громадянська війна у ОПЗЖ: чому Рабінович напав на Львовчкіна – Апостроф, 26 листопада 2020р., <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/government/2020-11-26/grajdanskaya-voyna-v-opzj-pochemu-rabinovich-napal-na-levochkina/36404>.

залишався контраверсійною фігурою в очах більшості українських громадян.

ВО «Батьківщина» протягом року не змогло суттєво покращити свої позиції, водночас зберігаючи перспективу долання 5% виборчого бар'єра у випадку дочасних парламентських виборів. Маючи напрацьовані моделі мобілізації підтримки громадян, партія ними не скористалася, і має потенціал співпраці з існуючою владою.

Партія «Голос» після заяви лідера С.Вакарчука про складання депутатських повноважень втратила більшу частину прихильників і на сьогодні має низькі шанси на подолання виборчого бар'єра. При цьому нове керівництво партії не спромоглося пояснити прихильникам своє бачення подальших перспектив, а парламентська фракція демонструє лояльність до політичної лінії спікера Д.Разумкова.

ЯКБИ ВИБОРИ ДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ ВІДБУЛИСЯ НАСТУПНОЇ НЕДІЛІ, ЗА ЯКУ ПОЛІТИЧНУ ПАРТІЮ ВИ Б ПРОГОЛОСУВАЛИ?									
% опитаних									
Партія	Грудень 2019р.	Січень 2020р.	Лютий 2020р.	Травень 2020р.	Червень 2020р.	Липень 2020р.	Серпень 2020р.	Листопад 2020р.	Грудень 2020р.
Слуга Народу	36,1	34,7	24,5	27,5	20,5	24,4	21,8	18,8	17,5
ОПЗЖ	10,1	10,8	10,6	11,9	14,0	14,2	15,7	12,1	13,1
Європейська Солідарність	7,3	9,3	8,3	9,6	10,0	10,8	10,8	13,0	12,8
Батьківщина	6,1	6,2	7,2	6,2	5,7	6,3	8,5	5,8	6,2
Сила і Честь	2,6	4,0	3,2	3,6	2,7	2,7	3,8	3,3	3,8
Українська стратегія Гройсмана	1,4	1,6	1,1	1,9	1,3	1,3	1,0	1,4	2,8
Партія Шарія	0,8	0,4	0,8	–	1,5	1,9	2,1	1,8	2,2
Свобода	1,4	1,2	2,0	1,7	1,1	1,6	1,9	2,5	1,8
РПЛ	1,1	2,2	2,7	1,6	1,1	1,7	2,5	1,3	1,5
Голос	2,9	1,9	2,3	3,7	1,5	1,4	1,4	1,7	1,4
За Майбутнє	–	–	–	–	–	–	–	1,7	1,2
Опозиційний Блок	1,3	0,7	1,6	–	1,7	1,1	1,1	0,7	0,7
Інша партія	2,0	0,9	2,3	8,3	3,9	4,4	4,1	5,7	6,0
Важко відповісти	11,5	15,1	18,4	12,5	18,6	15,7	13,1	11,9	13,3
Не брав би участі у виборах	12,7	8,4	12,2	9,3	12,5	10,3	11,2	18,3	15,7

Джерело: За даними досліджень громадської думки, проведених соціологічною службою Центру Разумкова протягом 2019-2020рр.

Протягом року після ухвалення Виборчого кодексу відбулася «партизація» органів місцевого самоврядування, а також інституціоналізація регіональних та локальних партій. Завдяки розширенню сфери застосування пропорційної системи на останніх місцевих виборах (жовтень 2020р.)

парламентські партії суттєво розширили своє формальне представництво в місцевих радах (ними здобуто майже половину загальної кількості мандатів). Водночас, позапарламентські партії також скористалися з «партизації» виборчої системи практично тією ж мірою.

ВИСУВАННЯ ОБРАНИХ НА ВІДПОВІДНИХ ВИБОРАХ ДЕПУТАТІВ МІСЦЕВИХ РАД			
2015р.	%	2020р.	%
БПП «Солідарність»	6,84	«Слуга Народу»	15,05
ВО «Батьківщина»	5,96	ВО «Батьківщина»	10,49
«Опозиційний блок»	3,12	ОПЗЖ	9,90
«Наш край»	2,58	«За майбутнє»	9,57
Аграрна партія України	2,27	«Європейська Солідарність»	9,19
Радикальна партія Олега Ляшка	1,95	«НАШ КРАЙ»	4,47
«УКРОП»	1,73	ВО «Свобода»	2,10
Партія «Відродження»	1,33	«Українська стратегія Гройсмана»	1,60
ВО «Свобода»	1,32	Радикальна Партія Олега Ляшка	1,37
«Самопоміч»	0,78	«ПРОПОЗИЦІЯ»	1,35
Народна Партія	0,46	«Сила і Честь»	1,35
«Громадянська позиція»	0,39	«ДОВІРА»	1,08
«Народний контроль»	0,31	«РІДНИЙ ДІМ»	1,04
Парламентські партії (разом)	18,65	Парламентські партії (разом)	45,42
Позапарламентські партії (разом)	14,40	Позапарламентські партії (разом)	39,01
Самовисування	66,95	Самовисування	15,57

Під час місцевих виборів 2020р. проявилась тенденція до регіоналізації політичного життя: її симптомами стали значна підтримка виборцями локальних партій (електоральна активність яких обмежується одним містом або однією областю), а також уподібнення до таких політичних сил, що раніше вели загальнонаціональні кампанії і навіть мали представництво в Парламенті (наприклад, ВО «Свобода», «Самопоміч»)⁵¹.

Варто також відзначити, що загальнонаціональні партії на цих виборах поступилися регіональним і локальним у здатності сформувавши привабливий для жителів різних

регіонів порядок денний. Цим і скористалися місцеві еліти, представництво і вплив яких були формалізовані через локальні партійні проекти. Серед обраних міських голів, зокрема, було чимало таких, хто обрався на другий чи третій термін, кожного разу змінюючи свою партійну належність.

Державне фінансування політичних партій

За бюджетною програмою «Фінансування статутної діяльності політичних партій» у 2020р. було затверджено видатки в обсязі 283,5 млн. грн., що значно менше, ніж попередніми роками⁵². Підставою для скорочення фінансування стали ініційовані

⁵¹ Детальніше див.: Партійна система України після 2019 року: особливості та перспективи розвитку. – Центр Разумкова, https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_part_sistem.pdf.

⁵² НАЗК розподілило кошти державного фінансування парламентським партіям – НАЗК, 11 лютого 2020р., <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-rozpodilylo-koshty-derzhavnogo-finansuvannya-parlamentskym-partiyam>.

Президентом зміни до законодавства про політичні партії в Україні⁵³. Водночас, у державному бюджеті на 2021р. на фінансування партій передбачено значно більшу суму – 697 млн. грн. Збільшення обсягів фінансування пов'язано з подальшими законодавчими змінами (набули чинності в січні 2020р.), що закріплює переваги парламентських партій і обмежує можливості конкуренції з ними на загальнонаціональному рівні партій позапарламентських.

Також було спрощено процедуру здійснення внеску на поточний рахунок партії (тепер це можна робити онлайн), замінено паперову форму фінансової звітності партій на електронну. Хоча нові умови здійснення внесків створюють додаткові можливості для зловживань (внески через підставних осіб), електронна форма обліку та звітності також значно спрощує як державний, так і громадський контроль над партійними фінансами (останнє – у випадку своєчасної і належної публікації відкритих даних).

ОБСЯГИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЙ, млн. грн.	
2016р. (III-IV квартали)	168
2017р.	442
2018р.	514
2019р.	566
2020р.	284
2021р.	697

Джерело: НАЗК.

Національне агентство з питань запобігання корупції розподілило кошти державного фінансування на 2020р. серед п'яти парламентських партій, які отримали не менше 5% голосів під час останніх парламентських виборів⁵⁴. Політичні партії, які не змогли прохідний бар'єр на останніх

парламентських виборах, але отримали не менше 2% голосів («Радикальна партія Олега Ляшка», «Сила і Честь», «Опозиційний блок», «Українська стратегія Гройсмана», «Партія Шарія» і ВО «Свобода»), державного фінансування у 2020р. не отримали. Підставою для цього також стали згадані вище зміни до законодавства, ухвалені вже після виборів (Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції» від 2 жовтня 2019р.).

Протягом 2020р. партії подавали фінансові звіти до НАЗК зі значним запізненням: зміни до законодавства, спрямовані на боротьбу з наслідками поширення коронавірусу, включають можливість відтермінування звітності до кінця карантину (Закон «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»» від 15 січня 2021р.). Також протягом року НАЗК вперше застосувало механізм зупинки фінансування парламентських політичних партій – ВО «Батьківщина» (в листопаді 2020р.) та «Голосу» (у грудні 2020р.). Підставою для цього на сайті НАЗК названо недостовірні відомості у фінансових звітах партій. Водночас, представники «Батьківщини» оскаржували це рішення в судовому порядку, а лідер «Голосу» К.Рудик заявляла про політичний тиск. Станом на початок 2021р., фінансування ВО «Батьківщина» відновлено з огляду на подання нею уточненого звіту⁵⁵.

Таким чином, система державного фінансування та фінансової звітності політичних партій протягом року працювала нестабільно та зазнавала численних змін. Негативною тенденцією є позбавлення державного фінансування партій, які не подолали виборчий бар'єр, ускладнює для них завдання із перетворення на «системну» політичну силу, розбудови партійної мережі та зміцнення електоральних позицій до наступної парламентської кампанії.

⁵³ Оцінку змін, запроваджених цим законом, див.: Україна 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, https://razumkov.org.ua/uploads/other/2020-PIDSUMKI-UKR_ENG.pdf.

⁵⁴ НАЗК розподілило кошти державного фінансування парламентським партіям. – НАЗК.

⁵⁵ Див.: За що НАЗК зупинило держфінансування «Голосу»: позиція партії і Нацагентства. – Рух «Чесно», 11 січня 2021р., <https://www.chesno.org/post/4454>; НАЗК відновило держфінансування «Батьківщини». – Там само, <https://www.chesno.org/post/4455>; У 2020 році НАЗК зупинило фінансування двох парламентських політичних партій. Заяви про «політичний тиск» із боку НАЗК є безпідставними. – НАЗК, 11 січня 2021р., <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/u-2020-rotsi-nazk-zupynylo-finansuvannya-dvoh-parlamentskyh-politychnyh-partij-zayavy-politychnyj-tysk-iz-boku-nazk-ye-bezpidstavnyy>.

Процеси у громадянському суспільстві

Серед чинників, які мали найбільший вплив на розвиток громадянського суспільства в Україні, можна виокремити передусім такі:

- продовження війни на Сході України, окупації частини Донецької та Луганської областей та Криму;
- поширення пандемії *COVID-19* на території України;
- переформатування загального внутрішньополітичного ландшафту.

Протягом року громадські та волонтерські організації продовжували перебувати серед лідерів суспільної довіри, хоча рівень довіри до громадських організацій помітно знизився, тоді як рівень довіри до волонтерських організацій залишався на традиційно високому рівні.

Очевидно, ця ситуація має різні причини. Зокрема, частина громадських організацій, що мала значний вплив на діяльність влади під час попереднього політичного режиму, втратила його унаслідок значного переформатування політичного простору, а також згорання діяльності (чи завершення) міжнародних проектів підтримки, які були їх донорами, а відтак вона втратила і постійну присутність в інформаційному просторі⁵⁶.

Нова влада не виявляла значної зацікавленості в масштабній співпраці з громадським сектором у таких питаннях, як підготовка та адвокація певних політичних рішень (включно з підготовкою законопроектів і здійсненням інформаційних кампаній), протистояння російській агресії (військовій, політичній, інформаційній). Знизилася надзвичайно помітна попередніми роками «викривальна» активність тих організацій, що опікувалися боротьбою проти корупції, різних зловживань тощо.

⁵⁶ Наприклад, Коаліція «Реанімаційний пакет реформ».

⁵⁷ Див., зокрема: Шабунін заявляє, що експертиза підтвердила підпал його будинку. – Укрінформ, 22 вересня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3104041-sabunin-zaavlae-so-ekspertiza-pidtvrdila-pidpal-jogo-budinku.html>.

⁵⁸ Див., наприклад: Я бы хотела, чтобы была дана правовая оценка действиям власти в период пандемии. Здесь произошло преступление, – учредитель фонда «Корпорация монстров» Катерина Ножевникова. – Цензор.НЕТ, 9 січня 2021р., https://censor.net/ru/resonance/3240788/ya_by_hotela_chtoby_byla_dana_pravovaya_otsenka_deystviyam_vlasti_v_period_pandemii_zdes_proizoshlo.

Одночасно стали виявлятися випадки переслідування таких «викривальників»⁵⁷.

Залучення до влади людей, які раніше проявили себе в якості активістів і керівників недержавних організацій (у складі фракцій Верховної Ради, органів виконавчої влади тощо), не призвело до помітного покращення загальної якості політики (частина з них до того ж була відправлена у відставку протягом 2020р.).

Поширення пандемії *COVID-19* на території України стало викликом, відповідь на який влада мала б шукати спільно з громадянським суспільством. Натомість волонтерські організації, пригадавши досвід, отриманий після початку російської агресії у 2014р., часто виконували функції, за які повинні відповідати органи державної влади (в першу чергу – налагодження поставок для медичних закладів обладнання, необхідного для рятування життів тяжких хворих). У той же час органи державної влади нерідко видавали цю активність за власну, або й перешкоджали їй⁵⁸.

Продовжувалася діяльність волонтерських організацій, які співпрацювали зі Збройними Силами та іншими учасниками Операції Об'єднаних сил на Сході країни. Разом з тим, протягом року діюча влада щонайменше не реагувала на спроби дискредитації добровольчого та волонтерського рухів у суспільному сприйнятті. Варто відзначити, що саме завдяки наполегливості активної частини громадянського суспільства влада була змушена відмовитися від деяких вкрай сумнівних рішень і підходів (зокрема, були усунуті від процесу переговорів і повернення окупованих територій С.Сивохо та В.Фокін, «поховано» ідею спільного консультативного органу з окупаційними адміністраціями).

Збереження і навіть розвиток за нових умов елементів самоорганізації, продемонстрованих волонтерами та громадськими організаціями з початком поширення пандемії,

варто вважати успіхом, за умов політичної турбулентності та зміни пріоритетів діяльності міжнародних донорів.

Влада задекларувала зацікавленість у налагодженні секторальної співпраці з громадянським суспільством, як це було висловлено під час IX Форуму розвитку громадянського суспільства «Імунітет до ілюзій»⁵⁹. Проте, практичних кроків, спрямованих на створення більш сприятливих умов діяльності громадських об'єднань (у т.ч. фінансових) з боку влади здійснено не було.

З іншого боку, перенесення акцентів у роботі громадських організацій на створення нових проектів у нових нішах і для нових цільових аудиторій (у т.ч. бізнесу), секторальну співпрацю з органами державної влади та місцевого самоврядування, за умов відповідної налаштованості останніх і практичну підтримку (в т.ч. через державне замовлення послуг ГО), могло б сприяти розвитку інститутів громадянського суспільства України на власній основі, без надмірної залежності від зовнішніх донорів.

Реформування окремих сфер

Конституційна реформа

На відміну від першого року президентської каденції В.Зеленського, 2020р. не став роком активних дій на полі конституційного реформування. Два законопроекти про внесення змін до Конституції України («Про внесення змін до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України) та «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)»), які ще у 2019р. отримали позитивні рішення КСУ щодо їх відповідності вимогам статей 157 та 158 Конституції та були попередньо схвалені більшістю народних депутатів України, у 2020р. не ставилися на голосування для їх кінцевого ухвалення.

Натомість, проект Закону «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)»,

попри наявність щодо нього певних застережень у відповідному висновку КСУ, ще 4 лютого 2020р. отримав попереднє схвалення Парламенту. За це рішення проголосували 236 народних депутатів України. Водночас, питання про кінцеве ухвалення цих конституційних змін у порядку денному наступної чергової сесії Верховної Ради у 2020р. не стояло.

Якщо в першому випадку (внесення змін до ст.85 Конституції щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради та щодо скасування адвокатської монополії), з огляду на «політичну нейтральність» цих конституційних ініціатив, труднощів із їх кінцевим прийняттям у Парламенті не мало б виникати, то ситуація з прийняттям конституційних змін у частині зменшення конституційного складу Верховної Ради та закріплення пропорційної виборчої системи й надалі у 2020р. залишалася проблематичною. Очевидно, що за умов зменшення «жорсткого» впливу Офісу Глави держави на депутатський корпус монобільшості, а також стійке падіння рейтингу Президента України та його партії «Слуга Народу», домогтися результативного парламентського голосування мінімум 300 голосів було не реальним.

Інтерес «ідеологів» проведення масових конституційних змін 2019р. щодо ухвалення конституційних новел, пов'язаних із запровадженням «консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України» та «скасування адвокатської монополії» значно знизився. Адже від самого початку ці конституційні новели мали б бути, радше, своєрідною «димовою завісою» для більш радикальних конституційних змін, спрямованих на концентрацію влади у Президента та його політичної команди, ніж реальних чинників удосконалення/покращення конституційно-правових засад діяльності системи влади.

Судова реформа та реформа органів правопорядку

Для національної судової системи та системи органів правопорядку 2020р. характерним було до певної міри призупинення їх

⁵⁹ Олександр Ткаченко відкрив IX Форум розвитку громадянського суспільства «Імунітет до ілюзій», Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-tkachenko-vidkriv-ix-forum-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-imunitet-do-ilyuzij>.

розвитку, а на окремих напрямках і явний відхід від намічених раніше реформ. Зокрема не був сформований суддівський корпус Вищого суду з питань інтелектуальної власності, що не дозволило розпочати його роботу, не було завершено формування суддівського складу Вищого антикорупційного суду, не було доукомплектовано, як уже зазначалося, персональний склад Конституційного Суду.

Крім того, не було сформовано новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів, при тому, що попередній склад ВККС достроково припинив своє існування на підставі рішення Верховної Ради ще у 2019р. Не вирішеною до кінця залишилася і проблема т.зв. співіснування «Верховного Суду» і «Верховного Суду України», спровокована рішенням про заснування Верховного Суду в 2017р.

Надалі залишається надзвичайно складною проблема належного укомплектування судьями місцевих та апеляційних судів. У IV кварталі 2020р. фактичне число суддів у судах України становило 5 363 судді за визначеної чисельності 7 295; повноваження здійснювати правосуддя мали лише 4 809 суддів, а кількість вакантних посад суддів становила 1 932; понад 1 600 діючих суддів мали вже право на відставку у зв'язку з тим, що їх суддівський стаж становив понад 20 років; у двох судах правосуддя не здійснювалося зовсім через відсутність у них суддів⁶⁰. Усе це разом становить серйозну загрозу реалізації громадянами України конституційного права на судовий захист (ст.55 Конституції).

2020р. позначився численними скандалами в національній судовій системі. У центрі суспільної уваги й надалі опинявся

Окружний адміністративний суд м.Києва⁶¹, що привело з часом до появи на сайті Президента України петиції про його ліквідацію (№22/102742-ен). Головною причиною необхідності ліквідації було названо «повну втрату авторитету Окружним адміністративним судом м.Києва – зокрема, через зміст опублікованих Національним антикорупційним бюро України в липні 2019р. та в липні 2020р. записами розмов керівництва цього суду, які свідчать про глибоко вкорінену в суді корупцію і практику неправосудності рішень»⁶².

Своєю чергою, Глава держави у відповідь на петицію щодо ліквідації Окружного адміністративного суду м.Києва (яка набрала необхідну кількість голосів на свою підтримку) зазначив те, що сам порядок утворення і ліквідації суду чітко врегульовано на законодавчому рівні, і відповідно до ч.2 ст.125 Конституції суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради Президент після консультацій з Вищою радою правосуддя. Тому, він доручив «розпочати відповідні консультації з Вищою радою правосуддя для отримання позиції»⁶³.

У 2020р. продовжувалось доукомплектування прокурорськими кадрами (які пройшли відповідну переатестацію) Офісу Генерального прокурора, а також проводилась атестація прокурорських працівників, які виявили бажання обійняти посади в обласних прокуратурах. Натомість, діяльність Генерального прокурора України нерідко викликала здивування не лише у експертного середовища, але й серед юристів практиків, зокрема і працівників прокуратури⁶⁴.

У серпні 2020р. Генеральний прокурор І.Венедіктова видала наказ про звільнення

⁶⁰ Кандидати на посаду судді: призначити неможливо чекати. – Судова влада України, <https://court.gov.ua/press/point/1016668>.

⁶¹ Див.: Ржеутська Л. Що відомо про скандал навколо Окружного адміністративного суду Києва. – DW, 30 липня 2019р., <https://www.dw.com/uk/a-49815104>; «Плівки Вовка» і скандальні рішення: Чому Зеленський досі не реформував ОАСК? – Радіо Свобода, 9 лютого 2021р., <https://www.radiosvoboda.org/a/oask-suddia-vovk-zelensky-ukrayinsky-pravopys/31076053.html>.

⁶² Щодо ліквідації Окружного адміністративного суду м. Києва: електронна петиція. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://petition.president.gov.ua/petition/10274>.

⁶³ Там само.

⁶⁴ Див.: «Обмовка по Фрейду»: у мережі критикують відео звернення Венедіктової до Порошенка. – BBC News Україна, 1 липня 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-53247927>; Венедіктова заявила, що Генпрокуратура це «Око государево». – Думка, 4 грудня 2020р., <https://www.dymka.com.ua/ru/polityka/venediktova-shho-genprokuratura-tse-oko-gosudarevo>; САП: Антикорупційне бюро відкрило провадження щодо Венедіктової через втручання в справу Татарова. – Радіо Свобода, 25 грудня 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-oleh-tatarov/31019424.html>.

Н.Холодницького з посади керівника САП та органів прокуратури на підставі його заяви⁶⁵. Нового керівника САП у 2020р. не було призначено. Тривалий час вакантною залишається також і посада директора Державного бюро розслідувань. Після звільнення з цієї посади в кінці 2019р. Р.Труби, короткий час т.в.о. директора була І.Венедіктова, згодом керівництво ДБР перейшло до одного із заступників директора ДБР.

Діяльність ДБР протягом 2020р. супроводжувалася різного роду скандалами, а також звинуваченнями у спробах підміни своєї професійної діяльності переслідуванням представників опозиції за політичними мотивами (П.Порошенка, С.Федини, М.Звіробій та ін.)⁶⁶.

Антикорупційна реформа

Звільнення з посади Н.Холодницького формально «поставило крапку» у довготривалому конфлікті між САП і НАБУ. Однак, це не зміцнило становища директора НАБУ А.Ситника, і не призвело до якісного покращення професійної діяльності очолюваного ним органу. Натомість, протягом всього року проводилася «кампанія», фактично направлена на дострокове припинення повноважень директора НАБУ⁶⁷ без наявних на те законних підстав, в якій брали участь представники оточення Президента, народні депутати, мас-медіа. Правовою основою цієї «кампанії» (насправді могло бути бажання підпорядкувати діяльності НАБУ інтересам, пов'язаним з Президентом та його оточенням), слугували Рішення КСУ №9 від 28 серпня 2020р. (яким було визнано неконституційним Указ Президента «Про призначення А.Ситника

Директором Національного антикорупційного бюро України») та рішення Рівненського апеляційного суду від 13 грудня 2019р. (на підставі якого А.Ситник був включений до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення).

Діяльність НАЗК мала відверту політичну мотивацію. Голова НАЗК О.Новіков після ухвалення КСУ рішення у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України (конституційності) окремих положень Закону «Про запобігання корупції» (№13 від 27 жовтня 2020р.) активно включився в політичну компанію протистояння між Офісом Президента та Конституційним Судом⁶⁸. Прикметним у цій ситуації є та обставина, що національним законодавством жодним чином не передбачено подібної діяльності для голови НАЗК⁶⁹.

Законодавство про вибори та референдуми

1 січня 2020р. набув чинності Виборчий кодекс України. Основною новелою Кодексу стало запровадження системи пропорційного представництва за відкритими виборчими списками для виборів депутатів обласних, міських (міста з числом виборців 90 тис. і більше осіб) рад⁷⁰.

У липні 2020р. до Виборчого кодексу було внесено численні зміни (Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення виборчого законодавства» від 16 липня 2020р.). Зокрема дію пропорційної виборчої системи з відкритими списками було поширено на територіальні громади з числом виборців

⁶⁵ Венедіктова підписала заяву Холодницького про звільнення. – Укрінформ, 21 серпня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3085238-venediktova-pidpisala-zaavu-holodnickogo-pro-zvilnenna.html>.

⁶⁶ Див.: Прокурори оголосили Порошенку підозру – ДБР. – Радіо Свобода, 10 червня 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/news-poroshenko-dbr/30662903.html>; ДБР завершило досудове слідство у справі Федини та Звіробій за фактом погроз президенту – депутат. – УНІАН, 12 травня 2020р., <https://www.unian.ua/politics/sprava-proti-fedini-i-zvirobij-dbr-zavershilo-dosudove-slidstvo-novini-ukrajina-10993487.html>.

⁶⁷ Див.: Проект Постанови про звільнення А.Ситника з посади Директора Національного антикорупційного бюро України. – Верховна Рада України, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68096; Заступник Єрмака: Ситник має піти з посади голови НАБУ. – Українська правда, 28 листопада 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/28/7275221>.

⁶⁸ Рішення КСУ фактично дозволяє вчиняти корупційні правопорушення саме високопосадовцям – Голова НАЗК Новіков. – НАЗК, <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/rishennya-ksu-faktychno-dozvolayaye-vchynyaty-koruptsiyni-pravoporushennya-same-vysokoposadovtsyam-golova-nazk-novikov>; КСУ вчинив конституційний переворот – голова НАЗК Новіков. – DW, 4 листопада 2020р., <https://www.dw.com/uk/ksu-vchynuv-konstytutsiyniy-perevorot-holova-nazk-novikov/av-55498192>.

⁶⁹ Закон України «Про запобігання корупції».

⁷⁰ Детальніше про нову виборчу систему див. відповідний розділ у: Україна 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, https://razumkov.org.ua/uploads/other/2020-PIDSUMKI-UKR_ENG.pdf.

10 тис. і більше осіб. Таким чином, було кардинально скорочено можливості для самовисування (як наслідок, на чергових місцевих виборах 2020р. лише 15,6% депутатів рад різних рівнів було обрано як самовисуванців, тоді як у 2015р. таких було 67%). Також було суттєво зменшено грошову заставу на місцевих виборах, що має сприяти більшій конкурентності виборчого процесу, та затверджено нову форму виборчого бюлетеня, що тепер містить навпроти кожної партії трафарет для зазначення номера кандидата, якого бажає підтримати виборець. Враховуючи факультативність голосування за кандидатів, така структура виборчого бюлетеня потенційно сприяє отриманню кандидатами необхідної кількості голосів виборців для зміни черговості у виборчому списку.

Більшість змін є конструктивними, однак запровадження їх за два місяці до проведення виборів, є обставиною, що змушує констатувати непередбачуваність і хаотичність прийняття законодавчих рішень⁷¹.

25 жовтня 2020р. оновлена виборча система була апробована під час чергових місцевих виборів. Виборці доволі активно користувалися можливістю проголосувати за конкретного кандидата зі списку партії: і дані опитувань, і аналіз електоральної статистики свідчать, що таких було близько 80%⁷². При цьому, серед обраних депутатів місцевих рад близько половини зуміли набрати достатню кількість персональних голосів для заповнення 25% виборчої квоти (як того вимагає Виборчий кодекс для просування вгору в «регіональному» партійному списку). Водночас, ефект «відкритості» партійних списків є різним для партій, що отримали різне кількісне представництво у виборних органах. У цілому, чим більше мандатів отримує партія, тим сильніше на їх розподіл впливає механіка «відкритості» списків⁷³.

Запровадження пропорційної виборчої системи на рівні громад із чисельністю виборців понад 10 тис. осіб за два місяці до

виборів призвело до поверхневої, формальної «партизації» виборчого процесу. Не маючи ефективної регіональної структури на місцях та достатнього кадрового потенціалу, більшість впливових партій під час виборів функціонували в якості «франшизи», надаючи окремим представникам місцевих еліт можливість балотуватися за партійними списками.

18 червня Верховна Рада підтримала в першому читанні президентський законопроект про **всеукраїнський референдум** (реєстр. №3612 від 9 червня 2020р.). Законопроект передбачає обов'язковість положень результатів референдуму для Верховної Ради та Президента. Ним передбачається, що на референдум може бути винесено: внесення змін до Конституції України (розділів I, III, XIII), питання загальнодержавного значення, питання зміни території України, питання втрати чинності законів чи їх положень. Водночас забороняється виносити на референдум питання, які суперечать Конституції та нормам міжнародного права, спрямовані на порушення державного суверенітету чи територіальної цілісності України, створення загроз національній безпеці, питання податків, бюджету та амністії.

Процедура референдуму передбачає створення ініціативної групи на зборах громадян та збір 3 млн. підписів у двох третинах адміністративно-територіальних одиниць. Після цього Президент зобов'язаний видати указ про проведення референдуму. Референдумний процес може бути зупинений у разі початку конституційного провадження щодо конституційності питання Конституційним Судом.

З 2018р. передбачена Конституцією можливість проведення референдумів залишалась не придатною до практичної реалізації, оскільки Закон «Про всеукраїнський референдум» від 6 листопада 2012р., який регламентував спосіб проведення референдумів, був визнаний неконституційним⁷⁴. Водночас, ідея прямої демократії була

⁷¹ Детальніший аналіз змін див: Заява ОПОРИ щодо прийнятих змін до виборчого законодавства – ОПОРА, 20 липня 2020р., https://www.oporaua.org/statement/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/20178-zaiava-opori-shchodo-priiniatikh-zmin-do-viborchogo-zakonodavstva?fbclid=IwAR26mai0d-GtKOrKfrcIO3QTtkJnTB12KUZToMS9YiZ_BsSyYo6kPNUgWg8.

⁷² Детальніше див.: Партійна система України після 2019 року: особливості та перспективи розвитку. Аналітична доповідь. – Центр Разумкова, 2020р., https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_part_sistem.pdf.

⁷³ Там само.

⁷⁴ Рішення КСУ у справі (№1-1/2018(2556/14) за конституційним поданням 57 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про всеукраїнський референдум» №4 від 26 квітня 2018р. – Верховна Рада України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text>.

однією з ключових у передвиборній риторичі В.Зеленського та партії «Слуга Народу».

Водночас, насторожує потенційна можливість зловживання інструментом референдуму (зокрема, закладена в законопроекті можливість скасування законів через референдум). За поточного рівня політичної культури в Україні вона містить ризики нівелювання ролі Парламенту як єдиного законодавчого органу та представницької демократії в цілому, хаотизації державної політико-правової системи і навіть встановлення напівавторитарного режиму популістського типу.

Реформа державної служби

Головним викликом для подальшого реформування державної служби протягом 2020р. стала кадрова політика діючої влади, що потерпала не лише від хронічного «кадрового голоду», але й тривожних симптомів «ручного» формування бюрократичного апарату.

У квітні 2020р., у зв'язку з пандемією COVID-19, були тимчасово призупинені норми Закону «Про державну службу» в частині конкурсного добору на посади державної служби. Натомість Кабінетом Міністрів запроваджена процедура тимчасового добору на посади державної служби без конкурсу (шляхом співбесіди), з укладанням строкового контракту з визначенням дії цієї процедури впродовж карантину і 30 днів після його закінчення⁷⁵. На сьогодні можна констатувати: процедура призначення держслужбовців, що запроваджувалась як тимчасова, не лише продовжує функціонувати вже майже рік, але й активно використовується в умовах високої плинності кадрів у державному апараті.

Так, протягом квітня-вересня 2020р. за цією процедурою Уряд оголосив 91 конкурс

(на 79 посад) на посади державної служби категорії «А». Це майже третина всіх державних службовців цієї, найвищої категорії в Україні⁷⁶. Численні перепризначення топ-посадовців стали можливими, в т.ч. завдяки внесеній до Закону «Про державну службу» у вересні 2019р. ч.1 ст.87-1, відповідно до якої держслужбовці категорії «А» можуть бути звільнені без поважних причин протягом чотирьох місяців з дня призначення нового складу Кабінету Міністрів або призначення нового міністра⁷⁷.

Лише у грудні було ухвалено Закон, яким з-під дії запровадженої Урядом процедури виводяться призначення на посади державної служби в новостворених органах державної влади, що були утворені протягом дії карантину (Закон «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» щодо зняття вікових обмежень для роботи на державній службі» від 16 грудня 2020р.). У таких органах державної влади призначення здійснюється винятково за результатами конкурсу, проведеного відповідно до положень Закону «Про державну службу». Попри доречність такого кроку, залишається вкрай сумнівною доцільність збереження особливої (без конкурсу) процедури призначень на інші посади в органах державного управління.

Таким чином, протягом року спостерігалася системна реставрація практик «ручного» призначення високопосадовців політичним керівництвом Уряду. Нагадаємо, що запровадження відкритих та справедливих конкурсів на посади було одним із ключових завдань реформування державної служби. Крім того, зміни до Закону «Про державну службу», особливо в частині посилення стабільності державної служби та удосконалення конкурсної процедури, що буде ефективною в умовах соціального дистанціювання та не порушуватиме європейські принципи, було погоджено як пріоритет реформи державного управління на 2020р. під час

⁷⁵ Докладно див.: Щодо процедури тимчасового добору на державну службу на період карантину. – Національне агентство України з питань державної служби, 30 квітня 2020р., <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduri-timchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-period-karantinu>.

⁷⁶ Хаос у держслужбі. «Карантинна» процедура призначення держслужбовців відкидає Україну в часи Януковича. – ТЕКСТИ, 24 листопада 2020р., <https://texty.org.ua/articles/102373/haos-u-derzhsluzhbi-karantynna-procedura-pryznachennya-na-derzhsluzhbu-vidkydaye-ukrayinu-v-chasy-yanukovycha>.

⁷⁷ Детальніше див.: Рік діяльності Президента Володимира Зеленського: здобутки і прорахунки. – Центр Разумкова, 2020р., https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_Rik_diyalnosti_Prezydenta.pdf.

зустрічі представників Уряду та Європейської Комісії, що відбулася 30 квітня 2020р.⁷⁸

Позитивним кроком можна назвати ухвалення Верховною Радою в першому читанні запропонованого Урядом законопроекту «Про адміністративну процедуру» (реєстр. №3475 від 14 травня 2020р.). Метою закону є врегулювання всієї сукупності відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами та іншими суб'єктами, які законом уповноважені здійснювати владні управлінські функції (адміністративними органами), і фізичними та юридичними особами⁷⁹. Врегулювання цих питань у рамках єдиного закону давно стояло на порядку денному та було одним із пріоритетів реформи публічного урядування. Водночас, ефективна реалізація намірів залежить від подальшого доопрацювання закону та його імплементації.

Електронне урядування

Протягом року спостерігався певний прогрес у запровадженні нових форм електронного урядування, а також державних електронних сервісів надання послуг та інформації громадянам. Так, у січні 2020р. була введена у промислову експлуатацію система електронної взаємодії українських державних інформаційних ресурсів «Трембіта», функція якої – надати органам державної влади та місцевого самоврядування оперативний, безперешкодний і надійний доступ до необхідної інформації. Система створена за підтримки проекту «*EGOV4 UKRAINE*» програми «*U-LEAD з Європою*» на основі естонської платформи обміну даними⁸⁰. Процес впровадження системи започаткований Урядом у 2016р.⁸¹

У лютому 2020р. Мінцифри презентувало єдиний онлайн-сервіс державних послуг «Дія», який протягом року нарощував кількість опцій, доступних для громадян. У рамках порталу «Дія» функціонує платформа

«Дія. Бізнес», а також освітня платформа «Дія. Цифрова освіта». 28 грудня 2020р. Урядом прийнято Постанову «Про затвердження Положення про інформаційну систему управління людськими ресурсами в державних органах» (№1343), якою доручено всім міністерствам, центральним і місцевим органам виконавчої влади забезпечити підключення та внесення до цієї інформаційної системи (*HRMIS*). Передбачається, що її впровадження дозволить зменшити бюрократичне навантаження, мінімізувати часові витрати на реалізацію управлінських рішень, сприятиме відкритості та прозорості інформації про людські ресурси в державних органах та про оплату праці⁸².

Децентралізація та місцеве самоврядування

Упродовж 2020р. процес реформування адміністративно-територіального устрою в рамках децентралізації було переведено у завершальну фазу. Відповідно до попередніх планів, чергові місцеві вибори мали стати поворотною точкою, від якої нова система самоврядування запрацює в повному обсязі. У зв'язку з цим Парламент і Уряд вжили низку заходів, спрямованих на форсування адміністративної реформи «згори».

16 квітня 2020р. Верховна Рада надала повноваження Кабінету Міністрів визначати адміністративні центри та території територіальних громад, а також подавати до Парламенту проекти законодавчих актів щодо утворення і ліквідації районів (Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення територій та адміністративних центрів територіальних громад» від 23 липня 2020р.). Відповідно, в червні Кабінетом Міністрів було ухвалено низку розпоряджень щодо визначення адміністративних центрів та затвердження територій громад. Також у липні Парламент прийняв Постанову «Про утворення та ліквідацію районів» (№807), а у грудні 2020р. відбулася відповідна

⁷⁸ Учасники політичного діалогу Україна-ЄС окреслили пріоритети реформи державного управління на 2020р. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/uchasniki-politichnogo-dialogu-ukrayina-yes-okreslili-prioriteti-reformi-derzhavnogo-upravlinnya-na-2020-rik>.

⁷⁹ Олександр Банчук: Верховна Рада підтримала законопроект про адміністративну процедуру в першому читанні. – Урядовий портал, 2 вересня 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-banchuk-verhovna-rada-pidtrimala-zakonoproekt-pro-administrativnu-proceduru-v-pershomu-chitanni>.

⁸⁰ Система «Трембіта». Архітектура системи інтероперабельності, <https://e-resources.gov.ua/#/Trembita>.

⁸¹ Постанова КМУ «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» №606 від 8 вересня 2016р.

⁸² Уряд затвердив систему *HRMIS* для державних органів. – Юридична Газета, 29 грудня 2020р., <https://jur-gazeta.com/golovna/uryad-zatverdiv-sistemu-hrmis-dlya-derzhavnih-organiv.html>.

реорганізація районних державних адміністрацій. З метою врегулювання відповідних процесів було внесено зміни до Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» (відповідні закони від 17 листопада та 2 грудня).

Загалом, нова система адміністративно-територіального устрою на базовому рівні включає 1 469 територіальних громад, а на субрегіональному – 136 районів, що покривають усю територію України. У переважній більшості нових адміністративних утворень до кінця року було проведено вибори до відповідних місцевих рад. Водночас, директивний спосіб, у який було форсовано процес утворення нових адміністративних одиниць базового та субрегіонального рівня, залишає ризики потенційних конфліктів. Також нова система територіального поділу досі не відображена в Конституції України (зокрема, ст.140 Конституції передбачено об'єднання в рамках однієї громади лише сільських територій).

У процесі децентралізації базові одиниці самоврядування (територіальні громади) отримали ширші повноваження, що передбачають управління закладами освіти, культури, охорони здоров'я та іншими соціально важливими об'єктами, а також самостійне їх утримання. Наразі триває процес передачі майна з районного рівня у комунальну власність територіальних громад. Станом на 15 січня 2021р., було передано 79% об'єктів. Незавершеність цього процесу викликає серйозні труднощі, оскільки бюджети районів не передбачають утримання об'єктів, що залишилися у їх власності. Загалом, за нової системи розподілу повноважень органи субрегіонального рівня (новообрані районні ради та реорганізовані районні державні адміністрації) виявилися позбавленими більшої частини попередніх повноважень, однак їх

формальне існування залишається вимогою відповідних норм Конституції.

Характеризуючи діяльність влади в політико-правовій сфері у 2020р., слід зазначити наступне. В умовах дії викликів глобального характеру (пандемія COVID-19) посилилася реактивність і хаотичність прийняття рішень на вищому державному рівні. Більшість заявлених ініціатив влади виявилися малозрозумілими для суспільства і поки не принесли однозначних позитивних результатів. Відчутними були гальмування і навіть регрес деяких засадничих реформ, започаткованих попередніми роками.

Однією з наскрізних проблем залишалася кадрова політика влади з її критеріями добору, високою плинністю та суперечливими, з точки зору фаховості та репутації, призначеннями. На тлі слабкості влади відбувалося посилення позицій сил, орієнтованих на російський порядок денний, а також «олігархічних» груп.

Менш стабільною стала політична система країни. Протягом року продовжувалося падіння суспільної підтримки діючої влади, а також подальша ерозія її системи. Це зробило позиції владної команди на чолі з Президентом В.Зеленським більш вразливими до тиску з боку інших акторів, як внутрішніх, так і зовнішніх, змушувало до пошуку ситуативних союзників. Процеси децентралізації разом з прорахунками влади значносилили роль регіональних еліт у суспільно-політичних процесах, але на цьому тлі не виникло серйозної конкуренції партії влади. Разом з тим, упродовж року не відбувся перегляд визначеного Конституцією стратегічного курсу розвитку країни, не зроблено поступок країні-агресору.

Економіка

Упродовж 2020р. вітчизняна економіка потерпала як від глобальної коронавірусної кризи, так і чергових прорахунків у системі державного управління, у т.ч. політиці протидії кризовій ситуації в Україні. Це не лише погіршувало поточну економічну динаміку і добробут українців, але дедалі сильніше ставило під сумнів перспективи відновлення країни тільки-но коронавірусні ризики послабнуть. Масові заборони на економічну діяльність, обмеження транспортного сполучення, консервування заробітних плат, затримки з відшкодуванням коронавірусних втрат, що супроводжувалось намаганням влади виправдати упущення і перекласти відповідальність на пандемію і попередню владу – разом посилювали напруженість у суспільстві, створювали середовище високої невизначеності, і з тим – очікування наступних шоків.

1. Виклики для економіки-2020

Глобальний характер пандемії COVID-19 був серед вагомих чинників поглиблення кризових проявів у вітчизняній економіці, проте далеко не єдиним. Слід визнати, що економічне падіння, з якими через коронавірус стикнулися країни світу, виявилось тривалішим і стрімкішим, ніж початково передбачалося. А також значно більші кошти потрібні були країнам для протидії поширенню хвороби, захисту здоров'я людей, підтримки домогосподарств і бізнесу. Вочевидь, країни із слабкою економічною динамікою (серед них і Україна) не мали належних ресурсів. Тим більшою була потреба у здійсненні раціональних, прорахованих заходів, у результативному та ефективному витрачанні коштів, чого, на жаль, в Україні досягти не вдалося.

Ситуація погіршувалася тим, що країна входила у 2020р. в ослабленому стані – за час перебування при владі команди на чолі з В.Зеленським економічна динаміка так і не набула усталеного позитивного характеру, а соціально-економічні негаразди продовжували поглиблюватися. Тому коронавірусна криза, перша хвиля якої накрила країну в березні 2020р., мала для послабленої економіки дійсно шоківий характер. І упродовж року хаотичні дії влади з протидії пандемії не лише не сприяли заспокоєнню суспільства, а радше викликали розпач і

роздратування населення і бізнесу¹, ставили під сумнів навіть раціональні заходи владних інститутів.

У дослідженні Центру Разумкова стосовно перспектив розвитку країни у 2020р. в якості пріоритетних завдань в економічній сфері виокремлювалися наступні²:

- послідовне **підвищення добробуту**, створення сучасних робочих місць, спроможних продукувати товари і послуги з високою доданою вартістю;
- **послаблення втручання держави** в ухвалення та реалізацію економічних рішень, зміцнення інституційних складових і чинників формування конкурентоспроможної економіки;
- припинення подальшої втрати та вимивання національного **інвестиційного потенціалу**, а також розширення інструментів залучення міжнародного, насамперед інноваційного капіталу;
- посилення **стимулів для розвитку вільних конкурентних ринків**, демонополізації і деолігархізації вітчизняного економічного середовища, підтримка (в рамках міжнародних зобов'язань) бізнесу загалом, малого і середнього зокрема;

¹ Чого варте лише застереження головного санітарного лікаря країни стосовно недопущення прогулянок у парках (що нібито має захистити від вірусу), що одразу населенням було сприйнято вкрай скептично. Зрештою і сам головний санітарний лікар визнав, що вказане застереження не було справедливим, а лише спрямовано на те, щоб налякати громадян хворобою. Або ж рішення про запровадження т.зв. карантину вихідного дня, запровадженого в листопаді і скасованого за три тижні як неефективного. Докладно див.: У МОЗ визнали, що закрили парки не для впливу на епідемічний процес, а для психологічного ефекту на українців. – 112.ua, 9 травня 2020р., <https://ua.112.ua/suspilstvo/u-moz-vyznaly-shcho-zakryly-parky-ne-dlia-vplyvu-na-epidemichniy-protses-a-dlia-psykholohichnoho-efektu-na-ukraintsiv-535549.html>; Карантин вихідного дня не дав очікуваного результату: Степанов пояснив чому. – 5.ua, 4 грудня 2020р., <https://www.5.ua/polityka/karantin-vykhidnoho-dnia-ne-dav-ochikuvanoho-rezultatu-stepanov-poiasnyv-chomu-231061.html>.

² Якименко Ю. та ін. УКРАЇНА 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, 2020р., http://razumkov.org.ua/uploads/other/2020-PIDSUMKI-UKR_ENG.pdf.

- посилення **банківської системи і фінансової стійкості** як вагової складової інвестиційної привабливості та економічного розвитку, забезпечення доступності економічних агентів до фінансових і капітальних ресурсів.

На жаль, є підстави констатувати, що ці завдання не були (хоча б частково) вирішені протягом 2020р. і залишатимуться актуальними найближчими роками³. Більше того, пошук шляхів їх вирішення повинен враховувати також новітні ризики та виклики, зумовлені коронавірусною кризою.

Особливості економічного розвитку України в умовах пандемії COVID-19

Найбільш пріоритетним питанням для забезпечення економічного розвитку у 2020р. було створення умов для успішної адаптації окремих секторів економіки до істотних обмежень, які впливали з режиму карантину, впровадженого внаслідок пандемії COVID-19.

Пандемія поставила в особливо скрутне становище сектор малого та середнього бізнесу загалом, а також окремі сфери і галузі, в т.ч. культури, туризму, креативні індустрії, що спонукало до прийняття законодавчих актів з метою впровадження інструментів підтримки їх розвитку. Упродовж року Верховною Радою та Урядом неодноразово ухвалювалися нормативно-правові акти, спрямовані на **підтримку українських підприємців та підприємств у цілому**, в т.ч. шляхом надання пільг зі сплати податків, орендних та інших обов'язкових

платежів, відтермінування строків погашення кредитів та інших зобов'язань⁴. Також були внесені зміни до низки законодавчих актів щодо державної підтримки – сфери культури, туризму, креативних індустрій⁵. Однак слід констатувати, що масштаб таких пільг є непорівняним з тими пільгами, які отримали підприємці в розвинутих країнах Європи та Америки, і виглядає, скоріше, як символічний жест, ніж реальна допомога.

Упродовж року для підвищення оперативності функціонування **сектору фармацевтики** в умовах поширення пандемії і зумовлених нею обмежень господарської діяльності також були внесені численні зміни до законодавства. Ці зміни, зокрема, передбачали скорочення термінів затвердження протоколів клінічних випробувань лікарських засобів для лікування та профілактики коронавірусної хвороби, підвищення їх доступності, здійснення електронної роздрібно-ї торгівлі лікарськими засобами та ін.⁶ Наприкінці року Уряд затвердив Порядок проведення державної оцінки медичних технологій, що може свідчити про початок відновлення уваги держави до цієї високотехнологічної сфери, яка висувається на авансцену в усьому світі⁷.

В умовах пандемії додатковий значний стимул для розвитку отримав процес **цифровізації економіки**, оскільки цифрові технології дають змогу підтримувати економічну активність у дистанційному режимі, уникаючи прямого фізичного контакту. У цій сфері Уряд України проявив, вірогідно, найбільшу активність, ухваливши велику низку важливих

³ Докладно результати I півріччя 2020р. (у т.ч. з урахуванням перших наслідків коронавірусної кризи) було проаналізовано у доповіді Центру Разумкова «Рік діяльності Президента Володимира Зеленського: здобутки і прорахунки».

⁴ Докладніше див. інші підрозділи цього розділу.

⁵ Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки сфери культури, креативних індустрій, туризму, малого та середнього бізнесу у зв'язку з дією обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби COVID-19» (від 16 червня) були внесені зміни до деяких законодавчих актів щодо державної підтримки сфери культури, креативних індустрій, туризму, малого та середнього бізнесу, які передбачили, зокрема, запровадження пільг щодо плати за користування нерухомим майном, можливість надання грантів інституційної підтримки юридичним особам усіх форм власності для забезпечення конкурентоспроможності та створення робочих місць з боку Українського культурного фонду, а також підтримку проектів у сфері книговидавничої справи з боку Українського інституту книги. 4 листопада 2020р. були внесені зміни до Податкового кодексу України, які передбачили заходи державної підтримки культури, туризму та креативних індустрій, у т.ч. через запровадження інструменту бюджетного гранту – цільової допомоги у вигляді коштів або майна, що надаються на безоплатній і безповоротній основі за рахунок коштів державного та/або місцевих бюджетів, міжнародної технічної допомоги для реалізації проекту або програми у зазначених сферах.

⁶ Зокрема, закони «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення профілактики коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 4 грудня, «Про внесення змін до деяких законів України, спрямованих на підвищення доступності лікарських засобів, медичних виробів та допоміжних засобів до них, які закуповуються особою, уповноваженою на здійснення закупівель у сфері охорони здоров'я» від 17 березня, «Про внесення змін до статті 19 Закону України «Про лікарські засоби» щодо здійснення електронної роздрібно-ї торгівлі лікарськими засобами» від 17 вересня. Постановою КМУ №965 від 9 жовтня було затверджено Порядок реалізації експериментального проекту із заготівлі специфічної (гіперімунної) плазми крові, що містить антитіла до SARS-CoV-2, для контрактного виробництва з неї імуноглобуліну для використання у лікуванні гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

⁷ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення державної оцінки медичних технологій» №1300 від 23 грудня 2020р.

рішень з таких питань⁸. Було прийняте урядове рішення про залучення коштів (під державну гарантію) Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) для реалізації проекту «Логістична мережа (Модернізація та цифровізація Укрпошти)» у розмірі €30 млн.⁹

Мабуть, усвідомлюючи зростаючі технологічні виклики, які постають перед Україною та які посилюються прискоренням технологічних трансформацій у рамках революції 4.0 у світі, Уряд здійснював спроби підвищити **рівень стратегічної орієнтації розвитку української економіки**¹⁰. Упродовж року ухвалено низку урядових документів стратегічного характеру в різних сферах, у т.ч. спрямованих на створення кращих умов для **розвитку в Україні інтелектуально містких видів діяльності**¹¹.

Для підтримки цього процесу у 2020р. були також впроваджені окремі рішення, спрямовані на забезпечення кращого режиму охорони і захисту інтелектуальної власності¹². Однак є сумніви в тому, що цих спорадичних заходів достатньо для забезпечення прискореного високотехнологічного розвитку економіки України, «знекровленої» масштабними втратами фізичного та людського капіталу, корупцією та непродуманими реформаторськими експериментами.

Для України, як держави із значним аграрним потенціалом, важливе значення

має **удосконалення умов діяльності в секторі сільського господарства**. 2020р. приніс низку позитивних змін, до яких можна віднести, зокрема, ухвалення 21 липня Закону «Про сільськогосподарську кооперацію», який визначив правові, організаційні, економічні та соціальні основи функціонування сільськогосподарської кооперації, особливості утворення і діяльності сільськогосподарських кооперативів та їх об'єднань у нових ринкових умовах.

Безумовно, важливу роль може відіграти і внесення змін до законодавства стосовно планування використання земель¹³, що передбачає удосконалення механізмів Державного земельного кадастру, Державного фонду документації із землеустрою та оцінки земель, впровадження Комплексних планів просторового розвитку території територіальної громади, порядку встановлення та зміни цільового призначення земельних ділянок. На доповнення до цього, 5 листопада 2020р. було ухвалено зміни до законодавства щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції¹⁴.

Проте на тлі цих управлінських інновацій в агросфері, безумовно, найбільш резонансною подією стало ухвалення змін до законодавства стосовно **ринкового обігу земель сільськогосподарського**

⁸ Зокрема: постанови КМУ «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження та реалізації в Україні електронного резидентства» №648 від 25 червня, «Про реалізацію експериментального проекту щодо запровадження першої черги Єдиної державної електронної системи у сфері будівництва» №559 від 1 липня, «Про утворення Міжгалузевої ради з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації» №595 від 8 липня, «Про реалізацію експериментального проекту щодо використання віддаленого кваліфікованого електронного підпису Smart-Дія» №785 від 2 вересня, «Про затвердження Порядку формування та використання електронного каталогу» №822 від 14 вересня, «Про затвердження Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами» №993 від 23 вересня, «Деякі питання використання електронної торгової системи для проведення концесійних конкурсів» №1210 від 9 грудня. Розпорядження КМУ «Про реалізацію експериментального проекту щодо впровадження електронного документообігу електронної товарно-транспортної накладної» №1122 від 16 вересня 2020р. Функціонування електронної торгової системи також передбачене для здійснення операцій з надання в оренду державного та комунального майна (Постанова КМУ «Деякі питання оренди державного та комунального майна» №483 від 3 червня).

⁹ Розпорядження КМУ №1136 від 21 вересня 2020р.

¹⁰ З цієї метою, зокрема, здійснюються відповідні перебудови у структурі самого Кабінету Міністрів, що насамперед виявилось у створенні Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України (Постанова КМУ №624 від 22 липня) та затвердження Положення про це міністерство (Постанова КМУ №819 від 7 вересня).

¹¹ Зокрема: Концепція розвитку природничо-математичної освіти (STEM-освіти) (Розпорядження КМУ №960 від 5 серпня), що має забезпечити кадрову підтримку високотехнологічному розвитку економіки; Державна стратегія регіонального розвитку на 2021-2027 роки (Постанова КМУ №695 від 5 серпня); Концепція Державної цільової науково-технічної програми розвитку авіаційної промисловості на 2021-2030 роки (Розпорядження КМУ №1412 від 11 листопада); Концепція розвитку штучного інтелекту в Україні (Розпорядження КМУ №1556 від 2 грудня), а також створено міжвідомчу робочу групу з реалізації Спільного морського порядку денного для Чорного моря і Стратегічної програми досліджень та інновацій для Чорного моря (Постанова КМУ №1101 від 11 листопада).

¹² Внесення законодавчих змін стосовно створення і визначення порядку діяльності національного органу інтелектуальної власності (Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо створення національного органу інтелектуальної власності» від 16 червня), посилення охорони і захисту прав на торговельні марки і промислові зразки та боротьби з патентними зловживаннями, реформи патентного законодавства (закони «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення охорони і захисту прав на торговельні марки і промислові зразки та боротьби з патентними зловживаннями» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформи патентного законодавства» від 21 липня).

¹³ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» від 17 червня 2020р.

¹⁴ Зокрема встановлені юридично зобов'язуючі Принципи державної підтримки сільського господарства України та особливості такої підтримки у сферах виробництва плодів, ягід, винограду, хмелю та аквакультури (Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції»).

призначення¹⁵. Запровадження ним з 1 липня 2021р. ринку купівлі-продажу або відчуження в інший спосіб прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення (хоча й у помітно менш ліберальній версії, порівняно з початковим проектом закону¹⁶), все одно викликає значний рівень несприйняття серед населення (що підтверджується і результатами соціологічних опитувань Разумков Центру)¹⁷, так і серед фахівців, включно з впливовими представниками фермерських асоціацій України.

Прихильникам вільної торгівлі землею досі не вдалося довести, що позитивні ефекти від впровадження цього Закону будуть переважати над пов'язаними з ним ризиками і загрозами, в т.ч. в аспекті забезпечення сталого сільського розвитку та продовольчої безпеки України. У країні ще не створені всі необхідні інституційні та інфраструктурні передумови для успішного запровадження обігу сільськогосподарських земель¹⁸. До того ж лібералізація земельного ринку виглядає не надто своєчасним заходом в умовах глибокої кризи, спричиненої коронавірусною пандемією, і явно контрастує з наявними тенденціями до посилення державного регулювання в низці інших секторів економіки.

Так, у 2020р. були вжиті заходи щодо **посилення регулювання розвитку окремих важливих секторів економіки**. Зокрема, 14 липня був ухвалений Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо детінізації ринку металургійної сировини та операцій з металобрухтом».

2 вересня ухвалений Закон «Про надання будівельної продукції на ринку», який «визначив правові та організаційні засади введення в обіг або надання будівельної продукції на ринку шляхом встановлення правил для вираження показників, пов'язаних із суттєвими експлуатаційними характеристиками такої продукції та застосування щодо такої продукції знаку відповідності технічним регламентам». 17 липня ухвалений Закон «Про оборонні закупівлі», який встановив «загальні правові засади планування, порядок формування обсягів та особливостей здійснення закупівель товарів, робіт і послуг оборонного призначення, ... а також порядок здійснення державного і демократичного цивільного контролю у сфері оборонних закупівель».

Упродовж 2020р. були здійснені окремі кроки в напрямі удосконалення **інфраструктурного забезпечення економічного розвитку**. У цьому контексті слід відзначити насамперед ухвалення 13 квітня Закону «Про національну інфраструктуру геопросторових даних»¹⁹. Законом були визначені 34 види геопросторових даних²⁰, зведення яких у єдину систему, безумовно, має сприяти кардинальному поліпшенню обліку та управління всіма ресурсами економічного розвитку. Для управління цією складною системою Урядом було створено Раду з національної інфраструктури геопросторових даних²¹.

Для успішного **розвитку транспортної інфраструктури** важливе значення має приєднання України до Угоди про розвиток мультимодальних перевезень ТРАСЕКА

¹⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо умов обігу земель сільськогосподарського призначення» від 31 березня 2020р.

¹⁶ Тимчасове – до 2024р. – обмеження площ, які можуть бути придбані громадянами, величиною 100 га, обмеження на здійснення окремих видів операцій із земельними ділянками, недопуск до них іноземців до проведення референдуму з цих питань та ін.

¹⁷ Див.: Прес-реліз «Ставлення громадян до запровадження ринку землі та скасування мораторію на купівлю-продаж землі сільськогосподарського призначення (вересень 2020р.)». – Центр Разумкова, <https://razumkov.org.ua/sotsiologija/pres-relizy>.

¹⁸ Схоже, і сам Уряд усвідомлює наявність суттєвого відставання у створенні таких передумов, про що свідчать його зусилля, спрямовані на подолання цього розриву (див. Постанову КМУ «Деякі заходи щодо прискорення реформ у сфері земельних відносин» №1113 від 16 листопада), що стосується прискорення проведення інвентаризації земель, передачі земельних ділянок державної власності у комунальну власність, активізації оформлення територіальними громадами права власності на земельні ділянки, супроводження законопроектів щодо фінансової підтримки фермерських господарств, удосконалення системи управління та дерегуляції у сфері земельних відносин, встановлення прозорості процедури проведення електронних земельних аукціонів тощо.

¹⁹ Закон має сприяти забезпеченню ефективного прийняття органами державної влади та органами місцевого самоврядування управлінських рішень, задоволенню потреб суспільства в усіх видах географічної інформації, а також інтеграції України у глобальну та європейську інфраструктуру геопросторових даних.

²⁰ Вони охоплюють державну геодезичну референтну систему координат, державну геодезичну мережу, географічні назви, адміністративно-територіальний устрій, адреси (майна та об'єктів), земельні ділянки та кадастрове планування, транспортні мережі, природоохоронні території та об'єкти, рельєф, геологію, будівлі і споруди, ґрунти, типи землекористування, виробничі, промислові та логістичні об'єкти, розподіл населення та демографічні дані, зони природного ризику, атмосферні умови, метеорологічні географічні характеристики, поширення видів тварин і рослин, енергетичні та мінеральні ресурси, об'єкти всесвітньої спадщини, їх території та буферні зони, об'єкти культурної спадщини та ін.

²¹ Постанова КМУ №812 від 9 вересня 2020р.

(ратифіковано Законом 2 грудня), а також ухвалення 3 грудня Закону «Про внутрішній водний транспорт». Своїми рішеннями від 11 листопада та 23 грудня 2020р. Уряд затвердив плани заходів щодо впровадження системи рухомого (мобільного) зв'язку п'ятого покоління та єдиної багатозонавої системи цифрового радіозв'язку²².

Водночас, прискорений розвиток телекомунікаційних систем, який став ще більш важливим в умовах пандемії, актуалізував питання піднесення на якісно новий рівень **захисту критичних об'єктів інфраструктури**. У цьому контексті варто відзначити прийняття 13 травня Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення захисту телекомунікаційних мереж», а також 4 червня Закону «Про внесення змін до Закону України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» щодо підтвердження відповідності інформаційної системи вимогам із захисту інформації».

Прискорений розвиток цифрових інформаційних технологій відбувався у 2020р. в умовах як **зростаючих у світі кіберзагроз**, так і поширення практики використання новітніх інформаційних технологій для здійснення злочинних транзакцій. Це обумовило пріоритетність вирішення цих питань через ухвалення цілої низки спеціальних заходів²³.

Для України коронавірусна пандемія має серйозний негативний вплив в аспекті зменшення фінансової стійкості економіки країни. За цих умов актуалізувалися **зміни у фінансовому секторі економіки**, який є джерелом ресурсів для забезпечення економічного розвитку. Серед здійснених у цій сфері у 2020р. кроків слід відзначити насамперед внесення змін до податкової системи, спрямованих на підвищення її спроможності збільшувати податкові надходження²⁴. І хоча з суто формальної юридичної точки зору ці податкові нововведення могли бути виправданими цілями наближення українського податкового законодавства до міжнародних норм регулювання, слід відзначити їх прийняття у дуже несприятливий момент поширення пандемії.

За винятком окремих поліпшень (наприклад, впровадження електронного кабінету та спрощення роботи фізичних осіб - підприємців за Законом «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо функціонування електронного кабінету та спрощення роботи фізичних осіб - підприємців» від 14 липня), податкові інновації йшли загалом у напрямі збільшення реального податкового тиску на суб'єктів ринку, що особливо чутливо було для малого бізнесу, який до цього користувався спрощеним режимом оподаткування. Такий підхід можна вважати сумнівним, оскільки він значною мірою нівелював вплив

²² Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо впровадження в Україні системи рухомого (мобільного) зв'язку п'ятого покоління» №1409 від 11 листопада та «Про затвердження плану заходів щодо впровадження єдиної багатозонавої системи цифрового радіозв'язку» №1618 від 23 грудня.

²³ Постанова КМУ «Про затвердження Технічного регламенту засобів криптографічного захисту інформації» №991 від 21 жовтня; Постановою КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017р. №329» №9439 від 10 червня було схвалено Порядок формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури та Порядок внесення об'єктів критичної інформаційної інфраструктури до державного реєстру об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, його формування та забезпечення функціонування, а постановою КМУ «Деякі питання об'єктів критичної інформаційної інфраструктури» №1109 від 9 жовтня – Порядок віднесення об'єктів до об'єктів критичної інфраструктури. 11 листопада Уряд ухвалив Постанову «Про затвердження Порядку проведення огляду стану кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури, державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом» №1176. 23 грудня прийнято Постанову КМУ «Деякі питання забезпечення функціонування системи виявлення вразливостей і реагування на кіберінциденти та кібератаки» №1295. 22 липня Постановою КМУ «Деякі питання єдиної державної інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» №627 було затверджене Положення про єдину державну інформаційну систему.

²⁴ Зокрема, були прийняті закони, націлені на вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві (закони «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» від 16 січня, «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» від 16 січня, скоригованих законами «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» від 14 липня та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збору даних та інформації, необхідних для декларування окремих об'єктів оподаткування» від 17 грудня); *запроваджені єдиний рахунок для сплати податків і зборів, єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування* (Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження єдиного рахунку для сплати податків і зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 13 квітня); *порядок застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг, ухвалені закони щодо детінізації розрахунків у сфері торгівлі та послуг* (закони «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо підтримки платників податків на період здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17 березня та «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо лібералізації застосування реєстраторів розрахункових операцій платниками єдиного податку та скасування механізму компенсації покупцям (споживачам) за скаргами щодо порушення встановленого порядку проведення розрахункових операцій частини суми застосованих штрафних санкцій» від 1 грудня); *забезпечення збору даних та інформації, необхідних для декларування окремих об'єктів оподаткування* (Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо забезпечення збору даних та інформації, необхідних для декларування окремих об'єктів оподаткування» від 17 грудня).

обмежених податкових пільг, запроваджених в умовах пандемії для підтримки вітчизняних виробників.

Серед інших заходів щодо корекції фінансових регуляторів розвитку економіки варто відзначити прийняття нової версії митного тарифу України (Закон «Про Митний тариф України» від 4 червня) та внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи (Закон від 14 січня).

Для **розвитку фінансового сектору економіки** певне позитивне значення можуть мати заходи, вжиті в напрямі розвитку споживчого кредитування і формування та обігу кредитних історій (Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо споживчого кредитування і формування та обігу кредитних історій» від 15 вересня), удосконалення регулювання банківської діяльності, зокрема, регулювання майнових відносин у випадку неплатоспроможності та відшкодування втрат вкладників, встановлення відповідальності посадових осіб Національного банку України та порядку оскарження його рішень стосовно оголошення неплатоспроможності банку, порядку виведення неплатоспроможного банку з ринку та ін. (Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення механізмів регулювання банківської діяльності» від 13 травня).

Цікавим, хоча й поки що не дуже зрозумілим в аспекті можливої ефективності кроком виглядає створення Агентства з управління державним боргом України²⁵. Адже державний борг утворюється «багатоканально» – за участю багатьох державних органів та підприємств державної форми власності. Яким чином новостворене Агентство буде координувати всю цю діяльність у цілях ефективного управління боргом – поки що не дуже зрозуміло.

Певним дисонансом виглядає ухвалення 19 червня Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів», яким замість Закону «Про цінні папери і фондовий ринок» прийнято нову версію – Закон

«Про ринки капіталу та організовані товарні ринки». І хоча саме по собі це могло б за інших умов відіграти загалом позитивну роль для розвитку економіки України (адже Закон помітно розширює арсенал фінансових інструментів для залучення капіталу), проте його ухвалення саме в розпал пандемії не можна вважати своєчасним. Фінансові інновації завжди пов'язані з підвищеним ризиком, їх небезпечно робити за складних і нестабільних загальноекономічних умов. Крім того, потрібен час для відпрацювання належних систем державного та ринкового регулювання нових фінансових відносин. І хоча текст Закону містить посилання на низку регламентів і директив ЄС, час для впровадження його окремих заходів, передусім стосовно похідних фінансових інструментів (деривативів), обраний явно невдало і містить істотні ризики для країни та її економіки. Прикладом невчасності може бути і прийняття гостро дискусійного в суспільстві Закону «Про державне регулювання діяльності щодо організації та проведення азартних ігор» (від 14 липня), що відбулося в розпал пандемії та впроваджених Урядом обмежень на пересування та господарську діяльність та спричиненого останніми падіння рівня доходів широких верств суспільства.

Для розвитку української економіки велике значення у 2020р. мало занурення світової економіки – під впливом коронавірусних обмежень – у найглибшу кризу з часів Великої депресії 1929-1933рр., що **істотно ускладнило зовнішні умови економічного розвитку** через падіння попиту на багатьох зовнішніх ринках та погіршення умов отримання зовнішнього фінансування (оскільки зовнішньої допомоги потребували багато країн, сильно уражених глобальними кризовими явищами). З огляду на це, для України посилилась актуальність пошуку компенсуючих міжнародних інституційних рішень, які б не допустили значного загального погіршення зовнішніх умов розвитку економіки України. У цьому контексті слід відзначити такі досягнення 2020р.:

- укладення 23 липня угоди з ЄС щодо отримання макрофінансової допомоги в обсязі €1,2 млрд., яка помітно полегшила фінансові проблеми, пов'язані із затримкою чергових траншів МВФ²⁶;

²⁵ Постанова КМУ №127 від 12 лютого 2020р.

²⁶ До цього слід додати позикові залучення Уряду від провідних приватних партнерів. Так, постановами №717 від 17 серпня та №1291 від 23 грудня Уряд ухвалив рішення здійснити державні зовнішні запозичення у 2020р. шляхом залучення кредитів від *Cargill Financial Services International, Inc.* до €250 млн. під 5,95% річних та від *Deutsche Bank, AG* в обсязі до \$350 млн. під 5,75% річних.

- підписання та набуття чинності угод між Урядом України та Європейською Комісією про фінансування заходів секторального характеру: «Підтримка ЄС для розвитку сільського господарства та малих фермерських господарств в Україні» (28 січня) з обсягом коштів від ЄС до €26 млн.; «Підтримка ЄС для електронного урядування та цифрової економіки в Україні» – до €25 млн. (11 лютого); «EU4BUSINESS: Підтримка малих та середніх підприємств (МСП) в Україні» – до €20 млн. (13 липня);
 - підписання 8 жовтня та ратифікація 16 грудня Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії, яка встановлює параметри режиму вільної торгівлі між ними в умовах завершення виходу Сполученого Королівства з ЄС;
 - ратифікація Україною 14 січня Угоди про співробітництво у сфері розвитку між Урядом України та Урядом Турецької Республіки від 3 листопада 2018р., що, зокрема надає Україні доступ до програм Турецького агентства співробітництва та розвитку (TIKA);
 - схвалення Урядом України 25 листопада (Розпорядження №1582) проекту Угоди між Кабінетом Міністрів України та Урядом Китайської Народної Республіки щодо поглиблення співробітництва в галузі будівництва інфраструктури;
 - ратифікація і набуття чинності низкою інших угод секторального характеру, зокрема, Рамковою угодою між Урядом України та Урядом Королівства Данія щодо загальних умов та процедур, організаційних заходів та фінансових умов реалізації програми *Danida Business Finance* в Україні (від 14 березня 2019р.);
- Угодою між Кабінетом Міністрів України та Урядом Литовської Республіки про працевлаштування та співробітництво у сфері трудової міграції (від 7 грудня 2018р.); Угодою про грант в обсязі до €10 млн. з фонду *E5P* Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) на проект «Вища освіта» (від 17 грудня 2018р.); Фінансових угод між Україною та ЄІБ щодо проектів «Розвиток транс'європейської транспортної мережі» (від 22 листопада 2019р.) на суму €450 млн.²⁷ та «Транспортний зв'язок в Україні – фаза І» (від 17 грудня 2018р.) на суму €50 млн.²⁸ У цьому ж ряду – приєднання України 3 червня до Додаткового протоколу до Конвенції про договір міжнародного автомобільного перевезення вантажів про електронну накладну, що дозволяє спростити режими контролю та прискорити міжнародні автомобільні перевезення;
- продовження перегляду умов укладених раніше угод про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень – з їх наближенням до стандартів ОЕСР: у 2020р. такі дії мали місце стосовно Конвенції, укладеної з Урядом Республіки Австрія та угоди з Урядом Республіки Сінгапур (відповідні зміни ратифіковані).
- Серед значущих процесів у зовнішньоекономічній сфері слід відзначити також згортання політико-економічних відносин на напрямі Росії та СНД²⁹.
- Ключовою проблемою політики економічного розвитку у 2020р. залишалося **питання ефективності діяльності державних інституцій, що регулюють економічний розвиток**. На жаль, ситуація в цьому аспекті виглядає неоднозначною та суперечливою. Поряд із дійсно корисними і стратегічно правильними діями, згаданими вище в цьому розділі, було чимало спірних і навіть небезпечних кроків в економічній політиці.

²⁷ 2 грудня 2020р. Уряд Розпорядженням №1524 визнав за доцільне залучення коштів позики від Європейського банку реконструкції та розвитку для реалізації проекту «Розвиток транс'європейської транспортної мережі» у розмірі €450 млн.

²⁸ Крім цих проектів Уряд визнав за доцільне залучити від ЄІБ кошти в розмірі €200 млн. для реалізації проекту «Міський громадський транспорт України II» (Розпорядження КМУ №1494 від 25 листопада).

²⁹ Так, упродовж 2020р Україна заявила про вихід з цілої низки міжнародних угод СНД: Договору про проведення узгодженої анти-монопольної політики від 25 січня, низки угод та меморандумів, що діяли у сфері цивільної авіації (зазначених у Постанові КМУ №730 від 19 серпня), Угоди про співпрацю держав-учасниць СНД в боротьбі з незаконною міграцією від 6 березня 1998р., двох угод у галузі ветеринарії та санітарного контролю (зазначених у Постанові КМУ №774 від 2 вересня), Гірничої хартії держав-учасниць СНД від 27 березня 1997р., угод про координацію та принципи співробітництва в енергетиці, у т.ч. атомній (зазначених у Постанові КМУ №1260 від 16 грудня), а також з Угоди між Урядом України і Урядом РФ про взаємне заснування торгових представництв від 22 жовтня 1992р.

Прикладом цього є, насамперед, необґрунтоване переспрямування з COVID-фонду значної частини коштів (26,2 млрд. грн.)³⁰ на будівництво або ремонт автомобільних доріг. І справа не в тому, що в Україні не потрібна масштабна реконструкція автошляхів, але для цього існують інші джерела (в т.ч. в рамках фінансування міжнародних банків). Такі кроки свідчать про недостатнє розуміння Урядом пріоритетності прискореної модернізації української медичної та фармацевтичної галузей, а також розвитку власної бази наукових досліджень у цих сферах – що стало надзвичайно актуальним у всьому світі під час розгортання коронавірусної пандемії.

Не може не викликати питань і підхід Уряду до лібералізації окремих секторів економіки, чутливих в аспекті безпеки, зокрема, сфери телекомунікацій³¹ чи космічної діяльності³².

Про низький рівень пророблення питань реформування державних органів, дотичних до регулювання економічного розвитку, свідчить скасування упродовж 2020р. низки сумнівних «експериментів»: про реорганізацію Міністерства аграрної політики та продовольства шляхом приєднання до Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; про об'єднання Міністерства екології та природних ресурсів України з Міністерством енергетики; про реорганізацію Державної аудиторської служби – із заміною її не досить зрозумілим «Офісом фінансового контролю».

Деякі кроки, здійснені Урядом, могли б стати перспективними в контексті формування дієздатної стратегії інноваційно спрямованого економічного розвитку країни. Так, Постановою КМУ №265 від 8 квітня

була створена Рада з питань економічного розвитку України. Поки Рада не здійснювала активної самостійної діяльності, проте створений з її ініціативи Центр економічного відновлення (ЦЕВ)³³ взяв активну участь у підготовці «Державної програми стимулювання економіки для подолання негативних наслідків, спричинених обмежувальними заходами щодо запобігання виникненню та поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19) на 2020-2022 роки» і залучений Урядом до підготовки Національної економічної стратегії до 2030р. Згадані вище інститути (Рада і ЦЕВ) можуть мати перспективу, проте ефективність їх діяльності значною мірою залежить від готовності Уряду сприймати їх рекомендації та спроможності втілювати їх на практиці. Поки ж **інституційна слабкість залишається однією з визначальних ознак діяльності влади у сфері економічного розвитку.**

2. Економічна динаміка-2020

Українська економіка, як зазначалося, входила у 2020р. у суттєво послабленому стані. Хоча Уряд продовжував наполягати на тимчасовості негараздів і високому незадіяному потенціалі вітчизняної економіки³⁴, однак реальність виявлялася значно менш привабливою.

Нагадаємо, у IV кв. 2019р. реальний ВВП України зріс на 1,5%, порівняно з відповідним кварталом попереднього року, хоча у II-III кв. зростання складало 3,9-4,7%. А вже у I кв. 2020р. (ще практично за відсутності коронавірусних обмежень) відбулося падіння на 1,5%³⁵. Тобто, **вітчизняна економіка була «підготовлена» до падіння ще до початку коронавірусної кризи.** Розгортання ж коронавірусної кризи (початок відліку – середина березня 2020р.),

³⁰ Див.: Постанова КМУ №539 від 1 липня 2020р. із змінами (від 23 вересня, 28 жовтня, 11, 16, 23 та 25 листопада, 11 грудня). Сама по собі кількість змін до цієї Постанови упродовж нетривалого періоду свідчить про «якість» урядового управління в цьому аспекті.

³¹ Так, 15 січня Уряд під керівництвом ще попереднього Прем'єр-міністра О.Гончарука ухвалив Постанову №14, яка передбачила скорочення переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню. При цьому затверджені критерії для оцінки ступеня ризику від провадження діяльності в цій сфері не враховують низки ризиків соціально-економічного та політичного характеру, які виникають унаслідок того, що сучасні засоби електронних комунікацій справляють надзвичайно потужний масовий вплив на населення і демонструють здатність модифікувати масову поведінку в бажаних напрямках.

³² Не менше питань викликає в аспекті безпекових ризиків і запроваджений «декларативний» порядок провадження космічної діяльності, встановлений Постановою КМУ №198 від 26 лютого 2020р.

³³ Центр економічного відновлення (ЦЕВ) зареєстрований 21 травня 2020р. як спілка об'єднань громадян. Засновниками ЦЕВ є ГО «Легкий бізнес» та Центр Разумкова. ЦЕВ є об'єднаною платформою для вироблення ефективних рішень для реагування на економічні виклики, до роботи якої долучилися аналітичні організації та незалежні експерти, бізнес-асоціації, професійні спілки, бізнес-структури, державні установи. Див.: <https://www.facebook.com/recovery.org.ua>.

³⁴ Див., зокрема: Аудит української економіки, <https://nes2030.org.ua/docs/doc-audit.pdf>.

³⁵ Тут і далі в цьому підрозділі використані доступні на момент закінчення підготовки цієї публікації у січні 2021р. статистичні дані, офіційно подані на сайтах Державного комітету статистики України (<http://ukrstat.gov.ua>) і Національного банку України (<https://www.bank.gov.ua>).

що супроводжувалося низкою обмежувальних заходів (запровадженням жорсткого карантину, обмеженням економічної діяльності та транспортного сполучення, мінімізацією контактування людей та ін.), значно ускладнило ситуацію.

Загалом, за 11 місяців 2020р. (кумулятивно, з початку року) відбулося падіння промисловості на понад 6%, вантажообігу – на 15%, аграрного сектору – на понад 12% (найглибше падіння за десятиріччя³⁶). Це дає підстави стверджувати, **що економіка України у 2020р. у розвитку найважливіших виробничих сфер вийшла на «стабільно низьку» економічну динаміку.**

Як наслідок, якщо за результатами 2019р. частка переробної промисловості у структурі ВВП за виробничим методом складала 10,8%, а оптової і роздрібною торгівлі, ремонту автотранспортних засобів – 13,2%, то за результатами трьох кварталів 2020р. відповідні показники склали 10,2% і 14%. Тобто **характеристикою української економіки дедалі більше стає не створення нових сучасних продуктів, а ремонт і перепродаж застарілої продукції.**

Зауважимо, що хоча сьогодні частка промисловості у структурі ВВП помітно зменшилася (порівняно з серединою 2000-х років), однак саме промисловість (зокрема провідна галузь останнього десятиріччя – металургія³⁷) найбільшою мірою формує потреби в перевезеннях, логістиці, обслуговуючих і розподільчих мережах та ін. Тому **депресивність промисловості, яка за останні два роки посилилась, означає тяжкі втрати для всього економічного середовища країни.**

Інституційна невизначеність управління економікою

Упродовж 2020р. відбувалися деякі зміни у структурі управління економікою. Так, у липні 2020р. було утворене Міністерство

з питань стратегічних галузей промисловості України (як центральний орган виконавчої влади України, відповідальний за формування та забезпечення реалізації державної промислової політики у сферах розвитку стратегічних галузей промисловості)³⁸. Однак невизначеність стосовно повноважень і доступних ресурсів призвела до нової низки непорозумінь з Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (МЕРТ), у т.ч. у частині нормативного забезпечення діяльності та фінансування нового Міністерства. Тому оцінювати результати діяльності новоствореного Міністерства за 2020р. поки передчасно.

Невизначеність є характерною і для управління в аграрному секторі. Так, відновлення в Україні профільного сільськогосподарського Міністерства (яке восени 2019р. увійшло до складу МЕРТ), на чому наполягали більшість фахівців, у 2020р. так і не відбулося. Серед головних причин цього – втрата кадрового потенціалу (внаслідок розформування попереднього Міністерства у 2019р.), поспішність і непродуманість інституційних кроків³⁹. Натомість, не маючи профільного міністерства, Верховна Рада 17 грудня 2020р. все ж призначила Міністра агрополітики⁴⁰, який залишається без нормативних, функціональних, фінансових та ін. повноважень⁴¹.

Тривалі дискусії стосовно необхідності створення інституції, на яку покладалися б завдання контролю за фінансовими потоками (і послаблення тінізації) – Бюро фінансових розслідувань – зрештою вдалося частково перевести у практику. Верховна Рада у вересні 2020р. підтримала в першому читанні створення Бюро економічної безпеки⁴². Проте, за оптимістичного перебігу подій, запрацювати Бюро зможе лише у II півріччі 2021р.

Упродовж року влада **не спромоглася запровадити належне функціонування**

³⁶ Зокрема, у 2020р. збір зернових та зернобобових культур, що виступає індикатором успішності сектору, склав лише 65,4 млн. т (у 2019р. – 75,1 млн. т). Див.: Урожай зернових в Україні – найгірший за останні три роки. – Фінанси та економіка, <http://finbalance.com.ua/news>.

³⁷ ... ризики розвитку якої посилюються у 2021р. Докладніше див.: Виклики 2020 та Ризики 2021 для ГМК України, <https://gmk.center/analitics>.

³⁸ Постанова КМУ «Про утворення Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості України» №624 від 22 липня 2020р.

³⁹ Об'єднання МінАПК та Мінекономіки себе не виправдало – аграрну галузь витіснили на другий план. – Seeds, <https://www.seeds.org.ua>.

⁴⁰ Рада призначила голову Держгеокадастру Лещенка міністром агрополітики. – Економічна правда, 17 грудня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/17/669287>.

⁴¹ Вкотре про необхідність відновлення Міністерства аграрної промисловості Прем'єр-міністр заявив на засіданні Уряду 16 грудня 2020р. (раніше про це йшлося ще у травні 2020р.). Однак після ухвалення Держбюджету (і визначення головних розпорядників бюджетних коштів), це привнесе нові інституційні неузгодженості, що потребуватиме додаткові суттєві коригування. Уряд 28 грудня 2020р. поки лише скасував власну минулорічну Постанову про об'єднання аграрного відомства з Міністерством розвитку економіки та торгівлі. Див., зокрема: Шмигаль анонсував відновлення аграрного міністерства на початку 2021 року. – Радіо Свобода, <https://www.radiosvoboda.org>.

⁴² Проект Закону «Про Бюро економічної безпеки України» (реєстр. №3087-д від 2 липня 2020р.). Прийнято в першому читанні 3 вересня 2020р.

українських експортерів, що вкрай важливо в умовах погіршення торговельного клімату. Крім фінансових складнощів, значним бар'єром виступає інституційна та адміністративна неспроможність. Так, фактично впродовж усього 2020р. тривали спроби конкурсного добору на посади членів наглядової ради. Нарешті, наприкінці вересня 2020р. конкурсний добір було завершено. Однак практично одразу були відхилені всі кандидатури та ухвалено рішення про проведення повторного конкурсу⁴³. Тобто, вочевидь, неузгодженості продовжуватимуться і у 2021р.

Між тим, економічна ситуація все ж має певні перспективи, насамперед, якщо владі вдасться відновити динаміку (яка відверто гальмується) і зусилля з **реалізації положень євроінтеграційної Угоди** (про асоціацію) та «споріднених» нормативно-правових актів, насамперед тих, які мають принципове значення для вітчизняної промисловості.

Здобутки і проблеми у процесі євроінтеграції

У 2020р. Україна продемонструвала певне просування у частині укладення Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА), або т.зв. «**промисловий безвіз**», що має посилити конкурентоспроможність українського промислового експорту. У спільній декларації Саміту Україна-ЄС, який відбувся на початку жовтня 2020р., підкреслено необхідність прискорення заходів у вказаній сфері, а вже наприкінці того ж місяця досягнуто домовленостей про початок роботи попередньої оціночної місії ЄС стосовно готовності України до укладення Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів⁴⁴ (див. також підрозділ «*Зовнішня політика*»).

Більше того, за підсумками Саміту, Україна та ЄС⁴⁵ досягли домовленості про **оновлення**

Угоди про асоціацію. Зокрема, йдеться про збільшення безмитних тарифних квот для експорту України до ЄС. Такі заходи мають бути здійснені у 2021р.

Цьому може сприяти інша важлива угода, укладена в жовтні 2020р. Йдеться про Угоду про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство між Україною та Сполученим Королівством Великої Британії і Північної Ірландії, яка забезпечить постійні вигідні умови торгівлі для бізнесу і споживачів обох країн⁴⁶. А для українського бізнесу забезпечиться той самий рівень лібералізації торгівлі, послуг і державних закупівель, яким зараз користується вітчизняний бізнес згідно з чинною Угодою про асоціацію між Україною та ЄС⁴⁷. Важливість угоди з Великою Британією полягає ще й у тому, що значною мірою долаються суперечності, які могли б виникнути під впливом *Brexit* у частині торговельних режимів України з ЄС і Великою Британією.

У цьому контексті важливим є рішення Уряду⁴⁸, ухвалене в серпні 2020р., стосовно запровадження процесу **надання транзитних спрощень**, що є складовою Системи спільного транзиту, і у разі подальших позитивних зрушень надасть країні додаткові можливості для розвитку виробництва та експорту⁴⁹. Це також може виявитись важливим стимулом для вдосконалення інфраструктури та її інтеграції у транс'європейські мережі. Причому, не лише як транспортні коридори, але й як логістичні вузли. Зокрема, наприкінці грудня 2020р. Урядом було схвалено оновлену Стратегію розвитку морських портів⁵⁰. Якщо у процесі реалізації стратегії дійсно вдасться збільшити обсяги переробки вантажів, підвищити ефективність перевантажувальних комплексів, покращити якість послуг – це суттєво вплине на європейські морські позиції України (однак результативність зможе проявитися лише через 3-5 років.)

⁴³ Коли запрацює Експортно-кредитне агентство: історія створення. – Слово і Діло, 15 жовтня 2020р., <https://www.slovovidilo.ua/2020/10/15/infografika/ekonomika/koly-zaprasyuye-eksportno-kredytne-ahentstvo-istoriya-stvorennya>.

⁴⁴ В Україні розпочала роботу попередня оціночна місія ЄС щодо укладання Угоди АСАА («Промисловий безвіз»). – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news>.

⁴⁵ Спільна заява за підсумками 22-го Саміту Україна-ЄС. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news>.

⁴⁶ Велика Британія та Україна уклали Угоду про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство. – GOV.UK, <https://www.gov.uk/government/news>.

⁴⁷ Political, Free Trade and Strategic Partnership Agreement. – UK and Ukraine sign historic post-Brexit free trade deal, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert>.

⁴⁸ Постанова КМУ «Деякі питання надання дозволу на застосування спеціального транзитного спрощення» №705 від 12 серпня 2020р.

⁴⁹ Уряд запроваджує процес надання транзитних спрощень для приєднання України до режиму спільного транзиту NCTS. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news>.

⁵⁰ Схвалено оновлену Стратегію розвитку морських портів до 2028 року. – Адміністрація морських портів України, <http://www.uspa.gov.ua/pres-tsentr/novini/novini-galuzi>.

Одним із суперечливих у контексті євроінтеграції є рішення Парламенту стосовно потреб т.зв. **локалізації виробництва** промислових товарів, що нібито повинно посилити виробничі можливості вітчизняних підприємств. При цьому, з *одного боку*, Україна очікує позитивної оцінки ЄС у виконанні завдань реформування системи публічних закупівель. З *іншого ж* – Парламент ухвалює законопроект «Про публічні закупівлі»⁵¹, яким вносяться зміни стосовно публічних закупівель з метою «модернізації української промисловості», а саме встановлення («тимчасово, терміном на 10 років» (?)) переліку товарів, стосовно яких вимога локалізації є обов'язковою під час проведення публічних закупівель. Насамперед, йдеться про продукцію машинобудування, що суттєво **порушує принцип недискримінації**, закладений в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Вірогідно, подібні проблемні питання також стануть предметом дискусій сторін упродовж 2021р.

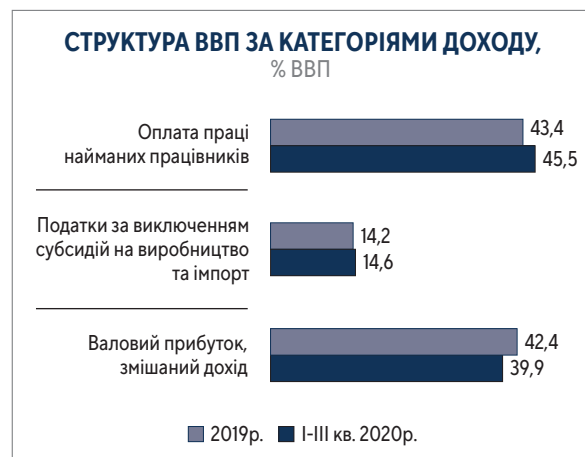
Структура ВВП (за різними методами)

Інституційна невизначеність привносить додаткові втрати в безпосереднє економічне середовище. Так, у структурі ВВП **за методом кінцевого використання** відсутні зміни із спрямованістю на стійке довгострокове зростання, яке було б бажаним завдяки інвестиційному розширенню. Як зазначалося, у 2019р. розпочалися, а у 2020р. продовжились процеси фактично згорання виробничого потенціалу⁵²:

- структура економіки країни має виразний споживчий характер – частка кінцевих споживчих витрат (за результатами року), вірогідно, як і у 2019р., перевищила 95% ВВП (у 2018р. – 90%). Висхідна економіка, яка функціонує за рахунок «проїдання» створюваної доданої вартості і запасів, має **ненадійні та сумнівні перспективи** швидкого відновлення;
- погіршення економічних результатів і посилення негативних очікувань призводить до **погіршення інвестиційних намірів і виробництв**.

Структура ВВП у 2020р. **за розподільчим методом** демонструє суперечливі тенденції

(порівняно з показниками 2019р.)⁵³. З *одного боку*, частка оплати праці у структурі ВВП зросла на понад 2 процентних пункти (п.п.). Звичайно, це могло б трактуватись як позитивні зміни, які можуть засвідчувати зростаючий вплив персонального трудового вкладу. З *іншого ж* – помітно зменшилась частка валового прибутку, змішаного доходу (на 2,5 п.п. і склала менше 40% ВВП) за (незначного) зростання податкової складової (діаграма «Структура ВВП за категоріями доходу»). Тобто, відбулось як зниження власних доходів, так і прибутків підприємств, насамперед малого та середнього бізнесу, фермерів, ФОПів, самозайнятих та ін. Зрозуміло, що це вимагатиме розширення соціальних трансфертів (якщо держава знайде ресурси), а з тим – погіршення фіскальної і боргової складової структури вітчизняної економіки.



Тут і далі у таблицях можливі незначні похибки, отримані при округленні окремих розрахункових показників.

Таким чином, у 2020р. структура формування і використання ВВП країни набуває дедалі «консервативнішого» характеру, який засвідчує **спрямованість економічного середовища лише на виживання і повну відсутність стимулів** до прискореного зростання і розвитку.

Фінансові результати діяльності підприємств

На **посилення негативних тисків** в економіці України вказують також **результати діяльності підприємств**. Так, за офіційною статистикою у I-III кв. 2020р., **фінансовий результат** до оподаткування великих і

⁵¹ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості» (реєстр. №3739 від 24 червня 2020р.). Ухвалено в першому читанні 21 липня 2020р.

⁵² Якименко Ю. та ін. Рік діяльності Президента Володимира Зеленського: здобутки і прорахунки. – Центр Разумкова, 2020р., http://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_Rik_diyalnosti_Prezydenta.pdf.

⁵³ За результатами року розглядувані частки, звичайно, можуть зазнати змін. Проте, зважаючи на наявні тенденції, навряд такі зміни будуть значимими.

середніх підприємств становив 93 млрд. грн. прибутку (що суттєво гірше відповідного показника попереднього року – 343 млрд. грн.). Зокрема, прибуток становив 411,8 млрд. грн. (90,5%, порівняно із січнем-вереснем 2019р.), збитків допущено на 318,5 млрд. грн. (зростання збитків на 284%). Як і слід очікувати, **різко зросла частка збиткових підприємств**, яких стало більше третини загальної кількості (таблиця «Фінансові результати до оподаткування...»).

ФІНАНСОВІ РЕЗУЛЬТАТИ ДО ОПОДАТКУВАННЯ ВЕЛИКИХ ТА СЕРЕДНІХ ПІДПРИЄМСТВ, I-III кв., млрд. грн. (якщо не вказано інше)					
Фінансовий результат		Прибутки	Збитки	Частка збиткових, %	
2020р.	2019р.	2020р.	2020р.	2020р.	2019р.
93,3	342,8	411,8	318,5	34,8	22,7

Між тим, навіть такі результати викликають певні сумніви. Як вказано вище, у 2020р. ВВП має вкрай негативну динаміку. Однак, «чистий» фінансовий результат у період пандемії є позитивним, і сумнівним, що прибутки перевищують збитки. Це **можливо лише за суттєвого посилення адміністративного тиску фіскальних органів, а також штрафів**, додаткових нарахувань та зборів, упереджуючого стягнення фіскальних зобов'язань – що видається неприпустимим у кризових умовах.

Інвестиційний клімат і прями іноземні інвестиції

Інвестиційний клімат упродовж 2020р. зазнавав **дедалі негативніших оцінок** підприємств та інвесторів. Так, згідно з дослідженням Європейської Бізнес Асоціації (ЄБА), Індекс інвестиційної привабливості України у II півріччі (п/р) 2020р. знизився до 2,40 балів з 5 можливих (при тому, що у I п/р 2020р. він складав 2,51, а у II п/р 2019р. – 2,95). При цьому, інвестиційний клімат, хоча й піддавався «коронавірусному» тиску, однак на переконання підприємств, значно більше визначався іншими складовими – кризою судової системи, відсутністю верховенства права, нестабільністю податкового законодавства та ін.⁵⁴ Також оцінки топ-менеджерів компаній продовжують

погіршуватись – 66% з них заявили про погіршення інвестиційного клімату (покаращення відзначили лише 5% опитаних). У таких умовах **будь-які виправдання влади зовнішніми загрозами** (коронавірусом) **не витримують критики**.

Результати **політики залучення прямих іноземних інвестицій** (ПІІ) у 2020р. також виявилися провальними – «приріст» припливу ПІІ до України упродовж I-III кв. виявився негативним⁵⁵, тобто інвестори не вводили, а виводили інвестиційні ресурси («чисте» **виведення** склало \$400 млн.). Частково це, звичайно, було пов'язано з коронавірусною кризою, внаслідок якої ПІІ у всьому світі зазнали значного скорочення. Однак більш важливим є те, що Україна так і **не спромоглася** запропонувати міжнародним інвесторам **належних умов діяльності і безпеки**.

Розрекламована т.зв. «інвестиційна няня», за якої окремим інвесторам надавалися б особливі умови, не зацікавила (і, вірогідно, не зацікавить навіть після ухвалення відповідного закону⁵⁶) жодного серйозного інвестора, оскільки, *по-перше*, складається враження, що пропонувані пільгові умови найпершими використовуватимуться для лобістських цілей (у т.ч. через корупційні схеми⁵⁷), *по-друге* – **для них (вітчизняних і міжнародних інвесторів)**, як вказувалось, **більш важливими є верховенство права**, низька корупція, забезпечення прав власності. А чергова активність навколо сумнівних податкових змін (див. підрозділ «Державні фінанси» цього розділу) поставила «на паузу» рішення про ПІІ до України.

Підтримка і сприяння економічному зміцненню

Особливістю 2020р. мала б стати значна підтримка вітчизняного підприємництва для протидії коронавірусній кризі. Завдяки активізації фіскальних і монетарних заходів коронавірусного періоду в більшості країн світу відбулися розширення субсидій і прямих виплат працівникам, підтримка великих корпорацій, малого і середнього бізнесу, досягнута низька вартість кредитних ресурсів для приватних фірм і компаній, що в сукупності значно зменшило шоковий негативний вплив коронавірусу.

⁵⁴ Оцінка інвестиційного клімату бізнесом упала до рівня времен Януковича – ЄБА. – <https://biz.censor.net/news/3237277/>.

⁵⁵ Прямі іноземні інвестиції з 2002 по 2020рр. – https://bankchart.com.ua/spravochniki/indikatory_rynka/foreign_direct_investment.

⁵⁶ Закон України «Про державну підтримку інвестиційних проектів зі значними інвестиціями» (від 17 грудня 2020р.).

⁵⁷ Див., зокрема: Законопроект Зеленського про інвестнянь – лобістський інструмент для його партнерів-олігархів, а не для реальних інвесторів, – Южаніна. – Цензор.НЕТ, 17 грудня 2020р., <https://censor.net/ua/news/3237568>.

Суперечності політики підтримки. Стосовно ж України, радше слід вести мову про широкі декларації і наміри, оскільки практичне втілення оголошених заходів мало переважно суперечливий характер або ухвалювалось із суттєвим зволіканням (до назрілих потреб).

Слід визнати, що Уряд і НБУ на початку поширення пандемії задекларували низку антикризових заходів. Так, були опубліковані програми підтримки бізнесу і представлені на Офіційному інформаційному порталі Кабінету Міністрів⁵⁸. А НБУ рекомендував банкам запровадити особливий пільговий період обслуговування кредитів на період дії карантину для населення та бізнесу⁵⁹. Однак практичні кроки були не підготовлені до впровадження (у т.ч. внаслідок відсутності належного фінансування) або ж відставали від дійсних потреб, що вимагало нових нормативних ініціатив та уточнень.

Так, низка законів і доповнень (до законів, ухвалених попередніми роками), спрямованих на послаблення тиску та надання допомоги підприємцям (у т.ч. шляхом скасування чи звільнення від незначних податкових зобов'язань та штрафів) під час дії карантинних обмежень, були ухвалені лише на початку грудня 2020р.⁶⁰ Зокрема, жоден підприємець з Асоціації власників малого та середнього бізнесу, за свідченням керівництва Асоціації, не отримав фінансову підтримку від держави за програмами, запровадженими Урядом⁶¹, у т.ч. внаслідок невідпрацьованості механізмів надання,

отримання і звітності коштів у період дії кризових ризиків.

Тобто, держава, проголосивши гарні наміри, не спромоглася запровадити та затвердити інструменти та механізми реалізації задумів у конкретних реаліях вітчизняного економічного середовища⁶². Поряд з цим, окремі заходи мали явні ознаки перекладання відповідальності від центральних державних органів на місцеві влади⁶³, які були і так вкрай обмежені в ресурсах.

Наприкінці осені нові масові протести підприємництва були пов'язані із запровадженням т.зв. «карантину вихідного дня», а також законодавством стосовно запровадження РРО (реєстраторів розрахункових операцій) для більшості категорій ФОПів⁶⁴. Справедливо стверджувалося, що «карантин вихідного дня» вкрай мало впливатиме на захворюваність, проте завдасть чергові збитки малому бізнесу та ФОПам. Свідченням невиправданості такого виду карантину стало його скасування за три тижні та визнання помилковості його запровадження.

Хоча ідея вказаних законодавчих ініціатив стосовно ФОПів є доречною (як один з важливих напрямів прозорості бізнесу), однак спосіб втілення (насамперед, практичне ігнорування позиції бізнесменів) і час для посилення контролю за бізнесом (у період розгортання коронавірусних ризиків і нових заборон на економічну діяльність) не можуть бути однозначно підтримані. Зрештою, Верховна Рада ухвалила Закон, спрямований

⁵⁸ Коронавірус в Україні, <https://covid19.gov.ua>.

⁵⁹ НБУ рекомендує банкам реструктуризувати кредити позичальникам, які постраждали через пов'язані із пандемією обмеження. – Національний банк України, <https://bank.gov.ua/ua/news/all>.

⁶⁰ Голова Верховної Ради України Дмитро Разумков підписав закони, що підтримають підприємців під час дії карантину. – Верховна Рада України, 5 грудня 2020р., <https://portal.rada.gov.ua/news/Top-novyna/200547.html>.

Насамперед, йдеться про закони України: «Про соціальну підтримку застрахованих осіб та суб'єктів господарювання на період здійснення обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-Co V-2» (від 26 листопада), «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо соціальної підтримки платників податків на період здійснення обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-Co V-2» (від 26 листопада), «Про внесення змін до статті 28 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»» (від 26 листопада). Усі ухвалені 4 грудня 2020р.

⁶¹ Йдеться про програми «5-7-9», «Нові гроші», підтримки фонду оплати праці. Див., зокрема: Усі ініціативи уряду з підтримки підприємців виявились марними – голова асоціації малого і середнього бізнесу, <https://prm.ua>.

⁶² Опосередкованим свідченням прогалин у сприянні підприємству є те, що, попри різні пільгові програми, обсяги кредитування реального сектору (в т.ч. малого та середнього бізнесу) практично не змінилась, а вартість кредитів зазнала лише незначних змін – якщо в жовтні 2019р. середньозважена ставка за новими кредитами фізичним особам-підприємцям складала 26,5%, у березні 2012р. – 24,6%, то в жовтні 2020р. – 20,8%, що залишає кредити слабо доступними для більшості підприємців.

⁶³ Так, серед проголошених податкових преференцій виокремлюється надання органам місцевого самоврядування права приймати рішення про зміну ставок єдиного податку. Зрозуміло, що такі податкові зміни не могли бути запроваджені на окремих місцевих рівнях.

⁶⁴ Нагадаємо, з 2021р. класичні РРО (або ж касові апарати) чи програмні РРО мали стати обов'язковими для всіх, хто користується спрощеною системою оподаткування і чий дохід не перевищує 1 млн. грн. на рік.

на лібералізацію застосування РРО платниками єдиного податку⁶⁵, який вважається «компромісним» і передбачає відтермінування запровадження РРО для більшості категорій фізичних осіб-підприємців щонайменше на рік, а також скасування великої кількості штрафів. Однак, *по-перше*, питання не вирішене (підприємці залишаються незадоволеними низкою жорстких, на їх погляд, норм), *по-друге*, такі тривалі «гойдалки» (консультування тривали майже рік) самі по собі не додають владі поваги і довіри підприємницького середовища.

Видається, влада так і не знайшла спільної мови з малим підприємництвом, ігноруючи його потреби і перестороги. Так, у грудні широкий протест ФОПів викликало рішення Уряду запровадити жорсткий контроль після новорічних свят, хоча кількість захворювань, згідно з заявами представників влади, почала зменшуватись. Зрозуміло, що малий бізнес і ФОПи найперше страждають від різних адміністративних обмежень, а тому лише **виважена комунікація (яку ігнорує Уряд)** могла б сприяти порозумінню.

Упущення у підтримці аграрного сектору. Останніми роками, як зазначалось, аграрний сектор суттєво зміцнівся і має значний вплив як на економічну динаміку загалом, так і особливо на експортну спроможність країни. Так, якщо у структурі ВВП на сектор припадає близько 10%, то в експортній структурі – приблизно чверть⁶⁶. Тому забезпечення належного стану аграрного комплексу є необхідною умовою розвитку країни.

Між тим, на наш погляд, головні проблеми пов'язані з **відсутністю послідовної підтримки сільськогосподарського виробника**

та нехтування розвитком сільської інфраструктури, що послаблює стимули посилення сектору. І це не може виправдовуватися коронавірусним негативним тиском. Радше нераціональні антикоронавірусні заходи поглибили складнощі аграрного сектору. Так, непродумана заборона транспортних перевезень навесні 2020р. призвела до значних втрат виробників аграрної продукції (неможливість поставок на ринки великих міст), підвищення присутності імпортних аграрних товарів (яких менше торкнулись обмеження на поставки), подорожчання аграрних і продовольчих товарів для споживачів.

Черговим прикладом необдуманих кроків у питанні держпідтримки можна назвати ситуацію навколо **компенсації збитків фермерам** через рекордну посуху. Початково Міністерство економіки планувало виділити грошову компенсацію фермерам за втрату посівів через посуху з розрахунку 4 500–5 000 грн. за га постраждалих посівів⁶⁷. Однак виявилось, що, згідно з чинним законодавством, йшлося не про допомогу, а про безпроцентний КРЕДИТ, який потрібно буде повертати вже наступного року (у невідомих на сьогодні умовах). Звичайно, це дискредитує поняття допомоги. А на тваринництво з передбаченої держпідтримки на 2020р., станом за листопад, було профінансовано менше 1% запланованих коштів⁶⁸. Законодавча ж ініціатива стосовно підтримки сільського населення для подолання негативних наслідків, пов'язаних з коронавірусом, так і не була навіть представлена до розгляду⁶⁹. Зрештою Парламенту вдалося ухвалити цільовий Закон⁷⁰ стосовно напрямів державної підтримки аграріїв. Вважається, що ним буде вдосконалено існуючі механізми отримання держпідтримки, насамперед у частині кредитної субсидії,

⁶⁵ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законів України щодо лібералізації застосування реєстраторів розрахункових операцій платниками єдиного податку та скасування механізму компенсації покупцям (споживачам) за скаргами щодо порушення встановленого порядку проведення розрахункових операцій частини суми застосованих штрафних санкцій» (від 1 грудня 2020р.).

⁶⁶ Більше того, із стрімким зростанням сільськогосподарського виробництва пов'язувалася повна відкритість купівлі-продажу землі. Однак, як ми і застерігали, твердження про те, що відкриття ринку землі одразу приверне значні інвестиції є наразі безпідставним і необгрунтованим. Див., зокрема: Якименко Ю. та ін. УКРАЇНА 2019-2020: широкі можливості, суперечливі результати. Аналітичні оцінки. – Центр Разумкова, 2020р.

⁶⁷ Фермерам виділять по 4-4,5 тис. грн компенсації за кожен гектар, який постраждав від посухи, – МЕРТ. – AgroPolit.com, <https://agropolit.com/news>.

⁶⁸ Держпідтримка аграріїв: виконання програм у 2020 та повернення боргів за 2019 рік. – Там само, <https://agropolit.com/news>.

⁶⁹ Проект Закону «Про підтримку сільського населення щодо подолання негативних наслідків, пов'язаних з COVID-19» (реєстр. №4223 від 22 жовтня 2020р.).

⁷⁰ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та інших законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції» (від 5 листопада 2020р.).

компенсації лізингових платежів, спрощення конкурсних вимог⁷¹. Перевірка цих очікувань може відбутися вже у 2021р.

Нарешті у грудні 2020р. набув чинності **Закон⁷² стосовно функціонування Державного аграрного реєстру**, важливого для вдосконалення державної підтримки сільгоспвиробників. Його важливість полягає в тому, що завдяки створенню єдиної державної інформаційної системи – Державний аграрний реєстр – спроститься надання державної підтримки для сільгоспвиробників, а також запроваджується можливість підтримки виробників, постраждалих унаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Останнє є особливо важливим в умовах стрімких кліматичних змін.

Також на стабілізацію фінансових умов діяльності сільськогосподарських виробників – малих і середніх підприємств, включно з фермерськими господарствами – спрямовані ініціативи створення Фонду часткового гарантування кредитів⁷³. Однак вказана ініціатива не була представлена до розгляду, і поки керівництво профільного Міністерства лише очікує, що Верховна Рада зможе ухвалити закон про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві у 2021р.⁷⁴

Слід зазначити, що потреби фінансової стабілізації у секторі зумовлені ще й тим, щоб не **допустити зривів зобов'язань українських експортерів** у рамках форвардних контрактів. Так, через посуху 2020р. зростають ризики їх [контрактів] не повного виконання, що означає не лише значні безпосередні збитки⁷⁵, але й вірогідну втрату Україною статусу надійного партнера на міжнародних ринках.

Лише наприкінці року Верховна Рада ухвалила зниження податку на додану вартість для операцій з постачання окремих видів аграрної продукції⁷⁶, що, звичайно, є позитивним кроком як для стимулювання виробників, так і послаблення інфляційних тисків у харчовій галузі (а з тим – стримування інфляції загалом).

Поряд з цим, посилюються застереження стосовно поспішних рішень запровадження ринку землі. Так, Світовий банк призупинив надання коштів – \$350 млн. – на реалізацію політики розвитку в Україні. Це зумовлено, *по-перше*, рішенням Конституційного Суду стосовно скасування електронних декларацій (чим формально порушує умови, під які передбачалося надання кредитної позики). *По-друге*, невиконанням заходів, необхідних для ефективного запуску ринку землі. Насамперед у частині наповнення кадастру, реєстрації прав, відкриття реєстрів, фінансової підтримки малих і середніх фермерів⁷⁷.

Приватизація і державно-приватне партнерство

Вірогідно, характер протікання економічних процесів в Україні у 2020р. був би іншим, якби приватизація вкотре не була законсервована, а заходи з налагодження державно-приватного партнерства були б не поодинокими, а системними та послідовними. Нагадаємо, на початку року Уряд декларував, що найближчими роками надходження до державного бюджету від продажу об'єктів великої приватизації становитимуть близько \$1 млрд., а у 2020р. Уряд планував продати понад 300 об'єктів малої приватизації та п'ять великих підприємств⁷⁸.

Однак, уже в серпні, аргументуючи своє рішення поширенням коронавірусу, Уряд у 3,5 рази **збільшив перелік заборонених**

⁷¹ Озвучено основні новації за пріоритетними напрямками держпідтримки аграріїв. – AgroPolit.com, <https://agropolit.com/news>.

⁷² Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» та інших законів України щодо функціонування Державного аграрного реєстру та удосконалення державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції».

⁷³ Проект Закону «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві» (реєстр. №3205-2 від 25 травня 2020р.). Згідно з домовленістю з МВФ, відповідне законодавство Україна мала ухвалити влітку 2020р.

⁷⁴ Закон про Фонд часткового гарантування кредитів АПК планується ухвалити у 2021р. – Інтерфакс-Україна, 4 листопада 2020р., <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/701117.html>.

⁷⁵ За різними оцінками, втрати можуть сягати \$11-12 млрд на рік. Див.: МЕРТ та аграрії спільно шукатимуть можливості виконати форвардні контракти по зерну. – AgroNews.ua, <https://agronews.ua/news>.

⁷⁶ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ставки податку на додану вартість з операцій з постачання окремих видів сільськогосподарської продукції» (від 17 грудня 2020р.).

⁷⁷ Без вказаних компонентів відкриття ринку землі може привести до катастрофічних наслідків, коли найбільші гравці будуть консолідувати земельні банки. Див., зокрема: Всемирный Банк заморозил кредит на \$350 миллионов из-за решения КСУ. – Бизнес Цензор, 17 грудня 2020р., <https://biz.censor.net/news/3237603>.

⁷⁸ Уряд планує цього року продати 300 об'єктів малої приватизації та 5 великих підприємств. – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy>.

до приватизації державних підприємств⁷⁹. 2 вересня 2020р. Верховна Рада зовсім заборонила проведення аукціонів з продажу об'єктів великої приватизації на період карантину⁸⁰. У подальшому з'явилася законодавча ініціатива про черговий перегляд переліку підприємств, що не підлягають приватизації⁸¹. Відтак, у приватизаційній сфері з привабливих підприємств вдалося реалізувати лише 12 заводів «Укрспирту», а також продати готель «Дніпро» у Києві⁸². Однак, з останнім, як і в більшості випадків (коли йдеться про привабливі об'єкти) одразу ж розпочалися судові процеси⁸³, які не лише поставили під сумнів результати конкурсу стосовно готелю, але й зовсім можуть заблокувати конкурси і у 2021р.

Звичайно, коронавірусна криза вплинула на приватизаційну сферу. Однак, подібні процеси спостерігаються останніми роками, що вказує на хронічний характер проблем. Уряди, що змінюються, не спроможні з ними впоратися, тим самим і надалі гальмуючи структурні зміни.

Також в Україні **вкрай слабо** використовуються **механізми державно-приватного партнерства**. Насамперед, концесії – завдяки яким держава чи місцева громада можуть надавати приватному інвестору за плату права на створення, будівництво та управління (найчастіше) інфраструктурними об'єктами (на визначений строк чи з подальшим повним викупом). В Україні рішення про концесії першочергово стосуються автомобільних доріг і морських портів. На жаль, як і у більшості інших сфер, **концесійні «наміри» у 2020р. виявилися суперечливими**. Так, з *одного боку*, в червні 2020р. було підписано перший договір концесії морського порту в Україні – про передачу в концесію Херсонського морського торговельного порту міжнародній компанії «Рісоїл-Херсон»⁸⁴. З *іншого боку*, Верховна Рада відтермінувала з 1 жовтня 2020р. до 1 вересня 2021р. введення в дію електронної торгової системи (ЕТС) для проведення

концесійних конкурсів⁸⁵. Це вкотре засвідчило неготовність влади до запровадження сучасних інструментів економічної політики.

Державні фінанси

Хоча Україна проголосила про середньострокове бюджетне планування, однак характеристикою бюджетного процесу залишається його нестабільність. У 2020р. ситуація ускладнилась внаслідок коронавірусної кризи. Хоча Уряд не залишав намірів «вдосконалення» наповнення держбюджету, однак така риторика у період протидії коронавірусній кризі викликала певні занепокоєння. Більше того, і звітні дані поточного виконання демонструють ризикові суперечності.

Ускладнення трансформації податкової політики.

Насамперед зазначимо, що в Україні надзвичайно частими є зміни в бюджетно-податковій політиці, а нестабільність податкового законодавства є одним з найвагоміших недоліків вітчизняного економічного середовища. Хоча кожен новий уряд декларує прихильність до стабільних державних фінансів, однак щороку відбувається кілька переглядів чи коригувань Держбюджету. Отож, суттєвий перегляд Бюджету-2020, здійснений ще у квітні 2020р., з *одного боку*, не був чимось надзвичайним, з *іншого* – був цілком виправданий, зважаючи як на ускладнення з його [бюджетом] виконанням у перші місяці року, так і коронавірусною кризою.

Між тим, бюджетно-податкові зміни обтяжені ще й тим, що влада (у спробах вдосконалення) часто звертається і повертається до інструментів, стосовно яких є значні занепокоєння у спроможності їх належної реалізації і недопущення соціально-економічних втрат. На що, крім іншого, неодноразово вказувалось міжнародними партнерами України.

Так, у **звіті МВФ** від 23 листопада 2020р. за висновками Департаменту з фіскальних питань МВФ, який здійснив «віддалену

⁷⁹ Уряд у 3,5 рази розширив список заборонених до приватизації держпідприємств. – Економічна правда, 27 серпня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/27/664439>.

⁸⁰ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» щодо парламентського контролю за приватизацією державного майна» (від 2 вересня 2020р.).

⁸¹ Проект Закону України «Про перелік об'єктів права державної власності, що не підлягають приватизації» (реєстр. №4020-2 від 22 вересня 2020р.).

⁸² Див., зокрема: Приватизація, www.pravda.com.ua/tags/privatization.

⁸³ Приватизацію готелю «Дніпро» намагаються скасувати в суді. – Финансовый клуб, <https://finclub.net/ua/news>.

⁸⁴ Підписано перший договір концесії морського порту в Україні. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news>.

⁸⁵ Закон України «Про внесення зміни до пункту 1 розділу XII Прикінцеві та перехідні положення Закону України «Про концесію»» (від 2 грудня 2020р.).

місію», вказується саме на суперечність: коли, з *одного боку*, Україна здійснює широке коло заходів, нібито спрямованих на вдосконалення та оновлення податкової системи, з *іншого* – намагається запровадити заходи, які можуть зруйнувати діючу податкову систему, оскільки ігнорується потреба запобіжників від необдуманих втрат⁸⁶. Зокрема, йдеться про податок на прибуток та його заміну податком на виведений капітал. Попередніми роками вже була доведена необхідність поспішності такої заміни, насамперед, саме у зв'язку з відсутністю належних компенсаторів, які б не дали стрімко скоротитися податковим надходженням. Однак нові спроби ініціювати подібні зміни тривають.

Це при тому, що в Україні почали запроваджувати **прискорену амортизацію**. Відповідно до змін до Податкового кодексу, підприємства мають право застосовувати прискорену амортизацію до певних груп основних засобів⁸⁷, що дозволить збільшити ресурсну базу для розширення інвестицій, і такі зміни заслуговують на підтримку.

Іншою проблемною сферою, на яку у вказаному звіті звертає увагу МВФ, є питання легалізації незаконно виведених капіталів. Так, МВФ не підтримує «податкову амністію», а рекомендує зосередитись на програмі добровільного розкриття інформації стосовно капіталів і податкових ухилянь (програми, які добре себе зарекомендували в багатьох країнах)⁸⁸. Хоча одразу це не принесе значних додаткових надходжень до держбюджету, проте сприятиме розширенню податкової бази і **зменшить ризики майбутніх зловживань** у системі декларування капіталів, які знаходяться за кордоном, а також впровадженню в Україні глобальних стандартів автоматичного обміну фінансовою інформацією.

Бюджетний процес і виконання бюджетів

Однією з особливостей бюджетного процесу 2020р. стала неспроможність влади

реалізовувати власні раціональні ініціативи. Так, у квітні 2020р. відбулося не лише загальне зменшення (доходної і видаткової частин, що природньо у кризових умовах) бюджетів⁸⁹, але й **створення спеціального Фонду** для боротьби з коронавірусом та його впливами. Передусім, завдяки Фонду декларувалося посилення медичного забезпечення, підтримка заходів і закладів охорони здоров'я, зміцнення системи соціального захисту найбільш уразливих верст населення, що було виправдано (якби було виконано) навіть за зростання дефіциту державних фінансів⁹⁰.

Проте великою проблемою виявилися ресурси Фонду, і особливо напрями їх використання. Так, якщо ще наприкінці березня Уряд пропонував витратити на боротьбу з коронавірусом майже 100 млрд. грн. (раніше, за призначення нового Прем'єр-міністра йшлося навіть про фонд у 200 млрд. грн.), то у проголосованому варіанті фігурували лише 64,7 млрд. грн.⁹¹ Тому чи не найвагомішим у забезпеченні прозорості та наведенні ладу в державних видатках (у т.ч. Фонду) мало б стати посилення забезпечення цільового призначення видатків, насамперед пов'язаних із фінансуванням антикоронавірусного захисту. Однак у подальшому були ухвалені рішення, що дозволили витратити кошти Фонду на непрофільні потреби (в т.ч. «передвиборні»), зокрема на будівництво та ремонт доріг (на ці цілі вже було заплановано близько 35 млрд. грн., понад половини коштів Фонду) (див. також підрозділ «Соціальна сфера»).

Іншою суперечливою особливістю стало виконання бюджету. Так, за січень-листопад 2020р. надходження до держбюджету становили 944,7 млрд. грн. за запланованих 945 млрд. грн., тобто рівень виконання (за 11 місяців) сягнув майже 100%⁹². Більше того, ці надходження перевищували на 5% (45 млрд. грн.) доходи, отримані за відповідний період 2019р. А за попередніми даними, Міністерство фінансів навіть перевиконало

⁸⁶ В МВФ дали оцінку податковій політиці України. – Українська правда, 24 листопада 2020р., <https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/24/7274601>.

⁸⁷ Зазначена норма передбачена п.431 розділу XX Податкового кодексу (норма набула чинності 23 травня 2020р.).

⁸⁸ Чергові кроки ОЕСР на шляху до глобальної деофшоризації. – ЛІГА ЗАКОН, <https://msfz.ligazakon.ua/ua>.

⁸⁹ З поширенням коронавірусу видатки бюджету довелося терміново збільшувати (на підтримку населення і бізнесу), тоді як доходи (внаслідок закриття бізнесів) почали зменшуватися.

⁹⁰ Переглянутий дефіцит держбюджету сягнув 7,5%, що, втім, було цілком у межах дефіцитів переважної більшості європейських країн (які також попали під коронавірусну хвилю). Див., зокрема: Зануда А. Бюджет 2021: 5 причин, чому його буде важко виконати. – BBC News Україна, 15 вересня 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54152517>.

⁹¹ Бюджет 2020 і коронавірус: Рада перекроїла видатки і створила спецфонд. – BBC News Україна, 13 квітня 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-52269568>.

⁹² План з надходжень до Держбюджету-2020 за 11 місяців виконаний майже на 100%. – Цензор.НЕТ, 2 грудня 2020р., <https://censor.net/ua/news/3234453>.

річні плани надходжень, зокрема Державна податкова служба – на 10,7%⁹³.

Помітна **парадоксальність ситуації** полягає в тому, що такі високі показники надходжень до держбюджету досягнуті у кризовий рік, коли значну частину року не працювали багато підприємств, зменшилися доходи бізнесу і домогосподарств, впали обсяги міжнародної торгівлі та ін. Пояснення може бути лише одне – **податкові органи значно посилили адміністративний і контрольний тиск на діючі бізнеси**, надалі пригнічуючи економічну активність.

Ще однією особливістю Бюджету-2020 є те, що **запозичення** на фінансування дефіциту⁹⁴ упродовж практично всього року суттєво **відставали від запланованих** показників. Так, фактичні державні запозичення до загального фонду Державного бюджету за січень-листопад 2020р. становили 456 млрд. грн., або 75,6% запланованих на цей період обсягів, при цьому внутрішні запозичення становили 276 млрд. грн. (78% плану), із зовнішніх джерел – 180 млрд. грн. (72% плану). З одного боку, це стримало нарощування дорогого державного боргу країни (з-за високих ставок внутрішніх і зовнішніх залучень). З іншого – провокувало значне зменшення запланованих видатків (ледь вдавалося покривати захищені статті)⁹⁵.

Така ситуація з ресурсами призвела до того, що з 23 листопада 2020р. Державна казначейська служба (ДКС) зупинила фінансування всіх видатків, крім захищених (зарплати працівників бюджетної сфери, пенсії, соціальні виплати, погашення боргів)⁹⁶. Насамперед скорочення торкнулося капітальних видатків. За підсумками I-III кв. 2020р. на ці потреби Уряд витратив 45,8 млрд. грн. за річного плану 112,6 млрд. грн. Іншою складовою «економії» видатків стали кошти, заплановані на програми та інститути, які так і не почали належно виконуватись чи функціонувати упродовж року (загальним обсягом близько 19 млрд. грн.)⁹⁷.

Так, до початку листопада не було розпочато фінансування за програмою розвитку системи екстреної медичної допомоги, обсягом понад 900 млн. грн. Ще 650 млн. грн. мали піти на Бюро фінансових розслідувань (Закон про Бюро економічної безпеки ухвалений у першому читанні лише у вересні⁹⁸).

Внутрішні та зовнішні ресурси фінансування дефіциту і боргових виплат. Утримання високих бюджетних дефіцитів означає необхідність пошуку ресурсів для їх [дефіцитів] покриття, насамперед через боргові залучення. Як фіскальні, так і боргові позиції в Україні, хоча й не можуть вважатися стійкими, проте не мають критичного характеру. Принаймні Україні у 2020р., попри економічні складнощі, вдалося вчасно виконувати боргові (внутрішні та зовнішні) зобов'язання, хоча на II кв. припадав пік коронавірусної кризи⁹⁹.

Звернемо увагу на складову внутрішніх запозичень і внутрішнього боргу – облігації внутрішньої державної позики. У 2019р. **висока доходність ОВДП** провокувала широке входження у ринок нерезидентів, що посилювало **як фінансові, так і валютні ризики**. Як не дивно, розгортання пандемії у 2020р. відіграло «позитивну» роль для обмеження української «піраміди» – іноземні інвестори з початку березня почали послідовно зменшувати свою присутність на ринку ОВДП, і за 11 місяців зменшили обсяг ОВДП у їх власності на третину – з 115,8 млрд. грн. на початку року до 74,7 млрд. грн. наприкінці листопада. Однак, незабаром ситуація різко змінилась. Недовиконання внутрішніх запозичень змусило Мінфін підвищити прибутковість ОВДП, на що одразу відреагували портфельні інвестори. Так, у I половині грудня доходність ОВДП підняли одразу на 2 п.п., що дозволило за тиждень залучити близько 35 млрд. грн., а за місяць збільшити обсяги облігацій в обігу на 70 млрд. грн. (таблиця «ОВДП, які знаходяться в обігу», с.59).

⁹³ Отримали забагато грошей: Мінфін похвалився перевиконанням держбюджету. – Економіка 24, <https://economy.24tv.ua>.

⁹⁴ Див., зокрема: Дефіцит Держбюджету-2020 за 11 місяців становив 117 млрд. грн: план за зовнішніми запозиченнями виконано на 71,8%. – Цензор.НЕТ, 2 грудня 2020р., <https://censor.net/ua/news/3234468>.

⁹⁵ «Мінус» 100 мільярдів у бюджеті. Чи вдасться Кабміну закрити всі видатки. – Економічна правда, 8 грудня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/12/8/668924/>.

⁹⁶ Бюджетна криза наздогнала Україну: коштів на незахищені видатки уже немає. – Економічна правда, 24 листопада 2020р., <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/11/24/668325>.

⁹⁷ Там само.

⁹⁸ Проект Закону «Про Бюро економічної безпеки України» (реєстр. №3087-д від 2 липня 2020р.). Прийнято в першому читанні 3 вересня 2020р.

⁹⁹ Позитивну роль, звичайно, також зіграло своєчасне розміщення облігацій зовнішньої державної позики на €1,25 млрд. на початку року – Україна «встигла» розміститись до того, як коронавірусна криза досягла Європи.

ОВДП, ЯКІ ЗНАХОДЯТЬСЯ В ОБІГУ, млрд. грн.						
Станом на	Всього	НБУ	Банки	Юридичні особи	Фізичні особи	Нерезиденти
03.01	822,7	337,1	334,3	26,0	9,6	115,8
30.11	898,6	324,6	457,0	33,5	8,8	74,7
Підвищення доходності ОВДП, повернення попиту, у т.ч. з боку нерезидентів						
10.12	909,5	324,6	462,7	37,1	8,9	76,1
18.12	944,2	324,6	489,2	38,9	10,0	81,5
28.12	968,4	324,6	506,4	42,6	10,9	83,8

Водночас, почали повертатись інвестори-нерезиденти. Поки таке повернення є незначним (вірогідно, розуміючи потреби у видаткових коштах, інвестори очікують подальшого підвищення доходності). Однак, якщо й надалі розширюватиметься присутність нерезидентів, це може повернути валютні ризики, пов'язані з можливим наступним різким їх [нерезидентів] виходом і виведенням конвертованих (в іноземній валюті) капіталів, щойно ситуація в Україні погіршиться.

Вихід нерезидентів (погашення раніше придбаних облігацій без подальшого реінвестування, у т.ч. внаслідок зниження доходності розміщуваних облігацій) у I півріччі прискорив девальваційні процеси¹⁰⁰, спровоковані коронавірусом. Слід **віддати належне НБУ** – курсовий шок вдалося мінімізувати завдяки масовим інтервенціям на валютних ринках (що, хоча й означало втрату резервів, проте стабілізувало монетарне та валютне середовище).

Згадане повернення нерезидентів (разом з надходженням зовнішніх ресурсів) підігрівало зміцнюючі тенденції для гривні – якщо наприкінці листопада курс перебував на рівні 28,5 грн./\$1, то 10 грудня курс зміцнився до 28,1 грн./\$1, а ще за тиждень – 27,8 грн./\$1¹⁰¹.

Попри складнощі на міжнародних фінансових ринках, Мінфіну вдалося у 2020р. вжити ряд заходів, спрямованих на **повне виконання зовнішніх зобов'язань** і послаблення зовнішньоборгового тиску, що узгоджується з затвердженою раніше Середньостроковою стратегією управління державним боргом на 2019-2022рр.¹⁰² Це сталося в умовах, коли МВФ постійно відкладав візит місії до України, не кажучи вже про черговий транш¹⁰³. Звичайно, значною мірою це зумовлено незадовільним виконанням програми співпраці України з МВФ¹⁰⁴. Однак, Україна все ж навіть **спромоглася вийти на зовнішні фінансові ринки**, що було для багатьох неочікуваним, оскільки такий вихід пов'язувався з рішеннями МВФ.

Так, у середині липня 2020р. Мінфін, після скасування відповідних намірів на початку місяця¹⁰⁵, успішно розмістив облігації на \$2 млрд. (дохідність нового випуску – 7,25%), з погашенням у березні 2033р. Хоча доходність залишилася високою, однак для країни, яка не може впоратись із коронавірусною пандемією, може вважатися прийнятною (раніше прогнозувалось розміщення з вищою доходністю). А вже в середині серпня Україна оголосила про завершення викупу на відкритому ринку близько 10%

¹⁰⁰ ... у березні 2020р. в Україні спостерігався справжній девальваційний шок – якщо наприкінці лютого курс гривні до долара складав 24,6, то наприкінці березня – 28,1.

¹⁰¹ Утім, на кінець року курс повернувся на вже «звичайний» рівень 28,2-28,4 грн./\$1.

¹⁰² Постанова КМУ «Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2019-2022 роки» №473 від 5 червня 2019р.

¹⁰³ У червні 2020р. Україна отримала кредит від МВФ у сумі \$2,1 млрд. і до кінця року планувала отримати ще два по \$700 млн. кожен (чого не сталося).

¹⁰⁴ За визнанням Міністра фінансів, Україна виконала лише чотири з 10 «маяків» МВФ. Див.: Україна виконала 4 з 10 структурних маяків МВФ. – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy>.

¹⁰⁵ На початку липня Україна скасувала заплановану угоду з випуску нових 12-річних єврооблігацій на \$1,75 млрд. (з можливістю викупу на \$750 млн. єврооблігацій з погашенням у 2021-2022рр.), що було пов'язано із заявою про відставку голови НБУ.

своїх ВВП-варантів (облігацій, виплати за якими прив'язані до динаміки ВВП країни), випущених під час реструктуризації зовнішнього боргу. Це може вважатися правильним кроком, яким зменшуються боргові виплати наступних років¹⁰⁶.

Більше того, на початку грудня **Україні вдалося створити «прорив» в отриманні зовнішніх ресурсів**. Причому це **відбулося без прив'язки до фінансування з боку МВФ**. Так, на початку грудня практично одночасно відбулися **знакові події**¹⁰⁷:

- отримання від Європейської Комісії першого траншу в рамках нової програми макрофінансової кредитної допомоги ЄС обсягом €600 млн.¹⁰⁸;
- розміщення додаткового випуску єврооблігацій обсягом \$600 млн. з доходністю 6,2% (яка є найнижчою за публічними єврооблігаціями в доларах США в історії України)¹⁰⁹;
- надання Світовим банком позики Україні обсягом \$300 млн. для додаткового фінансування, спрямованого на подолання наслідків коронавірусу¹¹⁰.

Це суттєво **поповнило валютні резерви** країни, які, станом на кінець 2020р., перевищили \$29 млрд. А з тим – значною мірою **забезпечило підтримку** курсової динаміки гривні та **безболісне виконання зовнішньоборгових зобов'язань**, принаймні у I півріччі 2021р.

Платоспроможність і підтримка населення

Серед найвагоміших завдань протидії коронавірусній кризі виокремлюється підтримка платоспроможності та добробуту домогосподарств. Практично в усіх європейських (як і багатьох інших) країнах урядові заходи були значними, зокрема в частині розширення видатків (на поточні та середньострокові потреби), скорочення

податків чи рівня оподаткування, запровадження субсидій на збереження заробітних плат, а також грошової підтримки мало- та самозабезпечуваних працівників і пенсіонерів (врізка «*Особливість програми Kurzarbeit*»¹¹¹).

ОСОБЛИВІСТЬ ПРОГРАМИ KURZARBEIT

Серед широких програм підтримки бізнесу і домогосподарств у різних країнах виокремлюється впроваджена у Німеччині програма, в основі якої лежала модель компенсації втрат заробітків під час переведення працівників на неповний робочий день – *Kurzarbeit* – і яка виявилася результативною та ефективною, що навіть підтвердив МВФ. Вагомим є те, що, з *одного боку*, підприємства отримали можливість зберегти робочі місця і кваліфікований персонал (і уберегтися від закриття), з *іншого* – забезпечувався прийнятний рівень персональних доходів працівників, що ще й має психологічний ефект соціальної захищеності.

Особливістю програми є те, що держава забезпечує працівникові 60% (а за наявності дитини – 67%) чистого заробітку докризового періоду тим підприємствам, які внаслідок коронавірусного шоку тимчасово не могли продовжувати діяльність. Більше того, з четвертого місяця вказана виплата зростає до 70% заробітку (77% для домогосподарств, де є хоча б одна дитина), а з сьомого – до 80% (87%). У вересні 2020р., оцінивши динаміку поширення і протидії коронавірусу, Уряд Німеччини вирішив подовжити вказану програму до кінця 2021р.

Хоча українська влада також оголошувала про запровадження програм підтримки, однак всі вони мали вкрай незначні обсяги та невдовзі закінчувались. Так, спроби вплинути на рівень доходів через підвищення мінімальної заробітної плати (ігноруючи при цьому рівні прожиткового мінімуму, неоподаткованого мінімуму, мінімальних пенсій та інших соціальних стандартів) зовсім не мали шансів на успіх. Програма разової допомоги пенсіонерам (виплата до 1 000 грн.), запроваджена у квітні 2020р., вже в червні була припинена¹¹². А оголошення про запровадження програми підтримки

¹⁰⁶ Виплати за варантами повинні здійснюватися до 2040р.

¹⁰⁷ Докладніше див.: Чинники, складові і результати запровадження і реалізації антикризової політики в окремих країнах світу та Україні. Прогноз соціально-економічного розвитку України у 2021р. (наук. ред. В.Юрчишин), Центр Разумкова, 2021р., 200с.

¹⁰⁸ Допомога надана у вигляді довгострокової позики з процентною ставкою 0,125% з терміном погашення в червні 2035р. Див.: Україна отримала 600 млн євро макрофінансової допомоги від ЄС. – ЛІГАБізнесІнформ, <https://ua-news.liga.net/economics/news>.

¹⁰⁹ Україна дорозмістила євробонди-2033 на 600 мільйонів доларів під 6,2%. – Економічна правда, 11 грудня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/11/669105>.

¹¹⁰ Світовий банк ухвалив виділення Україні кредиту ... – Інтерфакс-Україна, 12 грудня 2020р., <https://ua.interfax.com.ua/news/general/709420.html>.

¹¹¹ Kurzarbeit: Germany's Short-Time Work Benefit, <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11>. Fillmann A. Reflections on COVID-19 – Views From Germany, <https://www.natlawreview.com/article/>.

¹¹² Уряд не може виплачувати соцдопомогу по 1 000 грн під час карантину. – 112 Україна, <https://ua.112.ua/ekonomika>.

пенсіонерів віком 75+ так і залишилося безрезультатним. Вкотре **наміри, які не підтверджувались реальними діями**, викликали **розчарування і роздратованість**.

Заробітна плата. Не мали належного втілення і наміри збереження платоспроможності, насамперед у частині стійкого зростання заробітної плати. Так, підвищення мінімальної зарплати (з вересня 2020р.), *по-перше*, мало скоріше символічний характер (на 6%, незначним чином випереджаючи офіційну інфляцію), *по-друге* – не мало практичного впливу на загальну динаміку доходів (при цьому прожитковий мінімум, до якого прив'язані інші соціальні стандарти, залишився без змін).

Більше того, хоча середня номінальна зарплата з початку року дійсно демонструвала слабку (і вкрай нерівномірну) тенденцію до підвищення, однак її доларовий еквівалент демонстрував спадну тенденцію. Так, якщо в січні 2020р. середня номінальна заробітна плата складала 10 700 грн. (або \$445), то у вересні-листопаді – на рівні 12 тис. грн. (\$420-430) (діаграма «Середня номінальна зарплата та її доларовий еквівалент»).



При цьому, зазначимо, що у структурі ресурсів (грошових доходів) домогосподарств заробітна плата сягає майже 2/3. Тобто, упродовж 2020р. заробітна плата не змогла надати домогосподарствам належної впевненості в добробуті.

Ми неодноразово наголошували¹¹³, що лише належні заробітні плати зможуть сформувати належний добробут, стати чинником подальшого стимулювання попиту, а з тим

і пропозиції (виробництва). І принципово недопустимим є гальмування зростання заробітних плат **в освіті й охороні здоров'я – сферах, де формується людський капітал** і які переважно фінансуються з державного або місцевих бюджетів.

У період протидії коронавірусній загрозі влада неодноразово заявляла про пріоритетність фінансування (у т.ч. із спеціально створених антикоронавірусних фондів) системи охорони здоров'я і системи соціального захисту, а також декларувала значне підвищення зарплат медиків у зв'язку з протидією коронавірусній пандемії. Проте, реально певне підвищення відбулося лише в жовтні-листопаді.



Інфляція. Хоча офіційний рівень інфляції у 2020р. виявився чи не найменшим за останні роки (зростання середньорічного показника індексу споживчих цін (ІСЦ) – 2,7% (грудень-грудень – 5%)), однак інфляційні ризики не усунуті (радіше законсервовані). Так, зміна ІСЦ переважно визначається зміною індексу цін на продукти харчування, а також зміною житлово-комунальних тарифів, які «врегульовуються» владними адміністративними рішеннями. На жаль, «врегулювання» (за невеликими винятками) здійснювалося через суттєве підвищення таких тарифів, які мало відбивались на офіційних показниках інфляції, однак призводили до суттєвих втрат добробуту домогосподарств.

Зазначені ризики вже спостерігались наприкінці 2020р. (і найвірогідніше

¹¹³ Див., зокрема: Якименко Ю. та ін. Рік діяльності Президента Володимира Зеленського: здобутки і прорахунки. – Центр Разумкова, 2020р.

продовжаться у 2021р.). Так, погані погодні умови погіршили обсяги сільськогосподарського виробництва (вказане значне падіння), що провокуватиме і подорожчання продуктів харчування. Що й підтверджувалось зростаючою динамікою цін на м'ясо-молочну продукцію, овочі і фрукти (навіть з врахуванням сезонного фактору).

Водночас, восени почали суттєво зростати житлово-комунальні тарифи, а з тим – витрати домогосподарств за спожиті послуги. Так, уже у листопаді середньозважена вартість електроенергії стала вищою, ніж у попередньому місяці на 16%¹¹⁴. Однак, це був лише початок. Справжня тарифна «лавина» проявить свою дію у зимово-весняний період 2021р. і може спровокувати зростання соціального невдоволення (див. також відповідний підрозділ «Прогнозів»).

Заборгованості. Погіршення у платоспроможності домогосподарств відбувається також унаслідок того, що так і не вдається ліквідувати один з хронічних недоліків української системи оплати праці – **заборгованості з виплат зарплат**, які [заборгованості] продовжували зростати впродовж року, причому **прискорились у II півріччі 2020р.** Так, якщо в січні 2020р. загальна заборгованість з виплат складала 3 млрд. грн. (частка, сформована на економічно активних підприємствах, у загальній заборгованості – 63,5%), то в листопаді було досягнуто історичного максимуму – понад 4 млрд. грн. (73,5%).

На низький рівень платоспроможності населення вказує і зростання заборгованості населення зі сплати за житлово-комунальні послуги. Ситуація ускладнюється тим, що **заборгованість існує з усіх видів послуг** (таблиця «Заборгованість населення зі сплати за житлово-комунальні послуги»). Зменшення заборгованості в літній період (порівняно з зимовим) зумовлено меншими «природними» нарахуваннями. Тобто населення масово не відмовляється від оплати, радше частину заборгованості компенсує у весняно-літній період. Між тим, заборгованість у червні 2020р. (порівняно з червнем 2019р., коли нарахування є найнижчими) зменшилася лише в газопостачанні, а в інших складових – зросла (так само зросла і загальна заборгованість).

ЗАБОРГОВАНІСТЬ НАСЕЛЕННЯ ЗІ СПЛАТИ ЗА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНІ ПОСЛУГИ,

млрд. грн. (на кінець періоду)

	Червень 2019р.	Грудень 2019р.	Червень 2020р.	Жовтень 2020р.
Газопостачання та розподіл природного газу	24,8	27,9	22,9	27,8
Централізоване опалення та гаряче водопостачання	15,9	20,4	18,0	20,7
Утримання будинків і споруд та прибудинкових територій	4,8	5,1	5,0	5,2
Централізоване водопостачання та водовідведення	3,9	4,1	5,5	5,7
Вивезення побутових відходів	0,7	0,8	1,0	1,1
Електроенергія	5,2	5,4	5,5	5,6

Слід вказати, що спроби вдосконалення системи оплати за спожиті житлово-комунальні послуги робляться з року в рік, проте, зазвичай, мають радше непослідовний характер, аніж приносять позитиви. Так, ще наприкінці 2019р. було представлено законопроект, спрямований на покращення стану оплати у вказаній сфері. Ухвалення ж Закону відбулося більше, ніж через рік¹¹⁵. Однак донині владою так і не було запропоновано раціональних і дієвих заходів для припинення перманентного зростання тарифів, захист населення від тарифних шоків залишається під сумнівом.

Банківські ресурси домогосподарств. Упродовж 2020р. так і не вдалося задіяти важливе джерело фінансових ресурсів для населення – кредити для них в Україні **залишаються малодоступними**. Фактично, внаслідок високих ризиків, банківська система утримує високі кредитні ставки. А висока вартість кредитних ресурсів, за наявності високих ризиків втрати роботи чи зменшення доходів (особливо в умовах пандемії коронавірусу), знижує і попит на них. Так, упродовж 2020р. процентні ставки за новими кредитами в національній валюті для домогосподарств коливались у діапазоні 30–33%, при тому, що ставки за новими

¹¹⁴ В Україні в листопаді здорожчала електроенергія. – ESPRESO.TV, <https://espresso.tv/news/2020/12/08>.

¹¹⁵ Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання окремих питань у сфері надання житлово-комунальних послуг» (від 3 грудня 2020р.).

депозитами залишалися на рівні 6–9%, тобто різниця стійко утримувалась у значному «вузькому» діапазоні 24–26 п.п.

Недовіра громадян до банківської системи не дає можливості задіяти ще одне джерело ресурсів домогосподарств. Йдеться про готівку в іноземній валюті, яка зберігається поза банками. Значні надходження іноземної валюти до України через заробітні плати та перекази фізичних осіб з-за кордону можуть слугувати вагомою складовою підвищення заощаджень населення у банківській системі, а з тим і зміцнення міжнародних резервів. Поки ж такі валютні ресурси акумулюються переважно у готівковій формі, частково стимулюючи попит на (довгострокові) товари також іноземного виробництва (стимулювання імпорту товарів).

З одного боку, українські банки (в т.ч. центральний банк) залучають на фінансових ринках переважно дорогі ресурси (крім окремих ліній міжнародних фінансових установ). З іншого – населення може оформити валютні депозити лише під 1–1,5%, що є вкрай непривабливим, зважаючи на банківські банкрутства попередніми роками. Отож, підвищення депозитних ставок до 3–4% могло б привабити частину валютних коштів населення, що зміцнило б банківські баланси.

Слід звернути увагу, що банківській стійкості, а з тим і привабливості для заощаджень населення може сприяти ухвалення т.зв. «антиколомойського» Закону¹¹⁶, який фактично робить неможливим повернення націоналізованих банків та обмежує розмір можливих компенсацій колишнім власникам банків.

¹¹⁶ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення деяких механізмів регулювання банківської діяльності» (від 13 травня 2020р.).

¹¹⁷ Джерело: Офіційний сайт Державної служби статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

¹¹⁸ Закон України «Про внутрішній водний транспорт». Законом започатковується створення *Державного фонду розвитку внутрішніх водних шляхів*.

¹¹⁹ Див.: Договір про допуск приватних локомотивів до роботи на залізниці узгоджений УЗ, – Владислав Криклій. – Урядовий портал, 26 листопада 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/dogovir-pro-dopusk-privatnih-lokomotiviv-do-roboti-na-zaliznici-uzgodzhenij-uz-vladislav-kriklij>.

¹²⁰ 2 грудня 2020р. ухвалено Закон «Про приєднання до Угоди про розвиток мультимодальних перевезень ТРАСЕКА», який дає можливість гармонізувати законодавство та створити єдину правову основу для розвитку мультимодальних перевезень. 30 липня 2020р. АТ «Укрзалізниця» та *Hamburger Hafen und Logistik AG* підписали Меморандум про взаєморозуміння та співробітництво у напрямку розвитку інтермодальних залізничних перевезень в Україні. Див.: Українсько-німецьке партнерство у розвитку інтермодальних залізничних перевезень, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 30 липня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/32066.html>.

¹²¹ За розрахунками Світової ради подорожей та туризму (*WTTC*), туристична галузь та сфера пасажироперевезень за підсумками 2020р., може недоотримати \$2,1 трлн. Компанії, що працюють у сфері подорожей, через пандемію можуть звільнити 75 млн. працівників. Докладно див.: Вінокуров Я. Порожнє небо: як коронавірус ударив по авіакомпаніях і коли вони оживуть. – *Hromadske*, 29 квітня 2020р., <https://hromadske.ua/posts/porozhnye-nebo-yak-koronavirus-udariv-po-aviakompaniyah-i-koli-voni-ozhivut>.

3. Реформа інфраструктури

З-поміж базових галузей економіки, транспорт у 2020р. сформував майже 7% ВВП, до нього були залучені 6% загального числа зайнятого населення¹¹⁷. Попри важливість цього сектору, його реформування у 2020р. відбувалося повільними темпами, обмежуючись переважно заходами з формування чи реформування нормативно-правової бази функціонування окремих секторів та міжнародного співробітництва.

Зокрема, у **сфері водного транспорту** можна відзначити ухвалення базового Закону¹¹⁸. Уряд також схвалив зміни до Стратегії розвитку морських портів України на період до 2038р. (затверджена у 2013р.), що мають сприяти залученню інвестицій, створенню 4 700 додаткових робочих місць та підвищенню ефективності переробки вантажів.

У **залізничному транспорті** не вдалося досягти прогресу в демонополізації галузі пасажирських і вантажних перевезень через неухвалення Закону «Про залізничний транспорт України». Разом з тим, доречно зазначити про певні зрушення: у листопаді *узгоджено договір про допуск приватних локомотивів до роботи на залізниці*¹¹⁹, здійснені важливі кроки в посиленні міжнародного співробітництва¹²⁰.

Ситуація, що склала в **авіасекторі**, виявилася найбільш критичною не лише в Україні, але й в усьому світі¹²¹. У більшості авіакомпаній гостро постало питання про звільнення працівників або переобладнання літаків під вантажні перевезення. За 2020р. *пасажиропотік аеропортів*

України скоротився на 65%, порівняно з 2019р. Оптимізму додала заява сторін під час XXII Саміту Україна-ЄС про підписання Угоди про САП вже у 2021р., що має сприяти мінімізації бюрократичних перешкод під час отримання дозволів на здійснення авіаційних перельотів, а також збільшенню пасажиропотоку та кількості рейсів з ЄС. Наразі очікується остаточний текст Угоди про САП з фінальними узгодженнями щодо її територіального застосування (*конфліктне питання щодо аеропорту Гібралтар між Великою Британією та Іспанією вирішене*)¹²².

У сфері автомобільного транспорту серед подій, вартих уваги, – ухвалення 16 грудня 2020р. Закону, яким регламентується виконання перевезень автомобільним транспортом категоріями Євро-5 та вище між Україною та Великою Британією без дозволів, завдяки чому сторони зможуть залучити додаткові вантажопотоки¹²³. 23 грудня 2020р. Урядом схвалено проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу»¹²⁴. На різних стадіях проходження у Парламенті перебуває низка важливих законопроектів, які

сприятимуть **розвитку електричного транспорту в Україні**¹²⁵.

Протягом 2020р. продовжилася реалізація впровадження **системи контролю зважування *Weigh Control System*** – встановлення сучасних комплексів *Weight in Motion* («Зважування у русі»), що забезпечують автоматичний збір даних, фотофіксацію та розподіл надходжень від штрафів. Наразі таких комплексів встановлено близько 50, у 2021р. передбачається встановити ще 100¹²⁶. 21 грудня 2020р. Урядом затверджено Державну програму **підвищення рівня безпеки дорожнього руху** в Україні на період до 2023р., мета якої знизити рівень смертності внаслідок ДТП, порівняно з 2019р., щонайменше на 30% до 2024р. та на 50% до 2030р. На реалізацію програми у 2021р. передбачено 2,4 млрд. грн.¹²⁷

Дорожнє господарство. 15 січня 2020р. КМУ затверджено *Дорожню стратегію на 2020 рік*, якою запроваджено комплексне дорожнє будівництво: протягом року вдалося оновити та побудувати рекордні 3 926 км доріг державного значення та майже 2 000 км доріг місцевого значення¹²⁸. Порівняно з попередніми роками¹²⁹, у 2020р. на дороги було спрямовано рекордні 129 млрд. грн.¹³⁰

¹²² Угоду про спільний авіапростір з ЄС можуть підписати наступного року – Зеленський. – Укрінформ, 6 жовтня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3113085-ugodu-pro-spilnij-aviaprostir-z-es-mozut-pidpisati-nastupnogo-roku-zelenskij.html>.

¹²³ Закон «Про ратифікацію Протоколу між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії про внесення змін до Угоди між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії про міжнародні автотранспортні перевезення» (від 16 грудня 2020р.).

¹²⁴ Див.: Уряд підтримав ліцензування на автомобільному транспорті відповідно до норм ЄС, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 23 грудня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/32495.html>.

¹²⁵ Прийнято в першому читанні: проекти законів «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо стимулювання розвитку галузі електричного транспорту в Україні» (реєстр. №3476 від 14 травня), «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо стимулювання розвитку галузі електричного транспорту в Україні» (реєстр. №3477 від 14 травня), «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки окремих категорій учасників дорожнього руху (користувачів персонального легкого електротранспорту, велосипедистів та пішоходів)» (реєстр. №3023 від 6 лютого). Восени 2020р. профільним Міністерством розроблено законопроект «Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт»». Докладно див.: Уряд підтримав законопроект, необхідний для розвитку електромобільності в Україні, – Владислав Криклій. – 9 вересня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/32203.html>.

¹²⁶ Протягом січня-листопада 2020р. Державною службою України з безпеки на транспорті у співпраці з Національною поліцією перевірено понад 666 тис. транспортних засобів (що майже в 1,6 разу більше порівняно з аналогічним періодом 2019р.) та складено більше 13 тис. актів порушень габаритно-вагових параметрів і нараховано майже 127 млн. грн. плати за перевантаження. Докладно див.: За 11 місяців нараховано майже 127 млн грн плати за перевантаження, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 4 грудня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/32441.html>.

¹²⁷ Програма ґрунтується на схваленій Урядом 21 жовтня 2020р. новій Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024р. Серед головних напрямів Стратегії: (1) цифровізація та запровадження інтелектуальної транспортної системи в систему управління безпекою дорожнього руху та (2) розбудова сучасної інфраструктури безпеки.

¹²⁸ Див.: Букатюк У. Дороги Зеленського: П'ять проблем великого будівництва. – Lira.net, https://project.liga.net/projects/large_construction.

¹²⁹ У 2016р. фінансування склало 13,9 млрд. грн., у 2017р. – 17,4 млрд. грн., у 2018р. – 39,9 млрд. грн., у 2019р. – 55,5 млрд. грн.

¹³⁰ Зокрема, 31,5 млрд. грн. (дороги державного значення), 22 млрд. грн. (дороги місцевого значення), 5,7 млрд. грн. (утримання дорожньої мережі) – з Дорожнього фонду; 19,3 млрд. грн. – надання держгарантій «Укравтодору», під які залучено позику в АТ «Укресімбанк» (закони «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік» та «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (від 16 січня), якими передбачалося залучення додаткових 19,274 млрд. грн. на ремонт доріг за рахунок випуску облігацій); 35 млрд. грн. – додаткове бюджетне фінансування з «ковідного» фонду; 4,4 млрд. грн. кошти міжнародних фінансових організацій; 7,9 млрд. грн. – експлуатаційне утримання доріг; 3,2 млрд. грн. – забезпечення безпеки руху.

Будівництво доріг стало основним елементом т.зв. президентської програми «Велике будівництво», анонсованої на початку 2020р. (напередодні місцевих виборів). Програма передбачала, крім іншого, завершення будівництва об'єктів соціально-культурного призначення, розпочатого раніше¹³¹. Найбільші суперечки та негативний суспільний резонанс викликало спрямування на ці цілі коштів з «ковідного» фонду, замість фінансування безпосередньо потреб медицини. Так, на забезпечення лікарень було витрачено в 9 разів менше, ніж на будівництво чи ремонт доріг. Поряд з фінансуванням, виникали питання щодо ефективності та прозорості розподілу «Укравтодором» коштів між підрядниками.

16 травня 2020р. набув чинності Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо управління безпекою автомобільних доріг», яким передбачено проведення аудиту безпеки автомобільних доріг: на міжнародних – з 1 січня 2021р., на національних – з 16 листопада 2021р.¹³²

Цифровізація транспортної галузі.

Через портал *e-transport.gov.ua* доступною стала послуга єдиного е-квитка на транспорті *SmartTicket*, який можна використовувати одразу на три види транспорту: залізничний, авіа (зі *SkyUp Airlines*) та міський транспорт у Києві. Міністерство інфраструктури України розпочало проект *Digital Road* зі створення е-паспортів доріг місцевого значення¹³³.

Протягом 2020р. Україна уклала ряд угод з **міжнародними фінансовими організаціями**. 9 грудня ЄІБ та Уряд України уклали три кредитні угоди на загальну суму €640 млн. для реалізації проектів у галузі інфраструктури

та транспорту¹³⁴. Також, 18 грудня між ЄБРР та Україною укладено кредитну угоду на €450 млн. за проектом «Розвиток транс'європейської транспортної мережі (Україна – дорожні коридори)», що дозволить покращити стан автошляхів за маршрутами міжнародних транспортних коридорів та підвищити безпеку дорожнього руху на дорогах, що сполучають Україну з ЄС¹³⁵.

4. Охорона довкілля і сталий розвиток

Інституційні та законодавчі зміни в екологічному регулюванні. В аспекті забезпечення ефективних інститутів екологічного регулювання слід позитивно оцінити прийняте 27 травня 2020р. рішення Уряду¹³⁶ про відновлення Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України і скасування тим самим аналогічного рішення Уряду екс-прем'єра О.Гончарука про об'єднання його з Міністерством енергетики. Це рішення підвищує можливості формування та реалізації державної політики у сфері охорони довкілля та екологічної безпеки. Можна сподіватися, що поліпшенню стратегічно орієнтованого керування процесами сталого розвитку сприятиме утворення Міжвідомча комісія з питань зміни клімату та збереження озонового шару (Постанова КМУ №879 від 23 вересня 2020р.).

Упродовж 2020р. було посилено адміністративну та кримінальну відповідальність за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу, що передбачає, зокрема, багатократне – у 18 разів – підвищення розмірів штрафів¹³⁷.

Ухваленим 17 червня Законом¹³⁸ передбачається посилення регулювання

¹³¹ Докладно див.: Олексій Чернишов: Програма Президента «Велике будівництво» виконана на всі 100 відсотків. – Урядовий портал, 29 грудня 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-programa-prezidenta-velike-budivnictvo-vikonana-na-vsi-100>.

¹³² Аудит безпеки автомобільних доріг проводитиметься на стадії ТЕО (до проведення експертизи проекту під час будівництва нової автомобільної дороги), підготовки проекту або робочого проекту, після введення в експлуатацію. Докладно див.: Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо управління безпекою автомобільних доріг».

¹³³ Див.: Мінінфраструктури розпочинає проект з оцифрування місцевих автошляхів, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 2 жовтня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/32252.html>.

¹³⁴ Зокрема, €340 млн. будуть спрямовані на модернізацію ключової соціальної і транспортної інфраструктури у східному регіоні; €100 млн. – на відновлення автодороги Р-66 КПП у рамках проекту «Східна Україна: воз'єднання, відновлення та відродження (Проект 3В)»; €200 млн. – на реалізацію проекту «Міський громадський транспорт України II», що передбачає закупівлю електричного громадського транспорту. Докладно див.: Україна отримує 640 млн євро від ЄІБ на реалізацію пріоритетних проектів у галузі інфраструктури та транспорту, – Владислав Криклій. – Міністерство інфраструктури України, 9 грудня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/32452.html>.

¹³⁵ Див.: В.Криклій підписав угоду з ЄБРР про залучення 450 млн євро на капремонт траси Київ-Одеса і будівництво Північного обходу Львова. – Міністерство інфраструктури України, 18 грудня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/32481.html>.

¹³⁶ Постанова КМУ «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» №425 від 27 травня 2020р.

¹³⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою збереження довкілля щодо посилення відповідальності за дії, спрямовані на забруднення атмосферного повітря та знищення або пошкодження об'єктів рослинного світу» (від 13 квітня 2020р.).

¹³⁸ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо планування використання земель» (від 17 червня 2020р.).

використання земель, у т.ч. за рахунок більш жорсткого та деталізованого регулювання режиму змін цільового призначення земельних ділянок.

Зважаючи на неналежну охорону лісів в Україні, неабияке значення мають ухвалені зміни до Лісового кодексу (Закон «Про внесення змін до Лісового кодексу України щодо проведення національної інвентаризації лісів» (від 2 червня 2020р.)) щодо проведення національної інвентаризації лісів (нова стаття 55-1 Кодексу), що має сприяти протидії їх хижацькій експлуатації. У контексті нерегульованої вирубки та експлуатації карпатських лісів, що має катастрофічні наслідки, важко переоцінити значення ратифікації Україною¹³⁹ поправки до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат стосовно зміни клімату (прийнятої в жовтні 2017р.). Україна також приєдналася¹⁴⁰ до Протоколу про сталий розвиток сільського господарства та сільської місцевості вказаної Карпатської конвенції.

Варто наголосити, що для України як держави з великим аграрним сектором велике значення мають процеси екологізації сільськогосподарського виробництва, зменшення використання в ньому шкідливих для природи та людей хімікатів. З огляду на це, пріоритетом є активізація переходу на органічне аграрне виробництво. Цьому, безумовно, сприятиме затвердження 21 жовтня 2020р. Урядом Порядку сертифікації органічного виробництва та/або обігу органічної продукції¹⁴¹. Іншим важливим екологічним аспектом, пов'язаним з сільським господарством, є утримання та збереження позахисних лісових смуг, розташованих на землях сільськогосподарського призначення – з метою чого КМУ Постановою №650 від 22 липня 2020р. затвердив

відповідні Правила. Водночас, рішенням від 2 вересня 2020р.¹⁴² встановлено нормативи екологічно безпечного зрошення, осушення, управління поливами та водовідведенням, що стає особливо важливим у контексті ефективної адаптації до кліматичних змін.

Управління відходами та викидами ПГ. Необхідність зменшення негативного впливу на довкілля на основі оптимізації використання ресурсів та зменшення відходів набула актуальності у 2020р. На виконання Національного плану управління відходами до 2030р., в частині вдосконалення системи управління відходами, в першому читанні прийнято проект Закону «Про управління відходами» (реєстр. №2207-1-д). Питання циркулярної економіки¹⁴³ було визначено одним з головних індикаторів Концепції «зеленого» енергетичного переходу України до 2050р. (*Ukraine Green Deal*), прийнятої 21 січня 2020р. Однією з цілей документа також є зменшення викидів ПГ в обсягах, що зможуть забезпечити перехід України до кліматично нейтральної економіки у 2070р. у соціально прийнятний спосіб¹⁴⁴. Доречно зазначити, що протягом 2020р. здійснювалася робота стосовно Другого національно-визначеного внеску України до конференції сторін Паризької угоди, що має пройти в листопаді 2021р у м.Глазго¹⁴⁵. Також розпочато роботу над розробкою Рамкової Стратегії з адаптації до зміни клімату в Україні¹⁴⁶.

Відповідно до Закону «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів», 23 вересня Уряд Постановою №880 затвердив перелік видів діяльності, викиди ПГ у результаті провадження яких підлягають моніторингу, звітності та верифікації; Постановою №959 затвердив Порядок верифікації звіту оператора про викиди ПГ; а Постановою №960 – Порядок

¹³⁹ Закон України «Про ратифікацію поправки до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат щодо нової статті 12bis «Зміна клімату»» (від 2 грудня 2020р.).

¹⁴⁰ Закон України «Про приєднання до Протоколу про сталий розвиток сільського господарства та сільської місцевості до Рамкової конвенції про охорону та сталий розвиток Карпат» (від 2 грудня 2020р.).

¹⁴¹ Постанова КМУ №1032 від 21 жовтня 2020р.

¹⁴² Постанова КМУ «Про нормативи екологічно безпечного зрошення, осушення, управління поливами та водовідведенням» №766 від 2 вересня 2020р.

¹⁴³ Циркулярна економіка (*circular economy*) – модель економічного розвитку, заснована на відновленні та раціональному споживанні ресурсів та є альтернативою традиційній, лінійній, економіці.

¹⁴⁴ Постановою КМУ №33 від 24 січня 2020р. утворено Міжвідомчу робочу групу з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи ЄК «Європейський зелений курс».

¹⁴⁵ Див.: Міндовкілля та ЄБРР презентували результати моделювання другого Національно-визначеного внеску України до Паризької угоди. – Урядовий портал, 27 листопада 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/mindovkillya-ta-yebrr-prezentovali-rezultati-modelyuvannya-drugogo-nacionalno-viznachenogo-vnesku-ukrayini-do-parizkoyi-ugodi>.

¹⁴⁶ Див.: Розпочато процес розробки Рамкової Стратегії з адаптації до зміни клімату в Україні. – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, 12 листопада 2020р., <https://mepr.gov.ua/news/36250.html>.

здійснення моніторингу та звітності щодо викидів ПГ. Це конкретизує та удосконалює механізми управління цими процесами.

Попри актуальність циркулярної економіки, на законодавчому рівні досі немає стимулів для будівництва сміттєпереробних заводів, попри те, що протягом 2020р. проводилися підготовчі роботи з будівництва такого заводу у Львові¹⁴⁷. Будівництво стане можливим за рахунок гранту ЄС на €10 млн. та пільгового кредиту в розмірі €25 млн.

Регулювання промислових викидів. У 2020р. були здійснені попередні кроки в напрямі посилення законодавчого регулювання промислового забруднення та підтримки чистоти атмосферного повітря. 23 вересня 2020р. КМУ схвалив проект Закону «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення» (реєстр. №4167 від 29 вересня 2020р.)¹⁴⁸. У жовтні 2020р. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів оприлюднило проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» з метою удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря»¹⁴⁹, спрямований на приведення вітчизняного законодавства до вимог Директиви 2010/75/ЄС про промислові викиди.

З метою підтримки концепції низьковуглецевого розвитку, Міністерство інфраструктури спільно з Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів, *U-Cycle* (ГО «Асоціація велосипедистів Києва»), Посольством Королівства Нідерландів в Україні, Програмою розвитку ООН в Україні та Фондом ім.Г.Бюлля, Бюро Київ-Україна розпочали розробку Національної велосипедної стратегії¹⁵⁰.

¹⁴⁷ За рік завод має переробляти 240 тис. т відходів.

¹⁴⁸ Докладно див.: Уряд схвалив законопроект «Про запобігання, зменшення та контроль промислового забруднення». – Урядовий портал, 23 вересня 2020, <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-pro-zapobigannya-zmshennya-ta-kontrol-promislovogo-zabrudnennya>.

¹⁴⁹ Докладно див.: Повідомлення про оприлюднення до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про охорону атмосферного повітря» з метою удосконалення механізму регулювання викидів забруднюючих речовин в атмосферне повітря». – Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів, 16 жовтня 2020р., <https://mepr.gov.ua/news/36070.html>.

¹⁵⁰ Докладно див.: Національна велосипедна стратегія покликана підвищити безпеку руху та популяризувати велотранспорт в Україні. – Міністерство інфраструктури України, 15 грудня 2020р., <https://mtu.gov.ua/news/32469.html>.

¹⁵¹ Докладно див.: Екологічний податок: особливості обчислення, сплати та заповнення декларації за II квартал. – Вісник. Офіційно про податки, 17 липня 2019р., <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100013413-ekologichniy-podatok-osoblivosti-obchislennya-splati-ta-zapovnennya-deklaratsiyi-za-ii-kvartal-1>.

¹⁵² Зокрема: (1) спрямування надходжень від податку до спеціального фонду Держбюджету, виключно на природоохоронні заходи; (2) компенсація витрат підприємств на заходи з екомодернізації та захисту довкілля до 70%; (3) поступове збільшення ставок екоподатку, окрім податку на CO₂ та розміщення відходів, на 20% поступово протягом кількох років починаючи з 2021р. та ін.

¹⁵³ Див.: Екологічний податок: ставку податку на викиди двоокису вуглецю пропонують збільшити. - Вісник. Офіційно про податки, 11 листопада 2020р., <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100020967-ekologichniy-podatok-stavku-podatku-na-vikidi-dvookisu-vugletsyu-proponuyut-zbilshiti>.

¹⁵⁴ Джерело: Спільна заява за підсумками 22-го Саміту Україна – ЄС. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 6 жовтня 2020р., <https://www.president.gov.ua/news/spilna-zayava-za-pidsumkami-22-go-samitu-ukrayina-yes-64321>.

Фінансування заходів охорони довкілля. 2020р. характеризувався неоднозначністю урядових рішень у сфері екології: під час корегування Держбюджету-2020 у квітні 2020р. частина коштів з екологічного напрямку була переорієнтована на інші: зокрема, видатки були зменшені на 876 млн. грн. (моніторинг повітря, природоохоронні заходи та ін.), тоді як стаття з реструктуризації вугільної галузі збільшилася на 1,6 млрд. грн. – до 3,56 млрд. грн.

Під питанням є ефективність використання надходжень від екологічного податку. Попри те, що з 1 січня 2019р. ставки екологічного податку за викиди CO₂ збільшилися у 24,4 разу – з 0,41 грн./т до 10 грн./т, цільовий розподіл цих коштів відбувається нераціонально¹⁵¹. У 2020р. зареєстровано ряд законопроектів (реєстр. №№ 3543-1, 3631, 3632), якими передбачаються зміни з реформування механізму збору та використання екологічного податку¹⁵², а також підвищення його ставок (№4101)¹⁵³.

У рамках поглиблення співробітництва з ЄС під час XXII Саміту Україна-ЄС у жовтні 2020р. оголошено про нові програми з підтримки довкілля та кліматичної діяльності. Зокрема, підписано угоду на суму €10 млн. про фінансування заходу «Кліматичний пакет для стабільної економіки: (CASE) в Україні»¹⁵⁴, якою передбачається розробка та реалізація політики та заходів, результатом яких є перехід до кліматично нейтрального, чистого, ресурсоефективного та безпечного енергопостачання та споживання; підтримка пом'якшення змін клімату за рахунок скорочення викидів ПГ та речовин, що руйнують озоновий шар; стимулювання переходу до циркулярної економіки.

Розгортання пандемії COVID-19 було вагомим, але далеко не єдиним чинником поглиблення кризових проявів і процесів у вітчизняній економіці. Країна вже входила у 2020р. в ослабленому стані – за часів нової владної команди соціально-економічна динаміка так і не набула усталеного позитивного характеру. Водночас, дедалі погіршувалася довіра українців до владних інститутів через неспроможність останніх протидіяти негативним проявам і тенденціям.

У 2020р. структура формування і використання ВВП країни набувала дедалі «консервативнішого» характеру, який засвідчує спрямованість економічного середовища лише на виживання і повну відсутність стимулів до прискореного зростання та розвитку.

Інвестиційний клімат зазнавав дедалі негативніших оцінок підприємців та інвесторів, Україна так і не спромоглася запропонувати міжнародним інвесторам належних умов діяльності та безпеки. Безрезультатними виявилися і обіцянки різноманітних пільг: для вітчизняних і міжнародних інвесторів більш важливими є верховенство права, низька корупція, забезпечення прав власності.

Відбулося стрімке погіршення економічних і фінансових показників у всіх виробничих сферах. Особливо небезпечною виявилася депресивність промисловості, що означає тяжкі втрати для всього економічного середовища країни. Окремі спроби позитивних інституційних зрушень були нівельовані іншими суперечливими кроками, що погіршувало перспективи євроінтеграції.

Держава не продемонструвала спроможності до підтримки агровиробників чи розвитку сільської інфраструктури. І це не може виправдовуватися негативним «коронавірусним» тиском. Радше нераціональні антикоронавірусні заходи (жорсткі обмеження аграрних поставок) поглибили складнощі аграрного сектору.

Посилились занепокоєння і застереження стосовно поспішних рішень запровадження ринку землі, що зумовлено невиконанням заходів, необхідних для його ефективного запуску – наповнення кадастру, реєстрації прав, відкриття реєстрів, фінансової підтримки малих і середніх фермерів та ін.

У період розгортання пандемії держава, проголосивши добрі наміри, не змогла затвердити та запровадити інструменти та механізми реалізації заходів у конкретних реаліях, а практичне втілення навіть обмежених раціональних заходів мало переважно суперечливий або запізнілий характер.

Владі не вдалося знайти спільної мови з малим підприємництвом, ігноруючи його потреби та перестороги, зокрема малого бізнесу і ФОПів.

Однією з особливостей бюджетного процесу 2020р. стала неспроможність влади реалізовувати навіть власні раціональні ініціативи. Так, у квітні 2020р. відбулося створення спеціального Фонду для боротьби з коронавірусом і протидії його негативним впливами. Однак, фінансування було спрямоване не стільки на посилення медичного забезпечення і зміцнення системи соціального захисту, що було б виправдано (в разі виконання) навіть за зростання дефіциту державних фінансів, скільки на будівництво та ремонт доріг, що є далеким від потреб протидії коронавірусному шоку.

Парадоксальність ситуації також проявлялась у тому, що високі показники надходжень до Держбюджету, досягнуті у кризовий рік (коли значну частину року не працювали багато підприємств, зменшились доходи бізнесу і домогосподарств, впали обсяги міжнародної торгівлі та ін.), значною мірою зумовлені посиленням адміністративного та фіскального тиску на діючі бізнеси, що надалі пригнічує економічну активність.

Незважаючи на складнощі та упущення, Україні вдалось утримати економічну ситуацію від сповзання у глибоке провалля. Так, НБУ спромігся втримати гривню, а також не допустити послаблення банківської системи. Попри складнощі на міжнародних фінансових ринках, Мінфіну вдалось у 2020р. повністю виконати зовнішні зобов'язання з послабленням зовнішньоторгового тиску. Більше того, на початку грудня Україні вдалось створити «прорив» в отриманні зовнішніх ресурсів (навіть без сприяння МВФ), що суттєво наповнило валютні резерви країни. А з тим – значною мірою підтримало макроекономічну стійкість і економічне середовище країни загалом, принаймні в I півріччі 2020р.

Додаток

Об'єктивна та суб'єктивна оцінка соціально-економічного розвитку України у 2020р.

Запроваджений у 2017р. Центром Разумкова **Індекс економічної спроможності населення** для України (*Індекс*) характеризує не лише традиційно оцінювану спроможність населення, але й економічну стійкість – здатність «усередненого» домогосподарства (сукупності більшості домогосподарств чи суспільства в цілому) до життєдіяльності за умови втрати джерел поточного доходу впродовж певного періоду часу¹.

Саме економічна стійкість є однією з найважливіших умов відчуття життєвої захищеності, упевненості в завтрашньому дні – отже, можливостей побудови довгострокових життєвих стратегій, в т.ч. стратегій економічної поведінки, загалом умовою позитивного соціального самопочуття (психологічного благополуччя).

Соціально-економічна ситуація в Україні, яка відбивається у значеннях **Індексу** упродовж 2019–2020рр., має наступну динаміку (діаграма «Індекс економічної спроможності...»). На жаль, слід констатувати, що упродовж 2020р. значення *Індексу* мало негативний тренд, що «природньо» з огляду на коронавірусні втрати, а також відсутність виваженої економічної політики влади.

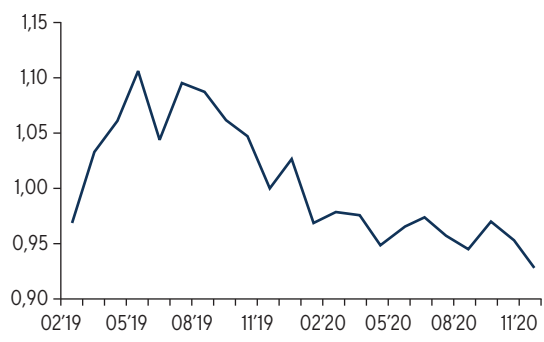
Так, за результатами (наявних даних на кінець грудня 2020р.) **значення Індексу склало 0,93, що є найнижчим показником з початку 2019р.** (який охоплює період діяльності нової владної команди).

Такий **результат був очікуваним**, зважаючи на негативну динаміку економіки загалом, посилення вразливості населення в умовах коронавірусної кризи і неспроможності влади запровадити належні заходи соціальної підтримки. Серед складових (окремі з яких уже стали «хронічними») погіршення у 2020р. слід вказати:

- гальмування підвищення середніх зарплат – з березня по серпень середня номінальна зарплата практично не зросла, і лише в осінні місяці зросла на

¹ Докладніше див.: Шангіна Л., Юрчишин В. Індекс поточної економічної спроможності: комплексна оцінка соціально-економічної ситуації в Україні, 2017р.

ІНДЕКС ЕКОНОМІЧНОЇ СПРОМОЖНОСТІ НАСЕЛЕННЯ



6,5% (у жовтні – 12,2 тис. грн.). Однак, у доларовому вимірі, внаслідок значної девальвації гривні навесні, а також помірної – восени, середня зарплата навіть знизилась – з приблизно \$440 у січні-березні до \$430 у вересні-листопаді;

- зростання заборгованості з виплат заробітної плати, яка упродовж року зросла на понад третину – якщо в січні-березні заборгованість складала близько 3 млрд. грн., то у вересні-жовтні сягнула 3,8 млрд. грн.;
- залишаються незадовільними показники, пов'язані з кредитуванням населення (низькі обсяги кредитування за збереження високих кредитних ставок). Так, обсяг кредитування домогосподарств упродовж року (не зважаючи на декларації влади про розширення фінансової підтримки населення і малого бізнесу) коливався навколо 220 млрд. грн., при цьому процентні ставки за новими кредитами домогосподарствам (знову всупереч оголошеним програмам на кшталт «5-7-9») знизились радше символічно – з 33% на початку року до близько 30% в осінні місяці;
- погіршення розрахунків у житлово-комунальній сфері, а з тим – нарощування загальної заборгованості (навіть з врахуванням того, що в літні місяці населення виплачує більші кошти, ніж нараховано за спожиті послуги, намагаючись зменшити свій накопичений борг);

- зниження показників зайнятості впродовж року (за міжнародними обстеженнями – з 7,3% у III кв. 2019р. до 10% у III кв. 2020р.), що, хоча й зумовлено коронавірусною кризою, але радше є віддзеркаленням марних декларацій про спеціальні програми розширення робочих місць);
- продовження зниження чисельності наявного населення та погіршення його структури в Україні.

Стосовно **прогнозу Індексу у 2021р.**, то його динаміка залежить від двох ключових факторів. Перший залежить від того, наскільки довго триватиме коронавірусна криза, і як реагуватиме влада на кожне наступне загострення ситуації із захворюваністю. Очікується, що завдяки щепленню пандемічна ситуація у світі і в окремих країнах буде поступово нормалізуватись, однак, поки залишаються невизначеності, коронавірусні ризики справлятимуть негативний тиск на соціально-економічне середовище.

Інший фактор пов'язаний з тим, наскільки владі вдасться запропонувати та почати реалізацію виваженої раціональної економічної політики (а не продовжувати поширювати популістичні гасла), започаткувати позитивні структурні зрушення. Насамперед, йдеться про відновлення зростання економіки загалом і промисловості насамперед. На основі зростання виробництва доречно очікувати і прискорення зростання заробітних плат, покращення платоспроможності домогосподарств, зменшення заборгованості та ін. Утім, слід усвідомлювати, що навіть такі позитивні зміни відбуватимуться вкрай низькими темпами.

Як вказано, Індекс економічної спроможності формується на базі статистичних показників. Водночас, для визначення соціально-економічного почуття домогосподарств важливими є психологічні характеристики, суб'єктивне сприйняття окремими особами реалій суспільних та економічних змін.

Центром Разумкова регулярно проводяться соціологічні дослідження стосовно різноманітних аспектів соціально-економічного та суспільно-політичного середовища України. Зокрема, важливою є **самооцінка громадян України спрямованості напрямів змін у країні**. Так, практично щомісяця соціологічна служба Центру ставила респондентам питання: «Якщо говорити в

цілому, події в Україні розвиваються у правильному чи неправильному напрямі?».

Зрозуміло, що «правильність руху країни» значною мірою залежить від самопочуття респондента, де визначальною є економічна складова, рівень добробуту родини, впевненість у «завтрашньому дні». За припущеннями, якщо респондент характеризував розвиток подій у правильному напрямі, це означало, що й стосовно власного добробуту особа має позитивні поточні та віддалені очікування. Негативні ж відповіді означають погіршення бачення власної спроможності забезпечення добробуту родини. Результат визначається як різниця між кількістю позитивних і негативних відповідей.

Результати опитувань виявили **помітне погіршення самооцінок**. Більше того, проявився чіткий («позитивний») взаємозв'язок між об'єктивними оцінками (значенням Індексу економічної спроможності) та суб'єктивними (результатами соціологічних опитувань) (діаграма «Взаємозв'язок Індексу потенціалу людського капіталу і результатів соціологічних опитувань стосовно правильності розвитку ситуації у країні»).



Близькість двох вказаних динамік дає підстави стверджувати, що поєднання об'єктивних і суб'єктивних оцінок надає досить раціональну картину соціально-економічного стану та розвитку країни. У конкретному випадку – засвідчує значне погіршення добробуту та самопочуття населення.

Енергетика

Для української енергетики 2020р. був складним. Поставлені на межу виживання системоутворюючі підприємства, піддані випробовуванню на міцність складові критичної інфраструктури. Реалії, у яких функціонує вітчизняна енергетична галузь, не лише поглиблюють проблеми, накопичені за роки незалежності, але й створюють нові виклики для надійного постачання ресурсів та сталого розвитку промисловості.

На початку 2020р. суттєво уповільнились темпи впровадження ініціатив, передбачених Енергетичною стратегією України до 2035р.¹ Частка невиконаних завдань становить 20%, що перевищує показники попереднього року. Найбільшим провалом стала імплементація положень Енергостратегії за напрямом «Екологія та охорона навколишнього середовища», де не виконано 43% завдань².

Поруч з цим, у 2020р. проявилися негативні тенденції у системі інституцій, відповідальних за вироблення та реалізацію державної політики в енергетичній галузі. Перш за все, продовжилась тенденція 2019р., пов'язана з невизначеністю³ правового статусу НКРЕКП, що лише збільшило політичний вплив на галузь. Така ситуація загалом позначилась на об'єктивності рішень Нацкомісії, які прямо або опосередковано суперечили принципам регулювання ринків ЄС⁴.

По-друге, на ситуацію в галузі негативно вплинули такі чинники, як відсутність у Парламенті квоти підтримки для призначення Міністра енергетики з повноцінними функціями і правами, чергова зміна організаційної структури об'єднаного Міністерства енергетики та захисту довкілля, що

безпосередньо вплинуло на якість і своєчасність виконання ним функцій.

По-третє, кадрове забезпечення стратегічно важливих підприємств і організацій здійснювалося за політичними мотивами, без дотримання конкурсних процедур, що також негативно вплинуло на рівень керованості галузі.

Головні здобутки і виклики Газовий сектор

У 2020р. відбулось юридичне відокремлення оператора ГТС від НАК «Нафтогаз України» та набуття ним асоційованого членства у *ENTSO-G*⁵; відкрито контакт-центр для комерційних клієнтів; запроваджено послугу «*shorthaul*»⁶ із замовлення транспортування газу між країнами Європи через Україну за спеціальним вигідним тарифом; запроваджено систему аукціонів на міждержавних з'єднаннях; створено єдину віртуальну точку⁷ на кордоні з Угорщиною⁸.

Ці зміни дозволили розширити доступ до газотранспортної інфраструктури для вітчизняних та європейських компаній; збільшити рівень диверсифікації напрямків постачання природного газу; вперше здійснити реверсне транспортування газу

¹ Розпорядження КМУ «Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»» №605 від 18 серпня 2017р.

² Розрахунки експертів Центру Разумкова. Докладно див.: Оцінка виконання Енергетичної стратегії України: документ має бути посилено «водневим блоком», <https://razumkov.energy/meny/news/analysis-energy-strategy.html>.

³ Відповідно до офіційної позиції Секретаріату Енергетичного Співтовариства, викладеної в щорічному звіті за 2020р., поточна ситуація, згідно з якою НКРЕКП діє у «статусі центрального органу виконавчої влади», як тимчасове рішення, прийняте внаслідок рішення КСУ про визнання неконституційним незалежного статусу Регулятора, є явним порушенням *acquis*. Секретаріатом Енергетичного Співтовариства також зауважено, що відповідні конституційні зміни необхідно прийняти якомога швидше, і незалежність Регулятора повинна бути відновлена. Див.: Energy Community, <https://www.energy-community.org>.

⁴ Регулювання енергоринків країн ЄС здійснюються за принципами: відображення реальних витрат; відсутність спотворень; відшкодування витрат; недискримінаційність; передбачуваність; простота і прозорість. Для прикладу, такі принципи були порушені під час встановлення тарифів на розподіл природного газу у грудні 2020р. Див.: Постанови НКРЕКП №№2765-2787 від 30 грудня 2020р. – НКРЕКП, https://www.nerc.gov.ua/index.php/map_6/data/filearch/Materialy_zasidan/2020/?id=48333&page=0.

⁵ Об'єднання операторів європейських газотранспортних систем, <https://www.entsog.eu>.

⁶ За даними ТОВ «ОГТСУ», від моменту запуску послуги «*shorthaul*» нею скористалися 24 замовники-нерезиденти та п'ять українських компаній.

⁷ Умовна локація газотранспортної системи, яка враховується під час проведення комерційних операцій з купівлі-продажу природного газу.

⁸ Відбулось об'єднання двох існуючих точок міждержавного з'єднання – «Берегово DN1400» та «Берегдароц DN800» – в єдину віртуальну точку з'єднання двох систем «Берег».



трансбалканським коридором⁹; реалізувати віртуальний реверс, режим ре-експорту та систему «митний склад»¹⁰; укласти середньостроковий транзитний контракт із ПАТ «Газпром» до 2024р.¹¹

Водночас, за підсумками 2020р., обсяг транспортування природного газу для європейських споживачів склав 55,8 млрд. м³, що на 38% менше за результати попереднього року, і є найменшим показником за період незалежності України.

Також у газовому секторі відбулися зміни в частині переформатування моделі ринку, зокрема надано право побутовим споживачам змінювати постачальника, але водночас обмежено покладання спеціальних обов'язків лише в частині теплогенеруючих підприємств. Крім змін у моделі ринку, НКРЕКП змінила методику формування тарифів на розподіл природного газу, розділивши «газову платіжку» споживача на дві – окремо постачальнику за газ, окремо оператору газорозподільних мереж – за доставку. Як наслідок, за 2020р. тарифи на розподіл газу в середньому зросли вдвічі¹².

За підсумком 12 місяців 2020р. видобуток природного газу в Україні продовжує зменшуватись, зокрема порівняно з 2019р. він знизився на 2,4% і склав 20,2 млрд. м³. Незважаючи на падіння обсягів власного видобутку, споживання газу зросло на 3% до 30,9 млрд. м³ за рахунок збільшення його використання підприємствами хімічного та енергогенеруючого сектору. Такому тренду сприяли історично низькі ціни на європейських торгових майданчиках, що позначилось на збільшенні імпорту природного газу із ЄС до України, який, порівняно з попереднім роком, зріс на 12% до 15,9 млрд. м³.

⁹ У серпні 2020р. Оператор ГТС України вперше здійснив на замовлення своїх клієнтів реверсне транспортування газу трансбалканським газовим коридором – з Греції через ГТС Болгарії та Румунії в Україну.

¹⁰ Більшість імпортованого газу надходить на зберігання в режимі «митного складу», при цьому на 162% зріс показник закачки газу іноземними компаніями.

¹¹ 31 грудня 2019р. представники НАК «Нафтогаз України», ТОВ «Оператор ГТС України» та ПАТ «Газпром» підписали комплекс угод, що дали змогу продовжити транзит російського газу. Мінімальна гарантована потужність була встановлена в обсязі 65 млрд. м³ на 2020р. та 40 млрд. м³ щорічно в період 2021-2024рр.

¹² Постанови НКРЕКП №№2765-2787 від 30 грудня 2020р., https://www.nerc.gov.ua/index.php/map_6/data/filearch/Materialy_zasidan/2020/?id=48333&сpage=0.

¹³ Загальний обсяг боргів на ринку природного газу, станом на 1 жовтня 2020р., включає 100 млрд. грн. та 25 млрд. грн. зобов'язань відповідно теплогенеруючих підприємств та операторів ГРМ.

¹⁴ Інституційна незалежність оператора ГТС обмежена НАК «Нафтогаз України» через фінансові зобов'язання в рамках нового транзитного контракту.

¹⁵ У 2019р. було внесено лише дві зміни до Правил ринку.

¹⁶ Зокрема Постанова №1998 від 4 листопада 2020р. та Постанова №2084 від 11 листопада 2020р.

¹⁷ Постанови КМУ «Про внесення змін до Положення про покладання спеціальних обов'язків на учасників ринку електричної енергії для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії» №400 від 20 травня 2020р, №694 від 5 серпня 2020р. та №749 від 19 серпня 2020р.

Водночас, борги на газовому ринку у IV кварталі 2020р. перевищили позначку 125 млрд. грн.¹³ і продовжують зростати, що створює додаткові ризики в частині надійного постачання природного газу і тепла для усіх категорій споживачів.

Залишаються невирішеними питання своєчасного моніторингу ринку газу; інституційної незалежності ТОВ «ОГТСУ»¹⁴; достовірної оцінки перспектив й необхідних потужностей інфраструктури ГТС та ПСГ після 2025р.; повноцінного впровадження мережеских кодексів, зокрема для врегулювання проблемних питань, пов'язаних із небалансами та швидким накопиченням заборгованості.

Ринок електричної енергії

Протягом 2020р. цей ринок характеризувався високою концентрацією, обмеженою конкуренцією, маніпуляціями з боку трейдерів (за потурання НКРЕКП) та, відповідно, втратою фінансової ліквідності.

Головними підставами швидкого зменшення фінансової ліквідності стали перманентні зміни нормативно-правових актів та адміністративне втручання. Наприклад, упродовж 2020р. НКРЕКП 26 разів вносила зміни¹⁵ до Правил ринку¹⁶, які були спрямовані лише на точкові коригування вторинного законодавства, а не на вирішення стратегічних проблем галузі. Очевидно, цей підхід Нацкомісії мав на меті перерозподіл фінансових потоків, а не сприяння розвитку конкуренції.

Крім цього, протягом року тричі¹⁷ вносилися зміни до моделі покладання спеціальних обов'язків, однак ці нововведення суперечили законодавству ЄС, призупиняли

процес лібералізації та створювали додаткові викривлення на енергоринку¹⁸. Також значні недоліки має процедура проведення аукціонів у сегменті двосторонніх договорів, зокрема вона містить дискримінаційні положення¹⁹, що спотворюють ринкові механізми.

До важливих зрушень минулого року на ринку електроенергії слід віднести затверджену НКРЕКП нову методику стимулюючого тарифоутворення (RAB – тарифи)²⁰ для операторів систем розподілу. Вона передбачає запровадження ставки прибутковості на «стару» базу активів на рівні 3%, а на «нову» базу активів – 16,74%. Такі ставки діятимуть упродовж трьох років (першого регуляторного періоду), що дозволить оцінити діяльність операторів систем розподілу та якість надання послуг.

Ядерна енергетика

У 2020р. повноцінне функціонування атомних електростанцій опинилось під загрозою, що несе значні ризики національній безпеці України, особливо в умовах «гібридної війни». Така ситуація зумовлена наступними факторами.

Найперше, покажемо те, що за дев'ять місяців 2020р. збитки НАЕК «Енергоатом» сягнули 5,3 млрд. грн., проти 1 млрд. грн. прибутку минулого року. Водночас, прострочена дебіторська заборгованість перед ним збільшується й вже досягла 23,5 млрд. грн. (з них заборгованість у 13 млрд. грн. утворилася у 2020р.)²¹.

Унаслідок фінансових та організаційних проблем НАЕК «Енергоатом» відклав на невизначений термін остаточне введення в експлуатацію стратегічно важливого для країни об'єкта – Централізованого сховища відпрацьованого ядерного палива (ЦВЯП) та переніс реалізацію низки важливих заходів з підвищення ядерної безпеки. Особливу стурбованість також викликає зрив ремонтної кампанії²² на АЕС України, що фактично залишає незадіяними від трьох до п'яти блоків в осінньо-зимовий період 2020-2021рр.

По-друге, заангажована кадрова політика нового керівництва НАЕК «Енергоатом» призвела до звільнення фахівців ядерно-промислового сектору. Викликає занепокоєння інформація про те, що серед топ-менеджерів компанії працює іноземець, який тривалий час працював у РФ і має там зареєстроване підприємство, що будувало об'єкти енергетичної інфраструктури в окупованому Криму²³.

По-третє, починаючи із серпня 2020р. суттєво зросла кількість публічних закупівель із порушеннями²⁴; збільшується імпортозалежність та постачання запчастин російського виробництва²⁵. У ситуацію із закупівлями втручаються окремі політики із фракції партії «Слуга Народу», які ініціюють прийняття змін до законодавства, що дозволять вивести із *ProZorro* закупівлі безпекового обладнання²⁶.

По-четверте, на думку деяких експертів, новим керівництвом НАЕК «Енергоатом»

¹⁸ На думку експертів Центру Разумкова, діюча модель ПСО створює простір для маніпуляцій, обмежує конкуренцію у різних сегментах ринку та надає перевагу окремим постачальникам. Докладніше див.: Комплекс рішень для сталого розвитку ВДЕ в Україні. Аналітичне дослідження Центру Разумкова, <https://razumkov.energy/assets/books/OMELCHENKO-VDE-4.pdf>.

¹⁹ Створені бар'єри щодо участі в аукціонах усіх учасників ринку, незалежно від їх обсягів торгів. Докладно див.: Там само.

²⁰ Стимулюючий тариф, або RAB – тариф (RAB – Regulated Asset Base) – включення у тариф на розподіл певного відсотка від розміру активів компанії, з яких вона отримує прибуток та інвестиції для подальшої модернізації.

²¹ Детальніше див.: «Енергоатом» за 9 місяців 2020р отримав 5,3 млрд грн збитку. – ExPro Consulting, 30 жовтня 2020р., <https://expro.com.ua/novini/energoatom-za-9-msyacyv-2020r-otrimav-53-mlrd-grn-zbitku>.

²² Детальніше див.: «Енергоатом» зірвав графіки ремонту і втратив можливість наростити потужності АЕС. – Українські Національні Новини, 29 жовтня 2020р., <https://www.unn.com.ua/uk/news/1899915-energoatom-zirvav-grafiki-remontu-i-vtrativ-mozhlyvist-narostiti-potuzhnosti-aes>.

²³ Див.: Віце-президент «Енергоатома» оказался акционером российской компании, строившей энергомоет в оккупированном Крыму – Гончаренко. – Телеканал Прямой, 25 октября 2020г., <https://prm.ua/ru/vytse-prezydent-nerhoatoma-okazalsia-aktsionerom-rossyskoj-kompanyi-stroyvshey-nerhomost-v-okkupyrovannom-kr-mu-honcharenko>.

²⁴ Наприклад, код 43240000-7 «Трамбувальні машини». За матеріалами журналістського розслідування. Детальніше див.: «ЗАЕС» відписала ще 8 млн на російські запчастини по безтендерними закупівлям з «лівими» кодами CPV. – Наші Гроші, 3 листопада 2020р., <http://nashigroshi.org/2020/11/03/zaes-vidpysala-shche-8-mln-na-rosiys-ki-zapchastyny-po-beztendernymy-zakupivliam-z-livymy-kodamy-cpv>.

²⁵ Результати журналістського розслідування. Детальніше див.: Через крутість з російськими запчастинами три блоки ЗАЕС можуть не вийти з ремонту. – Наші Гроші, 22 жовтня 2020р., <http://nashigroshi.org/2020/10/22/cheez-krutiystvo-z-rosiys-kymy-zapchastynamy-try-bloky-zaes-mozhut-ne-vyyty-z-remontu>.

²⁶ 13 жовтня у Верховній Раді зареєстровано законопроект №4216, яким народний депутат С.Нагорняк пропонує вивести із-під дії Закону «Про публічні закупівлі» закупівлі системи (елементи) безпеки атомних енергоблоків. Детальніше: Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» (щодо забезпечення безпеки атомних енергоблоків)» (від 13 жовтня 2020р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70172.

впроваджена нова торгова стратегія на ринку електроенергії²⁷, яка полягає в необґрунтованому демпінгуванні ціни в сегменті «ринок на добу наперед», скорочення обсягів продажу, а також реалізації ресурсу на адресу обраних промислових підприємств.

Вугільний сектор

Унаслідок несформованого ринку вугільної продукції кошти, передбачені на 2020р. у Держбюджеті на структурні реформи сектору, були вкотре спрямовані на погашення заборгованості із заробітної плати.

Порівняно з минулим роком, видобуток вугілля в Україні з урахуванням приватних підприємств, знизився на 7,8%. На державних підприємствах річний видобуток вугілля, порівняно з 2019р., зменшився на 22,5% до 2,7 млн.т. При цьому, рівень бюджетних дотацій, порівняно з 2016р., зріс утричі до 1 014 грн. за т²⁸.

Разом з цим, продовжилась зміна підходів у державній політиці щодо розвитку вугільного сектору. Раніше затверджена Концепція реформування та розвитку вугільної промисловості до 2020р.²⁹ так й не вирішила завдань оптимізації структури державних підприємств, звільнення від непрофільних активів, запровадження механізму соціального захисту працівників, а Національна вугільна компанія³⁰ повноцінно не запрацювала.

Незважаючи на створений Координаційний центр з питань трансформації вугільних регіонів³¹, а також презентацію нової

концепції реформування галузі у вигляді Національної програми трансформації вугільних регіонів до 2027р.³², виникає багато сумнівів щодо ефективного впровадження розроблених рішень, зокрема через відсутність ринкових взаємовідносин, гарантованих джерел фінансування та неналежне кадрове забезпечення профільного Міністерства.

Крім цього, РФ продовжує незаконно експлуатувати корисні копалини тимчасово непідконтрольних регіонів Донецької та Луганської областей, що лише зміцнює позиції агресора³³, як постачальника енергетичного вугілля на ринки ЄС та Азіатсько-Тихоокеанського регіону.

Третій рік поспіль залишаються невідшуканими питання: ефективного очищення шахтної води; переробки відходів з відвалів; практичної імплементації Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок (НПСВ)³⁴. Така ситуація не сприяє покращанню катастрофічного стану повітряних басейнів промислових регіонів України та дає підстави вважати, що Україні не вдасться своєчасно виконати взяті зобов'язання щодо виконання вимог Директиви 2010/75/ЄС. Основною причиною невиконання НПСВ³⁵ є відсутність гарантованих джерел фінансування.

Нафтовий сектор

Загальний обсяг транспортованої нафти, за результатами 2020р., становить 15,7 млн. т, що на 1,5% більше, порівняно з 2019р. Обсяг транспортування нафти для НПЗ України

²⁷ Див.: Заєць І. Недоречні торги «Енергоатома»: чому людей Деркача можуть прибрати з атомної галузі. – Mind.ua, 14 вересня 2020р., <https://mind.ua/ru/publications/20215742-neumestnye-torgi-energoatoma-pochemu-lyudej-derkacha-mogut-ubrat-s-atomnoj-otrasli>; Заєць І. 300 млн на «небалансах», або Як «Енергоатом» вписався в схеми Коломойського. – Там само, 31 липня 2020р., <https://mind.ua/ru/openmind/20214026-300-mln-na-nebalansah-ili-kak-energoatom-vpisalsya-v-shemy-kolomojskogo>.

²⁸ Розрахунки експертів Центру Разумкова на підставі відкритих даних Міністерства енергетики України, зокрема сторінка «Інформаційна довідка про основні показники розвитку галузей паливно-енергетичного комплексу України за жовтень та 10 місяців 2020 року» (http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?jsessionid=7EA3C1EE200D5B31ADAC35342E15B65D.app1?art_id=245503886&cat_id=35081).

²⁹ Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції реформування та розвитку вугільної промисловості на період до 2020 року» №733 від 24 травня 2017р.

³⁰ Розпорядження КМУ «Про утворення державного підприємства «Національна вугільна компанія»» №1019 від 6 грудня 2017р.

³¹ Постанова КМУ №391 від 13 травня 2020р.

³² Див.: Про розробку Національної програми трансформації вугільних регіонів України до 2027р. – Міністерство розвитку громад та територій, https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/coalindustry_transformation_blue.pdf.

³³ За даними аналітичного агентства Argus Media, у 2020р. РФ наростила експорт енергетичного вугілля, зокрема через порти на Чорному морі. Вочевидь, збільшення поставок відбувається за рахунок ресурсу тимчасово окупованих вуглевидобувних підприємств України. Докладно див.: Ітоги 2020г.: год большого карантина. – Argus Media, https://view.argusmedia.com/rs/584-BUW-606/images/ArgusCOVID-19_20201217WP.pdf.

³⁴ Урядом України 8 листопада 2017р. (Розпорядження №796) було визначено Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок, як механізм впровадження положень Директив 2010/75/ЄС та 2001/80/ЄС. На кінець 2020р. реалізація плану перебувала лише на етапі формування робочих груп. Наказ Міністра енергетики України №510 від 12 серпня 2020р., http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245464987&cat_id=245255478.

³⁵ Україна експлуатує понад 223 великих спалювальних установок загальною номінальною тепловою потужністю 115,894 ГВт. Зокрема 90 великих спалювальних установок загальною номінальною тепловою потужністю 64,814 ГВт включено до Національного плану скорочення викидів, на яких планується забезпечити скорочення викидів забруднюючих речовин відповідно до норм Директиви 2010/75/ЄС.

зріс на 8,9% (до 2,6 млн. т), а транзит зменшився на 0,4% – до 13,1 млн. т (порівняно з 2019р.)³⁶. Контракт з ПАТ «Транснефть», підписаний на 10 років (до кінця 2029р.) дає можливість АТ «Укртранснафта» прокачувати через нафтопровід «Дружба» не менше 15 млн. т нафти на рік. Водночас, на відміну від газових контрактів, жодних зобов'язань за обсягами прокачування контракт не передбачає (ПАТ «Транснефть» виконує функції логістичної компанії, яка транспортує нафту за заявками нафтовидобувних компаній).

Упродовж 2020р. частка імпорту бензинів з Білорусі зросла з 67% до 78% (на 163 тис. т), тоді як обсяг постачання з Литви скоротився 32% до 21% (до 235,1 тис. т), що обумовлено пропозицією БНК Україна щодо продажу бензинів у портфелі з дизельним паливом за терм-контрактами³⁷.

Водночас, обсяг вітчизняної нафтопереробки є вкрай низьким: Шебелинський газопереробний завод недовантажений, а обсяг переробки на Кременчуцькому НПЗ склав 3 млн. т (при цьому його потужність становить 18 млн. т на рік, а можливість переробки на рівні «Євро-5» – 7 млн. т).

Через зростання сегменту автомобільного скрапленого газу упродовж року ініційовано чотири альтернативні законопроекти³⁸ про зміну акцизного збору під час продажу палива. Компромісним, на думку експертів Центру Разумкова, вважається варіант зменшення акцизу на бензин з €213,50 до €169,5 за 1 000 л і підвищення акцизу на скраплений газ з €52 до €124,50 за 1 000 л (акциз на дизельне паливо пропонується залишити на рівні €139,5/1 000 л)³⁹.

Завершився проект технічної допомоги *EU4Energy Governance* з імплементації Директиви 2009/119/ЄС з метою формування в Україні мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів (МЗНН). Згідно з методикою

розрахунку обсягу запасу, він має становити 90-денний обсяг імпорту. Над розробкою вторинного законодавства з червня по листопад 2020р. представники Верховної Ради, Держрезерву та Міненерго працювали спільно з експертами Секретаріату Енергетичного Співтовариства для реалізації цього важливого елемента енергетичної незалежності країни.

Альтернативна енергетика та енергетичний перехід

У 2020р. у секторі ВДЕ відбувалося ретроспективне зниження «зеленого» тарифу, накопичення значної заборгованості з боку ДП «Гарантований покупець» перед виробниками електроенергії з ВДЕ, невиконання Урядом та НКРЕКП Меморандуму і законів.

Упродовж 2020р. потужність об'єктів ВДЕ продовжила зростання, переважно завдяки підписаним у кінці 2019р. попереднім угодам (*pre-PPA*). Унаслідок введення близько 1,5 ГВт об'єктів ВДЕ, частка енергії з ВДЕ у споживанні електроенергії у 2020р. склала близько 13%⁴⁰. З огляду на дефіцит коштів ДП «Гарантований покупець» та нестачу маневрових потужностей, між інвесторами у ВДЕ та Урядом за сприяння Секретаріату Енергетичного Співтовариства упродовж півроку тривали перемовини щодо реструктуризації «зелених» тарифів.

За результатами підписання Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії» (на підставі відповідного Меморандуму від 10 червня 2020р. між Кабінетом Міністрів України та представниками асоціацій ВДЕ) інвестори погодилися на істотне зниження «зеленого» тарифу для вітрових і сонячних проектів та посилення відповідальності виробників електроенергії з ВДЕ за небаланси.

³⁶ Див.: Укртранснафта збільшила обсяг транспортування нафти у 2020 році. – АТ «Укртранснафта», 25 січня 2021р., <https://www.ukrtransnafta.com/ukrtransnafta-zbilshila-obsjag-transportuvannja-nafti-u-2020-roci/#>.

³⁷ Офіційний сайт компанії «Консалтингова група А-95», <https://consulting.a95.ua/press-center.html>.

³⁸ Законопроекти «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо збалансованості ставок акцизного податку на пальне» (реєстр. №4098 від 15 вересня 2020р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69943; «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо збалансованості ставок акцизного податку на пальне» (реєстр. №4098-1 від 18 вересня 2020р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69993; «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо збалансованості ставок акцизного податку на пальне» (реєстр. №4098-2 від 30 вересня 2020р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70086; «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо встановлення співвідношення ставок акцизного податку на бензини та скраплений газ відповідно до європейського законодавства» (реєстр. №4098-3 від 30 вересня 2020р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70096.

³⁹ Припущення ґрунтується на даних пояснювальних записок до вказаних законопроектів.

⁴⁰ Див.: Офіційний сайт Міністерства енергетики України, http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245487451.

Своєю чергою, Уряд пообіцяв вжити низку компенсаторних заходів, спрямованих на стабільне функціонування енергосистеми, своєчасну оплату ВДЕ-виробникам, погашення боргів ДП «Гарантований покупець» (зокрема забезпечення виплати всіх боргів ДП перед ВДЕ-виробниками таким чином: 40% у IV кварталі 2020р. і по 15% у кожному кварталі 2021р.), але цього не сталося, **й на сьогоднішній день борги продовжують накопичуватися** (станом на грудень 2020р., борг ДП «Гарантований покупець» складає близько 30 млрд. грн.⁴¹).

Щодо приведення цін для побутових споживачів до економічно обґрунтованих із застосуванням адресної допомоги незахищеним верствам населення, то перший етап цього процесу Кабінет Міністрів України розпочав 28 грудня 2020р. шляхом скасування пільгових тарифів на перші 100 кВт-год. (0,9 грн./кВт-год.) та встановлення з 1 січня 2021р. фіксованої ціни для побутових споживачів на рівні 1,68 грн./кВт-год. (термін дії – до 31 березня 2021р.).

У цілому, невиконання Урядом його зобов'язань зумовило негативні настрої серед виробників ВДЕ та інвесторів, які вже вдалися до арбітражів. Дотепер залишаються невирішеними технологічні питання: обмеження виробництва електроенергії з ВДЕ та нестача маневрових потужностей в ОЕС для балансування генерації з ВДЕ; впровадження системи прогнозування виробництва електроенергії з ВДЕ тощо.

Упродовж року на тлі надзвичайних проблем у секторах охорони здоров'я та економіки, в полі зору Уряду залишалися питання здійснення «зеленого» енергетичного переходу, які можуть забезпечити вихід з енергетичної кризи, а також протистояти загрозливій дії зміни клімату, яка наростає значною мірою через викиди в атмосферу CO₂ великими спалювальними установками, а також забруднюючих речовин – SO₂, NO_x і пилу з вугільних електростанцій, побудованих у минулому

столітті. Першим кроком до зменшення вуглецевого сліду енергогенеруючих підприємств є їх технологічне переоснащення у рамках заходів з декарбонізації енергетичного сектору.

Серед ключових напрацювань у цьому напрямі варто відзначити створення Фонду декарбонізації – механізму залучення внесків від сплати податку на викиди CO₂ для цільового використання коштів саме на енергоефективні заходи та проекти з декарбонізації⁴².

З метою вироблення обґрунтованої позиції стосовно міжнародних зобов'язань України у здійсненні енергетичного переходу з урахуванням реальної економічної ситуації розробляється Національний план з енергетики та клімату до 2030р. та переглядаються Енергетична стратегія України до 2035р. і Концепція «зеленого» енергетичного переходу України до 2050р.

Найбільшим досягненням у частині імплементації європейських підходів у сегменті енергоощадних технологій (Директива Європейського Парламенту та Ради 2012/27/ЄС) стало завершення роботи над Національним планом дій з енергоефективності на період до 2030р.⁴³ Державний фонд енергоефективності спростив процедури для ОСББ⁴⁴, однак на практиці було реалізовано лише 10 із 300 проектів.

Водночас, у 2020р. Урядом було критично обмежене фінансування державної програми «теплих кредитів», яка, особливо в умовах коронакризи, мала б сприяти громадянам в оптимізації їх витрат на житлово-комунальні послуги через впровадження енергоефективних заходів.

Загалом, упродовж 2020р. в енергетичній галузі України спостерігалось поглиблення системної кризи, насамперед – в електроенергетиці. Найбільшими викликами стали енергетична бідність українців⁴⁵ та фінансова неспроможність базових підприємств галузі.

⁴¹ Див.: Офіційний сайт ДП «Гарантований покупець», <https://www.gpee.com.ua/main/news?id=342>.

⁴² Законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження державного фонду декарбонізації» (реєстр. №4347 від 9 листопада 2020р.), https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70385.

⁴³ Див.: Національний план дій з енергоефективності на період до 2030 року внесено на розгляд Уряду. – Міністерство енергетики України, http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245498107&cat_id=35109.

⁴⁴ Об'єднання співвласників багатоквартирних будинків.

⁴⁵ Темпи підвищення цін загалом і тарифів для населення на енергоресурси зокрема суттєво перевищують швидкість збільшення добробуту громадян, що й зумовило зокрема збільшення обсягу заборгованості домогосподарств за спожиті ЖКГ-послуги. Докладно див.: підрозділ «Соціальна сфера» цього дослідження.

Соціальна сфера

2020р. позначився усталеними процесами згортання соціальних функцій держави, зниження якості суспільних благ. Певні «інновації» нинішньої влади в соціальній політиці мають виразно антисоціальний характер. У цілому, це ставить під сумнів положення ст.1 Конституції, яка визначає Україну як соціальному державу.

Основні соціальні показники та оцінка проведених реформ

Витрати держави на соціальні потреби у 2020р. зменшилися. Скорочення витрат державного та зведеного бюджетів щодо ВВП свідчить про зменшення частки

держави в загальних споживчих та інвестиційних витратах, що, з одного боку, може позитивно позначитися на розвитку недержавного сектору, але з іншого – обмежує можливості держави надавати якісні публічні послуги та соціальні гарантії вразливим верствам населення.

	2013р.	2014р.	2015р.	2016р.	2017р.	2018р.	2019р.	2020р. (план)
ЖКГ	0,5	1,1	0,8	0,7	0,9	0,9	0,8	0,7
Охорона здоров'я	4,2	3,6	3,6	3,2	3,4	3,3	3,2	2,9
Освіта	7,3	6,3	5,7	5,4	6,0	5,9	6,2	5,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	10,0	8,7	8,9	10,8	9,6	8,7	8,3	7,0
Трансферти Пенсійному фонду	5,7	4,4	4,8	6,0	4,5	4,2	4,5	3,8
Житлові субсидії	0,1	0,1	0,7	1,6	2,2	2,0	1,4	1,0

Ключові галузі з розвитку людського капіталу – освіта та охорона здоров'я – є повними аутсайдерами у процесі розподілу бюджетних ресурсів, а рівень соціальних гарантій досяг мінімально можливого.

Порівняння планових показників бюджетного фінансування цих галузей у 2020р. з фактичними показниками 2013р. вказує на їх суттєве зниження (на -1,7% ВВП за освітою; -1,3% ВВП з охорони здоров'я і -3,0% ВВП із соціального захисту). Така бюджетна політика сприяє поширенню феномену масової бідності, наростанню

соціально-демографічної кризи і зниженню конкурентоспроможності робочої сили.

Доходи населення. Як і передбачалося прогнозом Світового банку², рівень бідності в Україні зріс з 2,1% у 2019р. до 2,3% до кінця 2020р.³ Хоча Урядом у межах макроекономічного прогнозу на 2020-2022рр. було заплановано зростання середньої зарплати на 2 000 грн. на рік (близько \$80)⁴, проте запровадження карантинних обмежень стало причиною зупинки зростання реальних доходів українців⁵. Реальні наявні доходи громадян,

¹ Джерело: Державна служба статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>; Державна казначейська служба України, <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.

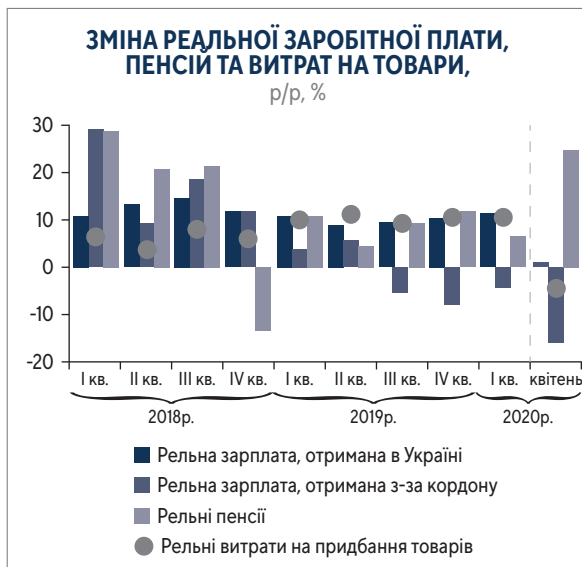
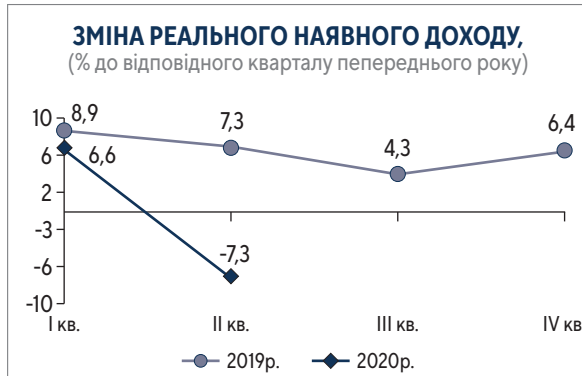
² COVID-19 and Human Capital. Europe and Central Asia Economic Update. Office of the Chief Economist Fall 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34518/9781464816437.pdf>.

³ Розрахунки здійснювалися на основі міжнародної межі бідності в \$5,5 у день (приблизно 155 грн.).

⁴ В уряді очікували, що середня зарплата у країні вже до 2022р. виросте на 50%. У макроекономічному прогнозі Міністерства економіки України на 2020-2022 роки. – Департамент економічної стратегії та макроекономічного прогнозування, Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства, 6 листопада 2019р., <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=6d5a79e1-b2f3-416e-8a74-0b6dc24456be&title=UtochnenniaOsnovnikhPrognoznikhPokaznikivEkonomichnogoI SotsialnogoRozvitkuUkrainiNa2020-2022-Roki>.

⁵ Звіт про фінансову стабільність, червень 2020р. – Національний банк України, 24 червня 2020р., <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zvit-pro-finansovu-stabilnist-cherven-2020-roku>.

за підсумками I півріччя 2020р., скоротилися на 7,3%, порівняно з аналогічним періодом 2019р.⁶ Це стало першим падінням реальних доходів за період від 2016р. Основними причинами цього стали зниження ділової активності, заробітної плати і зростання безробіття.



Третина українців повністю втратили дохід або роботу, в інших зменшився

регулярний дохід родини⁷. Найбільше карантинні обмеження зачепили фізичних осіб-підприємців, доходи яких наразі становлять майже чверть наявних доходів усього населення країни. За даними уповноваженого Верховної Ради з прав людини, близько 80% українських пенсіонерів отримують пенсію у розмірі нижче або на межі монетарної бідності, а кожному третьому працюючому не вистачає заробітної плати на задоволення необхідних життєвих потреб⁸.

Покажемо те, що на тлі зменшення доходів громадян, доходи чиновників збільшуються. Замість обіцяного обмеження зарплат чиновників 10 мінімальними зарплатами на постійній основі, таке обмеження запровадили винятково на період карантину. У жовтні Уряд скасував обмеження розміру заробітних плат керівників, членів виконавчих органів і членів наглядових рад державних підприємств⁹. Крім того, Конституційний Суд України рішенням від 28 серпня 2020р. визнав неконституційними положення низки законодавчих актів бюджетного законодавства та урядової постанови, якими запроваджувалися обмеження заробітної плати для чиновників та суддів¹⁰.

Упродовж року активно зростала заборгованість з виплат заробітної плати, яка, станом на 1 грудня 2020р., становила 3,8 млрд. грн. і є рекордною за останні 10 років¹¹. Порівняно із січнем, борги із зарплати зросли на 25%. Найбільша заборгованість – у галузі промисловості. Лідирує Донецька область – 921,4 млн. грн., потім з великим відривом йде Київ – 361,3 млн. Найменші борги в Чернівецькій і Закарпатській областях.

⁶ У зазначений період доходи населення України склали 867,5 млрд. грн., тоді як витрати – 865,6 млрд. грн. Відповідно приріст заощаджень склав 1,9 млрд. грн. При цьому наявний дохід у розрахунку на одну особу становив 15 566 грн. (для порівняння, у II кварталі 2019р. цей показник становив 16 345 грн.). Див.: Державна служба статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2020/09/122.pdf?fbclid=IwAR345OxGzUIMRy7G4LeCuhNAdL3Rmbk4d8JyEw8w4Qlp7mdwZ3AA-FYmQ>.

⁷ Звіт про фінансову стабільність, червень 2020р. – Національний банк України, 24 червня 2020р.

⁸ В Україні 80% пенсіонерів за межею монетарної бідності – омбудсмен. – Дзеркало тижня, <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/v-ukrajini-80-pensioneriv-za-mezheju-monetarnoji-bidnosti-ombudsmen.html>.

⁹ Постанова КМУ «Деякі питання оплати праці керівників, членів виконавчих органів та винагороди членів наглядових рад суб'єктів господарювання державного сектору економіки» №996 від 26 жовтня 2020р.

¹⁰ Рішення КСУ №10 від 28 серпня 2020р. у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень постанови Кабінету Міністрів України «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, та етапів послаблення протиепідемічних заходів», положень частин першої, третьої статті 29 Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік», абзацу дев'ятого пункту 2 розділу II «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік». – Верховна Рада України, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>.

¹¹ За даними Державної служби статистики України.



Щомісяця зростали обсяги непогашеної заборгованості Пенсійного фонду перед єдиним казначейським рахунком¹², яка, станом на 1 січня 2021р., досягла 14 млрд. грн. У жовтні та листопаді 2020р. Пенсійному фонду була надана рекордна за розміром позика на суму 23 млрд. грн.¹³ З початку року Пенсійний фонд вже отримав

позику на суму 179,3 млрд. грн., з яких погасив 165,1 млрд. грн. Обсяг непогашеної заборгованості зростає з березня. Одна з можливих причин – запровадження карантину і пов'язаний з цим дозвіл в окремих випадках не платити/платити з затримкою ЄСВ, а отже – зменшення відрахувань до Пенсійного фонду¹⁴.

ПОЗИКИ З ЄКР ПЕНСІЙНОМУ ФОНДУ У 2020р.¹⁵,
млрд грн.

	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень
Надано	8,9	8,3	8,5	11,0	14,2	16,5	17,8	20,8	22,2	23,0
Погашено	5,2	8,2	8,4	7,4	12,5	14,3	16,1	17,8	21,1	22,9

Соціальна допомога. Хоча навесні відбулося збільшення обсягів соціальної допомоги, зокрема було здійснено доплати до пенсій через коронавірус та щорічна їх індексація¹⁶, скорочення доходної частини бюджету і ресурсів Пенсійного фонду обмежило можливості соціальної підтримки населення. Індексацію пенсій було здійснено лише на рівень інфляції (на 11%)¹⁷.

З 11,3 млн. українських пенсіонерів індексація торкнулась лише 8 млн.¹⁸

Зайнятість та ринок праці. Коронакриза посилила проблему зайнятості. Рівень безробіття (за методологією МОП) зріс з 8,5% до 9,9%¹⁹. Чисельність безробітного населення становила 1,6 млн. осіб. 17% робочої сили на піку карантину

¹² «Діра» в бюджеті Пенсійного фонду продовжує зростати – аналітики. – Економічна правда, 6 серпня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/6/663767>.

¹³ Довідка щодо надання та погашення позик на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, пов'язаних з виплатою пенсій, за рахунок коштів ЄКР у 2020р. (станом на 1 листопада 2020р.). – Державна казначейська служба України, <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/poziki-nadani-z-yekr/pensijnomu-fondu-ukrayini>.

¹⁴ «Діра» в бюджеті Пенсійного фонду продовжує зростати – аналітики. – Економічна правда, 6 серпня 2020р.

¹⁵ Довідка щодо надання та погашення позик на покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України, пов'язаних з виплатою пенсій, за рахунок коштів ЄКР у 2020р. (станом на 1 листопада 2020р.).

¹⁶ Кабмін визначив 1 березня датою щорічної індексації пенсій. Постанова КМУ «Деякі питання підвищення пенсійних виплат для окремих категорій осіб у 2021 році» №849 від 16 вересня 2020р.

¹⁷ Пенсії буде проіндексовано у травні 2020 року. – Пенсійний фонд України, 9 квітня 2020р., <https://www.pfu.gov.ua/2121531-pensiyi-bude-proindeksovano-u-travni-2020-roku>.

¹⁸ Мінсоцполітики: 3 1 травня 8,5 мільйона пенсіонерів отримають проіндексовані пенсії. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/minsocpolitiki-z-1-travnya-85-miljoniv-pensioneriv-otrimayut-proindeksovani-pensiyi>.

¹⁹ Ситуація на ринку праці та діяльність державної служби зайнятості у січні-жовтні 2020 року. – Державна служба зайнятості України, <https://www.dcz.gov.ua/analitics/67>.

перебували у стані прихованого безробіття – зайнятість цих людей була зменшена або вони перебували в неоплачуваній відпустці²⁰. Карантин вихідного дня, який діяв в Україні в листопаді, спровокував другий пік зростання безробіття у країні. На початок карантину було зареєстровано 361 тис. безробітних, станом на початок грудня – 420 тис.²¹

ЗАЙНЯТІСТЬ ТА БЕЗРОБІТТЯ

	I півріччя 2019р.	I півріччя 2020р.
Зайняте населення	16 486 тис., 57,9%	16 056 тис., 56,7%
Безробітне населення віком 15-70 років (за методологією (МОП))	1 528 тис., 8,5%	1 631 тис., 9,9%



Можливості для працевлаштування є обмеженими. Протягом січня-жовтня 2020р. роботодавцями було подано інформацію про заплановане масове вивільнення 206 тис. працівників, що на 29% (на 46 тис.) більше, ніж у відповідному періоді минулого року²². Станом на 1 листопада 2020р.,

в середньому по Україні, на одне вільне робоче місце претендували шість безробітних (на 1 листопада 2019р. – три особи). Станом на 1 листопада 2020р., кількість вакансій, заявлених роботодавцями, становила 68 тис. одиниць, що на 34% менше, ніж на відповідну дату минулого року.

ЧИСЕЛЬНІСТЬ ЗАРЕЄСТРОВАНИХ БЕЗРОБІТНИХ,

тис. осіб

	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень
2019р.	67,6	51,1	45,3	51,5	58,5	43,3	47,2	42,6	50,4	58,9
2020р.	77,5	55,5	37,3	149,2	97,1	74,7	68,1	47,7	57,1	58,2

КІЛЬКІСТЬ ЗАРЕЄСТРОВАНИХ ВАКАНСІЙ,

тис. од.

	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень
2019р.	84,3	92,2	122,5	105,7	102,4	84,9	91,0	90,8	94,4	110,4
2020р.	86,5	91,3	83,9	43,0	53,5	57,6	60,6	67,2	70,8	80,7

Урядом було обіцяно створення близько 500 тис. нових робочих місць в інфраструктурі, комунальній, соціальній, бюджетній сферах, передусім у рамках ініційованої

Президентом В.Зеленським програми «Велике будівництво»²³. 154 тис. планувалось створити в дорожній сфері, із заробітною платою у 6 000–8 000 грн.²⁴

²⁰ Там само.

²¹ Економіка карантину. – РЕЙТИНГ. Бізнес в офіційних цифрах, <https://q.rating.zone>.

²² Ситуація на ринку праці та діяльність державної служби зайнятості у січні-жовтні 2020р. – Державна служба зайнятості України.

²³ Див.: Держава створить 500 тис. робочих місць із зарплатою 6-8 тис. грн: що це за робота. – ЛІГА ЗАКОН, 22 квітня 2020р., https://biz.ligazakon.net/ua/news/194748_derzhava-stvorit-500-tis-robocikh-msts-z-zarplatoyu-6-8-tis-grn-shcho-tse-za-robotu; На 300 об'єктах розпочалися будівельні роботи – в Україні стартувало «Велике будівництво». – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/na-300-obyektah-rozpochalysya-budiveln-roboti-v-ukrayini-startovalo-velike-budivnictvo>.

²⁴ Безпосередньо у сфері будівництва доріг та транспортної інфраструктури заплановано створення 154 тис. робочих місць. Див.: Шмигаль про «Велике будівництво»: Створимо 154 тисячі робочих місць. – Економічна правда, 13 травня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/news/2020/05/13/660411>.

Попри сумнівність такого методу «боротьби з коронакризою» (копіювання дії США часів Великої депресії в нинішніх умовах є нежиттєздатним, при тому, що повністю ліквідовано фонд з підтримки ОТГ в 2,1 млрд., за рахунок якого в регіонах розвивали регіональні проекти²⁵), програма «годує» переважно іноземних підрядників²⁶, а держава не отримує головного ефекту від вкладень у будівництво доріг – повернення до бюджету частки інвестованих коштів²⁷.

- На період дії карантину та протягом 30 днів після його завершення підвищено мінімальний розмір допомоги по безробіттю з 650 грн. до 1000 грн.
- Також під час карантину запроваджено законодавчі зміни щодо призначення зареєстрованим безробітним допомоги з першого дня набуття статусу, навіть тим, хто був звільнений у період карантину за власним бажанням (до карантину звільненим за власним бажанням допомога виплачувалася з 91 дня набуття статусу).
- З 1 липня, відповідно до Закону «Про Державний бюджет України на 2020р.», підвищено прожитковий мінімум для основних соціальних і демографічних груп населення (до 2 197 грн.). Враховуючи, що максимальний розмір допомоги по безробіттю не може перевищувати 4-кратного розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб (ст.23 Закону «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття»), з 1 липня максимальна допомога по безробіттю становить 8 788 грн. на місяць.

Міграція. Для підтримки мігрантів, які повертаються, Уряд анонсував створення робочих місць з мінімальною заробітною

платою в дорожньому будівництві. Однак такі робочі місця не були привабливими.

Як наслідок, масштаби повернення українців з-за кордону виявилися не такими катастрофічними, як очікувалося. Так, з середини березня по кінець травня 2020р. повернулися близько 463 тис. мігрантів, переважно тих, хто мав короткострокові контракти. «Довгострокові» мігранти, які мають дозвіл на постійне проживання, швидше за все, залишалися за кордоном²⁸.

Урядом було ініційовано масштабні проекти підтримки середнього та малого бізнесу, з огляду на обмеження його діяльності, спричинені протиепідемічними заходами. До Парламенту було подано низку законопроектів²⁹, визначених як невідкладні, що передбачають надання безпосередньої матеріальної допомоги, полегшення податкових зобов'язань для підприємців³⁰. Два з трьох законопроектів були ухвалені у грудні 2020р.

Для збереження робочих місць анонсовано розширення програм компенсації відсоткових витрат за кредитами для ФОП³¹. За словами Президента, малий і середній бізнес вже отримав понад 13 млрд. грн. за програмою «Доступні кредити 5-7-9%»³². Постановою Уряду в рамках підготовки до жорсткого локдауну передбачено кредити для малого та середнього бізнесу³³. На портфельні гарантії по кредитах для бізнесу та компенсації за відсотковими ставками з бюджету передбачено 5 млрд. грн.

²⁵ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»».

²⁶ Найбільш активні – турецькі, білоруські, азербайджанські, китайські підрядники. Див.: Дороги Зеленського: П'ять проблем великого будівництва. – Liga.net, https://project.liga.net/projects/large_construction; Потужні підрядники працюють на Луганщині. – Facebook-сторінка «Велике будівництво», <https://www.facebook.com/velyke.bud/posts/147937930161107>.

²⁷ За класичною схемою до 60% інвестованих у дороги грошей повинні повертатися до бюджету через податки, зарплати тощо, проте іноземні підрядники платять основні податки на батьківщині, а отриманий прибуток виводять з України.

²⁸ Економіка карантину. – РЕЙТИНГ. Бізнес в офіційних цифрах.

²⁹ Зокрема законопроекти №4429 (зареєстрований 26 листопада 2020р.), №4430 (ухвалено 4 грудня 2020р.), №4431 (ухвалено 4 грудня 2020р.).

³⁰ Підтримка підприємців передбачає виплати по 8 000 грн., податкові канікули та компенсації підприємствам з виплат ЄСВ на 1,5 млрд. грн. Фінансова допомога буде надаватися ФОПам і найманим працівникам, які призупинили роботу на час карантину. Малому бізнесу обіцяють списання податкових боргів і тимчасове зниження ПДВ до 7%.

³¹ Президент представив низку заходів з підтримки бізнесу під час карантину. – Офіційне Інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/prezident-predstaviv-nizku-zahodiv-z-pidtrimki-biznesu-pid-c-65221>.

³² Програма «Доступні кредити 5-7-9%». Додаток 1 до Протоколу засідання Ради Фонду розвитку підприємництва від «03» липня 2020 року, https://5-7-9.gov.ua/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%90%20%D0%94%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D1%96%20%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B8%205-7-9_%D0%B7%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B8%20%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2020_approved_03.0.pdf.

³³ Йдеться про державні портфельні гарантії під кредити на рівні 70% суми кредиту. Агентом гаранта визначено державний «Укресімбанк», який перевірятиме надану банками інформацію і прийматиме рішення про держгарантії. Термін дії держгарантії – до п'яти років.

Для забезпечення виплати матеріальної допомоги відповідно до Постанови КМУ³⁴ 22 грудня ПФУ було профінансовано 2,2 млрд. грн. для 280,3 тис. осіб³⁵.

Проте, здійснені заходи поки не справили значного позитивного впливу на доходи населення, а можливості реалізації ініціатив, заявлених на майбутнє, є обмеженими³⁶.

Діяльність Уряду з боротьби з пандемією виявилася малоефективною. Країна посіла 5 місце в Європі і 17 місце у світі за темпами зростання кількості заражень коронавірусом³⁷. Карантинні заходи обмежуються заборонами та перекладанням відповідальності на самих громадян³⁸. Заяви Уряду про те, що змінений бюджет спрямований на боротьбу з пандемією³⁹, не відповідають дійсності:

1. Офіційні дані свідчать про те, що жодна область до епідемії не готова, а лікарі в усій країні менше ніж на 60% забезпечені засобами захисту. Середня забезпеченість

лікарень, станом на грудень, складала 77,11%⁴⁰. В окремих лікарнях дефіцит – понад 90%.

2. Станом на 1 жовтня 2020р., на придбання за спрощеною процедурою закупівлі⁴¹ товарів і послуг для боротьби з поширенням COVID-19 за рахунок бюджетів усіх рівнів⁴² здійснено платежів на суму 6,75 млрд. грн.: 3,39 млрд. грн. з державного бюджету та 3,36 млрд. грн. з місцевих бюджетів⁴³. Спрощена процедура закупівель мала діяти протягом трьох місяців з дня опублікування, проте діє і зараз, а виведення «ковідних» закупівель з-під загального закону призвело до численних зловживань⁴⁴.

3. Україна – посідає останні місця за кількістю тестів в розрахунку на 1 млн. населення⁴⁵ (станом на 14 грудня 2020р., 0,8 тестів на 1 000 населення). Результатом стала повна втрата контролю над поширенням пандемії, масове зараження, навіть в умовах карантину, потенційне збільшення масштабів епідемії в рази.

³⁴ Постанова КМУ «Деякі питання надання одноразової матеріальної допомоги застрахованим особам, які можуть втратити доходи у разі повної заборони сфери їх діяльності внаслідок посилення обмежувальних протиепідемічних заходів, запроваджених з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» №1233 від 9 грудня 2020р.

³⁵ Пенсійним фондом України розпочато фінансування одноразової матеріальної допомоги в розмірі 8 000 гривень. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/pensijnim-fondom-ukrayini-rozpochato-finansuvannya-odnorazovoyi-materialnoyi-dopomogi-v-rozmiri-8000-griven>.

³⁶ Обіцянки Глави держави щодо підтримки бізнесу під час локдауну виглядають нереалістичними в умовах чергової бюджетної кризи. Докладно див.: підрозділ «Економіка» цього дослідження.

³⁷ Countries where COVID-19 has spread. – Worldometer, <https://www.worldometers.info/coronavirus/countries-where-coronavirus-has-spread> (<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/ukraine>).

³⁸ За шість днів т.зв. «карантину вихідного дня» втрати для української економіки склали близько \$300 млн. Див.: Карантин «вихідного дня». Україна за місяць втратила близько \$300 млн. – НБУ, <https://ua-news.liga.net/economics/news/karantin-vihidnogo-dnya-ukraina-zamisyats-vtratil-blizko-300-mln-nbu>; Замглавы НБУ Дмитрий Сологуб: 2021-й станет годом роста экономики. Интервью. – ЛІГАБізнесІнформ, 1 грудня 2020р., <https://finance.liga.net/ekonomika/interview/zamglavy-nbu-dmitriy-sologub-2021-y-stanet-godom-rosta-ekonomiki-prognoz-42-vvp>.

³⁹ Верховна Рада ухвалила зміни до держбюджету у зв'язку зі створенням в Україні Фонду боротьби з коронавірусом. Цей фонд був створений тимчасово (на період дії карантину) для фінансування додаткових видатків на охорону здоров'я та соціальних видатків, безпосередньо пов'язаних з епідемією. До фонду також долучили кошти ЄС, урядів інших держав та грантових організацій. Див.: Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2020 рік»» (від 13 квітня 2020р.).

⁴⁰ Аналітичні панелі та відкриті дані, <https://covid19.gov.ua/analitichni-paneli-dashbordiy?fbclid=IwAR3KE0cBDdCEtwDRcJ93PBwBNCq2GO-INXypY9qUvwGD>.

⁴¹ На початку світової пандемії ситуація була критичною, а реакція світової спільноти – екстреною. Більшість країн дозволили публічні закупівлі за нагальною потребою в рамках боротьби з COVID-19. Терміновості, якою пояснювали зміни до Закону «Про публічні закупівлі», вже немає. Натомість є необхідність витратити виділені на боротьбу з пандемією кошти більш раціонально.

⁴² Див.: Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» (від 17 березня 2020р.); Постанова КМУ «Деякі питання закупівлі товарів, робіт і послуг, необхідних для здійснення заходів, спрямованих на запобігання виникненню та поширенню, локалізацію та ліквідацію спалахів, епідемії та пандемії гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на території України» №225 від 20 березня 2020р.

⁴³ На закупівлю товарів та послуг для запобігання поширенню COVID-19 витрачено 6,75 млрд. грн. – Урядовий портал, 7 жовтня 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/na-zakupivlyu-tovariv-ta-poslug-dlya-zapobigannya-poshirennyu-covid-19-vitracheno-675-mlrd-grn>.

⁴⁴ Див.: Фонд боротьби з гострою респіраторною хворобою COVID-19, спричиненою коронавірусом SARS-CoV2, та її наслідками. – Міністерство фінансів України, https://www.mof.gov.ua/uk/data_and_analytics-433; Закупки против COVID-19: прозорачість – не панацея. – Українська правда, 11 вересня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/09/11/664984>; Коронавірусні закупівлі під контролем. Dozorro Чи ні? – DoZorro, <https://dozorro.org/blog/koronavirusni-zakupivli-pid-kontrolem-chi-ni>.

⁴⁵ Coronavirus (COVID-19) Testing. – Our World In Data, <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>.

4. За повідомленням Міністерства фінансів, із 66 млрд. грн. Фонду боротьби з COVID-19⁴⁶, станом на 30 грудня 2020р., було витрачено 57 млрд. грн. (79% загальної суми), 24,9 млрд. грн. з яких спрямовані на ... ремонт доріг (47% витрачених коштів)⁴⁷. На медичні потреби з Фонду боротьби з COVID-19 було спрямовано лише 35%⁴⁸.

З Фонду боротьби з COVID-19 профінансували загалом п'ять сфер, три з яких є непрофільними:

- охорона здоров'я – 14,7 млрд. грн., або 65,6% (передбачено 22,4 млрд. грн.);
- соціальний захист – 12,8 млрд. грн. (передбачено 17,4 млрд. грн.);
- забезпечення правопорядку – 3,6 млрд. грн. (передбачено 4,5 млрд. грн.);
- будівництво та ремонт доріг – 24,9 млрд. грн. (передбачено 26,4 млрд. грн.);
- сфера культури і туризму – 6 млн. грн. (передбачено 1 млрд. грн.)⁴⁹.

5. Повністю провалені переговори про закупку вакцини проти COVID-19⁵⁰. МОЗ доручив закупівлю вакцини «Медичним закупівлям України» лише 10 грудня 2020р.⁵¹ (на закупівлю вакцини перерозподілили 1,3 млрд. грн.), а технічні характеристики

компанія отримала тільки 22 грудня. При тому, що з 27 грудня 2020р. у країнах ЄС офіційно стартувала масова вакцинація⁵². Глобальний механізм з доступу до вакцин від COVID-19 (COVAX) схвалив українську заявку на 8 млн. доз. Але цього занадто мало: препарату вистачить лише на 4 млн. осіб⁵³. Отримати вакцину за цією програмою МОЗ очікує наприкінці I чи на початку II кварталу 2021р.⁵⁴

Медична реформа. Не дивлячись на те, що запровадження другого етапу медичної реформи⁵⁵ в умовах поширення пандемії було тимчасово призупинено й відкладено до 1 січня 2021р.⁵⁶, справдилися попередження деяких урядовців, що впровадження другого етапу може призвести до звільнення 50 тис. медпрацівників і закриття 332 лікарень по всій Україні⁵⁷. За підрахунками НСЗУ, 2/3 українських лікарень (майже 1 000 медичних закладів), з квітня 2020р. отримали фінансування на рівні медичної субвенції 2019р.⁵⁸ У зоні особливого ризику через недостатнє фінансування галузі опинилися протитуберкульозна служба, психіатричні лікарні, екстрена медична допомога та високоспеціалізовані медичні напрями⁵⁹.

⁴⁶ На Фонд боротьби з COVID-19 передбачено виділити на третину (на 30,7 млрд. грн.) менше, ніж планувалося раніше – не 97,1 млрд. грн., а тільки 66,3 млрд. грн. Це більш ніж скромна сума, порівняно з витратами на подолання пандемії в інших країнах.

⁴⁷ З Фонду боротьби з COVID-19 використано 57 млрд. грн. – Урядовий портал, 30 грудня 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/z-fondu-borotbi-z-covid-19-vikoristano-57-mlrd-grn>.

⁴⁸ Зокрема, на закупівлю апаратів штучної вентиляції легень витрачено 21 млн. грн. (виділено 100 млн. грн.); на забезпечення лабораторій МОЗ та закупівлю засобів індивідуального захисту для медичних працівників витрачено 624 млн. грн. з передбачених 2,9 млрд. грн. На субвенцію місцевим бюджетам для забезпечення лікарень киснем спрямовано 571 млн. грн. Також на підвищення надбавок і доплат медичним працівникам витрачено 2,7 млрд. грн. з передбачених 6 млрд. грн. Кошти, виділені на придбання обладнання для приймальних відділень опорних лікарень, поки не використовувались. Див.: З Фонду боротьби з COVID-19 уже витрачено понад половину коштів. – Міністерство фінансів України, https://mof.gov.ua/uk/news/z_fondu_borotbi_z_covid-19_uzhe_vitracheno_ponad_polovinu_koshtiv-2508.

⁴⁹ З Фонду боротьби з COVID-19 використано 57 млрд. грн. – Урядовий портал, 30 грудня 2020р.

⁵⁰ Україна веде переговори з представниками COVAX стосовно доступу до майбутньої вакцини проти коронавірусу – Президент. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-vede-peregovori-z-predstavnikami-covax-stosovno-dos-65217>.

⁵¹ Facebook-сторінка «Медичні закупівлі України», <https://es-la.facebook.com/pg/uamedpro/posts>.

⁵² Safe COVID-19 vaccines for Europeans. – European Commission, https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_en#theeu-vaccine-strategy.

У США, Канаді та Росії масова вакцинація розпочалася ще в середині грудня.

⁵³ Джерело: Пост заступника Міністра охорони здоров'я В.Ляшка на Facebook-сторінці, <https://www.facebook.com/viktor.liashko/posts/2193932300738882>.

⁵⁴ На середину листопада найбільші країни зарезервували для себе більше половини всіх майбутніх партій препаратів. Див.: Duke Global Health Innovation Center, <https://dukeghic.org/Reserving-coronavirus-disease-2019-vaccines-for-global-access-cross-sectional-analysis>, <https://www.bmj.com/content/371/bmj.m4750>.

⁵⁵ Другий етап медичної реформи розпочався 1 квітня та передбачав зміни послуг профільних фахівців, стаціонарного лікування та паліативної допомоги, і тривав лише один місяць.

⁵⁶ 4 травня 2020р. В.Зеленський записав чергове відеозвернення до українців, де вимагав невідкладно усунути помилки в медичній реформі та не допустити закриття «понад 300 лікарень по всій Україні».

⁵⁷ Міністр охорони здоров'я Максим Степанов: треба перестати знущатися над медичними працівниками. – МОЗ України, 14 травня 2020р., <https://moz.gov.ua/article/interview/ministr-ohoroni-zdorovja-maksim-stepanov-treba-perestati-znuschatisja-nad-medichnimi-pracivnikami>.

⁵⁸ Про що питали регіональні журналісти у Національній службі здоров'я України. – Український кризовий медіа-центр, 2 червня 2020р., <https://uacrisis.org/uk/pro-shho-pytaly-regionalni-zhurnalisti-u-natsionalnoyi-sluzhby-zdorov-ya-ukrayini>.

⁵⁹ Максим Степанов: Ми не допустимо звільнення медичних працівників через реформу. – МОЗ України, 21 квітня 2020р., <https://moz.gov.ua/article/news/maksim-stepanov-mi-ne-dopustimo-zvilnennja-medichnih-pracivnikov-cherez-reformu>.

Катастрофічною є ситуація з медичними кадрами. За оцінками експертів, Україну від початку 2020р. покинули понад 66 тис. лікарів та медичних працівників⁶⁰. Через пандемію коронавірусу в Україні звільнилися ще майже 34 тис. медпрацівників⁶¹, більшість з яких – пенсійного та передпенсійного віку⁶². За даними МОЗ України, станом на 1 січня 2020р., у країні не вистачало 33 707 лікарів та 35 тис. фахівців середнього медичного персоналу. За даними електронної системи охорони здоров'я НСЗУ, з квітня 2020р. в Україні звільнилися понад 5 000 лікарів спеціалізованої ланки, при цьому нових лікарів у системі зареєструвалися лише понад тисячу⁶³.

До польської агенції з працевлаштування подали заявки близько 2 000 лікарів і 3 000 медичних сестер з України⁶⁴. Для залучення лікарів з України Польща пішла на безпрецедентні кроки. Сенат Польщі ухвалив т.зв. «ковідний акт», відповідну поправку до закону по боротьбі з COVID-19⁶⁵, яким скасовується обов'язкова нострифікація (підтвердження) дипломів українських і білоруських лікарів.

Цією ж поправкою лікарям, які лікують хворих на «ковід», удвічі підвищили зарплати. Разом з надбавками їх заробітна плата становить близько 12-15 тис. злотих (близько 100 тис. гривень).

В Україні ж у квітні-вересні 2020р. середньомісячні витрати на оплату праці (до відрахування податків) у закладах, які надають спеціалізовану медичну допомогу становили⁶⁶:

- керівники закладів – 23,5 тис. грн;
- лікарі – близько 9 000 грн;
- середній медперсонал – 7 500 грн;
- молодший медперсонал – 6 100 грн.

При цьому, на тлі катастрофічної ситуації з медичними кадрами, чисельність зареєстрованих безробітних у сфері охорони здоров'я є однією з найбільших – 28,4 тис.

осіб (проти 17 тис. у 2019р.) (6,4%). А кількість зареєстрованих вакансій, станом на 1 листопада 2020р., у сфері охорони здоров'я складала 27,7 тис. проти 43,4 тис. од. у 2019р.⁶⁷ (7,6%).

Попри брак медичного персоналу, в умовах призупинення всіх планових операцій, крім екстрених випадків, відбувається **заплановане масове вивільнення медичних працівників**, що пов'язано з **масовою ліквідацією медичних закладів**. Так із загального числа попереджених про масове вивільнення 29% становили працівники сфер охорони здоров'я та надання соціальної допомоги⁶⁸.

ЧИСЕЛЬНІСТЬ ОСІБ, ПОПЕРЕДЖЕНИХ ПРО ЗАПЛАНОВАНЕ МАСОВЕ ВИВІЛНЕННЯ,
(за видами економічної діяльності в січні-жовтні 2020р.)

	Число осіб	Зміна значення (збільшення/зменшення до 10 міс. 2019р.)
Державне управління та оборона	61 415	- 117
Охорона здоров'я	60 213	+20 163
Переробна промисловість	25 287	+16 493
Транспорт	11 363	+7 161
Сільське, лісове та рибне господарство	10 318	+5 5887

Урядом **прийнято рішення істотно скоротити витрати на виплату пільг і житлових субсидій** громадянам на оплату житлово-комунальних послуг. Обсяг фінансування «монетизованих» субсидій і пільг скорочено на 756,9 млн. грн.⁶⁹

⁶⁰ За карантин в Украине уволилось в пять раз больше врачей, чем пришло новых. – Дзеркало тижня, 30 листопада 2020р., <https://zn.ua/UKRAINE/za-karantin-v-ukraine-uvolilos-v-pjat-raz-bolshe-vrachej-chem-prishlo-novykh.html>.

⁶¹ Див.: В Украине не хватает более 33 тыс. врачей. – Украинские национальные новости, 13 мая 2020г., <https://www.unn.com.ua/ru/exclusive/1868903-v-ukrayini-ne-vistachaye-ponad-33-tis-likariv>.

⁶² Після прийняття законів про пенсійну та медичну реформи масово звільнялися медичні працівники, які досягли пенсійного віку, в зв'язку зі зниженням коефіцієнта оцінки трудового стажу з 1,35% за рік роботи до 1% і збільшенням необхідного страхового стажу для виходу на пенсію.

⁶³ Національна служба охорони здоров'я, <https://nszu.gov.ua/formedia/presbriwing/transformaciya-finansuvannya-ohoroni-zdorovya-yaku-zarplatu-101>.

⁶⁴ Koronawirus. Agencje pracy gotowe, by ściągając lekarzy z Ukrainy. – Money.pl, 23 października 2020, <https://www.money.pl/gospodarka/agencje-pracy-gotowe-by-sciagac-lekarzy-z-ukrainy-656764213211412a.html>.

⁶⁵ 18. posiedzenie Senatu. 03.12.2020 Ustawa o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 – odrzucona. <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,13241,18-posiedzenie-senatu.html>.

⁶⁶ Національна служба охорони здоров'я.

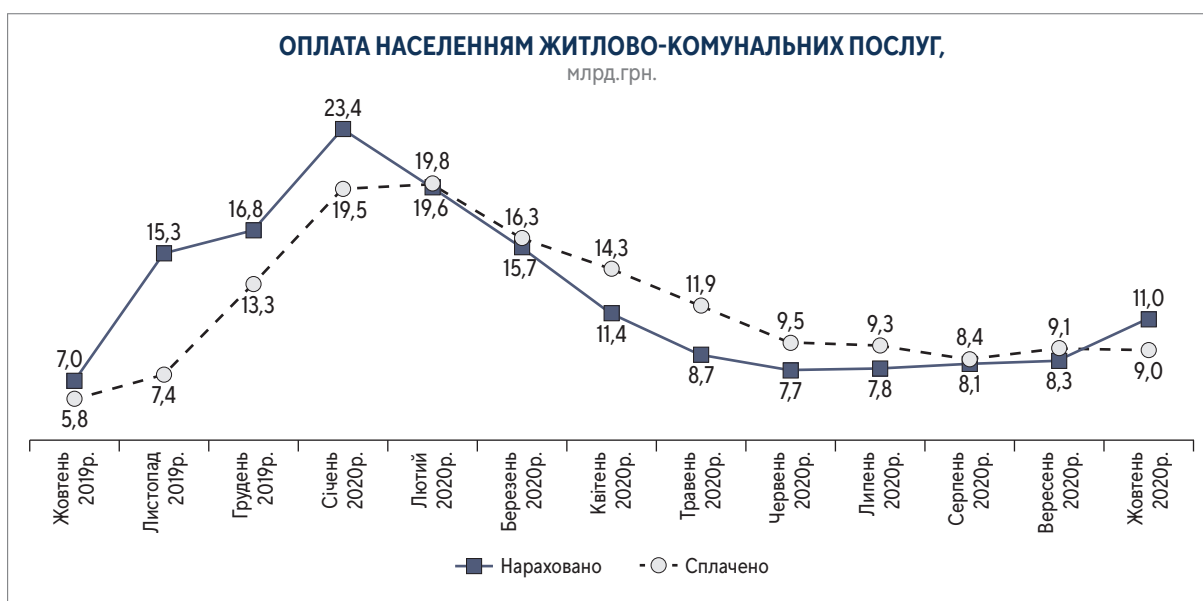
⁶⁷ Ситуація на ринку праці та діяльність державної служби зайнятості у січні-жовтні 2020р. – Державна служба зайнятості України.

⁶⁸ Там само.

⁶⁹ Розпорядження КМУ «Про перерозподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2020 рік» №1177 від 28 вересня 2020р.

«Соціальні ініціативи» Верховної Ради та Уряду стимулюють споживачів до несплати коштів за отримані комунальні послуги. Попри обіцяне зниження тарифів на опалення наполовину⁷⁰, подорожчання газу наприкінці 2019р. (на 14,6% з листопада та на 18% з грудня⁷¹) призвело до накопичення мільярдних боргів за послуги ЖКГ споживачами. Витрати домогосподарств на послуги ЖКГ зросли з 15% до 20%. У цілому ж подорожчання газу тільки за два місяці опалювального сезону 2020р. склало близько 30-35%.

Загальний борг 14,881 млн. домогосподарств, зареєстрованих у країні, склав 56,1 млрд. грн.⁷² (у 2019р. сукупний борг становив 52,1 млрд. грн.). Станом на початок листопада 2020р., борг за газ становив 22,4 млрд. грн.; за постачання теплової енергії та гарячої води – 16,7 млрд. грн., за централізоване водопостачання та водовідведення – 5,7 млрд. грн., за управління багатоквартирним будинком – 5,1 млрд. грн., за поставки і розподіл електричної енергії – 5,1 млрд. грн., за надання послуг з вивезення побутових відходів – 1,1 млрд. грн.



Сам факт наявності таких боргів говорить про те, що цінова модель є антиринковою, не відповідає платоспроможному попиту. Люди штучно загнані в ситуацію, коли змушені уникати оплати. При цьому принципи формування тарифів публічно Урядом не надаються.

Упродовж року не було будь-якої підтримки підприємств сфери ЖКГ, яка сьогодні має значні додаткові витрати на реалізацію карантинних заходів. Порівняно з 2019р., було скорочено на 8,24 млрд. грн. бюджетну програму з виплати пільг і субсидій, при цьому кількість

домогосподарств-отримувачів субсидій збільшилась. Наприкінці року відбулося додаткове скорочення ще на 756,9 млн. грн.⁷³

Розвиток ситуації у соціальній сфері протягом 2020р. засвідчив, що політичний курс нової влади на неоліберальні реформи та згортання соціальних функцій держави не відповідає інтересам переважної більшості громадян і веде до погіршення якості їх життя. Відмова від виконання державою соціальних зобов'язань суперечить Конституції України, а пандемія коронавірусу не може слугувати виправданням антисоціальної політиці.

⁷⁰ Див.: Зеленський пообіцяв зниження тарифів на 50%, але вартість комуналки лише зросла. – Парламент UA, <https://parlament.ua/article/zelenskij-poobiczayav-znizhennya-tarifiv-na-50-ale-vartist-kommunalki-lishe-zroslo>.

⁷¹ Півроку газової «лафи» минули: тарифи знову повзуть угору. – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2816866-pivroku-gazovoi-lafi-minuli-tarifi-znovu-povzut-ugoru.html>.

⁷² Про оплату населенням житлово-комунальних послуг у жовтні 2020 року. – Державна служба статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2020/11/149.pdf>.

⁷³ Розпорядження КМУ «Про розподіл деяких видатків державного бюджету, передбачених Міністерству соціальної політики на 2020 рік» №1177 від 28 вересня 2020р.

Гуманітарна політика

У 2020р. діяльність установ гуманітарної сфери здійснювалася в умовах зростаючого інформаційного тиску з боку РФ, яка використовує гуманітарну складову в «гібридній війні» проти України. До цього додалося стрімке розгортання коронавірусної пандемії, що зумовило жорсткі карантинні заходи, в т.ч. тривалі перерви в роботі установ культури і мистецтва, скасування масових заходів тощо. Потреба видатків на заходи боротьби з пандемією спричинила скорочення фінансування галузі.

Організаційне та кадрове забезпечення

2020р. був переважно використаний для продовження структурних трансформацій державних органів, відповідальних за гуманітарну політику. Справдилися побоювання стосовно другої впродовж року реорганізації центральної для державної гуманітарної політики установи – Міністерства культури. На базі Міністерства культури, молоді і спорту (МКМС), процес розформування якого розпочався у березні 2020р., утворені два міністерства – Міністерство культури та інформаційної політики (МКІП) та Міністерство молоді та спорту. Однак, Міністр культури та інформаційної політики був призначений лише 4 червня 2020р.¹; ним став голова парламентського Комітету з питань гуманітарної та інформаційної політики О.Ткаченко².

Структурні реформування, що супроводжувалися також змінами підпорядкування, повноважень і функцій органів і структур, в разі збільшили час розробки і проходження документів (деякі плани так і не були затверджені Урядом), порядок фінансування (затримки зарплат). Так, частина повноважень Держкомтелерадіо передана тодішньому МКМС (більшість із них повернута після реорганізації МКМС у МКІП); передані повноваження фактично ніхто не виконував, оскільки саме міністерство

перебувало у стані постійної трансформації реорганізації³.

Сталися зміни в системі державного управління державно-конфесійними відносинами: ліквідований Департамент у справах релігій та національностей МКІП і створений окремий орган – Державна служба з етнополітики та свободи совісті. Процес трансформації був тривалим⁴, Служба розпочала роботу фактично у вересні 2020р. Водночас у структурі Секретаріату КМУ створений відділ з питань релігій, забезпечення права громадян на свободу світогляду і віросповідання, який очолив екс-голова колишнього Департаменту МКІП А.Юраш. Таким чином, на цей час у системі виконавчої влади існують дві структури, які будуть опікуватися державно-конфесійними відносинами.

Лише 25 червня 2020р. Уряд ухвалив рішення про створення Секретаріату Уповноваженого із захисту державної мови⁵. 8 липня був призначений вже другий за рік Уповноважений із захисту державної мови – Т.Кремінь, кандидатуру якого подала Уповноважена Верховної Ради з прав людини Л.Денісова⁶. Лише у вересні-жовтні, за словами Т.Кременя, «Секретаріат почав працювати повноправно»⁷, однак його штат досі не повністю укомплектований⁸.

¹ Міністри та виконуючі обов'язки Міністра культури: Міністр В.Бородянський (29 серпня 2019р. - 4 березня 2020р.); в.о.Міністра С.Фоменко (10 березня - 4 червня 2020р.); від 4 червня 2020р. до цього часу – О.Ткаченко.

² Постанова ВРУ «Про призначення Ткаченка О.В. Міністром культури та інформаційної політики України» №669 від 4 червня 2020р.

³ Докладно див.: Остапа С. Робота без повноважень. Моніторинг Держкомтелерадіо за перше півріччя 2020року. – Детектор медіа, 15 серпня 2020р., <https://detector.media/infospace/article/179678/2020-08-15-robota-bez-povnovazhen-monitoryng-derzhkomteleraudio-za-pershe-pivrichchya-2020-roku>.

⁴ За словами екс-керівника Департаменту А.Юраша: «...Де-факто Департамент вже більше року не міг сповняти свої функції в тому обсязі, як це було до серпня 2019 року, а два останні місяці – цілком були присвячені згорянню усіх можливостей і потенціалу нашого підрозділу». Див.: При Мінкульті припинив діяльність Департамент у справах релігій та національностей. – Galinfo, 22 вересня 2020р., https://galinfo.com.ua/articles/pry_minkulti_prypynyv_diyalnist_departament_u_spravah_religiy_ta_natsionalnostey_351587.html.

⁵ Уряд підтримав рішення про створення секретаріату мовного омбудсмена. – МКІП, 25 червня 2020р., <https://mkip.gov.ua/news/3863.html>.

⁶ 27 листопада 2019р. на посаду Уповноваженого була призначена Т.Монахова; 24 квітня 2020р. вона звільнилася за власним бажанням, мотивуючи це тим, що за півроку не був створений Секретаріат, а вона не отримувала заробітну плату.

⁷ Тарас Кремень: Полубити українську штрафами неможливо. – Сайт Уповноваженого із захисту державної мови, 29 грудня 2020р., <https://mova-ombudsman.gov.ua/news/taras-kremen-polyubiti-ukrayinsku-shtrafami-nemozhливо>.

⁸ Тарас Кремень: Українці відчують себе захищеними в українській державі. – Там само, 16 січня 2021р., <https://mova-ombudsman.gov.ua/news/taras-kremen-ukrayinci-vidchuyut-sebe-zahishchenimi-v-ukrayinskij-derzhavi>.

Наразі МКІП залишило за собою формування політик у різних сферах культурної, інформаційної, мистецької діяльності, а реалізуватимуть ці політики підпорядковані Міністерству інституційні агентства: Держтелерадіо, Державне агентство України з питань мистецтв та мистецької освіти (Держмистецтв); Державна інспекція культурної спадщини України (ДІС); Державна служба охорони культурної спадщини України; Державна служба України з етнополітики та свободи совісті (ДЕСС); Державне агентство розвитку туризму України (ДАРТ); Державне агентство України з питань кіно (Держкіно); УІНП; Український культурний фонд (УКФ); Український інститут книги⁹.

У підсумку, на кінець року організаційна реформа Міністерства, процес трансформації структур, чіткого визначення їх функцій і повноважень, їх кадрового забезпечення завершений не був, що дало підстави О.Ткаченку нарікати на «інституційну неспроможність» Міністерства та підпорядкованих структур¹⁰. Нові керівники, як правило, розпочинають свою діяльність з чистого аркуша. У цьому сенсі можна констатувати певне повернення ситуації до стану серпня-вересня 2019р.

Відбулися кадрові зміни в не менш важливому для реалізації державної гуманітарної політики ЦОВВ – Міністерстві освіти і науки (МОН)¹¹, яке потребувало очільника після відставки Уряду в березні 2020р. і звільнення тодішнього Міністра Г.Новосад.

Процес пошуку та затвердження кандидатури на посаду став виразним прикладом кадрової політики нинішньої владної команди.

Нинішнього Міністра освіти і науки С.Шкарлета, екс-ректора Чернігівського національного технологічного університету призначали на посаду фактично двічі – у червні і грудні 2020р. Двічі профільний парламентський Комітет його кандидатуру не підтримав. Двічі спроби призначення супроводжувалися масовими протестами професійних спілот освітян і науковців, студентської молоді, батьківських громадських організацій¹². Одними з головних чинників несприйняття кандидатури С.Шкарлета, зокрема професійними освітянськими та науковими колами, були підозри в його академічній недоброчесності¹³.

Однак, у червні С.Шкарлета призначили заступником Міністра освіти і науки з питань європейської інтеграції і тимчасовим виконувачем обов'язків Міністра, а 17 грудня він був призначений на посаду Міністра¹⁴. 18 грудня фракції партій «Голос» і «Європейська Солідарність» оскаржили процедуру призначення, з огляду на факти неособистого голосування¹⁵. На цей час інформації про результати розгляду немає. За повідомленнями ЗМІ, кандидатуру С.Шкарлета рекомендували ректори університетів, голови об'єднань ректорів українських вишів, профспілки працівників освіти і науки¹⁶, а також і сам Президент В.Зеленський¹⁷.

⁹ МКІП: основні досягнення у 2020р. та цілі на 2021-2023рр. – МКІП, <http://kompkd.rada.gov.ua/uploads/documents/33653.pdf>.

¹⁰ Див.: Хорошак К. «Ми сильні тим, що у нас є люди, які розмовляють російською. Сильні тим, що різні». Інтерв'ю з міністром Олександром Ткаченком. – Українська правда Життя, 11 вересня 2020р., <https://life.pravda.com.ua/culture/2020/09/11/242296>.

¹¹ Менш ніж за рік змінилися чотири керівники та виконувачі обов'язків керівників МОН: Міністр освіти Г.Новосад (29 серпня 2019р. – 4 березня 2020р.); т.в.о. Міністра Ю.Полюхович (10-25 березня 2020р.); в.о. Міністра Л.Мандзій (25 березня – 25 червня 2020р.). Від 25 червня 2020р. по цей час – С.Шкарлет.

¹² Наприклад: 18 червня – масова акція протесту освітян і науковців проти під будівлю Парламенту. Див.: «Шкарлет нам не міністр. Протест науковців проти призначення екс-регіонала очільником МОН. – Український тиждень, 18 червня 2020р., <https://m.tyzhden.ua/gallery/244829>;

1 липня – Заява Ректорату Українського католицького університету Хибне рішення, яке неможливо замовчати – Сайт УКУ, 1 липня 2020р., <https://ucu.edu.ua/news/hybne-rishennya-yake-nemozhlyvo-zamovchaty>;

15 грудня – Звернення науковців з протестом проти призначення Шкарлета. Див.: «МОН має очолити людина з бездоганною репутацією»: Науковці виступають проти Шкарлета. – 24tv.ua, 15 грудня 2020р., https://education.24tv.ua/naukovtsi-vistupayut-proti-priznachennya-shkarleta-novini-ukrayini_n1486983;

22 грудня – акції протесту в рамках всеукраїнської акції «Стоп Шкарлет – не дамо вбити освіту!» в Києві, Львові, Вінниці, Харкові, Миколаєві, Хмельницькому, Чернівцях, Сумах, Житомирі, Чернігові, Луцьку, Одесі, Тернополі та Кривому Розі. Див.: В Україні пройшли акції протесту проти призначення Шкарлета. – Освіта.ua, 22 грудня 2020р., <https://osvita.ua/news/78405>.

¹³ Нацгенство з питань якості освіти підтвердило наявність плагіату у трьох роботах Шкарлета. – Главком, 11 вересня 2020р., <https://glavcom.ua/country/society/nacagenstvo-z-pitan-yakosti-osviti-pidverdilo-nayavnist-plagiatu-u-troh-robotah-shkarleta-704797.html>.

¹⁴ Постанова ВРУ «Про призначення Шкарлета С.М. Міністром освіти і науки України» №1119 від 17 грудня 2020р.

¹⁵ У Верховній Раді оскаржили процедуру призначення міністра освіти Сергія Шкарлета. – DW, 18 грудня 2020р., <https://www.dw.com/uk/uk-verkhovnij-radi-oskarzhily-protseduru-priznachennia-ministra-osvity-serhiia-shkarleta/a-55983781>.

¹⁶ Ректори і профспілки просять призначити Шкарлета міністром. – Освіта.ua, 14 грудня 2020р., <https://osvita.ua/news/78062>.

¹⁷ Червоненко В. Сергій Шкарлет став міністром освіти попри шлейф плагіату. Що про нього відомо. – BBC News Україна, 17 грудня 2020р., <https://www.bbc.com/ukrainian/news-55333880>.

Міністр освіти і науки С.Шкарлет подав до суду на НАЗЯВО, а МОН внесло законопроект, яким пропонувало фактично позбавити Агентство його незалежного статусу¹⁸. Плани С.Шкарлета з реорганізації Міністерства та штатних змін призвели до отримання офіційного попередження від Європейської Комісії¹⁹. Відтак, окреслена практика призначень може спричинити репутаційні втрати не лише МОН, але й діючій владі в цілому, а також – ускладнити співробітництво Міністерства із зарубіжними та міжнародними партнерами.

Програмні документи, стратегічне планування та законодавче забезпечення

Наслідком другої поспіль реорганізації Міністерства культури стала втрата початкових засад формування змісту, напрямів, ідеологем і сенсів державної гуманітарної політики; перервана і на цей час не відновлена робота з підготовки *Стратегії державної гуманітарної політики*²⁰. За відсутності програмного документа висувалися пропозиції щодо розробки та ухвалення Закону про засади державної гуманітарної політики²¹. Програма діяльності Уряду не може слугувати якісним документом як для організації діяльності МКІП, так і для визначення її змісту і стратегічних цілей, оскільки, *по-перше*, з формальної точки зору вона не затверджена Парламентом²², а *по-друге*, існують серйозні претензії до її якості з погляду змісту.

Міністр культури та інформаційної політики ініціював проведення серії національних круглих столів під загальною назвою

«В єдності сила» за участю науковців, з метою з'ясування різних точок зору на нинішні чутливі проблеми гуманітарної сфери та пошуку їх компромісних рішень²³. Планувалися сім круглих столів (у Києві, Одесі, Харкові, Чернівцях, Острозі, Кривому Розі, Полтаві). На цей час проведені три: «Культура діалогу» (10 вересня, Київ), «Історія» (24 вересня, Одеса²⁴); «Мова» (19 жовтня, Харків). Резонанс є дуже різним та свідчить іноді про брак саме культури діалогу в суспільстві.

Враховуючи обставини, слід скоріше позитивно оцінити досить оперативні ухвалені документи, спрямовані на подолання негативних наслідків від карантинних заходів для закладів культури, туристичної галузі, креативних індустрій²⁵.

Так, 16 червня ухвалений Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державної підтримки сфери культури, креативних індустрій, туризму, малого та середнього бізнесу у зв'язку з дією обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням коронавірусної хвороби COVID-19»²⁶; 18 серпня Президент видав Указ «Про заходи щодо підтримки сфери культури, охорони культурної спадщини, розвитку креативних індустрій та туризму (№329)»; 4 листопада ухвалено Закон «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо державної підтримки культури, туризму та креативних індустрій»²⁷.

Серед законодавчих ініціатив, не пов'язаних з пандемією COVID-19, слід відзначити затвердження Урядом 16 грудня 2020р.

¹⁸ Див.: «МОН має очолити людина з бездоганною репутацією»: Науковці виступають проти Шкарлета. – 24Тв.ua, 15 грудня 2020р., https://education.24tv.ua/naukovtsi-vistupayut-proti-priznachennya-shkarleta-novini-ukrayini_n1486983.

¹⁹ ЄС вдруже попередив Україну через спроби зірвати реформи в Міністерстві освіти. – Європейська правда, 20 листопада 2020р., <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/11/20/7116778>.

²⁰ Див., наприклад, відгук на Круглий стіл «Мова»: Марусик Т. Сепаратистський шабаш: у Харкові намагались легітимізувати ідею Авакова про «слобожанську мову», <https://www.facebook.com/TarasMarusyk/posts/3563800737012840>; Марусик Т. Мовний «Національний круглий стіл» просуває «слобожанську мову» Авакова? – Радіо Свобода, 1 листопада 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/30923192.html>.

²¹ Склярська Н. Чому нам потрібен закон про засади національної гуманітарної політики. – Українська правда Життя, 5 лютого 2020р., <https://life.pravda.com.ua/columns/2020/02/5/239810>.

²² Програма діяльності Кабінету Міністрів України. – Урядовий портал, червень 2020р., https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620?fbclid=IwAR1uuaew5vSOYt93ETXzF1GplRYPsF5_qYWDnRe7yJC34Vy92SsOFKY8soE.

²³ Дослівно: «У круглого столу є багато завдань: це історичні постаті, там багато тем, це тема мови, релігії, що таке щастя...». Див.: Хорошак К. «Ми сильні тим, що у нас є люди, які розмовляють російською. Сильні тим, що різні». Інтерв'ю з міністром Олександром Каченком. – Українська правда Життя, 11 вересня 2020р., <https://life.pravda.com.ua/culture/2020/09/11/242296>.

Координатор програми круглих столів О.Доній так визначив їх завдання: «...Єдність нації, ментальний спротив російській агресії, пошук і просування прогресивних світоглядних цінностей. Нам потрібно визначити ті базові цінності, які допоможуть Україні вирватися з замкненого кола і прорватися до успішних країн... Ми намагатимемося знайти точки дотику навіть між ідеологічними опонентами». Див.: «Культура діалогу»: ключові тези першого Національного Круглого столу. – МКІП, <https://mkip.gov.ua/news/4297.html>.

²⁴ В Одесі пройшов другий Національний круглий стіл. – МКІП, <https://www.kmu.gov.ua/news/v-odesi-projshov-drugij-nacionalnij-kruglij-stil>.

²⁵ Докладніше див. розділ «Економіка» цієї доповіді.

²⁶ Набув чинності 16 липня 2020р.

²⁷ Набув чинності 23 грудня 2020р.

Плану заходів з реалізації першого етапу (до 2022р.) Стратегії популяризації української мови до 2030р. «Сильна мова – успішна держава»²⁸. У контексті децентралізації з метою забезпечення населення культурними послугами». 19 серпня 2020р. затверджена *Концепція реформи фінансування системи забезпечення населення культурними послугами*, розроблена МКІП.

На цей час очікує на розгляд у Парламенті проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про культуру» щодо загальних засад надання населенню культурних послуг»²⁹. Водночас, досі немає вкрай необхідних законопроектів про статус і права корінних народів і національних меншин України³⁰. Для вирішення цього питання планується провести у 2021р. парламентські слухання щодо забезпечення прав корінних народів і національних меншин³¹.

Інформаційна політика

Головну увагу у формуванні інформаційної політики МКІП надавало законодавчому врегулюванню діяльності онлайн-медіа, поширенню українського контенту на тимчасово окуповані території (ТОТ) та відновленню іномовлення. Досягнутою можна вважати лише мету поширення контенту на ТОТ, інші цілі впродовж року не досягнуті.

Так, не ухвалений базовий Закон «Про медіа». Упродовж року до Парламенту було внесено кілька законопроектів, але жоден з них не пройшов навіть перше читання та повертався на доопрацювання. Доопрацьована версія (законопроект №2693-д³²) була піддана критиці з боку професійної спільноти, критичні зауваження висловили також експерти Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради, ОБСЄ і Ради Європи³³. З огляду на недосягнення консенсусу навколо законопроекту між різними зацікавленими сторонами, до його розгляду планується повернутися у 2020р.

У жовтні до Парламенту поданий також проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про телебачення і радіомовлення» (щодо протидії інформаційній війні)»³⁴. Наразі він внесений до порядку денного поточної сесії Верховної Ради, проте у процесі його обговорення так само лунали критичні зауваження про звуження свободи слова та запровадження цензури³⁵.

12 січня 2020р. телеканал іномовлення України (UA|TV) припинив мовлення у прямому ефірі³⁶. Натомість 1 березня розпочав ефірне мовлення російськомовний цілодобовий розважально-інформаційний телеканал

²⁸ Уряд затвердив план заходів з реалізації першого етапу Стратегії популяризації української мови. План, зокрема, передбачає «внесення змін до законодавства з метою посилення інтеграційних процесів національних меншин в українське суспільство, зокрема, забезпечення належних умов для вивчення мови та рівних можливостей для всіх громадян». Ідеться також про «проведення курсів з вивчення державної мови, у тому числі за допомогою онлайн-платформ, низки мобільних додатків та інших дистанційних форм», але немає вказівки на безкоштовні курси з вивчення української мови. – МКІП, <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-zahodiv-z-realizaciyi-pershogo-etapu-strategiyi-populyarizaciyi-ukrayinskoyi-movi>.

²⁹ Законопроект №4318 від 4 листопада 2020р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70328.

³⁰ Венеціанська Комісія (у 2011р. та у 2017р.) зауважувала, що «використання та захист мов є і залишається в Україні складною та дуже делікатною проблемою, яка неодноразово ставала однією з основних тем у різних виборчих кампаніях і продовжує залишатися предметом дискусії – а іноді і напруженості – в українському суспільстві», і що «баланс між регіональною мовою та/або мовою національної меншини та захистом української мови як державної, включаючи специфічну ситуацію російської мови, продовжує залишатися серйозним викликом для влади України». Див.: Пояснювальна записка до проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» щодо скасування міри реагування у сфері обслуговування населення» (реєстр. №4528 від 21 грудня 2020р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70723.

³¹ Забезпечення прав корінних народів і національних меншин обговорено на слуханнях Комітету з прав людини. – Верховна Рада України, <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/195508.html>.

³² Проект Закону «Про медіа» (реєстр. №2693-д від 2 липня 2020р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69353.

³³ Критика зосереджувалася переважно на положеннях, що стосувалися певного розширення повноважень Нацради з питань телебачення і радіомовлення та її можливостей впливу, зокрема на медіа, які ведуть пропагандистську проросійську діяльність. Ці положення сприймалися журналістською спільнотою як наступ на свободу слова.

³⁴ Законопроект №4188 від 5 жовтня 2020р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70121.

³⁵ Докладно див.: Рябоштан І. Людмила Опришко: Законопроекти, якими пропонують заборонити заперечення агресії РФ, створюють підстави для цензури. – Детектор медіа, 10 грудня 2020р., <https://detector.media/community/article/183247/2020-12-10-lyudmyla-opryshko-zakonoproiekt-yakymy-propouyut-zaboronyty-zaperechennya-agresii-rf-stvoryuyut-pidstavu-dlya-tsenzury>.

³⁶ Телеканал UA|TV припинив мовлення у прямому ефірі. – Укрінформ, 13 січня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2854671-telekanal-ua-tv-pripiniv-movlenna-v-pramomu-efiri.html>.

«Дом», створений на базі UA|TV для мовлення на тимчасово окуповані території³⁷. А 20 січня 2021р. КМУ ухвалив Розпорядження, яким передав Мультимедійну платформу іномовлення України (МПІУ) в управління Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій³⁸ (Мінінтеграції). У пояснювальній записці до проекту Розпорядження вказано, що «завдання та цілі ДП МПІУ співпадають з функціями, покладеними на Мінінтеграції й передача МПІУ цьому міністерству забезпечить можливість здійснювати інформаційний супровід процесу реінтеграції тимчасово окупованих територій України та інтеграції України до Європейського Союзу та євроатлантичних структур колективної безпеки»³⁹.

Отже, фактично вивів ДП «МПІУ» з-під впливу Міністерства культури та інформаційної політики, попри те, що саме воно є відповідальним за формування та реалізацію інформаційної політики в загальнодержавному форматі. Наразі в управлінні МКІП залишилося лише агентство Укрінформ – яке, слід зауважити, разом із Держкомтелерадіо було попередньо визначене відповідальним за виконання проекту іномовлення⁴⁰.

19 травня ухвалено Закон «Про внесення змін до Закону України «Про систему

іномовлення України» (щодо програмної політики та території розповсюдження)» (поданий ще у 2019р.), яким визначено, що іномовлення здійснюються «виключно за межами України, крім випадків мовлення на тимчасово окупованих територіях». При цьому програми «виробляються українською мовою, а також іншими мовами залежно від доцільності та необхідності використання тієї чи іншої мови для досягнення мети...»⁴¹. З огляду на все зазначене вище, в найближчому майбутньому іномовлення України залишатиметься фактично російськомовним⁴².

Привертає увагу посилення присутності в культурно-інформаційному просторі проросійських мовників, продукції російських видавництв, які відновлюють свої позиції на українському книжковому ринку. Але йдеться насамперед про канали телебачення, які дедалі більше зосереджуються в руках представників проросійських політичних сил⁴³. На додаток, з'являються повідомлення про зацікавленість деяких російських структур у купівлі українських телеканалів⁴⁴. Отже, слід констатувати наявність ризику посилення інформаційної експансії РФ через українське телебачення, яке на цей час для більшості громадян є найпопулярнішим джерелом інформації⁴⁵.

³⁷ У програмі телеканалу – ток-шоу, аналітичні телепередачі та новини власного виробництва, а також преміальний контент медіа-холдингів *StarLightMedia*, «1+1», «Україна»; канал транслюється у цифровому та аналоговому мовленні, контент власного виробництва доступний на офіційних сторінках телеканалу в соцмережах.

Загалом, на цей час на територіях з особливим режимом мовлення працюють сім мовників: радіостанції «Донбас Онлайн», «Радіо Крим. Реаліті», «Україномовне радіо Країна ФМ» і телеканали «UA:Перший», «1+1», «ПРАВДА ТУТ», «2+2». Див.: Для тимчасового мовлення у зоні ООС і на межі з Кримом поновлено 6 дозволів та 1 видано новий. – Нацрада з питань телебачення і радіомовлення, 3 вересня 2020р., <https://www.nrada.gov.ua/dlya-tymchasovogo-movlennya-u-zoni-oos-na-mezhi-z-krymom-ponovleno-6-dozvoliv-ta-1-vidano-novij>.

³⁸ Розпорядження КМУ «Про передачу цілісного майнового комплексу державного підприємства «Мультимедійна платформа іномовлення України» до сфери управління Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій» №40 від 20 січня 2021р.

³⁹ Пояснювальна записка до проекту Розпорядження КМУ «Про передачу цілісного майнового комплексу державного підприємства «Мультимедійна платформа іномовлення України» до сфери управління Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій», http://materialy.kmu.gov.ua/c464f83f/docs/73292107/Poyasnyvalna_zapiska.pdf.

⁴⁰ Доречно нагадати, що попереднє керівництво мало іншу стратегію розвитку UA|TV: на його базі (і в межах бюджету) пропонувалося створити три самостійні канали – англomовний і російськомовний з інформаційним і пізнавальним контентом, а також канал національних меншин України. Див.: Березовська Л. Телеканал іномовлення України UA|TV перестає бути іномовником. – Детектор медіа, 4 січня 2020р., <https://detector.media/production/article/173717/2020-01-04-telekanal-inomovlennya-ukrainy-ua-tv-perestaie-but-y-inomovnykom>.

⁴¹ Закон «Про внесення змін до Закону України «Про систему іномовлення України» (щодо програмної політики та території розповсюдження)», набув чинності 11 червня 2020р.

⁴² ДП «МПІУ» планує забезпечити «достатньо контенту для запуску під брендом UA|TV на весь світ (через супутник, кабельні мережі, IPTV та OTT платформи) російськомовного каналу державного іномовлення України з метою об'єктивного інформування людей в усьому світі, які знають російську мову, про ситуацію в Україні, на ТОТ тощо на протидію російській пропаганді, яка масовано закидає у світовий інформаційний простір свої наративи, що кардинально спотворюють реальність». Див.: Україна – наш Дом. – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/info/ua-tv.html>.

⁴³ Наприклад, медіа-холдинг «Новости» (телеканали 112, ZIK, NewsOne), який формально належить народному депутату від ОПЗЖ Т.Козаку, але, за повідомленнями, його дійсним власником є лідер цієї партії В.Медведчук, який, до того ж, придбав також меншоритарну частку акцій телеканалу «1+1».

⁴⁴ Докладно див. також: Крамар О. Над прірвою. – Український тижень, 2020р., №35, с.14-17.

⁴⁵ Див. також: Красовська З. Сироватка неправди від Медведчука. Моніторинг теленовін 18-24 грудня 2020р. – Детектор медіа, 26 грудня 2020р., <https://detector.media/shchodenni-telenovini/article/183645/2020-12-26-sirovatka-neppravdy-vid-medvedchuka-monitoring-telenovyn-1420-grudnya-2020-roku>.

Державно-конфесійні та етніонаціональні відносини

У частині державно-конфесійних відносин упродовж 2020р. відбулася низка подій, що можуть по-різному інтерпретуватися з погляду дотримання принципу рівновіддаленості держави від усіх церков і релігійних організацій, проголошеного Президентом у 2019р.

У жовтні 2020р. Президент зустрівся з Патріархом Варфоломієм і запросив його до Києва, попередньо – на відзначення 30-ї річниці незалежності України⁴⁶. Під час офіційного візиту урядової делегації до Туреччини, Прем'єр і члени державної делегації взяли участь у патріаршій літургії на Фанарі. У публічному зверненні до Патріарха Варфоломія Прем'єр повідомив про партнерство Уряду з ПЦУ та соціальну й економічну підтримку її соціальної діяльності з боку держави⁴⁷. У Парламенті створене чисельне депутатське міжфракційне об'єднання «Цінності, гідність, родина», зорієнтоване на підтримку з-поміж православних деномінацій ПЦУ⁴⁸.

У цьому контексті привертає увагу позиція судової влади, структури якої в судових тяжбах за участі УПЦ(МП) часто виносять рішення саме на її користь. Зокрема, саме підтримка з боку судів дозволила УПЦ(МП) не виконувати ухвалений ще у 2018р. Закон,

який зобов'язав її вказати у своїй назві належність до РПЦ⁴⁹.

Зі свого боку, ПЦУ збільшує присутність у державних структурах – силових, медичних, освітніх та ін. Особлива увага надається військовому капеланству. Так, упродовж року був розроблений спільно представниками силових структур (ЗСУ, Національної гвардії, Держприкордонслужби), церков і релігійних організацій (за винятком УПЦ(МП)), депутатів різних фракцій проект Закону «Про службу військового капеланства»⁵⁰. Для забезпечення міжконфесійного порозуміння в роботі капеланів законопроект передбачає створення дорадчих органів – Міжконфесійних рад з питань військового капеланства. Однак, наразі порозуміння під питанням, оскільки УПЦ(МП) вже назвала законопроект дискримінаційним стосовно військовослужбовців, які є її вірними⁵¹.

На цьому тлі спостерігалось посилення напруженості відносин між ПЦУ та УПЦ(МП), що, зокрема активізувало діяльність т.зв. «православних братств», «політичне спрямування» діяльності яких було засуджене Синодом УПЦ (МП) у листопаді 2007р.⁵² Так, наприкінці року в Києві відбулося кілька мітингів проти дій Вселенського патріарха⁵³ та анонсованого його візиту до України⁵⁴. Ініціатива мітингів належала одному з діячів

⁴⁶ Президент України та перша леді зустрілися зі Вселенським Патріархом Варфоломієм. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, 16 жовтня 2020р., <https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-ta-persha-ledi-zustrilisya-zi-vselenskim-64657>.

Цікаво прокоментував це запрошення предстоятель ПЦУ, сказавши: «президент Зеленський, коли запросив патріарха Варфоломія до України, засвідчив, що це є також канонічна територія ПЦУ». Див.: ПЦУ протистоїть не тільки РПЦ, але і російська держава – митрополит Епіфаній. – Радіо Свобода, 19 грудня 2020р., <https://www.radiosvoboda.org/a/intervyu-epifaniy-pcu/31008694.html>.

⁴⁷ Дослівно: «Православна Церква України є надійним партнером державних інституцій в питаннях соціального й гуманітарного служіння. Держава, зі свого боку, підтримує активну соціальну діяльність церкви й надає їй в юридично обґрунтованих та можливих межах повну соціальну й економічну підтримку». Див.: Прем'єр-міністр України зустрівся з Вселенським Патріархом. – Урядовий портал, 1 грудня 2020р., https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-ukrayini-zustrivsyaz-vselenskim-patriarhom?fbclid=IwAR1BrBcvARpyWwYjPtE26fV6iIOwrOnITq_bUiiWrRV4z8KXA8DzYW_NU.

⁴⁸ Створене 17 січня 2020р. і є найбільшим міжфракційним об'єднанням – понад 300 депутатів, які оголосили себе послідовниками консерватизму. Співголови об'єднання: С.Юраш (фракція «Слуга Народу»), О.Волошин («Опозиційна платформа – За життя»), С.Тарута («Батьківщина»), М.Бондара («Європейська Солідарність»), І.Констанкевич (депутатська група «За майбутнє»), О.Ковальов (депутатська група «Довіра»), О.Савчук (позафракційна). Див.: Юраш С. Цінності. Гідність. Родина. Чому це важливо? – Голос України, 31 січня 2020р., <http://www.golos.com.ua/article/327014>.

⁴⁹ Докладно див.: Журба А. Верховний суд дозволив УПЦ МП зберегти назву «Українська православна церква». – ZAXID.NET, 16 грудня 2019р., https://zaxid.net/verhovniy_sud_dozvoliv_upts_mp_zberegti_nazvu_n1494762.

⁵⁰ Проект Закону «Про службу військового капеланства» (реєстр. №4626 від 22 січня 2021р.), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70878.

⁵¹ Новий законопроект про капеланство №4626 ігнорує права військових-віруючих УПЦ – експерти. – Сайт УПЦ, 1 лютого 2021р., <https://news.church.ua/2021/02/01/noviy-zakonoproekt-pro-kapelanstvo-4626-ignoruje-prava-vijskovix-viryuyuchix-upc-eksperti>.

⁵² Священний Синод УПЦ засудив діяльність Союзу православних братств України. – Православие в Украине, 11 ноября 2008г., <http://arhiv.orthodoxy.org.ua/ru/node/20280>.

⁵³ Ідеться про лист Патріарха від 6 жовтня 2020р., в якому стверджувалося, що митрополит Онуфрій «вже не розглядається як канонічний митрополит Київський, але як ієрарх, що проживає в Києві». Див.: Вселенський патріарх Церкваріуму: «українські ієрархи під Росією не є місцеві правлячі єпископи». – CERKVARIUM, 30 жовтня 2020р., <https://cerkvarium.org/dokumenty/tserkovni/vselenskij-patriarkh-tserkvariumu-ukrajinski-ierarkhi-pid-rosieyu-ne-e-mistsevi-pravyachi-episkopi>.

⁵⁴ Мітинги відбулися 26 листопада, 4 та 8 грудня. Див.: Українці втретє зібралися на Софійській площі в Києві на мітинг проти дій Варфоломія. Під час останнього за часом мітингу його учасники спалили опудало Вселенського Патріарха. Див.: Сторонники митрополита УПЦ МП Онуфрія сожгли чучело патріарха Варфоломея. – Фокус, 11 декабря 2020г., <https://focus.ua/ukraine/469282-storonniki-mitropolita-upc-mp-onufriya-sozhgli-chuchelo-patriarha-varfolomeya>.

православних братств та «політичного православ'я» В.Лукиянику. Однак, Митрополит відмежувався від пропозицій і дій згаданого братства, заявивши 29 грудня, що «проведені в Києві акції Валентина Лук'яника і «Всеукраїнського православного братства святого Архистратига Божого Михаїла» носили політичний і провокативний характер і не мають благословення»⁵⁵.

Спостерігається напруженість також у відносинах ПЦУ та УПЦ КП, зокрема навколо зарубіжних парафій Київського Патріархату, зокрема у Європі та США⁵⁶.

Упродовж року систематично відбувалися зустрічі вищого керівництва держави та очільників профільних відомств із членами ВРЦіРО. Утім, багато із цих зустрічей диктувалися не стільки питаннями розвитку партнерських державно-конфесійних відносин, скільки потребами взаємодії під час карантинних заходів у зв'язку з розгортанням коронавірусної пандемії, зокрема, під час великих релігійних свят. Слід зауважити, що в цій ситуації владі й керівництву церков і релігійних організацій вдалося знайти порозуміння⁵⁷.

Загалом, у взаємодії з державою першорядна увага церков і релігійних організацій зосереджується на питаннях забезпечення свободи совісті, а також захисту традиційних цінностей, сім'ї, заборони комерційного сурогатного материнства, протидії домашньому насильству, гендерній ідеології, а також викладання в навчальних закладах предметів духовно-релігійного характеру⁵⁸.

Привертає увагу посилення впродовж року в гуманітарному освітньому просторі присутності предметів і заходів духовно-релігійного характеру. У цьому напрямі активно працює Громадська рада з питань співпраці з церквами та релігійними організаціями при МОН. Упродовж 2020р. за її сприяння Національний університет «Острозька академія» провів Всеукраїнський фестиваль-конкурс «Учитель року предметів духовно-морального спрямування», Благодійний фонд «Живи, Україно!» – XIII Всеукраїнську олімпіаду «Юні знавці Біблії – 2020». Громадська рада співпрацює також з Університетом менеджменту освіти НАПН України, зокрема, над питаннями забезпечення духовно-морального виховання у закладах дошкільної освіти, викладання предметів духовно-морального спрямування у школі, а також – підготовки навчально-методичних комплектів з «Основ християнської етики», «Біблійної історії та християнської етики» та «Християнської етики в українській культурі»⁵⁹.

Зважаючи на рік виборів до органів місцевого самоврядування, Церкви та релігійні організації взяли в них активну участь⁶⁰. Так, серед кандидатів від «ЄС» балотувалися священники ПЦУ, від ОПЗЖ – УПЦ(МП). Від різних протестантських організацій балотувалися від 1 000 до 1 500 кандидатів⁶¹, багато з яких увійшли до місцевих рад, а мером Рівного став пастор, президент Рівненської духовної семінарії та академії ХВС, учасник ГС «Всеукраїнський собор», який балотувався від партії «Європейська Солідарність». На цей час відбувається централізоване навчання обраних депутатів.

⁵⁵ Провокаційні акції В.Лукияника і «Всеукраїнського православного братства» не мають благословення – Предстоятель УПЦ. – Сайт УПЦ, 29 грудня 2020р., <https://news.church.ua/2021/01/29/provokacijni-akcii-v-lukyanika-vseukrajinskogo-pravoslavnogo-bratstva-ne-mayut-blagoslovennya-predstoyatel-upc>.

⁵⁶ Відкрите звернення до архієпископа Євстратія (Зорі) щодо його втручання у діяльність закордонних парафій Київського Патріархату. – Сайт УПЦ КП, 2 лютого 2021р., <https://www.cerkva.info/news/vidkryte-zvernennia-do-arkhiepyskopa-ievstratii-zori-shchodo-joho-vtruchannia-u-dialnist-zakordonnykh-parafij-kyivskoho-patriarkhatu>.

⁵⁷ Церкви і релігійні організації погодилися із запровадженими карантинними обмеженнями та роз'яснили їх необхідність своїм вірним; влада вжила заходів сприяння налагодженню, зокрема телевізійних трансляцій святкових служб.

⁵⁸ Так, 16 грудня 2020р. під час зустрічі членів ВРЦіРО з керівництвом міжфракційного об'єднання «Цінності, гідність, родина» релігійні діячі висловили готовність надавати свої пропозиції до профільних законопроектів, що стосуються свободи віросповідання, суспільної моралі та сімейних цінностей.

⁵⁹ Звіт про діяльність Громадської ради з питань співпраці з церквами та релігійними організаціями при МОН у 2020р. – Міністерство освіти і науки України, <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/doradchi-organi/gromadska-rada-z-pitan-spiivpraci-z-cerkvami-ta-religijnimi-organizacijami>.

⁶⁰ Так, від протестантських організацій балотувалися в Рівненській області – 118 кандидатів, Дніпропетровській – 67, Одеській – 56, Черкаській – 49. Див.: 1 жовтня 2020р. Всеукраїнський Собор провів Форум «Україна напередодні виборів». – Слово про слово, 1 жовтня 2020р., <https://slovoproslovo.info/1-zhovtnya-2020-roku-vseukra-nskiy-sobor-provodit-forum-ukra-na-napereodni-vibor-v>.

⁶¹ «Між кесарем і Богом» – 10 жовтня відбулася зустріч для кандидатів з баптистських церков. – Там само, 11 жовтня 2020р., <https://slovoproslovo.info/m-zh-kesarem-bogom-10-zhovtnya-v-dbulasya-zustr-ch-dlya-kandidat-v-z-baptistskih-tserkov>.

У частині державної етнонаціональної політики зберігалися вже за давніми проблемами, розв'язанню яких перешкоджала, зокрема згадана вище тривала структурна трансформація Міністерства культури та його Департаменту у справах релігій та національностей. Як зазначалося, новостворена Державна служба з етнополітики та свободи совісті розпочала роботу фактично лише у вересні 2020р. Відтак, була загальмована робота й консультативно-дорадчих структур національних меншин при центральних органах влади, а також – регіональної мережі структур, відповідальних за реалізацію державної етнонаціональної політики. Головною проблемою залишається відсутність правового врегулювання статусу і прав корінних народів і національних меншин України. Відповідний законопроект досі не розроблений.

Увага влади була зосереджена насамперед на проблемах кримськотатарської спільноти. Зокрема, у травні 2020р. Президент ініціював створення робочої групи з питань кримськотатарського народу, до складу якої залучені кримські татари⁶². Однак відповідні структури інших корінних народів і національних меншин не створені. До погіршення стану задоволення інформаційних потреб національних меншин та їх представленості у вітчизняному інформаційному просторі призводять системні фінансові проблеми ПАТ «Національна суспільна телерадіокомпанія України»⁶³. Це є однією з причин зволікання із впровадженням *Концепції мовлення для національних меншин*.

Молодіжна політика

У рамках окресленої вище реорганізації Міністерства культури, молоді та спорту, з його структури виокремлене Міністерство молоді та спорту (Мінмолодьспорт), яке

є центральним органом з формування та реалізації молодіжної політики. Упродовж 2020р. увага Міністерства та парламентського Комітету з питань молоді і спорту надавалася насамперед виробленню та законодавчому закріпленню засад державної молодіжної політики.

У червні до Парламенту був поданий законопроект *про основні засади молодіжної політики*⁶⁴. За задумом авторів, метою Закону є вдосконалення процесу формування та реалізації молодіжної політики шляхом внесення до його тексту «більшості положень *Європейської хартії про участь молоді в суспільному житті на місцевому та регіональному рівні*», а також кодифікації законодавства у сфері молодіжної політики – що можна вважати позитивним кроком, з огляду на розпорошеність положень стосовно молоді та молодіжної політики по різних законодавчих актах. 21 липня проект Закону прийнятий у першому читанні.

Наприкінці року Уряд схвалив кілька нормативних документів, зокрема *Національну стратегію державної молодіжної політики до 2030р.*⁶⁵ та *Концепцію Державної цільової програми «Молодь України» на 2021-2025рр.*⁶⁶ Мінмолодьспорт розробило проект названої Програми і 29 грудня відбулося її громадське обговорення⁶⁷. На цей час розгорнутих відгуків фахівців та/або молодіжних громадських організацій на запропоновані документи немає.

Поширення коронавірусної пандемії завдало розгортанню анонсованої наприкінці 2019р. Всеукраїнської програми мобільності молоді «Зшивання країни», яка передбачала навчальні мандрівки школярів країною. Планувалося, що впродовж 2020р. у програмі візьме участь кожна п'ята школа України. На

⁶² Президент ініціює створення робочої групи з вирішення проблем кримськотатарського народу. – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/prezident-iniciyuye-stvorenniya-robochoyi-grupi-z-virishennya-problem-krims'kotatars'kogo-narodu-61189#:text=3%20метою%20вирішення%20проблемних%20питань,рухалися%2C%20-%20сказав%20Президент>.

⁶³ Див., наприклад: Працівники Суспільного не отримали зарплати, рахунки заблоковано. НСТУ звернулась до Кабміну з відкритим листом. – Детектор медіа, 11 березня 2020р., https://stv.detector.media/kontent/resonans/pratsivniki_suspilnogo_ne_otrimali_zarplati_rakhunki_zablokovano_nstu_zvernuvsya_do_kabminu_z_vidkritim_listom.

⁶⁴ Проект Закону «Про основні засади молодіжної політики» (реєстр. №3718 від 23 червня 2020р.), https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69244.

⁶⁵ Національна стратегія державної молодіжної політики до 2030р. – Урядовий портал, 11 листопада 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-nacionalnu-strategiyu-derzhavnoyi-molodizhnoyi-politiki-do-2030-roku>.

Цікаво, що розробка документа передбачена проектом Указу Президента «Про Національну стратегію державної молодіжної політики до 2030р.», однак сам проект залишився на стадії обговорення.

⁶⁶ Розпорядження КМУ №1669 від 23 грудня 2020р.

⁶⁷ Відбулося громадське обговорення проекту Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2021-2025рр. – Міністерство молоді та спорту України, 29 січня 2020р., <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/54118>.

реалізацію Програми у Держбюджеті-2020 було виділено 500 млн. грн. Ще в січні 2020р. повідомлялося, що виконання Програми стартує у квітні. Однак, обмеження пересування, пов'язані з карантинними заходами, скорочення фінансування закладів культури та освіти перешкодили її виконанню.

Політика історичної пам'яті та гуманітарна освіта

У 2020р. відбувалися подальші зміни в політиці національної пам'яті, зокрема, щодо відходу від радянського/російського наративів інтерпретації Другої світової війни, а також з низки інших питань. Ті чи інші точки зору та дії часто ставали предметами дискусій, а їх висвітлення в новітній історіографії України переважно спричиняло дискусії в політикумі.

Так, 13 травня 2020р. Парламент не підтримав проект Постанови про *Звернення Верховної Ради до національних парламентів іноземних держав, міжнародних організацій та їх парламентських асамблей із нагоди відзначення 75-ї річниці завершення Другої світової війни в Європі 1939-1945рр.*⁶⁸ Проблема полягала в тому, що у проекті Звернення, *по-перше*, винуватцями війни називалися «обидва тоталітарні режими» (читай: Радянський Союз і Німеччина), *по-друге*, містилося нагадування, «що в 2014 році вперше після завершення Другої світової війни у Європі одна держава-член ООН окупувала та здійснила спробу анексії частини території іншої суверенної держави-члена ООН, що є найтяжчим міжнародним злочином»⁶⁹. Коментуючи ситуацію з провалом голосування за проект Постанови, Голова Верховної Ради Д.Разумков лише констатував наявність різних точок зору в суспільстві і право парламентарів ухвалювати рішення,

виходячи зі своєї особистої позиції, з позиції тих людей, яких вони представляють у парламенті⁷⁰.

Пізніше Президент В.Зеленський запропонував дещо компромісний погляд на Другу світову війну, оприлюднивши його на сторінці *Facebook*. «На жаль, та війна й досі породжує багато суперечок у суспільстві, – написав він, – Суперечок про те, чи вона була «своєю», чи «чужою». Гадаю, нам немає про що сперечатися. Та війна так чи інакше зачепила кожную українську родину. Вона дала нам гіркий досвід втрати і досвід подвигу, що надихає»⁷¹. А Міністр культури та інформаційної політики запропонував діалог навколо подій та учасників Другої світової війни, стверджуючи різницю між «радянськими воєначальниками, які звільняли від нацистів» і «радянських НКВДистів, які знищували населення на території України»⁷². Наміри пошуку якщо не консенсусного, то компромісного підходу до оцінок історичних подій і постатей, Міністр реалізує у практиці роботи МКІП – через згадані вище загальнонаціональні круглі столи.

Водночас, слід зазначити, що пошук «меж компромісів» законодавчо врегульований Законом «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945рр.», згідно з інтерпретацією якого війна між Німеччиною та СРСР «розпочалася внаслідок домовленостей націонал-соціалістичного (нацистського) режиму Німеччини та комуністичного тоталітарного режиму СРСР». При цьому, під час військових дій «націонал-соціалістичним (нацистським) та комуністичним тоталітарним режимами на території України було вчинено численні злочини проти людства та

⁶⁸ За внесення проекту Постанови до порядку денного проголосували 279 депутатів, за розгляд його за скороченою процедурою – 247 депутатів, за схвалення Постанови – лише 200 депутатів.

⁶⁹ Проект Постанови «Про Звернення Верховної Ради України до національних парламентів іноземних держав, міжнародних організацій та їхніх парламентських асамблей з нагоди відзначення 75-ї річниці завершення Другої світової війни в Європі у 1939-1945 років», http://w1.cf.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68752.

⁷⁰ Разумков: Рада не буде визнавати СРСР агресором, бо така позиція народу України. – Главком, 17 травня 2020р., <https://glavcom.ua/news/rada-vidmovilas-ya-viznavati-srsr-agresorom-u-drugiy-svitoviy-viyini-680546.html>.

⁷¹ Зеленський переконалий, що немає про що сперечатися у питанні «чистою» була Друга світова. – Укрінформ, 22 червня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3049637-zelenskij-perekonanij-so-nemae-pro-so-sperecatisa-u-pitanni-cieu-bula-druga-svitova.html>.

⁷² Дослівно: «...В межах... діалогу знаходити спільну точку зору, наприклад, як ми ставимося до тих чи інших історичних постатей, і розуміти, де тут межа між тим, як ми ставимось до радянських воєначальників, які звільняли цю територію від нацистів, чи як ми ставимось до тих самих радянських НКВДистів, які знищували населення на території України. На мій погляд, це дві різні речі. Так само, як відповіді на запитання щодо визвольних воєн, які вела Україна, і що там відбувалося, бо відбувалося різне». Див.: Хорошак К. «Ми сильні тим, що у нас є люди, які розмовляють російською. Сильні тим, що різні». Інтерв'ю з міністром Олександром Ткаченком». – Українська правда. Життя, 11 вересня 2020р., <https://life.pravda.com.ua/culture/2020/09/11/242296>.

людяності, воєнні злочини та злочини геноциду, внаслідок чого Україні та Українському народові було завдано величезних втрат»⁷³.

Після Революції Гідності в офіційних документах не згадується Велика Вітчизняна війна та Радянська армія, а колишня формула «звільнення або визволення від гітлерівських військ» змінена на «вигнання нацистів». Так, до 2014р. включно в офіційних документах ішлося як про Другу світову, так і про Велику Вітчизняну війну⁷⁴. Зокрема, рішеннями, ухваленими наприкінці 2013р., передбачалося відзначити такі пам'ятні дати: День Перемоги у Великій Вітчизняній війні (9 травня); Дні пам'яті та примирення, присвячені пам'яті жертв Другої світової війни (8-9 травня). 70 років від дня визволення України від гітлерівських військ (28 жовтня)⁷⁵.

При цьому, однак відзначалися ювілейні дати, пов'язані з учасниками війни – Героями Радянського Союзу, які характеризувалися як «учасники Другої світової війни» (без вказівки на Радянську армію⁷⁶). Постанова ВРУ «Про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2021р.» містить ювілейні дати стосовно 15 осіб-Героїв Радянського Союзу, однак без цієї їх характеристики; вони названі *учасниками вигнання нацистів із території України, або учасниками Другої світової війни або учасниками оборонних боїв на території України в роки Другої світової війни*⁷⁷.

Згідно з позицією УІНП, «Та війна стала можливою через змову антигуманних

режимів – нацистського і радянського, які ставили геополітичні інтереси вище прав і свобод людини... Трагедія Українського народу в роки Другої світової полягала в тому, що на час початку війни він був розділений між кількома державами. Українці, позбавлені власної державності, змушені були воювати за чужі інтереси і вбивати інших українців...»⁷⁸.

Ситуацію із зміною нарративу щодо Другої світової війни на території України намагалася використати проросійська опозиція. Відзначаючи 9 травня як День Перемоги, лідер ОПЗЖ оголосив про створення загальнонаціонального громадського руху Український фронт захисту історичної пам'яті⁷⁹. Проте, ця кампанія не мала тривалого характеру.

Слід також зауважити, що трактування певних історичних подій і постатей мають, крім іншого, зовнішні відгуки, що певним чином впливає на міжнародне сприйняття України та її відносини з іншими державами. У цьому контексті слід відзначити тривалі проблеми україно-польського діалогу, а також проблеми, пов'язані зі сприйняттям в інших державах глорифікації в Україні деяких історичних постатей – учасників Другої світової війни⁸⁰.

У частині гуманітарної освіти увага була зосереджена насамперед на питаннях історії, як і у сфері політики національної пам'яті – історії Другої світової війни, а також історії радянського періоду загалом та новітньої історії України, зокрема її

⁷³ Ухвалений 9 квітня 2015р. Див.: «Про увічнення перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 1939-1945рр.», <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/315-19#Text>.

⁷⁴ Упродовж 2000-2014рр. в Україні діяв Закон «Про увічнення Перемоги у Великій Вітчизняній війні 1941-1945рр.», зміст якого відповідав радянській версії осмислення подій як Другої світової війни загалом, так і війни фашистської Німеччини проти СРСР. Закон ухвалений 20 квітня 2000р.

⁷⁵ Рішення Держкомтелерадіо «Про перелік пам'ятних дат і ювілеїв у 2014 році, заходи з відзначення та проведення яких потребують висвітлення державними засобами масової інформації» №11/47 від 24 грудня 2013р., https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr_47603-13#Text.

⁷⁶ Стосовно інших військових діячів, ювілеї яких відзначаються, вказуються військові звання та належність до військового формування (УПА, УГА, УВО та ін.).

⁷⁷ Постанова ВРУ «Про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2021р.» №1092 від 16 грудня 2020р.

⁷⁸ Матеріали до відзначення Дня пам'яті та примирення (8 травня) та Дня перемоги над нацизмом у Другій світовій війні 9 травня). – Український інститут національної пам'яті, 30 квітня 2020р., <https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/vchytelyam/metodychni-rekomendaciyi/materialy-do-vidznachennya-dnya-pamyati-ta-prymyrennya-8-travnja-ta-dnya-peremogy-nad-nacyzmozom-u-drugij-svitoviy-viyni-9-travnja>.

⁷⁹ Медведчук анонсував створення Національного фронту на захист історичної пам'яті. – ZIK.ua, 9 травня 2020р., https://zik.ua/news/ludyna/medvedchuk_anonsuvav_stvorennia_natsionalnoho_frontu_na_zakhyst_istorychnoi_pamiaty_968038.

⁸⁰ Нота Посольства Ізраїлю в Україні Верховній Раді України у зв'язку з ухваленням Постанови про відзначення пам'ятних дат і ювілеїв у 2020р., в якій висловлюється протест проти внесення до переліку вшанування деяких «суперечливих особистостей», яких Ізраїль вважає пособниками нацистів Див.: Ізраїль просить Україну не вшановувати пам'ять деяких членів націоналістичних організацій. – Главком, 6 грудня 2019р., <https://glavcom.ua/news/izrajil-prosit-ukrajinu-ne-vshanovuvati-pamyat-deyakh-chleniv-nacionalistichnih-organizacij-645037.html>.

Доречно нагадати, що в серпні 2019р. Президент В.Зеленський звернувся до Прем'єр-міністра Ізраїлю Б.Нетаньяху і закликав Ізраїль визнати Голодомор 1932-1933рр. актом геноциду українського народу.

висвітленні у шкільних підручниках. У цьому контексті логічним є участь УІНП у шкільній гуманітарній освіті, де Інститут підтримує процеси декомунізації освіти⁸¹. У рамках декомунізації освіти змінена назва обов'язкового до вивчення в 11 класі предмета «Захист Вітчизни» на «Захист України». «Наша освіта довго наслідувала радянську парадигму, і предмет «Захист Вітчизни» – один із проявів цього – прокоментувала зміну тодішня Міністр освіти і науки Г.Новосад, – Це неправильно, що практично на шостому році війни ми досі не спромоглися замінити абсолютно радянську назву предмета «Захист Вітчизни» на «Захист України». Це важливий акцент, і я рада, що ми нарешті його поставили»⁸².

Наприкінці року вийшов друком посібник для вчителів «Як працювати з радянським минулим на уроках історії», його презентація відбулася 30 грудня 2020р.⁸³ На цей час розгорнутих відгуків про посібник немає, однак його огляд свідчить, що в ньому викладається версія радянського минулого, відповідна процесам декомунізації і позиціям УІНП.

Дещо в неочікуваний спосіб – через залучення судової влади – у шкільній гуманітарній освітній процес втрутилися противники декомунізації і відповідного трактування подій новітньої історії України. Так, 19 травня Окружний адміністративний суд

Києва відкрив провадження за позовом до МОН про перегляд підручників з історії, що вийшли друком 2018–2019рр. і містили інформацію про події Революції Гідності. 21 січня 2021р. з'явилося рішення, яким суд задовольнив позов і зобов'язав МОН переглянути підручники з історії для 5 та 11 класів (загалом вісім підручників), оскільки, на думку позивача, в них викладена недостовірна інформація⁸⁴. Рішення, як і втручання суду в гуманітарну освіту, викликало різку негативну реакцію з боку фахівців і громадськості загалом⁸⁵. Офіційної позиції МОН з приводу рішення суду на цей час немає.

Отже, у сфері гуманітарної політики не відбулося якісних «проривів», за винятком припинення трансляції телеканалів з антиукраїнською риторикою (січень 2021р.). Зберігались і поглиблювалися негативні тенденції попереднього року, зокрема в організаційно-кадровому та нормативному забезпеченні. Нові виклики, що постали у зв'язку зі світовою пандемією COVID-19, зумовили пошук нових підходів і форматів на багатьох напрямках, зокрема в освітньому процесі, а реалізація численних програм і проектів деяких сфер (зокрема у молодіжній політиці) вимушено була призупинена. Упродовж року суперечки виникали і навколо «чутливих» питань (історична пам'ять, державно-конфесійні та міжконфесійні відносини).

⁸¹ «У нас законом заборонено створювати історичні міфи». Голова УІНП Антон Дробович про люстрацію, пропаганду та СС «Галичина». – ZAXID.NET, 6 листопада 2020р., https://zaxid.net/ya_proti_togo_shhob_shtampuvati_geroyiv_n1510171.

⁸² Уряд декомунізував шкільний предмет «Захист Вітчизни». Замість «Захисту Вітчизни» у школах вивчатимуть «Захист України», – МОН. – Міністерство освіти і науки України, 26 лютого 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/mon-zamist-zahistu-vitchizni-u-shkolah-vivchatimut-zahist-ukrayini>.

⁸³ Як працювати з радянським минулим на уроках історії. За матеріалами конкурсу учнівських історичних проектів «Радянське минуле: (Пере)осмислення історії». – Київ, 2020; електронна версія: https://www.dvv-international.org.ua/fileadmin/files/eastern-neighbors/publications/Posibnyk_final.pdf.

Посібник створений у межах міжнародного проекту «Конкурс з історії у Білорусі, Грузії, Молдові та Україні 2.0» за результатами учнівського конкурсу «Радянське минуле: (пере)осмислення історії». Проект виконується Представництвом Інституту міжнародного співробітництва Німецької асоціації народних університетів (DVV International) в Україні та Всеукраїнською асоціацією «Нова Доба» за підтримки Федерального міністерства закордонних справ Німеччини.

⁸⁴ Рішення №640/10678/20 від 21 січня 2021р. – Окружний адміністративний суд м.Києва, https://reyestr.court.gov.ua/Review/94345343?fbclid=IwAR2B3B12JGR_f6maPIGSjiwPFanGYFFFAz9375tCXNbl6sYyhKaVopCB04.

⁸⁵ Див., наприклад: Лілія Гриневич закликає відреагувати на спробу переписати історію Революції гідності. – Україна молода, 27 січня 2021р., <https://www.umoloda.kiev.ua/number/0/2006/153962>; Скляревська Г. Портнов проти МОН: Що насправді означає рішення суду про підручники історії? – Детектор медіа, 29 січня 2021р., <https://ms.detector.media/trendi/post/26511/2021-01-29-portnov-proti-mon-shcho-naspravdi-oznachaie-rishennya-sudu-pro-pidruchnyky-istorii>.

2.

ПРОГНОЗИ-2021

Безпека і оборона

Як зазначалося в розділі «Підсумки», до традиційних внутрішніх і зовнішніх чинників безпеки додалася пандемія COVID-19 як потужний негативний фактор впливу на всі сфери життєдіяльності людства. Крім безпосередньої загрози життю та здоров'ю громадян, пандемія очевидно матиме довгострокові прямі та опосередковані наслідки для стабільності та безпеки України у 2021р.

Тенденції і прогнози

Із розлогого переліку загроз «національній безпеці та національним інтересам України з урахуванням зовнішньополітичних та внутрішніх умов» (розділ II Стратегії національної безпеки України)¹, першочергової уваги потребує висновок про зумовлене пандемією зростання протестних настроїв у суспільстві та конфліктності в міжнародних відносинах. Відповідно, **найбільшим безпековим викликом у 2021р. для української влади буде спроможність забезпечити внутрішньополітичну стабільність в умовах ускладненої пандемією соціально-економічної ситуації та цілеспрямованих деструктивних дій Росії та її «п'ятої колони».**

Неспроможність української влади уникати дій, що спричиняють суспільні протести і, відповідно, містять загрозу внутрішньої дестабілізації, значно послаблює позиції України у конфлікті з РФ. Вихід у публічну площину внутрішніх і міжвідомчих конфліктів у секторі безпеки є ознакою неефективності системи цивільного демократичного контролю, насамперед, на рівні Президента – Верховного Головнокомандувача, і може спричинити вкрай негативні наслідки для національної безпеки. З огляду на незмінність російської політики на українському напрямі та гібридний характер агресії, Кремль і надалі намагатиметься використовувати невійськові інструменти, в т.ч. скористається викликами пандемії («війна» вакцин) у власних інтересах.

Серед інших важливих факторів зовнішнього впливу на національну безпеку України

в контексті оцінки можливих сценаріїв-2021 варто виокремити очікувані зміни геополітичних пріоритетів нової Адміністрації США та, зокрема, стратегії американо-російських відносин. Від цього залежатимуть можливі зміни і відносин з офіційним Києвом.

Безпекове середовище та російсько-український конфлікт

У 2021р. на безпекову ситуацію в Україні впливатиме складна сукупність зовнішніх і внутрішніх – умовно позитивних чи негативних – чинників, головними з яких є:

Позитивні:

- Perezавантаження влади у США, відхід нової Адміністрації від ізоляціоністського та популістського порядку денного;
- налагодження трансатлантичних відносин і, як наслідок, формування більш адекватної і скоординованої політики західних країн стосовно Росії;
- позитивні для України результати судових процесів проти Росії у міжнародних судових інстанціях;
- ослаблення правлячого режиму РФ, дестабілізація ситуації у Росії, відволікання матеріальних ресурсів Кремля на розв'язання внутрішніх проблем;
- активна позиція українського громадянського суспільства.

Негативні:

- прояви популізму та націоналізму в окремих європейських державах у підходах до питань власної безпеки та

¹ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» №392 від 14 вересня 2020р.

спільних безпекових спроможностей, а також у відносинах з Росією;

- незмінна позиція Росії у російсько-українському конфлікті, зростання конфронтації з Заходом, практика застосування військових інструментів для досягнення зовнішніх (геополітичних) цілей і вирішення внутрішніх проблем;
- зростання ресурсного дефіциту в Україні через негативний вплив на національну економіку та додаткові витрати на протидію наслідкам пандемії;
- загострення конфліктності всередині української влади та її протистояння з опозиційними силами національно-патріотичного спрямування.

Станом на початок 2021р., склалися загальносприятливі умови для просування стратегічного курсу Україні на набуття членства в НАТО: набуття статусу «партнера з розширеними можливостями» (*Enhanced Opportunities Partner, EOP*); обнадійливі ознаки налаштованості Адміністрації Дж.Байдена стосовно запрошення до ПДЧ України та Грузії; врегулювання спірних питань з Угорщиною. Є надія на вирішення найкритичнішого питання у вимогах НАТО до України – реформування СБУ. Водночас, брак позитивних результатів у боротьбі з корупцією, а також хвиля резонансних скандалів у силових відомствах України на початку 2021р. та їх можливе продовження можуть знівелювати зазначені позитивні передумови.

Росія залишається головним зовнішнім – переважно деструктивним – чинником впливу на стан національної безпеки України. Тенденції, що наразі спостерігаються в Росії – погіршення соціально-економічної ситуації, наростання публічних протестів і ослаблення підтримки режиму В.Путіна – слід сприймати радше як ознаку зростання, ніж зниження ризиків ескалації російсько-українського конфлікту в усіх його гібридних вимірах.

Упродовж 2021р. можна розраховувати на подальший розвиток започаткованих ініціатив у напрямках зміни формату та порядку

денного переговорів (більш активне залучення США, зміна «технології» врегулювання конфлікту на Донбасі, охоплення питань Криму, внесення питань постконфліктної відбудови Донбасу і Криму тощо). Попри певні ознаки перехоплення Україною ініціативи з окремих переговорних питань і обґрунтовані сподівання на більш активне залучення до процесу врегулювання нової Адміністрації США, наразі немає ознак можливості досягнення політичного рішення російсько-українського конфлікту у 2021р.

Упродовж року можна у кращому випадку сподіватися на збереження позитивних тенденцій у стримуванні агресивної політики Кремля шляхом зміцнення вітчизняних оборонних спроможностей і нарощування послідовної підтримки міжнародних партнерів України. Водночас, мірою загострення конфронтації між Росією та партнерами України, Кремль очевидно нарощуватиме «активні заходи» на території як західних країн, так і України (підтримка проросійських партій і рухів, роздмухування розбіжностей всередині влади та суспільства, дискредитація безпекових відомств і патріотичних рухів, активізація роботи агентури та «корисних ідіотів» тощо)².

Сектор безпеки

Помірне збільшення бюджетних асигнувань на сектор безпеки і оборони у 2021р. є позитивною ознакою послідовності та збереження пріоритетів державної політики³. Водночас, сума в понад 267 млрд. грн. – суттєвий «безпековий тягар» для державного бюджету (5,93% ВВП) – не вирішує ключової проблеми браку ресурсів для забезпечення повсякденної діяльності та повноцінного фінансування програм розвитку. За відсутності реальних перспектив збільшення фінансування, **дедалі більшої актуальності набуває завдання забезпечення ефективного використання наявних ресурсів, запорукою якого має бути ретельне планування та ресурсний менеджмент.** Саме тут вбачається проблема 2021р. Оскільки більшість структур сектору безпеки увійшли у 2021р., не завершивши цикл стратегічного планування, то виникають ризики ухвалення управлінських рішень, що йдуть у розріз із майбутніми програмами, або ж вимушеного

² Див. також розділ 2 «Прогнози», підрозділ «Зовнішня політика».

³ Див.: О. Данілов: Збільшення видатків на фінансування сектору безпеки і оборони – принципова позиція Президента України. – Рада національної безпеки і оборони України, 16 грудня 2020р., www.rnbo.gov.ua/ua/Dialnist/4768.html.

коригування стратегічних документів у майбутньому відповідно до раніше ухвалених рішень.

Додатковим ризиком є продовження практики перманентних кадрових змін за відсутності обов'язкових для виконання програм і хронічної проблеми добору та розстановки кадрів⁴. Проблема кадрів стала однією з причин абсурдного скандалу в оборонному відомстві, де «війна» між вищим керівництвом МО та ЗСУ⁵ сягнула масштабу публічних скандалів на зразок «вагнергейту»⁶, конфліктів на полі «боротьби з корупцією»⁷, внутрішніх «розборок» у СБУ⁸. На жаль, наразі немає підстав для очікувань, що загані скандали можуть бути врегульовані найближчим часом з мінімальними втратами для національної безпеки, суспільної довіри та міжнародного іміджу держави.

Збройні сили

Зазначені вище загальні перспективи реформування сектору безпеки у 2021р. значною мірою стосуються оборонного відомства. У 2020р. Міністерство оборони запровадило проектний підхід до оборонної реформи, що передбачає реалізацію 10 проектів до кінця 2024р. Очікуваний результат – «Збройні Сили України, які володіють максимально досяжними (за

виділені ресурси) оперативними (бойовими) спроможностями, функціонують відповідно до оперативних стандартів НАТО»⁹.

Наразі складно дати об'єктивну оцінку доцільності зазначеної інновації, в т.ч. з огляду на недостатньо конкретні показники визначення результативності проектів:

- «набуття Збройними Силами України оперативних (бойових) спроможностей відповідно до визначеного Стратегічним оборонним бюлетенем переліку»¹⁰;
- побудова системи оборонного менеджменту на основі кращих практик держав-членів НАТО;
- впровадження у Збройних Силах України військової культури, заснованої на євроатлантичних цінностях і принципах»¹¹.

Правоохоронні органи

З огляду на відсутність офіційної інформації про повноту виконання Плану заходів з реалізації Стратегії-2020¹² і про підготовку оновлених стратегічних планів системного реформування МВС та підпорядкованих структур¹³, 2021р. буде присвячений виконанню заходів, не завершених у передбачені терміни, та підготовці наступного етапу реформ¹⁴.

⁴ Баркар Д. «Кадри позавчорашнього дня»: як у команду Зеленського потрапляють чиновники Януковича? – Радіо Свобода, 6 жовтня 2020р., www.radiosvoboda.org/a/30876803.html.

⁵ Бутусов Ю. Головнокомандувач ЗСУ Хомчак і міністр оборони Таран судяться, не розмовляють і здають один одного в ДБР та СБУ: війна через контракти Іл-76, закупівлі систем «Дзвін», «Фортеця», через медицину та інший військовий бізнес. – Цензор.НЕТ, 1 лютого 2021р., https://censor.net/ua/resonance/3245288/golovnokomanduvach_zsu_homchak_i_ministr_oborony_taran_sudyatsya_ne_rozmovlyayut_i_zdayut_odyn_odnogo.

⁶ Кравченко В. Про відданість і зраду, Чому провалилася операція із захоплення групи «вагнерівців». – ZN.UA, 20 серпня, 2020р., <https://zn.ua/ukr/internal/pro-viddanist-i-zradu.html>.

⁷ Конфлікт старих правоохоронних органів з новими (НАБУ, НАЗК, ДБР, САП) та новостворених антикорупційних органів між собою вийшов у публічну площину практично із самого початку їх роботи. Див.: Червоненко В. Хто кому в Україні антикорупціонер. – BBC News Україна, 21 листопада 2017р. www.bbc.com/ukrainian/features-42063824.

⁸ Середа С. «Замах на вбивство» генерала СБУ. Що відбувається у відомстві Баканова і коли його реформують? – Радіо Свобода, 25 січня 2021р., www.radiosvoboda.org/a/31066393.html.

⁹ Наказ МО України «Про організацію виконання окремих заходів оборонної реформи на середньострокову перспективу» №283 від 14 серпня 2020р. – Міністерство оборони України, www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/nm_283.pdf.

¹⁰ Очевидно, мається на увазі ще не затверджений Стратегічний оборонний бюлетень за результатами останнього оборонного огляду 2019р.

¹¹ Наказ МО України «Про організацію виконання окремих заходів оборонної реформи на середньострокову перспективу» №283 від 14 серпня 2020р.

¹² Див.: Реформа. – Міністерство внутрішніх справ України, https://mvs.gov.ua/ua/reform_2020; Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії розвитку органів системи Міністерства внутрішніх справ на період до 2020 року» №693 від 21 серпня 2019р.

¹³ Національна поліція, Національна гвардія, Державна прикордонна служба, Державна служба надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба.

¹⁴ МВС фактично зірвало проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту, за результатами якого розробляються відповідна стратегія та – на її основі – інші документи стратегічного планування у сферах громадської безпеки. Див.: Указ Президента України «Про Рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про результати проведення огляду громадської безпеки та цивільного захисту»» №597 від 29 грудня 2020р.

Діяльність МВС великою мірою залежатиме від прізвища Міністра. З командою А.Авакова тісно пов'язані як досягнення відомства, так і численні резонансні події, що негативно впливають на суспільну довіру до правоохоронних органів. Водночас, реалізація ініціатив заміни діючого Міністра на більш лояльну до Президента особу, за існуючої практики кадрових призначень, містить більше ризиків втрати відомством «політичного нейтралітету», ніж гарантій позитивних змін.

Розвідувальні та спеціальні служби

На запроваджені раніше законодавчі зміни у сфері діяльності розвідувальних і спеціальних служб у 2021р. очікує випробування практикою¹⁵. Ключовим викликом для новоствореної розвідувальної спільноти буде забезпечення безперервного та ефективного виконання завдань у процесі перерозподілу функцій та повноважень, налагодження механізмів координації та взаємодії. З огляду на особливості здійснення демократичного цивільного контролю за розвідкою, критично важливою є роль Верховної Ради, її спроможності забезпечити баланс конфіденційності, відкритості та готовності до взаємодії. Очевидно, що процес відбуватиметься не без проблем, але вони, скоріш за все, матимуть робочий характер.

Ухвалення в першому читанні проекту нового Закону про СБУ¹⁶ стало важливим кроком на довгому шляху підготовки реформи відомства, яка має шанс формально розпочатися вже у 2021р. Водночас, «неідеальний проект» ще має пройти випробування опором багатьох гравців, зацікавлених у збереженні *status quo*, як на етапі набуття статусу закону, так і у процесі майбутньої імплементації¹⁷.

Оборонна промисловість

Системність у діяльності нового Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості дає підстави розраховувати на позитивні результати в реформуванні оборонної промисловості України. На основі

розробленої стратегії і з урахуванням результатів діяльності вже створеного «пілотного» холдингу «Радарні системи» планується поширити позитивний досвід на інші сегменти.

Планується створити два великих кластери на чолі з великими холдинговими компаніями – «Оборонні системи України» та «Аерокосмічні системи України» – з поступовою ліквідацією ДК «Укроборонпром». У їх рамках будуть створені холдинги у складі профільних підприємств: «Авіаремонт», «Високоточна зброя», «Бронетехніка», «Морські системи», «Радарні системи», «Боеприпаси та спецхімія», «Антонів», «Авіаційні двигуни», «Ракетно-космічний центр «Південний». Планується також залишити лише три підпорядковані новому Міністерству підприємства-спекекспортери: «Укрспекекспорт», «Спецтехноекспорт» і «Прогрес». Міністерству будуть також підпорядковані Агентство оборонних технологій (створюватиметься у 2021р.) і Державна інноваційна фінансово-кредитна установа.

Реформуванню оборонної промисловості сприятиме створення державного цільового фонду підтримки оборонної промисловості, наповнення якого здійснюватиметься, зокрема, за рахунок продажу активів державних підприємств, переданих до Фонду держмайна. Одним із наступних і найбільш перспективних кроків з наповнення фонду підтримки (та залучення інвестицій) може стати розміщення акцій підприємств на біржі IPO. Важливою умовою успіху започаткованих реформ оборонної промисловості є політична підтримка і кадрова стабільність Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості.

«Прориву» в озброєнні ЗСУ у 2021р. очікувати не варто, оскільки це залежатиме не стільки від успіхів ОПК, скільки від бюджетних (дуже обмежених) можливостей і здатності держави скористатися цими успіхами для озброєння новими зразками

¹⁵ Закон України «Про розвідку».

¹⁶ Проект Закону України «Про Службу безпеки України» щодо удосконалення організаційно-правових засад діяльності Служби безпеки України (реєстр. №3196-д від 26 жовтня 2020р.), https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243.

¹⁷ Безугла М. Реформа попри опір: як має змінитися Служба безпеки України. – Європейська правда, 16 грудня 2020р., www.eurointegration.com.ua/articles/2020/12/16/7117688.

потрібної кількості військових формувань. Водночас, за умов успішного реформування ОПК і покращення законодавчої бази можна вже у 2021р. розраховувати на суттєве підвищення експортного потенціалу оборонних підприємств.

Пандемія *COVID-19* очевидно матиме довгострокові прямі та опосередковані наслідки для стабільності та безпеки України. Першочергової уваги потребують ризики зростання протестних настроїв у суспільстві та конфліктності в міжнародних відносинах.

Серед складної сукупності зовнішніх чинників впливу, найголовнішим залишається російський. Попри часткове перехоплення ініціативи у процесі врегулювання конфлікту, цілі Кремля стосовно України залишилися незмінними, що потребує подальшого розвитку національних засобів стримування та оборони.

У 2021р. можна очікувати активізації зусиль української влади і громадського суспільства в напрямі наближення України до членства в НАТО. Водночас зберігатиметься «обережне» ставлення до цього питання європейських держав. Обнадійливі перспективи пов'язуються з позицією Адміністрації нового Президента США, яка впливатиме на політику і української влади, і євроатлантичних партнерів. Проте на отримання Україною у 2021р. Плану дій з набуття членства в НАТО розраховувати не варто з огляду як на мінливу

політичну ситуацію, так і на процедурні складнощі цього процесу.

Збільшення бюджетних асигнувань на сектор безпеки і оборони є позитивною ознакою послідовності державної політики, але не вирішує ключової проблеми браку ресурсів і ефективності їх використання, особливо за умов недотримання єдиних процедур і правил стратегічного планування, цілісності, узгодженості та системності в опрацюванні документів за сферами національної безпеки. Зусилля оборонного відомства та структур МВС у 2021р., крім повсякденної діяльності, будуть спрямовані переважно на завершення попередніх планів та підготовку наступного етапу реформ. На розвідувальні та спеціальні служби очікує серйозне випробовування з імплементації вимог нового законодавства, а реформа СБУ має отримати законодавчі рамки майбутньої тривалої трансформації. Ухвалення нового Закону про СБУ та практичний перерозподіл функцій між наявними та новоутвореними структурами буде суттєвим викликом для всієї правоохоронної системи.

Повноцінне функціонування Міністерства з питань стратегічних галузей промисловості дає підстави очікувати на результати в реформуванні оборонної промисловості України, що не забезпечує швидкого прориву в переозброєнні вітчизняних силових структур, але здатне підвищити експортний потенціал оборонних підприємств вже у 2021р.

Зовнішня політика

У 2021р. у світі на фоні відцентрових глобальних трендів та впливу пандемії, зростатиме турбулентність геополітичного середовища, економічна нерівність, посилюватимуться тенденції національної самоізоляції, популізм, нехтування нормами міжнародного права. Триватиме конфліктність між світовими гравцями, зокрема, на лініях Росія-Захід, Китай-США. Наведені чинники позначатимуться на позиціях України у світі, її зовнішньополітичному становищі, можливостях захищати і просувати національні інтереси. З іншого боку, ефективність дипломатії значною мірою залежатиме і від розвитку внутрішньої ситуації.

Загалом, такі обставини не дають підстав прогнозувати якісні зміни на краще у зовнішньополітичній сфері. У стислому вигляді перспективи за основними напрямками можна окреслити наступним чином.

Ситуація на російському напрямі залишатиметься нестабільною, мало прогнозованою і потенційно вибухонебезпечною з огляду на: (а) концентрацію військ на російсько-українському кордоні; (б) подальшу милітаризацію ОРДЛО і Криму, загрозу кризи водопостачання на півострові, що спонукатиме Кремль на активні дії; (в) намагання Москви перетворити сусідню Білорусь на російський антизахідний плацдарм в Європі.

Путінський режим продовжуватиме заправляти проти України весь арсенал «гібридної війни» – від силових засобів до експансії в українському медіа-просторі та активного використання маріонеткової «п'ятої колони». Стратегічні цілі російської експансії залишатимуться незмінними – розмивання української державності, блокування західного курсу Києва і встановлення російського протекторату.

Російська сторона утримуватиме «конфлікт низької інтенсивності» на Донбасі, блокуватиме переговорний процес, інспіруючи перманентні провокації. Існуватиме постійна загроза ситуаційної ескалації конфлікту.

При цьому у відносинах з Росією простежуватиметься ряд небезпечних тенденцій.

По-перше, через жорстку позицію нового керівництва США, на фоні нового витку протистояння з Заходом і ускладнення внутрішньої ситуації в РФ, путінський режим,

з одного боку, вдаватиметься до масштабних репресій всередині Росії, з іншого – розгортатиме войовничу антизахідну риторику.

По-друге, конфронтація загострюватиметься внаслідок започаткування резонансних судових процесів за позовами України проти РФ в авторитетних міжнародних інстанціях (Міжнародний кримінальний суд, Європейський суд з прав людини). У відповідь слід очікувати форсування Кремлем процесу русифікації і політичного, соціально-економічного поглинання окупованих територій на Сході України, подальшого нарощування військового контингенту в Криму.

По-третє, фактором напруженості на російському напрямі з великою ймовірністю стане заборона діяльності телеканалів, що сприяють інформаційній експансії РФ¹. Слід очікувати посилення інформаційного пресингу Кремля, активізації антиукраїнських ініціатив РФ на міжнародних майданчиках, зростання тиску на українську владу з боку проросійських «груп впливу» зсередини країни і ззовні, дискредитацію України на світовій арені.

По-четверте, Москва вдаватиметься до всіх можливих заходів (у т.ч. використовуючи двосторонні контакти та міжнародні майданчики), щоб заблокувати установчий саміт «Кримської платформи», який може зміцнити коаліцію країн, що підтримують Україну у протистоянні з РФ.

¹ Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 лютого 2021 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)» №43 від 2 лютого 2021р.

У сфері **європейської та євроатлантичної інтеграції**, з огляду на попередні тенденції, можна прогнозувати помірний прогрес.

Відносини з ЄС фокусуватимуться переважно на процесі імплементації Угоди про асоціацію в різних секторах, оновленні її додатків. Можна очікувати ухвалення угод про «промисловий безвіз» та спільний авіаційний простір, але їх ефект буде обмеженим². Триватиме процес інтеграції України до європейського цифрового ринку, транспортної системи ЄС, співпраця в рамках «Зеленого курсу». На жаль, в умовах пандемії навряд чи варто розраховувати на «прорив» у сфері охорони здоров'я та фармацевтики.

Важливим для України буде збереження політичної солідарності та економічної підтримки ЄС у протистоянні російській агресії. При цьому слід мати на увазі фактор виборів нового Бундестагу та канцлера у ключовій країні ЄС – Німеччині у II половині 2021р. Виборча кампанія зменшуватиме активність німецької сторони в переговорному процесі щодо конфлікту на Донбасі. Загалом є підстави сподіватися на спадкоємність курсу офіційного Берліна щодо підтримки євроінтеграції України та врегулювання конфлікту на Донбасі.

Попри загалом позитивну динаміку партнерства, якісних змін у відносинах Києва і Брюсселя очікувати не варто. Водночас, поступовий євроінтеграційний рух України може гальмуватися внутрішньополітичними чинниками, зокрема ситуацією з реформою судової системи, станом боротьби з корупцією тощо.

У співпраці з НАТО загалом зберігатимуться попередні позитивні тенденції, у т.ч. з огляду на приєднання України до Програми партнерства з розширеними можливостями, що поширюватиме для Києва спектр напрямів інтеграції до Альянсу. Триватиме активний діалог на вищому та високому рівнях, залишиться послідовною політика НАТО щодо підтримки суверенітету і територіальної цілісності України в контексті російської агресії.

Слід очікувати започаткування створення в Україні спільного з НАТО Центру протидії гібридним загрозам. Водночас, позитивне вирішення питання про надання Україні Плану дій щодо членства в НАТО у 2021р. є малоімовірним.

Зміна керівництва в **США** загалом дає підстави розраховувати на певну висхідну динаміку українсько-американського партнерства. Зокрема йдеться про можливість просування на наступних важливих напрямках: (а) активізація контактів на вищому та високому рівнях, відновлення засідань Комісії стратегічного партнерства Україна-США; (б) зміцнення економічної, військово-політичної підтримки України; (в) швидке вирішення питання призначення Посла США в Україні і призначення спецпредставника з переговорів щодо Донбасу; (г) забезпечення надання Україні статусу головного союзника поза НАТО; (д) здійснення підтримки України на міжнародних майданчиках.

Водночас, слід зазначити, що діалог Києва і Вашингтона навряд чи буде «безхмарним». Розвиток українсько-американських контактів залежатиме від внутрішніх процесів в Україні, насамперед від чутливих для американської сторони тем корупції, судової реформи тощо. Своєю чергою, можна очікувати інспірованих проросійськими силами інформаційних провокацій, спрямованих на підриг співробітництва Києва і Вашингтона.

На міжнародних майданчиках (ООН, ОБСЄ, ПАРЄ) імовірно триватиме позиційне протистояння російському впливу. Є підстави розраховувати на підтримку України в ООН стабільною групою країн-союзників і продовження практики ухвалення Генасамблеєю проукраїнських резолюцій щодо Криму. Перманентно конфліктною, складною для України буде ситуація в ПАРЄ з огляду на те, що Асамблея на січневій сесії у 2021р. ратифікувала повноваження російської делегації (107 – «за», 36 – «проти»). Не зважаючи на зухвале нехтування Росією принципів і резолюцій ПАРЄ, ця організація налаштована на «діалог» з країною-агресором. Своєю чергою Україна може розраховувати на солідарність і підтримку з

² Угода про «промисловий безвіз» спочатку стосуватиметься лише трьох категорій товарів, дія майбутньої угоди про спільний авіаційний простір буде обмеженою з огляду на карантинні заходи з протидії пандемії COVID-19.

боку керівництва ОБСЄ, з огляду на започатковане в січні 2021р. головування Швеції.

Ймовірно слід очікувати проблемність і неоднозначність у **відносинах з Китаєм**. На фоні тривалого масштабного американо-китайського конфлікту та заяв нового керівництва США щодо стримування Китаю, курс України на пріоритетний розвиток партнерства з США, ускладнюватиме контакти Києва та Пекіна. Несприятливим фактором є конфлікт, пов'язаний з китайськими інвесторами підприємства «Мотор Січ».

У відносинах **з країнами-сусідами** загалом зберігатимуться як позитивні тенденції розвитку партнерства, так і фактори, що загрожують безпеці України. Значну небезпеку несе ситуація у **Білорусі**. Триватиме економічна, політична, воєнна підтримка Кремлем режиму О.Лукашенка та зростатиме залежність офіційного Мінська від Москви. Є підстави очікувати перманентних загострень протистояння влади і громадян. Скоріше за все, політико-дипломатичні контакти Білорусі та України залишатимуться «на паузі», і Київ на білоруському напрямі значною мірою орієнтуватиметься на позицію ЄС і США.

Попри зусилля і компромісні ініціативи української сторони, поки що не досягнуто повного врегулювання «тліючого» конфлікту з **Угорщиною**. На високому рівні продовжуватиметься діалог щодо угорської національної меншини в Закарпатті, який, можливо, зменшить рівень конфліктності. Проте ця проблематика все ще залишатиметься на порядку денному відносин Києва та Будапешта.

Є підстави говорити про розвиток контактів з **Польщею, Румунією та Словаччиною** як з країнами-сусідами, так і у форматі співробітництва Україна-ЄС. Актуальним є збереження попередніх позитивних тенденцій партнерства та мінімізація наявних проблем у взаємовідносинах. Також позитивна динаміка контактів з цими країнами є важливою для України для забезпечення смуги стабільності та безпеки на західному кордоні. При цьому Київ розраховуватиме на їх підтримку та солідарність у протистоянні російській агресії.

Можна прогнозувати «перезавантаження» відносин з **Молдовою**, особливо з огляду на перший офіційний візит Президента М.Санду до Києва в січні 2021р. Зближення триватиме з огляду на ряд спільних позицій щодо європейської інтеграції обох країн, співпраці в рамках «Східного партнерства», спільного протистояння російській експансії тощо. Проте це «перезавантаження» буде певною мірою обмеженим, відбуватиметься переважно на президентському рівні, оскільки в парламенті Молдови міцні позиції мають проросійські опоненти М.Санду.

У **відносинах з країнами світу**, де українські інтереси представлені досить обмежено (Латинська Америка, Африка, Азія, Близький Схід та ін.) загалом триватиме інерція попередніх політико-дипломатичних контактів і зберігатиметься *status quo*. З огляду на складні умови та наявні ресурси, Україна не має можливостей активно розвивати рівноцінне партнерство та співробітництво на всіх геополітичних азимутах. Відтак, пріоритетними залишатимуться напрями, окреслені вище.

На жаль, приблизно на рівні 2020р. залишаться інтенсивність і результати публічної дипломатії, зокрема просування іміджу України, її культурної продукції. Йдеться про обмежену кількість інформаційно-культурних акцій і заходів, тематичних Інтернет-кампаній тощо. Очевидно, складні проблеми інформаційної складової зовнішньої політики залишаться у 2021р. У максимально загальному вигляді вони зводяться до обмеженого бюджетного фінансування цієї сфери, браку координації між органами влади, масовими карантинними заходами, пов'язаними зі світовою пандемією.

Відтак, на фоні небезпечних геополітичних процесів, перед українською дипломатією стоять складні проблеми, виклики і загрози. Важливим завданням є утвердження і зміцнення позитивної динаміки у відносинах з країнами-партнерами та міжнародними інституціями, збереження міжнародної солідарності та економічної підтримки у протистоянні російській агресії. У цьому контексті ключовим зовнішньополітичним пріоритетом залишається європейська та євроатлантична інтеграція.

Внутрішня і правова політика

2021р. розпочався в умовах зростання суспільного невдоволення діями влади, подальшого зниження рівня довіри громадян до владних інститутів та провідних політиків, падіння рейтингів діючого Президента та його політичної сили «Слуга Народу». Головною причиною цього стало подальше погіршення соціально-економічного становища громадян унаслідок підвищення тарифів на комунальні послуги, а також невиконання владною командою передвиборних обіцянок у цілому. Це свідчить про наявність серйозних проблем у системі влади, що позначаються на ефективності її дій і можуть призвести до відповідної реакції суспільства чи його окремих груп.

Розвиток суспільно-політичної ситуації

Розвиток загальної ситуації протягом 2021р. значною мірою залежатиме від дії комплексу чинників, які матимуть різний ступінь впливу.

Серед зовнішніх чинників потрібно відзначити передусім такі:

- загальний курс політики керівництва РФ;
- позиція США;
- позиція ЄС та окремих його країн-членів.

Серед внутрішніх чинників головними є:

- рівень стійкості державних інститутів, органів влади;
- стан суспільства (соціально-економічний, психологічно-емоційний тощо);
- рівень відповідності державної політики як очікуванням суспільства, так і реальним потребам країни;
- рівень відносин між вищою державною владою та місцевими елітами і органами місцевого самоврядування, фінансово-економічними групами, громадянським суспільством, та іншими чинниками суспільно-політичних процесів.

В умовах продовження гібридної агресії з боку РФ, нестабільного зовнішнього оточення, системних змін у загальній геополітичній ситуації, а також несприятливих суспільно-політичних та соціально-економічних трендів усередині країни, питання відновлення інституційної спроможності держави набуває особливого значення і стає головним викликом для влади на чолі з В.Зеленським.

Своєю чергою, успішне вирішення цього завдання ставить до влади низку вимог, серед яких:

- радикальний перегляд попереднього ставлення до кадрової політики, максимально можливе і швидке залучення фахівців у різних галузях державного управління;
- відновлення балансів у владній системі, в якій особливих втрат зазнав парламентаризм;
- налагодження повноцінного діалогу з суспільством;
- максимально можливе використання ресурсів зовнішньої політики для модернізації держави;
- впровадження інформаційної політики, спрямованої на відновлення суверенітету і територіальної цілісності держави, розвиток правової держави, реалістичне бачення європейської та євроатлантичної інтеграції як засобу розвитку, модернізації і безпеки держави.

Поведінка влади протягом 2020р. і на початку 2021р. дає підстави прогнозувати подальше зниження суспільної легітимності та послаблення ключових державних інститутів. Ухвалені на початку року в першому читанні законопроекти про СБУ та Бюро економічної безпеки засвідчили, що «реформаторський» потенціал влади зберігається. Проте надалі він ймовірно знижуватиметься, з огляду на загальне падіння авторитету влади, відсутність системного бачення політики в різних сферах, схильність до «ручного управління», брак раціональності та слабе прогнозування наслідків під час прийняття рішень.

Уже в I половині року варто очікувати перестановок в Уряді як засобу для того, щоб певною мірою «випустити пару» суспільного невдоволення і створити ілюзію «перезавантаження». Проте це не буде повною заміною складу КМУ, оскільки питання затвердження нового складу може спричинити парламентську кризу та позачергові вибори.

Сценарій позачергових виборів до Верховної Ради навряд чи можна виключати повністю, хоча, на початок 2021р., він не був бажаним для більшості політичних акторів. Використання такого сценарію можливе лише в ситуації, коли у влади вже не залишатиметься інших можливих засобів для стабілізації ситуації, крім «перезавантаження».

На початку 2021р. влада отримала Закон про референдум, який є необхідним для повноцінної діяльності держави, проте може використовуватись як інструмент для різних маніпуляцій з громадською думкою – як з метою «перемикання» суспільної уваги, так і з можливою метою суспільної легітимізації сумнівних з погляду національних інтересів рішень. Така можливість у 2021р. не виключається, з огляду на вже проведену «репетицію» під час місцевих виборів¹.

Рівень взаємного відчуження між державою (вищим державним керівництвом) і суспільством залишатиметься високим з тенденцією до подальшого зростання. На тлі подальшого послаблення держави прогнозовано зростатиме вплив місцевих еліт, що загрожуватиме виявленням негативних тенденцій.

Разом з тим, можливість розгортання потужних протестних суспільних рухів не виглядає надто високою. Готовність до протестних акцій здебільшого демонструють представники окремих суспільних груп (зокрема, малий бізнес, «євробляхери» тощо), як правило, ця активність спрямована на досягнення якоїсь однієї тактичної цілі (зниження фіскального тиску, тарифів, цін на розмитнення вживаних авто).

Допоки не сталося форс-мажорних ситуацій (таких як початок наступу військ агресора вглиб території України, дезінтеграція держави, повна втрата державним керівництвом контролю над процесами), навряд чи варто очікувати масових протестів, порівнюваних за масштабом з подіями Революції Гідності.

Вищі владні інститути та їх взаємодія

Президент України. Від самого початку року Президент опинився в ситуації, що вимагає чіткого вибору і чіткої артикуляції своєї позиції з вразливих для нього питань. Це – передусім, наявність у пропрезидентської фракції особи, що потрапила під санкції Міністерства фінансів США, просування частиною впливових груп антиамериканського курсу, скандал в СБУ, коли один представник керівництва цієї спецслужби нібито замовив убивство іншого, причому обидва вони були призначені указами В.Зеленського.

Традиційна для В.Зеленського політика замовчування невігідних для нього фактів і фактичного делегування повноважень з керівництва державою (що не передбачене Конституцією) надалі діятиме проти нього. Президенту доведеться зробити вибір між підтримкою окремих олігархічних груп, які мають потужні медіа та політичні ресурси, та зосередженням на проблемах розвитку держави (в т.ч. відновлення відносин з США, від чого Україна критично залежна). Так само Президент буде змушений вибирати між можливістю підпорядкування своїм інтересам судової системи, антикорупційних органів та невтручанням у їх діяльність, що уможливить залучення необхідної для країни західної підтримки.

Послаблення позицій В.Зеленського на тлі посилення «самостійності» окремих представників його Офісу, було очевидним ще на початку року. Якщо ця тенденція зберігатиметься, то мірою наближення до «екватору» президентських повноважень В.Зеленського, можливості його політичного впливу (як через парламентську фракцію «Слуги Народу», так і через інші механізми) помітно зменшуватимуться. Водночас, зростатиме рівень тиску на Президента з боку різних, часто протилежних за намірами політичних та суспільних груп, чинників і впливів.

В умовах падіння рейтингу, Президент постане перед необхідністю повернути собі суб'єктність і хоча б частково відновити персональний вплив у системі влади та підтримку в суспільстві. Це спонукатиме Главу держави до демонстрації «політичного лідерства» та відповідних кроків (особиста участь у вирішенні найбільш актуальних для суспільства, «болючих» питань, кадрові перестановки та ін.). Прикладами

¹ Докладно див. розділ «Підсумки», підрозділ «Внутрішня і правова політика».

цього можуть бути: втручання Президента в питання підвищення тарифів², підписання Указу про припинення трансляції «проросійських» телеканалів. При цьому, Президент і надалі у певних випадках виходитиме за межі своїх конституційних повноважень.

Президенту, очевидно, доведеться коригувати свої початкові погляди (і це вже відбувається) на засоби досягнення миру з Росією, а також змінити підхід «какая разница?»³ у світоглядних питаннях, посівши позицію захисту національної державності. Крім того, Президент уже навряд чи зможе демонстративно нехтувати позицією ветеранських спілнот, військових, громадян, причетних до спротиву агресії РФ, суспільних діячів, як це було попередніми роками, а скорше навпаки, намагатиметься заручитися їх підтримкою.

Такий «зсув» може коштувати Президенту подальшого зниження підтримки частини виборців на Сході і почасти на Півдні, проте надасть можливість частково відновити прихильність громадян на Заході та в Центрі, а також підтримку з боку патріотично налаштованих громадських об'єднань та політичних сил. Водночас, це може викликати спротив окремих представників оточення Глави держави, які зберігають орієнтацію на політику поступок у відносинах з Росією, а також і деяких західних партнерів України, які хотіли б якнайшвидшого залагодження російсько-українського конфлікту, хоч би й за рахунок українських інтересів.

Верховна Рада України. Провідну роль у діяльності Парламенту надалі відіграватиме фракція «Слуга Народу», яка, однак, дедалі втрачатиме ознаки «монобільшості». У цій діяльності можливість ухвалення рішень, орієнтованих на здійснення глибоких реформ, значно знижується внаслідок низької зацікавленості основних груп впливу. Успішне проходження потрібних для Президента законів залежатиме від позиції депутатських груп «За майбутнє» і «Довіра»,

можливим також є залучення голосів фракцій «Батьківщина» і «Голос». Підтримка з боку «Європейської Солідарності» буде мати обмежений, «точковий» характер. Після заборони трансляції телеканалів 112, ZIK і NewsOne, можливості співпраці «Слуги Народу» з фракцією ОПЗЖ будуть обмежені.

Показовими з погляду впливу тих чи інших груп будуть голосування з кадрових питань і перегляду державного бюджету та ухвалення бюджету на наступний рік⁴.

Голова Парламенту Д.Разумков продовжить лінію на обережне дистанціювання від Президента, яке поки не орієнтоване на розрив. Цілком ймовірно, що спікер прагнучиме розширити базу власної підтримки в Парламенті з числа депутатів різних фракцій, не виключено – з «прицілом» на створення в майбутньому власної політичної сили.

Керівники як ОПЗЖ, так і «Батьківщини» прогнозовано намагатимуться використати у своїх інтересах суспільні невдоволення з приводу зростання цін і тарифів та зниження реальних доходів громадян. ОПЗЖ може висувати вимогу проведення референдумів стосовно «негайного» встановлення миру (на російських умовах), статусу російської мови, «захисту свободи слова та ЗМІ» та ін., в рамках нарощення своєї активності, яка включатиме просування російського порядку денного та підвищення ступеня критики дій діючої влади.

Можливим є певне посилення позицій лідерки «Батьківщини» Ю.Тимошенко, але навряд чи вона отримає значну підтримку з боку пропрезидентської частини Парламенту. Водночас, це може відбутися в разі, якщо у Верховній Раді з тих чи інших причин постане потреба у формуванні нової коаліції депутатських фракцій замість «монобільшості», і «Батьківщина» візьме участь у цьому процесі.

² Зеленський про тарифи на газ: Ми не можемо дозволити зростання ціни для українців. – Економічна правда, 11 січня 2021р., <https://www.epravda.com.ua/news/2021/01/11/669863>.

³ Протягом першого року своїх президентських повноважень В.Зеленський дотримувався ідеологічної концепції, яку він озвучив у новорічному вітанні в ніч на 1 січня 2020р., де заявив, що Україна – це країна, «де неважливо, як названа вулиця, тому що вона освітлена й заасфальтована. Де немає різниці, біля якогось пам'ятника ти чекаєш дівчину, в яку закоханий. Якщо ми бачимо майбутнє однаково, це повинно нас об'єднувати». Див.: Новорічне вітання Президента України (відеофайл). – Офіційне інтернет-представництво Президента України, <https://www.president.gov.ua/videos/novorichne-privitannya-prezidenta-ukrayini-1637>.

Реакцією соціальних мереж було виникнення мему «какая разница».

⁴ Зокрема, 28 січня 2021р. Верховна Рада вдруге провалила призначення Ю.Вітренка на посаду першого віце-прем'єр-міністра – Міністра енергетики, що вказує на зниження рівня впливу Президента на Верховну Раду та підвищення ставок з боку груп, орієнтованих на захист інтересів «олігархів». Фракція «Слуги Народу» надала 177 голосів з 246 присутніх депутатів.

Фракція «Європейської Солідарності», скоріше за все, залишатиметься в опозиції, у т.ч., й у випадку створення нової парламентської коаліції. Виняток може скласти лише надзвичайний перебіг подій (наприклад, початок повномасштабного наступу Росії на територію України), коли ситуація вимагатиме максимальної консолідації політичних сил у Парламенті і створення «Коаліції національного порятунку».

Нові парламентські вибори, станом на початок 2021р., не відповідали інтересам жодної з представлених у Верховній Раді політичних сил (крім, можливо, ОПЗЖ та «ЄС»). Призначення таких виборів протягом року виключати не можна, проте такий засіб може розглядатись як останній з можливих для уникнення повної дестабілізації ситуації, з огляду на слабку прогнозованість його наслідків для влади. Разом з тим, основні парламентські політичні сили ще цього року розпочнуть у різних формах підготовку до нового електорального циклу.

Кабінет Міністрів України. Уряд і надалі перебуватиме в залежності від волі Президента та основних стейкхолдерів партії влади, що робить його позицію нестабільною. Можливість заміни низки міністрів є доволі високою. Відсутність підтриманої Парламентом Програми дій Уряду (наявність якої передбачена Конституцією) вказує на те, що склад Уряду може бути замінений у будь-який момент, який ініціатори такого рішення визнають за зручний.

Водночас, відставка всього складу Кабінету Міністрів є малоімовірною, з огляду на складність затвердження у Верховній Раді нового складу Уряду (прикладом цього є багаторазові невдалі спроби призначення окремих міністрів у 2020р. – на початку 2021р.), що, своєю чергою, створює ризики парламентської кризи, проблем зі створенням коаліції і позачергових виборів. В останніх, як зазначалося, більшість основних політичних гравців поки не зацікавлені.

Можливим є виникнення конфліктних ситуацій між Урядом та органами місцевого

самоврядування, в основі яких – відхід влади від реальної децентралізації, відсутність рівного підходу у процесі перерозподілу бюджетних коштів тощо.

Конституційний Суд України, судова реформа, органи правопорядку

Своє «розв'язання» має отримати конфліктна ситуація, що склалася в кінці 2020р. – на початку 2021р. між Президентом та його Офісом, з одного боку, і Конституційним Судом – з іншого. Т.зв. «відсторонення» Указом Президента від виконання обов'язків судді КСУ О.Тупицького⁵ та кількарізове недопущення співробітниками Управління Державної охорони голови КСУ до будинку суду⁶ значно посилює конфліктну ситуацію. Дії працівників УДО були оскаржені в суді⁷. За таких умов, правове вирішення конфліктної ситуації, яка плавно перейшла майже в персональне протистояння між Президентом і головою КСУ, видається ускладненим.

Таке (правове) рішення мало б передбачати припинення повноважень судді КСУ внаслідок обставин, передбачених ч.1 ст.149-1 Конституції України. Однак, це виглядає малоімовірним у короткостроковій перспективі.

У 2021р. має бути доукомплектовано склад Конституційного Суду (заповнено три вакансії суддів). Доукомплектованими також мають бути Верховний Суд, Вищий антикорупційний суд, апеляційні та місцеві суди. У 2021р. мають бути сформовані Вищий суд з питань інтелектуальної власності та новий склад Вищої кваліфікаційної комісії суддів. В органах прокуратури має завершитися процес атестації прокурорських працівників, а також усіх інших осіб, які виявлять бажання обійняти посади в обласних та окружних прокуратурах. На початку 2021р. вакантними були також посади директора ДБР та керівника САП.

На порядку денному також залишається ухвалення нової редакції Закону «Про Службу безпеки України»⁸. Прийнятий ще у 1992р. Закон «Про Службу безпеки України» більше сорока разів змінювався за період

⁵ Указ Президента України «Про відсторонення від посади судді Конституційного Суду України» №607 від 29 грудня 2020р.

⁶ Охоронці не пустили голову Конституційного суду Тупицького до робочого кабінету – КСУ. – УНІАН, 19 січня 2021р., <https://www.unian.ua/politics/ohoronci-ne-pustili-golovu-konstituciynogo-sudu-tupickogo-do-robochogo-kabinetu-ksu-novini-ukrajina-11289878.html>.

⁷ Тупицький подав до суду на Управління держохорони. – Укрінформ, 23 січня 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3176707-tupickij-podav-do-sudu-na-upravlinna-derzohoroni.html>.

⁸ Як зазначалося вище, проект прийнято в першому читанні.

функціонування. Однак невирішеними й надалі залишаються питання змін у правовому регулюванні самої організації діяльності СБУ як такої, вилучення з її компетенції невласних органам державної безпеки демократичної держави функцій та повноважень.

Після визнання Конституційним Судом такими, що не відповідають Основному Закону, Указу Президента «Про призначення А.Ситника Директором Національного антикорупційного бюро України» (рішення КСУ №9 від 28 серпня 2020р.) та окремих положень Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України» (рішення КСУ №11 від 16 вересня 2020р.), Парламент має законодавчо врегулювати порядок призначення директора НАБУ.

Обрання нового керівника САП з дотриманням необхідних процедур, вирішення питання законодавчого врегулювання порядку призначення директора НАБУ, законодавче уточнення компетенції НАЗК, доукомплектування складу Вищого антикорупційного суду – ці заходи могли б суттєво покращити організацію антикорупційної діяльності в Україні.

Наскільки відомо, в оточенні Президента декларують підтримку широкого професійного обговорення цих питань, а також питань, що стосуються судової системи, в Комісії з питань правової реформи при Президентові України з залученням представників судової влади та антикорупційних органів⁹.

Процеси в партійній системі

Відсутність якісних та ресурсно забезпечених альтернативних партійних проектів «нового покоління» дозволяє прогнозувати, що у 2021р. основні суб'єкти партійної системи зберігатимуть лідируючі електоральні позиції. Йдеться насамперед про пропрезидентську партію «Слуга Народу» та дві опозиційні сили з протилежними ідеологічними орієнтаціями: «патріотично-прозахідною» «Європейською Солідарністю» та «проросійською» ОПЗЖ.

Різка активізація партійного життя і форсоване розгортання нових партійних

проектів будуть можливі у випадку актуалізації сценарію дострокових парламентських виборів. Низький рівень довіри суспільства до існуючих політичних партій залишає можливість для успіху політичних проектів, що виходять у публічний простір незадовго до виборів (як це було у 2014р. і 2019р.).

Партія «Слуга Народу», попри негативну динаміку підтримки (за даними опитувань)¹⁰, залишатиметься впливовим гравцем. Основні ризики для неї пов'язані з наявністю різноспрямованих груп інтересів та внутрішніми ідеологічними протиріччями, що загрожують відкритим розколом між «патріотично-прозахідним» крилом, що підтримує евроінтеграційний курс, проведення ринкових реформ і виступає проти поступок Російській Федерації, та «проросійським» крилом, консервативним у питаннях внутрішньої політики та активним у боротьбі проти «агентів зовнішнього впливу» (насамперед, західного).

Неодноразово різними представниками партії (і з парламентського середовища, і з президентського оточення) висловлювалися припущення про можливість створення на базі «Слуги Народу» кількох партій різних (більш визначених) ідеологічних спрямувань. Проте, про будь-які практичні кроки в цьому напрямі поки не згадувалося.

Слід зауважити, що такі «самостійні» проекти можуть бути дуже ризикованими для їх ініціаторів, з огляду, передусім, на те, що «Слуга Народу» генетично пов'язана з Президентом В.Зеленським і завдячує електоральною підтримкою саме йому. Тому більш ймовірним шляхом розвитку партії буде її збереження, з можливим відокремленням груп, не вдоволених її політикою або своїм місцем у ній.

Партія «Опозиційна платформа – За життя» має всередині дві конкуруючі групи із власними інтересами (Медведчук-Рабінович і Бойко-Львовичкін). Більш ймовірним варіантом є збереження цілісності партії у короткостроковій перспективі, що дає можливість більш ефективно використовувати наявні ресурси. Однак, у разі «радикалізації» проросійської орієнтації

⁹ Див.: Какие рекомендации по реформам дали послы G7 Украине и что о них думают в Офисе Зеленского. – Liga.net, 26 січня 2021р., <https://news.liga.net/politics/news/kakie-rekomendatsii-po-reformam-dali-posly-g7-ukraine-i-chto-o-nih-dumayut-v-ofise-zelenskogo>.

¹⁰ Див. зокрема: дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 29 січня по 3 лютого 2021р. – Центр Разумкова, <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadianshen-liutyi-2021r>.

групи Медведчука-Рабиновича, суттєвого посилення російської агресії, застосування санкцій проти відповідних представників ОПЗЖ, можливим є «дистанціювання» групи Бойка-Львовичкіна, аж до відновлення раніше започаткованого політичного проекту¹¹, що перебуватиме на позиціях відновлення територіальної цілісності України і позиціонуватиметься як виразник інтересів індустріальних регіонів.

Входження ОПЗЖ до парламентської коаліції (у разі переформатування) нині виглядає малоімовірним, з причин розходження з нинішньою політикою Президента В.Зеленського щодо геополітичних орієнтацій України, конфлікту з Росією та ін.

Партія «Європейська Солідарність» залишається виразно лідерським проектом П.Порошенка, що забезпечує цю політичну силу від розколу в майбутньому. Приводом для оптимістичних очікувань щодо майбутнього «ЄС» є зростання її суспільної підтримки протягом 2020р., на тлі невдач і помилок діючої влади. Разом з тим, ця підтримка має досить виразні межі, зумовлені обраною ідеологічною нішею та суспільним сприйняттям її лідера. Відтак, загрозою для електоральних перспектив «ЄС» була б поява нових партійних проектів «патріотично-прозахідної» ідеологічної орієнтації, які в такому разі стали б її прямими конкурентами.

Однак, реальних передумов (лідерів та ресурсів) для виникнення таких проектів поки немає, а існуючі претенденти на їх роль (партія «Голос») навпаки, втрачають підтримку. Тому реальним конкурентом для «Європейської Солідарності» може стати партія «Слуга Народу», в разі послідовного «дріфту» позиції її лідера В.Зеленського в напрямі національно-патріотичних позицій.

ВО «Батьківщина» надалі залишатиметься активним учасником політичного процесу, хоча передумов для значного посилення його електоральних позицій наразі немає. Ключовим завданням партії до кінця електорального циклу є збереження свого ядра прихильників на рівні, достатньому

для подолання 5% виборчого бар'єра, а стратегічною перевагою – потужне представництво на рівні місцевих рад¹². Як досвідчений політик, лідерка партії Ю.Тимошенко очікувано скористається цим активом та парламентським представництвом для того, щоб заручитися підтримкою союзників, у т.ч. – партії влади. В активі партії вже є посада голови Запорізької ОДА (О.Старух), і очевидно, партія намагатиметься розвинути цей успіх.

Решта суб'єктів партійної системи мають значно слабші позиції у боротьбі за владу. Активом партії «Голос» залишається власна депутатська фракція, водночас, партія значною мірою втратила «іміджеві ресурси» після чергового виходу з політики С.Вакарчука та зміни керівництва партії і фракції.

Партія «За Майбутнє» має власну депутатську групу та значне представництво в місцевих радах різного рівня, що зумовлене рівнем впливу груп, консолідованих навколо інтересів І.Коломойського. Однак, останній чинник слугує також і фактором ризику для партії, оскільки патронат впливового олігарха ще не означає електорального успіху на загальноукраїнському рівні (як це засвідчила історія партії «Укроп»).

Партія «Сила і Честь», за даними соціологічних опитувань, продовжує демонструвати доволі високу електоральну підтримку, яка, однак, має обмежену, передусім регіональну основу¹³. Крім того, низька активність партії на загальнонаціональному рівні поки не дає підстав вважати її серйозним претендентом на місця у Парламенті.

Інші партії, у т.ч. представлені в попередньому складі Верховної Ради, поки мають невисокі шанси на подолання 5% бар'єра в разі проведення позачергових парламентських виборів.

Серед «гіпотетичних» політичних проектів подекуди згадується партія на чолі із спікером Д.Разумковим, «помірковано-прозахідні» проекти, які не мали б антиросійського спрямування, не асоціювалися б

¹¹ Ю.Бойко у 2005р. був обраний головою Республіканської партії України.

¹² Водночас, певна частина депутатів місцевих рад, обраних від «Батьківщини», представляють місцеві інтереси, і відтак, можуть легко змінити партійні прапори в разі чергових змін політичного ландшафту.

¹³ Див. зокрема: дослідження, проведене соціологічною службою Центру Разумкова 4-9 грудня 2020р. – Центр Разумкова, <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadianshen-liutyi-2021r>.

з «націоналістами» чи П.Порошенком та ін. Теоретично подібні ініціативи могли б з'явитися за умови реальної перспективи позачергових парламентських виборів, без неї вони, скоріше за все, залишаться темами для обговорення у навколівладних колах.

Важливим чинником партійно-політичного життя у 2021р. стане його «локальний вимір», де відбувається формування ситуативних коаліцій у місцевих радах між фракціями парламентських політичних сил, а також спостерігається відчутний вплив локальних партій. Домінуючим трендом у цих процесах буде прагматичний підхід: на локальному рівні представники партій-антагоністів співпрацюють заради розподілу посад та вирішення інших «практичних» питань. Важливою основою такого порозуміння є те, що всі вони представляють передусім інтереси місцевих еліт, що використовують різні партійні бренди на умовах «франшизи». Це, крім іншого, може ускладнити ситуацію з «вертикальною» контрольованістю деяких загальнонаціональних партій.

Процеси у громадянському суспільстві

Подальший розвиток громадянського суспільства в Україні буде зумовлений тенденціями загального розвитку суспільно-політичних процесів. Підстав говорити про громадянське суспільство як про сформований цілісний суспільний організм активних громадян, очевидно, не буде ще досить довгий час з огляду на необхідність подолання кількох застарілих проблем. До них можна віднести, зокрема, низький стан суспільної активності, зумовлений загальним низьким рівнем громадянської освіти та політичної культури, що, своєю чергою, має в основі значне поширення бідності, а також роздрібненість самого громадянського суспільства, відсутність розуміння спільного порядку денного і його завдань. Крім того, на діяльність громадських організацій вплинула зміна пріоритетів урядами державпартнерів України.

Переорієнтація громадських організацій на довгострокові секторальні проекти співпраці з органами місцевого самоврядування та громадами створює можливості подолання такої застарілої проблеми, як розрив між громадськими організаціями і власне суспільством, взаємна недовіра між громадянським суспільством і владою.

Найближчим часом не зникне потреба в діяльності волонтерських організацій, багато з яких опікуються розв'язанням тих проблем, де державна влада не була ефективною, а іноді фактично самоусунулася – забезпечення необхідним обладнанням лікарень, соціальна підтримка різних суспільних груп. Так само не зникла потреба в підтримці як тих, хто бере участь в Операції Об'єднаних сил на Сході, так і ветеранів. Зрештою, саме завдяки активності громадянського суспільства останнім часом вдавалось утримувати владу від відверто шкідливих для держави рішень.

Таким чином, поле діяльності громадянського суспільства залишається широким. З іншого боку, можна очікувати більш сприятливого ставлення до його інститутів з боку влади, зацікавленої у відновленні суспільної підтримки, а також з огляду на підтримку інституцій громадянського суспільства в Україні з боку Заходу.

Реформування окремих сфер

Конституційна реформа, «пряма демократія». У 2021р. може бути завершено процес внесення змін до Конституції України за трьома президентськими ініціативами (2019р.), а саме щодо законопроектів: «Про внесення зміни до статті 85 Конституції України (щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів Верховної Ради України)», «Про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)» та «Про внесення змін до статей 76 та 77 Конституції України (щодо зменшення конституційного складу Верховної Ради України та закріплення пропорційної виборчої системи)».

Усі вони у 2019-2020рр. отримали позитивні рішення КСУ щодо їх відповідності вимогам статей 157 і 158 Конституції та були попередньо схвалені більшістю конституційного складу Верховної Ради. Крім того, з огляду на розпочату у 2020р. реформу територіального устрою (запровадження нового районування території України), слід очікувати подання Президентом України проекту закону «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)».

Ухвалення Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» (26 січня

2021р.) не лише заповнило прогалину в системі національного законодавства, але й заклало низку загроз для збереження сталості конституційного ладу, громадянського спокою та належного забезпечення прав і свобод людини. Суттєві застереження викликають нововведення щодо вирішення на всеукраїнському референдумі питання про втрату чинності законів або їх окремих положень, «розширення» повноважень Центральної виборчої комісії повноважень, а також запровадження електронних процедур під час організації та проведення всеукраїнського референдуму, зокрема, і т.зв. «електронних голосувань». Саме ці положення Закону можуть бути використані владою для маніпуляцій волевиявленням громадян.

Відтак, існує велика ймовірність звернення народних депутатів (від опозиційних фракцій) до Конституційного Суду щодо перевірки низки положень Закону «Про народовладдя через всеукраїнський референдум» на предмет їх відповідності Конституції та визнання їх неконституційними.

Активність правлячої політичної сили із запровадження інструментів прямого народовладдя очікувано буде розширена через нові законодавчі ініціативи. Так, перший заступник Голови Верховної Ради Р.Стефанчук анонсував низку законопроектів, які стосуються місцевих референдумів, електронних петицій та надання народу права відкликати народних депутатів. Крім того, віце-спікером було озвучено намір запровадити елементи прямої демократії на рівні суду присяжних, мирових судів та на рівні колективних позовів¹⁴. Оскільки заявлена тривалість процесу підготовки відповідних законопроектів – до двох років, у 2021р. слід очікувати насамперед активізацію публічного процесу обговорення цих ініціатив. Сам же процес їх запровадження може стати лейтмотивом комунікації влади з суспільством до кінця поточного президентського електорального циклу.

Реформа виборчої системи. У 2021р. очікується подальше доопрацювання Виборчого кодексу, низка змін до якого

вносилась у липні 2020р. дуже поспішно, з огляду на наближення місцевих виборів. Також має бути врахований та переосмислений досвід першого застосування пропорційної виборчої системи з відкритими списками на місцевих виборах.

Одним із потенційних напрямів подальших змін у системі місцевих виборів є розширення можливостей для самовисування. Досвід свідчить, що поширення пропорційної системи на територіальні громади з 10 тис. виборців і більше було надмірним. У сільських громадах це не створило реальних передумов для міжпартійної конкуренції, а лише ускладнило процес організації виборчого процесу та встановлення результатів. Перегляд нижньої межі для застосування пропорційної системи виборів видається цілком реалістичним напрямом для подальшого доопрацювання Виборчого кодексу.

У випадку скорочення числа народних депутатів з 450 до 300 (як це передбачено президентським законопроектом №1017 від 29 серпня 2019р., розгляд якого заплановано найближчим часом), логічним кроком буде також зменшення «закритої» частини партійних списків на парламентських виборах: з дев'яти до, наприклад, п'яти позицій.

Реформа децентралізації. Уряд планує завершити реформу децентралізації у 2021р. Серед основних завдань із просування реформи децентралізації на наступний рік передбачається ухвалення та імплементація нової редакції Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». Законопроект пропонується чітко розмежування компетенцій місцевого самоврядування і держави. Також передбачено однакові підходи до обсягу повноважень органів місцевого самоврядування базового рівня (сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи отримують рівні можливості), а повноваження районних та обласних рад розмежовуються між собою.

Важливим подальшим напрямом розвитку місцевого самоврядування є інституційна допомога громадам, утвореним напередодні місцевих виборів (навчання представників

¹⁴ Стефанчук анонсував законопроект про відкликання народних депутатів. – Укрінформ, 3 лютого 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3183942-stefancuk-anonsuvav-zakonoprojekt-pro-vidklikanna-narodnih-deputativ.html>.

місцевого самоврядування, підготовка проєктів регіонального розвитку, розбудова мережі центрів надання адміністративних послуг тощо).

Протягом року очікується подання і розгляд Верховною Радою нового варіанту змін до Конституції в частині децентралізації влади, які мають закріпити трансформації, здійснені на попередніх етапах реформи (зокрема, створення нових базових одиниць самоврядування, об'єднаних територіальних громад). Конституційними змінами передбачається закріпити принципи субсидіарності та рівності громад; також державні адміністрації мають втратити виконавчі повноваження і лише наглядати за законністю дій місцевого самоврядування. Водночас, досі не відомо, чи передбачатимуть запропоновані зміни в повноваженнях і порядку діяльності районних рад.

Реформа державної служби та електронне урядування

До середини 2021р. Кабінетом Міністрів заплановано розробити нову Стратегію реформування державного управління в Україні на наступні роки (до 2025р.). На останньому засіданні Координаційної ради з питань реформування державного управління серед пріоритетів подальшої роботи визначено відновлення конкурсів на посади державної служби, скасування статті щодо політичних звільнень, необхідність прийняття змін до Закону «Про державну службу» в частині класифікації посад і оплати праці, а також урядового законопроекту про адміністративну процедуру (який має пройти друге читання).

Подальше реформування сфери адміністративних послуг та електронного урядування, крім запровадження загальної адміністративної процедури, передбачає децентралізацію адміністративних послуг з реєстрації актів цивільного стану, бізнесу та нерухомості; з реєстрації транспортних засобів та видачі посвідчень водія; з реєстрації земельних ділянок; децентралізацію адміністративних послуг соціального характеру; функціонування центрів надання адмінпослуг та низку інших завдань. Очікується подальший розвиток системи міжвідомчого обміну інформацією та розширення функціоналу онлайн-порталу державних послуг «Дія».

Також у 2021р. очікується запуск процесу реформування системи оплати праці на державній службі. Головним кроком впровадження реформи має стати розроблення класифікації посад державної служби та пілотування нової моделі оплати праці на їх основі, що відбуватиметься протягом 2021-2022рр. у Національному агентстві з питань державної служби, його територіальних органах, Міністерстві фінансів, Міністерстві цифрової трансформації та Секретаріаті КМУ.

2021р. є останнім роком запланованої бюджетної підтримки реформування державної служби з боку ЄС. З огляду на потребу у плануванні нової програми підтримки на подальші роки, Уряд буде мотивований продемонструвати поступ у вирішенні існуючих проблем, що вже стали предметом критики з боку європейських партнерів¹⁵.

¹⁵ Насамперед це стосується відновлення конкурсних процедур призначення на посади.

Економіка

Внутрішні та зовнішні умови економічного розвитку України у 2021р. будуть дуже складними. Це зумовлюватиметься, з одного боку, затяжним складним перебігом глобальної коронавірусної пандемії і спричиненими нею колосальними державними витратами, подальшим загостренням геополітичного суперництва та протистояння (та викликаним ними безпрецедентним рівнем економічної невизначеності), а з іншого – наростаючими дисбалансами всередині самої України та її внутрішньо суперечливого курсу інституційних перетворень, що істотно посилює негативні зовнішні ефекти та створює потенціал внутрішніх соціально-економічних розривів.

Серед параметрів *зовнішнього середовища* економічного розвитку України можливі окремі позитивні тенденції, пов'язані з поступовим відновленням світової економіки та міжнародних ринків після глибокого спаду 2020р. Проте, позитивні прогнози міжнародних організацій, урядів та авторитетних рейтингових агенцій потребують дуже обережного ставлення у світлі новітніх тенденцій в розвитку пандемії (появи нових, більш вірулентних модифікацій коронавірусу, до яких уже розроблені вакцини можуть виявитися недостатньо ефективними), а також можливих ускладнень у глобальному економічному розвитку, спричинених тривалим поєднанням масштабного застосування монетарних та фіскально-бюджетних інструментів стимулювання економічної активності та компенсації втрат доходів.

«Нова макроекономічна реальність», яка складається внаслідок коронавірусного форс-мажору, створює величезні ризики просто через те, що виходить далеко за межі звичного і добре відпрацьованого макроекономічного інструментарію регулювання економіки. Усі заходи, що розробляються у сфері протидії негативним соціально-економічним наслідкам пандемії, мають характер пошуку та експериментування, за яких неминучими є помилки та технологічно хибні заходи.

Звичайно, навіть за більш песимістичних сценаріїв розвитку Україна має певні потенційно сильні позиції, які полягають у спеціалізації на агропродовольчому виробництві, що, на відміну від багатьох інших секторів економіки, не зазнаватиме помітного скорочення: навпаки, можливе навіть зростання глобального попиту в цьому критично важливому секторі споживання. Крім того, українська економіка внаслідок її підвищеної здатності до спонтанної неформальної самоорганізації на низовому рівні (що, як не дивно, є одним з побічних наслідків загального недостатнього рівня розвитку суспільних

інститутів) більш здатна до локалізації економічних процесів – і це може підвищувати стійкість до глобальних кризових явищ.

Важливу роль у дії зовнішніх чинників на українську економіку у 2021р. відіграватиме характер розвитку процесу євроінтеграції та виконання Угоди про асоціацію з ЄС. Цей процес, однак, потребує суттєвої корекції з урахуванням накопиченого досвіду та внесення змін до Угоди, які б створювали нові можливості для економічного розвитку та забезпечували істотну корекцію структури української економіки в напрямі становлення моделі інноваційного зростання.

Слід зважати і на те, що уражений найглибшою з часів «Великої депресії» кризою та внутрішніми проблемами розвитку євроінтеграційних інституцій, Європейський Союз може посісти консервативну позицію у питанні перегляду порядку денного асоціації, наполягаючи на «більш послідовному» виконанні Україною нині наявних положень Угоди. У такому разі для українських суб'єктів ринку можуть виникати нові виклики, які, можливо, потребуватимуть пошуку альтернативних підходів для забезпечення економічного розвитку.

У 2021р. Україна може, у принципі, розраховувати на більш позитивний розвиток економічних відносин з боку нової Адміністрації США та збільшення американської допомоги Україні. Проте зважаючи на величезні глобальні виклики, які постають перед США (Китай, Росія, перегляд відносин з Європою, відновлення впливу на порядок денний низки міжнародних організацій, не кажучи вже про внутрішні проблеми американської економіки), треба бути дуже поміркованим в очікуваннях.

Розвиток економічних відносин з Китаєм має як значний потенціал, так і суттєві перешкоди політико-економічного характеру, зокрема внаслідок інвестиційних

суперечок (насамперед, навколо «Мотор-Січі»), які псує загальний клімат у двосторонніх відносинах, а також через вплив на Україну глобальної конкуренції світових економічних лідерів.

Наявність істотних проблем практично на всіх найбільш масштабних напрямках міжнародної економічної взаємодії ще більш актуалізує для України пошук *диверсифікації напрямів економічної співпраці*. Але насамперед має йтися про *істотний перегляд співвідношення між внутрішнім та зовнішньоорієнтованим секторами економіки* – з суттєвою більшою локалізацією економічних процесів. Останнє уможливується і навіть стає імперативним в умовах поширення новітніх технологій революції 4.0, з її акцентом на створення децентралізованих смарт-виробництв на основі застосування цифрових технологій.

На *внутрішнє середовище* процесів економічного розвитку України у 2021р. в *позивному* плані справлятиме вплив посилення адаптації суб'єктів ринку до нових інституційних умов діяльності, наявність певного прогресу у сфері цифровізації суспільно-економічного розвитку, приватизація окремих неефективних державних підприємств.

Проте в *негативному* аспекті ми, напевно, спостерігатимемо прогресуюче зниження довіри до економічної політики Уряду внаслідок зростаючого сприйняття її в суспільстві як:

- *по-перше*, суперечливого поєднання різних цілей, політик та інструментів, жоден з яких не діє адекватно (довільний набір цілей та інструментів без зрозумілих форматів їх поєднання веде до їх взаємної нейтралізації);
- *по-друге*, кричущого розриву між деклараціями-обіцянками та реальними діями (це особливо чітко видно на прикладі політики «сприяння» розвитку малого бізнесу, у сфері комунальних платежів і загалом стосовно економічних умов існування домогосподарств);
- *по-третє*, підпорядкованої інтересам верхівки бюрократичного апарату, великих олігархічних груп в Україні та певних закордонних бізнесових та політичних сил.

За таких умов буде вкрай ускладнене відновлення на інноваційно-інвестиційній основі, оскільки останнє передбачає наявність у суспільстві певного рівня віри та довіри.

Найбільш проблемним для Уряду та конфліктогенними для суспільства питаннями економічної політики будуть:

- практична реалізація аграрної реформи у зв'язку з набуттям чинності 1 липня 2021р. Законом, що скасовує мораторій на торгівлю землею сільськогосподарського призначення. Відсутність належних інституційних, інфраструктурних та фінансових передумов для ефективного введення в дію ринку земель в аграрній сфері створює не лише величезні ризики суто економічних втрат, але й загрози соціальній стабільності у селі та у країні в цілому;
- поєднання реформ у різних сферах економіки, між якими останнім часом зростає ознака несумісності. Це особливо чітко прослідковується у сфері переходу на нові методи формування тарифів у житлово-комунальній сфері, з одного боку, та динамікою доходів переважної більшості населення – з іншого. Адже в нормально функціонуючій ринковій економіці має підтримуватися певна співвідносність між факторами економічної діяльності, серед яких ціна робочої сили відіграє зовсім не меншу роль, аніж ціни на енергоресурси;
- намагання забезпечити зростання доходів держави за рахунок впровадження більш сучасних методів обліку та контролю доходів та сплати податків, з одного боку, та необхідністю стимулювати розвиток малого та середнього бізнесу, особливо його інноваційно активної частини, – з іншого. Йдеться про компроміс між короткостроковими і довгостроковими цілями розвитку – питанні, яке упродовж трьох десятиліть було каменем спотикання практично для всіх урядів країни;
- протиріччя між поточними цілями макроекономічної стабільності, з одного боку, та необхідністю забезпечувати масштабні технологічні прориви в майбутньому в умовах поширення у світі

технологічних досягнень Четвертої промислової революції – з іншого (перекіс на користь макроекономічної стабільності може мати наслідком системну дестабілізацію у більш тривалому періоді).

Слід відзначити, що здійснення курсу на економічну лібералізацію всередині країни наражатиметься на очевидну глобальну контртенденцію до посилення державного регулювання, яка стає дедалі більш очевидною в умовах затяжної коронавірусної пандемії та наростання глобальних протиріч.

Економіка України у 2021р.

Економіка України увійшла у 2021р. у вкрай вразливому стані. Коронавірусна криза, за відсутності раціональних і дієвих владних заходів протидії їй, поглибила суперечності та недоліки соціально-економічного середовища країни. Влада не спромоглася продемонструвати спроможність до деполітизації економічних рішень, створення безпечних умов господарювання, належної комунікації з суспільством навіть у екстремальних коронавірусних загрозах.

Дедалі очевиднішим стає те, що виклики-2021 за своєю гостротою можуть навіть перевершити виклики-2020, оскільки, з одного боку, країні потрібно буде не лише захищатися від зовнішніх загроз, але й прискорено формувати базис відновлення і зростання. З іншого – владі вже не вдасться списувати прорахунки загрозами пандемії, що може провокувати посилення соціально-економічних дисбалансів саме внаслідок невиваженості владних рішень.

Зважаючи на високі внутрішні і міжнародні невизначеності, які зберігатимуться у 2021р., головний акцент у представленому економічному прогнозі зроблено на раціональних та обережних очікуваннях і вже встановлених довгострокових взаємозв'язках між головними макроекономічними показниками та індикаторами для випадку України, а також інституційних і законодавчих рішеннях, ухвалених наприкінці 2020р., які можуть сприяти відновленню країни у 2021р.

Бачення економічного розвитку з боку влади. Упродовж 2020р., навіть у період

домінування коронавірусної кризи, влада неодноразово декларувала позитивні перспективи соціально-економічного розвитку країни як у середньо-, так і довгостроковій перспективі. Так, наприкінці липня 2020р. **трирічний Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2021-2023рр.** був схвалений Урядом. Прогнозом передбачалося з 2021р. **поступове прискорення економічного зростання** та формування якісного підґрунтя для сталого економічного розвитку в середньостроковій перспективі, закладалися вельми амбітні цілі та завдання¹.

Водночас, були представлені т.зв. **аудит економічного розвитку країни**² та **довгострокові очікування (вектори) економічних і суспільних трансформацій**³. Особливістю т.зв. аудиту було представлення місця України в різних міжнародних рейтингах, на основі чого було зроблено висновок про потенційні соціально-економічні втрати (коректність такого підходу в цьому матеріалі не обговорюється).

Довгострокові ж очікування (вектори) представляли винятково оптимістичну картину досягнень країни. Хоча, як видається, фактично не враховували поточну соціально-економічну динаміку, історично продемонстровану неспроможність до прискореного відновлення, і характерну також для попередніх владних візій нереалістичність досягнення бажаних показників у визначені терміни (врізка «Урядові орієнтири»: *можливості досягнення*, с.117).

Поряд з цим, складається враження, що ризики, виклики та наслідки коронавірусної кризи і перших посткризових років відверто недооцінюються або ігноруються. Звернемо увагу, що, *по-перше*, за визнанням міжнародних експертів, швидкість відновлення (національної і глобальної) економіки залежатиме від **тривалості та суворості карантинних заходів**, відновлення торгових відносин з іншими країнами, а також від рівня підтримки бізнесу державою⁴.

По-друге, **низький рівень державного управління** (характерний для України), посилює ризики соціально-економічних втрат навіть у посткризовий період і погіршує

¹ Мінекономіки опублікувало урядовий прогноз економічного і соціального розвитку України на 2021-2023 роки. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news>. З повним текстом документа можна ознайомитись за посиланням: <https://bit.ly/3kQtu2b>.

² Аудит української економіки 2030. – Кабінет Міністрів України, <https://nes2030.org.ua/docs/doc-audit.pdf>.

³ Вектори економічного розвитку 2030. – Кабінет Міністрів України, <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf>.

⁴ Цимбал Л. Україна-2021: що змусить економіку країни рости в найближчі роки? – Економічна правда, 14 грудня 2020р., <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/12/14/669127>.

«УРЯДОВІ ОРІЄНТИРИ»: МОЖЛИВОСТІ ДОСЯГНЕННЯ

Дещо більше, ніж за рік було представлено програми двох урядів – О.Гончарука (представлена у Верховній Раді 4 жовтня 2019р.⁵) і Д.Шмигала (представлена у Верховній Раді 6 листопада 2020р.⁶). Привертають увагу визначені ними два головні цільові індикатори, які могли б стати визначальними для інших базових макроекономічних показників.

Економічне зростання. Уряд О.Гончарука очікував, що за наступні п'ять років українська економіка має зрости на 40%, тобто **середньорічне зростання мало складати близько 7%**. Уряд Д.Шмигала пішов далі – ВВП за 10 років має зрости у 2-3 рази, тобто **щорічне зростання складатиме не менше 8-9%**. Доречно нагадати, що найуспішнішими роками для України були 2000-2008рр., коли середньорічне зростання сягало 7%. Однак, це були роки, з *одного боку*, вітчизняного відновлення після десятиліття глибокого падіння, з *іншого* – високої світової динаміки, насамперед Китаю, завдяки чому формувався високий попит на український експорт (насамперед, метали). Такий період найвірогідніше найближчим десятиліттям не повториться.

Прямі іноземні інвестиції. Подібна ситуація і з іншим найважливішим фактором зростання і розвитку – прямими іноземними інвестиціями (ПІІ). Урядом О.Гончарука декларувалось, що Україна зможе залучити за п'ять років \$50 млрд., тобто кожного року з п'ятиріччя іноземні інвестори мали б вкладати в Україну близько \$10 млрд. Урядом Д.Шмигала декларується ще більший інвестиційний приплив – зростання ПІІ у 3-4 рази і досягнення річного показника у \$15-23 млрд. Однак, \$10-11 млрд. Україні вдалося залучити лише у 2007-2008рр. (у 2019р. – лише \$5,9 млрд., що і є найбільшим показником за останнє п'ятиріччя).

Таким чином, наведені вище розрахунки щодо ресурсів для суттєвого соціально-економічного покращення є нереалістичними. Зважаючи ж на довге посткоронавірусне відновлення і прогнозовано низькі темпи глобальної економіки в середньостроковій перспективі, необгрунтованими виглядають припущення про можливості стрімкого зростання вітчизняної економіки вже найближчими роками.

готовність вітчизняного та міжнародного бізнесу до активного розширення економічної діяльності у країні. А неналежний рівень комунікації влади з суспільством і бізнес-спільнотою унеможлиблює результативний пошук обопільно прийнятних рішень та їх втілення.

«Друга хвиля» коронавірусної кризи (яка, активізувавшись у жовтні 2020р., вірогідно, продовжиться і у I кв. 2021р.) й далі негативно впливатиме на економічну динаміку, що означатиме і погіршення фінансових результатів. У будь-якому випадку **ситуація не матиме тенденцій до помітного покращення, принаймні до середини 2021р.**, що не дозволяє сподіватися на інвестиційне розширення та економічне прискорення.

Водночас, українське суспільство останніми роками продемонструвало досить **високу стійкість** до внутрішніх і зовнішніх негараздів, що й надає **можливість вбачати обережні позитиви стосовно соціально-економічного розвитку України у 2021р.**

Головні макроекономічні виклики і показники. Попри збереження ускладнень,

є підстави очікувати, що економічна ситуація у 2021р. набуде певної стійкості, а реальний ВВП, хоча й незначно, проте зможе продемонструвати позитивну динаміку⁷. Головним «важелем» зростання ВВП стане те, що:

- обвал економіки у 2020р. сформував вкрай **низьку базу порівняння** для наступних років. Тому навіть незначні позитивні зрушення зможуть створити видимий ефект піднесення. Однак, навіть за оптимальних прогнозів Уряду, за результатами 2021р. ВВП не досягне рівня 2019р.;
- український **бізнес** вже набув певного **«коронавірусного імунітету»**, необхідного для **виживання** в умовах карантину. Тому, навіть якщо ситуація із захворюваністю не набуде стійкого характеру і обмежувальні заходи продовжуватимуться, все ж є підстави очікувати, що втрати підприємництва будуть значно меншими, ніж у 2020р.;
- **вакцинація** населення в окремих країнах почалася ще наприкінці 2020р. і, ймовірно, суттєво розшириться на більшість

⁵ Рада затвердила програму дій Кабміну. – LB.ua, https://lb.ua/news/2019/10/04/438992_rada_prinyala_programmu_deystviy.html.

⁶ Представлено Економічний аудит країни та вектори економічного розвитку до 2030 року. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/predstavleno-ekonomichnij-audit-krayini-ta-vektori-ekonomichnogo-rozvitku-do-2030-roku>.

⁷ Див., зокрема: Чинники, складові і результати запровадження і реалізації антикризової політики в окремих країнах світу та Україні. Прогноз соціально-економічного розвитку України у 2021р., 2021р.

країн світу (у т.ч. Україну) у 2021р. Тому, вірогідно, як **рівень захворюваності**, так і економічні втрати працівників від хвороби і «локдаунів» **помітно скоротяться**;

- хоча й повільними темпами, проте достатньо послідовно відбуватиметься **відновлення світової торгівлі**, що підтримуватиме попит на українську товарну продукцію. Однак інвестиційні ризики (як у світі загалом, так і у висхідних країнах, у т.ч. Україні) залишатимуться високими, а тому й очікувати значного інвестиційного розширення (у т.ч. із залученням прямих інвестицій) у 2021р. не варто;
- поряд із цим, у світовому поділі праці відбуватимуться суттєві зміни, що формує перед країнами додаткові виклики цілеспрямованих структурних змін. За умови **результативної структурної політики і політики зайнятості**, країна може продемонструвати привабливість для **«утримання» кваліфікованої робочої сили**, а з тим і підвищення продуктивності;
- у 2020р. Україна продемонструвала спроможність до залучення боргових ресурсів (хоча й відносно дорогих, проте в умовах слабкої фінансової підтримки міжнародних фінансових інститутів, прийнятних для «протипожежних» заходів). Однак, для 2021р. завдання ускладнюються – йдеться про залучення інвестиційних ресурсів, що потребує нового рівня результативності державної політики.

Відтак, **поки не йдеться** про вихід України на траєкторію стійкого розвитку у 2021р. За нашим **обережним (позитивним) сценарієм зростання ВВП на 2,5%** якраз може засвідчувати **поступове пристосування** вітчизняного бізнесу і домогосподарств до складних посткоронавірусних умов. Між тим ми очікуємо, що певні структурні зміни все ж відбуватимуться, що (за умов їх продовження) вже зможе позитивно проявитись у 2022р.

Насамперед, йдеться про те, що структура вітчизняного ВВП нарешті припинить розширення – **частка споживчих витрат дещо зменшиться**, що дозволить (хоча й незначним чином) збільшити інвестиційні ресурси. Хоча сальдо зовнішньої торгівлі залишиться дефіцитним (на рівні

2020р.), проте значно меншим, ніж це було у 2019р., а з тим – суттєво зменшиться потреба у зовнішніх запозиченнях для його [дефіциту] фінансування (таблиця «**Головні макроекономічні показники**»).

ГОЛОВНІ МАКРОЕКОНОМІЧНІ ПОКАЗНИКИ, % зростання до попереднього року (якщо не вказано інше)			
	2019	2020(о)	2021(п)
Реальний ВВП	3,2	-6,5	2,5
Індекс споживчих цін (ІСЦ), грудень-грудень	4,1	5,0	7,4
ІСЦ, середній за період	7,9	2,7	7,5
Дефлятор ВВП	8,1	7,0	8,5
Курс: грн. / \$1 (середній за період)	25,8	27,0	29,7
Середня заробітна плата, тис. грн. / міс.	10,5	11,4	12,5
... \$-екв.	406,1	422,2	420,9
Кінцеві споживчі витрати, % ВВП	95,2	97,5	96,0
Валове нагромадження капіталу, % ВВП	12,6	6,0	7,5
Зовнішньоторговельне сальдо, % ВВП	-8,1	-3,5	-3,6

Можливі незначні похибки внаслідок округлень.

Інша група потенційних як вигід, так і ризиків пов'язана з головною сферою (галуззю) промисловості – металургійним виробництвом. Хоча глобальна економіка, як очікується, почне відновлення, проте **попит на українську металургійну продукцію все ще залишатиметься слабким**. Більше того, вартісні позиції галузі в Україні також можуть погіршитися, внаслідок зростання тарифів на електроенергію та її передачу, що негативно впливатиме на сферу будівництва, транспортного обслуговування, зберігання та розподілу. Загалом, це зможе **негативно впливати не лише на внутрішнє виробництво, але й експортну спроможність**, що провокуватиме девальваційний тиск на гривню.

Між тим, звернемо увагу, що, за нашими очікуваннями, загалом **ситуація у валютній сфері буде контрольованою** (і зміцнюватиме стійкість макроекономічного середовища) завдяки⁸:

- утриманню відносно незначного торговельного дефіциту;

⁸ Докладніше у відповідних підрозділах викладення прогнозу-2021.

- частковому відновленню надходження ресурсів від міжнародних фінансових інститутів, а з тим і полегшенням виходу України на міжнародні ринки капіталів;
- продовженню припливу переказів з-за кордону;
- хоча й незначним, проте все ж розширенням, приватизаційних процесів і консесій (насамперед, у морські і річкові порти), що зможе надати поштовх припливу ПІІ.

Відтак, **слабка девальвація, співмірна з інфляцією**, зможе зберегти нинішній реальний курс, що надасть стійкості експорту (і ВВП загалом).

Інфляція. За нашими оцінками, у 2021р. рівень інфляції помітно підвищиться⁹. У 2020р. влада намагалась утримати житлово-комунальні тарифи для забезпечення політичного іміджу в період підготовки і проведення місцевих виборів. У 2021р. таких «стимулів» практично немає, тому вже в зимовий період (а потім і на початку осені) ми станемо свідками як чергового підвищення житлово-комунальних тарифів, так і вартості користування транспортом, подорожчання у сфері послуг та ін.

На посилення інфляційного тиску (проявиться з самого початку 2021р.) вказують рішення регуляторних органів наприкінці 2020р., за якими **комунальні послуги в Україні знову подорожчають**¹⁰. Зокрема, йдеться про ухвалене подорожчання електроенергії для населення – з січня 2021р. скасовується «пільговий» тариф (90 коп./1 кВт-год.) для населення на електроенергію (встановлюється єдиний тариф 1,68 грн./1 кВт-год.). Більше того, вже зараз відомо про **подальше зростання** загальної вартості електроенергії для населення – найвірогідніше наприкінці березня 2021р. не відбудеться повернення до «пільгового» тарифу, а радше – його подальше зростання на 20-30% (докладніше див. підрозділ «Енергетика»).

Звичайно, зростання вартості електроенергії стосуватиметься не лише населення.

Зростатимуть тарифи на передачу електроенергії загалом, що одразу позначиться на вартості інших комунальних послуг. Так, зростання тарифів на холодну воду безпосередньо зумовлено зростанням вартості електроенергії (видатки на електроенергію сягають у тарифі на холодну воду понад 50%).

Болючим є рішення про підвищення тарифів на виробництво теплової енергії для населення (оскільки централізоване опалення займає лівову частку у платіжках) та інших споживачів на 2021р. – з 1 січня 2021р. тепло подорожчає на 5,5-50% залежно від регіону¹¹.

Хоча в газовій сфері нібито відбулося впровадження децентралізованої системи, а з тим і відсутність єдиної ціни на газ для населення, і навіть з'явилася можливість обрати постачальника, однак у дійсності система для населення ускладнилася – домогосподарства платитимуть окремо за паливо (як товар) та за його постачання (плата за доставку газу). У цій частині відбулося зростання в обох сферах – ціна газу зросла в середньому на 19%, а тарифи на послуги розподілу газу зросли в середньому на 40%¹².

Водночас, подорожчають не лише житлово-комунальні послуги. Найімовірніше, зросте вартість проїзду у громадському транспорті у великих містах, а також міжміського сполучення. Зважаючи на підвищення мінімальної зарплати та очікуване підвищення прожиткового мінімуму, зросте вартість юридичних, консультативних, обслуговуючих послуг. Ряд мобільних операторів також уже оголосили про зростання їх тарифів та ін.¹³ Загалом, фактичний рівень інфляції може виявитися значно вищим (а відтак купівельна спроможність населення нижчою), ніж очікується відповідно до офіційних показників зростання цін.

Низка факторів може проявити стримуючий вплив на розкручування інфляційної спіралі:

- найвагомимим буде слабе зростання доходів (насамперед, заробітної плати), які б стимулювали попит, а з тим і пропозиції товарів і послуг;

⁹ ...втім, залишиться однозначною величиною. Однак, як зазначалося, в Україні рівень інфляції легко піддається політизованому маніпулюванню.

¹⁰ Тарифи на комуналку: які послуги подорожчають із 1 січня. – Слово і Діло, <https://www.slovoidilo.ua/2020/12/29/stattja/suspilstvo>.

¹¹ Тепло для населення подорожчає. Хто зібрався підвищувати тарифи в 2021 році. – ЛІГАБізнесІнформ, <https://ua-news.liga.net/economics/news>.

¹² Докладніше див. підрозділ «Енергетика».

¹³ Що зміниться у 2021 році: зарплати, пенсії, тарифи, податки, ЗНО. – ФАКТИ. ICTV, <https://fakty.com.ua/ua/ukraine>.

- обмежуватиме інфляцію у виробничому секторі буде помірною девальвація гривні. Попри ризики значних зовнішніх виплат, накопичені валютні резерви дозволять утримувати девальвацію гривні на рівні інфляції (і збереженні реального курсу, важливого для експортерів);
- зниження податкового тиску в окремих життєво важливих сферах, насамперед аграрній і харчовій.

Очікувані структурні трансформації. Україна у 2020р. зробила початкові кроки до запровадження структурних трансформацій, які можуть як прискорити економічне відновлення, так і почати формувати нову якість структури та інфраструктури країни.

Між тим, значна частина задекларованих намірів наразі не визначені. Так, хоча значні кошти в Бюджеті-2021 закладаються на будівництво і ремонт доріг, проте якість їх будівництва та експлуатації, а також рівень їх безпеки залишаються низькими, а тому й витрати залишаються низькорезультативними та малоефективними. Наскільки владні заходи з наведення ладу на дорогах (у т.ч. безпеки)¹⁴ будуть дієвими, можна буде пересвідчитися вже найближчим часом¹⁵.

Актуальність теми якісних доріг зростає, якщо владі вдасться активно впроваджувати концесійні проекти в морських портах¹⁶, а також розпочати реалізовувати положення Закону про внутрішній водний транспорт (яким, зокрема допускаються іноземні судна до річних перевезень)¹⁷. Збільшення річкових перевезень по Україні означає зниження навантаження на автодороги, що важливо з огляду збереження екології та ефективного використання ресурсів.

Важливість **формування аграрних інститутів актуалізується**, оскільки з 1 липня 2021р. скасовується мораторій на продаж

землі сільськогосподарського призначення¹⁸. На стабілізацію фінансових умов діяльності сільськогосподарських виробників – малих і середніх підприємств, включно з фермерськими господарствами – спрямовані ініціативи створення **Іпотечного земельного банку і Фонду часткового гарантування кредитів**¹⁹.

Однак, згадані ініціативи ще не були представлені до розгляду, і поки лише очікується, що Верховна Рада зможе ухвалити закон про Фонд гарантування кредитів у сільському господарстві у 2021р.²⁰ Зокрема, має відбутись уточнення механізмів допомоги селянам для купівлі землі у кредит і компенсування відсотків за такими кредитами. Подальше відтермінування є вкрай небажаним, оскільки запровадження ринку землі вимагає прискореного впровадження ринкових фінансових, кредитних, іпотечних, страхових інструментів. Тому вже з самого початку 2021р. новому керівництву відтвореного аграрного Міністерства потрібно буде **представити Стратегію розвитку аграрного сектору і сільських територій**, а також програмні засади її [стратегії] реалізації. Відтак, з'явиться інституційний інструмент для оцінки розвитку аграрного сектору наприкінці 2021р.

Відповідні секторальні ініціативи мають шанс принаймні на започаткування, зважаючи на те, що Радою НБУ були схвалені основні засади грошово кредитної політики²¹, завдяки реалізації яких відбудеться **запровадження стимулюючої монетарної політики**. Останнє ж є необхідною умовою прискореного розвитку країни.

Державні фінанси та загальна характеристика Бюджету-2021. Потреби і пов'язані ризики фінансування антикоронавірусних заходів, вірогідно, не зменшаться у 2021р., а можуть навіть зрости, а відтак привнести у державні фінанси додаткові дисбаланси.

¹⁴ Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху в Україні на період до 2024 року» №1360 від 21 жовтня 2020р.

¹⁵ Зокрема, через порівняння кількості та тяжкості наслідків ДТП у відповідні періоди.

¹⁶ Як зазначалося, наприкінці грудня 2020р. Уряд схвалив оновлену Стратегію розвитку морських портів України до 2038р. («базова» стратегія затверджена ще у 2013р.).

¹⁷ Закон України «Про внутрішній водний транспорт» (від 3 грудня 2020р.). Законом, зокрема, передбачається створення Державного фонду розвитку внутрішніх водних шляхів.

¹⁸ Хоча й запроваджені певні обмеження, зокрема до 1 січня 2024р. купувати землю зможуть тільки фізичні особи і не більше 100 га однієї людини, проте затримка у формуванні ринкових механізмів у земельному питанні може дуже дорого коштувати працівникам села.

¹⁹ Проект Закону «Про Фонд часткового гарантування кредитів у сільському господарстві» (реєстр. №3205-2 від 25 травня 2020р.). Згідно з домовленостями з МВФ відповідне законодавство Україна мала ухвалити влітку 2020р.

²⁰ Закон про Фонд часткового гарантування кредитів АПК планується ухвалити у 2021р. – Інтерфакс-Україна, 4 листопада 2020р., <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/701117.html>.

²¹ Рішення Ради НБУ «Про Основні засади грошово-кредитної політики на 2021 рік та середньострокову перспективу» №41 від 10 вересня 2021р., <https://bank.gov.ua/ua/news/all/osnovni-zasadi-groshovo-kreditnoi-politiki-na-2020-rik-ta-serednostrokovu-perspektivu>.

Так, базовий прогноз МВФ розвитку світової економіки ґрунтується на припущенні, що у 2021р. соціальне дистанціювання (хоча й слабшатиме) збережеться, а локальна передача коронавірусу впаде до низьких показників ближче до кінця 2022р.²²

Оскільки, з одного боку, Уряд очікує на досить високе, стійке економічне зростання, і на цій підставі – на збільшення доходів. З іншого – невизначеність подальшого перебігу коронавірусної кризи (у світі та країні), в т.ч. в умовах непідготовленості до широкої вакцинації та її соціальних наслідків, означає, що ухвалений Бюджет-2021 виконуватиме радше роль орієнтира та потребуватиме впродовж року частих переглядів і коригувань.

Складнощі, вірогідно, виникнуть у дотриманні фінансування дефіциту державних фінансів. Так, в **ухваленому Держбюджеті-2021 дефіцит зменшено** на 0,5 процентних пункти (п.п.) (порівняно з раніше розглядуваним проектом), або на 24 млрд. грн., до 246,6 млрд. грн. (що складає близько 5,5% ВВП). Таке «посилення збалансування» надходжень-витрат відбулося за рахунок того, що (порівняно з попередньо представленим проектом) доходи ЗРОСТАЮТЬ (?), а видатки – ЗМЕНШУЮТЬСЯ (!)²³.

Однак, навіть «скориговані» показники не виглядають належно оціненими. Зокрема, план з доходів у Державному бюджеті на 2021р. видається завищеним²⁴, насамперед, у частині (навіть в урядових планах зростання ВВП²⁵) збільшення надходжень від митних і податкових інституцій (на 19,6 і 20%, порівняно з попереднім роком). За невизначеності економічної динаміки, низьких темпів відновлення світової економіки і торгівлі, такі показники зростання означають, що на їх досягнення буде спрямовано **підвищення фіскального та адміністративного тиску**, що не може вважатися доцільним. Посилення контролю за діяльністю економічних агентів, у т.ч. адміністративними заходами, не є результативним напрямом податкової політики. В умовах протидії коронавірусній кризі (яка продовжуватиметься принаймні у

I півріччі 2021р.) **така «філософія» позбавлена сенсу**, а тому наприкінці вже I кв. Уряд **знову шукатиме нестандартні способи** збалансування.

Традиційні ризики виконання бюджету пов'язані з державними гарантіями. Хоча державні гарантії в Україні не повинні перевищувати 3% планових доходів загального фонду державного бюджету (на планований рік), проте (також традиційно) це положення не виконується. Так, граничний обсяг держгарантій на 2021р. становить 88 млрд. грн. (або понад 9% доходів загального фонду бюджету). Зрозуміло, що в умовах слабкої економічної динаміки це «джерело» додаткового дефіциту, яке потребує вже реальних джерел фінансування.

Потреби перегляду зумовлені ще й тим, що, хоча у Бюджеті-2021 податкові зміни практично не передбачені, однак наприкінці 2020р. (у т.ч. вже після ухвалення Бюджету-2021) Верховна Рада ухвалила низку законодавчих ініціатив, наслідком яких буде зменшення бюджетних надходжень. Зокрема, як зазначалося²⁶, запровадження звільнення платників єдиного податку (I групи) від сплати цього податку у I півріччі 2021р., податкової амністії (списання незначного податкового боргу), податкових канікул, відстрочки до 29 грудня 2021р. погашення податкового боргу платників податків та ін. Хоча окремі пільги є незначними, проте в сукупності вони можуть помітно зменшити бюджетні надходження у I півріччі 2021р.

Іншим важливим законодавчим кроком, дія якого проявиться у 2021р., стало ухвалення Верховною Радою (наприкінці 2020р.) зниження податку на додану вартість для окремих видів аграрної продукції²⁷, що, звичайно, є позитивним для стимулювання виробників, а також посилення їх конкурентоспроможності, в т.ч. на зовнішніх ринках, так і послаблення інфляційних тисків у харчовій галузі (а з тим – стримування інфляції загалом).

Поряд з цим, не виключено, що 2021р. може стати «проривним» у частині лібералізації

²² МВФ: вихід після коронакризи буде складним, а її наслідки відчуватимуться роками. – LB.ua, <https://lb.ua/economics/2020/10/15>.

²³ Так, у проекті, який пройшов перше читання, доходи держбюджету були визначені на рівні 1,07 трлн. грн., витрати – 1,33 трлн. грн. Ухвалена ж редакція законопроекту передбачає 1,08 трлн. грн. доходів і 1,32 трлн. грн. витрат.

²⁴ Див., зокрема: У бюджеті на 2021 рік завищили план з доходів, – Київська школа економіки. – Центзор.НЕТ, <https://censor.net/ua/news/3237408>.

²⁵ Зануда А. Бюджет 2021: 5 причин, чому його буде важко виконати. – BBC News Україна, <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54152517>.

²⁶ Див. підрозділ «Економіка» у розділі «Підсумки» цього видання.

²⁷ Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо ставки податку на додану вартість з операцій з постачання окремих видів сільськогосподарської продукції» (від 17 грудня 2020р.).

податкового законодавства та зменшення податкового тиску на фінанси підприємств і домогосподарств (врізка «Перспективи податкового послаблення»)²⁸. Однак, поки такі декларації радше мають за мету перевірки готовності суспільства до чергових податкових змін.

Однак, не виключеним є і зворотній напрям дій. Так, якщо бюджетний дефіцит зростатиме, а нові кредити будуть недоступні або недостатні, Уряд може спробувати покрити бюджетний дефіцит більшими податками. Коли економіка зростає, цей процес є більш зрозумілим. Але упродовж 2020р. частина вітчизняного бізнесу припинила діяльність. І підвищення податкового тиску у 2021р. може призвести до ще більших втрат.

Один із засобів отримання додаткових ресурсів може бути задіяним у 2021р. Так, у спеціальному фонді Держбюджету передбачений новий вид доходів – від легалізації азартних ігор (7,5 млрд. грн.). Заплановано, що ці кошти будуть спрямовані на фінансування окремих проектів у сфері охорони здоров'я, культури, розвитку аеропортної інфраструктури, соціально-економічного розвитку окремих територій²⁹. Проте, поки реалізація цього проекту залишається під питанням.

Місцеві бюджети. Важливим у частині розподілу ресурсів та ефективного їх витрачання

державним і місцевим бюджетами стало внесення наприкінці 2020р. змін до Бюджетного кодексу стосовно місцевих бюджетів територіальних громад³⁰. Йдеться про унормування розподілу доходів і видатків між місцевими бюджетами, правових заasad формування міжбюджетних відносин та створення належної ресурсної бази органів місцевого самоврядування на новій територіальній основі³¹.

Однак, поки в частині відносин між державним і місцевими бюджетами **перевага віддається централізованому** наповненню державних фінансів. Так, у Бюджеті-2021 відбувається скорочення асигнувань для Фонду регіонального розвитку, з частковим перерозподілом на користь субвенцій на соціально-економічний розвиток. Однак, якщо видатки Фонду достатньо регламентовані та контрольовані (в т.ч. на нормативному рівні), то, зазвичай, надання/утримання субвенцій є радше предметом ручного управління³². Тому й інше **зменшення – освітніх субвенцій** регіонам – містить значні **ризик подальшого скорочення** ресурсів місцевих бюджетів, якщо державний бюджет слабо наповнюватиметься.

Поряд з цим, врахування потреб фінансової самостійності регіонів і місцевих бюджетів (після місцевих виборів) уже не може ігноруватись. Так, завдяки вказаному внесенню змін до Бюджетного кодексу не

ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАТКОВОГО ПОСЛАБЛЕННЯ

Наприкінці 2020р. було оголошено про розробку законопроектів, які можуть як знизити податкові ставки, так і суттєво спростити податкову систему. Для цього обрано модель податкової лібералізації, яка вдало була запроваджена у Грузії у I половині 2000-х років.

По-перше, йдеться про об'єднання єдиного соціального внеску (ЄСВ), податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) і військового збору в єдиний платіж і зниження узагальненої ставки по новому податку до 25%. Нагадаємо, зараз ставка ЄСВ становить – 22%, ПДФО – 18%, військовий збір – 1,5%. Тобто, загалом сума виплат по цих податках становить 41,5%. Законопроектом же пропонується

знизити податкову ставку спочатку до 30% у 2022р. і на 1% знижувати її щороку до рівня 25%.

По-друге – йдеться про зменшення ефективної ставки оподаткування фонду оплати праці. Сьогодні ефективна ставка становить 34%, а дискутується запровадження ставки 30% зі зниженням її щороку на 1% також до 25%.

Звичайно, якщо викладені вище наміри вдасться реалізувати хоча б частково, то можна очікувати дійсно вагомий позитивний вплив на економічне та податкове середовища України. Втім, навіть за оптимального проходження законопроектів зазначені зміни навряд чи зможуть запрацювати з початку 2022р.

²⁸ Податки в Україні можуть знизити майже на 20%, – Гетманцев. – Обозреватель, <https://www.obozrevatel.com/ukr/economics>.

²⁹ Зануда А. Рада ухвалила бюджет 2021: кому і на що бракуватиме коштів. – BBC News Україна, <https://www.bbc.com>.

³⁰ Закон України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (від 5 грудня 2020р.).

³¹ Зокрема, визначено склад доходів загального фонду бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад, а також видатків що здійснюються з бюджетів сільських, селищних, міських територіальних громад. Див.: Зміни до Бюджетного кодексу запрацюють із 1 січня, <https://buh.ligazakon.net/ua/news>.

³² Бюджет-2021: добре, що ухвалили, але варто оцінити ризики. – Укрінформ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics>.

відбулося «прямого» зарахування до Держбюджету коштів від акцизу на пальне – їх залишили в розпорядженні місцевих бюджетів. Є підстави стверджувати, що (як один з наслідків місцевих виборів восени 2020р.) **за подальших внесень поправок до Бюджету-2021 владі потрібно буде дедалі більше звертати увагу на реальні потреби регіонів.**

Інституційний базис зовнішньоекономічного розширення. Попри ускладнення у міжнародних економічних відносинах унаслідок коронавірусної кризи, які [ускладнення] значною мірою продовжуватимуться і у 2021р., Україна може досягти певних успіхів у зовнішньоекономічному секторі.

Відповідно до рішень³³ лютого 2021р. засідання Ради асоціації Україна-ЄС у 2021р. очікується підписання нових угод. Зокрема йдеться про угоди про спільний авіаційний простір³⁴ та про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів (т.зв. «промисловий безвіз», АСАА)³⁵. Також слід нагадати, що наприкінці 2020р., після Саміту Україна-ЄС, активізувались зусилля Уряду із запровадження процедур спільного транзиту. Тому (як оптимістичний варіант) 2021р. також міг би стати результативним у підготовці до **приєднання України до Системи спільного транзиту**, що в поєднанні з «промисловим безвізом» стало б важливим стабілізаційним кроком для вітчизняної промисловості та розширення зовнішньої торгівлі.

Позитивні зміни в зовнішньоекономічному секторі можуть відбутись, якщо вдасться запровадити подальші кроки торговельної лібералізації. Так, з 1 січня 2021р. почав діяти **режим вільної торгівлі з Ізраїлем. Хоча обсяги торгівлі з цією державою поки є незначними (і не є ризиковими для вітчизняних виробників), проте розширення економічного співробітництва з високотехнологічною країною може мати вирішальне значення для залучення інвестицій.**

Вірогідно, відбудеться подальше просування України в розширенні торговельних відносин з азійськими та північноафриканськими країнами. Так, у 2021р. може запрацювати зона вільної торгівлі з **Туреччиною, яка є одним з найбільших торговельних партнерів України. Зважаючи на високу динаміку зростання Туреччини, є підстави сподіватися на розширення попиту і на вітчизняну продукцію.**

Оголошено про започаткування кроків, спрямованих на утворення зон вільної торгівлі з Єгиптом, Йорданією, Індонезією та Китаєм³⁶. Однак, на азійському напрямі завдання повинні мати ширший спектр. Оскільки азійсько-тихоокеанський регіон сьогодні є найбільш динамічним, потрібно не лише прискорити створення економічних інститутів з країнами новоутвореної зони вільної торгівлі «Всебічного регіонального економічного партнерства»³⁷, але й водночас працювати над інвестиційним розширенням.

Однак слід мати на увазі, що в контексті торговельних воєн між США та Китаєм, окремі галузі чи підприємства в Україні можуть бути обмеженими для входження чи інвестування в них китайського капіталу. Зважаючи на такі ризики, є підстави для створення в Україні спеціальної консультативної ради, головним завданням якої могло б стати відслідковування привабливості та обмеженості окремих галузей для підтримки та міжнародного розширення (зважаючи на наявні та майбутні ризики торговельних воєн).

Актуальність цього зростає у зв'язку з тим, що після підписання Угоди між Україною та Великою Британією восени 2020р. про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство³⁸, Експортно-кредитна агенція Великої Британії (*UK Export Finance, UKEF*) відновлює роботу на українському ринку з підтримки британського експорту, а з тим – може надати кредитні гарантії в розмірі до £2,5 млрд.

³³ Україна має потужну підтримку ЄС: Шмигаль підбив підсумки засідання Ради асоціації. – Укрінформ, 14 лютого 2021р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3190386-ukraina-mae-potuznu-pidtrimku-es-smigal-pidbiv-pidsumki-zasidanna-radi-asociacii.html>.

³⁴ Підписання Угоди про спільний авіаційний простір очікувалось у жовтні 2020р., однак було відтерміновано у зв'язку з *Brexit*. Важливість угоди зумовлена потребами активізації процесу інтеграції України в європейський авіаційний ринок.

³⁵ Нагадаємо, АСАА усуває потребу у проходженні оцінки відповідності в країні призначення, а отже знижує торговельні витрати країни. Навіть якщо почнуть застосовуватися відповідні положення по окремих галузях – вже буде вигреш для вітчизняних виробників.

³⁶ Україна почала підготовку до переговорів про зону вільної торгівлі з чотирма країнами. – ESPRESO.TV, <https://espreso.tv/news/2020/12/29>.

³⁷ У листопаді 2020р. – 15 держав Азійсько-Тихоокеанського регіону, включно з Китаєм, Японією, Австралією, Південною Кореєю, Сінгапуром, Індонезією, підписали угоду про вільну торгівлю – «Всебічне регіональне економічне партнерство» (*Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*), <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements>.

³⁸ Велика Британія та Україна уклали Угоду про політичне співробітництво, вільну торгівлю та стратегічне партнерство, <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-ukraine-sign-political-free-trade-and-strategic-partnership-agreement.uk>.

для британсько-українських торговельних контрактів. Причому, скористатися такими гарантіями за певних умов зможуть і українські виробники (насамперед, у сферах обіжони, сільського господарства, інфраструктури, енергетики, охорони здоров'я), які не порушують санкційні режими.

Поряд з позитивними, на наш погляд, напрямими політичних дій, ряд законодавчих ініціатив можуть послабити надійність України як економічного партнера. Насамперед, йдеться про суперечність намірам розширення і лібералізації торгівлі, а також запровадженням обмеженням у частині т.зв. локалізації виробництва у промисловості. Як зазначалося, після ухвалення законопроекту стосовно модернізації і локалізації вітчизняної промисловості³⁹, яким суттєво обмежується доступ іноземних компаній до публічних закупівель вимогами локалізації, **можуть виникнути сумніви в готовності України** до прозорих і взаємоприйнятних умов співпраці. Як мінімум, це може призвести до «дзеркальних» заходів (обмежень для українського бізнесу), що, зрештою, призведе до значних втрат вітчизняних експортерів на високопоглинаючих ринках Європи.

Перспективи платіжного балансу. Зважаючи на утримання у 2021р. глобальних торговельних ризиків, перспективи **покращення зовнішньоторговельного балансу** – вкрай незначні, а зовнішньоекономічні показники та індикатори для України **виглядають радше законсервованими**.

БАЗОВІ ІНДИКАТОРИ ПЛАТІЖНОГО БАЛАНСУ, % ВВП, якщо не вказано інше			
	2019	2020 (о)	2021 (п)
ВВП, \$ млрд.	153,8	147,0	149,0
Експорт товарів і послуг	41,3	39,6	41,1
Імпорт товарів і послуг	49,5	43,1	44,7
ПІІ	3,4	-0,3	2,4
Приватні перекази до України, \$ млрд.	11,9	12,0	11,5

³⁹ Проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» щодо створення передумов для сталого розвитку та модернізації вітчизняної промисловості» (реєстр. №3739 від 24 червня 2020р.). Прийнято в першому читанні 21 липня 2020р.

⁴⁰ World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent. – International Monetary Fund, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues>.

⁴¹ Значну частину корпоративного боргу формують торговельні короткострокові кредитні лінії, які переважно рефінансуються або продовжуються з року в рік.

Звернемо увагу на наступні (прогнозні) особливості платіжного балансу у 2021р. (таблиця «Базові індикатори платіжного балансу»):

- обсяги торгівлі підвищаться незначно, оскільки глобальний попит упродовж 2021р. зростатиме вкрай помалу⁴⁰;
- **зовнішньоторговельне сальдо** (як окремо торгівлі товарами, так і торгівлі товарами і послугами) **залишатиметься дефіцитним** (на рівні 2020р. – 3,5-3,6% ВВП);
- після чистого відтоку прямих іноземних інвестицій (ПІІ) у 2020р., у 2021р. їх приплив, хоча й домінуватиме (\$3,5-4,0 млрд., або близько 2,5% ВВП), проте залишатиметься значно меншим, ніж у докризовий період. Збільшення припливу можливе лише за умови розширення приватизаційних і концесійних процесів і проектів, що поки видається сумнівним;
- значний позитивний вплив на рахунок поточних операцій виявлять ресурси, отримані українцями з-за кордону (приватні перекази до України). Хоча їх обсяги у I півріччі дещо зменшаться внаслідок утримання обмежень на зайнятість для нерезидентів у країнах ЄС, однак вже у II півріччі зможуть прискорено відновитися (у т.ч. завдяки більшій чисельності українців, які шукатимуть роботу за кордоном), хоча сумарний приплив за рік дещо зменшиться.

Резервні і зовнішньоторгові позиції. Останніми роками Міністерству фінансів вдалося стабілізувати зовнішньоторгові позиції України. Так, загальний (валовий) зовнішній борг України з IV кв. 2019р. утримується на рівні \$120-123 млрд., при цьому сукупний обсяг зовнішнього державного боргу та зовнішньої заборгованості НБУ незначним чином перевищує \$51 млрд.⁴¹

І хоча у 2021р. виплати за зовнішніми зобов'язаннями все ще є досить значними,

однак грудневі 2020р. кошти певною мірою знімають ризики для вчасного та повного виконання зовнішніх платежів, принаймні в I півріччі (таблиця «Обсяги зовнішніх платежів у 2020-2021рр.»).

ОБСЯГИ ЗОВНІШНІХ ПЛАТЕЖІВ У 2021р., \$ млрд. (станом на 1 жовтня 2020р.)				
	I кв.	II кв.	III кв.	IV кв.
Всього, у т.ч.	4,72	2,33	5,33	3,08
Сектор загальнодержавного управління (ОВДП нерезидентів включно)	1,42	0,64	3,32	0,79
Центральний банк	0,46	0,04	0,45	0,12
Інші сектори, в т.ч. гарантовані урядом запозичення	1,03	1,10	0,99	1,21

Навіть якщо співпраця України з МВФ залишатиметься малорезультативною (як це було у 2020р.), і доступ на ринки капіталів також буде обмеженим (у т.ч. внаслідок дороговизни для України з її низькими кредитними рейтингами), **зовнішньоборгові позиції країни для 2021р. навряд чи матимуть критичні (дефолтні) ризики.**

Звичайно, в таких умовах **частину боргових виплат Україна змушена буде зробити за рахунок резервів** (саме тому ми закладаємо помітне їх зменшення у 2021р.) (таблиця «Міжнародні резерви і зовнішній борг»). Більше того, хоча вказане зменшення валових міжнародних резервів видається немислимим, проте їх рівень залишатиметься достатнім для покриття 4-місячного імпорту, а тому суттєво не порушить стійкість макроекономічного середовища.

На завершення наголошуємо, що **Україна має внутрішній потенціал** для покращання економічної динаміки, і саме тому ми «закладаємо» позитивний прогноз зростання економіки у 2021р. на 2,5% (не зважаючи на наявні високі ризики і виклики). Як і в попередні роки, сподіваємось, що **завдяки раціональним інституційним змінам такий потенціал нарешті почне реалізовуватись.**

Інфраструктура. Попри ухвалення Закону України «Про внутрішній водний транспорт»,

МІЖНАРОДНІ РЕЗЕРВИ І ЗОВНІШНІЙ БОРГ

	2018	2019	2020 (о)	2021 (п)
Валові резерви, \$ млрд.	20,8	25,3	29,1	25,0
...місяців імпорту наступного року	3,3	4,8	5,3	4,2
Зовнішній борг сектору загальнодержавного управління та центрального банку, \$ млрд.	48,1	51,8	51,0	49,5

який лібералізує вантажні перевезення внутрішніми водними шляхами та відкриває внутрішні водні шляхи для іноземних суден, його практична імплементація навряд чи буде швидкою та результативною, зважаючи на ряд проблем, притаманних самій галузі.

Йдеться про високий рівень зносу основних фондів річкового транспорту, включно з інфраструктурою портів, недостатність наявних капітальних інвестицій та державного фінансування, необхідного для утримання, обслуговування та модернізації водних шляхів. У цьому напрямі важливою має стати модернізація самої галузі та впровадження економічних механізмів державного стимулювання переорієнтації вантажо-перевезень на річковий транспорт.

Протягом 2021р. важливою є активізація роботи з ухвалення та практичної імплементації законодавства, спрямованого на лібералізацію системи залізничних перевезень (Закон України «Про залізничний транспорт України»).

Важливим завданням у частині контролю та підтримки якості автомобільних доріг є подальше впровадження системи контролю зважування *Weigh Control System*. Серед іншого – необхідним є прийняття у другому читанні проекту Закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» (реєстр. №3743, прийнято в першому читанні 16 вересня 2020р.), яким посилюється відповідальність учасників перевезень та запроваджуються нові штрафи за порушення габаритно-вагових параметрів⁴².

⁴² Штраф для вантажовідправників за порушення під час внесення відомостей до товарно-транспортних накладних або інших документів на вантаж становитиме 34 тис. грн. та штраф для користувачів (власників) транспортних засобів за перевищення встановлених законодавством габаритно-вагових норм залежно від відсотка перевантаження – від 1700 грн до 51 тис. грн.

Інфраструктура авіаційного транспорту, як передбачається, у 2021р. оновлюватиметься: зокрема, у 2021р. на розвиток аеропортів з державного бюджету буде спрямовано 2,4 млрд. грн. Пріоритетом на 2021р. має стати розвиток внутрішнього авіаційного сполучення та зростання пасажиропотоку. Підписання Угоди про спільний авіаційний простір може стати важливим кроком, у разі усунення дискримінаційних умов, з якими можуть стикнутися українські авіаперевізники після підписання Угоди⁴³.

Охорона довкілля і сталий розвиток. Завдяки введенню в дію 1 січня 2021р. Закону «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» стануть зрозумілі реальні обсяги викидів ПГ, що дозволить формувати відповідну політику та стимулювати підприємства впроваджувати відповідні технології⁴⁴.

У 2021р. держава має докласти зусиль з удосконалення механізмів державної фінансової підтримки кліматичної політики, в іншому випадку цілі досягнення вуглецевої нейтральності матимуть декларативний характер. Також екологізація економічних процесів буде неможливою, якщо фінансування цього процесу буде покладено лише на бізнес, без впровадження економічних механізмів державного стимулювання.

З метою долучення України до «Європейського зеленого курсу», важливим стане подальша співпраця з ЄС у сфері розбудови національної системи торгівлі квотами на викиди ПГ та продовження роботи над підготовкою та прийняттям Рамкової Стратегії адаптації до зміни клімату України до 2030р. Цьому може сприяти рішення Уряду (Постанова КМУ №33 від 24 січня 2020р., зі змінами від 2 вересня 2020р.)

⁴³ Йдеться про умови для національних авіакомпаній, закладені у пп. «б» п.1 Додатка II, пп. «а» п.1 Розділу 4 Додатка III, ч.2 ст.16 Угоди. Зокрема, європейським авіакомпаніям надається можливість вільно здійснювати рейси між пунктами в Україні, проте українські авіакомпанії мають обмеження на польоти між пунктами всередині будь-якої держави-члена ЄС. Відтак, після підписання Угоди українські авіакомпанії опиняться у нерівних умовах, порівняно з європейськими.

⁴⁴ Постановою КМУ №614 від 25 липня 2020р. затверджено положення про затвердження за Міністерством довкілля та природних ресурсів України функцій уповноваженого органу у сфері моніторингу, звітності та верифікації викидів ПГ.

⁴⁵ Це передбачено постановою КМУ №802 від 9 вересня 2020р. і уможливіть перехід до комплексного управління складними екологічними системами, якими є, передусім басейн р.Дніпро. У перспективі цей підхід має бути поширений і на інші природні об'єкти міжрегіональної локалізації.

⁴⁶ Зважаючи на те, що саме великі міста є осередками, які часто роблять негативний «внесок» у збільшення екологічного навантаження та створюють різні соціальні проблеми, які підлягають вирішенню у контексті концепції сталого розвитку ООН. Докладніше див.: Маркевич К. *Smart-інфраструктура у сталому розвитку міст: світовий досвід та перспективи України* – Центр Разумкова, 2021р.

про утворення Міжвідомчої робочої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи ЄК «Європейський зелений курс».

Покращання стану дотримання екологічного законодавства може сприяти в майбутньому зміна структури органів управління у сфері екології у напрямі забезпечення комплексного міжрегіонального підходу. З цією метою необхідно ефективно здійснити перехід функціонування від обласних до міжрегіональних територіальних органів Державної екологічної інспекції⁴⁵.

Стратегічно важливою передумовою для реалізації політики екологічно збалансованого сталого розвитку України є рішучість, наполегливість та послідовність у здійсненні переходу на нову – сталу модель економічного зростання. Про це варто особливо наголосити у зв'язку з тим, що кризові соціально-економічні процеси 2020р. – початку 2021р., спричинені глобальною пандемією COVID-19, можуть дещо «зсувати» на другий план екологічні питання, у т.ч. в аспекті виділення бюджетних коштів на вказані цілі, чого не можна допустити. У цьому контексті занепокоєння викликає той факт, що видатки Держбюджету-2021 на охорону довкілля визначено вкрай низькими – менше 1% витратної частини бюджету (11,5 млрд. грн.), або приблизно \$400 млн.

Пріоритетним завданням є перетворення ухвалених на центральному рівні правових рамок сталого розвитку на наскрізний механізм, який має ефективно діяти в умовах децентралізації управління та передачі зростаючого кола повноважень на місця. Важливим аспектом тут є створення передумов для формування моделі сталих «розумних» міст⁴⁶.

Енергетика

Упродовж минулого року Уряд не зміг подолати виклики в енергетичному секторі, тож головними пріоритетами у 2021р. повинні стати фінансове оздоровлення галузі та вихід з кризи. Однак, у разі відсутності реформування НКРЕКП, на енергетичних ринках продовжать діяти регуляторні обмеження, що не дозволить забезпечити конкуренцію та створити належні умови для залучення інвестицій.

Нафтогазовий сектор

Найбільший вплив на процеси лібералізації ринку природного газу для населення матиме урядовий популістський крок – повернення державного регулювання цін на газ. На початку року Уряд встановив граничні ціни на природний газ для населення на період дії карантину¹ (з 1 лютого по 31 березня 2021р. на рівні 6,99 грн. за 1 м³ з урахуванням ПДВ, плати за транспортування магістральними газопроводами до внутрішніх точок виходу з газотранспортної системи), НКРЕКП встановила обмеження тарифу на розподіл газу² для 14 облгазів, а від газопостачальних компаній вимагатимуть представити навесні власні річні газові продукти з фіксованою ціною на рік.

Втручання у роботу газового ринку є неприпустимим, а держава для боротьби з недобросовісною конкуренцією має застосувати лише такі механізми, як антимонопольне та антидемпінгове законодавство. Найважливішим чинником попередження монопольного становища окремих учасників ринку (НАК «Нафтогаз») стане обов'язкове надання рівного доступу всіх постачальників до ресурсу вітчизняного видобутку (реалізація газу АТ «Укргазвидобування» на українській біржі), що дозволить також встановити національний ціновий індекс замість імпортного паритету. Також важливим є завершення процесу демонополізації та реального анбандлінгу регіональних газових компаній (*Group DF*)³, що контролюють близько 70% сегменту розподілу та постачання газу в Україні.

Загалом, Україна і надалі залишатиметься залежною від постачання імпортних енергоносіїв, а поглиблення кризових явищ в

енергетичному секторі не дають підстав говорити про перспективи підвищення обсягів власного видобутку газу та нафти.

Ринок електроенергії

Функціонування ринку електроенергії, як і у 2020р., значною мірою залежатиме від наступних чинників: диспропорцій на всіх сегментах ринку; спроможності НКРЕКП належним чином виконувати свої функції; гідрометеорологічної ситуації; внесення змін до нормативно-правової бази України.

Відповідно до затвердженого прогнозного балансу електричної енергії ОЕС України на 2021р.⁴, загальний обсяг виробництва на 5,5% перевищує прогнозний обсяг на 2020р., що пов'язано з очікуваним відновленням промислового виробництва після скасування карантинних обмежень (завдяки зростанню масштабів вакцинації від COVID-19).

Для уникнення перешкод у роботі мереж оператором системи передачі (НЕК «Укренерго») планується проведення перших конкурсів щодо будівництва нових високоманеврових генеруючих потужностей (наприклад, газопоршневих електростанцій), потреби в яких оцінюються в обсязі 2 ГВт. Продовжиться реалізація проектів з будівництва систем накопичення енергії (*energy storage*). Згідно зі Звітом з оцінки відповідності (достатності) генеруючих потужностей⁵, на найближчі 10 років (2021-2030рр.) передбачається введення в експлуатацію 0,5 ГВт систем акумуляування електроенергії вже у 2021р.

Ситуація, що склалася на енергетичному ринку, вимагатиме вдосконалення

¹ Постанова КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» №25 від 18 січня 2021р.

² 19 січня відбулося засідання НКРЕКП. – НКРЕКП, https://www.nerc.gov.ua/index.php/data/data/filearch/Proekty/2019/pr_19/pr_19-2019.pdf?news=11120.

³ Належить бізнесмену Д.Фірташу.

⁴ Прогнозовані обсяги виробництва електроенергії на 2021 рік. – Міністерство енергетики України, http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245487451.

⁵ Звіт з оцінки відповідності (достатності) генеруючих потужностей. – НЕК «Укренерго», <https://ua.energy/peredacha-i-dyspetcheryzatsiya/zvit-z-otsinky-vidpovidnosti-dostatnosti-generuyuchykh-potuzhnostej>.

законодавства, яке визначає правила роботи ринку електроенергії, зокрема ухвалення закону щодо прозорості оптового енергетичного ринку для запобігання зловживанням (*Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency, REMIT*)⁶.

Крім того, на законодавчому рівні слід врегулювати питання заборони імпорту електричної енергії з держав, що не є членами Енергетичного Співтовариства, за двосторонніми договорами, на ринку «на добу наперед», на внутрішньодобовому ринку та на балансуєчому ринку⁷. У протилежному випадку відновлення імпорту електроенергії з Білорусі поставить під загрозу енергетичну безпеку України і матиме негативний вплив на плани щодо синхронізації енергосистем України та Європи (*ENTSO-E*)⁸.

Очікується подальше внесення змін до моделі ПСО⁹ (покладання спеціальних обов'язків) у частині приведення цін на електроенергію для домогосподарств до ринкового рівня. На цьому шляху вже зроблено перший крок – з 1 січня 2021р. скасовано пільговий тариф на перші 100 кВт-год.: замість 0,9 грн. – 1,68 грн.¹⁰ До кінця 2021р. прогнозується також прийняття урядового рішення щодо переходу домогосподарств на 100% ринкові ціни на електроенергію, що включатимуть повний тариф на розподіл.

Встановлення ринкової ціни для домогосподарств, з одного боку, дозволить знизити навантаження для промисловості і, тим самим, підвищити конкурентоспроможність української продукції, а з іншого, – стане важким тягарем для бюджету домогосподарств. Навряд чи зможе цьому завадити обіцяне Урядом зростання середньої заробітної плати в наступному році та продовження дії програми субсидій соціально незахищеним верствам населення. Потребує чіткого правового визначення часто

вживане поняття «вразливий споживач»¹¹, без чого неможливе реальне поліпшення становища домогосподарств, що потребують державної підтримки.

Продовжаться такі позитивні тренди, як аукціони з продажу НАЕК «Енергоатом» електричної енергії за двосторонніми договорами, що дозволить зменшити небаланси в разі усунення цінових викривлень на користь деяких великих промислових підприємств. З іншого боку, НАЕК «Енергоатом», найбільший виробник електричної енергії у країні, очікує 4 млрд. грн. дефіциту грошових коштів у I кв. 2021р. через подовження строку дії ПСО, яким встановлено граничну ціну продажу компанією електроенергії ДП «Гарантований покупець», у розмірі 15 коп. за кВт-год., що не вирішить фінансових проблем компанії.

Лише за умови продажу електричної енергії за ринковими принципами компанія матиме можливість бути присутньою на всіх сегментах ринку електричної енергії, що дозволить стабілізувати фінансовий стан підприємства, забезпечити на ринку достатній обсяг дешевої енергії, витіснити імпортовану з Білорусі та РФ електроенергію з українського ринку. У разі збереження граничних цін для НАЕК «Енергоатом» та маніпуляцій на аукціонах за двосторонніми контрактами, компанія не зможе виконати план з ремонту обладнання ядерних блоків, що призведе до дестабілізації ринку електроенергії.

ВДЕ та енергетичний перехід

Непрогнозованість дій Уряду в частині виконання зобов'язань перед інвесторами у «зелену» енергетику створює перешкоди на шляху до подальшого швидкого розвитку ВДЕ. Вочевидь, у 2021р. доведеться докласти чимало зусиль для врегулювання ситуації у секторі ВДЕ та відновлення довіри

⁶ 26 листопада 2020р. Міністерство енергетики України оголосило про запровадження у 2021р. європейських правил щодо цілісності та прозорості оптового енергетичного ринку відповідно до Регламенту ЄС №1227/2011 (*Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency, REMIT*).

⁷ Проект закону «Про внесення змін до Закону України «Про ринок електричної енергії»» (реєстр. №3657 від 15 червня 2020р.), https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69137.

⁸ Європейська мережа системних операторів передачі електроенергії – *European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E)*.

⁹ Положення про покладання спеціальних обов'язків на учасників ринку електричної енергії для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку електричної енергії.

¹⁰ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019 р. № 483» №1325 від 28 грудня 2020р.

¹¹ Див.: Інформація для споживачів, які хочуть отримати статус захищеного споживача електричної енергії. – Міністерство енергетики України, http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245483107http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article;jsessionid=F17E65671C4D298AF9DB6A3538E7640F.app1?art_id=245483107&cat_id=193804.

інвесторів, щоб запобігти матеріальним збиткам для країни та уникнути репутаційних ризиків.

Продовжаться спроби вирішення боргової проблеми у секторі. Врегулювання ситуації вимагатиме комплексного підходу, а не точкових рішень. Так, перегляд тарифу на передачу Оператора системи передачі (наразі становить 293,93 грн./Мвт-год. без ПДВ¹²) може призвести до суттєвого зростання тарифу на передачу (розподіл) електроенергії, що негативно позначиться на ціні споживчих товарів. З іншого боку, такий захід не спрацює, якщо не буде забезпечено єдиний підхід до всіх споживачів електроенергії у частині оплати послуг передачі електроенергії, без надання особливих пільг (в умовах кризи) зокрема, підприємствам «зеленої» металургії¹³.

Серед заходів зі стабілізації сектору ВДЕ можливе застосування й інших, передбачених чинним законодавством, механізмів: укладання контрактів на різницю цін (між встановленим «зеленим» тарифом чи аукціонною ціною і ринковою ціною), випуск «зелених» облігацій, проведення аукціонів з будівництва потужностей ВДЕ (СЕС, ВЕС, об'єктів біоенергетики).

Останні опинилися під загрозою зриву у 2021р. у зв'язку з невирішеною проблемою заборгованості в секторі ВДЕ, попри те, що Міненерго представило проект квоти підтримки виробництва електроенергії з ВДЕ і графік проведення аукціонів на 2021р., а також індикативні прогностичні показники річних квот підтримки на 2022-2025рр. Зрушити з місця питання боргів зможе часткове спрямування кредитних коштів НЕК «Укренерго» у сумі 10,25 млрд. грн., які компанія наприкінці 2020р. залучила під державні гарантії¹⁴, для погашення боргів перед виробниками ВДЕ.

На шляху до врегулювання кризових проблем на електроенергетичному ринку вкрай важливою стане відповідальна

позиція Парламенту, Уряду та Регулятора, від виважених дій яких залежить недопущення дефолту ДП «Гарантований покупець» та НЕК «Укренерго», а також прискорення розрахунків з виробниками «зеленої» електроенергії.

Без стабілізації сектору ВДЕ неможлива реалізація «зеленого» енергетичного переходу та оголошене Україною приєднання до європейських ініціатив щодо вуглецевої нейтральності. У рамках підготовки Україною угоди про участь в імplementації європейського «зеленого» курсу (*European Green Deal*)¹⁵ важливо враховувати те, що низьковуглецеві амбіції визначатимуть політику ЄС у найближчі десятиліття і Україні необхідно оцінити їх вплив на вибудовування власної енергетичної й кліматичної стратегії.

Одним з найбільш дієвих інструментів стимулювання процесу декарбонізації як країн-членів ЄС, так і інших країн-експортерів до ЄС, є збільшення податку на викиди CO₂. До 2023р. планується впровадження для окремих секторів т.зв. механізму прикордонного вуглецевого коригування (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*).

Україні важливою для України буде співпраця з міжнародними партнерами та взаємодія між урядом, бізнесом та іншими зацікавленими сторонами, спрямована на знаходження механізмів захисту підприємств (діяльність яких має значно вищий вуглецевий відбиток, ніж у ЄС) від потенційних витрат у зв'язку з оподаткуванням імпортованих вуглецеємних товарів (у т.ч. електроенергії). Одним з найдієвіших інструментів є участь України у системі торгівлі викидами ЄС (*EU Emissions trading system EU ETS*)¹⁶.

Для прискорення декарбонізації енергетичного сектору необхідним буде продовження створення умов для інвестування у розвиток ВДЕ, електротранспорту, енергоефективності житлово-комунальної сфери та підприємств.

¹² Постанова НКРЕКП «Про встановлення тарифу на послуги з передачі електричної енергії ПРАТ «НЕК «УКРЕНЕРГО» на 2021 рік» №2353 від 9 грудня 2020р., <https://www.nerc.gov.ua/?id=57072>.

¹³ Поняття «зелена» металургія запроваджене Законом «Про внесення змін до деяких законів України щодо удосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії».

¹⁴ Закон України «Про внесення змін до закону України «Про державний бюджет України на 2020 рік» щодо реалізації положень статті 11 Закону України «Про ринок природного газу»» (від 17 листопада 2020р.).

¹⁵ В Уряді розповіли про підготовку до участі у «Європейській зеленій угоді». – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/v-uryadi-rozpovili-pro-pidgotovku-do-uchasti-u-yevropejskij-zelenij-ugodi>.

¹⁶ Emissions Trading System (EU ETS), https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en.

Соціальна сфера

Упродовж 2021р. більш імовірним сценарієм розвитку ситуації у соціальній сфері є песимістичний, що пов'язано як із пролонгованим негативним ефектом від продовження пандемії, так і з підходами до соціальної політики представників діючої влади. Факторів, що мали б змогу позитивно вплинути на ситуацію, майже немає.

Ключові фінансові партнери України переважно невисоко оцінюють перспективи розвитку української економіки. Найбільш песимістичні очікування у Світового банку, Європейського банку реконструкції та розвитку¹ та Міжнародного валютного фонду, хоча вони й поліпшили свої прогнози динаміки українського ВВП (Світовий банк з 1,5% до 3%, МВФ з 1,1% до 3%). Найвищі оцінки у *J.P.Morgan*² і *ICU* – 6% і 5,6%³, відповідно. При цьому потрібно зауважити, що в існуючих прогнозах не враховувався потенційний вплив зимового карантину⁴.

Певний прогнозний оптимізм пов'язується з появою одразу кількох вакцин від коронавірусу та першими кроками із вакцинації населення в різних країнах, оскільки лише масштабна вакцинація і скасування обмежень по всьому світу є достатньою передумовою для позитивних прогнозів. Проте є важлива відмінність прогнозів стосовно України і розвинутих країн. Надходження вакцини та вакцинація українців, у кращому випадку, почнеться не раніше кінця I півріччя 2021р. А отже, не можна виключати запровадження в Україні нових масштабних карантинних обмежень за прикладом січневого. Таким чином, не варто сподіватися на швидке відновлення економіки країни від наслідків пандемії і викликані нею кризи. Повернення

ПРОГНОЗНІ ОЦІНКИ ДИНАМІКИ ВВП УКРАЇНИ У 2021р.

Світовий банк	1,5 ⁵ 3,0 ⁶
МВФ	1,0 3,0 ⁷
ЄБРР	3,0 ⁸
Закон України «Про Державний бюджет України на 2021р.»	4,6
НБУ	4,0 ⁹
<i>J.P.Morgan</i>	6,0 ¹⁰
<i>ICU</i>	5,6 ¹¹
<i>Fitch</i>	3,8 ¹²
<i>Dragon Capital</i>	4,0 ¹³

до докризового рівня ВВП для України потребуватиме не менше року, а скоріше – більш тривалого часу.

Виходячи з відповідної економічної динаміки, країна постане перед новою фазою гострої соціальної кризи. У 2021р. продовжуватиметься тенденція скорочення соціальних витрат. Загальний бюджет на соціальні витрати становить 311,3 млрд. грн. (у 2020р. – 313,2 млрд. грн.)¹⁴.

¹ Global Economic Prospects. 2020 International Bank for Reconstruction and Development. – The World Bank, https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii?cid=ECR_FB_worldbank_EN_EXT.

Світовий банк підвищив прогноз зростання ВВП України в 2021р. до 3%, тоді як на початку жовтня 2020р. він оцінював перспективи відновлення вдвічі скромніше – в 1,5%.

² Outlook 2021 The global economy will heal. Embrace the optimism, <https://privatebank.jpmorgan.com/gl/en/insights/investing/outlook> (<https://privatebank.jpmorgan.com/content/dam/jpm-wm-aem/documents/en/investing/outlook-2021.pdf>).

³ MACROECONOMICS. Макроекономічний огляд. Ін'єкції дають усе більше надій. – ICU, <https://www.icu.ua/en/research/macroeconomics>.

⁴ Більш детально див. підрозділ «Економіка» цієї доповіді.

⁵ Global Economic Prospects. 2020 International Bank for Reconstruction and Development.

⁶ Global Economic Prospects: Europe and Central Asia, <http://pubdocs.worldbank.org/en/974441599838734070/Global-Economic-Prospects-January-2021-Regional-Overview-ECA.pdf>.

⁷ Ukraine. – IMF, <https://www.imf.org/en/Countries/UKR>.

⁸ Ukraine. – EBRD, www.ebrd.com/transition-report-202021-ukraine.

⁹ Економіка зростатиме у 2021 році і повністю надолужить втрати від коронакризи у 2022 році – Інфляційний звіт НБУ. – Національний банк України, <https://bank.gov.ua/ua/news/all/ekonomika-zrostatime-u-2021-rotsi-i-povnistyu-nadolujit-vtrati-vid-koronakrizi-u-2022-rotsi-inflyat-sjyniy-zvit-nbu>.

¹⁰ Outlook 2021 The global economy will heal. Embrace the optimism.

¹¹ MACROECONOMICS. Макроекономічний огляд Ін'єкції дають усе більше надій.

¹² Fitch Affirms Ukraine at 'B'; Outlook Stable. FitchRatings, <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-ukraine-at-b-outlook-stable-04-09-2020>.

¹³ UKRAINE ECONOMY. – Dragon-Capital, <https://dragon-capital.com/what-we-do/research/economics>.

¹⁴ Шевчук С. Социалплати бюджету-2021: що буде з пенсіями, зарплатами і субсидіями. – ЛІГАБізнесІнформ, 17 грудня 2020р., <https://ua-news.liga.net/economics/news/sotsioplatti-byudjetu-2021-scho-bude-z-pensiyami-zarplatami-i-subsidiyami>.

Рівень заробітної плати. Продовження карантинних обмежень призведе до подальшого погіршення фінансового стану багатьох підприємств, як великих, так і малого та середнього бізнесу, зокрема зменшаться заробітні плати їх працівників. Очікується скорочення фонду оплати праці у промисловості, що пов'язано з посиленням кризових явищ¹⁵.

Передбачене підвищення зарплат працівників бюджетної сфери – вчителів і лікарів¹⁶, буде значно меншим за очікуване. Через відтермінування Урядом реалізації Постанови «Про підвищення мінімальної зарплати вчителів», що мотивується відсутністю «неінфляційних джерел фінансування»¹⁷, у 2021р. оклад вчителя вищої категорії не досягне рівня 7 179 грн. (менше трьох прожиткових мінімумів, який наразі становить 2 393 грн.) – мінімальної ставки вчителя, за умов реалізації згаданої Постанови. Водночас Кабінет Міністрів планує підвищити у 2021р. зарплати чиновникам. Так, відповідний проект Постанови спрямований для узгодження до профспілок¹⁸. Місячні доходи окремих категорій посадових осіб¹⁹ в сотні разів перевищуватимуть середній заробіток в Україні.

Заплановане на 1 січня 2021р. підвищення мінімальної заробітної плати до 6 000 грн. залишилося в силі, проте від липневого підвищення до 6 500 грн. Уряд відмовився і переніс його на грудень²⁰. Відповідне рішення пов'язується з висновками Світового банку, згідно з якими зростання мінімальної зарплати у 2021р. призведе до зростання бюджетного дефіциту до понад 6% і зростання загальних потреб у фінансуванні до понад 13% ВВП²¹.

¹⁵ Незважаючи на відсутність прямих карантинних обмежень на промислову діяльність, на підприємствах промисловості зниження фонду заробітної плати пояснюється суттєвим скороченням як зовнішнього, так і внутрішнього попиту, особливо інвестиційного. Див. детальніше підрозділ «Економіка» цієї доповіді.

¹⁶ У бюджеті на 2021р. закладено підвищення зарплат вчителів на 28,4%. Перше підвищення на 20% – з 1 січня 2021р. Решта 8,4% відкладено до 1 грудня 2021р. Тому за фактом (протягом 11 місяців) вчителі отримують доплату в розмірі 20%. Див. Закон України «Про державний бюджет на 2021р.».

¹⁷ Постанова КМУ «Про оплату праці педагогічних, науково-педагогічних та наукових працівників закладів і установ освіти і науки» №822 від 10 липня 2019р. Дію Постанови зупинено до 31 грудня 2021р. згідно з Постановою КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. №822 та зупинення її дії» №1149 від 23 листопада 2020р.

¹⁸ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 18 січня 2017 р. №15» №15 від 13 січня 2021р.

¹⁹ Див.: Кабінет Міністрів врегулював обмеження виплат керівникам та членам наглядових рад державних підприємств. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-vregulyuvav-obmezheniya-viplat-kerivnikom-ta-chlenam-naglyadovih-rad-derzhavnih-pidpriyemstv>; Скільки платим главам госкорпорацій, <https://ua.112.ua/statji/ne-odnymy-lyshe-ministramy-skilky-otrymuut-top-menedzheri-derzhkompanii-v-ukraini-526484.html>.

²⁰ Закон України «Про Державний бюджет України на 2021р.».

²¹ COVID-19 and Human Capital. Europe and Central Asia Economic Update. – Office of the Chief Economist Fall 2020, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34518/9781464816437.pdf>.

²² Закон України «Про Державний бюджет України на 2021р.».

²³ Індексацию пенсії на 11% передбачено з 1 березня, а у квітні запланований автоматичний перерахунок пенсії для працюючих пенсіонерів з урахуванням розміру зарплат. Див.: Закон України «Про Державний бюджет України на 2021р.».

З одного боку, відтермінування підвищення мінімальних зарплат зменшить надходження від податку на доходи фізичних осіб та ЄСВ, яким, зокрема, наповнюється Пенсійний фонд. Фінансування останнього внаслідок цих рішень буде зменшено на 8,5 млрд. грн.²² З іншого, залишаться суттєві суми в обігу підприємств, які не витратимуться на фонд оплати праці.

Ситуація на ринку праці. На ринку праці ймовірно є настання періоду стагнації. Хоча тотального закриття підприємств і стрімкого росту безробіття не очікується, не спостерігатиметься і тенденція до відновлення.

Серйозний вплив на ринок праці матиме і ситуація з трудовою міграцією. Незважаючи на коронакризу, більшість заробітчан залишилися в Європі і продовжують там працювати. Непрямий показник цього – динаміка перерахувань коштів в Україну. Ймовірно, обсяги грошових переказів від заробітчан матимуть тенденцію до подальшого зниження, а міграція ставатиме безповоротною.

Крім того, намічаються зміни в затребуваності певних професій. Швидше за все, в Європі впаде попит на працівників сфери обслуговування, водночас, очікується зростання кількості вакансій у сферах логістики та охорони здоров'я.

Фінансування Пенсійного фонду. Закладене у Бюджеті скорочення фінансування ПФУ на 4,2% (8,5 млрд.) до 195 млрд. грн. може призвести до зриву індексації пенсій²³, оскільки реальні потреби ПФУ є

значно вищими за закладені Урядом²⁴. Таке скорочення передбачається компенсувати за рахунок власних доходів Фонду. Проте, на наповнення ПФУ може негативно вплинути рішення про перенесення другого запланованого підвищення мінімальної зарплати з липня на грудень 2021р. оскільки близько 40% працюючих платять ЄСВ з мінімальної заробітної плати.

Підтримка малого та середнього бізнесу. Викликають низку питань урядові ініціативи щодо програми «Доступні кредити 5-7-9%»²⁵, спрямовані на додаткову підтримку малого та середнього бізнесу в умовах карантину.

1. За попередніми оцінками, заявлені суми не відповідають потребам²⁶. Це означає, що буде жорсткий відбір одержувачів, і на практиці гроші не завжди отримують ті, хто потребує.

2. Підвищення мінімальних зарплат з 1 січня 2021р. означає, що бізнесу потрібно готуватися до підвищених виплат, і 8 000 обіцяної компенсації їх не покривають.

3. Не відомо, чи компенсуватиметься зниження ЄСВ, і яким чином це враховуватиметься у страховому стажі і чи не матимуть потім люди проблем з пенсіями.

4. Компенсації не передбачають податку на доходи фізичних осіб, який є бюджетотворюючим для місцевих бюджетів.

Для бізнесу заявлена допомога є недостатньою, що може призвести до активізації процесів звільнення людей.

Фінансування медицини. Бюджетом 2021р. на потреби охорони здоров'я закладено всього 4% ВВП, що є порушенням

Закону «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» (за Бюджетним кодексом, на медицину має йти не менше 5% ВВП). У МОЗ підраховали, що фінансування має бути майже удвічі більшим, аби впоратися з викликами, що залишаються з 2020р. і перейдуть у 2021р. Передусім, йдеться про пандемію COVID-19 та вакцинацію від нього, яка має у 2021р.

Урізавши витрати на охорону здоров'я до мінімуму, бюджет не дозволить змінити тарифи, які не відповідають реальним цифрам. На протидію інфекційним хворобам закладено менше, ніж у 2020р. Не передбачено фінансування інфекційних стаціонарів, необхідних для лікування пацієнтів з COVID-19, що загрожує знищенням інфекційної галузі у принципі. За експертними оцінками, виплат по «ковідному» пакету вистачить лише на I квартал²⁷. При цьому, у 2021р. вже не буде спеціального коронавірусного фонду, а відповідні видатки розподілятимуться через МОЗ, НСЗУ та місцеві бюджети. МОЗ України скасував доплати лікарям²⁸ і скоротив програми лікування пацієнтів з COVID-19²⁹. Незважаючи на динаміку захворюваності та зростання навантаження на медичну систему, у II кварталі 2021р. доведеться в 10 разів зменшити витрати на лікування пацієнтів з COVID-19.

Через низькі зарплати українських медичних працівників³⁰, а також відсутність у бюджеті коштів на доплати, пов'язані з коронавірусом, прискориться тенденція виїзду вітчизняних лікарів за кордон. Наприклад, до Польщі, де зарплати медикам підвищили до рівня Німеччини, а також скасували обов'язкове підтвердження дипломів.

Невизначеною залишатиметься ситуація з вакцинацією від COVID-19. Згідно з бюджетом на 2021р., на вакцинацію виділено

²⁴ 10 мільйонів пенсіонерів отримають підвищення пенсій у 2021 році. – Міністерство соціальної політики України, <https://www.msp.gov.ua/news/19117.html>.

²⁵ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 року № 28» №1342 від 28 грудня 2020р.

²⁶ За розрахунками економіста О.Куца, для компенсації «карантину вихідного дня» потрібно не менше 100 млрд. грн., а повного локдауну – мінімум 300 млрд. грн. Див.: Какие компенсации за локдаун бизнесу и людям хотя бы предложит власти. – Интернет-издание Карачун, <https://karachun.com.ua/kakie-kompensatsii-za-lokdaun-biznesu-i-lyudyam-hotyat-predlozhit-vlasti-17507>.

²⁷ Див.: допис на Facebook-сторінці провідної інфекціоністки МОЗ України ої від 14 грудня 2020р., [https://www.facebook.com/ogolubovska/posts/1733504586809788?_cft__\[0\]=AZXzf_Wi8zki4xn17QZ58Y0R0JsRvs8CYka5ID3thCFIDkHiGYrGtSBHX326go0u5ZvypMOEXPPJb5NPtN_VoYPigQx5hxRo3VD9fNVU0WbAD_IIDBduzJeYC4M3U_1wE&_tn_=%2CO%2CP-R](https://www.facebook.com/ogolubovska/posts/1733504586809788?_cft__[0]=AZXzf_Wi8zki4xn17QZ58Y0R0JsRvs8CYka5ID3thCFIDkHiGYrGtSBHX326go0u5ZvypMOEXPPJb5NPtN_VoYPigQx5hxRo3VD9fNVU0WbAD_IIDBduzJeYC4M3U_1wE&_tn_=%2CO%2CP-R).

²⁸ Юридично лікарні тепер не є бюджетними установами, а є постачальниками послуг. Це означає, що МОЗ більше не може виділити якусь суму коштів, направити її в регіональні департаменти охорони здоров'я і наказати розподілити гроші на заробітну плату, адже місцева влада не має права фінансувати цю статтю видатків.

²⁹ Див.: АКТУАЛЬНО ПРО COVID-19. – Міністерство охорони здоров'я України, <https://moz.gov.ua/koronavirus-2019-ncov>; Постанова КМУ «Деякі питання оплати праці медичних та інших працівників закладів охорони здоров'я» №610 від 19 червня 2020р.

³⁰ Трансформація фінансування охорони здоров'я: яку зарплату почали отримувати медики. – Національна служба охорони здоров'я, <https://nszu.gov.ua/formedia/presbrifing/transformaciya-finansuvannya-ohoroni-zdorovya-yaku-zarplatu-101>.

2,6 млрд. грн.³¹ При цьому, в Уряді вважають, що цього цілком достатньо, аби закупити державним коштом 8 млн. доз вакцини, що дозволить вакцинувати 4 млн. українців із груп найбільшого ризику – медиків, правоохоронців та військових, людей похилого віку. Решту щеплень передбачено робити на «комерційній основі»³². І це при тому, що у групі ризику 21 млн. українців, і вони повинні отримати безкоштовне щеплення від коронавірусу³³.

Відсутність належного прогнозування поширення коронавірусної інфекції на території України та безвідповідальність влади за наслідки запроваджених карантинних обмежень можуть сприяти політизації останніх (коли карантинні обмеження запроваджуються не за фактом збільшення чисельності захворілих, а у зв'язку з політичною доцільністю). Це створюватиме додаткову напруженість у суспільстві та знижуватиме довіру до органів влади.

Скорочення субсидій та підвищення тарифів на комунальні послуги. Відбудеться подальше скорочення обсягу виплачуваних субсидій. Витрати на субсидії і пільги складуть 36,6 млрд. грн., що на 1,5% менше (2,7 млрд), ніж у 2020р.³⁴ З 1 січня 2021р. у країні зросли тарифи³⁵ та дорожчатимуть усі комунальні послуги, вартість яких подекуди перевищує розміри мінімальної пенсії та заробітної плати. З підвищенням тарифів пов'язано посилення перевірок одержувачів державних виплат. Прискорене запровадження порядку верифікації³⁶ пояснюється тим, що претендентів на отримання субсидій суттєво побільшає.

³¹ Закон України «Про Державний бюджет України на 2021р.».

³² Прем'єр Денис Шмигаль: Карантин виходного дня – це український. – Українська правда, 10 грудня 2020р., <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2020/12/10/7276448>.

³³ Онлайн-брифінг міністра охорони здоров'я М.Степанова. В Україні майже 21 млн людей входить до груп ризику, яких мають першими вакцинувати проти COVID-19, https://www.facebook.com/moz.ukr/?hc_ref=ARS3QIBkL5Jd5tfnM3ANFUi2jGwTlpaIwoGf3dTGpDD6usbFOxic-SczXD7nn_IC4&ref=pf_target&tn_kcR (<https://hromadske.ua/posts/majzhe-21-mln-lyudej-v-ukrayini-vhodit-do-grup-riziku-yakih-mayut-pershimi-vakcinuvati-proti-covid-19>).

³⁴ Закон України «Про Державний бюджет на 2020р.».

³⁵ Див.: Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019р. №483» №1325 від 28 грудня 2020р.; Уряд встановив єдину фіксовану ціну на електроенергію для побутових споживачів. – Урядовий портал, 28 грудня 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-vstanoviv-yedynu-fiksovanu-cinu-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozhivachiv>; Обґрунтування до рішення про схвалення проектів постанов НКРЕКП про встановлення тарифів на послуги розподілу природного газу, https://www.nerc.gov.ua/data/filesearch/Materialy_zasidanj/2020/gruden/09.12.2020/p29_09-12-20.pdf; Нафтогаз України збільшив ціну на газ для побутових споживачів із січня 2021р. на 14%. – Нафтогаз України, <https://gas.ua/uk/home/tariffs/tariffdetails?id=7>.

³⁶ Кабмін затвердив Порядок доступу до інформації, необхідної для верифікації та моніторингу державних виплат. – Урядовий портал, 28 грудня 2020р., <https://www.kmu.gov.ua/news/kabmin-zatverdiv-poryadok-dostupu-do-informaciyi-neobhidnoyi-dlya-verifikaciyi-ta-monitoringu-derzhavnih-viplat>.

³⁷ З 1 січня 2021р. газопостачальні компанії України підвищили ціну на газ для населення, а Уряд скасував пільговий тариф на електроенергію для населення на перші 100 кВт на місяць. Див.: Уряд встановив єдину фіксовану ціну на електроенергію для побутових споживачів. – Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-vstanoviv-yedynu-fiksovanu-cinu-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozhivachiv>; Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019р. №483» №1325 від 28 грудня 2020р.

³⁸ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 5 червня 2019р. №483» №1325 від 28 грудня 2020р.

Підвищення тарифів на газ та електроенергію спричинить зниження рівня життя більшості українців, для найбідніших верств це може мати наслідком відмову від задоволення навіть базових потреб – нормального харчування і медичного обслуговування, що призведе до скорочення тривалості життя людей. Також це посилить кризу неплатежів та зумовить подальше збільшення заборгованості з боку населення.

Скорочення соціальних обов'язків і фактично самої соціальної сфери держави може призвести до виникнення потужних викликів та загроз для багатьох стратегічно важливих напрямів, а також провокуватиме політичну нестабільність. Так, уже з початку року по всій Україні пройшли акції протесту проти підвищення тарифів на газ³⁷, електроенергію³⁸ та опалення, т.зв. «тарифні майдани» можуть за певних умов набути загрозливих масштабів, а економічні вимоги цілком імовірно можуть перерости в політичні. Загострення ситуації можна очікувати в періоди лютого-квітня та листопада-грудня 2021р.

Фактична відмова України від соціально-орієнтованої моделі означатиме погіршення стандартів і, відповідно, рівня та якості життя значної частини населення. Відсутність єдності всередині владної команди, продовження політики на кардинальне скорочення обсягів соціальних видатків бюджету та позабюджетних фондів, задекларовані ініціативи з посилення фіскального тиску на громадян мають очевидні ризики для збереження моделі соціальної держави в Україні, закріпленої Конституцією.

Гуманітарна політика

У 2021р. на державну гуманітарну політику чекають зовнішні і внутрішні виклики як сформовані попередніми роками, так і нові, що з'явилися останнім часом і мають тенденцію до посилення. Матимуть вплив також чинники як не залежні від дій і намірів влади, так і спровоковані її попередніми діями або бездіяльністю в гуманітарній сфері.

Головні чинники і виклики. По-перше, йдеться про триваючу російську гібридну агресію проти України, в якій дедалі більше посилюється інформаційна складова, спрямована на розхитування внутрішньої суспільно-політичної ситуації, підрив суспільної єдності в Україні та її дискредитацію у світі. У цьому контексті слід привернути особливу увагу до активізації останнім часом проросійських політичних сил, засобів масової інформації, навколоцерковних громадських організацій, інших структур, які транслюють на українську аудиторію російське бачення розвитку подій в Україні і пропагують цінності «російського світу».

По-друге, впродовж року зберігатимуться ризики та обмеження, пов'язані з коронавірусною пандемією і зумовленими нею карантинними заходами, які значною мірою зменшують можливості закладів освіти, культури та мистецтва як суб'єктів гуманітарної діяльності, звужують соціальні контакти та колективні практики.

По-третє, у 2021р. відзначатиметься 30-річчя Незалежності України. Ювілейна дата спонукатиме до оцінок прогресу і здобутків України новітнього часу, а також актуалізує питання історії, зокрема, національно-визвольного руху у ХХ ст., його пам'ятних подій і видатних постатей, ставлення до яких є наразі в українському суспільстві досить суперечливим і політизованим. Візит Вселенського Патріарха Варфоломія, попередньо приурочений до державного свята, може активізувати також суперечності в церковно-конфесійному середовищі та відповідно позначитися на міжконфесійних відносинах в Україні.

Нарешті, в частині гуманітарної політики новий календарний рік владна команда розпочинає без узгодженої стратегії та чіткої програми дій¹ і без достатнього кадрового забезпечення. Зрозуміло, що партія «Слуга Народу», йдучи на вибори, не мала ані спільного бачення мети і завдань державної гуманітарної політики, ані відповідного кадрового резерву. Проблема, однак, полягає в тому, що за півтора року каденції її представників у владі вона не зуміла як сформулювати зазначене бачення, так і сформувати сильний кадровий корпус, здатний до його реалізації.

Ця проблема буде актуальною і впродовж 2021р. Так, якщо в березні минулого року тодішній Міністр культури, молоді та спорту заявляв, що «створення гуманітарної стратегії практично завершено»², то наразі про її завершення або доопрацювання не йдеться; МКІП пропонує переважно точкові, вузькогалузеві стратегії, що є необхідними для тієї чи іншої галузі, але недостатніми для усунення фрагментарності державної гуманітарної політики. Імовірно, надії покладаються на Національні круглі столи та наступні за ними закриті консультації з політиками, що сприятиме виробленню певного ціннісного консенсусу, який надалі буде покладений в основу гуманітарної політики держави. Однак, наявність різноспрямованих центрів впливу безпосередньо у структурах, що реалізують державну гуманітарну політику, а також втручання в рішення з питань гуманітарної політики судової влади (що спостерігається останнім часом)³ ставлять під сумнів близьку перспективу досягнення порозуміння та ухвалення узгодженої *Стратегії державної гуманітарної політики*.

¹ На звітній live-конференції Міністр культури та інформаційної політики в дуже загальних формулюваннях окреслив *стратегічні цілі* на 2021-2024рр., які полягають у збереженні культурної спадщини, забезпеченні населення культурними послугами, в розвитку креативних індустрій і туризму. Див.: МКІП: підсумки 2020 та плани на 2021. – Міністерство культури та інформаційної політики України, https://mkip.gov.ua/files/pdf/Presentation_MCIP_Tkachenko_fin.pdf.

² Створення гуманітарної стратегії практично завершено. Вдячний уряду й команді. – Укрінформ, 6 березня 2020р., <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2891040-stvorennja-gumanitarnoi-strategii-prakticno-zaverseno-vdacnij-uradu-j-komandi.html>.

³ Наприклад: Окружний адміністративний суд Києва: 19 січня 2020р. визнав протиправним і скасував рішення Київської міської ради про відзначення на території Києва пам'ятних дат та ювілеїв; 21 січня – зобов'язав МОН переглянути підручники з історії для 5 та 11 класів в частині висвітлення подій Революції Гідності; 28 січня – визнав незаконною та скасував постанову КМУ про запровадження нового українського правопису. Раніше, у 2019р., Окружний адміністративний суд Києва, Апеляційний суд і Верховний суд послідовно підтримали УПЦ(МП) у її відмові від зміни назви. Наразі це питання розглядається в Конституційному Суді.

Не втратить гостроти і проблема кадрового забезпечення формування та реалізації гуманітарної політики. Ситуації з кадровими призначеннями (особливо остання за часом – призначення Міністра освіти С.Шкарлета) виразно засвідчили не лише «кадровий голод», на який нарікає Президент, але й наполегливе небажання його команди чути і враховувати думку професійних спільнот, взаємодіяти і співпрацювати зі структурами громадянського суспільства загалом.

Зазначені проблеми дають підстави для припущення, що в найближчому майбутньому гуманітарна політика залишатиметься фрагментованою, позбавленою цілісності і чіткої спрямованості на забезпечення соціальної солідарності, формування політичної нації, забезпечення балансу прав усіх етнічних, мовних, конфесійних спільнот українського суспільства. Відповідно, залишаються ризики суспільних збурень та ускладнень відносин між різними соціокультурними групами на підґрунті гуманітарних проблем.

Так, існує ймовірність ускладнень у **сфері державно-конфесійних і міжконфесійних** (міжденомінаційних) відносин. Свідченнями цього є збереження десятків конфліктних точок на церковно-релігійній карті⁴; триваюче протистояння між ПЦУ та УПЦ КП, яка, хоч і позбавлена досі правового статусу, здійснює активну діяльність з розбудови своєї мережі⁵; суперечливі позиції місцевих органів влади в питаннях реєстрації зміни православними громадами юрисдикції, що руйнує цілісність державної політики в церковно-конфесійній сфері, та ін. Небезпечну ситуацію створює заангажованість різних органів влади на користь тих чи інших церков, дуалізм органів державної влади, відповідальних за вироблення та реалізацію державної політики у відповідній сфері, а також брак уваги до законодавства і потреба в його удосконаленні.

Негативні тенденції можливі у **сфері етнонаціональної політики**. З одного боку, спостерігається посилення негативного

зовнішнього впливу на спільноти національних меншин, що засвідчили, зокрема, події, пов'язані з місцевими виборами на Закарпатті; під потужним тиском з боку Росії перебувають спільноти етнічних росіян і російськомовних громадян України, яких РФ оголосила своїми співвітчизниками й намагається зробити своїми союзниками в боротьбі проти Української держави. З іншого боку, викликає занепокоєння звільнення із законодавчим визначенням статусу і прав корінних народів і національних меншин України, а також забезпеченням балансу між захистом державної мови та гарантіями мовних прав зазначених народів і меншин – попри те, що проект відповідного закону мав бути поданий до Верховної Ради ще в січні 2020р.⁶

Тим часом, у профільному парламентському Комітеті наразі лише «розглядається «питання про проведення у 2021р. парламентських слухань щодо забезпечення прав корінних народів і національних меншин»⁷. Отже, надії на ухвалення давно очікуваного закону і припинення політичних спекуляцій, зокрема навколо використання мов корінних народів і національних меншин, мало; значно більше підстав припускати, що відсутність законодавчого врегулювання засад державної етнополітики в найближчому майбутньому створюватиме негативне емоційне тло як у міжнаціональних відносинах усередині України, так і в її зовнішніх відносинах з державами-сусідами.

Проблемною залишається **інформаційна сфера**. Імовірно, в найближчому майбутньому зберігатиметься слабка присутність України в європейському і світовому інформаційному просторі, що уможливлуватиме ситуацію, за якої західна і світова спільнота бачитиме події і процеси в Україні, в т.ч. пов'язані зі збройним конфліктом на українському Сході та анексією РФ українського Криму, очима переважно російських медіа. Очевидним є також подальше посилення тиску проросійських ЗМІ в самій Україні, дедалі агресивніше просування ними принад і цінностей «російського світу».

⁴ Так, лише впродовж грудня 2020р. зафіксовані 19 конфліктів, у т.ч. із силовим протистоянням громад, переважно в сільській місцевості західних областей України.

⁵ Див., наприклад: Патріарх Філарет освятив хрест на храм рівноапостольної княгині Ольги в м.Києві. – Сайт УПЦ КП, 27 січня 2021р., <https://www.cerkva.info/news/patriarkh-filaret-osviatyv-khrest-na-khram-rivnoapostolnoi-kniahyni-olhy-u-m-kyievi>.

⁶ Закон України «Про забезпечення функціонування української мови як державної» встановлює: «протягом шести місяців з дня набрання чинності цим Законом... підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України проект закону щодо порядку реалізації прав Окорінних народів, національних меншин». Закон ухвалений 25 квітня 2019р., набув чинності 16 липня 2019р.

⁷ Забезпечення прав корінних народів і національних меншин обговорено на слуханнях Комітету з прав людини. – Верховна Рада України, <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/195508.html>.

Отже, з огляду на ситуацію, що складається, зокрема – на посилення зовнішньої гуманітарної експансії, необхідним видається активізація процесу розробки і впровадження комплексу заходів з гуманітарної освіти всіх вікових та інших соціальних груп, яка повинна бути спрямована на усвідомлене прийняття демократичних цінностей і традицій, знання історії і культури України, на формування критичного мислення і когнітивної стійкості перед потужним пропагандистським тиском з боку інформаційних засобів РФ та вітчизняних політичних сил проросійської спрямованості. Важливими в цьому контексті є заплановані на 2021р. заходи: МКІП – з реалізації просвітницької кампанії з медіаграмотності та запровадження системи виявлення і протидії дезінформації; МОН – з розробки законопроекту «Про освіту дорослих» та підготовки умов до реалізації відповідного закону⁸.

Співробітництво і взаємодія МКІП і МОН як провідних відомств у сфері формування та реалізації гуманітарної політики держави потребує зміцнення. Наявні наразі документи цих відомств, як і раніше, справляють враження, що діяльність МОН, з одного боку, і МКІП – з іншого, координуються недостатньо мірою, що негативно впливає на узгодженість, комплексність і взаємодоповнюваність гуманітарної, освітньої та молодіжної політик. Тим часом, саме в такій співпраці та із широким залученням громадськості, зокрема, відповідних професійних спільнот, можливою є розробка згаданої вище комплексної *Стратегії державної гуманітарної політики*, яка б охоплювала та узгоджувала в часі і просторі освітні, інформаційні, культурно-художні заходи, програми популяризації читання, створення вітчизняних «місць пам'яті», мобільності молоді та ін.

Пильної уваги названих відомств потребує також становище закладів культури та позашкільної освіти, які в рамках децентралізації та адміністративно-територіальної реформи передаються на баланс об'єднаних територіальних громад, що часто призводить до їх ліквідації або припинення їх роботи на невизначений термін. Подібна ситуація є неприпустимою, оскільки саме ці ланки є найближчими до споживача національного культурного та освітнього продукту. Тому

мережа названих закладів підлягає не скороченню, а розвитку; зокрема, вона має поповнитися закладами освіти для дорослих, освіти не лише професійної, але й гуманітарної.

Завдання, отже, полягає в об'єднанні зусиль компетентних державних інституцій, професійних спільнот і громадськості у збереженні та розвитку мережі закладів культури, освіти, а також активізації їх діяльності, спрямованої на формування і захист національного культурно-інформаційного простору.

На час подання цього матеріалу до друку стало відомо про підписання Президентом Указу «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 лютого 2021р. «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», яким, зокрема скасовані ліцензії на мовлення телеканалів медіахолдингу «Новости» терміном на п'ять років⁹. Канали 112, ZIK і NewsOne припинили мовлення. Рішення викликало очікувано різку реакцію з боку ОПЗЖ, суперечливе ставлення й неоднозначні оцінки в політикумі та журналістських колах. Слід зауважити, що автори негативних оцінок, як правило, не враховують і російської інформаційної агресії, і самої війни Росії проти України, і права України на захист не лише своєї території, але й інформаційного простору, своєї культури і своїх цінностей.

Дотеперішня невизначеність і слабкість державної гуманітарної політики, відсутність документів програмного, стратегічного характеру, суперечливість позицій речників влади зумовлювала формування і зміцнення в державних інституціях та органах місцевого самоврядування різноспрямованих центрів впливу, що дезорієнтувало суспільство та провокувало радикалізацію внутрішніх і зовнішніх опонентів як діючої влади, так і Української держави загалом.

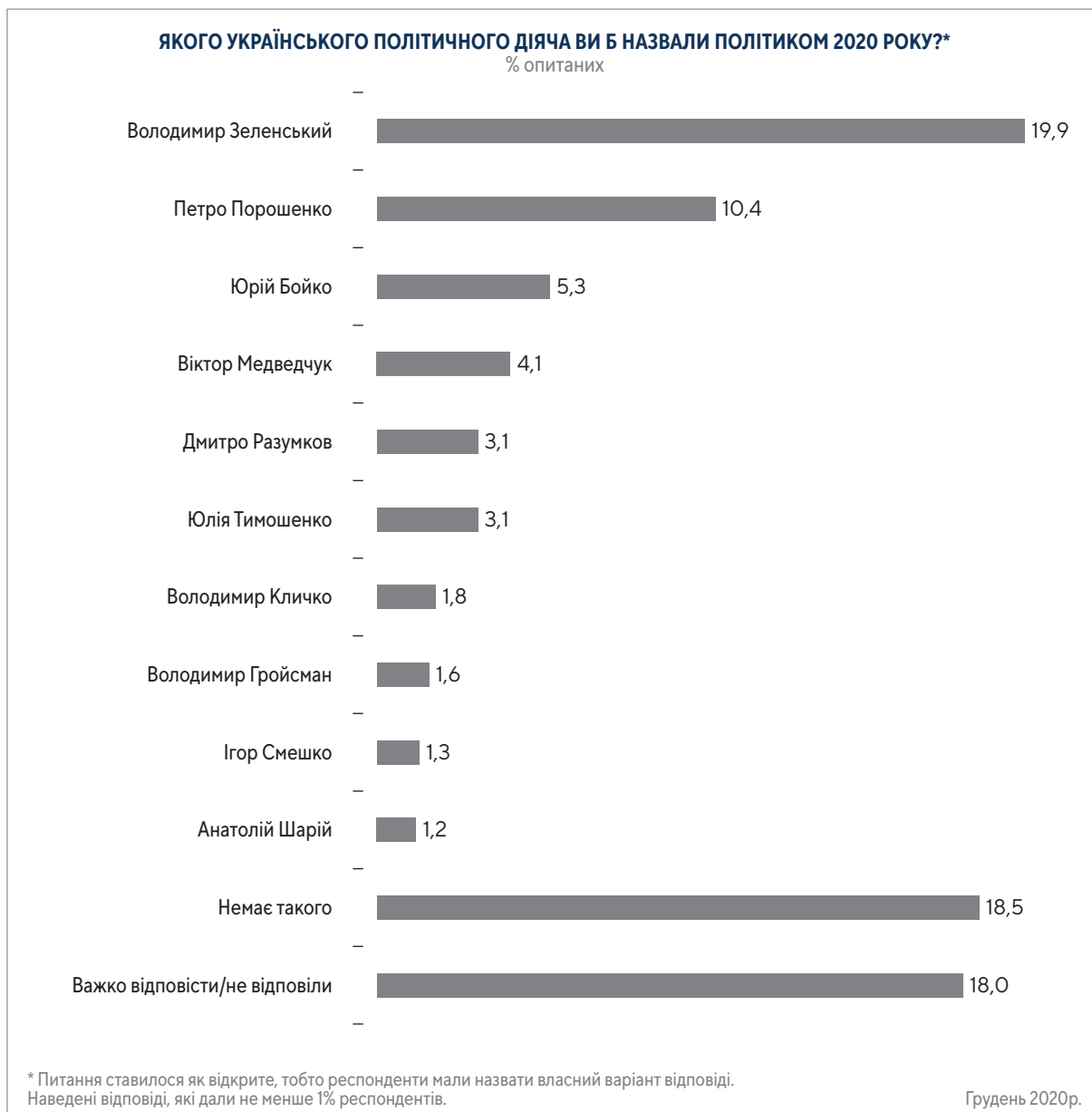
Водночас, наразі є шанси й можливості змінити ситуацію. У частині гуманітарної політики від влади потрібні сильні державні ідеї і заходи, спрямовані на зміцнення суспільної злагоди, єдності української політичної нації і загальнонаціональної ідентичності.

⁸ Див., зокрема: Удосконалення нормативно-правової бази створення системи громадянської освіти в Україні. – Центр Разумкова, 2020р., https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_polit_osvita.pdf.

⁹ Указ Президента України №43 від 2 лютого 2021р.

3.

ГРОМАДСЬКА ДУМКА ПРО ПІДСУМКИ 2020р.¹



¹ У матеріалі наведені дані соціологічних досліджень, проведених соціологічною службою Центру Разумкова самостійно: 6-12 березня 2015р., 6-12 листопада 2015р. (в діаграмах і таблицях позначено як листопад-2), 18-24 грудня 2015р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень), 1-7 листопада 2019р. (в діаграмах і таблицях позначено як листопад-3) та 4-9 грудня 2020р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-6) та спільно з Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва: 14-22 листопада 2015р. (в діаграмах і таблицях позначено як листопад), 16-20 грудня 2016р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-2), 15-19 грудня 2017р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-3), 19-25 грудня 2018р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-4), 13-18 грудня 2019р. (в діаграмах і таблицях позначено як грудень-5). Усі дослідження проводилися в усіх регіонах України, за винятком тимчасово окупованих територій – АР Крим, Донецької та Луганської областей. Під час кожного з досліджень було опитано понад 2 000 респондентів віком від 18 років. Теоретична похибка кожної вибірки не перевищує 2,3%.

ЯКУ ПОЛІТИЧНУ ПОДІЮ В УКРАЇНІ ВИ Б НАЗВАЛИ ПОДІЄЮ 2020 РОКУ?*

% опитаних



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

Грудень 2020р.

ЯКУ ПОЛІТИЧНУ ПОДІЮ У СВІТІ ВИ Б НАЗВАЛИ ПОДІЄЮ 2020 РОКУ?*

% опитаних

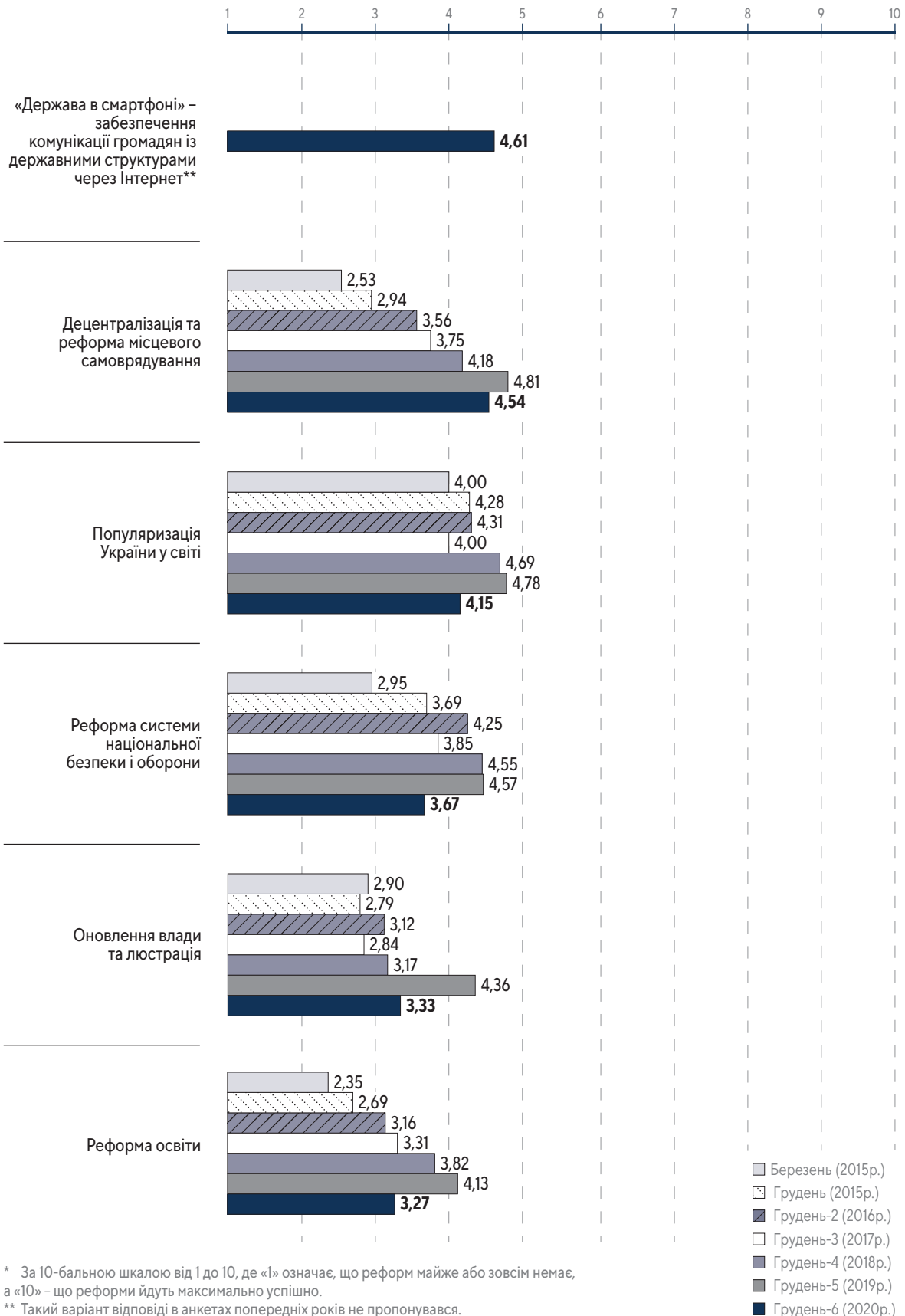


* Питання ставилося як відкрите, тобто респонденти мали назвати власний варіант відповіді. Наведені відповіді, які дали не менше 1% респондентів.

** Без уточнення, де саме.








Грудень 2020р.

ОЦІНКА ПЕРЕБІГУ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ДІЙ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ,
середній бал*



* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де «1» означає, що реформ майже або зовсім немає, а «10» – що реформи йдуть максимально успішно.

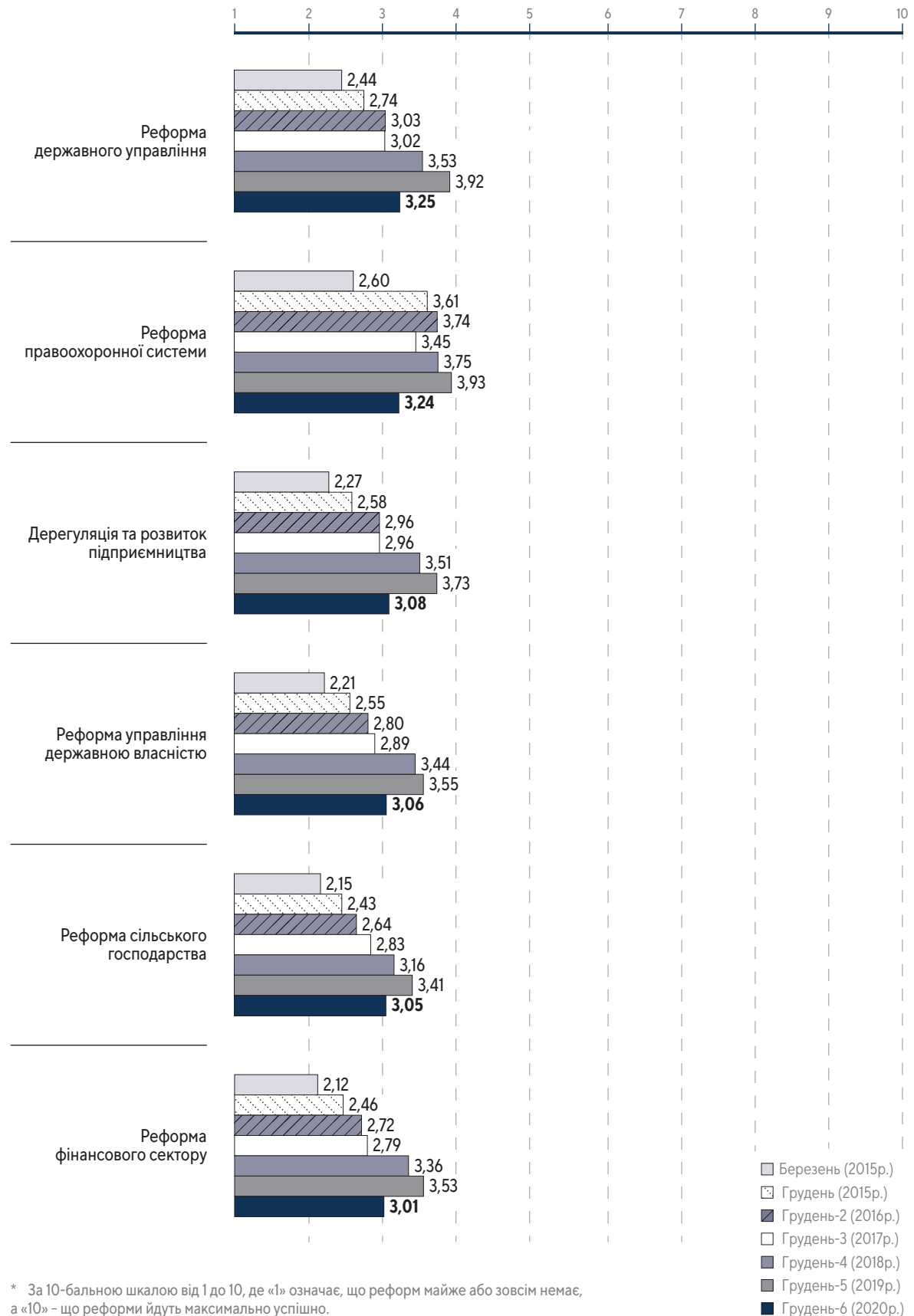
** Такий варіант відповіді в анкетах попередніх років не пропонувався.

-  Березень (2015р.)
-  Грудень (2015р.)
-  Грудень-2 (2016р.)
-  Грудень-3 (2017р.)
-  Грудень-4 (2018р.)
-  Грудень-5 (2019р.)
-  Грудень-6 (2020р.)

ОЦІНКА ПЕРЕБІГУ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ДІЙ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ,

середній бал*

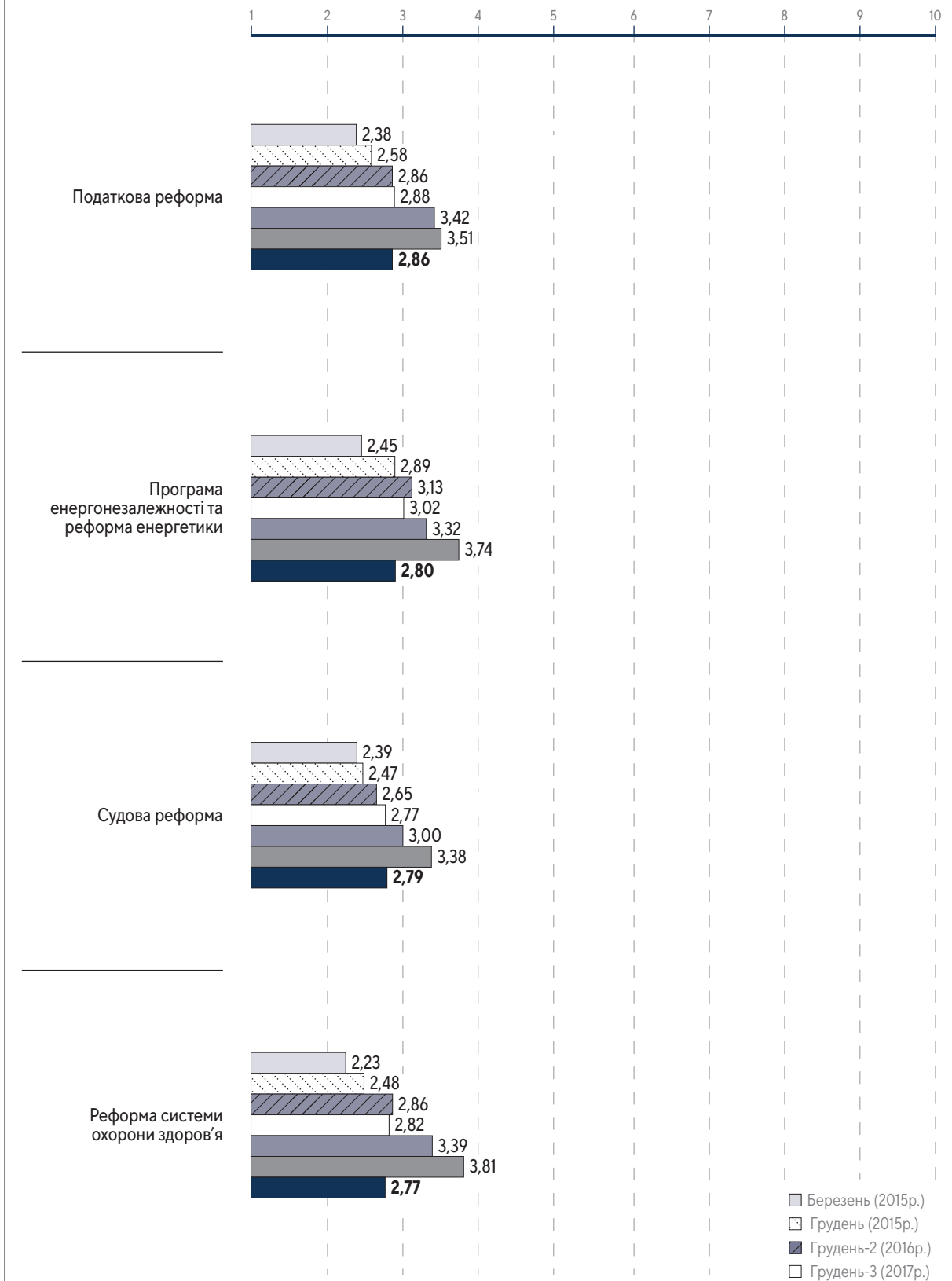
(продовження)



* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де «1» означає, що реформ майже або зовсім немає, а «10» – що реформи йдуть максимально успішно.

ОЦІНКА ПЕРЕБІГУ РЕФОРМ В УКРАЇНІ ТА ДІЙ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ,
середній бал*

(продовження)

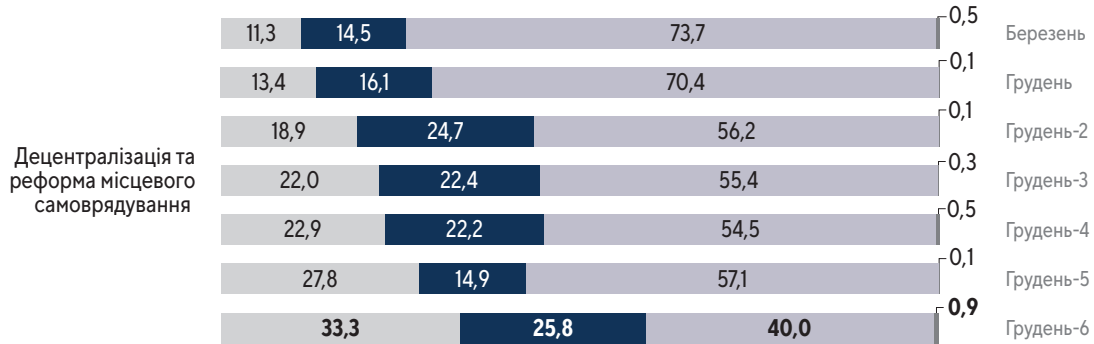


* За 10-бальною шкалою від 1 до 10, де «1» означає, що реформ майже або зовсім немає, а «10» – що реформи йдуть максимально успішно.

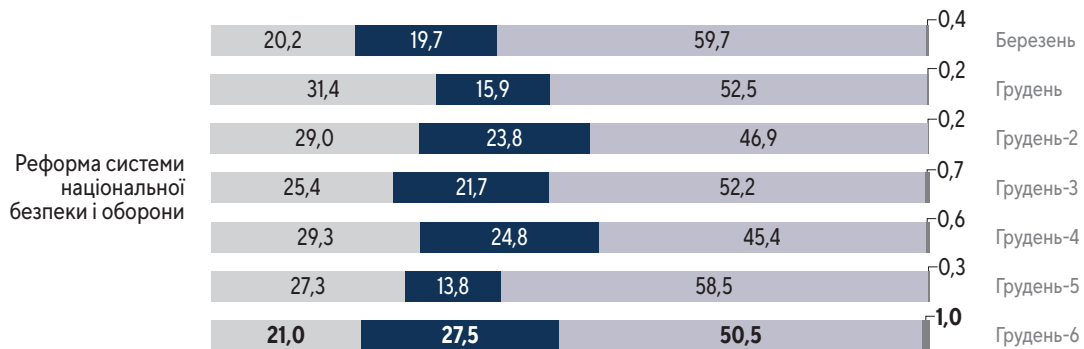
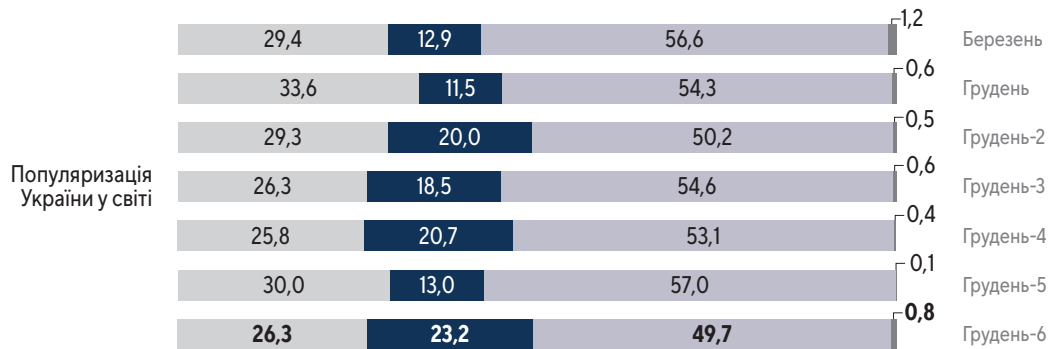
- Березень (2015р.)
- ▨ Грудень (2015р.)
- ▩ Грудень-2 (2016р.)
- Грудень-3 (2017р.)
- Грудень-4 (2018р.)
- Грудень-5 (2019р.)
- Грудень-6 (2020р.)

ЯК ВПЛИВАЮТЬ РЕФОРМИ ТА ДІЇ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ НА ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАНОВИЩЕ?

% опитаних



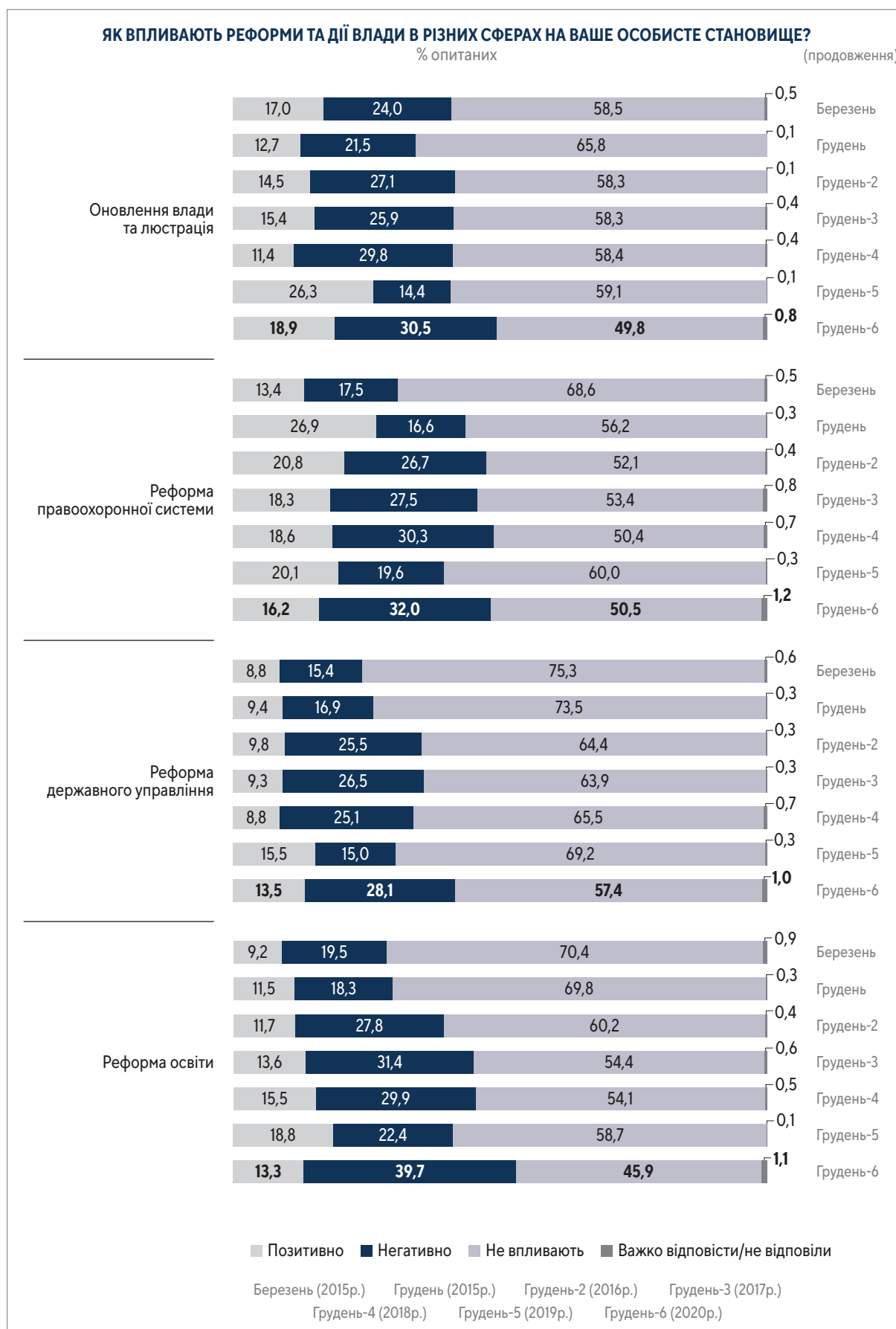
«Держава в смартфоні» – забезпечення комунікації громадян із державними структурами через Інтернет*



■ Позитивно ■ Негативно ■ Не впливають ■ Важко відповісти/не відповіли

Березень (2015р.) Грудень (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.)
Грудень-4 (2018р.) Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.)

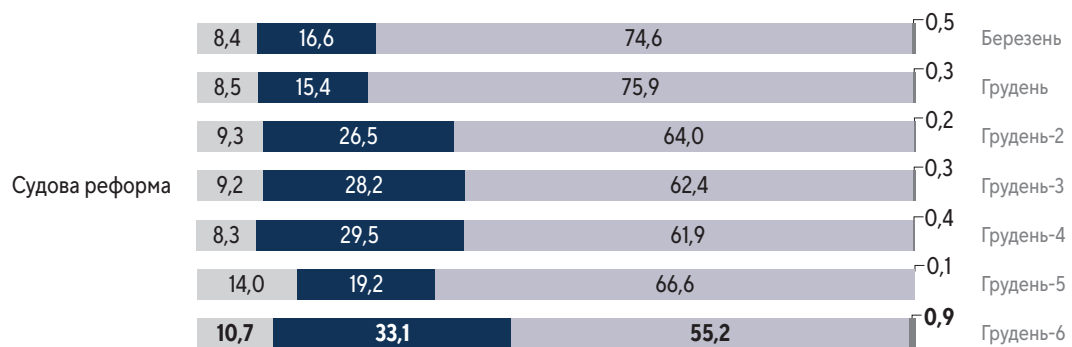
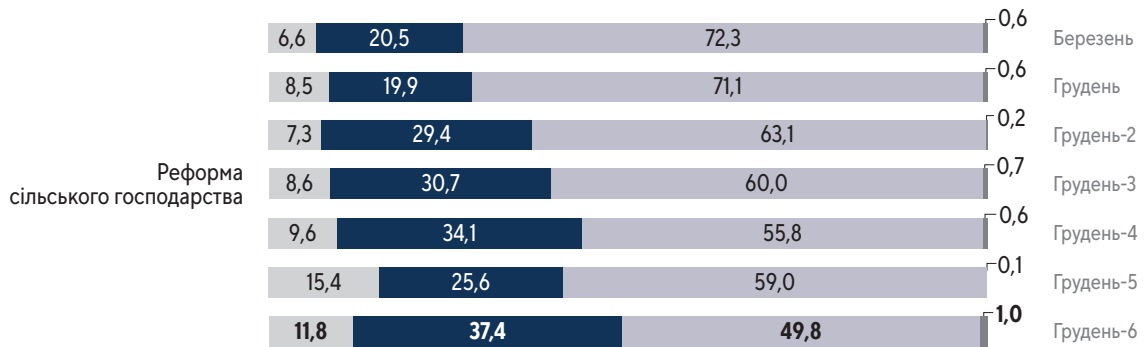
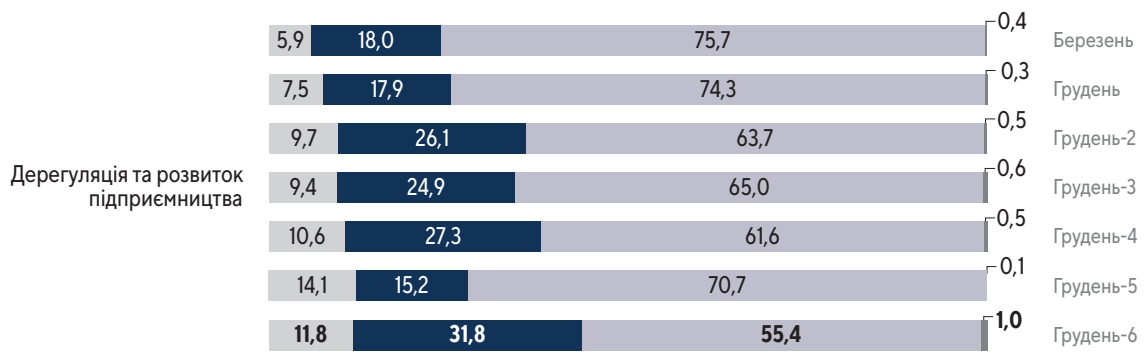
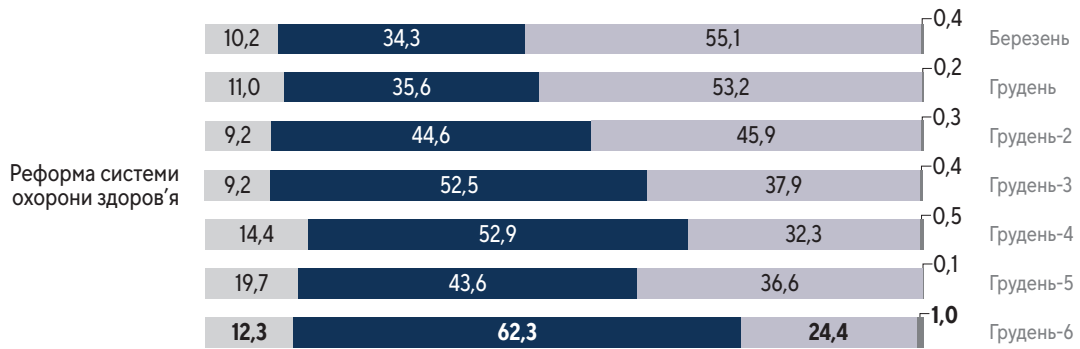
* Такий варіант відповіді в анкетах попередніх років не пропонувався.



ЯК ВПЛИВАЮТЬ РЕФОРМИ ТА ДІЇ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ НА ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАНОВИЩЕ?

% опитаних

(продовження)



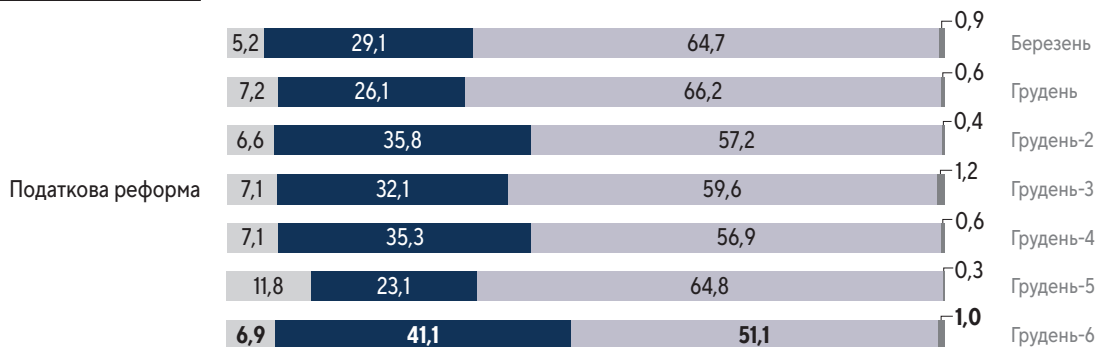
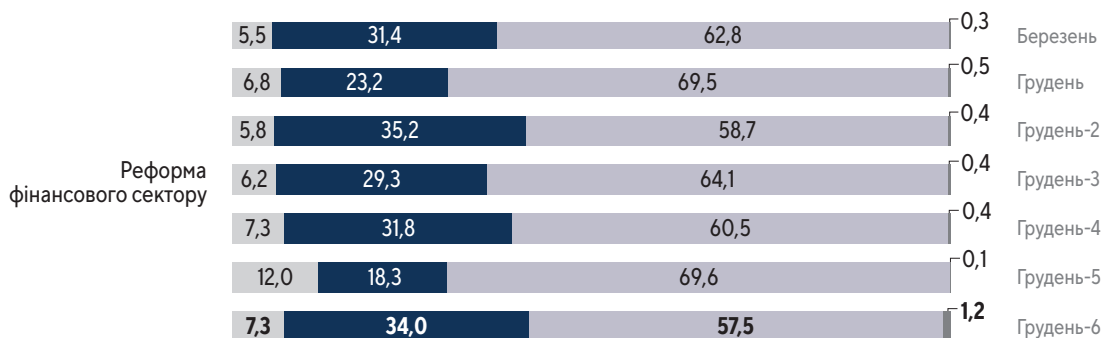
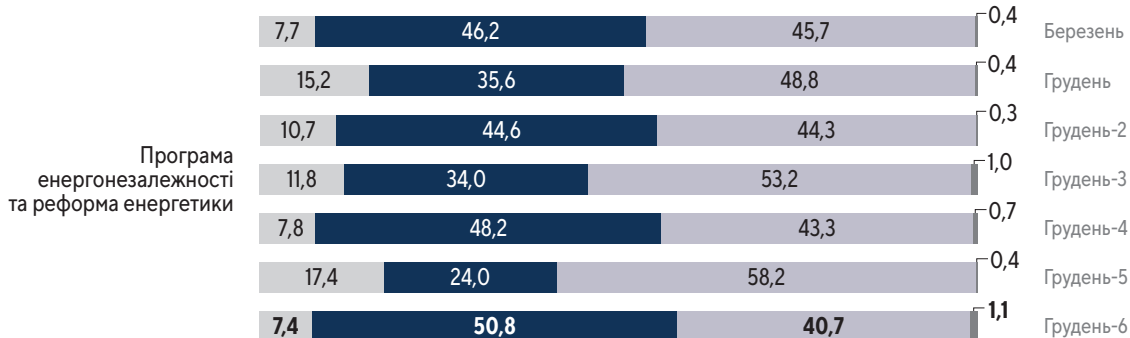
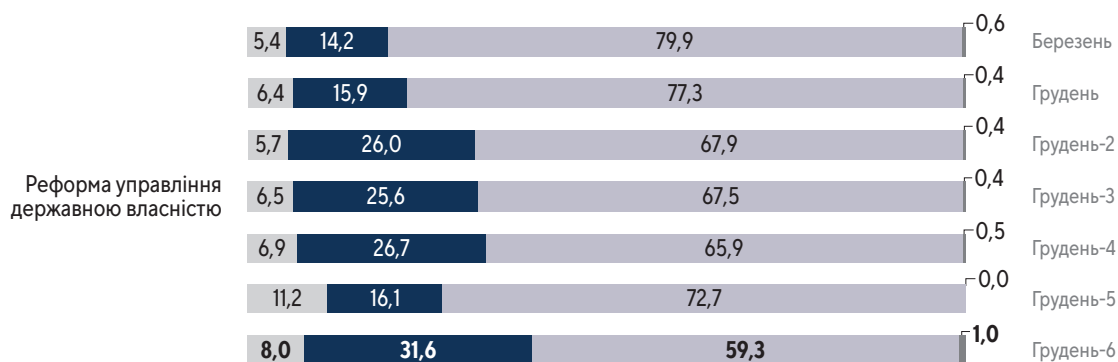
■ Позитивно ■ Негативно ■ Не впливають ■ Важко відповісти/не відповіли

Березень (2015р.) Грудень (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.)
Грудень-4 (2018р.) Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.)

ЯК ВПЛИВАЮТЬ РЕФОРМИ ТА ДІЇ ВЛАДИ В РІЗНИХ СФЕРАХ НА ВАШЕ ОСОБИСТЕ СТАНОВИЩЕ?

% опитаних

(продовження)

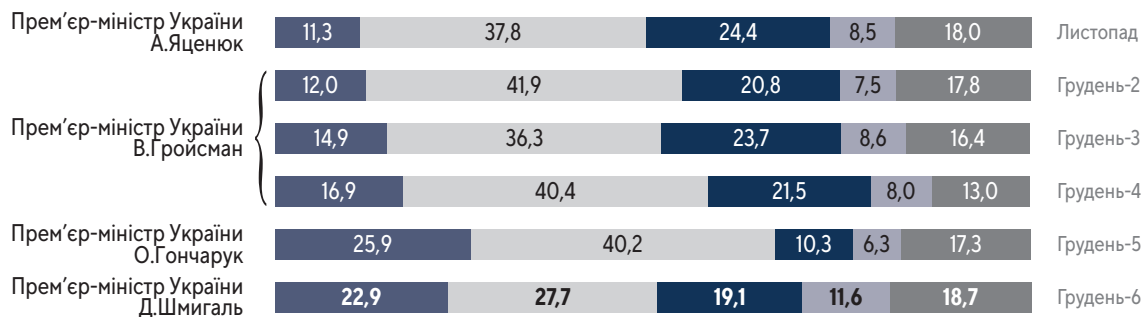
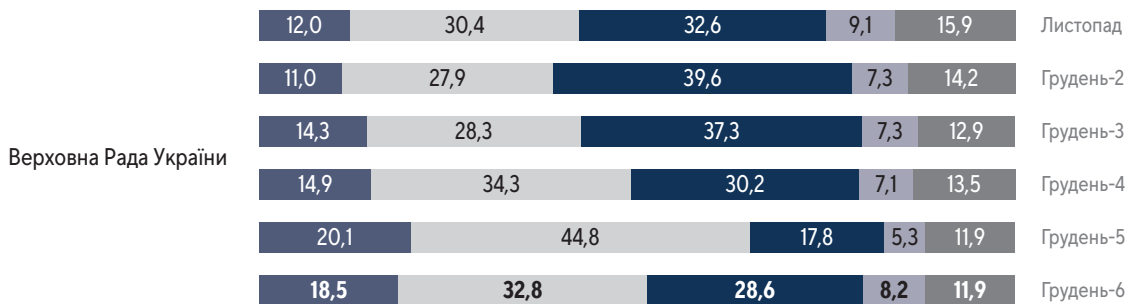
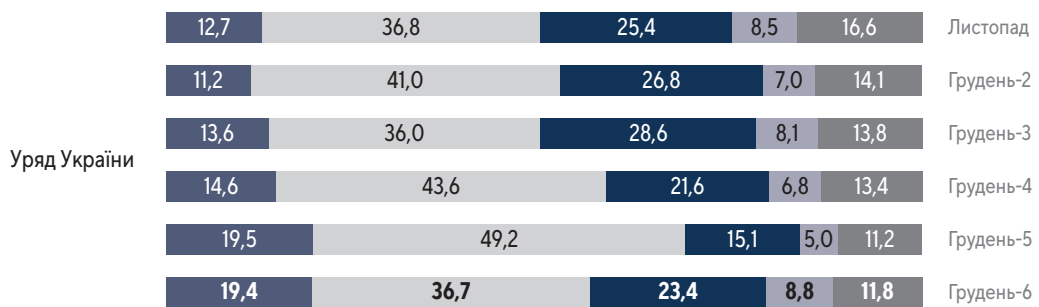
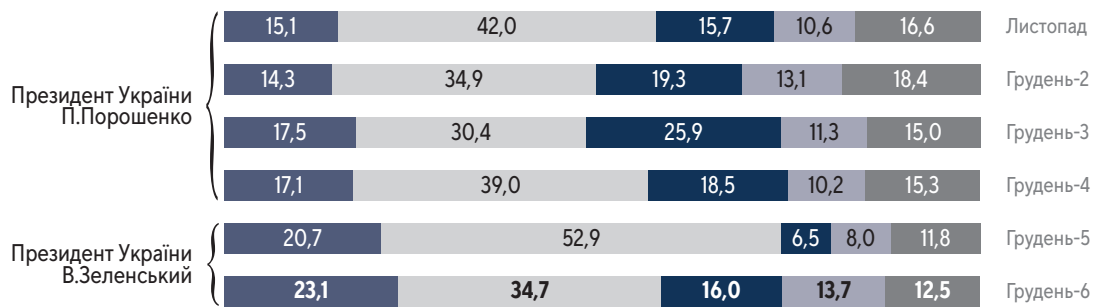


■ Позитивно ■ Негативно ■ Не впливають ■ Важко відповісти/не відповіли

Березень (2015р.) Грудень (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.)

Грудень-4 (2018р.) Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.)

ДІЇ ЯКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИКІВ СПРИЯЮТЬ ПРОВЕДЕННЮ РЕФОРМ, А ЯКИХ – ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ЇМ?
% опитаних



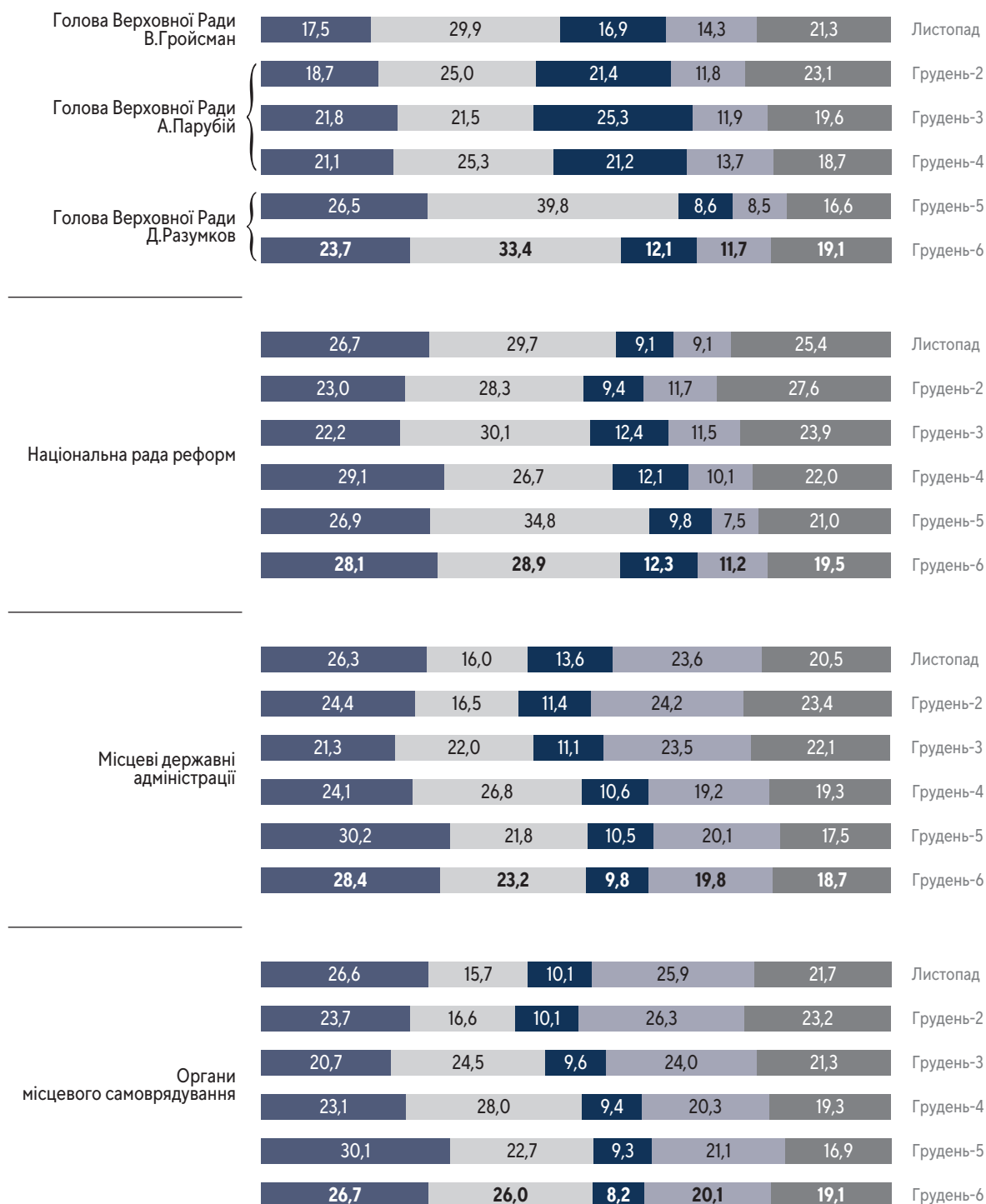
■ Нічого не знаю про їх вплив на реформи ■ Самі здійснюють реформи або сприяють їх проведенню
■ Перешкоджають проведенню реформ ■ Не впливають на проведення реформ ■ Важко відповісти

Листопад (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.) Грудень-4 (2018р.) Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.)

ДІЇ ЯКИХ ОРГАНІВ ВЛАДИ ТА ПОЛІТИКІВ СПРИЯЮТЬ ПРОВЕДЕННЮ РЕФОРМ, А ЯКИХ – ПЕРЕШКОДЖАЮТЬ ЇМ?

% опитаних

(продовження)



■ Нічого не знаю про їх вплив на реформи ■ Самі здійснюють реформи або сприяють їх проведенню
 ■ Перешкоджають проведенню реформ ■ Не впливають на проведення реформ ■ Важко відповісти

Листопад (2015р.) Грудень-2 (2016р.) Грудень-3 (2017р.) Грудень-4 (2018р.) Грудень-5 (2019р.) Грудень-6 (2020р.)

		ЯК ПРОТЯГОМ РОКУ ЗМІНИЛОСЯ СТАНОВИЩЕ В УКРАЇНІ В НАВЕДЕНИХ СФЕРАХ? % опитаних																								
		Змінилося на краще					Змінилося на гірше					Не змінилося					Важко відповісти					Баланс*				
		2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)
Міжнародний імідж України		27,4	24,0	32,3	30,8	17,3	32,0	34,5	28,1	20,9	37,7	27,0	27,7	27,8	37,5	33,1	13,6	13,8	11,9	10,8	11,9	-4,6	-10,5	4,2	9,9	-20,4
Обороздатність країни		39,8	38,9	40,9	30,6	17,1	21,3	21,3	24,5	14,5	29,8	25,8	25,6	21,4	43,8	39,5	13,1	14,1	13,2	11,1	13,6	18,5	17,6	16,4	16,1	-12,7
Міжнародна відома		15,9	13,4	17,4	18,8	10,2	23,6	30,5	29,7	14,6	28,5	46,1	42,6	40,1	54,4	49,0	14,4	13,6	12,9	12,2	12,3	-7,7	-17,1	-12,3	4,2	-18,3
Освіта		4,9	7,6	13,9	13,4	8,0	36,4	42,3	38,9	25,5	51,1	43,4	38,4	32,9	46,3	26,5	15,3	11,8	14,3	14,7	14,4	-31,5	-34,7	-25,0	-12,1	-43,1
Охорона здоров'я		3,6	4,6	9,1	11,2	7,0	53,6	61,3	57,3	45,7	71,8	35,9	26,9	26,2	37,2	16,0	6,9	7,2	7,3	6,0	5,1	-50,0	-56,7	-48,2	-34,5	-64,8
Становище у сфері дотримання прав і свобод громадян		8,1	8,1	8,9	10,5	6,6	32,5	39,2	39,4	18,4	33,5	46,5	40,1	41,5	58,4	48,6	13,0	12,5	10,2	12,7	11,4	-24,4	-31,1	-30,5	-7,9	-26,9
Рівень свободи слова		11,7	11,8	11,0	14,7	6,2	30,4	36,9	38,1	19,8	26,4	48,8	43,9	43,1	58,2	58,5	9,1	7,4	7,8	7,3	8,8	-19,4	-25,1	-27,1	-5,1	-20,2
Соціальний захист (соціальні виплати, допомоги, субсидії тощо)		11,6	14,7	7,7	7,9	5,7	48,7	49,9	60,5	43,5	56,6	30,0	26,5	24,6	40,0	28,0	9,6	8,9	7,2	8,5	9,8	-37,1	-35,2	-52,8	-35,6	-50,9
Пенсійне забезпечення		3,9	22,5	7,6	8,0	5,4	49,5	39,1	56,0	32,5	50,3	38,0	26,1	25,8	48,4	32,2	8,6	12,3	10,6	11,0	12,1	-45,6	-16,6	-48,4	-24,5	-44,9
Дотримання законності державними службовцями		5,9	4,9	7,9	9,8	5,0	43,2	46,8	44,0	22,8	46,0	36,9	33,4	34,5	54,7	35,7	14,0	14,9	13,6	12,8	13,3	-37,3	-41,9	-36,1	-13,0	-41,0
Оплата праці		3,4	14,7	7,4	9,7	5,0	54,5	48,9	58,4	30,6	55,8	34,3	26,9	26,7	50,2	29,7	7,8	9,5	7,5	9,4	9,5	-51,1	-34,2	-51,0	-20,9	-50,8
Ставлення влади до громадян		2,8	4,2	4,8	17,7	5,0	58,9	59,9	59,2	23,8	56,3	29,0	27,4	28,1	49,2	30,4	9,2	8,5	7,9	9,3	8,3	-56,1	-55,7	-54,4	-6,1	-51,3

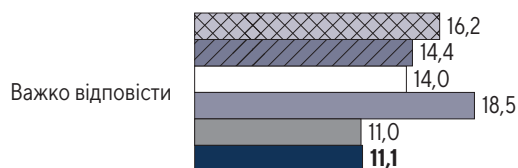
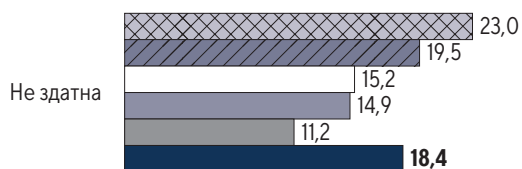
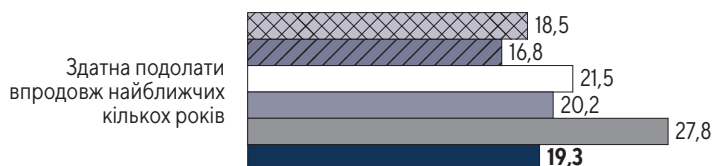
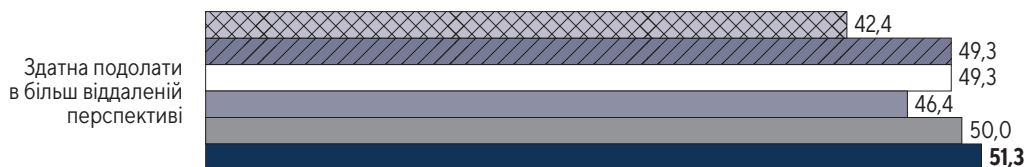
* Різниця між варіантами відповіді «змінилося на краще» та «змінилося на гірше».

		ЯК ПРОТЯГОМ РОКУ ЗМІНИЛОСЯ СТАНОВИЩЕ В УКРАЇНІ В НАВЕДЕНИХ СФЕРАХ? % ОПИТАНИХ																				(продовження)				
		Змінилося на краще					Змінилося на гірше					Не змінилося					Важко відповісти					Баланс*				
		2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)	2016р. (грудень)	2017р. (грудень)	2018р. (грудень)	2019р. (грудень)	2020р. (грудень)
Рівень демократії		10,8	9,4	10,1	13,0	4,8	31,8	37,9	39,7	17,8	30,1	45,8	44,4	41,6	61,5	56,1	11,6	8,3	8,6	7,7	9,0	-21,0	-28,5	-29,6	-4,8	-25,3
Становище українського населення		5,7	6,9	7,9	7,3	4,1	15,6	19,7	20,3	10,2	19,9	69,6	64,1	62,2	74,0	68,5	9,1	9,2	9,5	8,5	7,4	-9,9	-12,8	-12,4	-2,9	-15,8
Становище російського населення		1,8	2,3	3,3	4,9	3,9	17,1	24,0	26,2	11,4	21,4	68,9	59,8	60,0	72,7	64,9	12,3	14,0	10,5	11,0	9,8	-15,3	-21,7	-22,9	-6,5	-17,5
Ситуація зі злочинністю		6,2	6,0	7,0	7,7	3,6	61,7	61,4	52,5	29,3	49,2	23,6	26,1	32,5	53,4	38,4	8,5	6,5	8,0	9,6	8,9	-55,5	-55,4	-45,5	-21,6	-45,6
Ситуація у країні в цілому		3,1	3,8	5,4	14,1	3,4	73,4	69,3	67,0	29,3	70,7	17,0	18,8	22,0	47,0	19,8	6,5	8,1	5,6	9,5	6,1	-70,3	-65,5	-61,6	-15,2	-67,3
Ставлення громадян до влади		2,4	3,7	4,2	19,9	3,3	72,4	68,9	64,8	25,3	64,4	17,3	20,7	23,6	44,4	25,5	7,8	6,8	7,4	10,3	6,9	-70,0	-65,2	-60,6	-5,4	-61,1
Рівень добробуту Вашої родини		3,5	4,6	7,0	8,0	2,8	73,0	63,1	59,2	30,6	64,4	20,5	29,4	30,9	58,5	30,1	3,0	2,8	2,9	2,9	2,7	-69,5	-58,5	-52,2	-22,6	-61,6
Рівень стабільності		2,1	2,9	4,2	12,1	2,4	75,0	71,8	67,4	32,5	73,7	16,1	19,5	22,8	47,0	18,4	6,7	5,8	5,6	8,4	5,5	-72,9	-68,9	-63,2	-20,4	-71,3
Становище етнічних і релігійних меншин		2,6	3,4	5,8	5,2	2,2	14,7	19,7	23,6	7,9	15,7	64,0	58,8	57,5	72,3	67,4	18,7	18,1	13,0	14,6	14,6	-12,1	-16,3	-17,8	-2,7	-13,5
Упевненість громадян у завтрашньому дні		2,2	3,6	3,9	12,6	2,2	73,9	67,5	65,1	35,6	68,8	16,3	21,0	23,9	42,2	23,2	7,6	7,9	7,0	9,5	5,8	-71,7	-63,9	-61,2	-23,0	-66,6
Економічне становище країни		3,6	4,1	6,4	9,7	1,9	77,0	71,8	67,6	27,5	76,4	15,9	20,2	23,0	57,8	18,6	3,4	3,9	3,0	4,9	3,1	-73,4	-67,7	-61,2	-17,8	-74,5
Рівень цін і тарифів		1,2	2,0	2,8	5,6	0,9	88,5	86,6	85,0	60,9	81,2	7,7	8,3	9,8	29,4	15,0	2,5	3,0	2,4	4,0	2,8	-87,3	-84,6	-82,2	-55,3	-80,3

* Різниця між варіантами відповіді «змінилося на краще» та «змінилося на гірше».

ЧИ ЗДАТНА УКРАЇНА ПОДОЛАТИ ІСНЮЮЧІ ПРОБЛЕМИ І ТРУДНОЩІ?

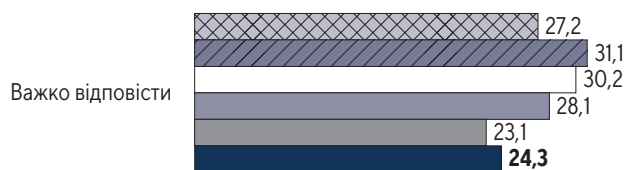
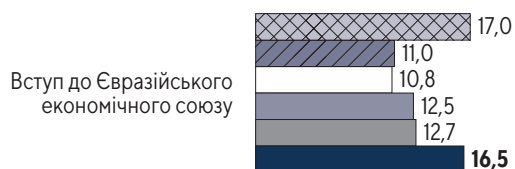
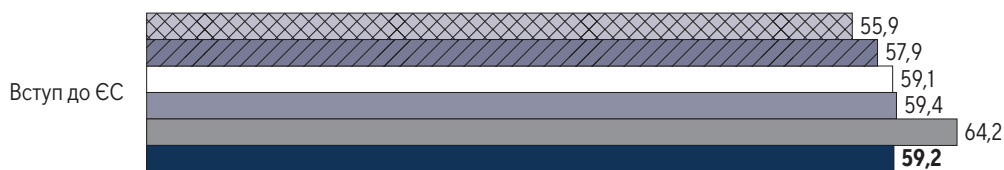
% опитаних



- Листопад-2 (2015р.)
- Грудень-2 (2016р.)
- Грудень-3 (2017р.)
- Грудень-4 (2018р.)
- Грудень-5 (2019р.)
- Грудень-6 (2020р.)

ЯКИМ ІНТЕГРАЦІЙНИМ НАПРЯМОМ МАЄ ЙТИ УКРАЇНА?

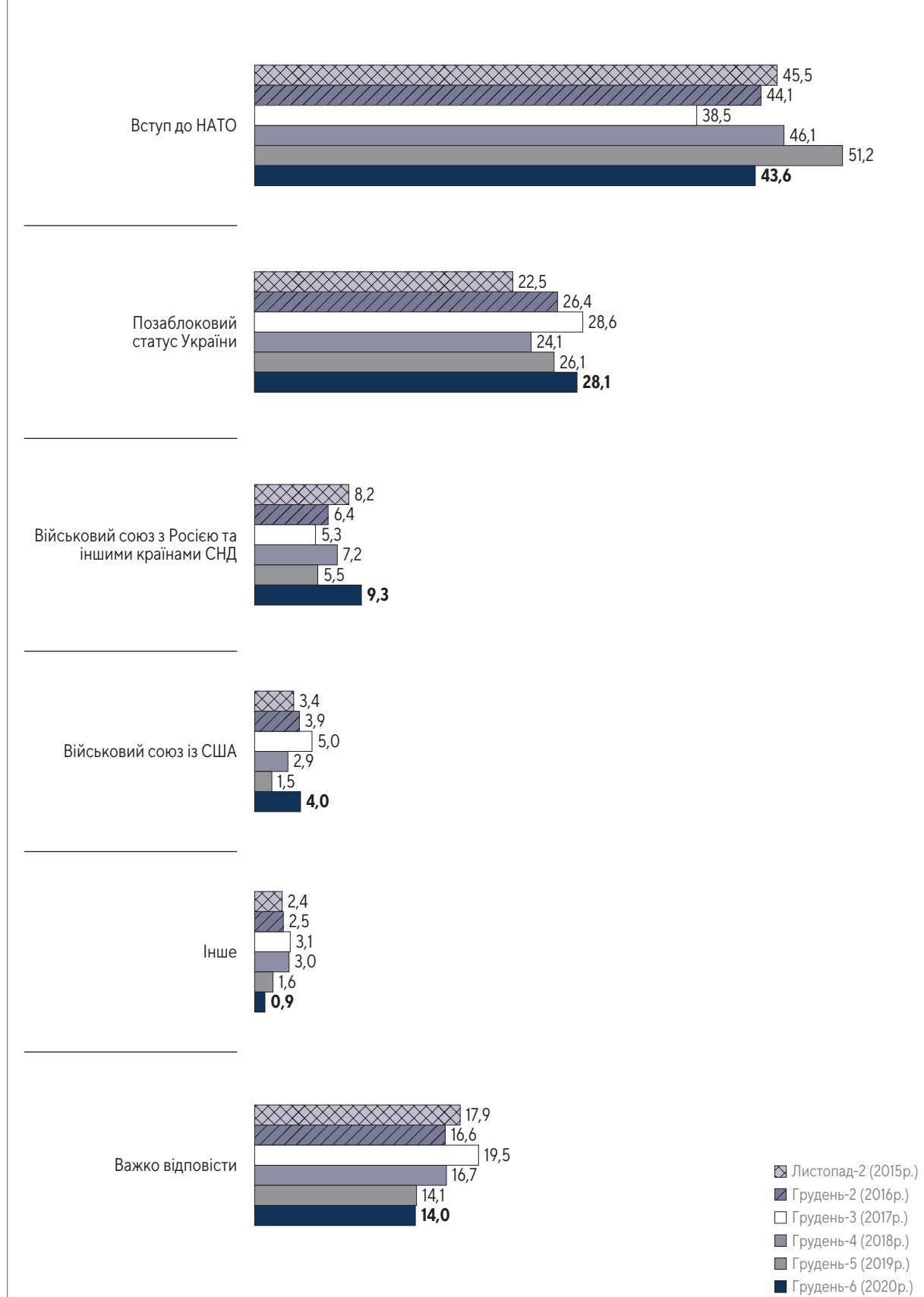
% опитаних

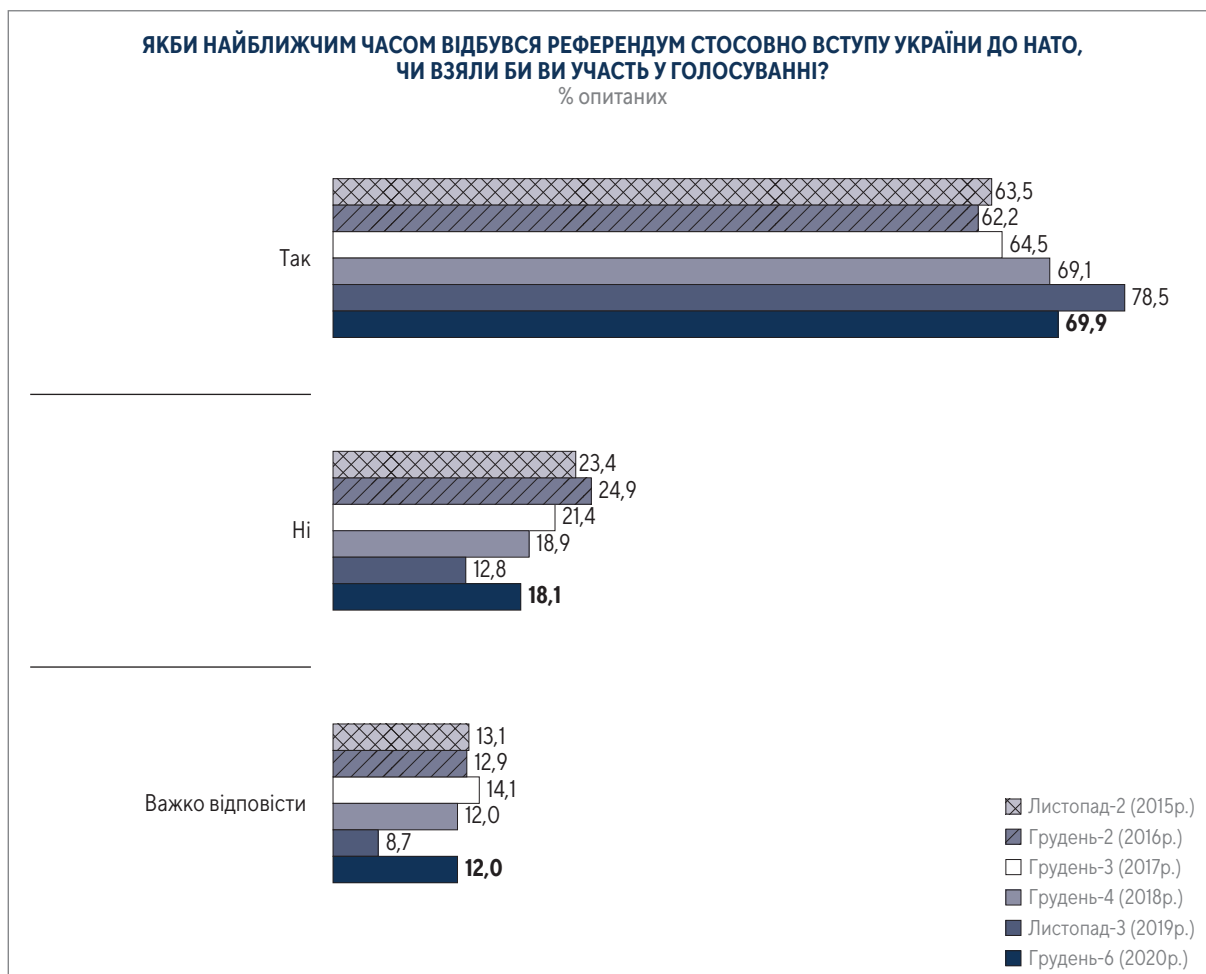
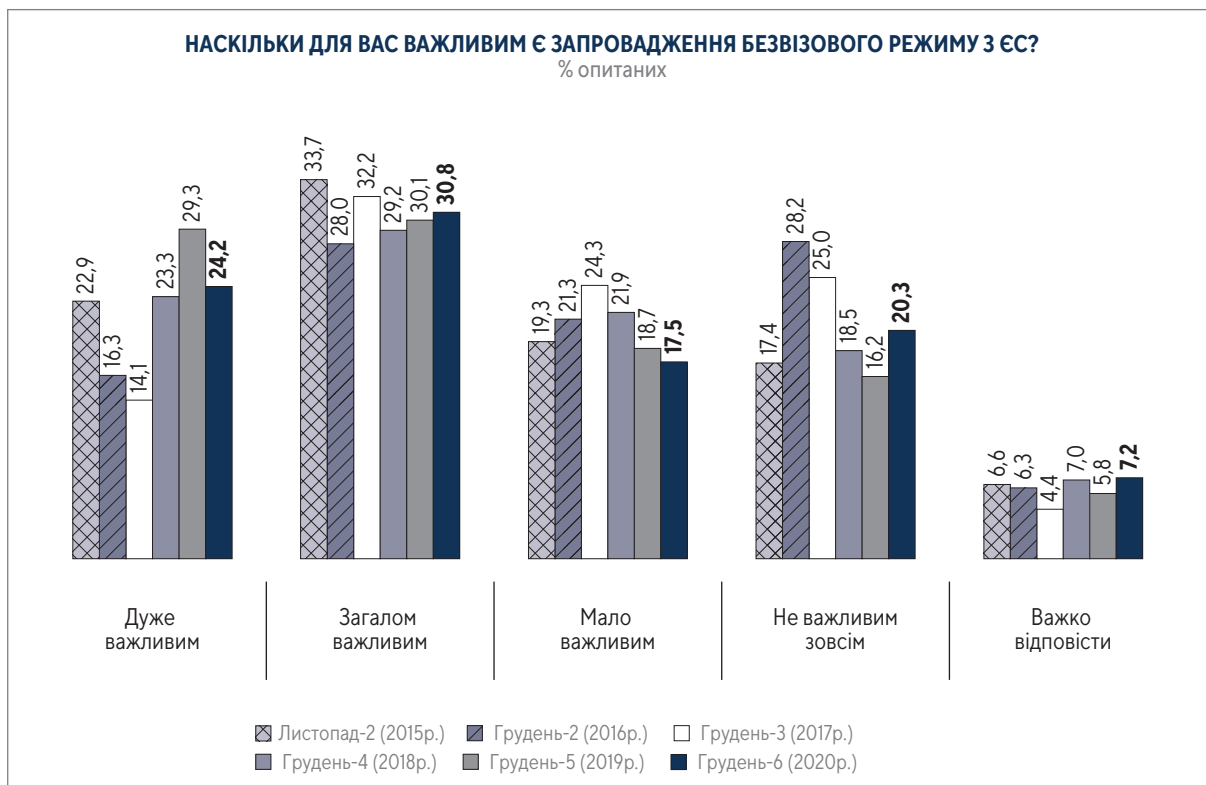


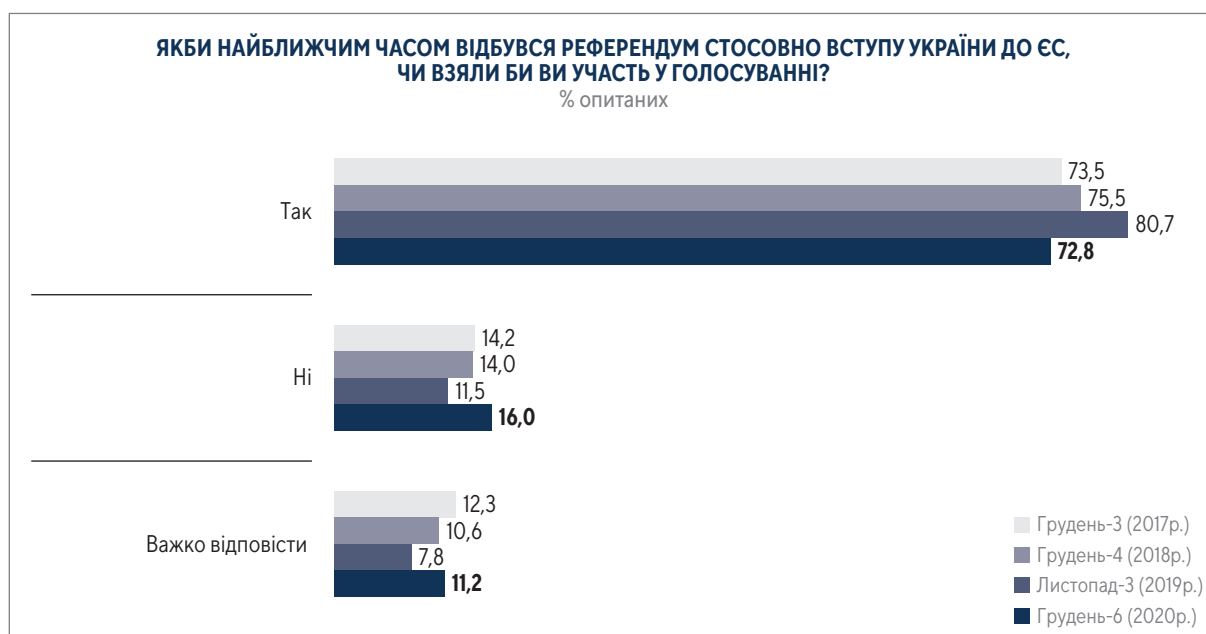
- Листопад-2 (2015р.)
- Грудень-2 (2016р.)
- Грудень-3 (2017р.)
- Грудень-4 (2018р.)
- Грудень-5 (2019р.)
- Грудень-6 (2020р.)

ЯКИЙ ВАРІАНТ ГАРАНТУВАННЯ БЕЗПЕКИ БУВ БИ НАЙКРАЩИЙ ДЛЯ УКРАЇНИ?

% опитаних







1.

UKRAINE 2020: INFLATED EXPECTATIONS, UNEXPECTED CHALLENGES, INERTIAL MOTION

Ukraine has entered 2020 with some positive and often inflated public expectations, largely associated with a radical change of government. However, from the first to the last day of 2020, the country was affected by new, unpredictable challenges and by its own problems, both old and new.

The global nature of the *COVID-19* pandemic, which has drastically changed the global agenda, and ongoing Russian aggression were among the strongest external factors affecting Ukraine. Internal factors included the institutional weakness of the state, inadequate level of training and lack of professionalism among high-ranking officials, high vulnerability of society in the socio-economic sphere. The new ruling team's lack of a systematic and realistic vision of strategic development benchmarks and ways to achieve them also took its toll. All this has influenced the course of reforms in different areas, leading to varying results – from halt or reversal to some progress. At the end of the year, the local elites made their presence felt after local elections as valid political actors, which may have intricate consequences in the future.

The good news is that 2020 ended not only without heavy losses, but with some positive developments in various sectors. Achievements include obtaining the new Enhanced Opportunities Partner status, which significantly strengthens and deepens cooperation with NATO; finding common ground with the UK on strategic partnerships; advancing towards «industrial visa-free regime» with the EU; making significant progress in relations with Turkey. Successful development of military-technical cooperation with the United States is also noteworthy.

The much-anticipated progress to ending the war, restoring Ukraine's sovereignty over the occupied territories and reintegrating them almost entirely depended on the behaviour of Russia, which traditionally blackmailed Ukraine and the rest of the world. Positive in this regard may be Kyiv's idea of establishing the international Crimean Platform, but even its successful implementation does not guarantee overcoming of Moscow's opposition. The

intensity of hostilities in the East has reduced, but no true and lasting ceasefire has ensued. The negotiation process on the Donbass settlement in the existing formats reached a deadlock. The country leadership's position on these issues has undergone a certain evolution, including under pressure from civil society. At least in the second half of 2020, further concessions to Russia and dubious initiatives, such as «advisory councils» with puppet regimes, were off the table.

Domestically, the most important decision was to lift the moratorium on the sale of agricultural land. This decision paves the way for fundamentally new conditions of functioning of the agricultural sector, which is gradually becoming an important economic driver. The year was generally unfavourable for economic development. The economic decline started before the pandemic and resulted in the drop of socio-economic well-being of Ukrainians, coupled with the reduction of social functions of the state. At the same time, despite the weakness and instability of government institutions, Ukraine managed to maintain the relative stability of its monetary and financial sphere and to adequately meet its debt obligations.

The government policy miscalculations were strongly felt in the organisation of response to the *COVID-19* pandemic, including reorientation of the health care system to fighting the disease and ensuring timely vaccination. The pandemic-related quarantine measures were introduced without adequate analysis of possible consequences, often by trial and error, causing significant damage to most Ukrainians (and hitting small businesses particularly hard).

In general, the government's activities during 2020 seemed chaotic rather than well-thought-out and aimed at concentrating power around President Zelenskyy rather than using a unique «window of opportunity» – significant level of public confidence – for reformist breakthroughs. The questions of elaborating a holistic strategy of state policy, achieving social unity, developing a national system of priorities, strengthening the state and its key institutions remained unanswered. The problems that the country faced last year did not cause destabilisation but signals of public discontent became notable.

Security and Defence

During 2020, the national security situation was affected by long-established internal and external factors, which also added the *COVID-19* pandemic. The global strategic shock has created new or aggravated existing security risks, threats and problems at the global, national and individual levels. Calls for a “global cease fire” and joint efforts to counter the common threat elicited no response. Along with the uncertainty of the post-pandemic world, the overall negative security implications include their destabilising effect coupled with political, economic, environmental and social factors, especially in conflict zones, including Ukraine.

Key security challenges

If the Donbas negotiation process *per se* has not changed much, except for switching to online format, then the negative impact of the COVID factor on the implementation of reached agreements was remarkable. For example, relevant quarantine restrictions on crossing the contact line have exacerbated the already difficult humanitarian situation in the conflict zone. Moreover, the occupation administrations exploit this situation by creating artificial restrictions on people’s mobility and blocking the implementation of agreements on the opening of new crossing points.

Not very high expectations of a new stage of peace settlement after the Normandy Four (N4) meeting in December 2019 vanished in the first months of 2020. Against the backdrop of «dead ends» in the Donbas negotiations and the «deep freeze» of the problem of the occupied Crimea, the urgency of the military threat in the southern direction and in the Azov and Black Sea regions has increased. Apart from progressively evident negative consequences of Russia’s occupation for regional security, the state of human rights has deteriorated because of repression against Crimean Tatar activists. Moreover, the environmental situation in the Crimea has critically worsened due to natural water shortages and growing anthropogenic pressures, including military activity, large-scale construction, industrial activities and population growth by almost 30%.

The pandemic has certainly complicated routine operations of the security sector, as large number of personnel was at increased risk of contracting the virus due to the nature of law enforcement and military duties.² At the same time, there are no grounds for definite conclusions regarding the direct impact of the pandemic on the efficiency, or on the course of security sector reforms.

Security risks and military-political aspects of the settlement of the Russia-Ukraine conflict

For the seventh year in a row, Russia’s aggressive policy remains the dominant factor affecting national, regional and, to some extent, global security. Russia’s policy is a major external threat to stability, security and development, as well as a powerful catalyst for internal political processes in Ukraine.

Numerous efforts to resolve the conflict in eastern Ukraine at the international and national levels have generally contributed to the de-escalation of violence in the second half of 2020. However, some positive developments in addressing humanitarian issues have been offset by quarantine measures or deliberately blocked by the Russian side. At the same time, the deep contradictions underlying the Russia-Ukraine conflict did not change, while adding new potential risks of conflict escalation in the southern direction.

¹ COVID-19: UN chief calls for global ceasefire to focus on ‘the true fight of our lives’. – UN News, 23 March 2020, – <https://news.un.org/en/story/2020/03/1059972>.

² According to official statistics, the incidence among servicemen is twice as high as the national average (1:40). See: Official website of the Ministry of Health, – <https://moz.gov.ua/article/news/operativna-informacija-pro-poshirennja-koronavirusnoi-infekcii-2019-ncov>. Almost 12 thousand cases and 38 deaths were recorded in the Armed Forces of Ukraine. – Official website of the Ministry of Defence, 30 December 2020, – www.mil.gov.ua/news/2020/12/30/komanduvannya-medichnih-sil-pro-epidemichnu-situaciyu-u-zbrojnih-silah-ukraini-stanom-na-30-grudnya. During the year, nearly 30,000 law enforcement officers fell ill, of whom 98 died of coronavirus disease. – Official website of the Ministry of Internal Affairs, 30 December 2020, – https://mvs.gov.ua/ua/news/37580_Za_dobu_kilkist_hvorih_pravoohoronciv_MVS_na_COVID_19_zroslo_na_327_vipadkiv.htm.

President Zelensky's hopes for the significance of a personal meeting with his Russian counterpart in the late 2019 in Paris proved futile. Immediate measures to stabilise the situation in the conflict zone,³ adopted following the negotiations in Paris, were implemented only partially and with violation of initial deadlines. For example, the agreements on the implementation of the cease fire were put into effect in seven months and only partially, while other key «immediate measures», such as «all for all» release of prisoners, unconditional access to them by international organisations, and safe and secure access of OSCE's Special Monitoring Mission (SMM) throughout Ukraine remained unfulfilled.

Implementation of the ceasefire agreement starting from July 27, 2020 is considered an important achievement of the Ukrainian government and a major step in the context of conflict settlement in eastern Ukraine. This move has indeed helped to reduce the number of casualties,⁴ but given the *de facto* daily violations of the agreements,⁵ official statements about the «full and comprehensive ceasefire» and a «breakthrough in the Minsk process»⁶ are premature. The blocking of the N4 negotiations and the Trilateral Contact Group (TCG) activities, as well as the Kremlin's rhetoric and practical steps to strengthen control over the occupied territories are the **evidence of the persistence of Russian leadership's strategic goals regarding Ukraine.**

During 2020, Russia continued build-up of its ground, air and naval forces on the Crimean Peninsula, practicing offensive actions (landing, establishing bridgeheads) during numerous military manoeuvres, which **leads to a conclusion about the Russia's possible preparation of an invasion** with the aim of, for example, a belligerent solution of the problem of water shortages in the occupied Crimea.⁷ Additionally, there have been reports on possible deployment of Russian nuclear weapons on the peninsula.⁸ While implementing its «creeping occupation» strategy, Russia actively misused international instruments (*SOLAS-74*), often blocking almost a quarter of the Black Sea basin under the pretext of military exercises. This not only created obstacles to the freedom of commercial shipping, but also increased the risk of military incidents, including for NATO members.⁹ Preventive measures by Ukraine and partners (escorts by Ukrainian Navy boats, joint international military exercises, presence of NATO ships in the Black Sea)¹⁰ have achieved some deterrent effect, but did not force Russia to abandon its intention to dominate the Black Sea region.¹¹

Certain destabilising factors have emerged on Ukraine's northern flank as a result of increased presence of Russian security forces in Belarus following attempts by the local opposition and the international democratic community to invalidate the results of presidential elections in the country.¹²

³ Overall agreed conclusions of the Paris Summit in the Normandy format of 9 December 2019. – Official website of the President of Ukraine, 10 December 2019, – <https://www.president.gov.ua/en/news/zagalni-uzgodzheni-visnovki-parizkogo-samitu-v-normandskomu-58797>.

⁴ According to official information, as a result of hostilities, 50 servicemen of the Armed Forces of Ukraine were killed and 339 were wounded in 2020. See: «In 2020, 50 servicemen of the Ukrainian Armed Forces were killed during hostilities in Donbas. – The Ministry of Defence data». – Radio Svoboda, 15 January 2021, – <https://www.radiosvoboda.org/a/news-vtraty-zsu-2020/31048044.html>.

⁵ The agreements also include ban on offensive, reconnaissance and sabotage operations, the use of any type of lethal weapons, the deployment of heavy weapons in settlements and neighbourhoods. See: «What does the new truce in the Donbas mean? The Ministry of Defence has published a list». – Radio Svoboda, 27 July 2020, – www.radiosvoboda.org/a/news-peremyria-donbas-minoborony-spysok/30749136.html.

⁶ Breakthrough in the Minsk process: TCG agreed on a complete and comprehensive ceasefire on the line of demarcation from 27 July. – Official website of the President of Ukraine, 22 July 2020, – <https://www.president.gov.ua/en/news/proriv-u-minskomu-procesi-v-tkg-dijshli-zgodishodo-povnogo-62389>.

⁷ M. Semena, «Gullibility is dangerous». – «Den», 21 December 2020, – <https://m.day.kyiv.ua/uk/article/podrobyci/legkovirnist-nebezpechna/>.

⁸ «Russia is preparing to deploy nuclear weapons on the territory of the temporarily occupied Crimea – Andriy Taran». – Official website of the Ministry of Defence of Ukraine, 18 December 2020, – www.mil.gov.ua/news/2020/12/18/rozmishhennya-yadernoi-zbroi-na-teritorii-timchasovo-okupovanogo-krimu-andrij-taran/.

⁹ A. Klymenko, «War of military exercises in the Black Sea: a new very dangerous stage that cannot be ignored». – *BlackSeaNews*, 11 August 2020, – www.blackseanews.net/read/166696.

¹⁰ A. Klymenko, T. Huchakova, O. Korbut, «Obstacles to navigation in the Sea of Azov». – *Black Sea News*, 15 December 2020, – www.blackseanews.net/.

¹¹ Gale warning: growing threats in the Black Sea region. – The Centre for Defence Strategies, December 2020, – www.defence.org.ua/topics/maritime/. See: The UN Security Council Resolution «Problem of the militarisation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov, 3 December 2020, – <https://digitallibrary.un.org/record/3893540?ln=en/>.

¹² Why our border with the enemy can become longer by 1,084 km? – *ArmyInform*, 20 January 2021, – <https://armyinform.com.ua/2021/01/chomu-kordon-z-vorogom-mozhe-podovshaty-na-1084-kilometry/>.

Security Sector Functioning and Reform

Security and Defence Policy

During 2020, Ukraine continued efforts to improve its security and defence regulatory framework, largely aimed at bringing it in line with previously adopted fundamental laws, strategies and government decisions. This primarily concerns the adoption of the long-awaited National Security Strategy of Ukraine – almost a year past the deadline.¹³

According to the authors, the new document has several noteworthy differences from the previous Strategy-2015.¹⁴ In fact, its title «Person's Security is Country's Security» is identical to the title of relevant section of Volodymyr Zelenskyy's election programme and it formalises the current government's declared «human-centric» approach to national security issues. In addition to the latest assessment of current and projected threats, including the impact of *COVID-19*, the novelty of this document consists in the model of state policy in the field of national security, based on three principles: *containment, resilience and interaction*. Also, in accordance with the Law «On National Security of Ukraine», the new Strategy launches the development of 15 strategies in specific areas, as well as the national intelligence programme within six months.

The Armed Forces

The key aspect of the Defence Ministry's activities in 2020 was the need to simultaneously and effectively execute defence tasks in the zone of Joint Forces Operation (JFO) and to implement the reforms. In addition, the Armed Forces of Ukraine (AFU) have been

involved in international military exercises – six in Ukraine, and ten outside the country,¹⁵ while more than 300 troops were involved in international peacekeeping missions under the auspices of the UN and NATO.¹⁶

The next stage of the planned defence sector reform, launched in 2016, formally ended in 2020. This undertaking is truly unique for the Armed Forces in terms of ambition of goals, systematic approach to planning and implementation, as well as conditions under which the reforms have taken place. It is currently difficult to unbiasedly assess the completeness of the 2020 Programme¹⁷ implementation due to the lack of official reports at the time of publication. However, based on available evidence, it can be assumed that **the Defence Ministry has come much closer to a dual main goal**: 1) building capacity to effectively respond to threats to national security in the military and defence spheres, to protect sovereignty, territorial integrity and inviolability, and 2) achieving Euro-Atlantic standards and criteria necessary for NATO membership.

For example, important structural transformations have been introduced in the AFU command system in 2020, such as division of powers of the Commander-in-Chief and the Chief of General Staff (GS) and, accordingly, the powers of GS and other command bodies according to NATO standards.¹⁸ Forming of the new AFU command structures and units and acquiring operational capabilities by them was underway. Therefore, without downplaying the achievements of the Defence Ministry in 2020, today **one can talk of important, yet only partial intermediate results** on the way to the above-mentioned

¹³ The National Security Strategy of Ukraine was approved by the Presidential Decree No. 392 on 14 September 2020, official website of the President of Ukraine, – www.president.gov.ua/documents/3922020-35037/.

¹⁴ NSDC Secretary Oleksiy Danilov: «The National Security Strategy provides a realistic assessment of security challenges and threats and sets policy priorities in this area». – ArmyInform, 8 October 2020, – <https://armyinform.com.ua/>.

¹⁵ International military exercises, in which Ukraine will take part in 2020. – ArmyInform, 30 June 2020, – <https://armyinform.com.ua/2020/06/u-yakym-mizhnarodnyh-vijskovykh-navchannyah-bratyme-uchast-ukrayina-u-2020-roczj/>.

¹⁶ AFU participation in international peacekeeping and security operations. – Official website of the Ministry of Defence of Ukraine, – www.mil.gov.ua/diyalnist/mirotvorchist.

¹⁷ The programme aims to achieve five strategic goals and objectives of the 2016 Strategic Defence Bulletin (command system, defence planning system, building of necessary capabilities, logistics and medical support systems, professionalism and military reserve). The full text of the State Armed Forces Development Programme for the period until 2020 is classified. – Official website of the Ministry of Defence, – www.mil.gov.ua/content/oboron_plans/National-program-2020_uk.pdf.

¹⁸ Implementation of NATO standards and other guiding documents. – Official website of the Ministry of Defence, – www.mil.gov.ua/diyalnist/vprovadzhenya-standartiv-ta-inshih-kerivnih-dokumentiv-nato.html/.

ultimate goal of the reform. This conclusion can be confirmed by the preparation for the next medium-term stage of reform, initiated by the Ministry of Defence in mid-2020 to further build on the achieved results.¹⁹

One should not ignore an important role of NATO in the defence reform, both as an advanced model for the AFU and as a partner providing comprehensive assistance.²⁰ On 12 June 2020, NATO's North Atlantic Council recognised Ukraine as its Enhanced Opportunities Partner. The benefits of this status and even additional commitments to participate in the Alliance's operations, programmes, initiatives and exercises create conditions for building mutually beneficial partnership and strengthening national security. At present, everything depends on Ukraine's ability to take advantage of these opportunities, that is, to fill the political decision with practical content.²¹

As for the JFO zone, the main peculiarity was the requirement to comply with comprehensive ceasefire in the second half of 2020. Information on the prohibition of «return fire» triggered a public outcry and, according to media reports, caused a negative reaction among the military.²² Political restrictions on any active action, as well as cases of discrediting and prosecuting veterans have exacerbated typical «trench warfare» problems of motivation and discipline²³ that

are publicly recognised by the top military leadership.²⁴ The trial of General Viktor Nazarov, who is accused of death of 49 servicemen on June 17, 2014 at the Luhansk airport, became a serious challenge for the Ukrainian government, society and military circles, also gaining an international resonance.²⁵

Being the most notorious, the case of General Nazarov is not the only one. **During the year, one could observe various attempts to discredit veterans and volunteers**, including with dubious criminal charges. At the same time, the story of Vitaliy Markiv, the National Guard soldier, who was released from criminal responsibility after a long trial in Italy, had a happy ending. This landmark episode of the Russia-Ukraine war is a vivid example of tools and scale of Russian special operations on the one hand,²⁶ and an important joint victory of government and society in a hybrid war and a positive example of defending a war veteran on the other.²⁷

Civilian Security Sector

In 2020, problems with the coordination of security sector structures emerged due to the lack of systematic approach to management and reform of the national security system. Against the backdrop of conditionally effective performance of some agencies, the manifestations of counterproductive competition in areas, where the duplication of powers is legally established but unresolved,

¹⁹ Order of the Ministry of Defence of Ukraine No. 283 dated 14 August 2020 «On the organisation of implementation of certain measures of defence reform in the medium term». – Official website of the Ministry of Defence, – www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/nm_283.pdf.

²⁰ Ukraine has had an extremely successful year in the field of European and Euro-Atlantic integration. – ArmyInform, 28 December 2020, – <https://armyinform.com.ua/2020/12/ukrayina-mala-nadzvyhajno-uspishnyj-rik-u-sferi-yevropejskoyi-ta-yevroatlantychnoyi-integracziyi/>.

²¹ NATO's Enhanced Opportunities Programme for Ukraine. – Official website of the Ministry of Defence, – www.mil.gov.ua/news/2020/07/24/programa-rozshirenih-mozhливостей-nato-dlya-ukraini/.

²² The Ministry of Defence denies «Order No. 330» on fines for return fire. – Ukrinform, 18 September 2020, – www.ukrinform.ua/rubric-society/3102605-minoboroni-sprostovue-poavu-nakazu-330-pro-strafi-za-vogon-u-vidpovid.html.

²³ V.Shramovych. «Just stopped firing». What the Donbas war was like in 2020. – BBC News Ukraine, 30 December 2020, – www.bbc.com/ukrainian/features-55469264.

²⁴ «The army has to move, it must have a goal and pursue it. And what is the goal of sitting in the trenches?... There must be movement, there must be change»; See: H.Molchanova, «Commander-in-Chief of the Armed Forces Khomchak: it is necessary to take vengeance on Russia rather than on your commanders. It is Russia that started the war». – Obozrevatel, 30 December 2020, – <https://plus.obozrevatel.com/ukr/crime/golovnokomanduvach-zsu-homchak-mstiti-treba-ne-svoim-komandiram-a-rosii-vona-rozvyazala-vijnu.htm>.

²⁵ Ibid. See: The statement by Ukrainian generals and officers: The military called on to stop the threat to Ukraine's national security. – Glavcom, 19 December 2020, – <https://glavcom.ua/country/society/vijskovi-zaklikali-zupiniti-zagrozu-natsionalnij-bezpetsi-ukrajini-725658.html> and the address of the group of influential American experts «Statement of concern regarding civilian criminalisation of combatant commander decisions and its impact on Ukraine's and Western support». – Atlantic Council, 11 January 2021, – www.atlanticcouncil.org/news/press-releases/statement-of-concern-regarding-civilian-criminalization-of-combatant-commander-decisions-and-its-impact-on-ukraines-security-western-support/.

²⁶ The trial was orchestrated: the ambassador to Italy hinted at a Russian trail in the Markiv case. – «Segodnya», 16 July 2019, – <https://ukraine.segodnya.ua/ua/ukraine/process-byt-srezhissirovan-posol-v-italii-nameknul-na-russkiy-sled-v-dele-markiva-1301814.html>.

²⁷ The court in Italy acquitted Markiv. – BBC News Ukraine, 3 November 2020, – www.bbc.com/ukrainian/news-54794243.

are becoming increasingly more visible. Such rivalry is mainly observed on the «anti-corruption front».²⁸

The Ministry of Internal Affairs

The COVID-19 pandemic has significantly increased the workload of the Ministry of Internal Affairs (MoIA) and its subordinate structures. This primarily applies to the National Police, which is obliged to bear the main burden of monitoring the observance of quarantine restrictions by legal entities and individuals.²⁹ It is worthy to note that the leadership of the Ministry has ensured additional payments to the personnel at the expense of the «anti-COVID» fund.³⁰

The terms of reforming the MoIA bodies in accordance with the 2020 Strategy have expired in December 2020.³¹ The course and specific results of the reforms were met with mixed reaction of officials and the public,³² which did not prevent Minister Arsen Avakov from keeping his position and powers. President Zelenskyy's efforts to remove the National Guard from the MoIA³³ and the MPs' attempt to dismiss the minister «because of his inability to ensure the proper functioning of the internal affairs system, as well as protection of the rights and freedoms of citizens, public and state interests from illegal encroachments»³⁴ failed.

Giving credit to some of the «success stories» of the reform, it should be added that the claims regarding delays in the investigation of high-profile crimes against public activists and journalists and presentation of rather

unconvincing accusations against veterans and renowned volunteers are quite reasonable.³⁵

The Security Service of Ukraine and Intelligence Agencies

During the year, the Security Service of Ukraine (SSU) performed very well³⁶ both in sector-specific operations (counterintelligence, counterterrorism, cybersecurity, protection of state sovereignty and territorial integrity, protection of state secrets) and in areas that are «atypical» for special services, where the SSU operates pursuant to the existing legislation. Information about the SSU's law enforcement function (combating corruption, economic crimes and organized crime) is both an indicator of the agency's impressive efficiency and the evidence of duplication of functions of other law enforcement structures.

The draft law (Registration No.3196), designed to finally institute systemic reforms of the SSU, was never approved by the parliament. Accordingly, the SSU continues to operate under obsolete legislation, and all «reforms» occur as the agency's own vision of the work of the «renewed Service so that it is most effective in protecting the security of citizens and the state».³⁷

In 2020, the Law of Ukraine «On Intelligence» entered into force. This new legislation officially introduces the concept of «intelligence community», which includes coordination bodies, intelligence services (Foreign Intelligence Service, Ministry of Defence intelligence and State Border Service

²⁸ It will be interesting for Ukrainians to learn about the current state of the fight against corruption in Ukraine, comparing how different law enforcement agencies work. – Facebook page of Anton Gerashchenko, Deputy Minister of Internal Affairs, – www.facebook.com/anton.gerashchenko.7/posts/3542946105792211.

²⁹ During the day, the police initiated 9 criminal proceedings and drew up 990 administrative reports for violating quarantine restrictions. – Official website of the National Police, 15 November 2020, – www.npu.gov.ua/news/preventivna-robota/za-dobu-policzejski-rozpoznali-9-kriminalnix-provadzen-ta-sklali-990-administrativnix-protokoliv-za-porushennya-karantinnix-obmezhen/.

³⁰ About 7% (UAH 4.5 billion) of the Fund was spent on additional payments to personnel. See: Anti-COVID-19 Fund: purposes and amounts of spending. – «Slovo i Dilo», 11 January 2021, – <https://www.slovoidilo.ua/2021/01/11/infografika/finansy/fond-borotby-covid-19-skilky-vytratly-koshtiv>.

³¹ Action plan for the implementation of the Strategy for the Development of System of Bodies of the Ministry of Internal Affairs until 2020, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2019-%D1%80>.

³² At the time of publication, the Ministry of Internal Affairs was yet to publish the results of the Strategy 2020 implementation. See: Select, divide, decentralize: what MoIA reforms are demanded by Avakov's opponents? – DW, 6 July 2020, – <https://www.dw.com/uk/What-reforms-does-the-Ministry-of-Internal-Affairs-need/-RPR,19-June-2020>, – <https://rpr.org.ua/news/yakykh-reform-potrebuie-mvs/>.

³³ Draft Law on amendments to certain laws of Ukraine on the National Guard of Ukraine.

³⁴ Explanatory note to the draft Resolution of the Verkhovna Rada of Ukraine on dismissal of A.Avakov from the position of the Minister of Internal Affairs of Ukraine, official website of the Verkhovna Rada of Ukraine, – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69053.

³⁵ President Zelenskyy's First Year: Achievements and Miscalculations. – The Razumkov Centre, 2020, p.7, – https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_Rik_diyalnosti_Prezydenta.pdf.

³⁶ SSU results in 2020. – Official website of the Security Service of Ukraine, 19 January 2021, – <https://ssu.gov.ua/uploads/documents/2021/01/19/rezultati-sbu-zvit-2020.pdf>.

³⁷ The SSU reform. – Official website of the Security Service of Ukraine, 5 January 2021, – <https://ssu.gov.ua/reforma-ssu>.

intelligence), the SSU and other entities involved in intelligence. Although the SSU does not have the status of an intelligence agency, it may undertake relevant activities for counterintelligence purposes, while intelligence agencies may conduct counterintelligence activities in cases provided by law. Another innovation is the legislative definition of the status and state guarantees for persons who confidentially cooperate with intelligence agencies.³⁸

Defence Industry

Ukraine's largest ever funding for rearmament, provided by the 2020 defence budget, allowed to increase the volume of domestic procurement, but the key problems of functioning and development of the domestic Defence Industry Complex and the state defence order (SDO) still persist.³⁹ Quarantine restrictions added to the chronic problems of corruption and poor execution discipline of SDO customers and contractors.

The procurement budget (some UAH 21 billion) of the Armed Forces of Ukraine made it possible to receive from Ukrainian enterprises more than 1,000 guided weapons and 3 million pieces of ammunition, more than 7,000 new and upgraded weapon systems, including several dozens of «Fury» UAVs, produced by the private company Athlon Avia.⁴⁰ 28 new models have been adopted, including «Neptune» coastal missile system. In 2020, the Ministry of Defence ordered first three An-178 aircraft from the Antonov State

Enterprise under state guarantees of UAH 4.5 billion.⁴¹

In April, the government allowed businesses eligible for arms exports to enter foreign markets on their own, without agreeing on marketing and pricing policies.⁴² This helped intensify the activities of Ukrainian special exporters and allowed them to sign contracts with about 40 foreign countries worth more than \$ 150 million.⁴³ In 2020, significant progress has been made in the development of military-technical cooperation, in particular:

- The US government has approved the sale of 16 *Mark VI* patrol boats and related equipment and weapons for a total of \$ 600 million.⁴⁴ Six boats will be handed over to Ukraine as part of security assistance programs. Within the Ukraine Security Assistance Initiative (USAI), the United States delivered 20 *HMMWV* armoured vehicles and 84 high-speed boats for Ukraine's Navy. The United States has allocated \$ 250 million for Ukraine under USAI.⁴⁵
- Contracts have been concluded with Turkish companies for the purchase of *Bayraktar* UAVs and the construction of corvette-class ships with the transfer of relevant technologies and subsequent increase in shipbuilding in Ukraine. Instead, «Ukrspetsexport» has supplied Turkey with an upgraded S-125 anti-aircraft missile system, *MARS-L* and *P-180U* radar stations

³⁸ Ukraine's Special Services. What does the new law on intelligence change? Five key facts. – Liga.net, 22 October 2020, – <https://ua-news.liga.net/politics/articles/tema-dnya-spetsslujbi-ukraini-scho-zminit-noviy-zakon-pro-rozvidku-pyat-golovnih-faktiv>.

³⁹ Discrepancies in the official assessments of the state of SDO implementation is yet another confirmation of the existing shortcomings. In November, the Vice Prime Minister – the Minister for Strategic Industries of Ukraine Oleh Urusky pointed at the unsatisfactory implementation of SDO-2020 due to delays in concluding contracts, partial advance payments, untimely delivery of products (Gusyev: The state of execution of the defence order will be considered by the parliament's sectoral committee. – Ukrinform, 3 December 2020, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3148010-stan-vikonanna-oboronogo-zamovlenna-rozglane-profilnij-komitet-radi-gusev.html>). Already in December, the Minister of Defence estimated the level of SDO implementation at 99.5%. (Andriy Taran: Currently, the state defence order has been fulfilled by the Ministry of Defence by 99.5%. – Official website of the Ministry of Defence, – <https://www.mil.gov.ua/news/2020/12/28/narazi-derzhavne-oboronne-zamovlennya-ministerstvom-oboroni-vikonano-na-99-5-andrij-taran>).

⁴⁰ The Armed Forces of Ukraine received dozens of «Fury» UAVs, – www.ukrmilitary.com/2020/12/furiya.html.

⁴¹ By the end of 2020 the Armed Forces of Ukraine will receive the largest number of weapons and new equipment compared to previous years, – www.mil.gov.ua/news/2020/09/30/novoi-tehniki-u-porivnyanni-z-poperednimi-rokami-oleksandr-mironyuk.

⁴² The Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution of 8 April 2020 «On amendments to the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolutions No. 838 dated 8 June 1998, and No. 1228» dated 12 July 1999.

⁴³ Since the beginning of the year, exporters of «Ukroboronprom» have signed contracts for \$154 mln., 14 August, 2020, – <https://ukroboronprom.com.ua/uk/media/z-pochatku-roku-eksportery-ukroboronpromu-uklaly-kontraktiv-na-154-mln.html>.

⁴⁴ The United States has approved the sale of Mark VI patrol boats to Ukraine. – Ukrinform, 18 July, 2020, – www.ukrinform.ua/rubric-ato/3065606-ssa-shvalili-prodaz-ukraini-patrolnih-kateriv-mark-vi.html.

⁴⁵ The Foreign Ministry of Ukraine comments on the adoption by the US Congress «The National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2021», – <https://mfa.gov.ua/news/komentar-mzs-ukrayini-shchodo-uhvalennya-kongresom-ssha-zakonoprojektu-pro-vitrati-na-potrebi-nacionalnoyi-oboroni-ssha-u-2021-roci>.

manufactured by the private company Aerotehnika-MLT.⁴⁶

- The UK and Ukraine signed Political, Free Trade and Strategic Partnership Agreement, as well as a Memorandum on the Development of the Ukrainian Navy. The UK is ready to build eight missile boats for Ukraine, two of which will be built in the United Kingdom, others – in Ukraine. The loan for Ukraine amounts to \$ 1.6 billion for 10 years.⁴⁷

A Memorandum was signed with Indonesia on concluding the contract for supplying a complex of «Neptune» anti-ship cruise missiles and other Ukrainian weapons, including radars and aircraft missiles.

In 2020, Ukraine's defence industry reforms showed signs of the transition to practice. The establishment of the Ministry of Strategic Industries, tasked with the formation and implementation of military-industrial policy and the development of space industry, was an important step forward. The Cabinet of Ministers has already approved the Ministry's Concept of the National Targeted Scientific and Technical Space Programme of Ukraine for 2021-2025. In the context of corporatisation, the Radar Systems holding was established in September consisting of 10 specialised enterprises and focusing on the production of modern electronic warfare systems.

At the same time, an «unexpected» problem emerged in late 2020 threatening to disrupt the execution of SDO in 2021 with severe consequences for customers and producers. The entry into force of an extremely progressive law «On Defence Procurement» on 1 January 2021 has *de facto*

blocked the SDO execution due to the absence of relevant regulations to operationalise the above law. The Verkhovna Rada has rejected proposals to postpone the introduction of the law, while it will take at least 1-2 months of intensive and coordinated work of the entire government to develop necessary bylaws. According to independent experts, «Ukraine will face a legal vacuum in January-February, which will greatly complicate the purchase and repair of weapons and equipment for the army and security forces and leave military producers without money and most orders».⁴¹

Traditional internal and external factors had a decisive impact on the state of national security during 2020. It seems that the global COVID-19 pandemic as a common threat to humankind has in no way prompted the warring parties to reconcile but exacerbated the existing contradictions. The lack of progress in resolving the Russia-Ukraine conflict and the use of the COVID-19 factor to block the reached agreements clearly confirm this conclusion. In addition to «dead ends» in the Donbas and Crimea problems, military threats have increased in the southern (Azov-Black Sea region) and northern directions (Belarus).

The pandemic has complicated the security sector activities, with law enforcement and military personnel being at increased risk of the virus, but the main problems in the functioning and reforming the security sector are more traditional. The phase of planned reforms in the security sector, announced after 2014, was largely completed in 2020, but if the defence and law enforcement agencies have achieved intermediate but important results, the SSU reform is still in preparation.

⁴⁶ The Director General of Ukrspetsexport Vadim Nozdrya: «China, Turkey and Pakistan are the most stable buyers of Ukrainian weapons», – https://lb.ua/economics/2020/10/05/467404_gendirektor_ukrspetseksportu.html.

⁴⁷ In the presence of the President, a Memorandum on strengthening cooperation between Ukraine and Great Britain in the military and military-technical spheres was signed, – <https://president.gov.ua/news/u-prisutnosti-prezidenta-pidpisano-memorandum-pro-posilennya-64365>.

⁴⁸ See: E. Solonyna, «Ukraine and weapons: why they cannot launch the defence procurement reform in January? – Radio Svoboda, 27 December 2020, – www.radiosvoboda.org/a/ukrajina-i-zbroja-reformu-oboronnyh-zakupovel-ne-vstygayut-zapustyty/31021536.html/.

Foreign Policy

In 2020, Ukraine's policy on the world stage faced new challenges and threats, which, combined with domestic problems, limited the country's progress in important foreign policy areas and affected the effectiveness of Ukraine's policy and its international position.

Assessing the situation in general, it is worth noting that there were no qualitative changes and breakthroughs in priority foreign policy vectors, as multispeed cooperation continued with mixed trends in relations with partner countries and international organisations. On the other hand, resistance to Russian hybrid aggression has been and remains the priority of Ukrainian diplomacy at least in the near future, determining the general background of official Kyiv's actions on the global stage.

Ukraine's Foreign Policy Position: Some External Trends and Internal Factors

External trends. Global and regional events and processes have directly or indirectly affected Ukraine's position. A common negative factor is the upward turbulence, unpredictability and acute conflict, including between the world powers – the United States, China, Russia. At the same time, the *COVID-19* pandemic significantly changed the world agenda and caused a large-scale economic crisis that directly affected Ukraine.

Europe has faced new threats. Against the backdrop of internal problems and centrifugal trends, a new «hotspot of tension» has emerged on the continent. Since August 2020, the inherent conflict continues in Belarus – a mass civil protest against the bankrupt authoritarian regime of Alexander Lukashenko. This is a challenge for both Brussels and Kyiv.

Situational escalation of «frozen» conflicts in the post-Soviet space also poses a danger. The end of the short-lived hot war between Armenia and Azerbaijan in Nagorno-Karabakh has left the region potentially explosive. The situation in Moldova has also changed with the victory of pro-European presidential candidate Maia Sandu, which, despite presenting some positive outlooks for the Chisinau-Kyiv partnership, actualises the difficult problem of Transnistria, in which Ukraine is a party to negotiations.

Events in neighbouring countries directly affect Ukraine's interests, particularly in security sector. In this context, it is worth mentioning the permanent conflict with

Hungary, which undermines the development of the NATO-Ukraine partnership.

Joe Biden's victory in the US presidential election can be considered a favourable factor for Ukraine. There are reasons to expect normalisation of relations between Kyiv and Washington and active support of the latter in countering Russian aggression. But this does not mean that the United States will «turn a blind eye» to Ukraine's internal problems. Meanwhile, the change of power in the United States will contribute to strengthening of Euro-Atlantic partnership and improving the US-EU relations, which is also positive for Ukraine.

These are just some of the external events that present both challenges and opportunities for Ukraine, which cannot ignore their influence on its foreign policy.

Internal factors. The burden of old and new problems limited and hampered Ukraine's activities on the world stage, undermining its image and foreign policy positions. Unfortunately, the shortcomings and problems outlined in previous studies by the Razumkov Centre remain relevant.¹

Foreign policy was often micromanaged amidst conflicts and diversity of opinions in the ruling team. In particular, some backstage initiatives to form the so-called «advisory board in the TCG» caused public outrage and resistance. The assignment of Vitold Fokin to the Ukrainian delegation in Minsk talks was ill-advised and counterproductive.

Western partners also criticised the government's steps in the judiciary and the SSU reforms, as well as lobbying a bill on

¹ See: Ukraine 2019-2020: Broad Opportunities, Contradictory Results. – The Razumkov Centre, 2019, pp.9-10, – https://razumkov.org.ua/uploads/other/2020-PIDSUMKI-UKR_ENG.pdf.

«localization» that contradicts the EU-Ukraine Association Agreement.² Differences in opinions and contradictory statements by representatives of the ruling team on important issues of relations with the EU and NATO added to this negative background.³

The lack of strategic vision remains a chronic problem.⁴ As of December 2020, Ukraine still had no comprehensive foreign policy strategy.⁵ Such «strategic uncertainty» of the government affected the Russian direction the most.

Controversial structural and personnel reorganisations affected the efficiency of the public administration in general and backfired on the country's external activities. During 2020, Ukraine saw three different vice-prime-ministers for European and Euro-Atlantic Integration. The position of the Director of the Government Office for Coordination of European and Euro-Atlantic Integration remains vacant since November 2019. In late 2020, the planned changes in the central office of the Ministry of Education and Science of Ukraine led to a heated conflict with the European Commission, as according to European partners, this «threatens to disrupt the reforms of vocational and higher education...».⁶ Confrontation between political parties sharing European values and supporting the movement towards the EU is another destabilising factor.

It is clear that the effectiveness of Ukraine's actions on the global stage largely depends on addressing its internal problems.

Priority Areas of Ukraine's Foreign Policy

Russia

The Ukrainian government's activity concerning Russia is the weakest and most vulnerable component of the country's foreign policy in general.⁷ Any signs of settlement or minimisation of the Russia-Ukraine conflict were hardly visible in 2020. The Kremlin continued its attempts to destabilise the internal situation in Ukraine and block its European and Euro-Atlantic movement through military intervention, political and economic pressure, and propaganda intensification. The threat of escalation persisted, and the Russian side continued its aggressive, hostile policy towards Ukraine.

Russia's hostile actions during 2020

- Russia continued issuing its passports to residents of the occupied parts of Donbas. According to media reports, as many as 254 thousand passports were issued in eight months of 2020.⁸
- Russia's secret services actively used hired online agitators to propagate separatism and to spread the coronavirus-related panic in Ukraine.⁹
- The aggressor continued to regularly supply weapons, ammunition, military equipment and fuel to the occupied territories, further strengthening the occupation forces.¹⁰ In December 2020, 101st «humanitarian convoy» from the Russian Federation arrived in ORDLO.¹¹ According to the Ukrainian government,

² Shot at Prozorro. The Verkhovna Rada approved the law on localisation of production. – Liga.News, 21 July 2020, – <https://ua-news.liga.net/economics/news/udar-po-prozorro-verhovna-rada-shvalila-zakon-pro-lokalizatsiyu-virobnitstva>.

³ The statements by the head of the Servant of the People parliamentary faction David Arakhmia about the temporary refusal to harmonise Ukrainian legislation with EU norms and the by Minister of Defence Andriy Taran about the «unattainability» of full adaptation of the Armed Forces of Ukraine to NATO standards caused negative response. See: European integration to be cancelled? Ukraine reacts to Arakhmia's scandalous statement in Davos. – BBC, 23 January 2020, – <https://www.bbc.com/ukrainian/features-51218347>; The Defence Minister mentioned «real» and so far «unattainable» goals of the AFU cooperation with NATO – Radio Svoboda, 11 March 2020, – <https://www.radiosvoboda.org/a/news-taran-pro-zsu-i-nato/30481739.html>.

⁴ Decree of the President of Ukraine No.837 dated 8 November 2019 «On Urgent Measures for Conducting Reforms and Strengthening the State» only generally outlines some areas of government action in foreign policy.

⁵ As of December 2020, the Foreign Policy Strategy was still under development.

⁶ The EU has warned Ukraine for the second time over attempts to disrupt reforms in the Ministry of Education. – Ukrayinska Pravda, 20 November 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/20/7274296>.

⁷ See: Security and Defence Section of this publication.

⁸ Passportization of ORDLO has stalled? – Radio Svoboda, 6 October 2020, – <https://www.radiosvoboda.org/a/30877563.html>.

⁹ As of April 2020, the SSU has identified 11 agitators in Kyiv, Odessa, Dnipro, Lviv, Kherson, Poltava, Kropyvnytskyi and Konotop, who acted on behalf of the Russian side. See: The SSU continues to expose accomplices of Russian secret services and spreaders of panic rumours about coronavirus. – The Security Service of Ukraine, 28 April 2020, – <https://www.ssu.gov.ua/ua/news/1/category/21/view/7517#EWj9aIKr.dpbs>.

¹⁰ According to the Ministry of Defence of Ukraine, in September alone Russia delivered 1,200 tons of fuel, six wagons and more than 10 trucks with anti-tank mines and ammunition to the temporarily occupied territories. See: Russia brings trainloads of ammunition and reclaimed military equipment to the Donbas. – Ukrinform, 18 September 2020, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3102262-rosia-zvozit-vagonami-boepripasi-ta-pidlatanu-vijskovu-tehniku-na-donbas-rozvidka.html>.

¹¹ Ukraine sent a note of protest to Russia over «humanitarian cargo». – Ukrayinska Pravda, 17 December 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/12/17/7277352>.

Russia is spending close to \$5 billion on the occupied Crimea and Donbas.¹²

- The Kremlin blocked the implementation of the agreements reached within the TCG, prevented the release of detainees, and created systemic obstacles to the activities of the OSCE SMM and other international organisations in the conflict zone.
- In August 2020, the Russian government has expanded its sanctions list to 849 individuals, which includes Ukrainian politicians, public figures and MPs.¹³
- Russia finalises the formation of three new military units near Ukrainian borders – two armies and an army corps. Currently, 28 battalion tactical groups are deployed along the border.¹⁴
- The summary of Russia's policy towards Ukraine can be seen in the statement by Vladimir Putin during his annual press conference on 17 December 2020: «Russia will keep supporting Donbas as it has been... not only on the humanitarian front, but also through direct cooperation».¹⁵

The situation in the Black Sea and the Sea of Azov remains rather explosive due to Russia's blockade of the Kerch Strait. The issue of annexed Crimea morphed into a long-term «delayed» problem, while the Ukrainian government still lacks a clear and comprehensive Crimean strategy. In this context, it is worth recalling the recently initiated Crimean Platform project for developing the international coordination and advisory panel involving the heads of states and governments, foreign ministers, parliamentary delegations and an expert network. The idea was welcomed by the United States, the EU and some of its individual member, Canada, United Kingdom, Australia, Turkey and others.

However, it is difficult to predict the effectiveness of this project. The planned summit of the Platform in Kyiv has been postponed to August 2021 due to the pandemic.

In terms of international law, the decisions of two international courts are crucial for Ukraine. Fatou Bensouda, Prosecutor of the International Criminal Court, announced the conclusion of the preliminary examination in the situation in Ukraine (occupation of Crimea and Donbas) and stated that **«a broad range of conduct constituting war crimes and crimes against humanity within the jurisdiction of the Court have been committed in the context of the situation in Ukraine»**. This launches an unprecedented large-scale criminal investigation into Ukraine's lawsuit against Russia.¹⁶

In parallel, the European Court of Human Rights (ECHR) has consolidated several lawsuits against Russia into one general case «Ukraine and the Netherlands v. the Russian Federation» concerning the events in the Donbas, and scheduled a hearing for 15 September 2021.¹⁷ On 14 January 2021, the ECHR issued the first decision in the case of Ukraine v. Russia, upheld Ukraine's complaint of human rights violations in the occupied Crimea, and noted that Russia had exercised «de facto control» over the territory of Crimea since February 2014.¹⁸ Therefore, international judicial investigations into Russia's aggression against Ukraine have been formally launched.

Unfortunately, the Russia-Ukraine «hybrid» war is becoming a common aspect of the geopolitical landscape. Moscow shows no signs of willingness to compromise. Quite the contrary, internal processes in Russia are alarming and disturbing. First of all, it is about the adoption of the new Constitution at the referendum on 1 July 2020, which basically prolongs Putin's presidency until 2036 (para. 3, Article 81) and decisively consolidates the

¹² The Russian Federation spares no expense on the maintenance of the occupied territories: the amounts became known – «Segodnya», 2 July 2020, – <https://www.segodnya.ua/economics/enews/skolko-rossiya-tratit-na-soderzhanie-nezakonno-okkupirovannyh-territoriy-ukrainy-1461180.html>.

¹³ Resolution of the Government of the Russian Federation No.1332 of 31 August 2020 «On Amending Appendix No. 1 to the Resolution of the Government of the Russian Federation No.1300 of 1 November 2018». – Official portal of legal information, 4 September 2020, – <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202009040046?index=0&rangeSize=1>.

¹⁴ Ukraine in OSCE: Russia has three military groups stationed on the border capable of a sudden offensive. – Ukrinform, 2 July 2020, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3055837-ukraina-v-obse-rosia-mae-na-kordoni-tri-ugrupovanna-vijsk-zdatnih-do-raptovogo-nastupu.html>.

¹⁵ Vladimir Putin's annual press conference, 17 December 2020, – <http://kremlin.ru/events/president/news/64671>.

¹⁶ The Hague agreed to investigate the Ukraine case. – Ukrayinska Pravda, 11 December 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/12/11/7276693>.

¹⁷ In addition to this consolidated case, the Court now has three other interstate complaints and more than 7,000 individual complaints concerning events in Crimea, eastern Ukraine and the Sea of Azov. See: The ECHR has set a date for a hearing in the big case on the Donbas – European Pravda, 18 December 2020, – <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/18/7117752>.

¹⁸ The government says that the ECHR decision in the case of Ukraine v. Russia unlocks other cases. – Ukrayinska Pravda, 14 January 2021, – <https://www.pravda.com.ua/news/2021/01/14/7279959>.

reactionary authoritarian regime – a totalitarian police state with an aggressive foreign policy and the supremacy of domestic norms over international law and international obligations (Article 79). Against this background, extremely dangerous is the idea of historical revanchism, repeatedly articulated by the Russian leader.¹⁹

European and Euro-Atlantic Integration

While continuing the European integration course, the Ukrainian government focused on deepening cooperation with the EU and implementing the Association Agreement. **In general, certain progress has been made in the European direction.** In particular, the 22nd EU-Ukraine Summit in October 2020 supported Ukraine's European aspirations and ongoing reforms, also paving the way for the renewal of the Association Agreement. A preliminary agreement was reached with the EU on the signing of the ACAA Agreement («industrial visa-free regime») for certain categories of industrial products. Ukraine introduced a number of European norms to strengthen cooperation with European gas operators and traders and took steps to deepen sectoral integration with the EU. In October 2020, the first regional office for European integration was opened in Kherson.

On the other hand, the nature and effectiveness of Kyiv-Brussels relations have been negatively affected by the global *COVID-19* pandemic, which «paused» the EU-Ukraine dialogue. In particular, the EU-Ukraine Association Council meeting, scheduled for 8 December 2020 in Brussels, was postponed to 11 February 2021 due to the impossibility to meet in person.

Ukraine's movement towards the EU is also being hampered and slowed by some dangerous internal and external factors. Ukraine's chronic problems of combating corruption and reforming the judiciary have not disappeared from the EU-Ukraine agenda;²⁰ quite the contrary, they have intensified recently, damaging the state and prospects of relations between Kyiv and Brussels. In particular,

the infamous decision of the Constitutional Court of Ukraine CCU of 27 October 2020 recognizing certain provisions of anti-corruption legislation and a number of powers of the National Agency on Corruption Prevention (NAZK) unconstitutional stirred negative response from the EU institutions. The EU's annual Association Implementation Report of 1 December 2020 noted that recent decisions of the Constitutional Court of Ukraine «have called into question reforms demanded by post-Maidan Ukrainian reform forces and the international community...».²¹

Relations with NATO demonstrated positive dynamics, which included ongoing active contacts at different levels. In June 2020, the North Atlantic Council recognised Ukraine as its Enhanced Opportunities Partner. This significantly strengthens and deepens cooperation with the Alliance by providing access to up-to-date intelligence data and by offering opportunities to participate in the NATO governing bodies, in planning, exercises, joint missions, and the like.

The regulatory framework for Euro-Atlantic integration has also improved. First, the new National Security Strategy of Ukraine has entered into force on 14 September 2020, which defines the principles, stages and resources for the EU and NATO integration²² and also provides for the Euro-Atlantic course in other basic documents under development, such as the military security strategy, foreign policy strategy and others. Second, in July-September 2020, the Verkhovna Rada adopted the laws «On Intelligence» and «On Defence Procurement», which are key for strengthening cooperation with NATO. The Law «On Foreign Intelligence Service» was also updated.

Other Ukraine's noteworthy initiatives concern (a) initiation of the intersectoral project «NATO-Ukraine Platform on Countering Hybrid Warfare», and (b) establishment in Ukraine of the joint Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats (the Centre for National Resilience and Countering Threats).

¹⁹ Putin regretted «gifts» given to neighbours. Peskov assured: there are no territorial claims. – *Ukrayinska Pravda*, 23 June 2020, – <https://www.pravda.com.ua/rus/news/2020/06/23/7256774>.

²⁰ In particular, in March 2020, GRECO was critical about the state of anti-corruption efforts in Ukraine: Kyiv was able to fulfil 5, partially fulfilled 15, and failed to fulfil 11 recommendations, issued by GRECO in 2017.

²¹ The European Union report pointed at serious consequences of recent Constitutional Court decisions. – *Ukrayinska Pravda*, 1 December 2020, – <https://www.euointegration.com.ua/news/2020/12/1/7117159>.

²² Decree of the President of Ukraine No.392 dated 14 September 2020 «On the Decision of the National Security and Defence Council of 14 September 2020 'On the National Security Strategy of Ukraine'».

In strategic terms, it is important that in September 2020, Ukraine has officially joined the process of forming a new NATO 2030 strategic concept. According to Olha Stefanyshyna, Vice-Prime-Minister for European and Euro-Atlantic Integration, the Ukrainian side will actively promote the idea of including Ukraine's NATO membership in this document.²³ At the same time, the hopes of the Defence Minister Andriy Taran to receive the Membership Action Plan for Ukraine in 2021 seem too optimistic.²⁴

Cooperation with the United States

The ambiguity and complexity of Kyiv-Washington relations was due to both President Trump's controversial and unpredictable policies and a conflict-ridden election campaign in the United States, which featured the Ukrainian factor triggering the impeachment process. For Donald Trump, Ukraine remained «toxic» and was largely viewed as a source of damaging information against Joe Biden. There were multiple – including external – dangerous attempts to involve Kyiv in the political struggle in the United States. Donald Trump remained disengaged from the solution of the Donbas conflict, and after the resignation of Kurt Volker, the relevant negotiating track with Russia was never restored.

Political and diplomatic contacts were limited, also due to the delayed appointment of the US Ambassador to Ukraine. Against the backdrop of the US-China trade war, the uncertainty around the sale of Motor Sich company to the Chinese *Beijing Skyrizon Aviation* (which is currently under the US sanctions) was another unfavourable factor. All this limited and complicated the US-Ukraine relations.

On the other hand, Washington has always demonstrated consistent and strong solidarity support for Ukraine both in bilateral relations and on international platforms. This particularly concerns the Ukraine Security Assistance Initiative (USAI), the US Government

programme that provided Ukraine with more than 100 pieces of military equipment.²⁵ In June 2020, Ukraine has received another batch of the latest modernised *Javelin* anti-tank missiles.²⁶ A large-scale programme for financing Ukraine's cybersecurity sector is being introduced. The US defence budget for 2021 includes \$250 million in military aid for Ukraine.²⁷ In addition, Washington extended sanctions against Russia over the annexation of Crimea and imposed new sanctions against those involved in the Nord Stream-2 construction. The United States actively supported Ukraine's position in the UN, OSCE, NATO, PACE and other platforms.

It should be stated that despite challenges, the Ukrainian government has managed to avoid being dragged in internal conflicts in the United States, and most importantly – to maintain bipartisan support in the US Congress and its political establishment as a whole.

Relations with Other Countries and International Organisations

When assessing Ukraine's contacts with international institutions, one should consider the impact of the *COVID-19* pandemic, which has led to changes in their priorities and agendas and brought about new restrictions on the forms and activities of these institutions. In this context, an important result of 2020 for Ukraine was its ability to maintain political solidarity and economic support of leading countries and international organisations in the face of Russian aggression. In particular, in the UN there is a stable group of more than 60 countries in solidarity with Ukraine.

At various international platforms, Ukraine tried to promote its national interests, to resist Russian influence together with partners and to keep the issue of the Crimea and Donbas occupation on the global community agenda. For example, in December 2020, the UN General Assembly has adopted two updated and reinforced Ukrainian resolutions on the

²³ Ukraine wants its membership to be included in NATO's Strategic Concept. – Ukrayinska Pravda, 22 October 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/10/22/7270756>.

²⁴ The Ministry of Defence hopes to receive the NATO Membership Action Plan in 2021. – European Pravda, 1 December 2020, – <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/1/7117147>.

²⁵ The United States transferred more than 100 pieces of military equipment to Ukraine. – European Pravda, 16 January 2021, – <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/01/16/7118592>.

²⁶ Ukraine received the very latest Javelins from the US. – Ukrayinska Pravda, 24 June 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/24/7256940>.

²⁷ The Pentagon called Ukraine an «important partner» in its rivalry with Russia. – Ukrayinska Pravda, 12 June 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/06/12/7255380>.

human rights situation in Crimea and on the militarisation of the peninsula.²⁸ At the same time, Ukraine and partners blocked the provocative Russian resolution on lifting all sanctions due to the pandemic and thwarted the Kremlin's attempt to invite ORDLO representatives in the UN Security Council meeting.

Ukraine continued to strongly confront Russian influence in the PACE and OSCE. The situation in the PACE remained difficult, as in January 2020 the Assembly confirmed the powers of the aggressor's delegation. The Russian side used blackmail, fakes and other types of pressure on Ukrainian deputies. On the other hand, Ukraine's positions were undermined by conflicts and contradictions between the members of the delegation, which prompted a change of leadership in January 2021.

Cooperation with the OSCE continued via the Permanent Council, TCG, SMM in Ukraine and other platforms. Unfortunately, peace initiatives within the OSCE were consistently torpedoed by Moscow. In particular, in December 2020, Russia blocked a draft OSCE decision by 33 countries on a permanent monitoring mission in areas along the uncontrolled sections of the Ukrainian-Russian border.²⁹ The positive news is that in 2021 the OSCE will be chaired by friendly Sweden. Moreover, the new OSCE Chairperson-in-Office Ann Linde started her work with visiting the combat zone in eastern Ukraine in January 2021.

The dynamics of relations with some countries was rather controversial. The conflict with *Hungary* around the Ukrainian Law on Education (2017) was accompanied by demarches and hollow accusations of the Hungarian side. The official Budapest has not abandoned its counterproductive policy of blocking the NATO-Ukraine Commission

meetings.³⁰ Instead, Kyiv has taken a number of steps to address the situation, but tensions have re-emerged.³¹

Following the rigged presidential election in *Belarus* and the usurpation of power by self-proclaimed President Alexander Lukashenko, Kyiv's political and diplomatic contacts with Minsk have been suspended with cancellation of all scheduled summits and high-level meetings. Ukraine has joined the sanctions imposed by the EU, declaring solidarity with the people of Belarus. The unfriendly position of the Belarusian leadership towards the Ukrainian government, unstable internal situation and Minsk's rapid drift towards Russia pose a threat and challenge to Ukraine's security.

Ukraine's contacts with *Poland*. Quite were intensive. The progress in the Ukrainian-Polish partnership in various spheres is obvious, just like Poland's solidarity with Ukraine in the face of Russian aggression. This was highlighted by the meeting of Presidents Zelenskyy and Duda in Kyiv on October 12, 2020 and by signing of the Joint Statement, which emphasised «the need to ensure that victims [of conflicts and political repressions] can be found and exhumed in Ukraine and Poland» and condemned «acts of desecration of Ukrainian cultural monuments and places of remembrance in Poland and Polish cultural monuments and places of remembrance in Ukraine».³² However, it is clearly premature to say that sensitive historical issues aggravating bilateral relations should be permanently removed from the agenda.

The presidential visit to Bratislava on September 24, 2020 provided a certain positive impulse to the development of partnership with *Slovakia*. During the visit, an important intergovernmental agreement has

²⁸ UN resolutions «Situation of human rights in the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine (fifth), and «Problem of militarisation of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Ukraine, as well as parts of the Black Sea and the Sea of Azov» (third).

²⁹ Russia has blocked the OSCE decision that would make it more difficult to transfer weapons to the occupied Donbas. – European Pravda, 3 December 2020, – <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/12/3/7117262>.

³⁰ Hungarian Foreign Minister Peter Szijjarto stated that Hungary will stop the blockade as soon as «Zakarpattya Hungarians inform us that the issues with the language law and the law on education have been resolved positively for them». See: The Hungarian Foreign Minister listed the conditions for the meeting of Orban and Zelenskyy – «Ukrayinska Pravda», 23 September 2020. – Ukrayinska Pravda, 23 September 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/09/23/7267407>.

³¹ In September 2020, Ukraine and Hungary reached an agreement to hold a joint business forum and meetings of three Ukrainian-Hungarian commissions – on national minorities, on education and on cross-border cooperation. In addition, the Verkhovna Rada appropriately amended the Law «On Education» by extending the transition period of teaching in the languages of national minorities in general secondary education until 2023. At the same time, in January 2020, the Verkhovna Rada passed the Law «On Complete Secondary Education», which, according to Dmytro Kuleba, should encourage better relations with Hungary. See: Kuleba: The law on secondary education should help improve relations with Hungary. – Ukrayinska Pravda, 16 January 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/01/16/7237556>.

³² Joint statement by President of Ukraine Volodymyr Zelenskyy and president of Poland Andrzej Duda of 12 October 2020, – <https://www.president.gov.ua/en/news/spilna-zayava-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-ta-p-64453>.

been signed on the provision of aviation maintenance services in certain parts of Slovak airspace, which allows resolving the long-standing problem around Uzhhorod International Airport. The parties have also signed a Memorandum of Cooperation within the Silk Road project, enabling the establishment of multimodal terminals in Ukraine and Slovakia – transport bridges between the EU and Asia.

Ukraine's interstate contacts at higher and high levels with **Moldova** in 2020 in particular and during the presidency of pro-Russian Igor Dodon in general were put on hold. As official Chisinau pursued rapprochement with Russia, the Moldovan President's position regarding occupied Crimea was unacceptable to Ukraine. Maia Sandu's victory in the presidential race and her first official visit to Kyiv in January 2021 contributed to the intensification of relations between the two countries both in the European direction and in their joint resistance to Russian expansion.

Information Component of Foreign Policy

Ukraine's key information priorities on the global stage include countering Russia's media influence, promoting the national cultural product, popularising Ukraine and improving its international image.

During 2020, a number of steps were taken to improve the institutional and conceptual foundations of the information component of foreign policy. In particular, as part of the Ministry of Foreign Affairs reform, the Department of Communications and Public Diplomacy was established covering strategic communications, public diplomacy, digital diplomacy and the press service. The Ministry launched a new web and developed medium-term five-year programme documents – the Communication Strategy and Public Diplomacy Strategy.

Ukraine's information policy can be credited with a number of important media events.

- As part of countering Russian aggression, a number of public awareness online campaigns were conducted, including *#CrimealsUkraine* (resistance to Russian aggression, de-occupation of Crimea); *#StopRussianPropaganda*, Assistance in the fight against the pandemic – new

«Trojan» humanitarian convoys from Russia; *#ДякуємоЗахисникамУкраїни* (*Thank you, the Defenders of Ukraine*) (volunteer exhibition and video flash mob for the Defender of Ukraine Day); *#Fight4Truth* (counteracting misinformation in the face of Russian aggression). In December 2020, the Ministry of Foreign Affairs and the Ukrainian Institute have launched a large-scale awareness campaign *Isolyatsia: must speak* to draw the international community's attention to the facts of torture and crimes against humanity in the illegal prison «Izolyatsia» (Isolation) in ORDLO.

- In November 2020, the first International Cultural Diplomacy Forum was held with the participation of professionals from the United Kingdom, Austria, the United States, Lithuania, the Czech Republic, Belgium and Turkey. The broadcast of the Forum reached 72 thousand users.
- The following activities were particularly felicitous for raising awareness of the world about Ukraine: creation of a digital English-language portal *UKRAINE.UA* with materials on history, culture, modern life, business and tourism opportunities and the like; launch of the first English-language online course «*Ukraine: History, Culture, and Identities*» providing a systematic basic knowledge of Ukrainian history and culture from Kyivan Rus to the declaration of independence; inclusion of 14 art residences from Ukraine to the world's largest online database *TransArtists*.
- During the year, the Ukrainian cultural product was promoted at multiple events. In particular, films by Ukrainian directors were presented at the *Arras Film Festival* (France), *IDFA* (the Netherlands), *Fünf Seen Filmfestival* (Germany), *Ukraina Festiwal Filmowy* (Poland). A group of Ukrainian illustrators and designers presented their works in the online series of the Frankfurt Book Fair as part of the *Illuminate* programme. The VII International Festival of Ukrainian Theatre «East-West» took place in Poland. A week of contemporary Ukrainian art was conducted on Austrian radio.

It should be admitted, however, that the information component of foreign policy in

2020 was limited. According to the Ministry of Foreign Affairs, 42 planned activities were carried out within the state programme, and additional 92 events were implemented by embassies with the sponsor funding.³³ For reference, as many as 326 image events were conducted in 2019. This sharp decrease in activity can be explained by at least two reasons: the global pandemic that postponed or cancelled many international events (conferences, festivals, fairs, tours, performances with the Ukrainian participation), and the lack of budget funding.

In conclusion, it should be noted that many old problems and obstacles that hinder the promotion of Ukraine's positive image in the world remain relevant. Worse still, some new problems have emerged.³⁴

As already mentioned, the opportunities for public diplomacy, including promotion of the national cultural product, were limited by quarantine measures. The process of switching to the online format is another challenge.

Foreign information activities are further complicated and hampered by internal problems, as the country still lacks comprehensive foreign policy strategy, which should include relevant information policy component. The problems of government agencies coordination in the information sphere, use of the available media potential, legislative support of the functioning of the national media space remain acute.

With the lack of effective communication between government and society, internal conflicts often have an adverse external effect on the country's image. The deficit of budget financing is chronic, while the ongoing practice of annual budgeting prevents the implementation of long-term image projects.

All this is particularly dangerous against the background of Russia's active and massive information expansion, as its media potential and financial capabilities are much higher than those in Ukraine.

In 2020, no fundamental changes occurred in Ukraine's activities on the global stage

³³ The data provided by the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine.

³⁴ See: Ukraine 2019-2020: Broad Opportunities, Contradictory Results. – The Razumkov Centre, 2019, p.15.

and in its foreign policy situation in general, as contacts with partner countries and international organisations continued under their own momentum. At the same time, the activity of Ukrainian diplomacy was limited by unfavourable global and regional trends, as well as by the burden of internal problems and conflicts.

Complex and uncertain dynamics was observed in key foreign policy areas. On the one hand, there have been no tangible signs of settlement or minimisation of the Russia-Ukraine conflict – quite the contrary, the escalation of Russian aggression remains relevant.

On the other hand, Ukrainian diplomacy can be credited with the progress and achievements in the European and Euro-Atlantic direction, including Ukraine's new status of the NATO's Enhanced Opportunities Partner.

The complexity of relations with the United States was due to both President Trump's contradictory, unpredictable policies and a conflict-ridden election campaign, which featured the Ukrainian factor.

Strong confrontation with Russian influence continued in the UN, OSCE, PACE and other platforms.

Relations with neighbours developed in different ways. Relations with Poland and Slovakia, in particular, demonstrated some positive dynamics. One can also expect «reboot» of contacts with Moldova after coming of the new President, Maia Sandu, to power. Meanwhile, Ukraine's chronic conflict with Hungary continued; relations with Belarus were frozen due to the usurpation of power by Alexander Lukashenko.

Due to many objective and subjective factors, the situation with information component of foreign policy has become more challenging. Public diplomacy efforts, promotion of the national cultural product and general popularisation of Ukraine in the world have all reduced because of the global pandemic and systemic domestic problems.

Domestic and Legal Policy

During 2020, the domestic political situation in Ukraine was shaped by the inertia of earlier social and political processes, such as excessive concentration of power in the hands of a group of people who also lacked the necessary competencies, economic decline, continued Russian aggression and some new challenges, primarily caused by the *COVID-19* pandemic and the government's poor ability to counter it.

All this resulted in multiple tactical and strategic missteps of the government led by President Zelenskyy, in further weakening of state institutions, in the emergence of grounds for conflict in relations between the central government and local elites, and in reduced authority of the regime.

Activities of Higher Government Institutions in 2020

Activities of the entire system of government during 2020 can be clearly divided into two unequal periods – before the official recognition of the *COVID-19* epidemic in Ukraine with ensuing introduction of national lockdown on 12 March 2020, and after that date – until the end of the year.

During these periods, there were two Cabinets operating in the country, headed by PMs Oleksiy Honcharuk and Denys Shmyhal, respectively. The resignation of Honcharuk's Cabinet was initiated by President Zelenskyy, and neither the real motivation nor reasons for the resignation of his government, which was under the year-long immunity since the approval of its Programme of Action, were clearly explained by the President and his entourage. This could have been triggered by the dissemination of audio recordings of a conversation, in which Oleksiy Honcharuk was not too positive about competencies – both his own and those of Volodymyr Zelenskyy.¹

Denys Shmyhal's Cabinet was «short-handed», with the Minister of Energy still not appointed by the end of the year and the Minister of Education appointed with a scandal; its programme of activities was not approved by the Verkhovna Rada, pointing at the government's temporary and dependent nature. The priority of this Cabinet was to effectively combat the spread of coronavirus, to save the economy and jobs.

A distinctive feature of government activities in 2020 was the lack of clearly defined conceptual framework for the model of country development, both in the long- and medium-term, which the current ruling team could have taken as a basis to build government programmes. Just like before, no clear and unambiguous statement was made regarding the general course of public policy (apart from the usual European integration rhetoric) and its socio-economic dimension. During his Address to the Verkhovna Rada, President Zelenskyy announced that such a programme would be presented shortly,² but this did not happen by the end of 2020.

The form of government built during 2019-2020 wasn't much different from the models used by previous heads of state, but none of them relied on such a large parliamentary faction. This provided Volodymyr Zelenskyy and his entourage with an opportunity to legitimise their influence on all branches of government while formally preserving the parliamentary-presidential model. At the same time, for the first time since Leonid Kuchma's term, the Presidential Office and its head acted as independent influential political actors while bearing no responsibility for their actions.

During the first lockdown in March-May 2020, the President's relations with several mayors aggravated. This confrontation has apparently added to the gradual decline in public support of President Zelenskyy. One of its outcomes was the demonstration of influence by local elites following the local

¹ See: Honcharuk is a total layman in the economy, and Zelenskyy has just one oar in the water: the detail of audio scandal, – <https://tsn.ua/video/video-novini/goncharuk-profan-v-ekonomici-a-u-zelenskogo-tuman-v-golovi-podrobici-audioskandalu.html>.

² Official website of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/videos/poslannya-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-doverho-1825>.

elections that were largely won by local influence groups formalised as local parties or as individual candidates from national parties (including the ruling party) under the terms of franchise. This creates a new framework for the President in the next period of his term, significantly narrowing his political opportunities.

In general, the government did not cross the so-called «red lines» in its policy towards Russia and the war in the East, although it repeatedly demonstrated such intentions. Examples included the scandalous involvement of Serhiy Syvokho, a former showman, in the work of the National Security and Defence Council, similarly shocking appointment of Vitold Fokin as the deputy head of the Ukrainian delegation to the Trilateral Contact Group, the idea of establishing a joint advisory council with puppet regimes of the occupied parts of Donetsk and Luhansk oblasts, and some others.

The way decisions were made left the impression that the most important of them were taken only under the pressure of various factors, both external (Western partners above all) and internal (active part of civil society).

At the end of the year, the #SaveFOP protest movement unfolded against the increasing powers of fiscal authorities to put pressure on businesses and against additional commitments for small businesses. The protest also tried to draw public attention to small businesses' losses from ill-considered quarantine restrictions. This phenomenon can be considered symptomatic, as during the 2019 election campaigns small businesses were one of the main public pillars of the current government.

The President of Ukraine

During 2020, the concentration of power in the hands of the President gained momentum with him increasingly becoming a single centre of decision-making. This occurred along with unconstitutional growth of the role and influence of the Presidential Office and its head – Andriy Yermak, who held this position for most of the year. Such an approach allowed avoiding the competition

for decisive influence between the President, the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers, also establishing the President's almost sole responsibility for the state of affairs in the country.

During the year, President Zelenskyy actively used his constitutional right of legislative initiative and submitted 71 bills to the parliament, although not all of them were adopted. It should also be borne in mind that most bills submitted by MPs and the Cabinet were at least agreed with the President. However, the Verkhovna Rada did not always agree with the President's position, like in the crisis situation over the Constitutional Court's decision to declare unconstitutional a number of provisions of the Law on the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine.³

The activities of the President and the entire system of government alike can be clearly divided into two unequal time intervals – before the coronavirus epidemic and after the announcement of the first lockdown in March 2020. Quarantine became a kind of watershed, as during those periods there were two different Cabinets, and the resignation of the first one, led by Oleskiy Honcharuk, and the appointment of the second one, led by Denys Shmyhal, was initiated by President Zelenskyy.

In early 2020, the leadership of the Presidential Office was renewed, with Andriy Yermak assuming the top position on 11 February. His predecessor Andriy Bohdan, who was perceived as too odious and toxic, was fired. Mr Yermak was able to finish constructing the model of public administration, which was comfortable for Volodymyr Zelenskyy and which also gave Yermak an opportunity to play a role disproportionate to his official status. For example, Mr Yermak has 23 advisers, while the President only has 4.⁴ This change intensified the concentration of political and administrative influence in the Presidential Office with all powers in the hands of the President amidst the absence of qualified professionals trained for high government positions. The President also maintained control over the law enforcement agencies. This primarily concerns the

³ Decision of the Constitutional Court №13 (October 27, 2020) on the constitutional petition of 47 people's deputies regarding the constitutionality of certain provisions of the Ukraine's Law «On Prevention of Corruption», – http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf.

⁴ See: «How the Office of President Zelenskyy is set up». – Liga.net, – https://project.liga.net/projects/zelensky_office/.

Prosecutor General, as Iryna Venediktova, who took active part in Volodymyr Zelenskyy's presidential campaign in 2019, was appointed to this position on 17 March 2020.

In a system that is effectively enclosed on the President, personnel policy becomes his personal great responsibility. President Zelenskyy's personnel policy in 2020 can be described as lacking clear selection criteria, rather chaotic and inadequately motivated, and not always focused on improving the efficiency of public administration.

During the formation of the new Cabinet, no one made a secret of consultations with people whose careers peaked during Leonid Kuchma's presidency, including Valeriy Khoroshkovsky and Serhiy Tihipko. This clearly pointed at the new personnel policy trend – bringing in people with ambiguous reputation,⁵ as evidenced by the appointment of Serhiy Hrynevetsky as the head of the Odessa oblast state administration – the man already performed these duties in 1998-2005 and served as MP representing the infamous Party of Regions, while his viewpoint on the current situation in Ukraine is unknown.

The strongest outcry from observers, including participants of the Revolution of Dignity, was sparked by the appointment of odious Oleh Tatarov – a former official representative of the Ministry of Internal Affairs during the most violent clashes between the Maidan protesters and Viktor Yanukovych and his entourage – as the deputy head of the Presidential Office. This appointment even provoked a harsh response from a BBC journalist during an interview with Zelenskyy.⁶

Quite symptomatic were the appointments of Leonid Kravchuk as the head of the Ukrainian delegation to the Trilateral Contact Group, and Vitold Fokin as his deputy – the latter denied Russian aggression and basically

defended the Russian agenda. He was soon fired under public pressure.

According to the Committee of Voters of Ukraine, during the first year of Volodymyr Zelenskyy's presidency, more than 30 people among his friends, former colleagues from Kwartal 95 Studio or partners were appointed to government positions.⁷ Therefore, one has to admit that «Zelenskyy's Team» lacks experts whose competence would allow them to apply for high government positions, and there are no clear criteria for appointments, as well as moral, ethical and other restrictions.

The President's activities during 2020 were accompanied by a series of scandals involving himself and members of his inner circle. The most notable included Zelenskyy's unexplained visit to Oman, when Nikolai Patrushev, the Secretary of Russia's Security Council, was also in the country, and the President's perplexing and illogical response to the downing of Ukraine International Airlines jet in Iran. The image of both Ukraine and its top leadership sustained a heavy blow after the scandal with the alleged involvement of the President's entourage in the «leak» of Ukrainian secret services' operation to detain militants from the Russian Wagner private military company.⁸ It is very unlikely that Ukraine's readiness to establish a joint consultative body with the puppet regimes in the occupied parts of Donetsk and Luhansk oblasts, as promoted by Andriy Yermak, could have happened without the President's approval. The government extinguished these and other scandals by the veil of silence, but this method will hardly work in the future.

The President's actions also hinted at the attempts to use dubious means to pursue his own or adjacent interests. This primarily concerns the recordings of a conversation allegedly involving Petro Poroshenko and Joe Biden.⁹ Consequences of this situation, which

⁵ See: «Volodymyr Zelenskyy: Poroshenko has offered me to meet many times. He said we could find an understanding». – Ukrayinska Pravda, – <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/06/11/7255137/>.

⁶ Volodymyr Zelenskyy: If I don't end this war, you will need other person. – BBC Ukraine, – <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54453711>.

⁷ During the year, more than 30 «Kwartal» staff members and their acquaintances assumed government positions. – Website of the Committee of Voters of Ukraine, – <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:za-rik-na-derzhavnykh-posadakh-opynylysia-ponad-30-kvartalivtsiv-i-ikh-znaiomykh>.

⁸ See: «Detention of Wagner militants was supposed to be a Ukrainian operation that failed after the report in the Presidential Office». – Ukrayinska Pravda, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/08/18/7263339/>.

⁹ The so-called «Derkach tapes» with voices allegedly belonging to P. Poroshenko and J. Biden. In May 2020, the Office of the Prosecutor General announced an investigation under articles of the Criminal Code alleging treason and abuse of power or official position. The US Department of the Treasury imposed sanctions against MPs Derkach and Dubinsky (belongs to the pro-presidential faction) in early 2021.

probably have not been properly anticipated, may soon create complications personally for Volodymyr Zelenskyy. Also dangerous was the President's determination to dissolve the Constitutional Court after its dubious decision on the NAZK (National Agency on Corruption Prevention).

As it can be understood from Mr Zelenskyy's numerous statements, he considers the Big Construction infrastructure programme¹⁰ as the main idea of his presidential term, which logically should be one of the Cabinet's tasks – in fact, it is carried out by the Cabinet. The importance of Big Construction for the President and his entourage is evidenced by the fact that in the midst of the COVID-19 epidemic, much of the funds initially earmarked to finance the coronavirus response were reallocated to road construction.¹¹

Occasional use of manipulative influences was a typical feature of Volodymyr Zelenskyy's style of communication with the public, just like during his election campaign. The most notable examples include his press conference on 20 May 2020¹² and the so-called «Five questions from the President» poll on 25 October 2020,¹³ the day of local elections.

The questions of this «poll», published by Mr Zelenskyy on his Facebook page¹⁴ for three days, were as follows:

- Do you support the idea of life imprisonment as a punishment for a large-scale corruption?
- Do you support the creation of a free economic zone in the Donetsk and Luhansk oblasts?
- Do you support the reduction of the number of members of parliament to 300?
- Do you support the legalisation of cannabis for medical purposes, such as its use to reduce pain in critically ill patients?
- Do you support Ukraine's right to use the security guarantees set out in the Budapest Memorandum to restore its state sovereignty and territorial integrity?

Conducting a poll alongside with the election is not provided for by the Constitution and laws of Ukraine. Representatives of the presidential entourage did not give clear answers to the questions on who designed this poll, what was its purpose and the principles of selecting questions, who and how would compute the answers, what would be the poll's consequences, and who financed it.

Manipulations could be also seen in the President's phrase «Come to the polling station on 25 October and decide!», as it was clearly aimed at mobilising voters. The selection of questions did not match the list of society's most urgent issues, captured in numerous public opinion polls during the year, and thus could have been used to distract public attention from the really important problems. At the end of the day, the poll had no consequences.

In his communication with the public, Volodymyr Zelenskyy tried to avoid two-way communication, eluded any sharp or controversial topics and focused on positive information. In his public speeches and addresses, the President failed to demonstrate an understanding of the processes and problems in society and to propose credible solutions.

In 2020, President Zelenskyy had only one large live press conference. For Ukrainian audience, they made a film «The Year of the President»¹⁵ and aired a pre-recorded interview with four *de facto* pro-government TV channels. Contacts with Western media seemed more desirable for Mr Zelenskyy, but he and his team failed to use this opportunity to convey messages worthy of the president of the country that was able to resist Russia's multidimensional hybrid aggression. The interview used as a basis for the large article in *The Guardian*¹⁶ sparked particular criticism. Biased attitude towards journalists and media, typical for President Zelenskyy's first months

¹⁰ Big Construction. The President of Ukraine Programme, – <https://bigbud.kmu.gov.ua/>.

¹¹ The government redistributed UAH 66 billion from the Anti-COVID-19 Fund. – Website of the Ministry of Finance, – https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_rozpodiliv_66_mlrn_grn_z_fondu_borotbi_z_covid-19-2299.

¹² CVU named 20 manipulations in Volodymyr Zelenskyy's speech. – Website of the Committee of Voters of Ukraine, – <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:kvu-nazvav-20-manipulatsii-u-vystupi-v-zelenskoho>.

¹³ On 25 October, Ukrainians voted in the local elections, which the Servant of the People party, which President Zelenskyy campaigned for, actually lost.

¹⁴ <https://www.facebook.com/zelenskiy95>, posts from 14-16 October 2020.

¹⁵ The Year of the President. Facts and manipulations in the Zelenskyy's film. – *Ukrayinska Pravda*, – <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/04/23/7248987/>.

¹⁶ Volodymyr Zelenskyy: «My White House invitation? I was told it's being prepared», – <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/07/volodymyr-zelenskiy-tv-comic-who-became-ukraine-president-trump-putin>.

in the office, did not change significantly by the end of 2020.¹⁷

During the year, Volodymyr Zelenskyy recorded several video addresses, including those during the lockdown and his treatment for COVID-19, in which he tried to focus on positive news.¹⁸ Also, Mr Zelenskyy's public speeches often included obscure and unmotivated attacks on Petro Poroshenko and the previous political regime.

Last year's trends proved that one-sided approach to communications was positively perceived only at the beginning of President Zelenskyy's term, especially since it did not work when socio-economic problems aggravated due to inefficient governance. The involvement of specialists, such as Mykhailo Podolyak, who once worked with Yanukovych's team, and a number of bloggers has not yet led to any improvements. According to public opinion surveys, this approach has not stopped the growing public criticism of the President.¹⁹

In general, during 2020, the President remained the most influential power and decision-making centre, which also transformed him into the main subject of political responsibility for the overall government performance. In the meantime, in some cases it seemed that communication with society on «difficult issues» annoyed the President, so he tried to «delegate» this task to other actors not authorised to do so. All this resulted in a significant decrease in the level of public confidence in Volodymyr Zelenskyy during the year.²⁰

The Verkhovna Rada of Ukraine

During 2020, the Verkhovna Rada was under considerable pressure from the President and his entourage. President Zelenskyy often reminded the MPs from the Servant of the People party that they became people's deputies precisely because of his popularity,²¹ which is generally true, but at the same time he proceeded from misperception of his own capabilities.

During the year, the President's influence on the Servant of the People parliamentary faction has distinctly declined. Already several groups of influence continued to take shape within the pro-presidential «mono-majority», and their interests did not always coincide with those of Volodymyr Zelenskyy. Nominally, the faction included 246 MPs, which theoretically allowed it to pass all decisions independently, except for those requiring the so-called «constitutional majority» (300+ votes). In reality, out of 230 laws passed during 2020, only 37 (or 16%) were passed without the votes from other factions, groups and non-affiliated MPs.²²

In March 2020, all personnel decisions in the Verkhovna Rada, including the resignation of the Cabinet and the appointment of the next one, the resignation and appointment of individual ministers and prosecutors general, were consistently supported by only 100 MPs from the pro-presidential faction.²³ Since then, no personnel decision could get the required 226 votes of the «mono-majority». In particular, in July, only 181 members of this faction voted for the appointment of Oleh Uruskyi as the Vice-Prime-Minister

¹⁷ See: «I do not want to offend anyone»: Zelenskyy compared the media with old ladies sitting on benches near the porches. – Online portal Detector.Media, – <https://detector.media/community/article/183097/2020-12-04-nikogo-ne-khochu-obrazyty-zelenskyy-porivnyav-zmi-z-zhinkamy-na-lavochkakh-bilya-pidizdiv/>.

¹⁸ See: «Zelenskyy: There are no good news on TV channels owned by our businessmen and politicians, therefore I will tell you about what happens in the country». – Interfax-Ukraine, 12 November 2020, – <https://ua.interfax.com.ua/news/general/702978.html>.

¹⁹ See: materials of public opinion surveys in the relevant section of this publication.

²⁰ According to the Razumkov Centre surveys, the share of citizens who fully or partially trusted President Zelenskyy has dropped from 52% to 30% from February to December 2020, while the trust/distrust balance changed from 13.8 to -33.9.

²¹ «If there is a political collapse and a real political conflict, and if I see that there is no support in the Verkhovna Rada – and especially among the Servants of the People, because they understand that they are new and that they became MPs thanks to me – they must understand the responsibility», warned Volodymyr Zelenskyy. See: «Zelenskyy can dissolve Rada if MPs do not dissolve the Constitutional Court». – Website of BBC Ukraine, 2 November 2020, – <https://www.bbc.com/ukrainian/news-54781142>.

²² During the year, the «mono-majority» reduced to only 211 MPs. – Website of the Committee of Voters of Ukraine, – <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:za-rik-u-monobilshosti-zalyshylosia-lyshe-211-deputativ-kvu>.

²³ Only 100 Servants of the People fully supported the recent personnel changes in the government. – Website of the Committee of Voters of Ukraine, – <http://www.cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:lyshe-100-sluh-narodu-povnistiu-pidtrymaly-ostanni-kadrovi-zminy-u-vladi>.

and the Minister of Strategic Industries; in December 2020, the Verkhovna Rada had troubles appointing Serhiy Shkarlet as the Minister of Education (only 171 «Servants» of 226 MPs voted for him) and failed to appoint Yuriy Vitrenko as the Minister of Energy (the «Servants» gave 153 votes out of 186). To the point, Dmytro Razumkov, the Chairman of the Verkhovna Rada, abstained from voting in both cases.

In March, a group of MPs from the Servant of the People faction made a statement by criticising the decision to establish the so-called «joint advisory council» with puppet regimes of the occupied parts of the Donbas, which was publicly promoted by Andriy Yermak. However, after the appointment of Oleh Tatarov as his deputy allegedly tasked to «convince» MPs to support the decisions that are good for the President, no other cases of disagreement in the pre-presidential faction were reported. Instead, there were multiple reports about significant oligarchic influence on the MP groups from the Servant of the People environment.²⁴

Since the figure of Volodymyr Zelenskyy serves as a unifying factor for the largest parliamentary faction, which has no common programme and ideology, no common system of values and no common views on certain public policy issues, so far they managed to avoid real rift in the faction and to prevent the Verkhovna Rada from destabilisation. To a large extent, the internal heterogeneity of the «mono-majority» is offset by the fragmentation and ideological diversity of the parliamentary opposition.

The parliamentary opposition forces can be provisionally divided into three groups. The first one is the largest opposition faction of the Opposition Platform – For Life (OPFL), which clearly follows the Russian agenda and has 44 seats. During 2020, this group had a rather potent media resource (TV channels «Inter», 112, «ZIK», «NewsOne» and «Nash») at its disposal, and the President's entourage clearly sought to establish cooperation with them.

The so-called «pro-European» opposition includes the European Solidarity and Voice factions (27 and 20 seats, respectively), which do not coordinate their activities and do not seek joining forces. If the European Solidarity that includes former President Petro Poroshenko and a number of prominent politicians has the features of ideologically and politically structured force, which allows it to gradually restore its position in society, then the Voice, having significant internal problems, is unlikely to enter the next electoral cycle in its current form. The party has lost public support due to its vague position concerning many issues and the departure of popular leader Svyatoslav Vakarchuk, who decided to vacate his seat.

The parliamentary faction of Yuliya Tymoshenko's Batkivshchyna – the oldest political force of modern Ukraine – took its own path. Back in 2019, this faction announced its opposition to President Zelenskyy because of the vote to lift the moratorium on land sales but supported the law on the State Budget for 2021, which the opposition usually rejects. Unlike previous years, Ms Tymoshenko and her political force did not use their standard rhetoric of banning the sale of land or demanding to reduce gas and heat tariffs; nor did it organise demonstrations of protest. This may suggest Batkivshchyna's readiness to establish «constructive relations» with the majority and even eventually «come to power».

Two MP groups – «For the Future», focused on protecting the interests of Ihor Kolomoisky, and «Trust», closely linked to other business circles – largely supported the Servant of the People faction in voting, where their interests either coincided or were not contradictory, such as personnel issues.

The fact that part of the OPFL faction supported the scandalous appointment of Serhiy Shkarlet as the Minister of Education, in which President Zelenskyy did not hide his interest, may denote the existence of certain agreements between the President's entourage and pro-Russian forces, at least on tactical issues.

²⁴ See: «Mono-minority. How and why the Zelenskyy's faction is falling apart». – *Ukrayinska Pravda*, – <https://www.pravda.com.ua/articles/2020/06/24/7256880/>.

The «Razumkov factor» started to take effect on the Verkhovna Rada work in 2020. The Speaker Dmytro Razumkov began to gradually distance himself from Volodymyr Zelenskyy and assert himself as an independent government official and a promising political actor.²⁵ For objective reasons, Mr Razumkov

is not interested in the parliament's full subordination to the political will of the President; moreover, he is aware of his personal responsibility for violating parliamentary procedures, which creates some tension in relations between Ukraine's senior officials.

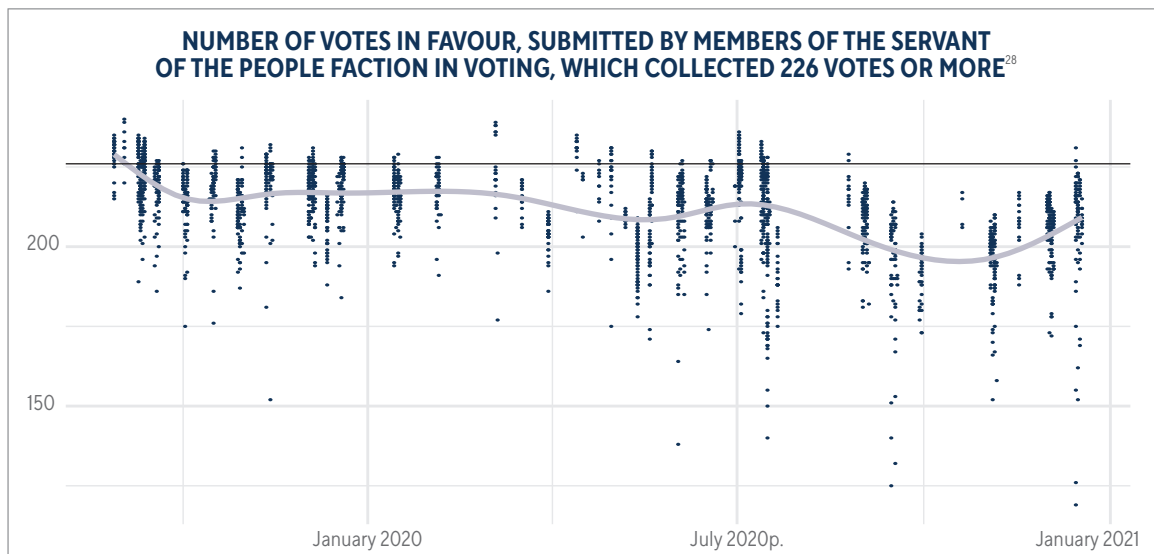
During 2020, the Verkhovna Rada of Ukraine considered 1,028 draft laws, of which 249 were passed (adopted as is). Another 95 bills passed the first or second reading; 90 were taken into account or sent for revision; 595 bills were rejected and withdrawn.²⁶

Almost half of the adopted bills concerned economic policy (64) and sectoral development (57); the lowest legislative activity was observed in humanitarian (6) and social policy (7) areas.

Analysis of the data on MP voting shows that all effective voting in the Verkhovna Rada's debating chamber took place with active participation of the Servant of the People faction, as it provided more than 100 votes in each voting

that collected 226 votes or more (see Figure «Number of votes in favour...»²⁷).

At the same time, the efforts of the «mono-majority» alone were rarely sufficient to pass a decision. During 2020, the Servant of the People faction provided on average 209 votes in favour, while the remaining votes were secured by members of other parliamentary factions and groups. Moreover, over time, the «contribution» of the ruling majority faction decreased: since the autumn of 2020, the «mono-coalition» was able to independently secure the required 226 votes only four times. One of the reasons for that was the aggravation of the epidemiological situation, as the total attendance of plenary sessions significantly dropped in the autumn.



The Cabinet of Ministers

Within the system of government, built around President Zelenskyy, the Cabinet has become the most vulnerable and the least independent branch, in fact being totally

dependent on the will of the President and his people. During the year, two Cabinets changed, and Volodymyr Zelenskyy was directly associated with the appointment of both and with the resignation of one of them.

²⁵ This assumption is confirmed by the political behaviour of Dmytro Razumkov, who did not support some personnel decisions of President Zelenskyy (appointments of Serhiy Shkarlet and Yuriy Vitrenko); moreover, he did not hide his dissatisfaction with the appointment of Mr Vitrenko as an Acting Minister bypassing the Parliament. He openly did not answer «5 questions from Zelenskyy» and suggested his own vision of settling the conflict, triggered by the decision of the Constitutional Court to declare unconstitutional certain provisions of the Law «On Prevention of Corruption» and the Criminal Code of Ukraine and subsequent actions of President Zelenskyy.

²⁶ Ruslan Stefanchuk, the First Deputy Chairman of the Verkhovna Rada summed up the results of the parliament in 2020, – <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/201376.html>.

²⁷ Data obtained from the website, – <https://data.rada.gov.ua>.

²⁸ Central trend curve is based on the GAM (*generalised additive model*).

The President's motivation regarding the dismissal of Oleksiy Honcharuk's Cabinet, as well as the appointment of a new Cabinet headed by Denys Shmyhal remained unclear to the public, just like the criteria for selecting candidates. The Minister of Health Illya Yemets and the Minister of Finance Ihor Umansky, in particular, worked in the Cabinet for less than a month. In the documentary «The Year of the President», Mr Zelenskyy stated on this occasion that «he will be changing ministers until we create an ideal government».²⁹

For the first time in many years, D. Shmyhal's Cabinet operated under the Verkhovna Rada's refusal to approve its Programme of Activities, as two relevant votes were unsuccessful. This can be seen as an additional instrument of President's pressure through his loyal parliamentary faction, which, in turn, creates an atmosphere of temporariness and does not motivate the Cabinet to work effectively.

The efficiency of D. Shmyhal's Cabinet and the quality of mutual communication between the branches of government can be judged by the fact that during the period from 5 March through 30 November, the Verkhovna Rada passed only 12 of 166 draft laws submitted by the Cabinet of Ministers, while the Cabinet's productivity over the first nine months of operation was only 7%.³⁰ Moreover, half of the 12 adopted bills were ratifications of various agreements, and voting for them was purely technical issue supported by different parliamentary factions.

Public statements of different ministers were often inconsistent,³¹ moreover, the ministers sometimes changed the previously expressed points of view, unexpectedly and without explanation, especially when it came to quarantine restrictions.

Generally speaking, the government has failed to effectively rebuild the health care system to combat the spread of coronavirus

and to timely launch the vaccination of the population with tested vaccines – instead, the Cabinet found itself in the epicentre of a corruption scandal over the purchase of Chinese vaccines. The Cabinet's ill-considered decisions on quarantine restrictions caused a public outcry, forcing the country's leadership to give in and ease the restrictions. Under the conditions that required an extraordinary concentration of effort to counter the spread of COVID-19, the Cabinet decided to reallocate more than half of the funds to the needs of the President's Big Construction programme.³²

The Cabinet's structure underwent changes during the formation of O. Honcharuk's government. At that time, the Ministry of Agriculture merged with the Ministry of Economic Development, and the Ministries of Information and Culture merged with the Ministry of Family, Youth and Sports. Also, a single Ministry for Veterans Affairs and Temporarily Occupied Territories was established.

In D. Shmyhal's government, the Ministry for Veterans Affairs and Reintegration of the Temporarily Occupied Territories was once again separated, as were the Ministries of Culture and Information Policy and Youth and Sports. At the end of 2020, it was decided to restore the Ministry of Agriculture, with Roman Leshchenko being appointed as its head. In July, the Ministry of Strategic Industries was established headed by Vice-Prime-Minister Oleh Urusky. The new government structure is objectively closer to the needs of society, but its constant changes have negative impact on institutional memory, inheritance, development and implementation of strategic plans.

The work of both Cabinets in 2020 was also characterised by the replacement of specialists appointed in the previous governments, including state secretaries, heads of departments, and the like. The role of strategic planning departments introduced

²⁹ Zelenskyy: Ministers will be changed until the government becomes ideal. – *Ukrayinska Pravda*, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/04/22/7248926/>.

³⁰ The Committee of Voters of Ukraine: the Verkhovna Rada passed only 7% of Cabinet's bills, – <http://www.cvu.org.ua/nodes/view/type:news/slug:rada-pryiniiala-lyshe-7-zakonoproektiv-uriadu-kvu>.

³¹ See, for example «Marchenko considers Stepanov's behaviour unacceptable during the preparation of the draft State Budget for 2021», – *Interfax-Ukraine*, – <https://ua.interfax.com.ua/news/general/711239.html>.

³² The government redistributed UAH 66 billion from the Anti-COVID-19 Fund. – Website of the Ministry of Finance, – https://mof.gov.ua/uk/news/uriad_rozpodiliv_66_mlrd_grn_z_fondu_borotbi_z_covid-19-2299.

in the ministries during the Petro Poroshenko presidency with international support has significantly decreased.

The Cabinet's communication with society was largely ineffective. The government has not shared its vision of a strategy for overcoming the coronavirus pandemic and its negative socio-economic consequences. The same is true for government communications on decisions aimed at reducing subsidies and raising tariffs, which led to protests in many parts of the country in early 2021. In the public perception, the responsibility for the state of affairs in the country lies with the President, therefore the decrease in his support is a logical consequence of missteps of the entire state leadership.

The Constitutional Court of Ukraine

In 2020, the Constitutional Court of Ukraine (CCU) was traditionally «undermanned»: as of 1 January 2020, three positions of CCU judges remained vacant – two under the Verkhovna Rada quota and one under the Congress of Judges of Ukraine quota. At the same time, the statutory deadlines for appointing new CCU judges to vacant positions, namely «no later than three months from the date of termination of office or dismissal of a judge of the Constitutional Court of Ukraine»,³³ have already been violated for parliamentary and judicial quotas. Throughout 2020, the vacant positions of CCU judges were never filled.

Given the invariability of the rules and procedures on the organisation of functioning of the only body of constitutional jurisdiction, the lasting absence of a significant share of CCU judges did not contribute to its performance. On the other hand, the deliberate non-observance of the terms of appointment of CCU judges, especially by the Verkhovna Rada of Ukraine, showed the blatant disregard for the requirements of national legislation, parliamentary rules and procedures by the country's political leadership and by the parliamentary «mono-majority».

In 2020, the Constitutional Court of Ukraine adopted 13 decisions within its Grand Chamber³⁴ and 8 decisions by its senates on constitutional complaints.³⁵ These have traditionally been accompanied by multiple «dissenting opinions» of CCU judges totalling to 38 in 2020. In six cases, «dissenting opinions» were written by the reporting judges, and in two cases – respectively by 50% and by more than 40% of CCU judges who signed these decisions. This is the evidence of not only the political and legal complexity of cases considered by the CCU in 2020, but also clear incompleteness of the legislative regulation of the «dissenting opinion of the CCU judge», which confirms the need for substantial revision of the existing procedure for forming the CCU judiciary.

The number of the CCU decisions adopted in 2020 was almost the same as in previous years. For reference, 12 decisions were made by the Grand Chamber, and 7 decisions – by the CCU senates in 2019. Unlike previous years, the content of CCU decisions in 2020 generally did not generate too much concern in the expert community – they were predictable and rather timely in terms of response to new challenges by the only body of constitutional jurisdiction.

The only exception was the CCU Decision No.13-rp/2020 dated 27 October 2020 in the case upon the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine on the conformity of specific provisions of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» and the Criminal Code with the Constitution (constitutionality), which declared unconstitutional a number of provisions of the above law, as well as Article 366/1 of the Criminal Code of Ukraine («Declaration of inaccurate information»)³⁶. Recognition of certain provisions of anti-corruption law as unconstitutional in terms of the powers of the NAZK (National Agency on Corruption Prevention) forced this agency's leadership to publicly disagree with this decision. In particular, the NAZK stated that the CCU decision «completely eliminates all anti-corruption mechanisms

³³ Laws of Ukraine «On the Constitutional Court of Ukraine» and «On the Rules of Procedure of the Verkhovna Rada of Ukraine».

³⁴ The CCU Decisions (Grand Chamber), 2020. – Website of the Constitutional Court of Ukraine, – <http://www.ccu.gov.ua>.

³⁵ The CCU First Senate Decisions, the CCU Second Senate Decisions, 2020. – Website of the Constitutional Court of Ukraine.

³⁶ Website of the Constitutional Court of Ukraine, – http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf.

built during the years of independence»³⁶ and forces the agency to close the registers of e-declarations.³⁸

In turn, the CCU stated that when adopting this decision, the only body of constitutional jurisdiction acted within its competence, while the decision itself contained no requirement to close down the register of e-declarations; instead, the NAZK – if necessary – has the right to seek the CCU clarification on the execution of the court decision.³⁹ «Misunderstandings» between the NAZK and the CCU also occurred regarding assessment of the fact of declaring Article 366/1 of the Criminal Code of Ukraine («Declaration of inaccurate information») unconstitutional.

All these «public discussions» around the CCU Decision No.13-rp/2020 occurred on conditions that the right to decide on the conformity with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of the laws of Ukraine remains solely with the Constitutional Court (Article 150 of the Constitution). At the same time, the reasons for such a situation around the CCU Decision No.13-rp/2020 include the low quality of national legislation, its partial (in some respects) compliance with the provisions of the Basic Law, as well as «stinginess» of proper reasoning of the CCU acts. In this particular situation concerning the decision on declarations, the lack of effective work of Ukraine's anti-corruption agencies and their willingness to shift this responsibility to other

government authorities also played a significant role.

The Decision No.13-rp/2020 triggered a significant public response, becoming the topic of discussion in the media and expert circles both domestically and abroad. Particularly acute was the reaction of NGOs with the mission to reduce the level of corruption in Ukraine.⁴⁰ Ukraine's foreign partners have also expressed their concern over the situation that developed since the adoption of the CCU decision and its public assessment by senior government officials.⁴¹

At the same time, President Zelenskyy's unusually active and acute reaction to this CCU decision (from declaring it the cause of the «constitutional crisis», convening a special meeting of the National Security and Defence Council,⁴² developing a draft law on early termination of the CCU⁴³ and appealing to Venice Commission,⁴⁴ to issuing a Decree on the removal of the CCU Judge Oleksander Tupytskiy from office⁴⁵) went beyond the legal reasoning, politicised the situation and did not contribute to its constructive solution.

In turn, the CCU publicly called on public authorities to adhere to the constitutional principle of the separation of powers and to avoid «illegal influence on individual judges of the Constitutional Court of Ukraine and the judiciary in general aiming to stop its work, undermine its authority and damage public

³⁷ G7 ambassadors on the CCU decision: Ukraine should not go back in time, – <https://www.dw.com/uk/posly-krain-g7-pro-rishennia-ksu-ukraina-ne-povynna-povertatsia-v-mynule/a-55436377>.

³⁸ NAZK closes the register of e-declarations following the CCU's scandalous decision, – <https://www.dw.com/uk/nazk-zakryvaie-reiestr-deklaratsii-cherez-skandalne-rishennia-ksu/a-55425662>.

³⁹ Ihor Slidenko claims that the Constitutional Court decision did not force the NAZK to close access to the Register of Electronic Declarations, – <https://www.youtube.com/watch?v=2xY-nb13KrU>.

⁴⁰ The CCU abolished most of the anti-corruption reform: legal analysis, – <https://ti-ukraine.org/news/ksu-skasuvav-bilshu-chastynu-antikoruptsijnoyi-reformy-yurydychnyj-analiz-rishennya/>.

⁴¹ The CCU's decision on e-declarations contradicts Ukraine's international obligations: the EU, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3129280-risenna-ksu-pro-edeklaracii-superecat-miznarodnim-zobovazannam-ukraini-es.html>. https://twitter.com/G7AmbReformUA/status/1321807180522205184?ref_src=twsrc%5Etfw%7Ctwcamp%5Etweetembed%7Ctwterm%5E1321807180522205184%7Ctwgr%5E%7Ctwcon%5Es1_&ref_url=https%3A%2F%2Fwww.dw.com%2Fposly-krain-g7-pro-rishennia-ksu-ukraina-ne-povynna-povertatsia-v-mynule%2Fa-55436377.

⁴² As regards the urgent closed-door meeting of the National Security and Defence Council. – Official website of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/en/news/shodo-terminovogo-zakritogo-zasidannya-rnbo-64889>.

⁴³ On the restoration of public confidence in the constitutional judiciary. Draft Law of Ukraine submitted by the President of Ukraine. – Website of the Verkhovna Rada of Ukraine, – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70282.

⁴⁴ President urged the Venice Commission to provide an opinion of the state of anti-corruption legislation following the decision of the CCU. – Official website of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-zvernuvsya-do-venecianskoyi-komisiyi-z-prohannyam-65241>.

⁴⁵ On the removal of the judge of the Constitutional Court of Ukraine from office No. 607/2020. – Official website of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/documents/6072020-36197>.

confidence».⁴⁶ However, after the CCU Decision No.13-rp/2020 was made public and actively discussed by senior government officials, public and political figures, the only body of constitutional jurisdiction in Ukraine could not pass any other decisions in the coming months.

Processes in the Party System

The party system shaped as a result of early parliamentary elections in July 2019 continued to function in Ukraine during 2020. Its distinctive feature is the existence of a single ruling party (the Servant of the People) that retains a parliamentary majority and, accordingly, bears one-party responsibility for the formation of the Cabinet of Ministers. Throughout the year, the party system kept features of polarised pluralism. The opposition remained divided between the opposing «pro-Western, patriotic» and «pro-Russian» ideological poles, dominated by the European Solidarity and the Opposition Platform – For Life, respectively. In addition, the party system included a number of other, both parliamentary (Batkivshchyna, Voice) and non-parliamentary political forces with meaningful albeit low electoral support.

The Servant of the People party emerged as an out-of-system, adventurous political «start-up», but after winning the exclusive position of the ruling party, it began to acquire the proverbial features of post-Soviet «parties of power».⁴⁷ These features became particularly evident during the local election campaign in October 2020, when the pre-election activities of the ruling party's regional branches were coordinated by the network of state administrations, while the President personally acted as a top campaigner for the Servants.⁴⁸

The institutional agency of the ruling party remains low. Within the party, there are multidirectional ideological and different interest groups focused on external influential stakeholders.⁴⁹ As a result, the Servant of the People became neither a «source of man-power» for the executive branch, nor base creation for state and political decisions and strategies. It basically remained an electoral brand with a fading value. A key trend in society's electoral sentiment during 2020 has been a decline in public support for the Servant of the People against the improving positions of the OPFL and the European Solidarity, which managed to close the gap with the Servants.

During the year, **the Opposition Platform for Life (OPFL)** established itself as the dominant party among political forces seeking the support of the former Party of Regions electorate, including pro-Russian citizens and parts of Russian-speaking population of southern and eastern Ukraine. Other political projects in the pro-Russian niche, such as the Shariy's Party, present no serious competition. At the same time, internal conflicts between its main «shareholders» (the Medvedchuk-Rabinovych and Boyko-Lyovochkin groups) particularly intensified during the local election campaign.⁵⁰

The European Solidarity remained the most popular party among political forces with clearly pro-Western position, targeting nationally conscious, patriotic voters. At the same time, being the «ark» of the previous government, the European Solidarity had limited prospects for electoral growth, as its leader, former President Poroshenko, remained a controversial figure in the eyes of most Ukrainians.

⁴⁶ Statement of the meeting of judges of the Constitutional Court of Ukraine to the President of Ukraine V. Zelenskyy, Chairman of the Verkhovna Rada of Ukraine D. Razumkov, Prime Minister of Ukraine D. Shmyhal. – Website of the Constitutional Court of Ukraine, – <http://www.ccu.gov.ua/novyna/zayava-zboriv-suddiv-konstytucijnogo-sudu-ukrayiny-do-prezydenta-ukrayiny-zelenskogo>.

⁴⁷ A typical «party of power» is a political corporation united around the head of state and his/her controlled administrative vertical. Since such a corporation has non-ideological tools of internal consolidation, certain groups within the party go after different sets of ideological and political orientations, whereas the party's «official» ideology is purely formal. See: I. Osadchuk, «Parties of power» and ruling parties in post-Soviet states, – https://filos.lnu.edu.ua/wp-content/uploads/2014/12/Osadchuk_Parties-of-power-and-ruling-parties-in-Post-Soviet-countries.pdf. O. Bielashko, «Parties of power» in neo-patrimonial regime, – https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2018/07/belashko_partii.pdf.

⁴⁸ Administrative resource in the election: Volodymyr Zelenskyy campaigned for the candidate from the Servant of the People in Kryvyi Rih. – The Committee of Voters of Ukraine, 2 December 2020, – <http://www.cvu.org.ua/eng/nodes/view/type:news/slug:adminresurs-na-vyborakh-v-zelenskyyi-ahituvav-za-kandydata-vid-sluhy-narodu-v-kryvomu-rozi>; Zelenskyy's election tour: does the president have the right to campaign? – DW, 15 September 2020, – <https://www.dw.com/uk/peredvyborchi-hastroli-zelenskoho-chy-maie-prezydent-pravo-ahituvaty/a-54932367>.

⁴⁹ Nikita Poturayev: «We will take our defeat at local elections calmly». – LB, 22 October 2020, – https://lb.ua/news/2020/10/22/468673_nikita_poturayev_k_porazheniyu.html?fbclid=IwAR3gZnt80MI4nCOFyd3VZsySkgWADu_eL-D0WcQsgKDr5Es3pVQmEp8DZPE.

⁵⁰ Civil War in the OPFL: Why did Rabinovych attack Lyovochkin? – Apostrophe, 26 November 2020, – <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/government/2020-11-26/grajdanskaya-voyna-v-opzj-pochemu-rabinovich-napal-na-lyovochkina/36404>.

During 2020, the **Batkivshchyna** party failed to significantly improve its position, while maintaining the prospect of overcoming the 5% threshold in the event of early parliamentary elections. Despite having developed models of mobilising the public support, the party opted not to use them and has the potential for cooperating with the current government.

The **Voice** party has lost most of its supporters after its leader, Svyatoslav Vakarchuk, announced his resignation. As of today, its chances to overcome the electoral threshold are low. In the meantime, the new party leadership could not explain its vision of further prospects to the supporters, while its parliamentary faction demonstrates loyalty to the political line of Speaker Razumkov.

IF THE ELECTIONS TO THE VERKHOVNA RADA OCCURRED NEXT SUNDAY WHICH POLITICAL PARTY WOULD YOU VOTE FOR?

(all respondents of public opinion surveys conducted by the Razumkov Centre's Sociological Service during 2019-2020)

Party	Indicators of electoral support of political forces by society								
	Dec. 2019	Jan. 2020	Feb. 2020	May 2020	Jun. 2020	Jul. 2020	Aug. 2020	Nov. 2020	Dec. 2020
The Servant of the People	36.1	34.7	24.5	27.5	20.5	24.4	21.8	18.8	17.5
OPFL	10.1	10.8	10.6	11.9	14	14.2	15.7	12.1	13.1
European Solidarity	7.3	9.3	8.3	9.6	10	10.8	10.8	13	12.8
Batkivshchyna	6.1	6.2	7.2	6.2	5.7	6.3	8.5	5.8	6.2
Strength and Honour	2.6	4	3.2	3.6	2.7	2.7	3.8	3.3	3.8
Groysman's Ukrainian Strategy	1.4	1.6	1.1	1.9	1.3	1.3	1	1.4	2.8
Shariy's Party	0.8	0.4	0.8	–	1.5	1.9	2.1	1.8	2.2
Svoboda	1.4	1.2	2	1.7	1.1	1.6	1.9	2.5	1.8
Radical Party of Oleh Lyashko	1.1	2.2	2.7	1.6	1.1	1.7	2.5	1.3	1.5
Voice	2.9	1.9	2.3	3.7	1.5	1.4	1.4	1.7	1.4
For the Future	–	–	–	–	–	–	–	1.7	1.2
The Opposition Bloc	1.3	0.7	1.6	–	1.7	1.1	1.1	0.7	0.7
Other	2	0.9	2.3	8.3	3.9	4.4	4.1	5.7	6
HARD TO SAY	11.5	15.1	18.4	12.5	18.6	15.7	13.1	11.9	13.3
WOULD NOT VOTE	12.7	8.4	12.2	9.3	12.5	10.3	11.2	18.3	15.7

Within a year after the adoption of the Electoral Code, one could observe the so-called «partisation» of local governments, as well as the institutionalisation of regional and local parties. Thanks to the expansion of proportional system in the last local elections in October 2020,

parliamentary parties have significantly enlarged their formal representation in local councils, winning almost half of the total number of seats. At the same time, non-parliamentary parties also benefited from the «partisation» of the electoral system to almost the same extent.

NOMINATION OF ELECTED LOCAL COUNCIL DEPUTIES AT THE LOCAL ELECTIONS			
2015	%	2020	%
BPP «Solidarity»	6.84	The Servant of the People	15.05
Batkivshchyna	5.96	Batkivshchyna	10.49
The Opposition Bloc	3.12	OPFL	9.90
Our Land	2.58	For the Future	9.57
The Agrarian Party of Ukraine	2.27	European Solidarity	9.19
Radical Party of Oleh Lyashko	1.95	Our Land	4.47
UKROP	1.73	Svoboda	2.10
The Revival Party	1.33	Groysman's Ukrainian Strategy	1.60
Svoboda	1.32	Radical Party of Oleh Lyashko	1.37
Samopomich	0.78	Proposal	1.35
The People's Party	0.46	Strength and Honour	1.35
Civic Position	0.39	Trust	1.08
People's Control	0.31	Dear Home	1.04
Parliamentary parties, total	18.65	Parliamentary parties, total	45.42
Non-parliamentary parties, total	14.40	Non-parliamentary parties, total	39.01
Self-nominated	66.95	Self-nominated	15.57

The local elections of 2020 revealed a trend towards regionalisation of political life. Its symptoms included significant voter support for local parties, whose electoral activity is limited to one city or region, as well as the growing likeness of political forces that previously conducted national campaigns and even were represented in the parliament (Svoboda, Samopomich) with such local parties.⁵¹

It is also worth noting that in the most recent local elections, the national parties gave way to regional and local forces in their ability to shape an attractive agenda for

residents of different regions. This was used by local elites, whose representation and influence were formalised through local party projects. In particular, there were many mayors who were elected for a second or third term, every time changing their party affiliation.

State Financing of Political Parties

Pursuant to the budget programme «Financing the statutory activities of political parties», the government approved the expenditure of UAH 283.5 million for 2020, which is significantly less than in previous years.⁵² Such a reduction was caused by amendments to the legislation on political parties initiated

⁵¹ See: The Party System of Ukraine after 2019: Peculiarities and Development Prospects. – The Razumkov Centre, – https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_part_sistem.pdf.

⁵² NAZK distributed funds of the state financing between parliamentary parties. – NAZK, 11 February 2020, – <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-rozpodilylo-koshty-derzhavnogo-finansuvannya-parlamentskym-partiyam/>.

by the President (Law No.140-IX of 2 October 2019).⁵³ At the same time, the State Budget for 2021 provides for a much larger amount – UAH 697 million – to finance parties. This increase is due to further legislative changes that entered into force in January 2020 (Law No.410-IX of 19 December 2019), which consolidates the advantages of parliamentary parties and limits the opportunities for non-parliamentary parties to compete with them at the national level.

The procedure for making a contribution to the party's current account has also been simplified (it is now possible to do so online) and the paper-based financial statements of the parties have been replaced with electronic ones. Although new conditions create additional opportunities for abuse, such as making contributions through fictitious persons, the electronic accounting and reporting also greatly simplifies both state and public control over party finances, but only in the case of timely and proper publication of open data.

THE AMOUNT OF THE STATE FINANCING OF POLITICAL PARTIES,	
UAH million	
2016 (Q3-4)	168
2017	442
2018	514
2019	566
2020	284
2021	697

Source: NAZK

The NAZK has distributed state funding for 2020 among five parliamentary parties that received at least 5% of the vote in the

last parliamentary elections.⁵⁴ Political parties that did not overcome the electoral threshold but received at least 2% of the vote (Radical Party of Oleh Lyashko, Strength and Honour, the Opposition Bloc, Groysman's Ukrainian Strategy, the Shariy's Party and Svoboda) did not receive public funding in 2020. This again is explained by the above-mentioned amendments adopted by the Verkhovna Rada after the elections (Law No.140-IX of 2 October 2019).

During 2020, parties submitted their financial statements to the NAZK with a significant delay, as changes to the legislation aimed at countering the consequences of the spread of coronavirus also allowed parties to postpone their reporting until the end of quarantine (Law No.553-IX of 15 January 2021). Also during the year, the NAZK for the first time used the mechanism to stop funding of parliamentary parties – Batkivshchyna in November 2020 and the Voice in December 2020. The NAZK website cites inaccurate information in the parties' financial statements as the main reason for suspension. Meanwhile, representatives of Batkivshchyna appealed against this decision in court, while Kira Rudyk, the leader of the Voice, complained about the political pressure. As of early 2021, funding for the Batkivshchyna party was resumed following the submission of an updated report.⁵⁵

Therefore, the system of public funding and financial reporting of political parties was rather unstable in 2020, undergoing numerous changes. The negative trend is the deprivation of parties that could not overcome the electoral threshold of state funding, which significantly complicates the task of transforming such parties into «systemic» political forces, building party networks and strengthening their electoral positions for the next parliamentary campaign.

⁵³ Assessments of changes introduced by this law, can be found in the publication «Ukraine 2019-2020: Broad Opportunities, Contradictory Results, – https://razumkov.org.ua/uploads/other/2020-PIDSUMKI-UKR_ENG.pdf.

⁵⁴ NAZK distributed funds of the state financing between parliamentary parties. – NAZK, 11 February 2020, – <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/nazk-rozpodilylo-koshty-derzhavnogo-finansuvannya-parlamentskym-partiyam/>.

⁵⁵ Why did NAZK suspend the state funding of the Voice? Positions of the party and the National Agency on Corruption Prevention. – Chesno Movement, 11 January 2021, – <https://www.chesno.org/post/4454/>; NAZK resumed the state funding of Batkivshchyna. – Chesno Movement, 12 January 2021, – <https://www.chesno.org/post/4455/>; In 2020, the NAZK stopped funding of two parliamentary parties. Statements about the NAZK's «political pressure» are groundless. – NAZK, 11 January 2021, – <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/u-2020-rotsi-nazk-zupynylo-finansuvannya-dvoh-parlamentskyh-politychnyh-partij-zayavy-pro-politychnyj-tysk-iz-boku-nazk-ye-bezpidstavnyy/>.

Processes in Civil Society

The following factors had the greatest impact on the development of civil society in Ukraine:

- Ongoing war in the east of Ukraine and continued occupation of the parts of the Donetsk and Luhansk oblasts and Crimea;
- The spread of the *COVID-19* pandemic across Ukraine;
- Reformatting of the overall domestic political landscape.

During the year, civil society and volunteer organisations continued to enjoy high public confidence, with level of trust in volunteer organisations remaining at a traditionally high level. The trust in NGOs, however, has dropped notably.

Obviously, this has several different reasons. In particular, some NGOs that used to have a significant influence on government activities during the previous political regime eventually lost it either due to substantial changes in the political landscape or curtailment (or completion) of international assistance projects that sponsored their activities. As a result, these organisations also lost their constant presence in the information space.⁵⁶

The new government did not show much interest in large-scale collaboration with the public sector on the development and advocacy of certain policy decisions (elaborating relevant bills and implementing public information campaigns) and countering Russian aggression, including military, political and information. The «whistle-blowing» activity of organisations involved in the fight against corruption and various abuses, which was very visible in previous years, has decreased. Moreover, there appeared cases of persecution of such whistle-blowers.⁵⁷

⁵⁶ For example, the case of the NGO Coalition «Reanimation Package of Reforms».

⁵⁷ See: «Shabunin states that the forensic examination confirmed the arson of his house». – Ukrinform, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3104041-sabunin-zaavlae-so-ekspertiza-pidtvordila-pidpal-jogo-budinku.html>.

⁵⁸ See: «I would like a legal assessment of the government's actions during the pandemic. There was a crime. – Kateryna Nozhevnykova, the founder of the «Corporation of Monsters» Foundation, – https://censor.net/ru/resonance/3240788/ya_by_hotela_chtoby_byla_dana_pravovaya_otsenka_deyistviyam_vlasti_v_period_pandemii_zdes_proizoshlo.

The involvement of people who had previously proven themselves as NGO activists and leaders in the Verkhovna Rada, executive bodies and the like did not lead to a significant improvement in the overall quality of politics. Moreover, some of them were dismissed during 2020.

The spread of the *COVID-19* pandemic throughout Ukraine has become a true challenge that the government should have responded together with civil society. Instead, volunteer organizations, recalling their experience of countering Russian aggression in 2014 and later, often performed functions of public authorities, such as arranging delivery of life-saving equipment for critically ill patients in health facilities. Meanwhile, the authorities often passed such efforts off as their own or even obstructed them.⁵⁸

Relevant volunteer organisations also continued to work with the Armed Forces and other participants in the Joint Forces Operation in the East. At the same time, the current regime at least did not react to attempts aimed at discrediting the civil and military volunteer movements in public perception. It should be added that persistence of the active part of civil society has forced the government to abandon some of its extremely dubious decisions and approaches, e.g. by removing Serhiy Syvokho and Vitold Fokin from the negotiations and completely rejecting the idea of a joint consultative body with the occupational administrations.

The ability of volunteer and civil society organisations to preserve and even further develop the elements of self-organisation with the onset of the pandemic should be considered a success, especially given the political turbulence and changing priorities of international donors.

The government has declared interest in establishing sectoral cooperation with civil society at the 9th Civil Society Development

Forum «Immunity to Illusions»,⁵⁹ but so far it made no practical steps to creating more favourable conditions – including financial – for the activities of public associations.

On the other hand, shifting the emphasis of the NGO work to new projects covering new niches and new target audiences (including businesses) and to sectoral cooperation with the authorities and local governments – provided the latter are interested and ready to offer practical support, including through public commissioning of NGO services – could encourage the development of civil society institutions in Ukraine without excessive dependence on external donors.

Reforming Individual Areas

Constitutional Reform

Unlike the first year of Volodymyr Zelensky's presidency, 2020 was not a year of active steps in constitutional reforms. Two bills on amendments to the Constitution of Ukraine («*On Amendments to Article 85 of the Constitution of Ukraine (concerning Consultative, Advisory and Other Subsidiary Bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine)*» and «*On Amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the Abolition of the Lawyers' Monopoly)*» already received favourable decisions of the Constitutional Court of Ukraine (CCU) back in 2019 on their conformity to Articles 157 and 158 of the Constitution and were preliminarily approved by a majority of the constitutional composition of the Verkhovna Rada of Ukraine. In 2020, they were not put to a vote in parliament for final adoption.

Instead, the draft law «*On Amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution of Ukraine (concerning Reduction of the Constitutional Composition of the Verkhovna Rada of Ukraine and Consolidation of the Proportional Electoral System)*», despite certain reservations articulated in the relevant CCU opinion, received the parliament's preliminary approval on 4 February 2020, with 236 MPs voting for this decision. However, the final adoption of these constitutional changes

was not on the agenda of the next Verkhovna Rada session in 2020.

If in the first case (*Amendments Concerning Consultative and Advisory Bodies of the Parliament and the Abolition of the Lawyers' Monopoly*), given the «political neutrality» of these constitutional initiatives, there should have been no problems with their final adoption in parliament, then the situation with changes *Concerning Reduction of the Parliament's Constitutional Composition and Consolidation of the Proportional Electoral System* in 2020 would be problematic. It is obvious that with the reduction of the Presidential Office's «tough» influence on the parliamentary «mono-majority» and the steady decline in the approval rating of the President and his Servant of the People party, it was unrealistic to achieve an effective parliamentary vote of 300 or more.

Meanwhile, the interest of ideologists of massive constitutional changes in adopting innovations concerning «*Consultative, Advisory and other Subsidiary Bodies of the Verkhovna Rada*» and the «*Abolition of the Lawyers' Monopoly*» has decreased significantly. After all, these changes were initially given the role of a «smokescreen» for more radical constitutional changes aimed at concentrating power with the President and his political team, rather than real factors for improving the constitutional and legal framework of the system of government.

Judicial and Law Enforcement Reform

The situation in Ukraine's judicial and law enforcement systems during 2020 can be described as a halt, and in some areas – a departure from the previously planned reforms. In particular, the judiciary of the High Intellectual Property Court was not formed thus preventing the court from launching; the formation of the judiciary of the High Anti-Corruption Court was not completed; the Constitutional Court of Ukraine also remained undermanned.

In addition, a new composition of the High Qualifications Commission of Judges was not

⁵⁹ Oleksander Tkachenko has opened the 9th Civil Society Development Forum «Immunity to Illusions». – The Government Portal, – <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-tkachenko-vidkriv-ix-forum-rozvitku-gromadyanskogo-suspilstva-imunitet-do-ilyuzij>.

set, even though the previous composition of this body was dissolved ahead of time back in 2019 based on the relevant decision of the Verkhovna Rada of Ukraine. Still unaddressed remains the problem of coexistence of the «Supreme Court» and the «Supreme Court of Ukraine», prompted by the 2017 decision to establish the Supreme Court.

The problem of adequate staffing of local and appellate courts remains acute. As of Q4 2020, the actual number of judges in the courts across Ukraine was 5,363 against the necessary 7,295 judges; only 4,809 judges had the power to administer justice, while the number of vacant judicial positions was 1,932; more than 1,600 incumbent judges were already eligible for retirement as having more than 20 years of judicial experience; in two courts, justice was not administered at all due to the absence of judges.⁶⁰ All this poses a serious threat to the realisation of the citizens' constitutional right to judicial protection (*Article 55 of the Constitution of Ukraine*).

Year 2020 was marked by frequent scandals in the judicial system. The Kyiv District Administrative Court⁶¹ regularly came under the spotlight, which eventually resulted in the petition on its liquidation (No.22/102742-en) posted on the website of the President of Ukraine. The main reason for the court's liquidation was formulated as «complete loss of authority by the Kyiv District Administrative Court – in particular, because of the content of recordings of court leadership's conversations, published by the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine in July 2019 and July 2020, confirming the deeply rooted

corruption and the practice of unfairness of judgments».⁶²

In response to this petition, which received the required number of votes, the head of state has noted that the procedure for dissolution of the court is clearly regulated, specifically para. 2, Article 125 of the Constitution of Ukraine states that court is established, reorganised and dissolved by law, which draft is submitted to the Verkhovna Rada of Ukraine by the President of Ukraine after consultations with the High Council of Justice. Therefore, the President instructed «to start appropriate consultations with the High Council of Justice to obtain a position».⁶³

In 2020, the staffing of the Office of the Prosecutor General continued with the selection of prosecutors who passed relevant re-certification, along with certification of prosecutors who sought positions in oblast prosecutors' offices. In the meantime, actions of Ukraine's Prosecutor General, Iryna Venediktova, often surprised not only the expert community, but also legal practitioners and prosecutors.⁶⁴

In August 2020, Ms Venediktova issued an order dismissing Nazar Kholodnytsky from the position of the head of the Specialised Anti-Corruption Prosecutor's Office (SAP) and from all prosecuting authorities based on his letter of resignation.⁶⁵ The new head of the SAP was not appointed in 2020. Position of the director of the State Bureau of Investigation (DBR) also remained vacant for a long time. Following the dismissal of Roman Truba in late 2019, the agency was briefly led by Ms Venediktova herself, who previously served as the MP in the

⁶⁰ Candidates for the position of judge: appoint impossible wait. – Official website of the Judicial Branch of Government in Ukraine, – <https://court.gov.ua/press/point/1016668/>.

⁶¹ What is known about the scandal around the Kyiv District Administrative Court, – <https://www.dw.com/uk/a-49815104/Vovk's-tapes> and scandalous decisions: Why Zelenskyy has not yet reformed the KDAC? – <https://www.radiosvoboda.org/a/oask-suddia-vovk-zelensky-ukrayinsky-pravopys/31076053.html>.

⁶² On the liquidation of the Kyiv District Administrative Court: e-petition. – Official website of the President of Ukraine, – <https://petition.president.gov.ua/petition/10274>.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ «Freudian slip»: online users criticise the video of Venediktova's address to Poroshenko. 1 July 2020, – <https://www.bbc.com/ukrainian/news-53247927>; Venediktova described the Prosecutor General's Office as the «Sovereign's Eye». 4 December 2020, – <https://www.dymka.com.ua/polityka/venediktova-shho-genprokuratura-tse-oko-gosudarevoj>; SAPO: The Anti-Corruption Bureau has initiated proceedings against Venediktova for interfering in the Tatarov case. 25 December 2020, – <https://www.radiosvoboda.org/a/news-oleh-tatarov/31019424.html>.

⁶⁵ Venediktova signed Kholodnytsky's letter of resignation. 21 August 2020, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3085238-venediktova-pidpisala-zaavu-holodnickogo-pro-zvilnenna.html>.

Servant of the People faction. Later, the role of the DBR director was assumed by one of the deputy directors.

DBR activities during 2020 were also accompanied by scandals, as well as accusations of attempts to replace their professional activities with political persecution of the opposition members, including Petro Poroshenko, Sofia Fedyna, Marusya Zvirobiv and others.⁶⁶

Anti-Corruption Reform

The dismissal of SAP's Nazar Kholodnytsky in August 2020 put an end to long-lasting confrontation between the SAP and the National Anti-Corruption Bureau (NABU). However, this did not improve the position of Artem Sytnyk, the NABU Director, and did not lead to qualitative changes in his agency's performance. During the year, one could observe a campaign involving the President's entourage, MPs and the media aimed at early termination of powers of the NABU director.⁶⁷ Probably seeking to subordinate the NABU to the President and his people, this campaign was based on the Decision of the Constitutional Court of Ukraine No.9-r/2020 of 28 August 2020 that declared the Decree of the President of Ukraine «On the appointment of Artem Sytnyk as the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine» unconstitutional, and the decision of the Rivne Appellate Court of 13 December 2019, which included Mr Sytnyk in the Unified State Register of Persons Who Have Committed Corruption or Corruption-Related Offenses.

The activity of the National Agency on Corruption Prevention (NAZK) had a clearly

political motivation, as following the publication of the CCU Decision in the case upon the constitutional petition of 47 People's Deputies of Ukraine on the conformity (constitutionality) of specific provisions of the Law of Ukraine «On Prevention of Corruption» (No.13-rp/2020 of 27 October 2020), the NAZK's Oleksander Novikov became immediately involved in political processes around the conflict between the Presidential Office and the Constitutional Court.⁶⁸ Quite notable in this regard is the fact that the national legislation in no way provides for such activities by the NAZK chairman.⁶⁹

Legislation on Elections and Referendums

The new Electoral Code of Ukraine entered into force on 1 January 2020. Its main innovation was the introduction of proportional representation based on open lists in the elections of deputies to oblast and city (with 90,000+ voters) councils.⁷⁰

In summer, the Electoral Code was significantly updated by Law No.805-IX of 16 July 2020. In particular, the proportional electoral system with open lists was extended to territorial communities with 10,000+ voters. This has drastically reduced the opportunities for self-nomination; as a result, only 15.6% of deputies at various levels were elected as self-nominated in 2020 local elections, compared to 67% in 2015. The deposit for local elections has also been significantly reduced to make the election process more competitive; also, the new form of ballot has been approved, which now has a stencil before each party's name for the voter to indicate the number of a candidate that he/she wants to support. Given the optionality of voting for candidates, this ballot

⁶⁶ DBR: Prosecutors declared Poroshenko a suspicion, – <https://www.radiosvoboda.org/a/news-poroshenko-dbr/30662903.html>; DBR has completed a pre-trial investigation in the case of Fedyna and Zvirobiv into the threats against the President, – <https://www.unian.ua/politics/sprava-proti-fedini-i-zvirobiv-dbr-zavershilo-dosudove-slidstvo-novini-ukrajina-10993487.htm>.

⁶⁷ Draft Resolution on dismissal of A. Sytnyk from the position of the Director of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. – The website of the Verkhovna Rada of Ukraine, – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68096; Yermak's deputy: Sytnyk has to leave the NABU, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/28/7275221/>.

⁶⁸ The CCU decision essentially allows high-ranking officials to commit corruption offenses – Chairman of the NAZK Novikov, – <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/irishennya-ksu-faktychno-dozvolyye-vchynnyaty-koruptsijni-pravoporushennya-same-vysokoposadovtsyam-golova-nazk-novikov/>; The CCU staged a constitutional coup – Chairman of the NAZK Novikov, 4 November 2020, – <https://www.dw.com/uk/ksu-vchynyv-konstytutsiyni-perevorot-holova-nazk-novikov/av-55498192>.

⁶⁹ The Law of Ukraine «On Prevention of Corruption», – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text>.

⁷⁰ See: «Ukraine 2019-2020; Broad opportunities, Contradictory results». – The Razumkov Centre, – https://razumkov.org.ua/uploads/other/2020-PIDSUMKI-UKR_ENG.pdf.

structure may help candidates obtain the required number of votes to change the order in the party list.

Most changes are considered constructive, but their introduction two months before the elections is a circumstance that points at unpredictability and chaotic nature of legislative decisions.⁷¹

The updated electoral system was tested during the local elections on 25 October 2020. Some 80% of voters used the opportunity to vote for a particular candidate from the party list, as confirmed by both polls and electoral statistics.⁷² At the same time, about half of the elected deputies of local councils managed to win enough personal votes to fill the 25% electoral quota, as required by the Electoral Code to move up in the «regional» party list. Meanwhile, the effect of «openness» of lists is different for parties that have received different quantitative representation in elected bodies. In general, the more seats a party receives, the stronger their distribution is affected by the «openness» mechanics.⁷³

The introduction of a proportional system in communities with 10,000+ voters just two months prior to the elections led to a shallow, formal «partisation» of the electoral process. Having no effective regional structures on the ground and lacking human resources, most influential parties functioned as «franchises», offering individual members of local elites the opportunity to run on party lists.

On 18 June 2020, the presidential bill on the **all-Ukrainian referendum** (Reg.No.3612 of 9 June 2020) passed the first reading in the Verkhovna Rada. The bill makes the referendum results binding for the Verkhovna Rada and the President. It also stipulates that amendments to the Constitution of Ukraine (Chapters I, III, XIII), issues of national significance, issues of changing the territory of

Ukraine, issues of revoking laws or their specific provisions may be put to a referendum. At the same time, it prohibits the referendum voting on issues that contradict the Constitution and international law, violate the state sovereignty or territorial integrity of Ukraine or create threats to national security, as well as on taxes, budgets and amnesty issues.

The referendum procedure envisages the establishment of an initiative group at a meeting of citizens and the collection of at least 3 million signatures in two-thirds of the administrative and territorial units. After that, the President has to issue a decree on the referendum. This process may be suspended in the event of initiation of constitutional proceedings by the Constitutional Court concerning the constitutionality of the issue under consideration.

Starting from 2018, holding referendums as stipulated by the Constitution became unsuitable for practical implementation, as the Law No.5475-VI of 6 November 2012 regulating the referendum procedure was declared unconstitutional.⁷⁴ Meanwhile, the idea of direct democracy was one of key points in Volodymyr Zelenskyy's election rhetoric and that of his Servant of the People party.

Meanwhile, quite alarming is the potential for abuse via the referendum instrument, such as the possibility of revoking laws. Given the current level of political culture in Ukraine, it carries the risk of levelling the role of parliament as a single legislative body and representative democracy in general, creating chaos in the state political and legal system and even establishing a semi-authoritarian populist regime.

Civil Service Reform

The personnel policy of the current government, which has equally suffered from chronic staff shortages and alarming

⁷¹ More detailed analysis can be found in «OPORA Statement on the Adopted Changes to the Electoral Law», 20 July 2020, – https://www.oporaua.org/en/statement/vybory/mistsevi-vybory/mistsevi_2020/20178-zaiava-opori-shchodo-priiniatikh-zmin-do-viborchogo-zakonodavstva?fbclid=IwAR26mai0d-GtKOrKfrc1O3QTtkJnTB12KUZToMS9YiZ_BsSyYo6kPNUgWg8.

⁷² See: The Party System of Ukraine after 2019: Peculiarities and Development Prospects – The Razumkov Centre – https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_part_sistem.pdf.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Decision of the Constitutional Court (case №1/2018(2556/14) on the constitutional petition of 57 people's deputies of Ukraine on the constitutionality of the Law "On the All-Ukrainian Referendum, № 4 (April 26, 2018), – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-18#Text>.

symptoms of «manual» bureaucracy formation, was the main problem in the civil service reform in 2020.

Provisions of the Law «On Civil Service» regarding competitive selection of candidates for civil service positions were suspended in April 2020 due to the COVID-19 pandemic. Instead, the Cabinet of Ministers introduced a procedure for temporary selection of candidates via job interviews (no competition) with the conclusion of a fixed-term contract, also establishing the validity of this procedure for the duration of quarantine plus 30 days after it is lifted.⁷⁵ Today it is safe to say that this procedure for appointing officials, initially introduced as temporary, not only continues to function for almost a year, but is actively used in the state apparatus, given high staff turnover.

In particular, in April–September 2020, the government announced 91 competitions for 79 posts under this procedure for Category A civil service positions – almost one-third of all civil servants of this highest category in Ukraine.⁷⁶ Numerous re-appointments of top officials also became possible due to the introduction of Article 87-1 of the Law «On Civil Service» in September 2019, according to which the Category A civil servants may be dismissed without good reason within four months from the appointment of a new Cabinet of Ministers or appointment of a new Minister.⁷⁷

Only in December the parliament passed a law that effectively excluded appointments to civil service positions in new government bodies, established during the quarantine period, from the application of the above procedure (Law No.1086-IX of 16 December

2020). Therefore, appointments in such new bodies are to be made exclusively based on the competitions held in line with the Law «On Civil Service». With this appropriate step, the feasibility of keeping a special, no competition procedure for appointments to other civil service positions raises many questions.

Therefore, during 2020 one could observe a systematic restoration of «manual» appointments of high-ranking officials by Ukraine's political leadership. It should be borne in mind that the introduction of open and fair competitions for positions was one of key tasks of the civil service reform. In addition, amendments to the Law «On Civil Service», especially in terms of improving its stability and refining the competitive procedure that would be effective in social distancing and not violate European principles, were recognised as a priority of public administration reform in 2020 during the meeting of the European Commission and the Government of Ukraine on 30 April 2020.⁷⁸

Adoption of the Cabinet's bill «On Administrative Procedure» (Reg.No.3475 of 14 May 2020) in the first reading can be considered a step in the right direction. The purpose of this law is to regulate the entire range of relations between the executive bodies, local governments, their officials and other entities that are legally authorised to perform administrative functions (administrative bodies), as well as individuals and legal entities.⁷⁹ Addressing all these issues within the framework of a single law has long been on the agenda as one of the priorities of public administration reform. At the same time, effective implementation of these intentions depends on further elaboration of the law and its implementation.

⁷⁵ See: «On the procedure of temporary selection for the civil service for the period of quarantine». – The National Agency of Ukraine for Civil Service, 30 April 2020, – <https://nads.gov.ua/news/shchodo-proceduri-timchasovogo-doboru-na-derzhavnu-sluzhbu-na-period-karantynu>.

⁷⁶ Chaos in the civil service. The «quarantine» procedure for appointing civil servants pushes Ukraine back to Yanukovich's times. – Texty, 24 November 2020, – <https://texty.org.ua/articles/102373/haos-u-derzhsluzhbi-karantynna-procedura-pryznachennya-na-derzhsluzhbu-vidkydaye-ukrayinu-v-chasy-yanukovycha/>.

⁷⁷ See: President Zelenskyy's First Year: Achievements and Miscalculations. – The Razumkov Centre, 2020, – http://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_Rik_diyalnosti_Prezydenta.pdf.

⁷⁸ Participants of the EU-Ukraine policy dialogue outlined the priorities of the public administration reform in 2020. – The Government Portal, – <https://www.kmu.gov.ua/news/uchasniki-politichnogo-dialogu-ukrayina-yes-okreslili-prioriteti-reformi-derzhavnogo-upravlinnya-na-2020-rik>.

⁷⁹ O.Banchuk: The Verkhovna Rada supported the draft law on the administrative procedure in the first reading, 2 September 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksandr-banchuk-verhovna-rada-pidtrimala-zakonoproekt-pro-administrativnu-proceduru-v-pershomu-chitanni>.

E-Government

During 2020, some progress has been made in introducing new forms of e-government, as well as state e-services to provide services and information to citizens. For example, in January 2020, «Trembita» data exchange system of Ukrainian state information resources was put into commercial operation. It was designed to provide state authorities and local governments with fast, unhindered and reliable access to necessary information. The system was developed with the support of EGOV4UKRAINE project of the U-LEAD with Europe programme based on the Estonian data sharing platform.⁸⁰ Relevant implementation process was initiated by the government back in 2016.⁸¹

In February 2020, the Ministry of Digital Transformation officially presented «Diya» – a single e-portal of government services, which has consistently increased the number of available options during the year. This portal also includes «Diya.Business» and «Diya. Digital Education» platforms. On 28 December 2020, the Cabinet adopted a resolution «On approval of Provisions on the human resource management information system (HRMIS) in government bodies» No.1343-2020-p, which instructed all ministries, central and local executive bodies to connect to HRMIS. It is expected that its introduction will reduce the bureaucratic burden, minimise the time of implementation of management decisions, promote openness and transparency of information about human resources in government and wages.⁸²

Decentralisation and Local Governments

In 2020, the reforming of the administrative-territorial system within the decentralisation process has entered its final stage. According to earlier plans, the 2020 local elections were to become a turning point, after which the new system of self-government would become fully operational. To the end, both the Cabinet and the Verkhovna

Rada have undertaken a number of steps to accelerate the «top-down» administrative reform.

On 16 April 2020, the parliament authorised the Cabinet of Ministers to determine the administrative centres and territories of local communities, as well as to submit relevant bills on the formation and liquidation of rayons (Law No.562-IX of 23 July 2020). Hence, the Cabinet issued several directives to determine administrative centres and approve the territories of communities. Also in July 2020, the parliament adopted the Resolution No.807-IX «On the Formation and Liquidation of Rayons», followed by relevant reorganisation of rayon state administrations in December 2020. To properly regulate these processes, the Verkhovna Rada amended the Law «On Local Self-Government in Ukraine» by passing laws No.1009-IX on 17 November 2020, and No.1025-IX on 2 December 2020.

The new administrative-territorial system includes 1,469 territorial communities at the basic level, and 136 rayons at the subregional level, covering the entire territory of Ukraine. By the end of 2020, the vast majority of new administrative units held elections to the relevant local councils. At the same time, the authoritative approach to accelerating the formation of new administrative units of the basic and subregional levels creates risks of potential conflict. Also, the new territorial division is still not duly reflected in the Constitution – in particular, Article 140 of the Basic Law only provides for unification of villages within one community.

In the course of decentralisation, basic self-government units (territorial communities) were given broader powers, including management of educational, cultural, health and other socially important facilities, as well as their independent maintenance. The process of transferring property from the rayon level to

⁸⁰ The Trembita system. Architecture of interoperability system, – <https://e-resources.gov.ua/#/Trembita>.

⁸¹ Cabinet of Ministers Resolution «Some issues of electronic interaction of the state electronic information resources» No. 606 of 8 September 2016.

⁸² The government approved the HRMIS system for state bodies. – Yurydychna Hazeta, 29 December 2020, – <https://jur-gazeta.com/golovna/uryad-zatverdiv-sistemu-hrmis-dlya-derzhavnih-organiv.html>.

communities is currently underway, and as of 15 January 2021, 79% of objects and facilities have been transferred. The incompleteness of this process creates serious complications, as rayon budgets no longer provide for the maintenance of objects remaining in the rayon ownership. Generally speaking, under the new division of powers, subregional bodies, including newly elected rayon councils and recently reorganised rayon state administrations, have been deprived of most of their powers, but their formal existence is still required by the Constitution.

Having analysed the government activities in political and legal spheres in 2020, it is possible to conclude that reactive and chaotic decision-making at the highest government level has intensified, especially in the face of global challenges (COVID-19 pandemic). Much of the announced initiatives appeared to be incomprehensible to the public and have not yet brought clearly positive results. There was a noticeable slowdown and even regress in some of the previously initiated fundamental reforms.

The government's personnel policy remains one of the cross-cutting problems, including selection criteria, high turnover and controversial appointments in terms of professionalism and reputation. Against the regime's weakness, pro-Russian forces and oligarchic groups were able to strengthen their positions.

Ukraine's political system has become less stable. During 2020, the authorities were losing public support with further erosion of power system, which made the positions of President Zelenskyy's government more vulnerable to pressures of other actors – both internal and external – and forced it to seek situational allies. Decentralisation processes, coupled with missteps of the central government, have significantly strengthened the role of regional elites in socio-political processes, but there has been no serious competition with the ruling party. At the same time, the country managed to preserve its strategic course of development as set forth in the Constitution and made no concessions to the aggressor.

Economy

During 2020, the domestic economy has suffered both from the global coronavirus crisis and further missteps in public administration, including in anti-crisis policy in Ukraine. This has not only worsened the current economic dynamics and the well-being of Ukrainians, but also increasingly called into question the prospects for the country's recovery immediately after coronavirus risks subsided. Massive bans on economic activity, transport restrictions, wage conservation, delays in compensating for coronavirus losses, coupled with the government's attempts to justify faults and shift responsibility to the pandemic and the previous government, increased tension in society and created an atmosphere of uncertainty and expectations of future shocks.

1. Challenges for economy in 2020

The global nature of the *COVID-19* pandemic was just one of several key factors deepening the crisis in the domestic economy. Indeed, the economic downturn that the world has faced because of the coronavirus turned out to be longer and quicker than initially anticipated. Also, countries needed much more money to counter the spread of the disease, protect people's health, and support households and businesses. Obviously, countries with weak economic dynamics, including Ukraine, lacked adequate resources. Thus, the need for rational, calculated measures, for effective and efficient spending was even greater, which, unfortunately, did not materialise in Ukraine.

The situation was further exacerbated by the country's weakened state entering 2020 – during the rule of Volodymyr Zelenskyy's team, the economic dynamics failed to achieve positive stability, as socio-economic troubles continued to worsen. Therefore, the first wave of coronavirus crisis in March 2020 was a true shock for enfeebled economy. During the year, the government's chaotic actions in response to the pandemic not only failed to placate society, but rather instigated despair and irritation in the population and businesses¹

that questioned even the most rational government measures.

The Razumkov Centre's study on the prospects of national development in 2020 listed the following priority tasks in the economic sphere:²

- achieving consistent **improvement of well-being** with creation of modern jobs capable of producing goods and services with high added value;
- **reducing state interventions** in the adoption and implementation of economic decisions, strengthening the institutional components and factors for the formation of a competitive economy;
- putting an end to further depletion of national **investment potential**, as well as expanding the instruments to attract international, primarily innovative capital;
- **bolstering incentives for the development of free competitive markets**, promoting de-monopolisation and de-oligarchisation of the domestic economic environment, supporting business in general and small and medium-sized enterprises in particular within the framework of international obligations;

¹ It will just suffice to mention the warning of the chief sanitary doctor regarding the prohibition of walks in parks as a «protection against the virus», which was immediately perceived by Ukrainians with significant scepticism. Ultimately, the doctor himself admitted that the warning was untrue, but only aimed at scaring people with the disease. And how about the decision to launch the so-called «weekend quarantine» introduced in November? It was lifted three weeks later as ineffective. For more detail, see: The Ministry of Health acknowledged that the parks were closed not to influence the epidemic process, but to achieve the psychological effect on Ukrainians – 112.ua, 9 May 2020, – <https://ua.112.ua/suspilstvo/u-moz-vyznaly-shcho-zakryly-parky-ne-dlia-vplyvu-na-epidemichniy-protses-a-dlia-psykholohichnoho-efektu-na-ukraintsiv-535549.html>; The weekend quarantine failed to produce the desired effect. Stepanov gave the explanation. – 5.ua, 4 December 2020, – <https://www.5.ua/polityka/karantyn-vykhidnoho-dnia-ne-dav-ochikuvanoho-rezultatu-stepanov-poisnyv-chomu-231061.html>.

² Y. Yakymenko et.al. Ukraine 2019-2020: Broad Opportunities, Contradictory Results (assessments). – The Razumkov Centre, 2020, – http://razumkov.org.ua/uploads/other/2020-PIDSUMKI-UKR_ENG.pdf.

- strengthening the **banking system and financial stability** as an important component of investment attractiveness and economic development, ensuring accessibility of economic agents to financial and capital resources.

Unfortunately, there are reasons to believe that these tasks have not been fulfilled even partially in 2020 and will remain relevant in the coming years.³ Moreover, the search for solutions must also take into account the latest risks and challenges posed by the coronavirus crisis.

Peculiarities of Ukraine's economic development in the context of the COVID-19 pandemic

The first and foremost issue for ensuring economic development in 2020 was to create conditions for the successful adaptation of certain sectors of the economy to significant quarantine restrictions imposed as a result of the *COVID-19* pandemic.

The pandemic has put the small and medium businesses, as well as certain spheres and industries, such as culture, tourism and creative industries, in the hot seat, thus prompting the adoption of legislation with relevant tools to support their development. During 2020, the Verkhovna Rada and the Cabinet consistently adopted regulations aimed at supporting **Ukrainian entrepreneurs and enterprises**, including by providing

tax benefits, privileges on rent and other mandatory payments, deferred repayment of loans and other obligations.⁴ Various legislative acts on state support of culture, tourism and creative industries were amended as necessary.⁵ It should be acknowledged, however, that the magnitude of such benefits is incomparable with those received by entrepreneurs in developed countries in Europe and America, and looks more like a symbolic gesture than real help.

During the year, multiple legislative changes were made to increase the efficiency of the **pharmaceutical sector** in the context of the pandemic and the resulting restrictions on economic activity. These changes sought reducing the terms of approval of clinical trial protocols for drugs to treat and prevent coronavirus disease, increasing drug availability, implementing electronic retail trade in drugs, and the like.⁶ In late 2020, the Cabinet approved the Procedure for conducting the state assessment of medical technologies, which may point at the government's renewed attention to this high-tech area, which is coming to the forefront around the world.⁷

In the pandemic, **digitalisation of the economy** has received an additional significant momentum, as digital technologies allow maintaining economic activity remotely and avoiding direct physical contact. The government of Ukraine has probably been

³ Detailed information on the results of the first 6 months of 2020 (including initial consequences of the coronavirus crisis) was analysed in the Razumkov Centre's report «President Zelenskyy's First Year: Achievements and Miscalculations».

⁴ See other parts of this section for more detail.

⁵ Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on State Support of Culture, Creative Industries, Tourism, Small and Medium Businesses in Connection with Restrictive Measures Due to the Spread of COVID-19 Coronavirus Disease» (16 June 2020) introduces changes, which provided for the introduction of benefits for real estate fees, the possibility of providing grants for institutional support to legal entities of all forms of ownership by the Ukrainian Cultural Foundation to ensure competitiveness and job creation, as well as support for projects in the field of book publishing by the Ukrainian Book Institute. On 4 November 2020, amendments were made to the Tax Code of Ukraine, which provided for measures of state support for culture, tourism and creative industries, including through the introduction of a budget grant instrument – targeted assistance in the form of funds or property provided on a gratuitous and non-refundable basis at the expense of State and/or local budgets, international technical assistance for projects or programmes in these areas.

⁶ Specifically, the laws «On Amendments to Certain Laws of Ukraine Concerning the Prevention of Coronavirus Disease (COVID-19)» of 4 December 2020, «On Amendments to Certain Laws of Ukraine Aimed at Improving the Availability of Medicines, Health Products and Auxiliaries, purchased by a Person Authorised to Make Health Care Procurements» of 17 March 2020, «On Amendments to Article 19 of the Law of Ukraine «On Medicines» regarding Electronic Retail Trade in Medicinal Products» of 17 September 2020. The Cabinet of Ministers Resolution No.965 dated 9 October 2020 approved the Procedure for the implementation of a pilot project for the procurement of specific (hyperimmune) blood plasma containing antibodies to SARS-CoV-2, for the contract manufacturing of immunoglobulin to be used in the treatment of acute respiratory disease COVID-19, caused by coronavirus SARS-CoV-2.

⁷ The Cabinet of Ministers Resolution No.1300 dated 23 December 2020 «On Approval of the Procedure for conducting the state assessment of medical technologies».

most active in this area, approving a large number of important decisions in this regard.⁸

The government decided to get a sovereign loan from the European Investment Bank (EIB) for the implementation of the project «Logistics Network (Ukrposhta Modernisation and Digitisation)» in the amount of € 30 million.⁹

Apparently being aware of the growing technological challenges facing Ukraine, that are further intensified by the acceleration of tech transformations within the Fourth Industrial Revolution, the government has made attempts to improve **the strategic focus of the Ukrainian economy**.¹⁰ During 2020, it adopted a number of strategic documents in various areas, including aimed at creating better conditions for the **development of intellectually intensive activities in Ukraine**.¹¹

To support this process in 2020, the government also implemented some specific solutions to ensure better protection of intellectual property.¹² However, it is highly doubtful that these sporadic measures are sufficient to guarantee the accelerated high-tech development of Ukraine's economy, «atrophied» by real and human

capital losses, corruption and ill-considered reform experiments.

For Ukraine as a country with significant agrarian potential, it is important to **improve the conditions in the agricultural sector**. A number of positive changes occurred in 2020, including the adoption of the Law «On Agricultural Cooperation» on 21 July 2020, which defined the legal, organisational, economic and social basis of agricultural cooperation, as well as peculiarities of the formation and operation of agricultural cooperatives and their associations in new market conditions.

Amendments to the legislation on land use planning¹³ can undoubtedly play an important role, as they seek improving the mechanisms of the State Land Cadastre and the State Fund for Land Management and Land Evaluation, implementing of Comprehensive Spatial Development Plans of local communities, introducing the procedure for establishing and changing the purpose of land plots use. In addition, on 5 November 2020, the government amended the legislation on the functioning of the State Agrarian Register and improving the state support for agricultural producers.¹⁴

⁸ The Cabinet of Ministers resolutions «On the implementation of a pilot project for the introduction and implementation of e-residency in Ukraine» No. 648 of 25 June 2020; «On the implementation of a pilot project for the introduction of the first stage of the Unified State Electronic System in Construction» No. 559 of 1 July 2020; «On the establishment of Inter sectoral Council for Digital Development, Digital Transformations and Digitisation» No. 595 of 8 July 2020; «On the implementation of a pilot project on the use of remote qualified electronic signature Smart-Diya» No. 785 of 2 September 2020; «On approval of the Procedure for creating and using electronic catalogue» No. 822 of 14 September 2020; «On approval of the Procedure for conducting auctions for the sale of special subsoil use permits» No. 993 of 23 September 2020; «Some issues of using the electronic trading system in concession tenders» No. 1210 of 9 December 2020; directive «On the implementation of a pilot project for the introduction of electronic document management of electronic consignment note» No.1122 of 16 September 2020. The functioning of the electronic trading system is also provided for operations for the lease of state and municipal property (The Cabinet of Ministers Resolution «Some issues of the lease of state and municipal property» No. 483 of 3 June 2020).

⁹ The Cabinet of Ministers Directive No.1136 of 21 September 2020.

¹⁰ To this end, appropriate adjustments are being made in the structure of the Cabinet of Ministers itself, which resulted, for example, in the establishment of the Ministry of Strategic Industries of Ukraine (the Cabinet of Ministers Resolution No. 624 of 22 July 2020) and approval of the Provisions on this Ministry (the Cabinet of Ministers Resolution No. 819 of 7 September 2020).

¹¹ The Concept of development of natural and mathematical education (STEM-education) (the Cabinet of Ministers Directive No.960 of 5 August 2020), which is expected to train staff for high-tech economic development; the State Strategy for Regional Development for 2021-2027 (the Cabinet of Ministers Resolution No. 695 of 5 August 2020); the Concept of the State Targeted Scientific and Technical Programme for the Aviation Industry Development for 2021-2030 (the Cabinet of Ministers Directive No.1412 of 11 November 2020); The Concept of artificial intelligence development in Ukraine (the Cabinet of Ministers Directive No.1556 of 2 December 2020). In addition, the government set up an interagency working group on the implementation of the Common Maritime Agenda for the Black Sea and the Strategic Research and Innovation Programme for the Black Sea (the Cabinet of Ministers Resolution No.1101 of 11 November 2020).

¹² Legislative changes concern the establishment and definition of the procedures of the national intellectual property body (Law «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the Establishment of the National Intellectual Property Body» of 16 June 2020); strengthening security and protection of trademark and industrial design rights, countering patent violations and implementing reforms of patent legislation (laws «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Strengthening Security and Protection of Trademarks and Industrial Design Rights and Countering Patent Violations» and «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Reform of Patent Legislation» dated 21 July 2020).

¹³ The Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Land Use Planning» dated 17 June 2020.

¹⁴ In particular, the government introduced legally binding Principles of state support of agriculture of Ukraine and peculiarities features of such support in the areas of fruit, berries, grapes, hops and aquaculture (law «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on the Functioning of the State Agrarian Register and Improving State Support of Agricultural Producers»).

Despite these managerial innovations in the agricultural sector, the most resonant event by far was the adoption of legislative changes **on the market circulation of agricultural land**.¹⁵ The ensuing introduction of the market for the sale or alienation of rights to agricultural land plots from 1 July 2021 – although this version of the law is considerably less liberal than the original bill¹⁶ – still causes a significant public disapproval, as evidenced by the results of the Razumkov Centre’s surveys,¹⁷ and non-acceptance among experts, including influential members of farmers’ associations.

The supporters of free land market have so far failed to prove that positive effects of this law will outweigh the associated risks and threats, including in terms of sustainable rural development and food security of Ukraine. The country has not yet introduced all the necessary institutional and infrastructural prerequisites for the successful land circulation.¹⁸ Moreover, land market liberalisation does not appear to be a timely measure in the context of the deep coronavirus-induced crisis, and clearly contrasts with the current trend towards strengthening of government regulation in other sectors of the economy.

During 2020, measures were taken to **strengthen the regulation of the development of certain important sectors**. On 14 July, the parliament passed the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Unshadowing of the Metallurgical Raw Materials Market and Operations with Scrap Metal». On

2 September, the Law «On the Provision of Construction Products on the Market» was adopted, defining the legal and organisational principles of introducing or providing construction products on the market by establishing rules for indicators related to the essential performance of such products and their compliance with technical regulations. The Law «On Defence Procurement» of 17 July established the general framework for planning and forming the scope and features of procurement of goods, works and services for defence purposes. The law also defined the procedure for state and democratic civilian control in defence procurement.

During 2020, some steps were made to improve the **infrastructure for economic development**. In this context, it is worth mentioning the adoption of the Law «On National Geospatial Data Infrastructure»¹⁹ on 13 April 2020. The law defined 34 types of geospatial data:²⁰ their consolidation into a single system should contribute to a major progress in tracking and managing all resources of economic development. To manage this complex system, the government has established a National Geospatial Data Infrastructure Council.²¹

Ukraine’s accession to the TRACECA agreement on multimodal transport development (ratified on 2 December) and the adoption of the Law «On Inland Water Transport» on 3 December are key for successful **transport infrastructure development**. The Cabinet decisions of 11 November and 23 December 2020 approved

¹⁵ Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Conditions of Circulation of Agricultural Land» of 31 March 2020.

¹⁶ Temporary (until 2024) limitation of plot sizes that can be purchased by citizens to 100 hectares; restrictions on certain types of transactions with land; non-admission of foreigners to land prior to the relevant referendum on these issues, etc.

¹⁷ See: Press release «Attitudes of citizens to the introduction of the land market and the abolition of the agricultural land sale moratorium» (September 2020). – The Razumkov Centre, – <https://razumkov.org.ua/sotsiologija/pres-relizy>.

¹⁸ The government itself seems to be aware of the significant lag in creating such prerequisites, as evidenced by its efforts to bridge this gap (the Cabinet of Ministers Resolution «Some Measures to Accelerate Land Reform» No.1113 of 16 November 2020). This concerns acceleration of land inventory, transfer of state-owned land plots to communal ownership, intensification of land ownership registration by local communities, support of bills on financial support of farms, improvement of management and deregulation in the field of land relations, establishment of transparent procedure for electronic land auctions, etc.

¹⁹ The law should contribute to effective management decisions by central authorities and local governments, meet the needs of society in all types of geographical information, as well as promote integration of Ukraine into the global and European geospatial data infrastructure.

²⁰ These include the state geodetic reference coordinate system, the state geodetic network, geographical names, administrative and territorial structure, addresses of property and objects, land plots and cadastral planning, transport networks, protected areas and objects, relief, geology, buildings and structures, soils, land use types, industrial and logistical facilities, population distribution and demographics, natural risk areas, atmospheric conditions, meteorological geographical characteristics, distribution of animal and plant species, energy and mineral resources, World Heritage sites, their territories and buffer zones, cultural heritage sites, etc.

²¹ The Cabinet of Ministers Resolution No. 812 of 9 September 2020.

action plans for the implementation of 5G mobile communications system and a single multi-zone digital radio communication, respectively.²²

Meanwhile, the accelerated development of telecommunications systems, which has become vital in the pandemic, also raised the issue of bringing **protection of critical infrastructure** to a new level. In this context, it is worth mentioning the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Strengthening Protection of Telecommunications Networks» of 13 May 2020, and the Law «On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Information Protection in Information and Telecommunications Systems’ to Confirm Compliance of Information Systems with Information Protection Requirements» of 4 June 2020.

Stepped-up development of digital information technologies in 2020 was facing the **growing cyber threats around the world** and the spreading practice of the use of innovative IT technologies in criminal transactions. This has prioritised these issues, which are to be addressed through the adoption of special measures.²³

The *COVID-19* pandemic has seriously undermined the financial firmness of Ukraine’s economy. Consequently, intensive **changes**

were observed in the financial sector, which is the primary source for economic development. Among relevant steps taken in 2020, one should note changes to the tax system aimed at building its capacity to increase tax revenues.²⁴ Although from a purely formal, legal viewpoint, these innovations could have been justified by the government’s efforts to bring Ukrainian tax legislation closer to international regulations, it should be admitted that their adoption occurred at a very unfortunate period of the pandemic.

With the exception of some improvements, such as the introduction of e-office and other simplifications for individual entrepreneurs under the Law «On Amendments to the Tax Code of Ukraine on the Functioning of E-office and Simplification of Work of Individual Entrepreneurs» of 14 July 2020, tax innovations generally headed towards the increase in real tax pressure on market participants, particularly affecting small businesses that have previously enjoyed a simplified tax regime. This approach is rather questionable, as it has largely offset the effects of limited tax breaks introduced during the pandemic to support domestic producers.

Other measures of adjusting economic development by financial regulators

²² The Cabinet of Ministers directives «On approval of the action plan for the implementation of the fifth-generation mobile communication systems in Ukraine» No.1409 of 11 November 2020, and «On approval of the action plan for the implementation of a single multi-zone digital radio communication system» No. 1618 of 23 December 2020.

²³ The Cabinet of Ministers Resolution «On approval of the Technical regulations of cryptographic information protection means» No. 991 of 21 October 2020. The Cabinet of Ministers Resolution «On Amendments to the Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution No.329 of 26 April 2017» No.9439 of 10 June 2020 approved the Procedure for compiling a list of critical information infrastructure and the Procedure for entering critical information infrastructure in the state register of critical information infrastructure, its formation and operation, while the Resolution «Some issues of the objects of critical information infrastructure» No.1109 of 9 October 2020 approved the Procedure for assigning objects to critical infrastructure objects. On 11 November, the Cabinet adopted the Resolution No.1176 «On Approval of the Procedure for reviewing the status of cyber protection of critical information infrastructure, state information resources and information to be protected by law». On 23 December, the Cabinet of Ministers passed the Resolution №1295 «Some issues of ensuring functioning of the system for detecting vulnerabilities and responding to cyber incidents and cyberattacks». On 22 July, the Resolution №627 «Some issues of the unified state information system for the prevention and counteraction to legalisation (laundering) of proceeds from crime, financing of terrorism and proliferation» approved Provisions on the unified state information system.

²⁴ In particular, the government adopted laws aimed at improving tax administration, eliminating technical and logical inconsistencies in tax legislation (laws «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Improving Tax Administration, Eliminating Technical and Logical Inconsistencies in Tax Legislation» of 16 January 2020, «On Amendments to the Tax Code of Ukraine for Improving Tax Administration, Eliminating Technical and Logical Inconsistencies in Tax Legislation» of 16 January 2020, adjusted by subsequent laws «On State Regulation of Activities on Organising and Conducting Gambling» of 14 July 2020 and «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and other Laws of Ukraine on Ensuring the Collection of Data and Information Required for the Declaration of Certain Objects of Taxation» of 17 December 2020); introduced a single account for the payment of taxes and fees, a single contribution to the compulsory state social insurance (Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on the Introduction of a Single Account for the Payment of Taxes and Fees, a Single Contribution to the Compulsory State Social Insurance» of 13 April 2020); approved the procedure for the application of cash registers in trade, public catering and services, adopted laws on unshadowing transactions in the spheres of trade and services (laws «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and other Laws of Ukraine to Support Tax Payers During the Period of Measures Aimed at Prevention of Emergence and Spread of Coronavirus Disease (COVID-19)» of 17 March 2020, and «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and other Laws of Ukraine to Liberalise the Application of Cash Registers by Single Tax Payers and Abolish the Mechanism of Compensation to Buyers (Consumers) of Parts of Applicable Penalties upon Claims of Violation of the Established Transaction Procedures» of 1 December 2020); ensured collection of data and information required for the declaration of certain objects of taxation (Law «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and other Laws of Ukraine on Ensuring the Collection of Data and Information Required for the Declaration of Certain Objects of Taxation» of 17 December 2020).

included the adoption of a new version of the Customs Tariff of Ukraine (Law «On Customs Tariff of Ukraine» of 4 June 2020) and amendments to the Customs Code and other legislative acts of Ukraine in connection with administrative reform (law of 14 January 2020).

The financial sector development may also benefit from measures aimed at the development of consumer lending and circulation of credit scores (Law «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Consumer Lending and the Formation and Circulation of Credit Histories» of 15 September 2020), and from improved regulation of banking activities, including property relations in cases of insolvency and compensation of losses of depositors, establishment of liability of the National Bank of Ukraine officials and the procedure for appealing the NBU decisions on declaring the bank insolvent, the procedure for withdrawal of insolvent bank from the market, etc. (Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Improvement of Banking Regulation Mechanisms» of 13 May 2020).

Rather interesting, albeit not quite clear in terms of possible efficiency, is the establishment of the Public Debt Management Agency of Ukraine.²⁵ After all, public debt formation is a «multi-channel» process and involves many government agencies and state-owned enterprises. Therefore, it is not yet clear how this new agency will coordinate all these activities to effectively manage debt.

Quite discordant was the adoption of the Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Simplification of Attracting Investments and Introduction of New Financial Instruments» on 19 June 2020, which substituted the old Law «On Securities and Stock Market» with the new one – «On Capital Markets and Organised Commodity Markets». Under different conditions, this law could have played a positive role for economic development, as it significantly expands the range of financial instruments to raise capital, but its adoption in the midst of the pandemic seems ill-timed. Financial innovations are always associated with

increased risk; therefore, they may be dangerous in difficult and unstable economic situation. Moreover, it takes time to elaborate proper systems of state and market regulation of new financial relations. Although the law refers to multiple EU regulations and directives, the timing for enactment of certain measures, such as derivatives, is clearly wrong, posing significant risks for the country and its economy. Another example of bad timing is the Law «On State Regulation of Activities on Organising and Conducting Gambling», which was hotly debated and eventually adopted on 14 July in the midst of the pandemic – exactly when the government restricted movement and economic activity, which led to the decline in income in many segments of society.

The world economy's plunge into the deepest crisis since the Great Depression of 1929-1933 due to coronavirus restrictions had serious implications for the development of Ukraine's economy in 2020. The crisis has **significantly complicated the external conditions for economic development** due to declining demand in many foreign markets and deteriorating conditions of external financing, as many other severely affected countries also requested foreign aid. In view of this, finding compensatory international institutional solutions was critical for Ukraine to prevent significant general deterioration of its external economic conditions. In this context, one should note the following achievements in 2020:

- signing of the macro-financial assistance agreement with the EU worth €1.2 billion on 23 July 23, which significantly alleviated the financial burden caused by the delay of the next IMF tranches;²⁶
- signing and entry into force of agreements between the Government of Ukraine and the European Commission on the financing of sectoral activities: «EU Support for the Development of Agriculture and Small Farms in Ukraine» for up to € 26 million (28 January); «EU Support to E-Governance and Digital Economy in Ukraine» for up to €25 million (11 February); «EU4BUSINESS: Supporting for Small and Medium

²⁵ The Cabinet of Ministers Resolution No.127 of 12 February 2020.

²⁶ Other government borrowings from leading private partners can be added here. Thus, by adopting Resolutions No.717 of 17 August and No.1291 of 23 December, the government decided to end external borrowing in 2020 by raising loans from *Cargill Financial Services International, Inc.* up to € 250 million at 5.95% per annum and from *Deutsche Bank, AG* up to \$ 350 million at 5.75% per annum.

Enterprises (SMEs) in Ukraine» for up to € 20 million (13 July);

- signing of the Political, Free Trade and Strategic Partnership Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Ukraine on 8 October 2020, and its ratification on 16 December 2020, setting the parameters of free trade between the two countries following the completion of the UK's exit from the EU;
- ratification on 14 January 2020 of the Development Cooperation Agreement between the Government of Ukraine and the Government of the Republic of Turkey of 3 November 2018, which, among other things, provides Ukraine with access to TIKA (Turkish Cooperation and Coordination Agency) programmes;
- approval of the draft Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the People's Republic of China on deepening cooperation in the field of infrastructure construction on 25 November 2020 (Directive No.1582);
- ratification and entry into force of a number of other sectoral agreements, such as the Framework Agreement between the Governments of Ukraine and the Kingdom of Denmark on general conditions and procedures, organisational arrangements and financial conditions for *Danida Business Finance* in Ukraine of 14 March 2019; Agreement between the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Government of the Republic of Lithuania on employment and cooperation in the field of labour

migration of 7 December 2018; grant agreement worth up to € 10 million from the *E5P* Fund of the European Investment Bank (EIB) for the Higher Education project of 17 December 2018; financial agreements between Ukraine and the EIB for the projects «Development of the Trans-European Transport Network» of 22 November 2019 in the amount of € 450 million²⁷ and «Transport in Ukraine – Phase I» of 17 December 2018 in the amount of €50 million.²⁸ On 3 June 2020, Ukraine joined the Additional Protocol to the Convention on the Contract for the International Carriage of Goods by Road (GMR) Concerning the Electronic Consignment Note, which simplifies controls and speeds up international carriage by road;

- ongoing revision of the terms of previously concluded agreements on avoidance of double taxation and prevention of tax evasion with their approximation to OECD standards. In 2020, such actions concerned the Convention with the Government of the Republic of Austria and the Agreement with the Government of the Republic of Singapore, with ratification of relevant amendments.

Other significant foreign economic processes also included the curtailment of political and economic relations with Russia and the CIS.²⁹

The effectiveness of state institutions regulating economic development remained the key problem in 2020. Unfortunately, the situation in this sphere looks uncertain and contradictory. Along with truly useful and strategically correct actions described above, there have been many controversial and even dangerous steps in economic policy.

²⁷ On 2 December 2020, the government, by issuing its Directive No. 1524, recognised the expediency of attracting a loan from the European Bank for Reconstruction and Development for the implementation of the project «Development of the Trans-European Transport Network» in the amount of € 450 million.

²⁸ Apart from said projects, the government recognised the expediency of attracting funds from EIB in the amount of € 200 million to implement the project «Urban public transport of Ukraine II» (the Cabinet of Ministers Directive No.1494 of 25 November 2020).

²⁹ During 2020, Ukraine announced its withdrawal from a number of international CIS agreements: the Agreement on a coordinated antitrust policy on 25 January; a number of agreements and memoranda in the field of civil aviation (as specified in the Cabinet of Ministers Resolution No.730 of 19 August), the Agreement on cooperation of the CIS member states in combating illegal migration of 6 March 1998; two agreements on veterinary and sanitary control (as specified in the Cabinet of Ministers Resolution No.774 of 2 September); the Mining Charter of the CIS Member States of 27 March 1997; agreements on coordination and principles of cooperation in energy sector, including nuclear (as specified in the Cabinet of Ministers Resolution No.1260 of 16 December); as well as the Agreement between the Government of Ukraine and the Government of the Russian Federation on the mutual establishment of trade missions of 22 October 1992.

One of such examples is the unjustified redistribution of impressive UAH 26.2 billion³⁰ from Anti-COVID-19 Fund on road construction and repair. It is not that Ukraine does not need large-scale reconstruction of roads, but there are other sources for this, including international banks. Instead, such steps point at the government's poor understanding of the priority of accelerated modernisation of the Ukrainian medical and pharmaceutical industries, as well as the development of own research base, which became particularly relevant worldwide during the pandemic.

Also, the government's approach to the liberalisation of certain security-sensitive sectors, such as telecommunications³¹ or space activities,³² cannot but raise questions.

Poor elaboration of issues of reforming government bodies linked to the regulation of economic development is evidenced by the abolition of a series of dubious «experiments» during 2020, including the reorganisation of the Ministry of Agrarian Policy and Food by merging it with the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture; the merger of the Ministry of Ecology and Natural Resources and the Ministry of Energy; the replacement of the State Audit Service with the puzzling «Office of Financial Control».

Some steps by the government could be promising in shaping a viable strategy for innovation-oriented economic development. Thus, the Cabinet of Ministers Resolution No.265 of 8 April 2020 established the Council for Economic Development of Ukraine. So far, the Council has not been fully operational, but the Economic Recovery

Centre (ERC),³³ established on its initiative, was actively involved in elaborating the State Programme for stimulating the economy to overcome the negative effects of restrictive measures aimed at preventing the emergence and spread of coronavirus (COVID-19) for 2020-2022 and was invited by the government to develop the National Economic Strategy until 2030. The Council and the ERC alike may have good prospects, but the effectiveness of their activities largely depends on the government's willingness to accept their recommendations and the ability to put them into practice. Meanwhile, **institutional weakness remains one of the defining features of the government's efforts in economic development.**

Economic Dynamics in 2020

As already noted, the Ukrainian economy entered 2020 in a significantly weakened state. Although the government kept insisting on the temporary nature of troubles and the high untapped potential of the domestic economy,³⁴ the reality appeared to be much less attractive.

It should be reminded that Ukraine's real GDP in Q4 of 2019 grew by 1.5% compared to the same period of the previous year, although the growth in Q2-Q3 was 3.9-4.7%. Already in Q1 of 2020, even in the absence of coronavirus restrictions, GDP declined by 1.5%.³⁵ In other words, **the domestic economy was «ready» to fall before the coronavirus crisis.** The unfolding crisis starting in mid-March 2020, which was accompanied by restrictive measures, such as strict quarantine, restriction of economic activity and transport, minimisation of human contact, and the like, made the situation much worse.

³⁰ See: the Cabinet of Ministers Resolution No.539 of 1 July 2020, with amendments from 23 September, 28 October, 11, 16, 23 and 25 November, 11 December 2020. The number of changes and amendments to this Resolution over a short period of time is in itself the indication of the «quality» of government in this aspect.

³¹ For example, on 15 January 2020, the Cabinet, headed by then-Prime-Minister Oleksiy Honcharuk, adopted the Resolution No.14, which reduced the list of economic activities subject to licensing. However, the approved criteria for assessing the degree of risk from activities in this area failed to take into account a number of socio-economic and political risks that may arise due to the fact that modern electronic communications have an extremely strong mass impact on the population and show the ability to modify mass behaviour as desired.

³² Rather questionable in terms of security risks is the «declarative» procedure for space activities, established by the Cabinet of Ministers Resolution No.198 of 26 February 2020.

³³ The Economic Recovery Centre (ERC) was registered on 21 May 2020 as a union of citizen associations. It was founded by the NGO «Easy Business» and the Razumkov Centre. ERC is a common platform for developing effective solutions to respond to economic challenges, which involves think tanks, independent experts, business associations, trade unions, businesses and government agencies. See: <https://www.facebook.com/recovery.org.ua>.

³⁴ See, for example, the Audit of Ukrainian Economy, – <https://nes2030.org.ua/docs/doc-audit.pdf>.

³⁵ This section uses statistical data publicly available on the websites of the State Statistics Service of Ukraine (<http://ukrstat.gov.ua>) and the National Bank of Ukraine (<https://www.bank.gov.ua>) at the end of preparation of this publication in January 2021.

In general, over 11 months of 2020 (cumulatively, since the beginning of the year), industry reduced by more than 6%, freight turnover – by 15%, and the agricultural sector – by more than 12%, the worst decline in the decade.³⁶ It is fair to say that **Ukraine's economy in 2020 reached a «consistently low» dynamics in the development of its most important production spheres.**

Therefore, if in 2019 the share of processing industry in the GDP composition based on production approach was 10.8%, and wholesale and retail trade, repair of motor vehicles was 13.2%, then in three quarters of 2020, the corresponding figures were 10.2% and 14%. That means that **repair and resale of obsolete products rather than creation of new modern products increasingly becomes the characteristic feature the Ukrainian economy.**

Although today the share of industry in the GDP structure has notably decreased compared to the mid-2000s, it is industry, including metallurgy³⁷ – its leading sector of the last decade, shapes the needs for transportation, logistics, services and distribution networks. Therefore, **the depression of the industry, which has intensified over the past two years, means severe losses for the entire economic environment of the country.**

Institutional Uncertainty in Managing the Economy

During 2020, some changes occurred in the structure of economic management. In July 2020, the Ministry of Strategic Industries was established as the central executive body of Ukraine responsible for the formulation and implementation of state industrial policy in strategic industries.³⁸ However, uncertainty about the powers

and available resources has led to new confusions with the Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture (MEDT), including in terms of regulatory support and funding of the new Ministry. Therefore, it would be premature to evaluate the performance of the newly created Ministry in 2020.

Uncertainty is also characteristic of the agricultural sector's management. The restoration of the relevant agricultural ministry, which merged with MEDT in the autumn of 2019, never happened in 2020, although most experts insisted on that. The main reasons for that are the loss of human resources due to the dissolution of the previous ministry, as well as haste and ill-considered institutional steps.³⁹ Instead, with no relevant ministry, the Verkhovna Rada still appointed the Minister of Agrarian Policy⁴⁰ on 17 December 2020, who remains without regulatory, functional, financial and other powers.⁴¹

Long-lasting discussions about the need for an institution tasked with overseeing financial flows and reducing shadowing – the Bureau of Financial Investigations – have finally been partially translated into practice. In September 2020, the Verkhovna Rada supported the establishment of the Bureau of Economic Security⁴² in the first reading. However, in the best-case scenario, the Bureau will start operating no earlier than the second half of 2021.

During the year, the government **failed to ensure proper functioning** of the Export Credit Agency (ECA), formally established back in 2018. The agency is expected to insure the risks of Ukrainian exporters, which is extremely important in a deteriorating trade climate. Apart from financial

³⁶ In particular, in 2020, the harvest of grains and legumes, which is a traditional indicator of the sector's success, amounted to only 65.4 million tons (75.1 million tons in 2019). See: «The grain harvest in Ukraine is the worst in the last three years» – Finances and Economy, – <http://finbalance.com.ua/news>.

³⁷ ... and its development risks to increase in 2021. For more detail, see Challenges 2020 and Risks 2021 for Ukraine's mining and metals sector, – <https://gmk.center/analytics>.

³⁸ Cabinet of Ministers Resolution «On the establishment of the Ministry of Strategic Industries of Ukraine» No. 624 of 22 July 2020.

³⁹ Merger of the Ministry of Agriculture and the Ministry of Economy fell short of expectations, as the agrarian sector was pushed back. – Seeds, – <https://www.seeds.org.ua>.

⁴⁰ The Rada appointed Leshchenko, Head of the State Geocadastr, as the Minister of Agrarian Policy. – Economichna Pravda, 17 December 2020, – <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/17/669287>.

⁴¹ The Prime Minister reiterated the need to restore the Ministry of Agriculture at the Cabinet meeting on 16 December 2020 (this was previously discussed in May 2020). However, following the adoption of the State Budget and identification of the main budget holders, this will introduce new institutional inconsistencies and require additional significant adjustments. As of 28 December 2020, the Cabinet has only cancelled its last year's Resolution on the merger of the agricultural ministry with the Ministry of Economic Development and Trade. See, in particular: «Shmyhal announced the restoration of the Ministry of Agriculture in early 2021». – Radio Svoboda, – <https://www.radiosvoboda.org>.

⁴² Draft Law «On the Bureau of Economic Security of Ukraine» (Reg. No.3087-d of 2 July 2020). Passed the first reading on 3 September 2020.

difficulties, institutional and administrative incapability is another major barrier. For example, attempts to competitively select members of the supervisory board continued throughout 2020 and finally concluded in late September. However, all applicants were rejected almost immediately, and a decision was made to hold a second competition.⁴³ It is obvious that such inconsistencies will continue in 2021.

Meanwhile, the economic situation still has certain prospects, especially if the government manages to restore the dynamics, which is being clearly slowed down, and undertakes efforts to **implement provisions of the Association Agreement** and «related» regulations, especially those of fundamental importance for domestic industry.

European Integration Achievements and Problems

In 2020, Ukraine has demonstrated some progress in concluding the Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Goods (ACAA), or the so-called «**industrial visa-free regime**», which should strengthen the competitiveness of Ukrainian industrial exports. The joint statement of the EU-Ukraine Summit in early October 2020 stressed the need to accelerate measures in this area. Later that month, the parties agreed to launch the EU preliminary assessment mission on Ukraine's readiness to conclude the ACAA Agreement.⁴⁴ (See *Foreign Policy* Section)

Moreover, following the summit, Ukraine and the EU⁴⁵ agreed on **updating the Association Agreement**. This primarily concerns the increase in duty-free tariff quotas for Ukrainian exports to the EU. Such measures are to be implemented in 2021.

This can be facilitated by another important agreement concluded in October 2020 – the Political, Free Trade and Strategic Partnership Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Ukraine that stipulates permanent favourable trade conditions for businesses and consumers of both countries.⁴⁶ The Ukrainian business will enjoy the same level of liberalisation of trade, services and public procurement, which is currently available to domestic businesses under the EU-Ukraine Association Agreement.⁴⁷ More importantly, the agreement with the United Kingdom removes potential contradictions that could arise following *Brexit* in terms of Ukraine's trade regimes with the EU and the UK.

The government's decision⁴⁸ in August 2020 to initiate the process of **granting transit simplifications**, which is part of the Common Transit system, is very important in this context. In case of further positive developments, it will offer additional opportunities for Ukraine to develop production and exports.⁴⁹ It can become an important incentive for improving infrastructure and integrating it into trans-European networks – not just as transport corridors, but also as logistics hubs. In particular, in late December 2020, the government approved an updated Strategy for the Seaport Development.⁵⁰ If the country truly succeeds in increasing the volume of cargo processing, improving the efficiency of transshipment complexes and elevating the quality of services during the strategy implementation, this will significantly improve Ukraine's European maritime position, but no earlier than 3-5 years.

One of controversial steps is the parliament's decision on the need for the so-called **localisation of production** of industrial

⁴³ When the Export Credit Agency will finally work? The history of creation. – Slovo I Dilo, 15 October 2020, – <https://www.slovoidilo.ua/2020/10/15/infografika/ekonomika/koly-zapracuyue-eksportno-kredytne-ahentstvo-istoriya-stvorenniya>.

⁴⁴ The preliminary assessment mission of the EU started working in Ukraine on concluding the ACAA Agreement («industrial visa-free regime»). – The Government Portal, – <https://www.kmu.gov.ua/news>.

⁴⁵ Joint statement following the 22nd EU-Ukraine Summit – Official website of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/news>.

⁴⁶ The United Kingdom and Ukraine have concluded the political, free trade and strategic partnership agreement. – GOV.UK, – <https://www.gov.uk/government/news>.

⁴⁷ Political, Free Trade and Strategic Partnership Agreement. – UK and Ukraine sign historic post-Brexit free trade deal, – <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/ukrainealert>.

⁴⁸ Cabinet of Ministers Resolution «Some issues of granting permission to use special transit simplification» No.705 of 12 August 2020.

⁴⁹ Government initiates the process of providing transit simplifications for Ukraine's accession to the NCTS joint transit regime. – The Government Portal, – <https://www.kmu.gov.ua/news>.

⁵⁰ The updated Seaport Development Strategy until 2028 was approved. – Ukrainian Sea Ports Authority, – <http://www.uspa.gov.ua/pres-tsentri/novini/novini-galuzi>.

goods, which is supposed to build the production capacity of domestic companies. Furthermore, while Ukraine expected the EU's positive assessment of the tasks of reforming the public procurement system, the parliament adopted the Draft Law «On Public Procurement»,⁵¹ which amended public procurement requirements to «modernise Ukrainian industry» by «temporarily, for a period of 10 years»(?) introducing a list of goods for public procurement subject to mandatory localisation. This primarily concerns the engineering products, which seriously **violates the non-discrimination principle** enshrined in the Association Agreement. It is likely that similar problems will become subject of discussions between the parties in 2021 as well.

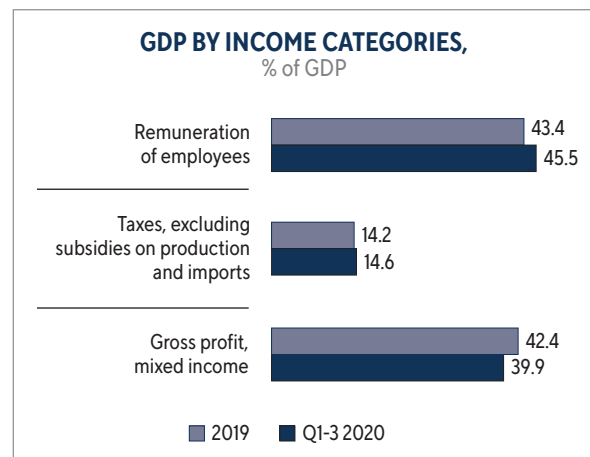
GDP Structure (based on different approaches)

Institutional uncertainty brings additional losses to the immediate economic environment. Thus, GDP **by final use categories** demonstrate no changes with the focus on sustainable long-term growth, which would be desirable due to investment expansion. As already noted, the processes of actual curtailment of production potential started in 2019 and continued in 2020:⁵²

- structure of the country's economy is clearly consumer, as the share of final consumption expenditure at the year-end – probably just like in 2019 – exceeded 95% of GDP (90% in 2018). The emerging economy that functions by «eating away» the created added value and reserves, has **unreliable and dubious prospects** for a speedy recovery;
- decline of economic results and strengthening of negative expectations leads to **deterioration of investment intentions and productions.**

In 2020, GDP **by income categories** shows contradictory trends compared to 2019.⁵³ On the one hand, the share of wages in GDP increased by more than

2 percentage points. Of course, this could be interpreted as a positive change suggesting the growing impact of personal labour input. On the other hand, the share of gross profit and mixed income has decreased notably by 2.5 percentage points and amounted to less than 40% of GDP due to insignificant growth of the tax component (*Figure «GDP by income categories»*). In other words, there was a decrease in own income and in profits of entrepreneurs, especially small and medium-sized businesses, farmers, individual entrepreneurs, self-employed persons and others. It is clear that this will require the expansion of social transfers – if the government finds necessary resources – leading to deterioration of the fiscal and debt components of the domestic economy.



This and other tables below may contain insignificant errors due to rounding of some indicators.

Therefore, the structure of formation and use of the country's GDP in 2020 was becoming increasingly conservative, which confirmed **the focus of the economic environment on survival and indicated the absolute absence of incentives** for accelerated growth and development.

Financial Performance of Enterprises

Financial performance of enterprises is another evidence of **increased negative pressures** in Ukraine's economy. Thus, according to official statistics for Q1-3 of 2020, the pre-tax **financial performance** of large

⁵¹ Draft Law «On Amendments to the Law of Ukraine 'On Public Procurement' for Creating Preconditions for Sustainable Development and Modernisation of Domestic Industry» (Reg. No. 3739 of 24 June 2020). Approved in the first reading on 21 July 2020.

⁵² Y.Yakymenko et al. President Zelensky's First Year: Achievements and Miscalculations. – The Razumkov Centre, 2020, – http://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_Rik_diyalnosti_Prezydenta.pdf.

⁵³ At the year-end, the shares under consideration can obviously change. However, given the current trends, such changes will hardly be significant.

and medium-sized enterprises amounted to UAH 93 billion profit, which is significantly lower than the corresponding figure for the previous year – UAH 343 billion. In particular, the profit amounted to UAH 411.8 billion (90.5% of profit in January–September 2019), while losses amounted to UAH 318.5 billion (increase in losses by 284%). As expected, the share of **loss-making enterprises has increased drastically**, making about one-third of all companies (Table «Pre-tax financial performance...»).

PRE-TAX FINANCIAL PERFORMANCE OF LARGE AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES, Q1-3, UAH billion (unless indicated otherwise)					
Financial performance		Profit	Loss	Share of loss-making, %	
2020	2019	2020	2020	2020	2019
93,3	342,8	411,8	318,5	34,8	22,7

However, even such results cast doubt. As mentioned above, GDP in 2020 has had extremely negative dynamics, but the «net» financial performance during the pandemic is positive, when profits exceed losses. Such situation is **only possible with a significant increase in administrative pressure by fiscal authorities, as well as fines**, additional charges and fees, pre-emptive collection of fiscal obligations, which seems unacceptable in crisis.

Investment Climate and Foreign Direct Investment

Investment climate during 2020 has been **increasingly criticised** by entrepreneurs and investors. According to the European Business Association (EBA) study, Ukraine's Investment Attractiveness Index in the second half of 2020 dropped to 2.40 points out of 5, from 2.51 in the first half of 2020, and 2.95 – in the second half of 2019. Despite the exposure to «coronavirus» pressure, investment climate was strongly determined by other components – the crisis of the judiciary, lack of rule of law, instability of tax legislation and others.⁵⁴ Also, assessments by top managers of companies continue to deteriorate, as

66% of them confirmed the deterioration of investment climate, while only 5% of them noted improvements. Under such circumstances, **any excuses of the government citing external threats (coronavirus) are beneath criticism**.

Outcomes of the **policy of attracting foreign direct investment (FDI)** in 2020 also proved to be a failure, as the «increase» in FDI inflow to Ukraine in Q3 was negative.⁵⁵ This means that investors did not bring but withdrew their investment resources, with **«net» withdrawal** amounting to \$ 400 million. This was partly due to the coronavirus crisis, which has led to significant reductions in FDI worldwide. But more importantly, **Ukraine has failed to offer proper business and security conditions** to international investors.

Widely publicised «investment nanny» initiative, under which individual investors would be given special conditions, generated no interest in any serious investors, and will probably never interest them even after the adoption of relevant law.⁵⁶ First, it seems that the proposed preferential terms will be primarily used for lobbying, including through corruption schemes.⁵⁷ And second, the priority for **domestic and international investors** is rule of law, low level of corruption and protection of property rights. Another activity around dubious tax changes (see «Public Finance» subsection) put the decision on FDI to Ukraine on hold.

Support and Promotion of Economic Growth

Significant support for domestic business community to counter the coronavirus crisis should have been a distinctive feature of 2020. In most countries, intensified fiscal and monetary measures during the pandemic have increased subsidies and direct payments to employees, supported large corporations, small and medium-sized businesses, reduced the cost of loans for private firms and companies, which together significantly reduced the shocking impact of coronavirus.

⁵⁴ The assessment of investment climate by businesses has fallen to the level of Yanukovich's time: EBA, – <https://biz.censor.net/news/3237277/>.

⁵⁵ Foreign Direct Investment from 2002 through 2020, – https://bankchart.com.ua/spravochniki/indikatory_rynka/foreign_direct_investment

⁵⁶ Law of Ukraine «On State Support of Investment Projects with Significant Investment» of 17 December 2020.

⁵⁷ See, for example, «Zelenskyy's bill on investment nannies is just a lobbying tool for his oligarch partners, but not for real investors – Yuzhanina». – <https://censor.net/ua/news/3237568>.

Contradictions of support policy. As for Ukraine, it is more about broad declarations and intentions, as practical implementation of the announced measures was largely controversial or was adopted with significant delays.

It should be admitted that early in the pandemic, both the Government and the National Bank (NBU) declared a number of anti-crisis measures. For example, support programmes for businesses were published and presented on the Government's Official Portal.⁵⁸ In the meantime, the NBU recommended banks to introduce a special grace period for individuals and businesses on servicing loans during the quarantine.⁵⁹ However, relevant practical steps were not prepared, including due to lack of funding, or lagged behind real needs, which required new regulatory initiatives and clarifications.

In particular, a number of laws and amendments to the laws adopted earlier aimed at easing the pressure and providing support to entrepreneurs (including by abolishing or exempting minor tax liabilities and fines) during the quarantine restrictions, were adopted only in early December 2020.⁶⁰ However, according to the management of the Association of Owners of Small and Medium-Sized Businesses, not a member of the Association received financial support from the state under the government programmes,⁶¹ including due to the failure of mechanisms for providing, receiving and reporting funds in crisis.

That is, the state, having declared good intentions, failed to introduce and approve the tools and mechanisms for implementing the plans in the specific reality of Ukraine's economic environment.⁶² In addition, some measures clearly resembled shifting of responsibility from central government to local authorities,⁶³ which were already extremely limited in resources.

In late autumn 2020, entrepreneurs yet again held mass protests, this time against the introduction of the so-called «weekend quarantine» and the legislation on mandatory use of cash registers for most categories of individual entrepreneurs (FOPs).⁶⁴ They have rightly argued that «weekend quarantine» will have very little effect on disease but cause further damage to small businesses and FOPs. Unreasonableness of this type of quarantine was confirmed three weeks later by its abolition and recognition of falsity of its introduction.

Although the idea of said legislative initiatives on FOPs is appropriate as an important prerequisite for business transparency, one can hardly support the method of its implementation with practical disregard for the position of entrepreneurs and the timing for tightening control with unfolding coronavirus risks and new bans on economic activity. Ultimately, the Verkhovna Rada passed the law liberalising the use of cash registers by payers of a single tax,⁶⁵ which is considered a «compromise» and postpones the introduction of cash registers for most FOP

⁵⁸ Coronavirus in Ukraine, – <https://covid19.gov.ua>.

⁵⁹ The NBU recommends banks to restructure loans to borrowers affected by pandemic-related restrictions. – The National Bank of Ukraine, <https://bank.gov.ua/ua/news/all>.

⁶⁰ The Chairman of The Verkhovna Rada of Ukraine, Dmytro Razumkov, has signed laws that will support entrepreneurs during quarantine – The Verkhovna Rada of Ukraine, 5 December 2020, – <https://portal.rada.gov.ua/news/Top-novyna/200547.html>. These are the laws of Ukraine: «On Social Support of Insured Persons and Businesses for the Period of Restrictive Anti-epidemic Measures Introduced to Prevent the Spread of Acute Respiratory Disease COVID-19 Caused by Coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine» (of 26 November), «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Other Laws of Ukraine on Social Support of Taxpayers for the Period of Restrictive Anti-Epidemic Measures Introduced to Prevent the Spread of Acute Respiratory Disease COVID-19 Caused by Coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine» (of 26 November), «On Amendments to Article 28 of the Law of Ukraine 'On the State Budget of Ukraine for 2020'» (of 26 November). All laws were approved on 4 December 2020.

⁶¹ These include «5-7-9», «New Money», Payroll Fund Support and other programmes. See «All government initiatives to support entrepreneurs have proved futile. – Chairman of the Association of Owners of Small and Medium-Sized Businesses», – <https://prm.ua>.

⁶² Indirect evidence of gaps in business support is that, despite various concessional programs, lending to the real sector. Including SMEs has not changed, while the cost of loans has changed only slightly. If the weighted average rate on new loans to individual entrepreneurs was 26.5% in October 2019 and 24.6% in March 2020, then in October 2020 it dropped to 20.8%, which makes loans largely inaccessible to most entrepreneurs.

⁶³ Among the declared tax preferences, one can distinguish granting local governments with the right to decide on changing the rates of the single tax. It is clear that such tax changes could not be implemented at some local levels.

⁶⁴ It should be reminded that starting from 2021, classic or software cash registers were to become mandatory for all users of the simplified taxation system, whose yearly income does not exceed UAH 1 million.

⁶⁵ Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and other Laws of Ukraine to Liberalise the Application of Cash Registers by Single Tax Payers and Abolish the Mechanism of Compensation to Buyers (Consumers) of Parts of Applicable Penalties upon Claims of Violation of the Established Transaction Procedures» of 1 December 2020.

categories for at least a year, also abolishing many fines. However, the issue remains unresolved, as entrepreneurs are still unhappy with a number of strict (in their view) regulations. Moreover, such long process, in which consultations lasted for almost a year, does not add respect and confidence in the government on the part of entrepreneurial community.

It seems that the government has never found common ground with small businesses, ignoring their needs and concerns. The December protests were provoked the Cabinet's decision to introduce strict lockdown after the Christmas and New Year holidays, although the number of *COVID-19* cases began to decline, according to officials. It is clear that small businesses and FOPs suffer the most from various administrative constraints, and therefore only **balanced communication** could contribute to mutual understanding. Unfortunately, this approach is ignored by the government.

Missteps in supporting agricultural sector.

In recent years, the agricultural sector has grown significantly, having a strong impact on both economic dynamics in general and on country's export capacity in particular. If the sector accounts for some 10% in GDP composition, then its share in the exports structure is almost 25%.⁶⁶ Therefore, ensuring the proper condition of the agricultural complex is a necessary condition for the country's development.

In the meantime, experts believe that the main problems are linked to the **lack of consistent support of agricultural producers** and disregard of rural infrastructure development, which limits incentives to build the sector. This cannot be justified by coronavirus

pressures. Instead, irrational anti-coronavirus measures were more likely to exacerbate the troubles of the agricultural sector. For example, the ill-advised ban on transport in the spring of 2020 led to significant losses of agricultural producers who could not supply products to large city markets, increased the presence of imported farming goods, which were less affected by restrictions, and increased food prices for consumers.

Another example of ill-considered steps is the situation around **compensation of losses to farmers** due to an unprecedented drought. Initially, the Ministry of Economy planned to allocate monetary compensation to farmers for crop losses at the rate of UAH 4,500–5,000 per hectare of affected crops.⁶⁷ It turned out, however, that according to current legislation, it was not about assistance but an interest-free LOAN, which will have to be repaid next year on currently unknown terms. This clearly discredits the concept of assistance altogether. Speaking of animal husbandry, less than 1% of the planned funds were financed from the planned state support for 2020 by November.⁶⁸ Moreover, legislative initiative aimed at supporting the rural population to overcome the negative effects of coronavirus has not even been submitted for consideration.⁶⁹ Eventually, the parliament managed to pass a targeted law⁷⁰ on the areas of state support for farmers. It is expected to improve the existing mechanisms for obtaining state support, primarily credit subsidies, compensation of lease payments, simplification of tender requirements.⁷¹ These expectations may be tested already in 2021.

The law⁷² on the **functioning of the State Agrarian Register** finally entered into force in December 2020. This legislation is

⁶⁶ Moreover, the rapid growth of agricultural production was associated with full openness of land sales. However, as we have warned, the statement that the opening of the land market will immediately attract significant investment is currently unfounded and unreasonable. See Y. Yakymenko et.al. Ukraine 2019-2020: Broad Opportunities, Contradictory Results (assessments). – The Razumkov Centre, 2020.

⁶⁷ «Farmers to receive UAH 4-4.5 thousand of compensation for each hectare affected by the drought – MEDT». – AgroPolit.com, – <https://agropolit.com/news>.

⁶⁸ State support for farmers: implementation of programmes in 2020 and debt repayment for 2019, – <https://agropolit.com/news>.

⁶⁹ Draft Law «On Support of Rural Population to Overcome the Negative Consequences of COVID-19» (Reg.No.4223 of 22 October 2020).

⁷⁰ Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine 'On State Support of Agriculture of Ukraine' and Other Laws of Ukraine on the Functioning of the State Agrarian Register and Improving State Support for Agricultural Producers» of 5 November 2020.

⁷¹ Main innovations in the priority areas of state support for farmers have been announced. – AgroPolit.com, – <https://agropolit.com/news>.

⁷² Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine 'On State Support of Agriculture of Ukraine' and Other Laws of Ukraine on the Functioning of the State Agrarian Register and Improving State Support for Agricultural Producers».

very important for improving state support for agricultural producers, as it creates a single state information system – the State Agrarian Register, simplifying assistance to farmers and introducing the support mechanisms for those affected by emergencies of man-made and natural nature. The latter is particularly important in the face of rapid climate change.

Initiatives to establish a Partial Credit Guarantee Fund are also aimed at stabilising the financial conditions of agricultural producers – small and medium-sized enterprises, including farms.⁷³ However, this initiative has not yet been submitted for consideration, and today the leadership of the relevant Ministry only hopes that the Verkhovna Rada will be able to adopt legislation on the Partial Credit Guarantee Funds in Agriculture in 2021.⁷⁴

It should be added that the sector's financial stabilisation is necessary for **preventing disruption of obligations of Ukrainian exporters** under forward contracts. For example, due to the drought of 2020, the risks of contracts not being fully implemented increase, which may result not only in significant direct losses,⁷⁵ but also in Ukraine's loss of the status of reliable partner in international markets.

Only in the late 2020, the Verkhovna Rada reduced value added tax for supply of certain agricultural products,⁷⁶ which is clearly a positive step both for stimulating producers and reducing inflation pressures in the food industry and thus curbing inflation in general.

At the same time, reservations about hasty decisions to introduce a land market have

intensified. Specifically, the World Bank has suspended \$ 350 million loan on the implementation of development policy in Ukraine. First, this was due to the Constitutional Court decision cancelling e-declarations, which formally violated the conditions under which the loan was granted. And second, it was about failure to take necessary measures to effectively launch the land market, in particular, in terms of filling the cadastre, registering rights, opening registers, providing financial support to small and medium farmers.⁷⁷

Privatisation and Public-Private Partnership

Perhaps, the nature of economic processes in Ukraine in 2020 would be different if privatisation was not stalled yet again, and measures to establish public-private partnerships were systematic and consistent. It should be reminded that early in the year, the government declared the receipt of close to \$ 1 billion to the State Budget in the coming years from sale of objects of large-scale privatisation. The government planned to sell more than 300 objects of small-scale privatisations and five large enterprises in 2020.⁷⁸

However, already in August, the government expanded **the list of state-owned enterprises banned from privatisation** by 3.5 times, explaining this by the spread of the coronavirus.⁷⁹ On 2 September 2020, the Verkhovna Rada has completely prohibited auctions for the sale of objects of large-scale privatisation during the quarantine period.⁸⁰ Later there was another legislative initiative to revise the list of enterprises not subject to privatisation.⁸¹ Therefore, of all more or less attractive objects, the

⁷³ Draft Law «On the Partial Credit Guarantee Fund in Agriculture» (Reg. No. 3205-2 of 25 May 2020). Pursuant to the agreement with the IMF, Ukraine was to adopt the relevant legislation in the summer of 2020.

⁷⁴ It is planned to adopt the Law on the Partial Credit Guarantee Fund in Agriculture in 2021. – Interfax-Ukraine, 4 November 2020, – <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/701117.html>.

⁷⁵ According to different estimates, the losses could reach \$ 11-12 billion a year. See: MEDT and farmers will jointly look for possibilities to fulfil forward contracts for grain. – AgroNews.ua, – <https://agronews.ua/news>.

⁷⁶ Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine on the Value Added Tax Rate on Transactions for the Supply of Certain Types of Agricultural Products» of 17 December 2020.

⁷⁷ Without these components, opening of the land market can have catastrophic consequences, when the largest players consolidate land banks. See, for example, «World Bank freezes \$ 350 million loan because of the CCU decision» – Business Censor, 17 December 2020, – <https://biz.censor.net/news/3237603>.

⁷⁸ This year, the government plans to sell 300 small-scale privatisation objects and 5 large enterprises. – Ukrinform, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy>.

⁷⁹ The government has expanded the list of state-owned enterprises banned from privatization by 3.5 times. – *Economichna Pravda*, 27 August 2020, – <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/27/664439>.

⁸⁰ Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine 'On Privatisation of State and Municipal Property' Concerning Parliamentary Control over the Privatisation of State Property» of 2 September 2020.

government managed to sell only 12 Ukrspirit plants, as well as the Dnipro Hotel in Kyiv.⁸² However, just like in other cases of privatisation of marketable assets, the Dnipro Hotel immediately became the subject of lawsuits,⁸³ which have not only questioned the results of the bidding process, but may even block further competitions in 2021.

Of course, the coronavirus crisis affected the privatisation. However, similar processes have been observed earlier, which points at the chronic nature of problems. Alternating governments alike are simply unable to cope with them, further hampering structural change.

Also, the **mechanisms of public-private partnership are barely used** in Ukraine. This primarily concerns concessions that allow the state or local community to grant a private investor the right to create, build and manage infrastructure objects at a charge during a specified period or with subsequent full redemption. In Ukraine, concession decisions mostly concern highways and seaports. Unfortunately, as in most other sectors, **concession «intentions» in 2020 turned to be contradictory**. On the one hand, in June 2020, the first ever seaport concession agreement was signed in Ukraine on the transfer of the Kherson commercial seaport to the international company Risoil Kherson.⁸⁴ On the other hand, the Verkhovna Rada suspended the introduction of electronic trading platform (ETP) for concession tenders until 1 September 2021.⁸⁵ This once again confirms the government's unpreparedness to introduce modern economic policy instruments.

Public Finance

Although Ukraine has declared medium-term budget planning, instability remains a distinctive feature of the country's budget process. In 2020, the situation was further complicated by the coronavirus crisis. The government has not abandoned its intents to «improve» replenishment of the State Budget, but such rhetoric causes concern during the coronavirus crisis. Moreover, the reports on current budget performance show high-risk inconsistencies.

Complications of tax policy transformation. First of all, changes in fiscal policy are extremely frequent in Ukraine, while instability of tax legislation is one of the most important weaknesses of the domestic economic environment. Although each new government declares its commitment to stable public finance, the State Budget is traditionally reviewed and adjusted several times every year. This is why a significant revision of the 2020 Budget in April 2020 was not something extraordinary; moreover, it was totally justified, given both the complications with budget implementation in the first months of the year and the coronavirus crisis.

Meanwhile, fiscal changes are also hampered by the fact that the government, in attempts to make improvements, often turns or returns to instruments that cause a considerable concern in terms of their ability to be properly implemented and to prevent social and economic losses. This has been repeatedly pointed out by Ukraine's international partners.

Thus, in the IMF report of November 23, 2020. According to the IMF's Department of Fiscal Affairs, which carried out a «remote mission», it points to a contradiction: when, on the one hand, Ukraine implements a wide range of measures allegedly aimed at improving and updating the tax system, on the other – trying to implement measures destroy the existing tax system, as the need for safeguards against reckless losses is ignored. In particular, it is a question of the income tax and its replacement by the tax on the withdrawn capital. In previous years, the haste of such a replacement has been proved to be unfounded, primarily due to the lack of adequate compensators, which would not allow tax revenues to fall sharply. However, new attempts to initiate such changes continue.

This is despite the fact that Ukraine has begun to introduce accelerated depreciation. According to the amendments to the Tax Code, companies have the right to apply accelerated depreciation to certain groups of fixed assets, which will increase the resource base for expanding investment, and such changes deserve support.

⁸¹ Draft Law «On the List of Objects of State Property not Subject to Privatisation» (Reg. No. 4020-2 of 22 September 2020).

⁸² See, for example, «Privatisation», – www.pravda.com.ua/tags/privatization.

⁸³ They try to cancel privatisation of the Dnipro Hotel in the court. – Financial Club, – <https://finclub.net/ua/news>.

⁸⁴ The first seaport concession agreement in Ukraine has been signed. – the Government Portal, - <https://www.kmu.gov.ua/news>.

⁸⁵ Law of Ukraine «On Amendments to Clause 1 of Section XII Final and Transitional Provisions of the Law of Ukraine 'On Concession'» of 2 December 2020.

In particular, the **IMF Report** of 23 November 2020 presents conclusions of the Fund's Fiscal Affairs Department that delivered a remote mission. It unearths this contradiction, when on the one front, very significant work has been done by Ukraine on the gradual improvement and updating of the tax system; on the other, it questions the essential tenets of the existing system, exploring fundamental changes to it and ignoring the need for safeguards against reckless losses.⁸⁶ This primarily concerns the Corporate Profit Tax and its replacement with the Outward Flows Tax. Earlier, the haste of such replacement was proved to be groundless, primarily due to the lack of adequate compensators against significant loss of tax revenues. However, the push to adopt it has not died down.

This occurs against the introduction of **accelerated depreciation**. According to the amendments to the Tax Code, companies have the right to apply accelerated depreciation to certain groups of fixed assets,⁸⁷ which allows increasing the resource base to expand investment, and such changes deserve support.

Another problem area highlighted in the above-mentioned IMF Report is the issue of legalisation of illegally relocated capital. To this end, the IMF does not consider «tax amnesty» a good practice, but instead recommends focusing on a voluntary disclosure programme for capitals and tax evasion – an initiative that have proven itself in many other countries.⁸⁸ Although this will not immediately bring significant additional revenues to the State Budget, it will allow the tax base to grow and reduce the risks of future abuses in asset declaration abroad, also contributing to the introduction of global standards for automatic exchange of financial information in Ukraine.

Budget Process and Budget Execution

The government's inability to implement own rational initiatives was one of the features of budget process in 2020. April 2020 marked not only the general reduction of budgets in both revenue and expenditure, which is natural in crisis,⁸⁹ but also the establishment of a **special Fund** to combat the coronavirus and its effects. It has been declared that the Fund will help strengthen medical care, support health measures and facilities, reinforce the social protection system for the most vulnerable populations, which – if implemented – was justified even with the growing public finance deficit.⁹⁰

However, the Fund's resources and especially the areas of their use appeared to be a serious problem. If in late March the government proposed to channel almost UAH 100 billion on the fight against coronavirus, while prior to the appointment of a new Prime Minister they even talked about UAH 200 billion, then the approved version included only UAH 64.7 billion⁹¹. This is why strengthening of targeted provision of expenditures, primarily related to financing of anti-coronavirus protection, should probably become the most important aspect in ensuring transparency and restoring order in public expenditure, including the Fund itself. However, further decisions allowed spending the Fund's resources on non-core (including «pre-election») needs, such as construction and repair of roads, with more than half of the Fund – close to UAH 35 billion – already being allocated for these purposes (see «*Social Sphere*» Section).

Execution of the budget was another controversy. In particular, during January–November 2020, the State Budget received UAH 944.7 billion revenues against the planned UAH 945 billion, suggesting that the rate of budget execution over 11 months reached almost 100%.⁹² Moreover, these revenues

⁸⁶ The IMF evaluated Ukraine's tax policy. – Ukrayinska Pravda, 24 November 2020, – <https://www.pravda.com.ua/news/2020/11/24/7274601>.

⁸⁷ This norm included in para. 431 of Section XX of the Tax Code has entered into force on 23 May 2020.

⁸⁸ New OECD steps towards global de-offshorization. – Liga.Zakon, – <https://msfz.ligazakon.ua/ua>.

⁸⁹ With the spread of coronavirus, the government had to urgently increase budget expenditures to support the population and business, while revenues began to decline due to business closures.

⁹⁰ The revised State Budget deficit reached 7.5%, which, however, was entirely comparable with budget deficits of the vast majority of European countries under the coronavirus wave. See, in particular, A.Zanuda «Budget 2021: 5 reasons why it will be hard to implement». – BBC News Ukraine, 15 September 2020, – <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54152517>.

⁹¹ The 2020 Budget and coronavirus: Rada reshaped expenditures and established a specialised fund – BBC News Ukraine, 13 April 2020, – <https://www.bbc.com/ukrainian/news-52269568>.

⁹² The State Budget revenues plan for 2020 for 11 months has been fulfilled by almost 100%. – Censor.net, 2 December 2020, <https://censor.net/ua/news/3234453>.

exceeded the ones received over the corresponding period of 2019 by 5%, or UAH 45 billion. According to preliminary data, the Ministry of Finance even exceeded the annual revenue plans, e.g. the State Tax Service – by 10.7%.⁹³

The obvious **paradox of the situation** is that such high State Budget revenues were achieved in the crisis year, with many enterprises not working for significant periods of the year, business and household incomes decreasing, international trade volumes shrinking, and so on. There is only one reasonable explanation: **the tax authorities have significantly increased administrative and control pressure on working businesses**, thus further suppressing economic activity.

Another feature of the 2000 budget is that **borrowings** to finance the deficit⁹⁴ significantly **lagged behind** the planned indicators for almost entire year. In particular, the actual government borrowings to the General Fund of the State Budget in January–November 2020 amounted to UAH 456 billion, or 75.6% of the planned volume, with domestic borrowing reaching UAH 276 billion (78% of the plan), and external borrowing – UAH 180 billion (72% of the plan). On the one hand, this limited the growth of the country's expensive public debt due to high rates of internal and external borrowing. On the other hand, it provoked a significant reduction in planned expenditures, with the government barely managing to cover secured items.⁹⁵

This situation forced the State Treasury Service (STS) to suspend funding of all but secured expenditures – public sector salaries, pensions, social benefits and debt repayment – starting from 23 November 2020.⁹⁶ First of all, this reduction affected capital expenditures. During Q1-3 of 2020, the government only spent UAH 45.8 billion on these needs against the planned UAH 112.6 billion. Another aspect of «cost saving» concerned programmes and institutions that weren't properly

implemented or could not start operating during the year, totalling to about UAH 19 billion.⁹⁷ For example, the government did not start financing the programme for emergency medical care development worth UAH 900 million until early November. Another UAH 650 million should have been spent on the Bureau of Financial Investigations, but the legislation on the Bureau of Economic Security passed the first reading only in September.⁹⁸

Internal and external resources for financing deficit and debt payments. Maintaining high budget deficits implies seeking resources to cover them, primarily through borrowing. Although not stable, but both fiscal and debt positions of Ukraine are not critical. At least in 2020, despite economic troubles, Ukraine managed to meet its debt obligations, both internal and external, on time, even in the peak of the coronavirus crisis in Q2.⁹⁹

An important component of domestic borrowing and internal debt – domestic government bonds (OVDP) – deserves special attention. **High yields on OVDP** in 2019 triggered a widespread entry of non-residents into the market, which exacerbated **both financial and currency risks**. Ironically, the coronavirus pandemic in 2020 played a «positive» role in limiting the Ukrainian «pyramid», as starting from March, foreign investors began to gradually limit their presence in the market and reduced the volume of OVDP in their ownership by one-third – from UAH 115.8 billion at the beginning of 2020 to UAH 74.7 billion in late November. However, the situation soon changed dramatically, as non-fulfilment of domestic debt forced the Ministry of Finance to increase the OVDP profitability, prompting immediate response of portfolio investors. In the first half of December, OVDP yields rose by 2 percentage points, which allowed attracting about UAH 35 billion in just one week and increasing the volume of bonds in circulation by UAH 70 billion in a month (Table «OVDP in circulation»).

⁹³ Received too much money: Ministry of Finance boasted of overfulfilling the State Budget. – *Economy 24*, – <https://economy.24tv.ua>.

⁹⁴ See, for example, The State Budget 2020 deficit for 11 months amounted to UAH 117 billion: the plan on external borrowing fulfilled by 71.8%. – *Censor.net*, 2 December 2020, – <https://censor.net/ua/news/3234468>.

⁹⁵ Minus 100 billion in the budget. Will the Cabinet be able to cover all expenditures? – *Economichna Pravda*, 8 December 2020, – <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/12/8/668924/>.

⁹⁶ The budget crisis has caught up with Ukraine: no more funds for unsecured expenditures, – <https://www.epravda.com.ua/publications/2020/11/24/668325>.

⁹⁷ Ibid.

⁹⁸ Draft Law «On the Bureau of Economic Security of Ukraine» (Reg. No. 3087-d of 2 July 2020) adopted in the first reading on 3 September 2020.

⁹⁹ The timely placement of € 1.25 billion in foreign government bonds early in 2020 also played a positive role, as Ukraine managed to «place itself» before the coronavirus crisis reached Europe.

OVDP IN CIRCULATION UAH billion						
As of	Total	NBU	Banks	Legal entities	Individuals	Non-residents
03.01	822.7	337.1	334.3	26.0	9.6	115.8
30.11	898.6	324.6	457.0	33.5	8.8	74.7
Increased OVDP profitability, return of demand, incl. in non-residents						
10.12	909.5	324.6	462.7	37.1	8.9	76.1
18.12	944.2	324.6	489.2	38.9	10.0	81.5
28.12	968.4	324.6	506.4	42.6	10.9	83.8

Meanwhile, non-resident investors started to return to Ukraine. So far, such return has been insignificant, as investors, understanding the need for expenditures, expect a further increase in profitability. However, if the presence of non-residents continues to expand, this may once again elevate the currency risks associated with non-residents' possible subsequent exit and withdrawal of converted capitals in foreign currency as soon as the situation in Ukraine deteriorates.

The exit of non-residents, or redemption of previously purchased bonds without further reinvestment, including due to lower yields on bonds, in the first half of 2020 accelerated the depreciation processes¹⁰⁰ initially provoked by the coronavirus. One should **give credit to the NBU**, as it managed to minimise the exchange rate shock via mass interventions in foreign exchange markets. Despite loss of resources, it helped to stabilise the monetary and currency situation.

The above-mentioned return of non-residents coupled with the inflow of external resources heated the strengthening of hryvnia: if at the end of November the exchange rate was at UAH 28.5/\$ 1, then on 10 December hryvnia strengthened to UAH 28.1, and to UAH 27.8 a week later.¹⁰¹

Despite challenges in international financial markets, the Ministry of Finance was still able to undertake a number of measures during 2020 to **fully meet external commitments** and ease external debt pressure in line with the previously approved Medium-Term Public Debt Management Strategy for 2019-2022.¹⁰² This happened at a time when the IMF constantly postponed its mission to Ukraine, let alone the next tranche.¹⁰³ This was largely due to Ukraine's unsatisfactory performance within the cooperation programme with the IMF.¹⁰⁴ However, Ukraine has still **managed to enter foreign financial markets**, which was unexpected for many, as such entry is usually linked to IMF decisions.

Specifically, in mid-July 2020, the Ministry of Finance, after cancelling relevant intentions earlier that month,¹⁰⁵ has successfully placed bonds worth \$ 2 billion with a 7.25% yield of the new issue, maturing in March 2033. Although profitability seems high, it can be considered acceptable for a country that hardly copes with the coronavirus pandemic. Interestingly, even higher-yield placement was predicted earlier. And in mid-August, Ukraine announced completion of the redemption of about 10% of its GDP warrants (bonds with payments linked to the country's GDP dynamics), issued during the external debt restructuring.

¹⁰⁰ ... in March 2020, Ukraine survived a real depreciation shock: if at the end of February UAH to USD exchange rate was 24.6, then by the end of March it jumped to 28.1.

¹⁰¹ However, by the end of the year the exchange rate returned to already «usual» UAH 28.2-28.4 / \$ 1.

¹⁰² Cabinet of Ministers Resolution « On approval of the Medium-Term Public Debt Management Strategy for 2019-2022» No. 473 of 5 June 2019.

¹⁰³ In June 2020, Ukraine received a loan from the IMF in the amount of \$ 2.1 billion and planned to receive two more worth \$ 700 million each by the end of the year, which did not happen.

¹⁰⁴ The Minister of Finance admitted that Ukraine only reached 4 of 10 IMF beacons. See: «Ukraine fulfilled 4 of 10 structural beacons of IMF». – Ukrinform, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy>.

¹⁰⁵ In early July 2020, Ukraine cancelled a planned agreement to issue new 12-year Eurobonds worth \$ 1.75 billion with the possibility of retirement of \$ 750 million of Eurobonds maturing in 2021-2022, which was linked to the announced resignation of the NBU Governor.

This can be considered the right step towards reducing debt payments in the coming years.¹⁰⁶

Moreover, in early December, **Ukraine achieved a «breakthrough» in accessing external resources**. Remarkably, **this happened without links to IMF funding**. So, a number of **significant events** occurred almost simultaneously¹⁰⁷:

- arrival of the first € 600 million tranche from the European Commission under the new EU macro-financial assistance programme,¹⁰⁸
- placement of an additional issue of Eurobonds in the amount of \$ 600 million with a 6.2% yield – the lowest in the history of Ukraine in terms of public Eurobonds in US dollars;¹⁰⁹
- approval of a \$ 300 million loan from the World Bank to Ukraine for additional funding to address consequences of the coronavirus.¹¹⁰

This has significantly **replenished the country's foreign exchange reserves**, which exceeded \$ 29 billion at the end of 2020. More importantly, it **supported** the hryvnia exchange dynamics and provided for **painless fulfilment of foreign debt obligations**, at least in the first half of 2021.

Solvency and Support of the Population

Supporting solvency and well-being of households is one of major tasks of countering the coronavirus crisis. Almost all European and many other countries introduced significant government measures, in particular in terms of increasing spending on current and medium-term needs, reducing taxes or the level of taxation, introducing subsidies to save wages, and providing financial support for

low-income and self-employed individuals and retirees (Box «*Peculiarities of the Kurzarbeit programme*¹¹¹).

PECULIARITIES OF THE *KURZARBEIT* PROGRAMME

Germany's programme stands out from many other large-scale business and household support programmes in various countries. It is based on the Kurzarbeit model of compensating for loss of earnings during part-time work. It proved to be effective and efficient, as confirmed by the IMF. It is important that, on the one hand, companies have the opportunity to retain jobs and qualified staff (and avoid closure) and provide an acceptable level of personal income of employees on the other, also producing a psychological effect of social protection.

The peculiarity of this programme is that the government compensates 60% (67% in the presence of children) of net pre-crisis earnings to employees of companies that temporarily suspended their operation due to coronavirus shock. Moreover, from the fourth month on, this payment increases to 70% of earnings (77% for households with at least one child), and from the seventh month – to 80% (87%). In September 2020, after assessing the dynamics of the coronavirus spread and response, the German government decided to extend this programme until the end of 2021.

Although the Ukrainian government also announced a number of support programmes, all of them were extremely limited and short-lived. In particular, attempts to influence the level of income by raising the minimum wage while ignoring the subsistence level, tax-free minimum, minimal pensions and other social standards had no chance of success. The one-off assistance for pensioners with payment up to UAH 1,000 introduced in April 2020, was already terminated in June.¹¹² And the announcement of the support programme for pensioners aged 75+ remained ineffective. Once again, the **intentions not confirmed by real actions**, caused **disappointment and irritation**.

¹⁰⁶ Payments under GDP warrants to be made until 2040.

¹⁰⁷ For more detail, see: Factors, components and outcomes of the introduction and implementation of anti-crisis policy in some countries and Ukraine. Forecast of socio-economic development of Ukraine in 2021.

¹⁰⁸ Assistance is provided as a long-term loan with an interest rate of 0.125% maturing in June 2035. See: «Ukraine has received € 600 million in macro-financial assistance from the EU». – Liga.Business.Inform, – <https://ua-news.liga.net/economics/news>.

¹⁰⁹ Ukraine additionally placed Eurobonds 2033 worth \$ 600 million at 6.2%. – *Economichna Pravda*, 11 December 2020, – <https://www.epravda.com.ua/news/2020/12/11/669105>.

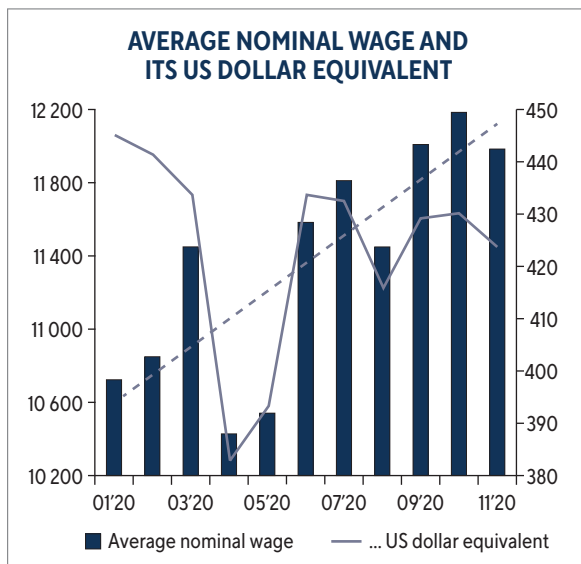
¹¹⁰ The World Bank approved a loan for Ukraine... – *Interfax-Ukraine*, 12 December 2020, – <https://ua.interfax.com.ua/news/general/709420.html>.

¹¹¹ Kurzarbeit: Germany's Short-Time Work Benefit, – <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/06/11/Fillmann.A.Reflections.on.COVID-19-Views.From.Germany>, – <https://www.natlawreview.com/article/>.

¹¹² The government cannot afford paying social assistance of UAH 1,000 during the quarantine. – *112 Ukraine*, – <https://ua.112.ua/ekonomika>.

Salaries. Similarly, intentions to maintain solvency, especially via sustainable wage growth, also did not materialise as expected. The increase in the minimum wage by 6% in September 2020 was more of a symbolic gesture, being just slightly ahead of official inflation; moreover, it had no practical impact on the overall dynamics of income, as the subsistence minimum that shapes all other social standards, remained unchanged.

Although the average nominal wage has indeed shown a weak and extremely uneven upward trend since the beginning of 2020, its US dollar equivalent has demonstrated a downward trend. If in January 2020, the average nominal wage was UAH 10,700 (or \$ 445), then in September-November it reached UAH 12,000 (falling to \$ 420-430) (Figure «Average nominal wage and its US dollar equivalent»).

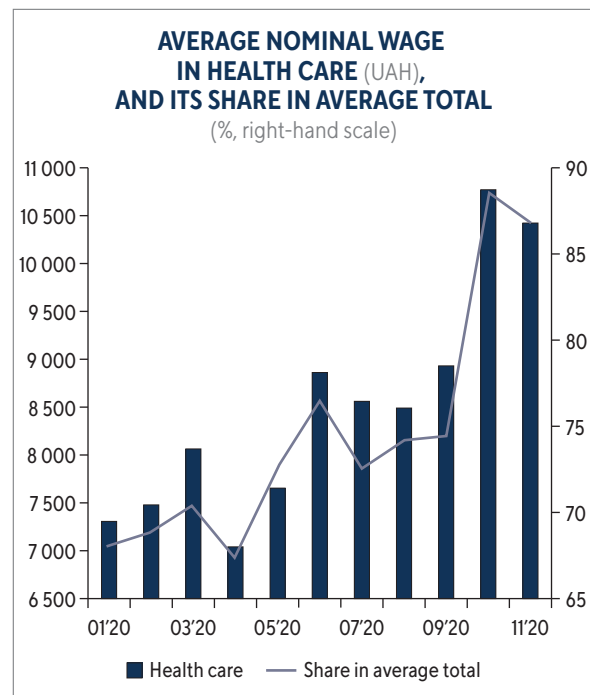


It is worth noting that salaries make almost two-thirds in the structure of household resources (cash income). That is, during 2020, wages could not provide households with adequate welfare confidence.

As we have repeatedly emphasised,¹¹³ only adequate salaries can shape a proper level of well-being, thus becoming a factor for further stimulation of demand and hence – supply (production). It is fundamentally wrong to slow down the growth of wages **in education and health care – sectors that form human**

capital and that are mainly financed from the State or local budgets.

While countering the coronavirus threat, the government has repeatedly announced prioritisation of financing of health and social protection systems, including from specialized anti-coronavirus funds, as well as declared a significant increase in health workers' salaries in response to the coronavirus pandemic. However, a real increase occurred only in October-November.



Inflation. Although the official inflation rate in 2020 was probably the lowest in recent years, with the average annual Consumer Price Index (CPI) growth at 2.7% (December-December – 5%), but inflation risks have not been eliminated but rather «frozen». In particular, changes in the CPI are mainly determined by variations in the Food Price Index, as well as changes in housing and utility tariffs that are «regulated» by administrative decisions. Unfortunately, such «regulation» – with few exceptions – was done through a significant increase in tariffs, which had little effect on official inflation rates but led to significant welfare losses of households.

These risks have already emerged at the end of 2020 and will likely continue in 2021.

¹¹³ See, for example, Y.Yakymenko et.al. President Zelensky's First Year: Achievements and Miscalculations. – The Razumkov Centre, 2020.

In particular, bad weather reduced the volume of agricultural production, and this decline will trigger higher food prices. This was already confirmed by the upward dynamics of prices for meat and dairy products, vegetables and fruits, even against the seasonal factor.

At the same time, housing and utility tariffs started to grow significantly in the autumn 2020, thus increasing household spending on consumed services. In November, the weighted average cost of electricity exceeded that of the previous month 16%,¹¹⁴ but this was only the beginning. Real tariff «avalanche» will manifest itself in the winter and spring of 2021, possibly leading to social discontent (see also the relevant Forecast section).

Arrears. The deteriorating solvency of households is also due to the failure to eliminate one of the chronic weaknesses of the Ukrainian wage system – **arrears of wages**, which continued to grow during the year and **accelerated in the second half** of 2020. If in January 2020, the total arrears of wages amounted to UAH 3 billion, with 63.5% of arrears formed at economically active enterprises, then in November it hit the historical maximum, exceeding UAH 4 billion (73.5%).

The household's low solvency is further evidenced by the growing debt for housing and utility services. The situation gets even more complicated by the fact that this **arrears concern all types of services** (Table «Arrears of the population for housing and utility services»). Arrears reduction in summer (compared to winter) is due to lower «natural» charges. That is, people do not refuse to pay en masse – they rather compensate parts of the debt in the spring and summer. Meanwhile, the arrears in June 2020, compared to June 2019, when charges are the lowest, decreased only in gas supply and increased in other components, along with the total debt.

It should be noted that attempts to improve the system of payment for consumed

¹¹⁴ In Ukraine, electricity went up in November. – Espresso.tv, – <https://espreso.tv/news/2020/12/08>.

¹¹⁵ Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Settlement of Certain Issues in the Provision of Housing and Utility Services» of 3 December 2020.

ARREARS OF THE POPULATION FOR HOUSING AND UTILITY SERVICES,

UAH billion at the end of the period

	June 2019	December 2019	June 2020	October 2020
Gas supply and distribution	24.8	27.9	22.9	27.8
Central heating and hot water supply	15.9	20.4	18.0	20.7
Maintenance of buildings, structures and adjacent territories	4.8	5.1	5.0	5.2
Centralised water supply and sanitation	3.9	4.1	5.5	5.7
Removal of household waste	0.7	0.8	1.0	1.1
Electricity	5.2	5.4	5.5	5.6

housing and utility services are made each and every year, being largely inconsistent rather than positive. The new bill aimed at improving the situation in this area was presented back in 2019 but adopted in more than one year.¹¹⁵ However, to date the government has not yet proposed rational and efficient measures to put an end to permanent growth of tariffs and to adequately protect the population from tariff shocks.

Household banking resources. During 2020, Ukraine still could not operationalise an important source of financial resources for households, as loans for Ukrainians **remain largely inaccessible**. In fact, the banking system keeps high interest rates due to increased risks. In turn, the high cost of credit resources, coupled with high risks of job loss or reduced income, especially in the coronavirus pandemic, reduces the demand for loans. So, during 2020, interest rates on new hryvnia loans for households ranged within 30–33%, while rates on new deposits remained at 6–9%, meaning that the difference was kept stable in a substantial «narrow» range of 24–26 percentage points.

Citizens' distrust of the banking system prevents the use of another important source of household resources. This refers to cash in foreign currency kept outside the banks. Significant inflow of foreign currency to Ukraine through wages and individual transfers from abroad can become an important component of increasing household savings in the banking system and improving the country's international reserves. Meanwhile, such foreign currency resources are accumulated mainly in cash, partially stimulating the demand for durable goods, also of foreign make, thus stimulating imports.

On the one hand, Ukrainian banks, including the NBU, mostly attract expensive resources to the financial markets, except for certain loan facilities of international financial institutions. On the other hand, Ukrainians can establish foreign currency deposits only at 1-1.5%, which is extremely uninviting, given the bank bankruptcies in previous years. Therefore, raising deposit rates to 3-4% could attract part of the households' foreign currency reserves, also improving bank balance sheets.

Also, the adoption of the so-called «anti-Kolomoisky» law¹¹⁶ may contribute to stability of banks and hence – their attractiveness for people's savings, as it basically makes it impossible to return the nationalised banks and limits the size of possible compensations to former bank owners.

3. Infrastructure Reform

Among the core sectors of the economy, transport in 2020 made up almost 7% of GDP, employing 6% of the total workforce.¹¹⁷ Despite the importance of this sector, its reform in 2020 was slow and limited mainly

to forming or reforming the regulatory framework for individual sectors and for international cooperation.

Speaking of **water transport**, one should note the adoption of fundamental law.¹¹⁸ The government also approved changes to the 2013 Strategy for the Seaport Development in Ukraine until 2038, which should help attract investment, create 4,700 additional jobs and increase the efficiency of cargo processing.

In **railway sector**, no progress has been made in de-monopolising the passenger and freight transport due to the failure to adopt the Law «On Rail Transport of Ukraine». At the same time, some changes did occur, as in November 2020, *an agreement allowing private locomotives to work on the railway*¹¹⁹ was finalised, along with other important steps to strengthen international cooperation.¹²⁰

The current situation in the **aviation sector** has been the most critical not only in Ukraine but all over the world.¹²¹ Most airlines have faced the tough question of laying off workers or converting passenger liners into cargo aircraft. During January–November 2020, *passenger traffic at Ukrainian airports decreased by more than 65%* compared to the same period of 2019. The statement of the parties during the 22nd EU-Ukraine summit on signing of the ECAA Agreement in 2021 added some optimism, as this should help minimise bureaucratic obstacles in obtaining permits to fly, increase passenger flow and the number of flights from the EU. The text of the ECAA Agreement currently awaits some finalisation regarding its territorial application, *as the UK-Spain dispute over the Gibraltar airport has been settled*.¹²²

¹¹⁶ Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving Some Mechanisms of Regulation of Banking Activities» of 13 May 2020

¹¹⁷ Official website of the State Statistics Service of Ukraine, – <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

¹¹⁸ The Law of Ukraine «On Inland Water Transport», which initiated the development of the *State Inland Waterway Development Fund*.

¹¹⁹ See: «Agreement granting permission to private locomotives to work on the railway was agreed upon with Ukrzaliznytsia – Vladyslav Krykliy». – The Government Portal, 26 November 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/dogovir-pro-dopusk-privatnih-lokomotiviv-do-roboti-na-zaliznic-uzgodzhenij-uz-vladyslav-krilij>.

¹²⁰ On 2 December 2020, the Law «On Accession to the TRACECA Agreement on Multimodal Transport Development» was adopted, enabling harmonisation of the national legislation and creation of a single legal basis for the development of multimodal transport. On 30 July 2020, JSC Ukrzaliznytsia and *Hamburger Hafen und Logistik AG* signed a Memorandum of Understanding and Cooperation on the development of intermodal rail transport in Ukraine. See: «Ukrainian-German partnership in the development of intermodal rail transport – Vladyslav Krykliy». The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 30 July 2020, – <https://mtu.gov.ua/news/32066.html>.

¹²¹ As estimated by the World Travel and Tourism Council (WTTTC), the tourism industry and passenger transport in 2020 may fall short of \$ 2.1 trillion. Travel companies can lay off 75 million workers due to the pandemic. For more detail, see: Y. Vinokurov, «Empty sky: how the coronavirus hit airlines and when they will come to life». – Hromadske, 29 April 2020, – <https://hromadske.ua/posts/porozhnye-nebo-yak-koronavirus-udariv-po-aviakompaniyah-i-koli-voni-ozhivut>.

¹²² The European Common Aviation Area Agreement can be signed as early as next year: Zelenskyy. – Ukrinform, 6 October 2020, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3113085-ugodu-pro-spilnij-aviaprostir-z-es-mozut-pidpisati-nastupnogo-roku-zelenskij.html>.

Noteworthy events in the **road transport** sector include adoption of law regulating the international road haulage in Euro-5 categories and above between Ukraine and the UK without permits, thus allowing the parties to take advantage of additional freight traffic.¹²³ On 23 December 2020, the government approved the Draft Law «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Concerning the Regulation of the Road Transport Services Market in Ukraine to Bring Them in Line with the Act of the European Union».¹²⁴ A number of important bills promoting the **development of electric transport in Ukraine** are in various stages of consideration in the parliament.¹²⁵

During 2020, Ukraine continued to implement the weight controls by installing *Weight in Motion* systems that enable automatic data collection, photo-fixation and distribution of fines. Currently, there are about 50 systems operating across the country, with another 100 expected to be installed in 2021.¹²⁶ On 21 December 2020, the government approved the State Programme for Improving Road Safety in Ukraine until 2023, which aims to reduce the road traffic death rate by at least 30% by 2024, and by 50% by 2030 compared to 2019. UAH 2.4 billion were allocated for the programme in 2021.¹²⁷

Road facilities. On 15 January 2020, the Cabinet of Ministers approved the *Road Strategy for 2020* introducing comprehensive road construction. During the year, they managed to renovate and build record-breaking 3,926 km of national roads and almost 2,000 km of local roads.¹²⁸ Compared to previous years,¹²⁹ the government spent a record UAH 129 billion on roads.¹³⁰

Road construction has become a key element of the presidential Big Construction programme, announced in early 2020 on the eve of local elections. It included, among other things, the completion of earlier construction of socio-cultural facilities.¹³¹ The allocation of anti-COVID funds on road construction instead of direct financing of medical needs caused the biggest controversy and public outcry. Specifically, the government has spent 9 times less on hospitals than on road construction. Apart from financing, many questions were raised about the efficiency and transparency of Ukravtodor's distribution of funds between its contractors.

The Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Road Safety Management» entered into force on 15 May 2020, providing for the road safety audit of international (from 1 January 2021)

¹²³ Law of Ukraine «On Ratification of the Protocol between the Government of Ukraine and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland amending the Agreement between the Government of Ukraine and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on International Road Transport» adopted on 16 December 2020.

¹²⁴ See: «The government supported road transport licensing according to the EU norms – Vladyslav Krykliy». – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 23 December 2020, – <https://mtu.gov.ua/news/32495.html>.

¹²⁵ Passed the first reading: draft laws «On Amendments to the Tax Code of Ukraine and Certain Legislative Acts of Ukraine on Stimulating the Development of the Electric Transport Sector in Ukraine» (Reg. No. 3476 of 14 May 2020); «On Amendments to the Customs Code of Ukraine on Stimulating Development of the Electric Transport in Ukraine» (Reg. No. 3477 of 14 May 2020); «On Amendments to Some Legislative Acts to Improve Regulation of Relations in Ensuring Safety of Certain Categories of Road Users (Users of Personal Light Electric Vehicles, Cyclists and Pedestrians)» (Reg. No.3023 of 6 February 2020). In autumn 2020, the relevant Ministry has presented a bill «On Amendments to the Law of Ukraine 'On Road Transport'». For more detail, see «The Government has supported the bill necessary for the development of electric mobility in Ukraine – Vladyslav Krykliy» – 9 September 2020, – <https://mtu.gov.ua/news/32203.html>.

¹²⁶ During January–November 2020, the State Transport Safety Service of Ukraine, in cooperation with the National Police, inspected more than 666 thousand vehicles (almost 1.6 times more than in the same period of 2019) and issued more than 13 thousand acts of dimensional and weight violations, accruing almost UAH 127 million worth of penalties for overload. For more details, see «Over 11 months, almost UAH 127 million in overload penalties have been charged – Vladyslav Krykliy». – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 4 December 2020, – <https://mtu.gov.ua/news/32441.html>.

¹²⁷ The programme is based on the government's new Strategy for Improving Road Safety in Ukraine until 2024, approved on 21 October 2020. The main activity areas of the Strategy are (1) digitalisation and introduction of smart transport system in the road safety management, and (2) development of modern safety infrastructure.

¹²⁸ See U. Bukatiuk, Zelenskyy's roads. Five problems of Big Construction. – Liga.net, – https://project.liga.net/projects/large_construction.

¹²⁹ The road construction funding was UAH 13.9 billion in 2016, UAH 17.4 billion in 2017, UAH 39.9 billion in 2018, and UAH 55.5 billion in 2019.

¹³⁰ Specifically, UAH 31.5 billion (national roads), UAH 22 billion (local roads), UAH 5.7 billion (road network maintenance) – from the State Road Fund; UAH 19.3 billion – state guarantees to Ukravtodor for the Ukreximbank loan (laws «On Amendments to the Law of Ukraine 'On the State Budget of Ukraine for 2020'», and «On Amendments to the Budget Code of Ukraine» of 16 January 2020 that provided for additional UAH 19.274 billion on road repair through issuing bonds); UAH 35 billion – additional budget funding from Anti-COVID Fund; UAH 4.4 billion – international financial organisations; UAH 7.9 billion – road maintenance; UAH 3.2 billion – road safety.

¹³¹ For more detail, see: O. Chernyshov, The Presidential Big Construction programme is 100 per cent complete. – The Government Portal, 29 December 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/oleksij-chernishov-programa-prezidenta-velike-budivnictvo-vikonana-na-vsi-100>.

and national roads (from 16 November 2021).¹³²

Transport sector digitalisation. A single e-ticket service called *SmartTicket* was made available via *e-transport.gov.ua* portal, which can be used in three types of transport at once: railway, air (*SkyUp Airline*) and city transport in Kyiv. Also, the Ministry of Infrastructure of Ukraine has launched the *DigitalRoad* project to create e-passports of local roads.¹³³

During 2020, Ukraine has concluded a number of agreements with **international financial organisations**. On 9 December, the EIB and the Government of Ukraine signed three loan agreements totalling € 640 million for infrastructure and transport projects.¹³⁴ Also, on 18 December, the EBRD and Ukraine signed a € 450 million loan agreement under the Trans-European Transport Network (Ukraine – Road Corridors) project, which is expected to improve the condition of highways along the international transport corridors and increase road safety on roads linking Ukraine with the EU.¹³⁵

Environmental Protection and Sustainable Development

Institutional and legislative changes in environmental regulation. In terms of ensuring effective environmental regulation institutions, one should welcome the Cabinet’s decision of 27 May 2020¹³⁶ to revive the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources, thus cancelling the illogical decision of the previous Oleksiy Honcharuk’s government to merge it with

the Ministry of Energy. This decision expands the opportunities to formulate and adequately implement the state policy on environmental protection and environmental safety. One can expect that the establishment of the Interagency Commission on Climate Change and Ozone Conservation (the Cabinet of Ministers Resolution No. 879 of 23 September 2020) will contribute to the improvement of strategically oriented management of sustainable development processes.

During 2020, the government strengthened administrative and criminal liability for actions aimed at air pollution and destruction or damage to flora, which includes, inter alia, a significant – 18 times – increase in fines.¹³⁷ The lawmakers also strengthened legislative regulation of land use by adopting the law¹³⁸ that provides for increased regulation of land use, including via stricter and more detailed regulation of changes in the targeted use of land. Given the inadequate protection of Ukrainian forests, recent amendments to the Forest Code adopted on 2 June 2020 (Law «On Amendments to the Forest Code of Ukraine on Conducting a National Forest Inventory» that introduces a new Article 55-1 to the Code) are of great importance, as they should help counter the predatory exploitation of forests. In the context of unregulated deforestation and exploitation of Carpathian forests with its catastrophic consequences, it is difficult to overestimate the importance of Ukraine’s ratification¹³⁹ of the amendment to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians on climate change, adopted in October 2017. Ukraine has also acceded¹⁴⁰ to

¹³² The road safety audit will be carried out at the feasibility stage (before examination of the project prior to the construction of a new highway), preparation of the project or working design, and after commissioning. For details, see: Law of Ukraine «On Amendments to Certain Laws of Ukraine on Road Safety Management».

¹³³ See: «The Ministry of Infrastructure is launching a project to digitise local roads – Vladyslav Krykliy». – the Ministry of Infrastructure of Ukraine, 2 October 2020, – <https://mtu.gov.ua/news/32252.html>.

¹³⁴ In particular, € 340 million will be used on modernisation of key social and transport infrastructure in the eastern region; € 100 million – on renovation of the R-66 road checkpoint under the project «Eastern Ukraine: Reunification, Restoration and Revival (Project 3B)»; € 200 million – on the project «Urban Public Transport of Ukraine II», which provides for the purchase of electric public transport. For more detail, see «Ukraine will receive 640 million euros from the EIB for the implementation of priority projects in infrastructure and transport sectors – Vladyslav Krykliy». – The Ministry of Infrastructure of Ukraine, 9 December 2020, – <https://mtu.gov.ua/news/32452.html>.

¹³⁵ See: «Krykliy signed an agreement with the EBRD to attract 450 million euros for the overhaul of the Kyiv-Odessa highway and the construction of the Northern Bypass of Lviv» – the Ministry of Infrastructure of Ukraine, 18 December 2020, – <https://mtu.gov.ua/news/32481.html>.

¹³⁶ The Cabinet of Ministers Resolution «Some issues of optimisation of the system of central executive bodies» No.425 of 27 May 2020.

¹³⁷ Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts on Environment Preservation to Strengthen the Responsibility for Actions Aimed at Air Pollution and Destruction or Damage to Flora» of 13 April 2020.

¹³⁸ Law of Ukraine «On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Land Use Planning» of 17 June 2020.

¹³⁹ Law of Ukraine «On Ratification of Amendments to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians Concerning New Article 12bis «Climate Change» of 2 December 2020.

¹⁴⁰ Law of Ukraine «On Joining the Protocol on Sustainable Development of Agriculture and Rural Areas to the Framework Convention on the Protection and Sustainable Development of the Carpathians» of 2 December 2020.

the Protocol on Sustainable Development of Agriculture and Rural Areas of the said Carpathian Convention.

It is important to stress that greening of agricultural production and reducing the use of harmful chemicals are particularly important for Ukraine as a country with large agricultural sector. In view of this, the priority is to intensify the transition to organic agricultural production, and the government's approval of the Procedure for certification of organic production and/or circulation of organic products¹⁴¹ on 21 October 2020 should definitely contribute to this process. Another important agriculture-related environmental aspect is the maintenance and preservation of protective forest belts on agricultural lands, for which the Cabinet approved the relevant Guidelines by its Resolution No. 650 of 22 July 2020. At the same time, the decision of 2 September 2020¹⁴² sets standards for environmentally safe irrigation, drainage, wetting and water management, which is becoming particularly important in the context of effective adaptation to climate change.

Waste and GHG emission management.

The need to reduce the negative impact on the environment through the optimisation of resource use and waste reduction became relevant in 2020. In pursuance of the National Waste Management Plan until 2030, the Draft Law «On Waste Management» passed the first reading (Reg. No. 2207-1-d) seeking to improve the waste management system. The issue of circular economy¹⁴³ was identified as one of the main indicators of the Concept of Green Energy Transition of Ukraine until 2050 (*Ukraine Green Deal*), adopted on 21 January 2020. One of the goals of this document is

also to reduce GHG emissions to allow Ukraine's transition to a climate-neutral economy by 2070 in a socially acceptable way.¹⁴⁴ It is worth noting that during 2020 Ukraine continued to work on its Second Nationally Determined Contribution (NDC) to the Conference of the Parties to the Paris Agreement set to take place in November 2021 in Glasgow.¹⁴⁵ Also, work has begun on developing the Framework Strategy for Climate Change Adaptation in Ukraine.¹⁴⁶

Pursuant to the Law «On Principles of Monitoring, Reporting and Verification of Greenhouse Gas Emissions», the Cabinet approved the list of GHG emissions subject to monitoring, reporting and verification on 23 September 2020 by its Resolution No. 880. Further on, the Resolution No. 959 approved the Procedure for verification of the operator's GHG emissions report; and the Resolution No. 960 established the Procedure for monitoring and reporting on GHG emissions. This specifies and improves the mechanisms for managing these processes.

Despite the relevance of circular economy, there are still no legislative incentives for the construction of waste processing plants, even though in 2020 some preparatory works were conducted in Lviv to construct such a facility.¹⁴⁷ It will materialise with the EU grant worth € 10 million and a soft loan of € 25 million.

Regulation of industrial emissions. In 2020, preliminary steps have been taken to strengthen the regulation of industrial pollution and maintain clean air. On 23 September 2020, the Cabinet approved the Draft Law «On Prevention, Reduction and Control of Industrial Pollution» (Reg. No. 4167 of

¹⁴¹ The Cabinet of Ministers Resolution «On Approval of the Procedure for certification of organic production and/or circulation of organic products and on amendments to the Cabinet of Ministers Resolution No.970 of 23 October 2019» No.1032 of 21 October 2020.

¹⁴² The Cabinet of Ministers Resolution «On Standards of environmentally safe irrigation, drainage, wetting and water management» No. 766 of 2 September 2020.

¹⁴³ Circular economy is the economic development model based on recovery and rational use of resources; it is an alternative to a traditional, linear economy.

¹⁴⁴ The Cabinet of Ministers Resolution No. 33 of 24 January 2020 has established the Interagency working group to coordinate overcoming the consequences of climate change within the framework of the EC initiative «European Green Deal».

¹⁴⁵ See: «Ministry of Environment and EBRD presented the results of modelling the Second Nationally Determined Contribution of Ukraine to the Paris Agreement». – The Government Portal, 27 November 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/mindovkillya-ta-yebrr-prezentuvali-rezultati-modelyuvannya-drugogo-nacionalno-viznachenogo-vnesku-ukrayini-do-parizkoyi-ugodi>.

¹⁴⁶ See: «The process of developing a Framework Strategy for Climate Change Adaptation in Ukraine has begun». – The Ministry of Environmental Protection and Natural Resources, 12 November 2020, – <https://mepr.gov.ua/news/36250.html>.

¹⁴⁷ The plant is expected to process 240 thousand tons of waste annually.

29 September 2020).¹⁴⁸ In October 2020, the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources has published a Draft Law «On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Air Protection’ to Improve the Mechanism for Regulating Emissions of Pollutants into the Air»,¹⁴⁹ seeking to bring domestic legislation in line with the requirements of Directive 2010/75/EC on industrial emissions.

Seeking to support the low-carbon development concept, the Ministry of Infrastructure, together with the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources, *U-Cycle* (NGO «Association of Cyclists of Kyiv»), the Embassy of the Kingdom of the Netherlands in Ukraine, the UN Development Programme in Ukraine and the Heinrich Böll Foundation in Kyiv, Ukraine started developing the National Cycling Strategy.¹⁵⁰

Financing of environmental protection measures. 2020 is notable for ambiguous government decisions in the environmental sphere. When adjusting the State Budget for 2020 in April 2020, part of the funds from the environmental segment was redirected elsewhere. Expenditure was reduced by UAH 876 million (air monitoring, environmental protection measures, etc.), while the budget item on the coal industry restructuring increased by UAH 1.6 billion, reaching UAH 3.56 billion.

The effectiveness of the use of environmental tax revenues is questionable. Despite the fact that from 1 January 2019, environmental tax rates for carbon dioxide emissions have increased by 24.4 times – from UAH

0.41/t to UAH 10/t, the targeted distribution of these funds is irrational.¹⁵¹ In 2020, several bills were registered in the parliament (Reg. No. 3543-1, 3631, 3632) seeking to reform the environmental tax collection mechanism and its use,¹⁵² as well as increase its rates (No. 4101).¹⁵³

In the margins of the 22nd EU-Ukraine Summit in October 2020, the parties announced the new environmental and climate action programmes. In particular, an agreement worth € 10 million was signed to support the «Climate package for a sustainable economy (CASE) in Ukraine»,¹⁵⁴ which envisages the development and implementation of policies and measures effectively supporting the transition to climate neutral, clean, resource efficient and secure energy supply and consumption; support to climate change mitigation through the reduction of emissions of greenhouse gas and ozone depleting substances; and stimulation of a shift to circular economy.

The unfolding COVID-19 pandemic was a significant, but not the only factor fuelling the crisis events and processes in the national economy. The country was already weakened entering 2020, as the socio-economic dynamics failed to gain a stable positive momentum under the new ruling team. In the meantime, Ukrainians’ confidence in government institutions has deteriorated due to inability of the latter to counter negative processes and trends.

In 2020, the structure of formation and use of GDP has become increasingly «conservative», pointing at the economic

¹⁴⁸ For more detail, see: The government approved the Draft Law «On Prevention, Reduction and Control of Industrial Pollution» – The Government Portal, 23 September 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-zakonoproekt-pro-zapobigannya-zmenschennya-ta-kontrol-promislovogozabrudnennya>.

¹⁴⁹ See: The announcement of the publication of the Draft Law «On Amendments to the Law of Ukraine ‘On Air Protection’ to Improve the Mechanism for Regulating Emissions of Pollutants into the Air». – The Ministry of Environmental Protection and Natural Resources, 16 October 2020, – <https://mepr.gov.ua/news/36070.html>.

¹⁵⁰ See: «The National Cycling Strategy is designed to increase traffic safety and promote cycling in Ukraine». – The Ministry of Infrastructure, 15 December 2020, – <https://mtu.gov.ua/news/32469.html>.

¹⁵¹ See: «Environmental tax: specifics of calculation, payment and filling out the declaration for Q2» – Bulletin «Officially about Taxes», 17 July 2019, – <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100013413-ekologichnyy-podatok-osoblivosti-obchislennya-splati-ta-zapovnennya-deklaratsiyi-za-ii-kvartal-1>.

¹⁵² In particular, (1) directing tax revenues to the special fund of the State Budget exclusively for environmental protection measures; (2) compensating enterprises’ costs on eco-modernisation and environmental protection up to 70%; (3) increasing the eco-tax rate, with the exception of carbon dioxide tax and waste disposal, by 20% gradually over several years starting in 2021.

¹⁵³ See: «Environmental tax: it is proposed to increase the tax rate on carbon dioxide emissions». – Bulletin «Officially about Taxes», 11 November 2020, – <http://www.visnuk.com.ua/uk/news/100020967-ekologichnyy-podatok-stavku-podatku-na-vikidi-dvookisu-vugletsyu-proponuyut-zbilshiti>.

¹⁵⁴ Joint statement following the 22nd EU-Ukraine Summit. – Official website of the President of Ukraine, 6 October 2020, – <https://www.president.gov.ua/en/news/spilna-zayava-za-pidsumkami-22-go-samitu-ukrayina-yes-64321>.

environment's focus on survival and suggesting the lack of incentives for accelerated growth and development.

The investment climate has been increasingly criticised by entrepreneurs and investors, as Ukraine was still unable to offer adequate business and security conditions for international investors. Promises of various benefits also proved to be ineffective, as rule of law, low level of corruption and protection of property rights are more important for domestic and international investors.

There was a rapid deterioration of economic and financial performance in all production spheres. Particularly dangerous was the depression of industry, entailing heavy losses for the entire economic environment. Certain attempts at positive institutional changes were offset by other contradictory steps, which worsened the prospects for European integration.

The state did not show the ability to support agricultural producers or help develop rural infrastructure, and this cannot be justified by the «coronavirus» burden. Instead, some irrational anti-coronavirus measures, such as severe restrictions on agricultural supplies, have exacerbated the troubles of the agricultural sector.

Concerns and reservations about hasty decisions to introduce a land market have intensified due to failure to take necessary measures to effectively launch the land market, specifically in terms of filling the cadastre, registering rights, opening registers, providing financial support to small and medium farmers.

During the pandemic, the government, having declared good intentions, failed to approve and enact tools and mechanisms for implementing plans in specific settings, while practical implementation of even limited rational measures was mostly contradictory or overdue.

The government also failed to find common ground with small businesses and FOPs, ignoring their needs and concerns.

The government's inability to implement even the most rational initiatives was one of the features of budget process in 2020. For example, a special anti-COVID-19 Fund to combat the coronavirus and its effects was established in April. However, instead of funding measures to strengthen medical care and reinforce the social protection system, which – if implemented – would be justified even with the growing public finance deficit, it was largely used to finance road construction and repair, which can hardly be considered important for countering the coronavirus shock.

The paradox of the situation was that high State Budget revenues were achieved in the crisis year, with many enterprises not working for significant periods, business and household incomes decreasing, international trade volumes shrinking, and so on. This was largely due to increased administrative and control pressure on working businesses by the tax authorities, which further suppressed economic activity

Despite the difficulties and missteps, Ukraine was able to prevent the economic situation from sinking into a deeper abyss. For example, the NBU managed to keep the hryvnia rate and prevent the weakening of the banking system. Despite troubles in international financial markets, the Ministry of Finance could fully meet external commitments during 2020, thus easing the external debt burden.

Moreover, in early December, Ukraine achieved a «breakthrough» in accessing external resources even without the IMF assistance, which helped to significantly replenish the country's foreign exchange reserves, and hence – support macro-economic stability and economic environment as a whole, at least for the first half of 2021.

Objective and Subjective Assessments of Ukraine's Socio-Economic Development in 2020

The Economic Capacity Index (Index) for Ukraine, introduced by the Razumkov Centre in 2017, describes not only the traditionally explored household purchasing power, but also its economic stability – the ability of an «average» household (the aggregate of mot households or society as a whole) to survive in the case when current income sources are lost for a certain period of time.¹

It is the economic stability that primarily shapes a sense of security in life and confidence in future – hence, the ability to build long-term life strategies, including strategies for economic behaviour, and a general condition for positive social (and psychological) well-being.

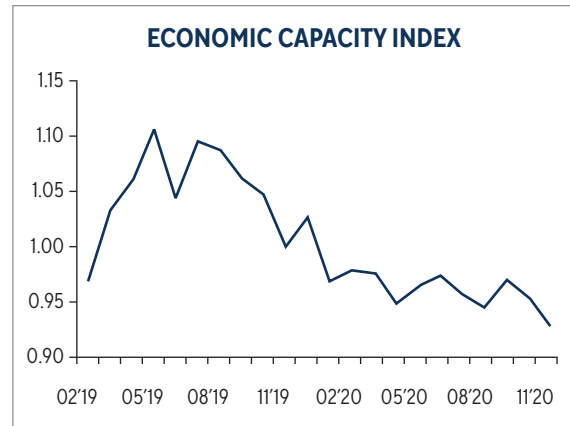
The socio-economic situation in Ukraine as shown in the *Index* values for 2019-2020, has the following dynamics (Figure «*Economic Capacity Index*»). Unfortunately, it should be acknowledged that the *Index* values during 2020 has shown a downward trend, which is natural, given the coronavirus losses, as well as the lack of balanced economic policy.

Thus, **the *Index* value** (data at the end of December 2020) was **0.93 – the lowest since early 2019**, the period that covers activities of the new ruling team.

This **outcome was predictable** given the negative overall economic dynamics, increased vulnerability of the population in the coronavirus crisis and the government's failure to introduce adequate social support measures. The components of such deterioration (including several «chronic» ones) in 2020 are as follows:

- slowing down of increases of average wages, as the average nominal wage did not increase from March to August, and only grew by 6.5% in the autumn 2020,

¹ For more detail, see: L.Shangina, V.Yurchyshyn, The current economic capacity index: comprehensive assessment of the socio-economic situation in Ukraine, 2017.



reaching UAH 12.2 thousand in October. In US dollar equivalent, however, the average wage has decreased from about \$ 440 in January-March to \$430 in September-November, primarily due to hryvnia's substantial depreciation in the spring and moderate depreciation in the autumn;

- growth of wage arrears, which increased by more than one-third during 2020, from close to UAH 3 billion in January-March to UAH 3.8 billion in September-October;
- consumer loans indicators remain poor, with low volumes of loans and high interest rates. Despite the government's declarations to expand financial support of households and small businesses, lending to households during 2020 fluctuated around UAH 220 billion, with interest rates on new loans (also, contrary to announced programmes, such as «5-7-9») decreasing only symbolically from 33% at the beginning of the year to about 30% in the autumn;
- decline in payments for housing and utility services, and thus the growing overall debt, even despite the fact that in the summer, households tend to pay more than it is charged for consumed services, trying to reduce their accumulated debt;

- decrease in employment rated during the year, from 7.3% in Q3 of 2019 to 10% in Q3 of 2020, according to international estimates. Although this is largely due to the coronavirus crisis, it is also a reflection of the government's futile declarations of special job creation programmes;
- continued reduction in the size of the present population in Ukraine and worsening of its structure.

In 2021, *Index* dynamics is expected to be under the influence of two key factors. The first depends on the future duration of the coronavirus crisis and the government's responses to each subsequent attack of the disease. Vaccination is expected to gradually normalise the pandemic situation around the world, but as long as uncertainties remain, coronavirus risks will continue putting negative pressure on the socio-economic environment.

Another factor is the degree to which the government will be able to offer and start implementing sound and rational economic policy, rather than continuing to spread populist slogans, and initiate positive structural changes. This primarily concerns the resumption of economic growth in general and industry development in particular. Based on the growth of production, one can expect acceleration of wage growth, improved household solvency, debt reduction, and so on. However, it should be borne in mind that even such positive changes will occur very slowly.

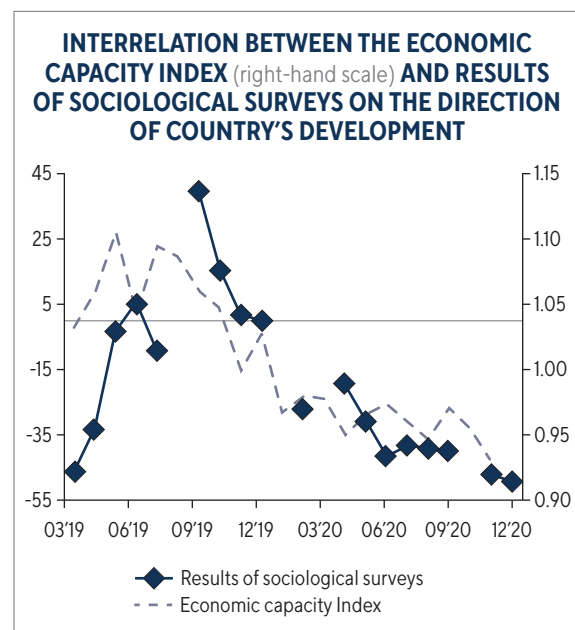
As indicated, the Economic Capacity Index builds on statistical indicators. In the meantime, psychological characteristics and subjective perception of the realities of social and economic change by individuals are essential for determining the socio-economic situation of households.

The Razumkov Centre regularly conducts sociological studies on various aspects of the socio-economic and socio-political environment of Ukraine. Quite important in this regard is **own assessment of Ukrainian citizens of the direction of changes in the country**. To this end, the Centre's Sociological Service asked the respondents «Generally speaking, are the events in Ukraine developing in the right or

wrong direction?» almost every month.

It is clear that the «rightness of the country's movement» largely depends on how the respondent feels, with the economic component, family well-being and confidence in the future being key determining factors. It is assumed that if the respondent characterises events as developing in the right direction, then this person has positive current and long-term expectations regarding his or her own well-being. Negative responses imply a deterioration in the vision of one's own ability to ensure family's well-being. The result is defined as the difference between the number of positive and negative responses.

The survey results revealed a **distinct deterioration in assessments**. Moreover, there is a clear direct interrelation between objective assessments (the Economic Capacity Index values) and subjective assessment (survey results) (Figure «*Interrelation between the Economic Capacity Index and results of sociological surveys on the direction of country's development*»).



The proximity of both dynamics suggests that the combination of objective and subjective assessments provides a fairly reasonable picture of socio-economic situation and development of the country. In this particular case, it points at a significant deterioration in both well-being of households and in how people feel.

Energy Sector

For Ukraine's energy sector, 2020 was a complicated year. The keystone enterprises were put on the brink of survival, and critical infrastructure was subjected to stress tests. The current context of operation of the domestic energy sector not only adds the complexity of the previous periods, but also poses new challenges for stable supply of resources and sustainable industry development.

In the early 2020, the implementation pace of initiatives under the Energy Strategy of Ukraine 2035 slowed down significantly.¹ The share of uncompleted tasks was 20%, which was more than last year's numbers. The implementation of Energy Strategy provisions in «Environment and Environmental Protection» was the biggest failure with 43% of uncompleted tasks.²

Along with this, the year 2020 demonstrated some negative trends in the system of institutions responsible for the development and implementation of state policy in the energy sector. First of all, the 2019 trend regarding the uncertain legal status³ of NERC continued, which only increased the political impact of business on the industry. This situation generally affected the impartiality of decisions of the National Commission, which directly or indirectly contradicted the EU market regulation principles.⁴

Secondly, the situation in the industry was negatively affected by such factors as the lack of parliamentary support quota for the appointment of the Minister of Energy with adequate responsibilities and rights, another change of organisational structure of the joint Ministry of Energy and Environmental

Protection, which directly affected the quality and timeliness of its operation.

Thirdly, the staffing support of strategically important enterprises and organisations was based on political reasons, without adherence to competition procedures, which also negatively affected the industry control.

Main Achievements and Challenges

Gas Sector

In 2020, GTS legally separated from Naftogaz of Ukraine and gained associated membership in *ENTSO-G*;⁵ a contact centre for commercial clients has been opened; *shorthaul*⁶ service was introduced that allows to order gas transmission between European countries through Ukraine at a special favourable tariff; a system of auctions was introduced at interstate connections; a single virtual interconnection point⁷ was created at Ukraine-Hungary border.⁸

These changes have allowed to expand access to gas transmission infrastructure for domestic and European companies; increase the level of diversification of natural gas supply directions; for the first time, carry out

¹ CMU Order «On Approving Energy Strategy of Ukraine 2035 «Security, Energy Efficiency, Competitiveness»» No.605 of 18 August 2017.

² Calculations by the Razumkov Centre. For more information, see: Assessment of Implementation of the Energy Strategy of Ukraine: the document has to be strengthened with the «hydrogen block», – <https://razumkov.energy/meny/news/analysis-energy-strategy.html>.

³ According to the official position of Energy Community Secretariat presented in its Annual Report 2020, the current situation, in which NERC acts from the position of a «central executive power body» as a temporary decision made following CCU's decision on the unconstitutionality of the independent status of the Regulator, is a clear violation of the *acquis*. Energy Community Secretariat also noted that corresponding constitutional changes should be adopted as soon as possible, restoring independence of the Regulator. See: Energy Community, – <https://www.energy-community.org>.

⁴ Regulation of energy markets in EU countries is carried out based on the following principles: reflection of real expenses; absence of distortions; reimbursement of expenses; non-discrimination; predictability; simplicity and transparency. For instance, these principles have been violated during the setting of natural gas distribution tariffs in December 2020. See: NERC resolutions No.2765-2787 of 30 December 2020. – NERC, – https://www.nerc.gov.ua/index.php/map_6/data/filearch/Materialy_zasidan/2020/?id=48333&cpge=0.

⁵ European Network of Transmission System Operators for Gas, – <https://www.entsog.eu>.

⁶ According to LLC Gas Transmission System Operator of Ukraine (GTSOU), from the moment of *shorthaul* service launch, it has been used by 24 non-resident clients and five Ukrainian companies.

⁷ Symbolic location of the gas transmission system used for commercial transactions of purchase and sale of natural gas.

⁸ There was a unification of two existing interstate connection points – «Beregovo DNI400» and «Beregdarots DN800» – into a single virtual point of connection of two systems «Bereg».

reverse gas transportation through the Trans-Balkan corridor;⁹ introduce virtual reverse flow, re-export mode and a «customs warehouse» system;¹⁰ enter into a medium-term transit contract with PJSC Gazprom until 2024.¹¹

At the same time, at the conclusion of 2020, the volume of natural gas transportation for European consumers amounted to 55.8 billion cu m, which is 38% less than the previous year, and is the lowest figure since Ukraine's independence.

There have also been changes in the gas sector in terms of reformatting the market model, including the right of household consumers to change suppliers, but at the same time, a limitation was introduced on imposition of special responsibilities only for heat generating enterprises. In addition to changes in the market model, NERC changed the method of tariff formation for natural gas distribution, dividing consumer «gas bill» into two – separate payment for gas to the supplier, and another one – to gas TSO for delivery. As a result, in 2020, gas distribution tariffs have doubled on average.¹²

For the 12 months of 2020, natural gas production in Ukraine has been declining for the third year in a row, in particular, compared to 2019, it decreased 2.4% and amounted to 20.2 billion cu m. Despite the decline in the volume of domestic production, gas consumption increased 3% to 30.9 billion cu m due to increased use by chemical and energy generating companies. This trend was facilitated by the all-time low prices on European trading platforms, which led to an increase in natural gas imports from the EU to Ukraine, which, compared to the previous year, grew 12% to 15.9 billion cu m.

At the same time, **debts in the gas market in the 4th quarter of 2020 exceeded the UAH 125 billion mark,¹³ and continue growing, which creates additional risks for reliable natural gas and heat supply for all categories of consumers.**

The unresolved issues include: timely monitoring of the gas market; institutional independence of LLC GTSOU;¹⁴ reliable assessment of prospects and required capacities of GTS and UGS infrastructure after 2025; full implementation of network codes, in particular, to address issues related to imbalances and rapid accumulation of debt.

Electricity Market

In 2020, this market was characterised by high concentration, limited competition, manipulations by traders (with NERC's silent agreement) and, consequently, loss of financial liquidity.

The main reasons for rapid decline of financial liquidity were permanent changes to laws and regulations and administrative intervention. For instance, during 2020, NERC introduced changes¹⁵ to Market Rules¹⁶ 26 times, which were aimed at selective adjustments of subsidiary legislation, instead of solving the industry's strategic problems. Obviously, this approach of the National Commission was aimed at redistributing financial flows, rather than promoting competition.

In addition, the model of assigning special responsibilities was amended three times during the year,¹⁷ but these innovations contradicted EU law, suspended the liberalisation process and created additional

⁹ In August 2020, for the first time, as per order of its clients, Ukraine GTS operator carried out reverse transportation of gas via the Trans-Balkan gas corridor – from Greece via the GTS of Bulgaria and Romania to Ukraine.

¹⁰ Most of the imported gas comes for storage in the «customs warehouse» mode; that said, the rate of gas fill-up by foreign companies increased by 162%.

¹¹ On 31 December 2019, representatives of Naftogaz of Ukraine, LLC Gas TSO of Ukraine and PJSC Gazprom signed a set of agreements that allowed to continue the transit of Russian gas. The minimum guaranteed capacity was set at 65 bn cu m in 2020 and 40 bn cu m annually in 2021-2024.

¹² NERC resolutions No.2765-2787 of 30 December 2020, – https://www.nerc.gov.ua/index.php/map_6/data/filearch/Materialy_zasidan/2020/?id=48333&cpage=0.

¹³ The total amount of debts in the natural gas market, as of 1 October 2020, includes UAH 100 billion and UAH 25 billion in liabilities of heat generating enterprises and gas distribution system operators, respectively.

¹⁴ Institutional independence of the GTS operator is limited by Naftogaz of Ukraine due to financial obligations under the new transit contract.

¹⁵ In 2019, only two changes were introduced to Market Rules.

¹⁶ Namely, Resolution No.1998 of 4 November 2020 and Resolution No.2084 of 11 November 2020.

¹⁷ CMU Resolutions «On amendments to the Regulations on assigning special responsibilities to electricity market participants to serve public interests in the process of electricity market operation» No.400 of 20 May 2020, No.694 of 5 August 2020 and No.749 of 19 August 2020.

distortions in the energy market.¹⁸ The procedure for conducting auctions in the bilateral agreements segment also has significant shortcomings, in particular, it contains discriminatory provisions¹⁹ that wrench market mechanisms.

Important changes in the electricity market over the past year include the approved by NERC new methodology of stimulating tariff formation (*RAB tariffs*)²⁰ for distribution system operators. It provides for the introduction of profitability rate on the «old» asset base at 3%, and on the «new» asset base – 16.74%. These rates will apply for three years (first regulatory period), which will allow to assess the work of distribution system operators and the quality of service provision.

Nuclear Energy

In 2020, full operation of nuclear power plants was at risk, which poses significant dangers to Ukraine's national security, especially in the context of a «hybrid war». This situation is caused by a number of factors.

First of all, it is significant that in the first nine months of 2020, Energoatom's losses reached UAH 5.3 billion, against UAH 1 billion of last year's profit. At the same time, the overdue receivables owed to it are growing and have already reached UAH 23.5 billion (out of this number, the UAH 13 billion debt accrued in 2020).²¹

Due to financial and organisational problems, Energoatom postponed indefinitely the final commissioning of a strategically important facility – Central Spent Fuel Storage Facility (CSFSF), and postponed the implementation of a number of important measures to improve nuclear safety. Especially worrisome is also the failure of the maintenance campaign²² at the three units of Zaporizhzhya NPP, which essentially makes them inactive in the autumn-winter period of 2020-2021.

Secondly, biased personnel policy of the new Energoatom management has led to departure of nuclear industry sector specialists. There is a worrying piece of information that among the company's top managers there is a foreigner, who has worked in Russia for a long time and has a registered company there, which was building energy infrastructure facilities in the occupied Crimea.²³

Thirdly, starting from August 2020, the number of public procurements with violations has significantly increased;²⁴ dependence on import and supply of Russian-made spare parts is growing.²⁵ Some politicians from the Servant of the People faction intervene in the procurement situation, initiating amendments to the legislation, which will allow to make safety equipment procurements outside of *ProZorro*.²⁶

Fourth, according to some experts, new Energoatom leadership has introduced new

¹⁸ According to experts of the Razumkov Centre, the current PSO model creates space for manipulations, limits competition in different market segments and gives preference to certain suppliers. For more information, see: Package of Solutions for Sustainable RES Development in Ukraine. Analytical study by the Razumkov Centre, – <https://razumkov.energy/assets/books/OMELCHENKO-VDE-4.pdf>.

¹⁹ Barriers for auction participation have been created for all market participants, regardless of their trading volume. For more information, see: Ibid.

²⁰ Stimulating tariff or *RAB* tariff (*RAB – Regulated Asset Base*) means inclusion into the distribution tariff of a certain percentage of the size of company assets, from which it receives profit, and investment for further modernisation.

²¹ For more information, see: Energoatom has suffered UAH 5.3 bn losses in the first 9 months of 2020. – ExPro Consulting, 30 October 2020, – <https://expro.com.ua/novini/energoatom-za-9-msyacv-2020r-otrimav-53-mlrd-grn-zbitku>.

²² For more information, see: Energoatom wrecked maintenance schedules and lost the opportunity to increase NPP capacity. – Ukrainian National News, 29 October 2020, – <https://www.unn.com.ua/uk/news/1899915-energoatom-zirvav-grafiki-remontu-i-vtrativ-mozhlivost-narostiti-potuzhnosti-aes>.

²³ See: Vice President of Energoatom turned out to be a shareholder of the Russian company that was building the electricity bridge in the occupied Crimea – Goncharenko. – Pryamiy kanal (Pryamiy Channel), 25 October 2020, – <https://prm.ua/ru/vytse-prezydent-nerhoatoma-okazalsia-aktsionerom-rossyyskoy-kompanyi-stroyvshey-nerhomost-v-okkupyrovannom-kr-mu-honcharenko>.

²⁴ For instance, code 43240000-7 «Compression machines». Based on journalistic investigation. For more information, see: Zaporizhzhya NPP spent another 8 million on Russian-made spare parts in the context of non-tender procurements with «shady» CPV codes. – Nashi Groshi (Our Money), 3 November 2020, – <http://nashigroshi.org/2020/11/03/zaes-vidpysala-shche-8-mln-na-rosiys-ki-zapchastyny-po-beztendernymy-zakupivliam-z-livymy-kodamy-cpv>.

²⁵ Based on journalistic investigation results. For more information, see: Due to machinations with Russian spare parts, three units of ZNPP cannot start post-maintenance operation. – Nashi Groshi, 22 October 2020, – <http://nashigroshi.org/2020/10/22/cherез-krutystvo-z-rosiyskymy-zapchastynamy-try-bloky-zaes-mozhut-ne-vyyty-z-remontu>.

²⁶ On 13 October, Verkhovna Rada registered bill No.4216, by which MP S. Nahornyak proposed to exclude procurement of nuclear power unit safety systems (elements) from the Law «On Public Procurement». For more information, see: Draft Law «On Amendments to the Law of Ukraine «On Public Procurement» (on ensuring safety of nuclear power units)» (of 13 October 2020), – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70172.

trading strategy in the electricity market,²⁷ which consists of unreasonable dumping of price in the day-ahead market, reduction of sales volume, as well as sales of resources to chosen industrial enterprises.

Coal Sector

Because of the unformed market of coal products, the funds allocated in the 2020 National Budget for structural reforms of the sector, were once again used for repaying wage arrears.

Compared to last year, coal production in Ukraine, including private enterprises, decreased 7.8%. At state-owned enterprises, annual coal production, compared to 2019, decreased 22.5% – to 2.7 million tonnes. At the same time, the level of budget subsidies, compared to 2016, has tripled – to UAH 1,014/tonnes.²⁸

At the same time, a change of approaches in the state policy on the development of the coal sector continued. The approved earlier Concept of reform and development of coal industry until 2020²⁹ has failed to solve the tasks of optimising the structure of state-owned enterprises, getting rid of non-core assets, introducing a mechanism for social protection of workers, and the National Coal Company³⁰ has not started full operation.

Despite the establishment of the Coordination Centre for Transformation of Coal Regions,³¹ as well as presentation of

the new concept of reforming the industry in the form of the National Program for Transformation of Coal Regions until 2027,³² there are many doubts about the effective implementation of these solutions, including due to absence of market relations, guaranteed funding sources, and sub-standard staffing of the relevant Ministry.

Also, Russia continues illegal exploitation of mineral resources in the temporarily uncontrolled regions of Donetsk and Luhansk oblasts, which only strengthens the aggressor's position³³ as a supplier of power-generating coal to EU and Asia-Pacific markets.

For the third year in a row, the following issues remain unresolved: effective mine water treatment; processing of waste from dumps; practical implementation of the National Emissions Reduction Plan for Large Combustion Plants (NPER).³⁴ This situation does not contribute to the improvement of the catastrophic condition of air basins in the industrial regions of Ukraine and gives grounds to suspect that Ukraine will not be able to meet its commitments under Directive 2010/75/EU on time. The main reason for the failure of NPER implementation³⁵ is the absence of guaranteed sources of funding.

Oil Sector

According to results of 2020, oil transit amounted to 13.3 million ton, which exceeds the volume of transit in 2019 by 1.5% due to

²⁷ See: Zayets I. Energoatom's improper trading: why the people of Derkach may be removed from the nuclear industry. – Mind.ua, 14 September 2020, – <https://mind.ua/ru/publications/20215742-neumestnye-torgi-energoatoma-pochemu-lyudej-derkacha-mogut-ubrat-s-atomnoj-otrasli>; Zayets I. 300 mln in «imbalances», or How Energoatom fit into Kolomoyskiy's schemes. – Ibid., 31 July 2020, – <https://mind.ua/ru/openmind/20214026-300-mln-na-nebalansah-ili-kak-energoatom-vpisalsya-v-shemy-kolomojskoho>.

²⁸ Calculations of the Razumkov Centre experts on the basis of open data of the Ministry of Energy of Ukraine, namely, page «Information on the main indicators of development of Ukraine's fuel and energy complex branches in October and the 10 months of 2020», – http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?jsessionid=7EA3C1EE200D5B31ADAC35342E15B65D.app1?art_id=245503886&cat_id=35081.

²⁹ CMU Resolution «On approval of the Concept of reform and development of coal industry until 2020» No.733 of 24 May 2017.

³⁰ CMU Resolution «On the establishment of State Enterprise «National Coal Company» No.1019 of 6 December 2017.

³¹ CMU Resolution No.391 of 13 May 2020.

³² See: On the development of the National Program for Transformation of Coal Regions of Ukraine until 2027. – The Ministry for Communities and Territories Development, – https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2020/10/coalindustry_transformation_blue.pdf.

³³ Based on data of *Argus Media* think tank, in 2020, Russia increased exports of power-generating coal, in particular, through Black Sea ports. Clearly, the increase in supplies is a result of the use of resources in the temporarily occupied coal mining enterprises of Ukraine. For more information, see: 2020 Results: Year of Big Quarantine. – *Argus Media*, – https://view.argusmedia.com/rs/584-BUW-606/images/ArgusCOVID-19_20201217WP.pdf.

³⁴ On 8 November 2017, the Government of Ukraine (Order No.796) approved the National Emissions Reduction Plan for Large Combustion Plants as the mechanism for implementing provisions of Directives 2010/75/EU and 2001/80/EU. At the end of 2020, plan implementation was still at the level of formation of working groups. Order of the Minister of Energy of Ukraine No.510 of 12 August 2020, – http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245464987&cat_id=245255478.

³⁵ Ukraine uses over 223 large combustion plants with the total rated heat output 115.894 GW. In particular, 90 large combustion plants with the total rated heat output of 64.814 GW are included in the National Emission Reduction Plan, where it is planned to ensure reduction of pollutant emissions in line with provisions of Directive 2010/75/EU.

an increase in transit to Belarus (a total of 880 thousand ton per year).³⁶ The contract with *Transneft*, signed for 10 years (until the end of 2029), allows UkrTransNafta to pump at least 15 million ton of oil per year through the Druzhba pipeline. At the same time, unlike the gas contracts, this contract does not contain any obligations in terms of pumping volumes (*Transneft* performs logistics company functions transporting oil at the request of oil producers).

During 2020, the share of gasoline imports from Belarus increased from 67% to 78% (by 163 thousand ton), while the volume of supply from Lithuania decreased by 32% – to 21% (to 235.1 thousand ton), which was a result of Bnk-Ukraine’s proposal to sell gasoline as part of portfolio that includes diesel fuel under thermal contracts.³⁷

At the same time, the volume of domestic oil refining is extremely low: Shebelinsky Gas Processing Plant operates at underload level, and the refining volume at Kremenchuk Oil Refinery Plant is 3 million tonnes (meanwhile, its capacity is 18 million tonnes /year, and refining capacity at «Euro-5» level is 7 million tonnes).

As a result of growth of the automotive liquefied gas segment, during this year, four alternative bills were initiated³⁸ to change the excise tax on fuel sales. The Razumkov Centre experts believe that a solid compromise is to reduce the gasoline excise tax from € 213.50 to € 169.5 per 1,000 litres and increase liquefied gas excise tax from € 52 to € 124.50 per 1,000 litres (it is proposed to keep diesel fuel excise tax at € 139.5/1,000 litres).³⁹

Technical assistance project *EU4Energy Governance* on implementation of Directive 2009/119/EC aimed at forming minimum reserves of oil and oil products (MROP) in Ukraine has been completed. According to

the methodology of calculating stock volume, it has to equal the 90-day import volume. Secondary legislation was being developed from June to November 2020 by representatives of the Verkhovna Rada, State Reserve and the Ministry of Energy together with experts from Energy Community Secretariat, in order to implement this important element of the country’s energy independence.

Alternative Energy and Energy Transition

In 2020, in the sector of RES, there was a retrospective reduction of the «green» tariff, accumulation of significant debt to electricity producers for RES by State Enterprise «Guaranteed Buyer», non-compliance with the Memorandum and laws on the part of the Government and NERC.

During 2020, capacity of RES facilities continued growing, mainly due to preliminary agreements (*pre-PPA*) signed in the late 2019. Due to setting into operation of about 1.5 GW of RES facilities, the share of RES energy in electricity consumption in 2020 was about 13%.⁴⁰ Given the shortage of funds of SE «Guaranteed Buyer» and the lack of manoeuvre capabilities, RES investors and the Government have been conducting negotiations with the assistance of Energy Community Secretariat for six months on restructuring the «green tariffs».

Following the signing of the Law of Ukraine «On amendments to certain laws of Ukraine on improving conditions for supporting production of electricity from alternative energy sources» (based on the corresponding Memorandum of 10 June 2020 between the Cabinet of Ministers of Ukraine and representatives of RES associations), investors agreed to a significant reduction of the «green» tariff on wind and solar projects and strengthening the responsibility of RES electricity producers for imbalances.

³⁶ Exclusive interview of UkrTransNafta CEO, Head of the oil division of the Naftogaz group, Mykola Havrylenko to Interfax-Ukraine, – <https://ua.interfax.com.ua/news/interview/710895.html>.

³⁷ Official website of «Consulting Group A-95», – <https://consulting.a95.ua/press-center.html>.

³⁸ Draft Laws «On amendments to the Tax Code of Ukraine on balancing fuel excise tax rates» (reg. No.4098 of 15 September 2020), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69943; «On amendments to the Tax Code of Ukraine on balancing fuel excise tax rates» (reg. No.4098-1 of 18 September 2020), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69993; «On amendments to the Tax Code of Ukraine on balancing fuel excise tax rates» (reg. No.4098-2 of 30 September 2020), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70086; «On amendments to the Tax Code of Ukraine on establishing the ratio of gasoline and liquefied gas excise tax rates in accordance with European legislation» (reg. No.4098-3 of 30 September 2020), http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70096.

³⁹ The assumption is based on the explanatory notes to the indicated bills.

⁴⁰ See: Official website of the Ministry of Energy of Ukraine, – http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245487451.

In turn, the Government promised to take a number of compensatory measures aimed at stable operation of energy system, ensure timely payments to RES producers, repay the debts of SE «Guaranteed Buyer» (in particular, ensure repayment of all debts of the SE to RES producers in the following manner: 40% in Q4 of 2020 and 15% each quarter of 2021), which, however, has not happened, and **at the moment debts continue to accumulate** (as of December 2020, SE «Guaranteed Buyer's» debt was approximately UAH 30 bn.⁴¹).

As for bringing the prices for household consumers to economically justified level with application of targeted assistance to vulnerable groups, the Cabinet of Ministers started the first stage of this process on 28 December 2020 by abolishing preferential tariffs for the first 100 kWh (UAH 0.9/kWh) and setting a fixed price for household consumers from 1 January 2021 at the level of UAH 1.68/kWh (duration – until 31 March 2021).

Overall, the Government's failure to meet its obligations has led to negative sentiment among RES producers and investors, who have already turned to international arbitration. As of now, the following technological issues remain unresolved: limitation of RES electricity production and the lack of manoeuvre capabilities in the integrated power system of Ukraine (IPS) to balance RES generation; introduction of a forecasting system for RES electricity production, etc.

During the year, amidst major challenges in healthcare and economy, the Government was still working on the implementation of the «green» energy transition, which could provide a way out of the energy crisis and help counter the threatening effects of climate change, which continue growing significantly, largely due to CO₂ emissions into the atmosphere by large combustion plants, as well as pollutants – SO₂, NO_x, and dust from coal-fired power plants built

in the last century. The first step towards reducing the carbon footprint of energy generating companies is their technological revamping as part of energy sector decarbonisation measures.

Key achievements in this direction include creation of the Decarbonisation Fund – a mechanism for targeted use of CO₂ emission tax payments and actually directing them to energy efficiency measures and decarbonisation projects.⁴²

In order to develop a sound position regarding Ukraine's international obligations in carrying out the energy transition, taking into account the real economic situation, a National Energy and Climate Plan 2030 is being developed, and the Energy Strategy of Ukraine until 2035 and the Concept of «Green» Energy Transition of Ukraine until 2050 are being revised.

The biggest achievement in the implementation of European approaches in the segment of energy saving technologies (Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council) was the completion of the National Action Plan for Energy Efficiency until 2030.⁴³ Significant progress was made in the work of State Energy Efficiency Fund, which simplified its procedures for condominium associations, however, only 10 out of 300 projects were actually implemented.

At the same time, in 2020, the Government critically limited the funding for the state programme of «warm loans», which, especially in the context of the coronavirus crisis, could have helped citizens optimise their housing and utilities expenses through implementation of energy efficiency measures.

In general, during 2020, the systemic crisis in Ukraine's energy sector deepened, primarily in the electricity sector. The biggest challenges were the energy poverty of Ukrainians and the financial insolvency of basic industry enterprises.

⁴¹ See: Official website of SE «Guaranteed Buyer», – <https://www.gpee.com.ua/main/news?id=342>.

⁴² Draft Law «On amendments to the Budget Code of Ukraine to establish the State Decarbonisation Fund» (reg. No.4347 of 9 November 2020), https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70385.

⁴³ See: National Action Plan for Energy Efficiency until 2030 was submitted for Government consideration. – Ministry of Energy of Ukraine, http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245498107&cat_id=35109.

Social Sector

Year 2020 was marked by stabilisation and consolidation of trends towards curtailment of social functions of the state and declining quality of public benefits. Certain social policy «innovations» of the current government have a pronounced anti-social character. Overall, this raises questions regarding provisions in Article 1 of the Constitution, which defines Ukraine as a social state.

Key Social Indicators and Assessment of Implemented Reforms

In 2020, state spending on social needs were reduced. A decrease of state and consolidated budget expenditure in relation

to GDP shows a decrease of state share in general consumer and investment spending, which, on the one hand, can have a positive effect on the development of non-governmental sector, and on the other – it limits state capacity for provision of high-quality public benefits and social guarantees to vulnerable population groups.

CONSOLIDATED BUDGET SPENDING, FUNCTIONAL CLASSIFICATION, ¹ % GDP								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (plan)
Housing and utilities sector	0.5	1.1	0.8	0.7	0.9	0.9	0.8	0.7
Healthcare	4.2	3.6	3.6	3.2	3.4	3.3	3.2	2.9
Education	7.3	6.3	5.7	5.4	6.0	5.9	6.2	5.6
Social protection and social security	10.0	8.7	8.9	10.8	9.6	8.7	8.3	7.0
Pension Fund transfers	5.7	4.4	4.8	6.0	4.5	4.2	4.5	3.8
Housing subsidies	0.1	0.1	0.7	1.6	2.2	2.0	1.4	1.0

Key sectors for human capital development – education and healthcare – are completely outside the process of budget resource allocation, and the level of social guarantees has reached the bare minimum.

A comparison of planned budget funding benchmarks for these sectors in 2020 with the actual figures in 2013 demonstrates their major decrease (-1.7% of GDP in education; -1.3% of GDP in healthcare; and -3.0% of GDP in social protection). This budget policy promotes the spread of mass poverty, an increase of socio-demographic

crisis and a drop of competitiveness of labour force.

Personal income. As predicted by the World Bank forecast,² the level of poverty in Ukraine grew from 2.1% in 2019 to 2.3% at the end of 2020.³ Although in its macroeconomic forecast for 2020-2022, Government planned for UAH 2,000 (approximately, \$80) average annual salary increase,⁴ the introduction of quarantine restrictions led to cessation of growth of Ukrainians' real income.⁵ Real income of Ukrainian people, based on results of the 1st half-year of

¹ Source: State Statistics Service of Ukraine, – <http://www.ukrstat.gov.ua>; State Treasury of Ukraine, – <https://www.treasury.gov.ua/ua/file-storage/vikonannya-derzhavnogo-byudzhetu>.

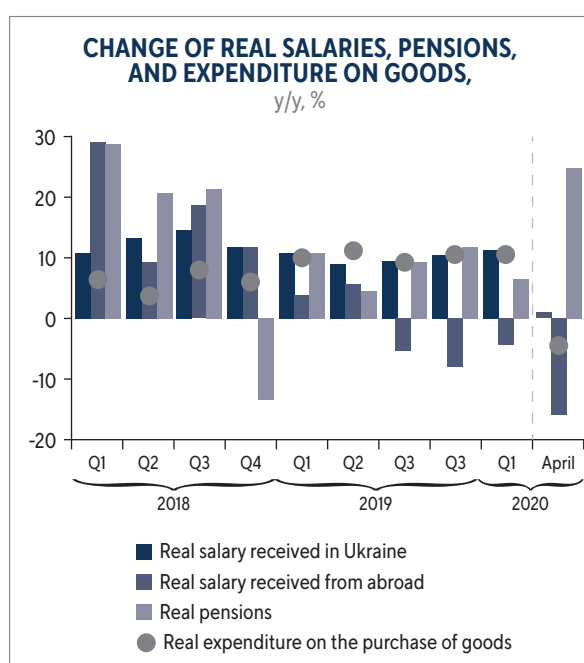
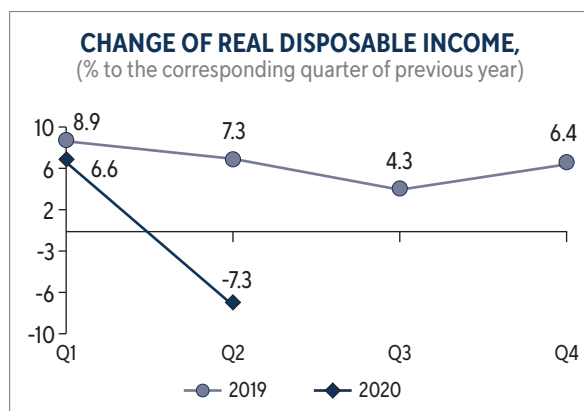
² COVID-19 and Human Capital. Europe and Central Asia Economic Update. Office of the Chief Economist Fall 2020, – <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34518/9781464816437.pdf>.

³ Calculations are based on the international poverty line of \$5.5/day (approximately, UAH 155).

⁴ The Government expected that by 2022 the average salary in the country will increase 50%. In the macroeconomic forecast of the Ministry of Economics of Ukraine – by UAH 16,047 thousand in 2022. See: Adjustment of the key forecast indicators of economic and social development of Ukraine in 2020-2022. – Department of Economic Strategy and Macroeconomic Forecasting, Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture, 6 November 2019, – <https://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=6d5a79e1-b2f3-416e-8a74-0b6dc24456be&title=UtochnenniaOsnovnikhPrognoznikhPokaznikivEkonomichnogoSotsialnogoRozvitkuUkrainiNa2020-2022-Roki>.

⁵ Financial Stability Report, June 2020. – National Bank of Ukraine, 24 June 2020, – <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zvit-pro-finansovu-stabilnist-cherven-2020-roku>.

2020, reduced by 7.3%, compared with the same period in 2019.⁶ This is the first drop of real income since 2016. It was mainly caused by the decrease of business activity, wages and rising unemployment.



A third of Ukrainians have lost all of their income or their workplace, others suffered a decrease of their family's regular income.⁷ Quarantine restrictions most severely affected private entrepreneurs, whose income at the moment makes up almost a quarter of the available income of the entire population of Ukraine. According to data of the Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, almost 80% of Ukrainian pensioners' payments are below or at the monetary poverty line, and every third working person's salary is not enough to cover basic subsistence needs.⁸

Tellingly, against people's decreasing income, the income of public officials has been rising. Instead of the promised limitation of officials' salaries to 10 minimal wages on a permanent basis, such a limitation was introduced only for the period of quarantine. In October, the Government terminated salary limitations for heads and members of executive authorities and members of supervisory councils of government enterprises.⁹ Also, in its ruling on 28 August 2020, the Constitutional Court of Ukraine found unconstitutional provisions in a number of legislative acts of budget legislation and government resolution, which introduced salary limitations for officials and judges.¹⁰

During the year, wage arrears were actively growing, and, as of 1 December 2020, amounted to UAH 3.8bn, reaching the top record level in the past 10 years.¹¹ Compared to January, wage arrears grew 25%. The largest debt is in the manufacturing industry. Donetsk oblast is in the lead with UAH 921.4 million, followed, with a large gap, by Kyiv – 361.3 million. The smallest debt is in Chernivtsi and Zakarpattia oblasts.

⁶ In this period, Ukrainian people's income was UAH 867.5 bn, while the expenditure was – UAH 865.6bn. Thus, savings accrued amounted to UAH 1.9 bn. Real income per person was UAH 15,566 (compare, in the 2nd quarter of 2019, this number was UAH 16,345). See: State Statistics Service of Ukraine, – <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2020/09/122.pdf?fbclid=IwAR3450kxGzulMRy7G4LeCuhNAdL3Rmbk4d8JyEw8w4Qlp7mdwZ3AA-FYmQ>.

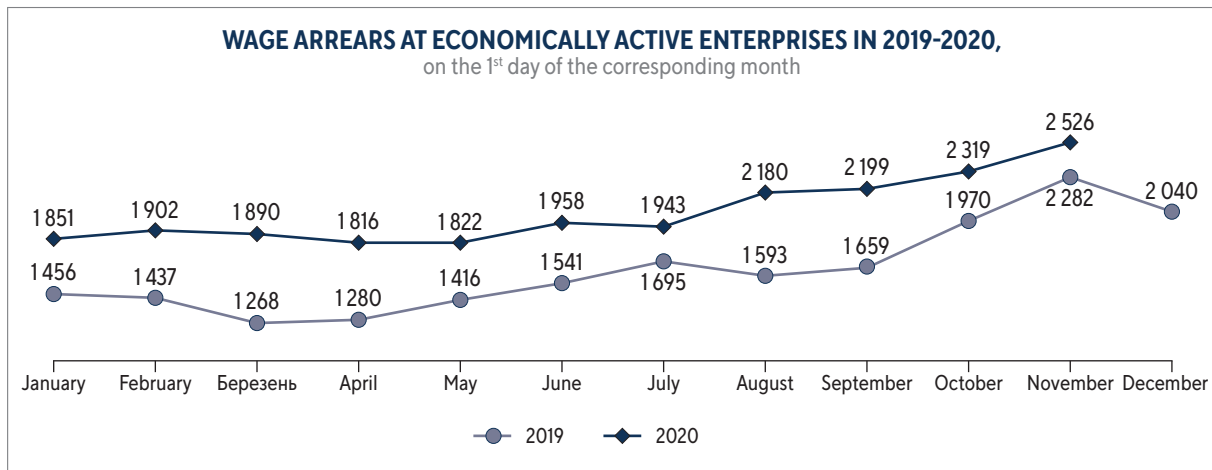
⁷ Financial Stability Report, June 2020. – National Bank of Ukraine, 24 June 2020.

⁸ In Ukraine, 80% of pensioners are below the monetary poverty line – Ombudsman. – Dzerkalo Tyzhnia (Mirror Weekly), – <https://zn.ua/ukr/ECONOMICS/v-ukrajini-80-pensioneriv-za-mezheju-monetarnoji-bidnosti-ombudsmen.html>.

⁹ CMU Resolution «Certain Issues Regarding Salaries for Heads, Members of Executive Authorities, and Remuneration for Members of Supervisory Councils of Economic Entities in the Government Sector of Economy» No.996 as of 26 October 2020.

¹⁰ Constitutional Court of Ukraine, Judgement No.10 as of 28 August 2020 in the case of constitutional appeal by the Supreme Court of Ukraine on agreement with the Constitution of Ukraine (constitutionality) of certain provisions of the Cabinet of Ministers Resolution «On the Establishment of Quarantine in Order to Prevent the Spread on the Territory of Ukraine of Acute Respiratory Disease COVID-19 Caused by SARS-CoV-2 Virus», provisions in parts one and three of Article 29 of the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine 2020», paragraph nine of point 2 section II «Final Provisions» of the Law of Ukraine «On Amendments to the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine 2020». – Verkhovna Rada of Ukraine, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-20#Text>.

¹¹ Data by State Statistics Service of Ukraine.



Each month, the **volume of delinquent debt of the Pension Fund to the single treasury account was growing**,¹² and as of 1 January 2021 it reached UAH 14 bn. In October and November 2020, the Pension Fund got a record loan of UAH 23bn.¹³ Since the beginning of the year, the Pension Fund has already gotten a UAH 179.3bn loan, of

which it paid off UAH 165.1bn. The volume of outstanding debt has been growing since March. One of the possible reasons – introduction of quarantine and corresponding permission not to pay (or pay with delay) the SSC (single social contribution) in certain cases, and thus – a reduction of contributions to the Pension Fund.¹⁴

STA LOANS TO THE PENSION FUND IN 2020,¹⁵
UAH bn.

	January	February	March	April	May	June	July	August	September	October
Provided	8.9	8.3	8.5	11.0	14.2	16.5	17.8	20.8	22.2	23.0
Paid off	5.2	8.2	8.4	7.4	12.5	14.3	16.1	17.8	21.1	22.9

Social assistance. Although the volume of social assistance was increased in spring, in particular, additional payments were made to pensions on the account of coronavirus and annual pension indexation was done,¹⁶ the reduction of the revenue budget and resources of the Pension Fund limited the possibilities for social support. Pensions were only adjusted to the inflation rate (11%).¹⁷

Out of 11.3 million of Ukrainian pensioners, indexation covered only 8 million.¹⁸

Employment and labour market. Corona-virus crisis exacerbated the problem of unemployment. The rate of unemployment (ILO methodology) grew from 8.5% to 9.9%.¹⁹ The number of unemployed was 1.6 million people. At the peak of quarantine, 17% of

¹² The «gap» in the Pension Fund budget continues growing – analysts. – Economic Truth, 6 August 2020, – <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/6/663767>.

¹³ Certificate of granting and repaying loans to cover temporary cash shortages of the Pension Fund of Ukraine connected with payment of pensions, at the expense of STA (single treasury account) funds in 2020 (as of 1 November 2020). – State Treasury of Ukraine, – <https://www.treasury.gov.ua/ua/kaznachejstvo-informuye/poziki-nadani-z-yekr/pensijnomu-fondu-ukrayini>.

¹⁴ The «gap» in the Pension Fund budget continues growing – analysts. – Economic Truth, 6 August 2020.

¹⁵ Certificate of granting and repaying loans to cover temporary cash shortages of the Pension Fund of Ukraine connected with payment of pensions, at the expense of STA (single treasury account) funds in 2020 (as of 1 November 2020).

¹⁶ Cabinet of Ministers set 1 March as the date of the annual pension indexation. CMU Resolution «Some issues of increasing pension benefits for certain categories of people in 2021» No.849 as of 16 September 2020.

¹⁷ Pensions will be adjusted in May 2020. – Pension Fund of Ukraine, 9 April 2020, – <https://www.pfu.gov.ua/2121531-pensiji-bude-proindeksovano-u-travni-2020-roku>.

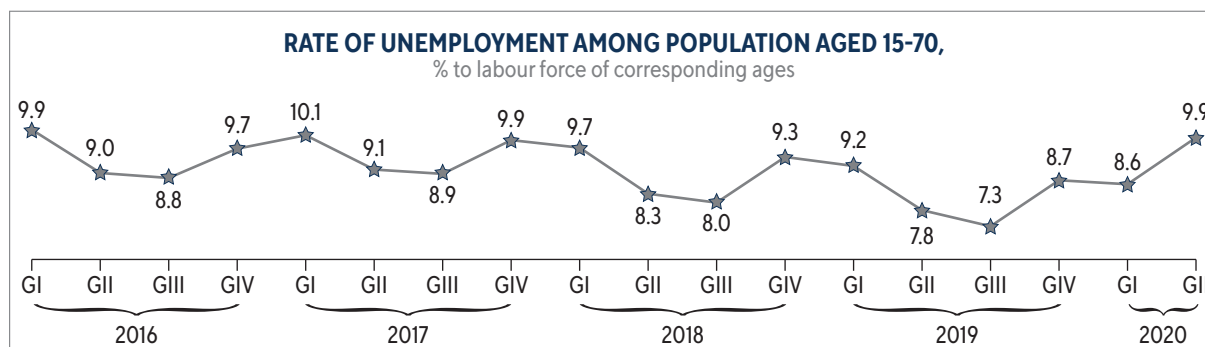
¹⁸ Ministry of Social Policy: Starting from 1 May, 8.5 million pensioners will get adjusted pensions. – The Government website, – <https://www.kmu.gov.ua/news/minsocpolitiki-z-1-travnja-85-miljoniv-pensioneriv-otrimayut-proindeksovani-pensiji>.

¹⁹ Labour market situation and work of state employment service in January-October 2020. – State Employment Service of Ukraine, – <https://www.dcz.gov.ua/analitics/67>.

labour force were in the state of concealed unemployment – their employment time was either reduced or they were on unpaid leave.²⁰ The November weekend quarantine in Ukraine provoked a second peak of unemployment increase. At the start of quarantine, there were 361 thousand registered unemployed people, and as of early December – 420 thousand.²¹

EMPLOYMENT AND UNEMPLOYMENT

	1st half-year of 2019	1st half-year of 2020
Employed population	16,486 thousand (57.9%)	16,056 thousand (56.7%)
Unemployed population aged 15-70 (ILO methodology)	1,528 thousand (8.5%)	1,631 thousand (9.9%)



Employment opportunities are limited.

In January–October 2020, employers submitted information about scheduled mass dismissal of 206 thousand workers, which is 29% (46 thousand) more than in the same period last year.²² As of 1 November 2020,

on the average for Ukraine, there were six unemployed people per one vacancy (as of 1 November 2019 – three). As of 1 November 2020, the number of vacancies announced by employers was 68 thousand, which is 34% less than the rate at the same time last year.

REGISTERED NUMBER OF THE UNEMPLOYED, thousand

	January	February	March	April	May	June	July	August	September	October
2019	67.6	51.1	45.3	51.5	58.5	43.3	47.2	42.6	50.4	58.9
2020	77.5	55.5	37.3	149.2	97.1	74.7	68.1	47.7	57.1	58.2

REGISTERED NUMBER OF VACANCIES, thousand

	January	February	March	April	May	June	July	August	September	October
2019	84.3	92.2	122.5	105.7	102.4	84.9	91.0	90.8	94.4	110.4
2020	86.5	91.3	83.9	43.0	53.5	57.6	60.6	67.2	70.8	80.7

The Government promised to create approximately 500 thousand new workplaces in the infrastructure, communal, social and budget sectors, foremost, in the framework

of the «Big Construction» programme initiated by President V.Zelenskyy.²³ It was planned to create 154 thousand workplaces in the road sector, with UAH 6,000–8,000 salaries.²⁴

²⁰ Ibid.

²¹ Quarantine Economics. – RATING. Business in official numbers, – <https://q.rating.zone>.

²² Labour market situation and work of state employment service in January–October 2020. – State Employment Service of Ukraine.

²³ See: Government will create 500 thousand workplaces with UAH 6–8 thousand salaries: what kind of work is it? – LIGA ZAKON, 22 April 2020, – https://biz.ligazakon.net/ua/news/194748_derzhava-stvorit-500-tis-robochikh-msts-z-zarplatoyu-6-8-tis-grn-shcho-tse-za-robotu; Construction started at 300 sites – Ukraine started «Big Construction». – Government website, – <https://www.kmu.gov.ua/news/na-300-obyektah-rozpochalysya-budivelni-roboti-v-ukrayini-startovalo-velike-budivnictvo>.

²⁴ It is planned to create 154 thousand workplaces in road construction and transport infrastructure. See: Shmyhal on «Big Construction»: We will create 154 thousand workplaces. – Economic Truth, 13 May 2020, – <https://www.epravda.com.ua/news/2020/05/13/660411>.

Despite the dubious efficiency of such method of dealing with coronavirus crisis (*copying the methods of the USA during the Great Depression is unviable in the current situation, given that the 2.1bn Unified Territorial Community support fund used to develop regional projects locally has been completely dissolved*²⁵), the programme is «feeding» primarily foreign contractors,²⁶ while the state fails to receive the key result from investing in road construction – a return of a part of investment to the budget.²⁷

- For the period of quarantine and 30 days after it ends, the minimal unemployment assistance payment was raised from UAH 650 to 1,000.
- Also, during quarantine, legislative changes were introduced regarding assignment of assistance payments to registered unemployed people from the first day of receiving such status, even those dismissed during the quarantine at their own request (before the quarantine, assistance to those who took voluntary redundancy was paid starting from the 91st day of receiving such status).
- From the 1st of July, according to the Law «On the State Budget of Ukraine 2020», the subsistence rate for key social and demographic population groups was raised (to UAH 2,197). Given that the maximum unemployment assistance payment cannot exceed 4 minimal wages for employed persons (Article 23 of the Law «On Compulsory State Social Insurance Against Unemployment»), from the 1st of July, maximum unemployment assistance is UAH 8,788 per month.

Migration. Government announced creation of road construction jobs with

minimal wages to support returning migrants. However, such jobs were not attractive.

As a result, the return rate of Ukrainians from abroad was not as fatal as expected. Thus, from mid-March to late May 2020, about 463 thousand migrants returned, mostly those with short-term contracts. «Long-term» migrants with permanent residence permits were most likely to stay abroad.²⁸

Government initiated large-scale projects to support small and medium business, to account for limitations in its operation caused by anti-epidemic measures. The Parliament received a number of bills²⁹ marked as urgent and aimed at provision of direct financial assistance, tax relief for entrepreneurs.³⁰ Two out of three bills were adopted in December 2020.

The enlargement of compensation programmes for loan interest expenses for private entrepreneurs was announced to save jobs.³¹ According to the President, small and medium businesses have already received over UAH 13bn in the framework of «Affordable Loans 5-7-9%» programme.³² Government Resolution provides for loans to small and medium businesses in preparation for a hard lockdown.³³ Five billion hryvnias were allocated in the budget for portfolio guarantees for business loans and interest compensations. To cover financial assistance payments, in line with CMU Resolution,³⁴

²⁵ The Law of Ukraine «On Amending the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine 2020».

²⁶ The most active are Turkish, Belarusian, Azerbaijan and Chinese contractors. See: Zelenskyy's Roads: Five Issues of the Big Construction. – Liga.net, – https://project.liga.net/projects/large_construction; Large Contractors Are Working in Luhansk Oblast. – «Big Construction» Facebook page, – <https://www.facebook.com/velyke.bud/posts/147937930161107>.

²⁷ According to classical scheme, up to 60% of road investment has to return to the budget through taxes, salaries, etc., however, foreign contractors pay their main taxes at home, and the income they receive is transferred abroad.

²⁸ Quarantine Economics. – RATING. Business in official numbers.

²⁹ Namely, bill No.4429 (reg. on 26 November 2020), No.4430 (adopted on 4 December 2020), No.4431 (adopted on 4 December 2020).

³⁰ Support for entrepreneurs includes UAH 8,000 payments, tax break and UAH 1.5bn single social contribution compensations for enterprises. Financial assistance will be provided to private entrepreneurs and salaried workers whose work was suspended for the period of quarantine. Small businesses are promised a write-off of tax debt and temporary VAT reduction to 7%.

³¹ The President presented a number of measures to support business during quarantine. – Official website of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/news/prezident-predstaviv-nizku-zahodiv-z-pidtrimki-biznesu-pid-c-65221>.

³² «Affordable Loans 5-7-9%» programme. Appendix 1 to the Session Protocol of Entrepreneurship Development Fund Board of 03 July 2020, – https://5-7-9.gov.ua/%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%93%D0%A0%D0%90%D0%9C%D0%90%20%D0%94%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D1%96%20%D0%BA%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B8%205-7-9_%D0%B7%D0%BC%D1%96%D0%BD%D0%B8%20%D0%BB%D0%B8%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C_2020_approved_03.0.pdf.

³³ State loan portfolio guarantees at 70% of loan amount. State-owned Ukreximbank has been appointed as the guarantor's agent, which will be checking the information provided by banks and make decisions on state guarantees. State guarantee period is up to five years.

³⁴ CMU Resolution «Some issues of provision of one-time financial assistance to insured persons who may lose income in the event of a complete ban on their sector of activity due to the strengthening of restrictive anti-epidemic measures introduced to prevent the spread on the territory of Ukraine of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2» No.1233 of 9 December 2020.

on 22 December the Pension Fund of Ukraine received funds in the amount of UAH 2.2bn for 280.3 thousand people.³⁵

However, the already implemented measures have so far failed to make a significant positive impact on people's income, and the opportunities for implementing initiatives announced for the future are limited.³⁶

Government efforts to combat the pandemic were not very effective. The country is 5th in Europe and 17th in the world by the rate of growth of the number of coronavirus cases.³⁷ Quarantine measures are limited to prohibitions and transfer of responsibility to citizens themselves.³⁸ Government statements regarding the new budget's anti-pandemic orientation³⁹ fail to match the reality:

1. Official data shows that none of the oblasts of Ukraine are prepared for the pandemic, and hospitals all over the country are provided with means of protection at

less than 60%. Average level of availability of necessary supplies in hospitals as of December was 77.11%.⁴⁰ In some hospitals the deficit is over 90%.

2. As of 1 October 2020, payments were made for the procurement of goods and services to fight the spread of *COVID-19* using the *simplified procurement procedure*⁴¹ in the amount of UAH 6.75bn from budgets of all levels:⁴² UAH 3.39bn from the state budget and UAH 3.36bn from local budgets.⁴³ The simplified procurement procedure was supposed to be in effect for three months from the date of its publication, but it is still in force, and exclusion of «*COVID-19*» procurements from the general law has led to numerous instances of misuses.⁴⁴

3. Ukraine comes among the last by the number of tests per 1 million of people⁴⁵ (as of 14 December 2020 – 0.8 tests per 1,000 people). This resulted in the complete loss of control over the spread of the pandemic, mass contraction of the disease even in quarantine, potential many-fold increase of epidemic scale.

³⁵ The Pension Fund of Ukraine started providing funds for the one-time UAH 8,000 financial assistance. – Government website, – <https://www.kmu.gov.ua/news/pensijnim-fondom-ukrayini-rozpochato-finansuvannya-odnorazovoyi-materialnoyi-dopomogi-v-rozmiri-8000-griven>.

³⁶ President's promises of supporting business during the lockdown look unrealistic in the context of another budget crisis. See: |*Economy*» Section of this publication.

³⁷ Countries where COVID-19 has spread. – Worldometer, – <https://www.worldometers.info/coronavirus/countries-where-coronavirus-has-spread> (<https://www.worldometers.info/coronavirus/country/ukraine>).

³⁸ In the six days of the so-called «weekend quarantine» Ukrainian economy lost about USD 300 million. See: «Weekend Quarantine». Ukraine lost about USD 300 million in a month. – NBU, – <https://ua-news.liga.net/economics/news/karantin-vihidnogo-dnya-ukraina-za-misyats-vtratil-blizko-300-mln-nbu>; Deputy Head of NBU Dmytro Solohub: 2021 Will Be the Year of Economic Growth. Interview. – LIGA Business Inform, 1 December 2020, – <https://finance.liga.net/ekonomika/interview/zamglavy-nbu-dmitriy-sologub-2021-y-stanet-godom-rosta-ekonomiki-prognoz-42-vvp>.

³⁹ Verkhovna Rada approved amendments to the State Budget in connection with the establishment of the Anti-Coronavirus Fund in Ukraine. The fund is established temporarily (for the period of quarantine) to finance additional healthcare and social expenditure directly related to the epidemic. The fund also includes the assistance from the EU, other countries and grant organisations. See: The Law of Ukraine «On Amending the Law of Ukraine «On the State Budget of Ukraine 2020» (as of 13 April 2020).

⁴⁰ Analytical panels and open data, – <https://covid19.gov.ua/analitichni-paneli-dashbordiy?fbclid=IwAR3KE0cBDDCEtwDRcJ93PBwBNCq2G0-INXypY9qUvwGD>.

⁴¹ At the beginning of the global pandemic, the situation was critical and the response of the global community was an emergency response. Most countries have allowed public procurement in case of urgent need in the framework of fighting COVID-19. There is no more urgency that justified the amendments to the Law «On Public Procurement». Instead, there is a need to spend money allocated to fight the pandemic more efficiently.

⁴² See: The Law of Ukraine «On amendments to certain legislative acts of Ukraine aimed at preventing the occurrence and spread of coronavirus disease (COVID-19)» (as of 17 March 2020); CMU Resolution «Some issues of procurement of goods, works and services necessary for the implementation of measures aimed at preventing the occurrence and spread, localisation and elimination of outbreaks, epidemics and pandemics of acute respiratory disease COVID-19 caused by coronavirus SARS-CoV-2 in Ukraine» No.225 of 20 March 2020.

⁴³ The amount spent on procurement of goods and services to prevent the spread of COVID-19 is UAH 6.75 bn. – Government website, 7 October 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/na-zakupivlyu-tovariv-ta-poslug-dlya-zapobigannya-poshirennyu-covid-19-vitracheno-675-mlrd-grn>.

⁴⁴ See: Response Fund to COVID-19 Acute Respiratory Disease caused by coronavirus SARS-CoV2 and its consequences. – Ministry of Finance of Ukraine, https://www.mof.gov.ua/uk/data_and_analytics-433; Anti-COVID-19 procurement: transparency is not a cure-all solution. – *Ukrayinska Pravda*, 11 September 2020, – <https://www.epravda.com.ua/rus/columns/2020/09/11/664984>; Coronavirus procurements are under control. Or not? – *DoZorro*, – <https://dozor.org/blog/koronavirusni-zakupivli-pid-kontrolem-chi-ni>.

⁴⁵ Coronavirus (COVID-19) Testing. – Our World in Data, – <https://ourworldindata.org/coronavirus-testing>.

4. According to the Ministry of Finance, out of UAH 66bn of the COVID-19 response fund,⁴⁶ as of 30 December 2020, UAH 57bn has been spent (79% of the total sum), UAH 24.9bn of which was used on ... road repairs (47% of spend funds).⁴⁷ Only 35% of COVID-19 response fund was used on medical needs.⁴⁸

The total of five sectors have been financed out of COVID-19 response fund, three of which are out of its profile.

- Healthcare – UAH 14.7bn, or 65.6% (allocated UAH 22.4bn);
- Social security – UAH 12.8bn (allocated UAH 17.4bn);
- Enforcement of the law – UAH 3.6bn (allocated UAH 4.5bn);
- Road maintenance and construction – UAH 24.9bn (allocated UAH 26.4bn);
- Culture and tourism – UAH 6 million (allocated UAH 1bn).

5. Ukraine flunked COVID-19 vaccine procurement negotiations.⁵⁰ MoH tasked «Medical Procurement of Ukraine» with vaccine procurement only on 10 December 2020⁵¹ (UAH 1.3bn was re-allocated to vaccine procurement), while technical characteristics

were only provided to the company on 22 December. That said, EU countries have officially started mass vaccination on 27 December 2020.⁵² Global equitable access to COVID-19 vaccines (COVAX facility) has approved Ukraine's application for 8 million doses. But this is too little: it will be enough only for 4 million people.⁵³ MoH expects to receive vaccines under this facility at the end of Q1 or the start of Q2 2021.⁵⁴

Healthcare reform. Despite the temporary suspension of the introduction of the second stage of medical reform due to the pandemic⁵⁵ (until January 1, 2021),⁵⁶ some government officials' warnings regarding the dismissal of 50 thousand healthcare workers and closing down of 332 hospitals in Ukraine as a result of the introduction of second stage have come true.⁵⁷ According to the National Healthcare Service of Ukraine (NHSU), the funding of 2/3 of Ukrainian hospitals (almost 1,000 health-care establishments) since April 2020 was on the level of 2019 medical subvention.⁵⁸ TB service, psychiatric hospitals, emergency medical care and highly specialised medical areas found themselves in high risk zone due to insufficient funding of the sector.⁵⁹

⁴⁶ COVID-19 response fund is expected to get one-third less (UAH 30.7bn) than planned before – only UAH 66.3bn, instead of UAH 97.1bn. This is more than a modest amount compared to the expense of overcoming the pandemic in other countries.

⁴⁷ UAH 57bn of the COVID-19 response fund has been used. – Government website, 30 December 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/z-fondu-borotbi-z-covid-19-vikoristano-57-mlrd-grn>.

⁴⁸ Namely, UAH 21 million was spent on procurement of artificial lung ventilation apparatuses (UAH 100 million allocated); UAH 624 million – on provision of the Ministry of Health's laboratories and the purchase of personal protective equipment for health workers – out of the allocated UAH 2.9bn. Subventions for local budgets to provide oxygen to hospitals – UAH 571 million. On raising supplemental payments and bonuses to medical workers – UAH 2.7bn out of the allocated UAH 6bn. Funds allocated for the purchase of equipment for admission departments of base hospitals have not been used yet. See: Over a half of fund from the COVID-19 response fund have been used. – Ministry of Finance of Ukraine, – https://mof.gov.ua/uk/news/z_fondu_borotbi_z_covid-19_uzhe_vitracheno_ponad_polovinu_koshtiv-2508.

⁴⁹ UAH 57 bn of the COVID-19 response fund has been used. – Government website, 30 December 2020.

⁵⁰ Ukraine is negotiating with COVAX representatives regarding access to the future coronavirus vaccine – President. – Official website of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-vede-peregovori-z-predstavnikami-covax-stosovno-dos-65217>.

⁵¹ Facebook page, – <https://es-la.facebook.com/pg/uamedpro/posts>.

⁵² Safe COVID-19 vaccines for Europeans. – European Commission, – https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/safe-covid-19-vaccines-europeans_en#theeu-vaccines-strategy.

In the USA, Canada and Russia mass vaccination started back in mid-December.

⁵³ Source: Deputy Minister of Healthcare V.Lyashko's Facebook post, – <https://www.facebook.com/viktor.liashko/posts/2193932300738882>.

⁵⁴ As of mid-November, largest countries have reserved over a half of all future vaccine batches for themselves. See: Duke Global Health Innovation Centre, – <https://dukeghic.org>; Reserving coronavirus disease 2019 vaccines for global access: cross sectional analysis, – <https://www.bmj.com/content/371/bmj.m4750>.

⁵⁵ The second stage of medical reform started on 1 April and envisaged a change in specialised healthcare services, in-patient treatment and palliative care, and lasted just one month.

⁵⁶ On May, 4 2020 V.Zelensky recorded another video appeal to Ukrainians, demanding an immediate elimination of mistakes in the medical reform and prevention of closure of «over 300 hospitals throughout Ukraine».

⁵⁷ Healthcare Minister Maksym Stepanov: We must stop torturing healthcare workers. – MoH of Ukraine, 14 May 2020, – <https://moz.gov.ua/article/interview/ministr-ohoroni-zdorovja-maksim-stepanov-treba-perestati-znuschatisja-nad-medichnimi-pracivnikami>.

⁵⁸ What regional journalists asked the National Healthcare Service. – Ukraine crisis media centre, 2 June 2020, – <https://uacrisis.org/uk/pro-shho-pytaly-regionalni-zhurnalisty-u-natsionalnoyi-sluzhby-zdorov-ya-ukrayiny>.

⁵⁹ Maksym Stepanov: We will not allow a dismissal of medical workers due to the reform. – MoH of Ukraine, 21 April 2020, – <https://moz.gov.ua/article/news/maksim-stepanov-mi-ne-dopustimo-zvilnennja-medichnih-pracivnikov-cherez-reformu>.

The situation with medical personnel is dramatic. According to experts, since the beginning of 2020, 66 thousand doctors and healthcare workers have left Ukraine.⁶⁰ As a result of coronavirus pandemic in Ukraine, 34 thousand more have quit,⁶¹ most of whom were of retirement or pre-retirement age.⁶² According to the MoH of Ukraine, as of January 1, 2020, the country lacked 33,707 doctors and 35 thousand mid-level healthcare professionals. According to the electronic healthcare system of the NHSU, since April 2020, over 5,000 specialised doctors have quit, while only a thousand new ones have registered in the system.⁶³

Polish labour agency received applications from over 2,000 Ukrainian doctors and 3,000 nurses.⁶⁴ Poland took unprecedented measures to attract Ukrainian medical workforce. Polish Senate approved the so-called «COVID Act» – an amendment to the COVID-19 response law,⁶⁵ which abolished mandatory nostrification (diploma validation) for Ukrainian and Belarusian doctors.

The same amendment doubled salaries for doctors treating COVID patients. Together with bonuses, their salary amounts to approximately PLN 12-15 thousand (about UAH 100 thousand).

In Ukraine, in April-September 2020, average monthly expenditures on salaries (before taxes) at specialised medical care establishments amounted to:⁶⁶

- heads of establishments – UAH 23.5 thousand;
- doctors – about UAH 9,000;
- mid-level medical staff – UAH 7,500;
- junior medical staff – UAH 6,100.

That said, given the devastating situation with medical personnel, the number of officially unemployed in the healthcare sector is among the highest – 28.4 thousand people (against

17 thousand in 2019) (6.4%). The number of registered healthcare vacancies as of November 1, 2020 was 27.7 thousand against 43.4 thousand in 2019⁶⁷ (7.6%).

Despite the lack of healthcare personnel and temporary suspension of all scheduled surgeries excluding emergencies, **scheduled en masse dismissal of healthcare workers is still under way**, in connection with **large-scale liquidation of healthcare facilities**. Thus, from the total number of those informed about mass dismissal, 29% were healthcare workers and social assistance providers.⁶⁸

NUMBER OF PEOPLE INFORMED ABOUT SCHEDULED LARGE-SCALE DISMISSAL,
(by the type of economic activity in January-October 2020)

	Number of people	Change (increase/decrease prior to 10th month of 2019)
Public administration and defence	61 415	- 117
Healthcare	60 213	+20 163
Processing industry	25 287	+16 493
Transport	11 363	+7 161
Agriculture, forestry and fishery	10 318	+5 5887

Government **has made decision to significantly reduce spending on benefits and utility subsidies** that helped citizens to cover utilities. The volume of funding of «monetised» subsidies and benefits was reduced by UAH 756.9 million.⁶⁹

⁶⁰ Five times more doctors have quit than new ones have started during the quarantine in Ukraine. – Dzerkalo Tyzhnya (Mirror Weekly), 30 November 2020, – <https://zn.ua/UKRAINE/za-karantin-v-ukraine-uvolilos-v-pjat-raz-bolshe-vrachej-chem-prishlo-novykh.html>.

⁶¹ See: Ukraine is short of over 33 thousand doctors. – Ukrainian National News, 13 May 2020, – <https://www.unn.com.ua/ru/exclusive/1868903-v-ukrayini-ne-vistachaye-ponad-33-tis-likariv>.

⁶² After the adoption of laws on the pension and medical reforms, healthcare workers who reached retirement age started retiring en masse due to the reduction of employment length assessment rate from 1.35% per work year to 1%, and an increase of pension insurance period required to retire.

⁶³ National Healthcare Service of Ukraine, – <https://nszu.gov.ua/formedia/presbrifing/transformaciya-finansuvannya-ohoroni-zdorovya-yaku-zarplatu-101>.

⁶⁴ Koronawirus. Agencje pracy gotowe, by ściągać lekarzy z Ukrainy. – Money.pl, 23 październik 2020, – <https://www.money.pl/gospodarka/agencje-pracy-gotowe-by-sciagac-lekarzy-z-ukrainy-6567642132114112a.html>.

⁶⁵ 18. posiedzenie Senatu. 03.12.2020 Ustawa o zmianie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z przeciwdziałaniem sytuacjom kryzysowym związanym z wystąpieniem COVID-19 – odrzucona. – <https://www.senat.gov.pl/aktualnoscilista/art,13241,18-posiedzenie-senatu.html>.

⁶⁶ National Healthcare Service of Ukraine.

⁶⁷ Labour market situation and work of state employment service in January-October 2020. – State Employment Service of Ukraine.

⁶⁸ Ibid.

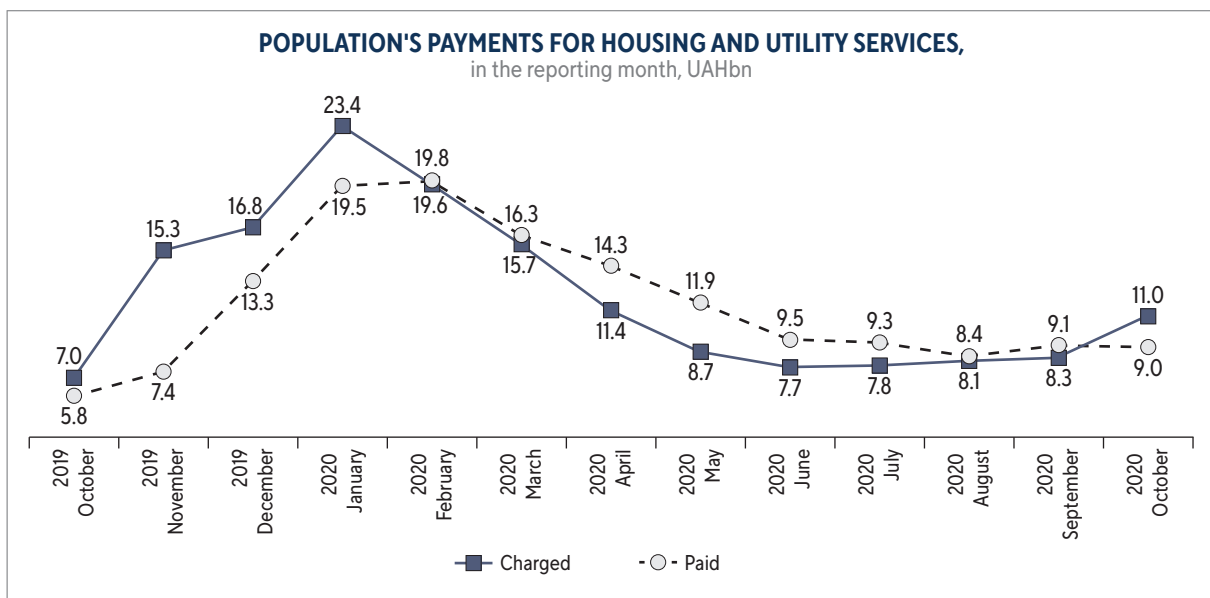
⁶⁹ CMU Order «On redistribution of some state budget expenses allocated for the Ministry of Social Policy for 2020» No.1177 of 28 September 2020.

«Social initiatives» of the Verkhovna Rada and the Cabinet of Ministers are incentivising consumers not to pay for utilities and services they use. Despite the promised two-fold reduction of heating tariffs,⁷⁰ an increase of the price of gas at the end of 2019 (14.6% since November and 18% since December⁷¹) led to accumulation of consumer housing and utilities debt worth billions. Household expenses on housing and utility services grew from 15% to 20%. Overall, the rising cost of gas only for the two months of the 2020 heating season is measured at 30-35%.

The total debt of 14.881 million households registered in the country is UAH 56.1bn⁷² (in

2019, the total debt was UAH 52.1bn). As of early November 2020, gas debt was UAH 22.4bn; heating and hot water supply debt – UAH 16.7bn, centralised water supply and sewage – UAH 5.7bn, apartment building management – UAH 5.1bn, supply and distribution of electricity – UAH 5.1bn, removal of household waste services – UAH 1.1 bn.

The very fact of existence of these debts demonstrates that the pricing model is anti-market, inconsistent with effective demand. People are artificially driven into the situation, where they have to avoid payment. That said, Government is not making tariff formation principles open to public.



During the year, there was no support for housing and utility sector enterprises, which today have significant additional expenses on implementation of quarantine measures. Compared to 2019, there was a UAH 8.24bn reduction of the budget benefits and subsidies programme, while the number of households that receive subsidies will increase. At the end of the year, there was an additional UAH 756.9 million reduction.⁷³

Developments of year 2020 in the social sector demonstrated that the political course of new authorities for neoliberal reforms and reduction of the state's social functions does not meet to the interests of the vast majority of citizens and leads to a deterioration in their quality of life. Refusal of the state to carry out its social obligations contradicts the Constitution of Ukraine, and the coronavirus pandemic cannot serve as justification of anti-social policy.

⁷⁰ See: Zelenskyy promised a 50% reduction of tariffs, but the cost of utilities only grew. – Parliament UA- <https://parlament.ua/article/zelenskij-pobichzyav-znizhennya-tarifiv-na-50-ale-vartist-kommunalki-lishe-zroslo>.

⁷¹ The half-year of «gas» holidays is bygone: tariffs are creeping up again. – Ukrinform, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2816866-pivroku-gazovoi-lafi-minuli-tarifi-znovu-povzut-ugoru.html>.

⁷² Population's payments for housing and utility services in October 2020. – State Statistics Service of Ukraine, – <http://www.ukrstat.gov.ua/express/expr2020/11/149.pdf>.

⁷³ CMU Order «On redistribution of some state budget expenses allocated for the Ministry of Social Policy for 2020» No.1177 of 28 September 2020.

Humanitarian Policy

In 2020, the work of institutions in the humanitarian sector was carried out in conditions of growing information pressure by the Russian Federation, which was using the humanitarian component as part of the hybrid war against Ukraine. In addition to that, there was the rapid unravelling of the coronavirus pandemic, which led to strict quarantine measures, including long breaks in the work of culture and arts institutions, cancellation of mass events, etc. The need to fund anti-pandemic measures led to reduced funding of the humanitarian sector.

Organisational Support and Staffing

Structural transformations of state bodies responsible for humanitarian policy continued in 2020. Fears proved founded regarding a second in a year reorganisation of the central humanitarian policy institution, namely the Ministry of Culture. Ministry of Culture, Youth and Sports (MCYS), a second within the same year the process of disbandment of which began in March 2020, was reorganised into two ministries – the Ministry of Culture and Information Policy (MCIP) and the Ministry of Youth and Sports. However, the Minister of Culture and Information Policy was appointed only on 4 June 2020¹ – the Head of Parliamentary Committee on Humanitarian and Information Policy, Oleksander Tkachenko.²

Structural reforms, which were also accompanied by changes in subordination, powers and functions of bodies and structures, significantly increased the time necessary to draft and approve documents (some plans were never approved by the Government), complicated the financing procedure (salary delays). Thus, a part of powers of the State Committee for Television and Radio Broadcasting was transferred to the then MCYS (most of them were returned after the reorganisation of MCYS into MCIP; in fact, no one exercised the delegated powers, as

the ministry itself was in the state of constant transformation and reorganisation).³

Changes took place in the system of government management of relations between state and religious groups: MCIP Department of Religions and Nationalities was liquidated and a separate body was established – State Service on Ethnic Policy and Freedom of Conscience. The transformation took a while;⁴ essentially, the Service started operation in September 2020. At the same time, the *Section of Religions, Ensuring the Right of Citizens to Freedom of Worldview and Religion* was established within the structure of CMU Secretariat, headed by the ex-head of the former MCIP Department A.Yurash. Thus, at the moment, there are two structures within the system of executive government that will work with relations between state and religious groups.

Only on 25 June 2020, the Government approved the decision on establishing the Secretariat of the Commissioner for the Protection of the State Language.⁵ On 8 July, T.Kremin was appointed Commissioner for the Protection of the State Language – the second in one year; his candidacy was submitted by the Parliament Commissioner for Human Rights L.Denisova.⁶ According

¹ Ministers and Acting Ministers of Culture: Minister V.Borodianskyi (29 August 2019– 4 March 2020); Acting Minister S.Fomenko (10 March – 4 June 2020); from 4 June 2020 – until now – O.Tkachenko.

² Resolution of the Verkhovna Rada «On the appointment of Tkachenko O.V. the Minister of Culture and Information Policy of Ukraine» No.669-IX of 4 June 2020.

³ See: Ostapa S. Work without Powers. Monitoring of the State Committee for Television and Radio Broadcasting in the 1st half of 2020. – Detector Media, 15 August 2020, – <https://detector.media/infospace/article/179678/2020-08-15-robota-bez-povnovazhen-monitoring-derzhkomteledradio-zaparshe-pivrichchya-2020-roku/>.

⁴ According to former Department Head A.Yurash: «...De facto, the Department had been incapable of executing its functions on the pre-August 2019 level for over a year, and the past two months were fully dedicated to dismantling all capabilities and potential of our agency». See: The Department of Religions and Nationalities under the Ministry of Culture was closed down. – Galinfo, 22 September 2020, – https://galinfo.com.ua/articles/pty_minkulti_prypynyv_diyalnist_departament_u_spravah_religij_ta_natsionalnostey_351587.html.

⁵ The Government supported the decision to establish the language ombudsman's secretariat. – MCIP website, 25 June 2020, – <https://mkip.gov.ua/news/3863.html>.

⁶ On 27 November 2019, T.Monakhova was appointed the ombudsman; on 24 April 2020, she quit voluntarily justifying this move by the fact that the Secretariat was not created within six months, and she was not getting her salary.

to T.Kremin, «the Secretariat started its full operation» only in September–October,⁷ however it is not yet fully staffed.⁸

Currently, MCIP remains in charge of formation of policies in various areas of cultural, informational, artistic activities, which will be implemented by the institutional agencies subordinated to the Ministry: State Television and Radio, State Agency of Ukraine for Arts and Art Education; State Inspectorate for Cultural Heritage of Ukraine (SIH); State Service for the Protection of Cultural Heritage of Ukraine; State Service of Ukraine on Ethnic Policy and Freedom of Conscience (SEFC); State Agency for Tourism Development in Ukraine (SATD); State Agency of Ukraine for Cinema; Ukrainian Institute of National Memory (UINM); Ukrainian Cultural Foundation (UCF); Ukrainian Book Institute.⁹

As a result, by the end of the year, the organisational reform of the Ministry, the process of transformation of its structures, clear definition of their functions and powers, their staffing – was not completed, which gave O.Tkachenko reason to complain about the «institutional incapacity» of the Ministry and its subordinate structures.¹⁰ As a rule, new managers start their work from scratch. In this context, we can say that the situation returned to the August–September 2019 state.

There have been personnel changes in the Ministry of Education and Science (MES), which is the central executive government body that is no less important for the implementation of state humanitarian policy.¹¹ MES needed a head after Government resignation in March 2020 and the departure of former Minister H.Novosad. The process of finding and approving a candidate for the position was a clear example of personnel policy of the current government team.

Current Minister of Education and Science, S.Shkarlet, the former head of Chernihiv National Technological University, was essentially appointed to the position twice – in June and December 2020. Twice, the corresponding parliamentary committee did not support his candidacy. Twice, the appointment attempts were accompanied by mass protests of professional communities of educators and academia, student youth, parent NGOs.¹² Among the main factors in the rejection of S.Shkarlet candidacy, in particular, by professional educational and scientific circles, were suspicions of his lack of academic integrity.¹³

However, in June, S.Shkarlet was appointed Deputy Minister of Education and Science for European Integration and Temporary Acting Minister, and on 17 December he was appointed Minister.¹⁴ On 18 December «Voice» and

⁷ Taras Kremin: It is impossible to fall in love with the Ukrainian language through fines. – Website of the Commissioner for the Protection of the State Language, 29 December 2020, – <https://mova-ombudsman.gov.ua/news/taras-kremin-polyubiti-ukrayinsku-shtrafami-nemozhливо>.

⁸ Taras Kremin: Ukrainians will feel protected in the Ukrainian state. – Ibid., 16 January 2021, – <https://mova-ombudsman.gov.ua/news/taras-kremin-ukrayinci-vidchuyut-sebe-zahishchenimi-v-ukrayinskij-derzhavi>.

⁹ MCIP: main achievements in 2020 and 2021–2023 goals. – MCIP website, – <http://kompkd.rada.gov.ua/uploads/documents/33653.pdf>.

¹⁰ See: Khoroshchak K. «We are strong because we have people who speak Russian. We are strong in our diversity.» Interview with Minister Oleksander Tkachenko. – *Ukrayinska Pravda*.Life, 11 September 2020, – <https://life.pravda.com.ua/culture/2020/09/11/242296/>.

¹¹ In less than a year, there have been four heads and acting heads of the MES: Minister of Education H.Novosad (29 August 2019 – 4 March 2020); temporary acting minister Y.Polyukhovych (10–25 March 2020); acting minister L.Mandziy (25 March–25 June 2020). From 25 June 2020 and until now. – S.Shkarlet.

¹² For instance: On 18 June – mass protest of educators and academics against the candidate at the Parliament building. See: «Shkarlet is not our minister. Academia protests against the appointment of the ex-member of the Party of Regions as the Minister of Education and Science. – *Ukrainian Week*, 18 June 2020, – <https://m.tyzhden.ua/gallery/244829>.

¹³ 1 July – Statement by the Rectorate of the Ukrainian Catholic University «Wrong decision that cannot be hushed up» – UCU website, 1 July 2020, – <https://ucu.edu.ua/news/hybne-rishennya-yake-nemozhlyvo-zamovchaty/>.

¹⁴ 15 December – Academia's statement to protest against the appointment of Shkarlet. See: «MOE has to be headed by a person with an impeccable reputation»: Academia speaks against Shkarlet. – 24Tv.ua, 15 December 2020, – https://education.24tv.ua/naukovtsi-vistupayut-proti-priznachennya-shkarleta-novini-ukrayini_n1486983.

22 December – protests in the framework of the national campaign «Stop Shkarlet – let's prevent the murder of education!» in Kyiv, Lviv, Vinnytsia, Kharkiv, Mykolayiv, Khmelnytskyi, Chernivtsi, Sumy, Zhytomyr, Chernihiv, Lutsk, Odesa, Ternopil and Kryvyi Rih. See: Protests against the appointment of Shkarlet took place all over Ukraine. – *Osvita.ua*, 22 December 2020, – <https://osvita.ua/news/78405/>

¹³ National Agency for Education Quality Assurance confirmed the presence of plagiarism in three works by Shkarlet. – *Glavcom*, 11 September 2020, – <https://glavcom.ua/country/society/nacagenstvo-z-pitan-yakosti-osviti-pidtvverdilo-nayavnist-plagiatu-u-troh-robotah-shkarleta-704797.html>.

¹⁴ Resolution of the Verkhovna Rada «On appointment of Shkarlet S.M. the Minister of Education and Science of Ukraine» No.1119-IX of 17 December 2020, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1119-20#Text>.

«European Solidarity» party factions appealed against the appointment procedure based on facts of non-personal voting.¹⁵ At present, there is no information about the results of the review. According to media reports, S.Shkarlet's candidacy was recommended by university rectors, heads of Ukrainian universities' rector associations, trade unions of educators and academia,¹⁶ as well as President V.Zelensky himself.¹⁷

Minister of Education and Science S.Shkarlet filed a lawsuit against National Agency for Higher Education Quality Assurance, and MES introduced a bill proposing to essentially deprive the Agency of its independent status.¹⁸ S.M.Shkarlet's plans to reorganise the ministry and change staff led to a formal warning from the European Commission.¹⁹ Thus, the outlined practice of appointments may cause reputational losses not only for the MES, but also for the current government as a whole, as well as complicate the Ministry's cooperation with foreign and international partners.

Programme Documents, Strategic Planning and Legislative Support

The consequence of the second consecutive reorganisation of the Ministry of Culture was the loss of initial foundations for developing content, directions, ideologies and meanings of state humanitarian policy; the work on preparing the *State Humanitarian Policy Strategy* has been interrupted and not resumed at the moment.²⁰ In the absence of the programme document, proposals

were made to develop and adopt a law on the principles of state humanitarian policy.²¹ Government action programme cannot serve as a high-quality document either for organising MCIP work or for determining its content and strategic goals, as, firstly, it has not officially been approved by the Parliament,²² and secondly, there are serious reservations regarding the quality of its content.

The Minister of Culture and Information Policy initiated a series of national round tables under the general title «Power in Unity» involving academicians, in order to identify the different points of view on today's sensitive issues in the humanitarian sector and to reach a fair compromise.²³ Seven round tables were planned (in Kyiv, Odesa, Kharkiv, Chernivtsi, Ostroh, Kryvyi Rih, Poltava). At the moment, three have taken place: «The Culture of Dialogue» (10 September, Kyiv), «History» (24 September, Odesa²⁴); «Language» (19 October, Kharkiv). Public response was divided and indicated the fact that a culture of dialogue is needed not to polarize the society.

Given the circumstances, there is a rather positive assessment of a fairly quick approval of documents aimed at overcoming the negative consequences of quarantine measures for cultural institutions, tourism industry, creative industries.²⁵

Thus, on 16 June, Law «On amendments to certain legislative acts of Ukraine concerning

¹⁵ The procedure of appointing Serhiy Shkarlet as the Minister of Education was challenged in the Verkhovna Rada. – DW, 18 December 2020, – <https://www.dw.com/uk/u-verkhovnii-radi-oskarzhyly-protseduru-pryznachennia-ministra-osvity-serhii-shkarleta/a-55983781>.

¹⁶ Rectors and trade unions ask to appoint Shkarlet as the minister. – Osvita.ua, 14 December 2020, – <https://osvita.ua/news/78062/>.

¹⁷ Chervonenko «V.Serhii Shkarlet became the Minister of Education despite the trail of plagiarism. What do we know about him? – BBC News Ukraine, 17 December 2020, – <https://www.bbc.com/ukrainian/news-55333880>.

¹⁸ See: «MOE has to be headed by a person with an impeccable reputation»: Academia speaks against Shkarlet. – 24Tv.ua, 15 December 2020, – https://education.24tv.ua/naukovtsi-vistupayut-proti-pryznachennya-shkarleta-novini-ukrayini_n1486983.

¹⁹ EU warns Ukraine for the second time for attempts to disrupt reforms in the Ministry of Education. – Yevropeyska Pravda, 20 November 2020, – <https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/11/20/7116778/>.

²⁰ See: Feedback on Round Table «Language»: Marusyk T. Separatist Bacchanalia: people in Kharkiv tried to legitimise Avakov's idea of the «Slobozhansk language», – <https://www.facebook.com/TarasMarusyk/posts/3563800737012840/>; Marusyk T. «National Round Table» on languages promotes Avakov's «Slobozhansk language»? – Radio «Svoboda», 1 November 2020, <https://www.radiosvoboda.org/a/30923192.html>.

²¹ Sklyarska N. Why we need a law on the principles of national humanitarian policy. – Ukrayinska Pravda.Life, 5 February 2020, – <https://life.pravda.com.ua/columns/2020/02/5/239810/>.

²² Action Programme of the Cabinet of Ministers of Ukraine, June 2020, – https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620?fbclid=IwAR1uuaew5vSOYt93ETXzFIGpIRYPsF5_qYWDnRe7yJC34Vy92SsOFKY8soE.

²³ Verbatim: «The round table has many tasks: including historical figures, there are many themes there, there is the topic of language, religion, what is happiness...». See: Khoroshchak K. «We are strong because we have people who speak Russian. We are strong in our diversity.» Interview with Minister Oleksander Tkachenko. – Ukrayinska Pravda.Life, 11 September 2020, – <https://life.pravda.com.ua/culture/2020/09/11/242296/>.

The coordinator of round table programmes O.Doniy defined their tasks as follows: «...Unity of the nation, mental resistance to Russian aggression, search for and promotion of progressive worldview values. We need to identify those core values that will help Ukraine break out of the vicious circle and take its place among successful countries... We will try to find common ground even between ideological opponents.» See: «The Culture of Dialogue»: key points of the first National Round Table. – MCIP website, – <https://mkip.gov.ua/news/4297.html>.

²⁴ Odesa hosted second National Round Table. – MCIP website, – <https://www.kmu.gov.ua/news/v-odesi-projshov-drugij-nacionalnij-kruglij-stil>.

²⁵ See: *Economy* Chapter in this publication.

state support of culture sector, creative industries, tourism, small and medium-sized business in connection with restrictive measures related to the spread of COVID-19 coronavirus disease» was adopted;²⁶ on 18 August, the President issued a Decree «On measures to support the culture sector, protection of cultural heritage, development of creative industries and tourism; on 4 November, Law «On amendments to the Tax Code of Ukraine regarding state support of culture, tourism and creative industries» was approved.²⁷

Legislative initiatives not related to the COVID-19 pandemic include the approval by the CMU on 16 December 2020 of the Action Plan for Implementation of the First Stage (until 2022) of Ukrainian Language Promotion Strategy until 2030 «Strong Language – Successful State».²⁸ In the context of decentralisation, in order to provide cultural services to population, on 19 August 2020, the *Concept of Reforming the Financing of the System of Cultural Services Provision to Population*, developed by MCIP, was approved.

At the moment, draft Law «On amendments to the Law of Ukraine «On Culture» regarding the general principles of providing cultural services to population» is to be examined by the Parliament.²⁹ At the same time, there are no Laws on the status and rights of indigenous peoples and national minorities in Ukraine.³⁰ However, it is planned to hold parliamentary hearings in 2021 to ensure the

rights of indigenous peoples and national minorities.³¹

Information Policy

As for the development of information policy, MCIP kept the main focus on legislative regulation of online media, distribution of Ukrainian content in the temporarily occupied territories (TOT) and the renewing international broadcasting. Whilst the goal of content distribution in the TOT might be considered successful, others have not been achieved.

The basic law «On Media» was not adopted. During the year, several bills were submitted to the Parliament, but none of them passed even the first reading and were returned for revision. The revised version (bill No.2693-d³²) was criticised by the professional community, as well as by experts from the Main Scientific-Expert Office of the Parliament, OSCE and the Council of Europe.³⁴ Given the lack of consensus on the bill between the various stakeholders, it is planned to reconsider it in 2021.

In October, draft Law «On amending the Law of Ukraine «On television and radio broadcasting» (regarding counteracting the information war)»³⁴ was also submitted to the Parliament. At the moment, it is on the agenda of the current session of the Verkhovna Rada, but in the course of its consideration there were also critical remarks about the restriction of freedom of speech and the introduction of censorship.³⁵

²⁶ Came into effect on 16 July 2020, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/692-20#Text>.

²⁷ Came into effect on 23 December, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-20#Text>.

²⁸ The Government approved the action plan for implementation of the first stage of the Ukrainian Language Promotion Strategy. In particular, the plan provides for «amending the legislation in order to strengthen the processes of integrating national minorities into Ukrainian society, namely, ensuring necessary conditions for studying the language and equal opportunities for all citizens». What is also mentioned are «state language study courses, including through online platforms, a number of mobile applications and other forms of distance learning», but nothing is said about free learning of the Ukrainian language. – MCIP website, – <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverddiv-plan-zahodiv-z-realizaciyi-pershogo-etapu-strategiyi-populyarizaciyi-ukrayinskoyi-movi>.

²⁹ Bill No.4318 of 4 November 2020, – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70328.

³⁰ The Venice Commission (in 2011 and 2017) stressed that «the use and the protection of languages has been and remains, in Ukraine, a complex and highly sensitive issue, which has repeatedly become one of the main topics in different election campaigns and continues to be subject of debate – and sometimes to raise tensions – within the Ukrainian society» and that «the balance between regional and/or minority language protection and the protection of Ukrainian as the state language, including the specific situation of the Russian language, continues to be a serious challenge for the authorities of Ukraine». See: Explanatory note to bill No.4528 of 21 December 2020 «On amending the Law of Ukraine «On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language» regarding cancellation of response measures in the services sector», – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70723.

³¹ Ensuring the rights of indigenous peoples and national minorities was discussed at the hearings of the Human Rights Committee. – VR website, – <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/195508.html>.

³² Draft Law on media, No.2693-d of 2 July 2020, – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69353.

³³ Criticism concerned mainly provisions connected with certain expansion of powers of the National Council on Television and Radio Broadcasting and its capability to influence, among other things, media that conduct pro-Russian propaganda activities. These provisions were perceived by the journalistic community as an attack on the freedom of speech.

³⁴ Bill No.4188 of 5 October 2020, – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70121.

³⁵ See: Ryaboshtan I., Opryshko L.: Proposed bills that ban the denial of Russian aggression create grounds for censorship. – Detector Media, 10 December 2020, – <https://detector.media/community/article/183247/2020-12-10-lyudmyla-opryshko-zakonoproiekty-yakymy-proponuyut-zaboronyty-zaperechennya-agresii-ri-stvoryuyut-pidstavu-dlya-tsenzury/>.

On 12 January 2020, Ukrainian international broadcasting TV channel (UA|TV) stopped live broadcasting.³⁶ Instead, on 1 March, Russian-language 24/7 entertainment and information TV channel «Dom» created on the basis of UA|TV to broadcast to the temporarily occupied territories went on air.³⁷ And on 20 January 2021, the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted the Order transferring the Multimedia Platform of International Broadcasting of Ukraine (MPIBU) to the Ministry of Reintegration of the Temporarily Occupied Territories³⁸ (Minintegration). The explanatory note to the draft Order says that «the tasks and objectives of MPIBU coincide with functions assigned to the Ministry of Integration and the transfer of MPIBU to this ministry will ensure the possibility of providing informational support for the reintegration of the temporarily occupied territories of Ukraine and Ukraine's integration into the European Union and Euro-Atlantic Collective Security Structures».³⁹

So, essentially, CMU took out SE MPIBU from the influence of the Ministry of Culture and Information Policy, despite the fact that it is the body responsible for the formation and implementation of information policy on the national scale. Currently, only the Ukrinform agency is under MCIP management, which is along with the State Committee for Television and Radio Broadcasting were

authorised to implement the international broadcasting project.⁴⁰

On 19 May, the Law «On amending the Law of Ukraine «On the system of international broadcasting of Ukraine» (regarding the programming policy and territory of operation)» (submitted back in 2019) was adopted, which provided the international broadcasting on the territory «only outside of Ukraine's borders, with the exception of cases of broadcasting to the temporarily occupied territories». All programmes «should be produced in the Ukrainian language, as well as other languages, depending on expediency and necessity of using a language to achieve the target audience ...».⁴¹ In this basis, in the near future most of Ukraine's international broadcasting will in fact go on air in Russian.⁴²

The growing presence of pro-Russian broadcasters in the cultural and informational landscape, as well as products of Russian publishers, who recover their positions on the Ukrainian book market, are worth examining. The matter concerns television channels owned by pro-Russian political forces.⁴³ For instance, media holding «Novosti» (TV channels 112, ZIK, NewsOne), which formally belongs to an MP from «Opposition Platform – For Life» T.Kozak, but, according to reports, its real owner is the leader of this party V.Medvedchuk, who, in addition, also acquired a minority stake

³⁶ UA|TV Channel stopped broadcasting while on air. – Ukrinform, 13 January 2020, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2854671-telekanal-uatv-pripiniv-movlenna-v-pramomu-efiri.html>

³⁷ The programme of the TV channel includes talk shows, analytical TV programmes and news of own production, as well as premium content of media holdings StarLightMedia, «1+1», «Ukraine»; the channel is broadcasting in digital and analogue format, the content of own production is available on the official pages of the TV channel in social networks.

In total, there are currently seven broadcasters in the areas with a special broadcasting regime: Radio stations «Donbas Online», «Radio Crimea.Reality», «Ukrainian-Language Radio Krayina FM» and TV channels «UA:First», «1+1», «PRAVDA TUT», «2+2». See: For temporary broadcasting in the JFO zone and on the border with Crimea, 6 permits were renewed and 1 new one was issued. – Official website of the National Council on Television and Radio Broadcasting, 3 September 2020, – <https://www.nrada.gov.ua/dlya-tymchasovogo-movlennya-u-zoni-oos-na-mezhi-z-krymom-ponovleno-6-dozvoliv-ta-1-vydano-novyj/>.

³⁸ CMU Order «On the transfer of the entire property complex of the state enterprise «Multimedia Platform of International Broadcasting of Ukraine» to the Ministry of Reintegration of the Temporarily Occupied Territories» No.40 of 20 January 2021, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-2021-p#Text>.

³⁹ Explanatory note to the draft Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the transfer of the entire property complex of the state enterprise «Multimedia Platform of International Broadcasting of Ukraine» to the Ministry of Reintegration of the Temporarily Occupied Territories», – http://materialy.kmu.gov.ua/c464f83f/docs/73292107/Poyasnyvalna_zapiska.pdf.

⁴⁰ It should be noted that previous leadership had a different strategy for the development of UA|TV: it was proposed to create three independent channels on its basis (and within the budget) – English- and Russian-language with informational and educational content, as well as the channel of national minorities in Ukraine. See: Berezovska L. Ukrainian international broadcasting TV channel UA|TV stops international broadcasting. – Detector Media, 4 January 2020, – <https://detector.media/production/article/173717/2020-01-04-telekanal-inomovlennya-ukrainy-uatv-perestaie-buty-inomovnykom/>.

⁴¹ The Law «On amending the Law of Ukraine «On the system of international broadcasting of Ukraine» (regarding the programming policy and territory of operation)», came into effect on 11 June 2020, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/612-20#Text>.

⁴² SE MPIBU plans to provide «enough content to launch worldwide broadcasting under the UATV brand (via satellite, cable networks, IPTV and OTT platforms) of its state Russian-language international channel in order to objectively inform Russian-speaking people around the world about the situation in Ukraine, on the TOT etc., in contrast to Russian propaganda, which intensively pours its narratives that radically distort reality into the global information space». See: Ukraine Is Our Home. – Ukrinform, – <https://www.ukrinform.ua/info/uatv.html>.

⁴³ For instance, media holding «Novosti» (TV channels 112, ZIK, NewsOne), which formally belongs to an MP from «Opposition Platform – For Life» T.Kozak, but, according to reports, its real owner is the leader of this party V.Medvedchuk, who, in addition, also acquired a minority stake in TV channel 1+1.

in TV channel 1+1. In addition, there are reports that some Russian companies are interested in buying Ukrainian TV channels.⁴⁴ Thus, it should be noted that there is a risk of Russia's information expansion in Ukrainian television, which is currently the most popular source of information for most citizens.⁴⁵

State-and-Church and Ethnic-National Relations

Concerning the state-and-church relations a number of events took place in 2020 that can be interpreted differently in terms of compliance with the principle of equal distance of the state from all churches and religious organisations proclaimed by the President in 2019.

In October 2020, the President met Patriarch Bartholomew and invited him to Kyiv, preliminarily – to celebrate the 30th anniversary of Ukraine's independence.⁴⁶ During the official visit of the government delegation to Turkey, the Prime Minister and members of the state delegation took part in the patriarchal liturgy in Phanar. In the public address to Patriarch Bartholomew, the Prime Minister informed about the Government's partnership with the Orthodox Church of Ukraine (OCU) and social and economic support of its social activities by the state.⁴⁷ A large inter-faction MP association «Values, Dignity, Family» was created in the Parliament, focusing on support of the OCU among other orthodox denominations.⁴⁸

In this context, it is interesting to examine the position of the judiciary, whose structures, in litigations involving UOC-MP, often rule in its favour. In particular, it was the support of courts that allowed UOC-MP not to implement the law approved back in 2018 that obliged it to indicate in the name its affiliation with the ROC.⁴⁹

For its part, the OCU increases its presence in government agencies – law enforcement, medical, educational and others. Special attention is paid to the military chaplaincy. Thus, during the year, representatives of law enforcement (Armed Forces of Ukraine, National Guard, State Border Guard Service), churches and religious organisations (except UOC-MP), and MPs from different factions jointly developed a bill «On military chaplaincy service».⁵⁰ To ensure interfaith harmony in the work of chaplains, the bill provides for creation of advisory bodies – Interfaith councils on military chaplaincy. However, currently, harmony is in question, as UOC-MP has already called the bill discriminatory against its faithful in the army.⁵¹

In this context, tensions increased between the OCU and UOC-MP, which, among other things, intensified the activity of the so-called «orthodox fraternities», whose «political orientation» was condemned⁵² by UOC-MP synod in November 2007. At the end of the year, in Kyiv, there have been several protests against actions of Ecumenical

⁴⁴ See: Kramar O. Over the Precipice. – Ukrainian Week, 2020, No.35, pp.14-17.

⁴⁵ See: Krasovska Z. Serum of Untruth from Medvedchuk. Monitoring of TV News for 18-24 December 2020. – Detector Media, 26 December 2020, – <https://detector.media/shchodenni-telenovini/article/183645/2020-12-26-syrovatka-neppravdy-vid-medvedchuka-monitoring-telenovyn-1420-gradnya-2020-roku/>.

⁴⁶ The President of Ukraine and the First Lady met with Ecumenical Patriarch Bartholomew. – Website of the President of Ukraine, 16 October 2020, – <https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayini-ta-persha-ledi-zustrilisya-zi-vselenskim-64657>.

The Primate of the OCU gave an interesting comment regarding this invitation: «President Zelenskyy, when he invited Patriarch Bartholomew to Ukraine, confirmed that this is also the canonical territory of the OCU». See: OCU has to stand up not just to the Russian Orthodox Church (ROC), but also to the Russian state, – Metropolitan Epiphanius. – Radio Svoboda, 19 December 2020, – <https://www.radiosvoboda.org/a/intervyu-epifaniy-pcu/31008694.html>.

⁴⁷ Verbatim: «The Orthodox Church of Ukraine is a reliable partner of state institutions in matters of social and humanitarian service. The state, for its part, supports the active social work of the church and provides it with full social and economic support within legally justified and possible limits». See: The Prime Minister of Ukraine met with the Ecumenical Patriarch. – CMU website, 1 December 2020, – https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-ukrayini-zustrivsyaz-vselenskim-patriarhom?fbclid=IwAR1BrBcvARpyWwYjPtE26fV6iiOwr0Jn1Tq_bUiiWrRV4z8KXA8DzYW_NU.

⁴⁸ Created on 17 January 2020 it is the largest inter-factional association – over 300 MPs, who proclaimed themselves conservative. Co-heads of the association: S.Yurash («Servant of the People» faction), O.Voloshyn («Opposition Platform – For Life»), S.Taruta («Batkivshchyna»), M.Bondara («European Solidarity»), I.Konstankevych (deputy group «For Future»), O.Kovalov (deputy group «Trust»), O.Savchuk (non-affiliated). See: Yurash S. «Values, Dignity, Family. Why is this important?» – Holos Ukrayiny («Voice of Ukraine»), 31 January 2020, – <http://www.golos.com.ua/article/327014>.

⁴⁹ See: Zhurba A. The Supreme Court allowed UOC-MP to retain the name «Ukrainian Orthodox Church». – ZAXID.NET, 16 December 2019, – https://zaxid.net/verhovnij_sud_dozvoliv_upts_mp_zberegiti_nazvu_n1494762.

⁵⁰ Bill on military chaplaincy service No.4626 of 22 January 2021, – http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70878.

⁵¹ New bill on chaplaincy No.4626 ignores the rights of military faithful of the UOC – experts. – UOC website, – 1 February 2021, – <https://news.church.ua/2021/02/01/novij-zakonoproekt-pro-kapelanstvo-4626-ignoruje-prava-vijskovix-viruyuchix-upc-ekspertij/>.

Patriarch⁵³ and his announced visit to Ukraine.⁵⁴ Protests were initiated by one of the activists of orthodox fraternities and «political orthodoxy» V.Lukiianyk. However, the Metropolitan dissociated himself from the proposals and actions of the said fraternity, saying on the 29 December that «the Kyiv protests by Valentyn Lukiianyk and the «All-Ukrainian Orthodox Fraternity of St. Michael the Archangel» were political and provocative in nature and do not have the blessing».⁵⁵

Tensions are also observed in the relations between the OCU and UOC-KP, in particular, concerning foreign parishes of the Kyiv Patriarchate, namely, in Europe and the United States.⁵⁶

During the year, there have been regular meetings of top state management and heads of relevant departments with members of the All-Ukrainian Council of Churches and Religious Organisations (AUCCRO). However, many of these meetings were dictated not so much by the development of state-church partnerships, as by the need for cooperation during quarantine measures in connection with the unravelling coronavirus pandemic, in particular, during major religious holidays. It should be noted that in this situation the authorities and church/religious organisations' leadership managed to find a common ground.⁵⁷

In general, in cooperation with the state, primary attention of churches and religious

organisations is focused on ensuring the freedom of conscience, as well as protection of traditional values, family, prohibition of commercial surrogacy, combating domestic violence, gender ideology, and teaching spiritual and religious subjects in schools.⁵⁸

Attention is drawn to the stronger presence of subjects and events of spiritual and religious nature in the liberal arts sector of education that was observed during the year. Public Council for Cooperation with Churches and Religious Organisations at the Ministry of Education and Science is actively working in this area. During 2020, with their assistance, National University «Ostroh Academy» held an All-Ukrainian festival-competition «Teacher of the year of spiritual and moral subjects», Charitable Foundation «Live, Ukraine!» – the 13th National Olympiad «Young Bible Experts 2020». Public Council also cooperates with the University of Education Management of the National Academy of Pedagogical Sciences of Ukraine, in particular, on issues of ensuring spiritual and moral education in preschool institutions, teaching spiritual and moral subjects at school, as well as preparation of teaching aids on «Fundamentals of Christian Ethics», «Biblical History and Christian Ethics» and «Christian Ethics in Ukrainian Culture».⁵⁹

As year 2020 was the period of local self-government elections, churches and religious organisations took active part in them.⁶⁰ Thus, among candidates from European Solidarity there were OCU priests, from «Opposition

⁵² The Holy Synod of UOC condemned the activities of the Union of Orthodox Fraternities of Ukraine. – *Orthodoxy in Ukraine*, 11 November 2008, – <http://arhiv.orthodoxy.org.ua/ru/node/20280>.

⁵³ In the letter from the Patriarch dated 6 October 2020, in which it was stated that Metropolitan Onufriy «is no longer considered a canonical metropolitan of Kyiv, but a hierarch living in Kyiv». See: The Ecumenical Patriarch to Cerkvarium: «Ukrainian hierarchs under Russia are not local ruling bishops». – CERKVARIUM, 30 October 2020, – <https://cerkvarium.org/dokumenty/tserkovni/vselenskij-patriarkh-tserkvariumu-ukrajinski-ierarkhi-pid-rosieyu-ne-e-mistsevi-pravlyachi-episkopi>.

⁵⁴ Protests took place on 26 November, 4 and 8 December. See: Ukrainians gathered in Sophia Square in Kyiv for the third time for a rally against Bartholomew's actions. In the latest meeting, its participants burned a dummy of the Ecumenical Patriarch. See: Supporters of UOC-MP Metropolitan Onufriy burned a dummy of Patriarch Bartholomew. – *Focus*, 11 December 2020, – <https://focus.ua/ukraine/469282-storonniki-mitropolita-upc-mp-onufriya-sozhgli-chuchelo-patriarha-varfolomeya>.

⁵⁵ Provocative protests of V.Lukyanyk and the «All-Ukrainian Orthodox Fraternity» do not have the blessing. – UOC Primate. – UOC website, 29 December 2020, – <https://news.church.ua/2021/01/29/provokacijni-akciji-v-lukyanika-vseukrajinskogo-pravoslavnogo-bratstva-ne-mayut-blagoslovennya-predstoyatel-upc/>.

⁵⁶ An open appeal to Archbishop Evstraty (Zorya) regarding his interference in the activities of foreign parishes of the Kyiv Patriarchate. – UOC-KP website, 2 February 2021, – <https://www.cerkva.info/news/vidkryte-zvernennia-do-arkhiiepyskopa-ievstratii-zori-shchodo-joho-vtruchannia-u-dialnist-zakordonnykh-parafij-kyivskoho-patriarkhatu/>.

⁵⁷ Churches and religious organisations agreed to the introduced quarantine restrictions and explained their necessity to their faithful; the authorities took measures to ensure, in particular, television broadcasts of holiday services.

⁵⁸ Thus, on 16 December 2020, at the meeting of AUCCRO members with the leadership of the inter-faction association «Values, Dignity, Family», religious figures expressed their readiness to submit their proposals for relevant bills on religious freedom, public morality and family values.

⁵⁹ Report on the work of Public Council for Cooperation with Churches and Religious Organisations at the MES in 2020. – MES website, – <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/doradchi-organi/gromadska-rada-z-pitan-spiivpraci-z-cerkvami-ta-religijnimi-organizacijami>.

⁶⁰ There were 118 candidates from protestant organisations in Rivne oblast, 67 – in Dnipropetrovsk, 56 – in Odesa, 49 – in Cherkasy oblast. See: On 1 October 2020, «The All-Ukrainian Council» held a forum «Ukraine on the Eve of Elections». – *Slovo pro Slovo*, 1 October 2020, – <https://slovopro.slovo.info/1-zhovtnya-2020-roku-vseukra-nskiy-sobor-provodit-forum-ukra-na-naperevodn-vibor-v/>.

Platform – For Life» – UOC-MP candidates. There were from 1,000 to 1,500 candidates⁶¹ from various protestant organisations, many of whom entered local councils, and a pastor, the President of Rivne Bible Seminary and Evangelical Christian Academy, a member of the public union «All-Ukrainian Council», who ran as European Solidarity party member, – became the mayor of Rivne. At present, elected deputies are going through a centralised training.

As for state ethnic-national policy, the long-standing problems persisted; their resolution was obstructed, in particular, by the abovementioned lengthy structural transformation of the Ministry of Culture and its Department for Religions and Nationalities. As noted, the newly created State Service of Ukraine for Ethno-Politics and Freedom of Conscience actually began its operation only in September 2020. As a result, the work of national minority advisory structures at central government authorities, as well as of the regional network of structures responsible for the implementation of state ethnic-national policy, was slowed down. The main problem is still the lack of legal regulation of the status and rights of indigenous peoples and national minorities in Ukraine. The corresponding bill has not been developed yet.

Government's attention was focused primarily on the problems of the Crimean Tatar community. In particular, in May 2020, the President initiated creation of the working group on Crimean Tatar issues, which included Crimean Tatars.⁶² However, corresponding structures for other indigenous peoples and national minorities have not been established. Systemic financial problems of PJSC «National Public Television and Radio Company of Ukraine» (NPTRC) lead to the decreasing level of services that cover national minorities' information needs and their representation in

the domestic information space.⁶³ This is one of the reasons for the delay in the implementation of the *Concept of Broadcasting for National Minorities*.

Youth Policy

As part of the abovementioned reorganisation of the Ministry of Culture, Youth and Sports, the Ministry of Youth and Sports (Minmolodsport) was detached from its structure, and is now the central body responsible for development and implementation of youth policy. In 2020, attention of the Ministry and the Parliamentary Committee on Youth and Sports was focused primarily on the development and legislative consolidation of the principles of state youth policy.

In June, a draft law on the basic principles of youth policy⁶⁴ was submitted to Parliament. According to the authors, the purpose of the Law is to improve the process of development and implementation of youth policy by including in its text «most of provisions of the *European Charter on the Participation of Young People in Local and Regional Life*», as well as codification of legislation in the field of youth policy, which can be seen as a positive step given the scattered nature of provisions on youth and youth policy throughout various pieces of legislation. On 21 July, the bill was adopted in the first reading.

At the end of the year, the Government approved several regulations, including the *National Strategy of State Youth Policy until 2030*⁶⁵ and the *Concept of State Targeted Programme «The Youth of Ukraine» for 2021–2025*.⁶⁶ The Ministry of Youth and Sports developed a draft of the said Programme and on 29 December its public discussion took place.⁶⁷ At the moment, there are no detailed responses from experts and/or youth public organisations to the proposed documents.

⁶¹ «Between Caesar and God» – on 10 October a meeting was held for candidates from Baptist churches. – Slovo pro Slovo, 11 October 2020, – <https://slovoproslovo.info/m-zh-kesarem-bogom-10-zhovtnya-v-dbulasya-zustr-ch-dlya-kandidat-v-z-baptistskih-tserkov/>.

⁶² President initiates the creation of a working group to address the problems of the Crimean Tatar people, – <https://www.president.gov.ua/news/prezident-iniciyuye-stvorennya-robocnoi-grupi-z-virishennya-61189#:~:text=3%20метою%20вирішення%20проблемних%20питань,рухались%20-%20Осказав%20Президент.>

⁶³ See: Employees of the «Public» did not receive salaries, accounts blocked. NPTRC turned to the Cabinet of Ministers with an open letter. – Detector Media, 11 March 2020, – https://stv.detector.media/kontent/resonans/pratsivniki_suspilnogo_ne_otrimali_zarplati_rakhunki_zablokovano_nstu_zvernuvsy_a_do_kabminu_z_vidkritim_listom/.

⁶⁴ Draft Law on the basic principles of youth policy No.3718 of 23 June 2020, – https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69244.

⁶⁵ National Strategy of State Youth Policy until 2030. – CMU website, 11 November 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-nacionalnu-strategiyu-derzhavnoyi-molodizhnoyi-politiki-do-2030-roku>.

Interestingly, the development of the document was stipulated in the draft Decree of the President «On the National Strategy of State Youth Policy until 2030», however, the draft itself remained in the phase of discussion.

⁶⁶ CMU Resolution No.1669 of 23 December 2020, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-2020-p#Text>.

⁶⁷ Public discussion of the project of State Targeted Social Programme «The Youth of Ukraine» for 2021–2025 took place. – Minmolodsport website, 29 January 2020, – <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/54118>.

The spread of the coronavirus pandemic prevented the deployment of the announced at the end of 2019 «All-Ukrainian programme of youth mobility «Stitching the Country Together»», which provided for educational trips around the country for schoolchildren. It was planned that in 2020, every fifth school in Ukraine would take part in the programme. UAH 500 million was allocated in the State Budget 2020 for the implementation of the Programme. Back in January 2020, it was being reported that the implementation of the Programme would start in April. However, restrictions on movement connected with quarantine measures and reduced funding for cultural and educational institutions prevented its implementation.

Historical Memory Policy and Liberal Arts Education

In 2020, there have been further changes in national memory policy, including the departure from Soviet/Russian narratives of World War II interpretation, as well as in a number of other issues. Different points of view and actions often became subjects of discussion, and their coverage in the latest historiography of Ukraine mainly caused discussions in political circles.

Thus, on 13 May 2020, the Parliament did not support the draft Resolution on *the Address of the Verkhovna Rada to National Parliaments of Foreign States, International Organisations and their Parliamentary Assemblies on the Occasion of the 75th Anniversary of the End of World War II in Europe (1939-1945)*.⁶⁸ The problem was that the draft Address, firstly, named «both totalitarian regimes» (meaning, the Soviet Union and Germany) guilty of starting the war, and, secondly, contained a reminder «that in 2014, for the first time in Europe since the end of World War II, one UN member occupied and attempted to annex

a part of territory of another sovereign UN member, which is the gravest international crime».⁶⁹ Commenting on the situation of the failure to vote for the draft Resolution, VR Speaker D. Razumkov only mentioned the existence of different points of view in society and the right of parliamentarians to make decisions based on their personal position, and the position of the people they represent in the parliament.⁷⁰

Later, President Zelenskyy suggested a compromise view on World War II, having published it on his Facebook page. «Unfortunately, that war still generates a lot of controversy in society, — he wrote. — Controversy over whether it was «ours» or «foreign». I think we have nothing to argue about. That war affected every Ukrainian family in this way or the other. It gave us a bitter experience of loss and that of inspiring heroism.»⁷¹ And the Minister of Culture and Information Policy proposed a dialogue on the events and participants of World War II, emphasizing the difference between «Soviet commanders who were liberating the territory from the Nazis» and «Soviet secret NKVD police who were exterminating people on the territory of Ukraine».⁷² The Minister implements his intention to seek if not a consensus, then a compromise on the assessment of historical events and figures in the work of MCIP — through the abovementioned national round tables.

At the same time, note that searching for «compromise boundaries» is regulated by the Law «On perpetuation of victory over Nazism in World War II of 1939-1945», according to interpretation in which the war between Germany and the USSR «started as a result of agreements between the national socialist (Nazi) regime in Germany and the communist totalitarian regime in the USSR». In the process, during the military activities of the «national

⁶⁸ 279 MPs voted for including the draft Resolution in the agenda, 247 — for its consideration under the shortened procedure, and only 200 — for the approval of the Resolution.

⁶⁹ Draft Resolution on the Address of the Verkhovna Rada of Ukraine to National Parliaments of Foreign States, International Organisations and their Parliamentary Assemblies on the Occasion of the 75th Anniversary of the End of World War II in Europe (1939-1945), — http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68752.

⁷⁰ Razumkov: The Parliament will not recognise the USSR as aggressor, because this is the position of the Ukrainian people. — Glavcom, 17 May 2020, — <https://glavcom.ua/news/rada-vidmovilasya-viznavati-srsr-agresorom-u-drugiy-svitoviy-viyni-680546.html>.

⁷¹ Zelenskyy is convinced that there is nothing to argue about regarding «whose» war World War II was. — Ukrinform, 22 June 2020, — <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3049637-zelenskij-perekonanj-so-nemae-pro-so-sperecatisa-u-pitanni-cieu-bula-druga-svitova.html>.

⁷² Verbatim: «...In... dialogue, [we need to] find a common point of view, for example, on how we treat certain historical figures, and to understand where the line is between how we treat Soviet commanders who were liberating the territory from the Nazis, or how we treat Soviet secret NKVD police who were exterminating people on the territory of Ukraine. I believe, these are two different things. Same as answers to questions about liberation wars waged by Ukraine, and what happened there, because different things happened.» See: Khoroshchak K. «We are strong because we have people who speak Russian. We are strong in our diversity.» Interview with Minister Oleksander Tkachenko. — Ukrayinska Pravda.Life, 11 September 2020, — <https://life.pravda.com.ua/culture/2020/09/11/242296/>.

socialist (Nazi) and communist totalitarian regimes on the territory of Ukraine, numerous crimes were committed against humans and humanity, military crimes and the crimes of genocide, as a result of which Ukraine and the Ukrainian people suffered huge losses».⁷³

Since then, official documents do not mention the Great Patriotic War or the Soviet Army, and the former formula of «liberation or rescue from Hitler's troops» has been changed to «expulsion of the Nazis». Respective changes are being made in the terminology that describes the events of the war in official documents. Prior to 2014, official documents mentioned both World War II and the Great Patriotic War.⁷⁴ In particular, in the decisions adopted at the end of 2013 it was planned to mark the following memorable dates: the Day of Victory in the Great Patriotic War (9 May); Remembrance and Reconciliation Days dedicated to the memory of victims of World War II (8–9 May); 70 years since the liberation of Ukraine from Hitler's troops (28 October).⁷⁵ After the Revolution of Dignity, and the adoption of laws on decommunisation in April 2015, in official documents, including the annual VR resolutions on commemoration of anniversaries and remembrance days, there is no mention of the Great Patriotic War or the Soviet Army, and the former formula of «liberation or rescue from Hitler's troops» was changed to «Nazi expulsion».

That said, however, Ukraine marked anniversaries connected with war participants – Soviet Union Heroes, characterised as «World

War II participants» (without the mention of the Soviet Army⁷⁶). The Resolution of the Verkhovna Rada «On celebration of memorable dates and anniversaries in 2021» contains anniversary dates for 15 persons – Soviet Union Heroes, but without this description; they are called *participants in the expulsion of Nazis from the territory of Ukraine*, or *participants of World War II / participants of defensive action on the territory of Ukraine during World War II*.⁷⁸

According to UINM position, «That war was made possible by a conspiracy of inhumane regimes – Nazi and Soviet, which put geopolitical interests above human rights and freedoms...The tragedy of Ukrainian people during World War II was that at the time the war started they were divided between several states. Ukrainians, deprived of their own statehood, were forced to fight for other people's interests and kill other Ukrainians...».⁷⁸

The pro-Russian opposition tried to use the situation with the change of the narrative about World War II on the territory of Ukraine. Celebrating 9 May as Victory Day, the leader of «Opposition Platform – For Life» announced the creation of nationwide public movement – the Ukrainian Front for Protection of Historical Memory.⁷⁹ However, this campaign did not last long.

It should also be noted that interpretations of certain historical events and figures draw, among other things, external response, which in some way affects the international perception of Ukraine and its relations with

⁷³ Approved on 9 April 2015. See: «On perpetuation of victory over Nazism in World War II of 1939–1945», – <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/315-19#Text>.

⁷⁴ In 2000–2014, Ukraine had an active Law «On perpetuation of victory in the Great Patriotic War of 1939–1945», the content of which corresponded to the Soviet version of understanding of events in both World War II in general and the war between Nazi Germany and the USSR. The Law was approved on 20 April 2000, – <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1684-14#Text>.

⁷⁵ Decision of State Committee for Television and Radio Broadcasting «On the list of memorable dates and anniversaries in 2014, events dedicated to which require coverage by state media» No.11/47 of 24 December 2013, – https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr_47603-13#Text.

⁷⁶ Regarding other military figures, whose anniversaries are celebrated, their military rank and affiliation to a military formation (UPA, UGA, UVO, etc.) are indicated.

⁷⁷ Resolution of the Verkhovna Rada «On celebration of memorable dates and anniversaries in 2021», – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1092-20#Text>.

⁷⁸ Materials to commemorate the Day of Remembrance and Reconciliation (8 May) and the Day of Victory over Nazism in World War II – 9 May). – UINM website, 30 April 2020, – <https://uinp.gov.ua/informaciyni-materialy/vchytelyam/metodychni-rekomendaciyi/materialy-dovidznachennya-dnya-pamyati-ta-prymyrennya-8-travnja-ta-dnya-peremogy-nad-nacyzmom-u-drugiy-svitoviy-viyini-9-travnja>.

⁷⁹ Medvedchuk announced the creation of National Front for Protection of Historical Memory. – ZIK.ua, 9 May 2020, – https://zik.ua/news/ludyna/medvedchuk_anonsuvav_stvorennia_natsionalnoho_frontu_za_zakhyst_istorychnoi_pamiaty_968038.

⁸⁰ Note of the Embassy of Israel in Ukraine to the VR of Ukraine in connection with the approval of Resolution on celebration of memorable dates and anniversaries in 2020, which expresses protest against listing among the people to honour some «controversial figures» whom Israel considers Nazi aides. See: Israel is asking Ukraine not to honour the memory of some members of nationalist organisations. – Glavcom, 6 December 2019, – <https://glavcom.ua/news/izrajil-prosit-ukrajynu-ne-vshanovuvati-pamyat-deyakih-chleniv-nacionalistichnih-organizacij-645037.html>.

It is worth remembering that in August 2019, President Zelenskyy addressed Israeli Prime Minister Benjamin Netanyahu and called on Israel to recognise the Holodomor (Famine) of 1932–1933 an act of genocide against the Ukrainian people.

other states. This includes the long-standing issues in the Ukraine–Poland dialogue, as well as problems associated with other countries’ perception of Ukraine’s glorification of certain historical figures who participated in World War II.⁸⁰

In the field of liberal arts education, attention was focused primarily on history topics, same as in the field of national memory policy – history of World War II, as well as the history of the Soviet period in general and the modern history of Ukraine, including its coverage in school textbooks. In this context, it is logical that UINM was involved in school liberal arts education processes, where the Institute supports the de-communisation of education.⁸¹ As part of education de-communisation, the name of mandatory 11th grade subject «Motherland Defence» was changed to «Defence of Ukraine». «Our education has long followed the Soviet paradigm, and the subject «Motherland Defence» has been a manifestation of this, – commented on the change the then Minister of Education and Science Novosad. – It is wrong that practically in the sixth year of the war we still have not managed to replace the absolutely Soviet name of subject «Motherland Defence» with «Defence of Ukraine». This is an important accent, and I am glad we finally emphasised it.»⁸²

At the end of the year, a manual for teachers on «How to work with the Soviet past in history lessons» came out in print; its presentation took place on 30 December 2020.⁸³ At present, there are no detailed reviews of the manual, but its overview states that it presents a version of the Soviet past consistent with the processes of de-communisation and UINM position.

Opponents of de-communisation and the corresponding interpretation of events in the modern history of Ukraine intervened in the school liberal arts education process in a somewhat unexpected way – through the involvement of the judiciary. Thus, on 19 May, District Administrative Court of Kyiv opened a case following a lawsuit against the Ministry of Education and Science regarding the change of history textbooks published in 2018–2019 and containing information about the events of the Revolution of Dignity. On 21 January 2021, the court presented its ruling, in which it upheld the claim and ordered the MES to review history textbooks for 5th and 11th grades (a total of 8 textbooks), because, according to the plaintiff, they contained inaccurate information.⁸⁴ This ruling, as well as court interference in liberal arts education, caused a sharply negative response of experts and the general public.⁸⁵ There is currently no official position of the MES on the court decision.

Thus, there were no quality breakthroughs in the humanitarian policy sector, except for termination of broadcasting of TV channels with anti-Ukrainian rhetoric (January 2021). Negative trends of the previous year persisted and deepened, namely, in organisation and staffing and regulatory support. New challenges that arose in the context of the global COVID-19 pandemic, led to the search for new approaches and forms in many areas, namely, in the education process, implementation of numerous programmes and projects in some areas was suspended out of necessity (namely, in the youth policy sector). During the year, there have been tensions around «sensitive» topics (historical memory, state-church and interfaith relations).

⁸¹ «Our law prohibits creation of historical myths». Head of UINM Anton Drobovych on lustration, propaganda and SS «Halychyna». – ZAXID.NET, 6 November 2020, – https://zaxid.net/ya_proti_togo_shhob_shtampuvati_geroyiv_n1510171.

⁸² Government de-communised school subject «Motherland Defence». Instead of «Motherland Defence» schools will now teach «Defence of Ukraine». – MES website, 26 February 2020, – <https://www.kmu.gov.ua/news/mon-zamist-zahistu-vitchizni-u-shkolah-vivchatimut-zahist-ukrayini>.

⁸³ How to work with the Soviet past in history lessons. Based on materials of competition of student history projects «Soviet Past: (Re)thinking History». – Kyiv, 2020, – https://www.dvv-international.org.ua/fileadmin/files/eastern-neighbors/publications/Posibnyk_final.pdf.

The manual was created in the framework of international project «History Competition in Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine 2.0» based on results of student competition «Soviet Past: (Re)thinking History». Project is implemented by the Ukraine Office of the Institute for International Cooperation of the Deutscher Volkshochschul-Verband (*DVV International*) and the All-Ukrainian Association «New Era» with support of the Foreign Ministry of the Federal Republic of Germany.

⁸⁴ Ruling No.640/10678/20 of 21 January 2021. – Website of District Administrative Court of Kyiv, – https://reyestr.court.gov.ua/Review/94345343?fbclid=IwAR2B3B12jGR_f6maPIGSsjwPFanGYFFFAz9375tCXNbl6sYyhKaVopCB04.

⁸⁵ See: Lilia Hrynevych calls for a response to the attempt to rewrite the history of the Revolution of Dignity. – *Ukrayina Moloda* (Young Ukraine), 27 January 2021, – <https://www.umoloda.kiev.ua/number/0/2006/153962/>; Skliarevska H. «Portnov Against MES: What Does the Court Ruling On History Textbooks Truly Mean?» – *Detector Media*, 29 January 2021, – <https://ms.detector.media/trendi/post/26511/2021-01-29-portnov-proti-mon-shcho-naspravdi-oznachaie-rishennya-sudu-pro-pidruchnyky-istorii>.

2. FORECASTS FOR 2021

Security and Defence

As noted in the *Summary* Section, the *COVID-19* pandemic joined the traditional internal and external security factors as a powerful negative phenomenon affecting all spheres of human life. Apart from its immediate threat to people's life and health, the pandemic is likely to have lasting direct and indirect consequences for Ukraine's stability and security in 2021.

Trends and Forecasts

In the extensive list of threats to «national security and national interests of Ukraine, taking into account foreign and domestic conditions» (para. 11 of the National Security Strategy 2020),¹ the priority attention should be given to the pandemic-induced increase in protest sentiment in society and conflict in international relations. Accordingly, **the biggest security challenge for the Ukrainian government in 2021 will be its ability to ensure internal political stability in the socio-economic situation complicated by the pandemic and deliberate destructive actions of Russia and its «fifth column».**

The Ukrainian government's inability to avoid actions that incite public protests and thus threaten internal destabilisation, significantly weakens Ukraine's position in the conflict with Russia. Internal and interagency conflicts in the security sector going public is the sign of ineffectiveness of civilian democratic control primarily at the President – Supreme Commander-in-Chief level, which may have extremely adverse consequences for national security. Given the invariability of Russian policy towards Ukraine and its hybrid aggression, the Kremlin will continue using non-military tools, including by taking advantage of the pandemic (e.g. «war» of vaccines) in its own interests.

Other important external factors influencing Ukraine's national security in the context of possible scenarios for 2021 include the expected changes in the geopolitical priorities of the new US Administration, in particular, the strategy of US-Russia relations. These will shape the possible changes and relations with official Kyiv.

Security Environment and the Russia-Ukraine Conflict

In 2021, Ukraine's security situation will be affected by a complex constellation of external and internal – conditionally positive or negative – factors, including the following:

Positive factors:

- reboot of government in the United States; new Administration's departure from the isolationist and populist agenda;
- re-establishment of transatlantic relations and ensuing formation of a more adequate and coordinated policy of the West towards Russia;
- positive for Ukraine results of lawsuits against Russia in international courts;
- weakening of the ruling regime in Russia with destabilisation of internal situation; diversion of the Kremlin's resources to address internal problems;
- active position of Ukrainian civil society.

Negative factors:

- displays of populism and nationalism in some European countries' approaches to own security and joint security capabilities, as well as to relations with Russia;
- unwavering position of Russia in the conflict, its growing confrontation with the West; the use of military tools to achieve external (geopolitical) goals and address internal problems;

¹ The National Security Strategy of Ukraine. Approved by the Decree of the President of Ukraine No. 392 of 14 September 2020, – www.president.gov.ua/documents/3922020-35037.

- growing deficit of resources in Ukraine due to pandemic's negative impact on the national economy with additional costs borne to counter its effects;
- aggravation of conflict within the Ukrainian government and its confrontation with the opposition forces of the national and patriotic orientation.

As of early 2021, the conditions were generally favourable for advancing Ukraine's strategic course towards NATO membership, including Ukraine's new status of Enhanced Opportunities Partner (EOP); encouraging signs from the Biden's Administration on presenting Ukraine and Georgia with Membership Action Plans; settlement of disputes with Hungary. Chances are good to meet the NATO's most critical requirement for Ukraine – the SSU reform. Meanwhile, the lack of positive results in the fight against corruption and the wave of high-profile scandals in Ukraine's law enforcement agencies in early 2021 and their possible continuation can neutralise positive conditions.

Russia remains the main external and mostly destructive factor affecting Ukraine's national security. The current trends in Russia, including deteriorating socio-economic situation, rising public protests and weakening support for Putin's regime, should be seen as a sign of growing rather than declining risks of escalation of the Russia-Ukraine conflict in its hybrid dimensions.

During 2021, Ukraine can count on further development of recent initiatives concerning changes in the format and agenda of negotiations, such as more proactive US involvement, different «technology» of settling the Donbas conflict, inclusion of Crimean issues, raising questions of post-conflict rebuilding of the Donbas and Crimea, and the like. Despite some signs of Ukraine seizing the initiative in certain negotiating issues and

reasonable hopes for more active involvement of the new US Administration in the process, there are currently no grounds for reaching a political solution to the Russia-Ukraine conflict in 2021.

During 2021, one can at best hope to uphold positive trends in curbing the Kremlin's aggressive policy by strengthening Ukraine's defence capabilities and building consistent support from international partners. Meanwhile, as the confrontation between Russia and Ukraine's partners escalates, the Kremlin will obviously scale up its «*active measures*» in both Western countries and Ukraine (including by supporting pro-Russian parties and movements, inciting rifts within government and society, discrediting security agencies and patriotic movements, intensifying activity of agents and «useful idiots», and so on).²

Security Sector

Moderate increase in budget allocations for the security and defence sector in 2021 is a positive sign of consistency and continuation of public policy priorities.³ At the same time, these UAH 267 billion – although a significant «security burden» for the State Budget at 5.93% of GDP – do not solve the key problem of resources that are not sufficient to ensure daily activities and full funding of development programmes. In the absence of real prospects for additional funding, **ensuring the efficient use of available resources through careful planning and resource management is becoming increasingly important.** And this seems to be the main problem of 2021. As most security sector structures entered 2021 without completing their strategic planning cycle, there exist risks of making management decisions that run counter to future programmes or having to adjust future strategic documents for them to match earlier decisions.

The ongoing practice of frequent personnel changes in the absence of mandatory

² See: *Forecasts for 2021. Foreign Policy.*

³ O. Danilov: Increasing expenditures on financing the security and defence sector is a principled position of the President of Ukraine. – Official website of the National Security and Defence Council of Ukraine, 16 December 2020, – www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnistj/4768.html.



programmes and the chronic problem of recruitment and placement⁴ poses another risk. The personnel problem was one of causes of a ridiculous scandal in the Defence Ministry, where the «war» between the top ministerial officials and the Armed Forces⁵ reached the publicity level of «Wagnergate»,⁶ conflicts in the field of «battling corruption»⁷ and internal «disputes» in the SSU.⁷ Unfortunately, today there are no reasons to expect these scandals to be resolved soon with minimum losses to national security, public confidence and Ukraine's international image.

Armed Forces

General prospects for security sector reform in 2021 largely concern the Defence Ministry. In 2020, the Ministry introduced a project management approach to defence reform aiming to implement 10 projects by the end of 2024. The expected result is to have «the Armed Forces of Ukraine with the best achievable (for available resources) operational (combat) capabilities, which operate in line with the NATO operational standards».⁹

At present, it is difficult to objectively assess the feasibility of this innovation, including due to insufficiently precise indicators for determining the project effectiveness:

- acquiring operational capabilities in accordance with the list specified by the Strategic Defence Bulletin;¹⁰

- building a defence management system based on the best practices of NATO member states;
- introducing military culture in the Armed Forces based on Euro-Atlantic values and principles.¹¹

Law Enforcement Agencies

In the absence of official reports on the realisation of Action Plan to implement the 2020 Strategy¹² and the preparation of updated plans for systemic reform of the Ministry of Internal Affairs and its subordinate structures,¹³ 2021 will be dedicated to finalisation of measures not completed on time and to preparation for the next stage of reforms.¹⁴

The Ministry's activities will largely depend on its chief, as ministry's achievements and multiple resonant events that undermine public confidence in law enforcement agencies are closely linked to Arsen Avakov and his team. At the same time, given the current practice of government appointments, the attempts to replace the incumbent minister with a person more loyal to the President creates more risks of the ministry losing its «political neutrality» than guaranteeing positive change.

Intelligence and Special Services

Recently introduced legislative changes concerning intelligence and special services will be field-tested in 2021.¹⁵ The newly formed

⁴ D.Barkar. «People of the day before yesterday: how do Yanukovich's officials get into Zelenskyy's team?» – Radio Svoboda, 6 October 2020, – www.radiosvoboda.org/a/30876803.html.

⁵ Y. Butusov. Commander-in-Chief of the Armed Forces Khomchak and Minister of Defence Taran sue each other, do not talk and turn each other to the DBR and SSU: war over IL-76 contracts, purchase of «Dzvin» and «Fortress» systems, medicine and other military business. – Censor.net, 1 February 2021, – https://censor.net/ua/resonance/3245288/golovnokomanduvach_zsu_homchak_i_ministr_oborony_taran_sudiyatsya_ne_ozmovlyayut_i_zdayut_odyn_odnogo.

⁶ V. Kravchenko. On loyalty and betrayal. Why the operation to capture a group of «Wagner» militants failed. – ZN.UA, 20 August 2020, – <https://zn.ua/ukr/internal/pro-viddanist-i-zradu.html>.

⁷ The conflict between the old law enforcement agencies and the new ones (NABU, NAZK, DBR, SAP), and between the newly created anti-corruption bodies has become public almost immediately after beginning of their work. See: V. Chervonenko. «Who is anti-corruption agent to who in Ukraine?» – BBC Ukraine, 21 November 2017, – www.bbc.com/ukrainian/features-42063824.

⁸ S.Sereda. «Assassination attempt» of the SSU general. What is going on in the Bakanov's agency and when it will be reformed? – Radio Svoboda, 25 January 2021, – www.radiosvoboda.org/a/31066393.html.

⁹ Order of the Ministry of Defence of Ukraine No. 283 dated 14 August 2020 «On the organisation of implementation of certain measures of defence reform in the medium term». – Official website of the Ministry of Defence, – www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/nm_283.pdf.

¹⁰ This probably refers to still unapproved Strategic Defence Bulletin based on the results of the most recent defence review of 2019.

¹¹ Order of the Ministry of Defence of Ukraine No. 283 dated 14 August 2020 «On the organisation of implementation of certain measures of defence reform in the medium term». – Official website of the Ministry of Defence, – www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2020/nm_283.pdf.

¹² Reform – Official website of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, – https://mvs.gov.ua/ua/reform_2020; Action plan to implement the Strategy for the development of the system of the Ministry of Internal Affairs for the period until 2020. Approved by the Cabinet of Ministers Directive No. 693 of 21 August 2019, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/693-2019-%D1%80#Text>.

¹³ The National Police, the National Guard, the State Border Guard Service, the State Emergency Service, the State Migration Service.

¹⁴ The Ministry of Internal Affairs has essentially disrupted the public safety and civil protection review – the basis for the relevant Strategy and other strategic planning documents in the area public safety. See Decision of the National Security and Defence Council of Ukraine «On the results of the public safety and civil protection review». Approved by the Decree of the President of Ukraine No.597 of 29 December 2020. – Official website of the President of Ukraine, – www.president.gov.ua/documents/5972020-36181.

¹⁵ Law of Ukraine «On Intelligence». – The Verkhovna Rada of Ukraine, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/912-20#Text>.

intelligence community will be facing a key challenge of ensuring uninterrupted and effective fulfilment of tasks while in the process of redistribution of functions and powers, and establishment of coordination and interaction mechanisms. Given the peculiarities of democratic civilian control over intelligence, the role of the Verkhovna Rada and its ability to ensure the balance of confidentiality, openness and willingness to cooperate is critical. This process will hardly be without problems, but most of them will be work issues.

The adoption of the new draft law on the Security Service of Ukraine¹⁶ in the first reading was another important step on the long path towards the SSU reform, which has a good chance to formally begin in 2021. At the same time, this «imperfect bill» is yet to be tested by the opposition from many players who are interested in maintaining the status quo, both at the stage of it becoming a law and in the process of its future implementation.¹⁷

Defence Industry

Systematic efforts of the new Ministry of Strategic Industries gives hope for positive results in reforming Ukraine's defence industry. Based on the developed strategy and taking into account the performance of the already established pilot Radar Systems holding, it is planned to replicate the positive experience in other segments.

Therefore, it is planned to create two large clusters led by two major holdings – Defence Systems of Ukraine and Aerospace Systems of Ukraine – with the gradual liquidation of Ukroboronprom. Within these companies, it is intended to create holdings as part of specialised enterprises, namely Defence Systems of Ukraine, Aircraft Repair, High-Precision Weapons, Armoured Vehicles, Marine Systems, Radar Systems, Ammunition and Special Chemicals, Aerospace Systems of Ukraine, Antonov, Aircraft Engines and «Pivdennyi» Rocket and Space Centre. Only three special

exporting enterprises will be left subordinated to the new ministry: Ukrspetsexport, Spetstechnoexport and Progress. The Agency for Defence Technologies (to be established in 2021) and the State Innovative Financial and Credit Institution will also operate under the Ministry.

The defence industry reform will be further facilitated by the creation of a state targeted fund to support the defence industry. It will be replenished through the sale of assets of state-owned enterprises transferred to the State Property Fund. One of the most promising steps to replenish the fund and attract investment may be Initial Public Offering (IPO) of companies' shares. On the other hand, political support and personnel stability of the Ministry of Strategic Industries are essential for the success of reforms initiated in the defence industry.

Any breakthroughs in arming Ukraine's Armed Forces in 2021 are unlikely, as this depends not so much on the defence industry's successes as on the budget (which is very limited) and on the government's ability to take advantage of these successes and provide military units with new models of weapons in required quantities. At the same time, in case of successful defence industry reforms and improvement of legislative framework, one can expect a significant increase of the defence enterprises' export potential already in 2021.

The COVID-19 pandemic will obviously have long-term direct and indirect impact on Ukraine's stability and security. The priority attention should be given to possible increase in protest sentiment in society and conflict in international relations. The Russian factor remains the most important one among the complex set of other external factors. Despite Ukraine seizing some initiative in the conflict settlement process, the Kremlin's goals regarding Ukraine did not change, and this requires further development of national deterrents.

¹⁶ Draft Law «On the Security Service of Ukraine» on improving the organisational and legal framework of the Security Service of Ukraine. – The Verkhovna Rada of Ukraine, – https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70243.

¹⁷ M.Bezugla, Reform despite resistance: how the Security Service of Ukraine should change. – «Yevropeyska Pravda», 16 December 2020, – www.eurointegration.com.ua/articles/2020/12/16/7117688/.



Increased budget allocations for security and defence is a positive sign of policy consistency, but they cannot tackle a key problem of the shortage of resources and their ineffective use, especially in the settings of non-observance of uniform rules and procedures of strategic planning, integrity, coherence and systemic approach to documents in the national security sectors. In addition to day-to-day activities, the efforts of the ministries of defence and internal affairs in 2021 will largely focus on completing previous plans and preparing for the next stage of reforms. Intelligence and special services are facing serious challenges in implementing the requirements of new legislation, while the SSU reform

should finally receive a legislative framework for future long-term transformation. The adoption of a new Law on the Security Service of Ukraine and practical redistribution of functions between the existing and new structures will pose another challenge for the entire law enforcement system.

The full-scale functioning of the Ministry of Strategic Industries gives hope for positive results in the reformation of Ukraine's defence industry, which does not yet guarantee a breakthrough in the rearmament of Ukrainian law enforcement agencies but is able to increase the export potential of defence companies already in 2021.

Foreign Policy

In 2021, against the background of centrifugal global trends and the pandemic, the world will be going through the growing turbulence of geopolitical environment, economic inequality, national self-isolation, populism and disregard for international law. The conflict between the world powers will continue, including the Russia-West and US-China confrontations. These factors will affect Ukraine's position in the world, its foreign policy and ability to protect and promote national interests. On the other hand, the effectiveness of diplomacy will largely depend on the development of internal situation.

Generally speaking, such circumstances give no grounds for predicting positive changes in the foreign policy. The prospects in the main policy areas can be briefly outlined as follows.

Situation in the Russian direction will remain unstable, unpredictable and potentially explosive in the light of a) concentration of troops on the Russian-Ukrainian border; b) further militarisation of ORDLO and Crimea and possible water supply crisis on the peninsula, which will encourage the Kremlin to take active action; c) Moscow's attempts to turn neighbouring Belarus into a Russian anti-Western bridgehead in Europe.

The Putin's regime will continue deploying its arsenal of hybrid warfare against Ukraine, from military force to expansion in the Ukrainian media space and the active use of a puppet «fifth column». The strategic goals of Russian expansion will remain unchanged, aiming to erode Ukrainian statehood, block Kyiv's western course and establish the Russian protectorate.

Russia will fuel the low-intensity conflict in Donbas and block the negotiation processes, while inspiring permanent provocations. A constant threat of situational escalation will persist.

At the same time, a number of dangerous trends will be observed in relations with Russia.

First, because of the new US Administration's tough stance, a new round of confrontations with the West and the growing internal complications, the Putin's regime will, on the one hand, resort to large-scale repression inside Russia and unfold aggressive anti-Western rhetoric on the other.

Second, the confrontation will intensify as a result of high-profile trials on Ukraine's claims against Russia in respected international instances, including the International Criminal Court and the European Court of Human Rights. In response, the Kremlin is expected to accelerate the process of Russification along with political and socio-economic absorption of the occupied territories in eastern Ukraine and further increase its military contingent in Crimea.

Third, the ban on TV channels that contributed to Russia's information expansion¹ is likely to become another factor of tension. As a result, Kremlin is expected to increase its information pressure, intensify anti-Ukrainian initiatives on international platforms, step up pressure on the Ukrainian government via pro-Russian «groups of influence» both inside and outside the country, and discredit Ukraine on the world stage.

Fourth, Moscow will undertake all possible measures, including using bilateral contacts and international platforms, to block the inception summit of the Crimean Platform, which can strengthen the coalition of Ukraine's supporters in its confrontation with Russia.

Given the previous trends, some moderate progress can be predicted in the **European and Euro-Atlantic integration**.

Relations with the EU will focus mainly on updating the Association Agreement with its

¹ Decree of the President of Ukraine No. 43/2021 of 2 February 2021 «On the decision of the National Security and Defence Council of Ukraine of 2 February 2021 'On the imposition of personal special economic and other restrictive measures (sanctions)», – <https://www.president.gov.ua/documents/432021-36441>.

ongoing implementation in various sectors. One can expect signing of the agreements on «industrial visa-free regime» and on common aviation area, but their effect will be limited.² Ukraine's integration into the European digital market and the EU transport system will continue, just like its cooperation within the European Green Deal. Unfortunately, a breakthrough in health care and pharmaceutical sectors is very unlikely due to the pandemic.

Maintaining political solidarity and economic support from the EU in the face of Russian aggression will be vital for Ukraine. In the meantime, one should keep in mind an important factor of elections of a new Bundestag and the Chancellor in Germany in the second half of 2021. The election campaign will definitely reduce the German involvement in negotiations on the Donbas conflict. In general, there are reasons to believe in the continuity of official Berlin's course of supporting Ukraine's European integration and resolving the armed conflict in eastern Ukraine.

Despite the generally positive dynamics of the partnership, one can hardly expect any qualitative changes in the Brussels-Kyiv relations. At the same time, Ukraine's gradual movement towards Europe may be hampered by internal political factors, such as the situation with judicial reform, lack of progress in the fight against corruption, and so on.

Cooperation with NATO will build on previous positive trends, also in view of Ukraine acquiring the status of the Alliance's Enhanced Opportunities Partner, which will expand the range of integration areas for Kyiv. An active dialogue at the high and higher levels will continue, along with the NATO's consistent policy of supporting Ukraine's sovereignty and territorial integrity in the context of Russian aggression.

Establishment of the joint NATO-Ukraine Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats can be expected shortly, but a positive solution on presenting Ukraine with Membership Action Plan is very unlikely in 2021.

The change of leadership in the **United States** generally suggests a certain upward dynamics of the US-Ukraine partnership. In particular, it is about achieving progress in the following important areas: a) intensifying contacts at the high and higher levels along with resumption of the US-Ukraine Strategic Partnership Commission; b) strengthening of economic, military and political support for Ukraine; c) resolving the issue of appointment of the US Ambassador to Ukraine and a special envoy for the Donbas talks; d) helping Ukraine to receive the status of a Major Non-NATO Ally; e) providing support to Ukraine on international platforms.

At the same time, the Washington-Kyiv dialogue will hardly be «cloudless». The development of the US-Ukraine contacts will depend on the internal processes in Ukraine, primarily in such sensitive areas for Americans as corruption, judicial reform and some others. In turn, one can expect information provocations inspired by pro-Russian forces aimed at undermining cooperation between Kyiv and Washington.

Positional resistance to Russian influence is likely to continue on **international platforms** (UN, OSCE, PACE). In particular, Ukraine in the United Nations can count on the support from a stable group of allied countries and on further adoption of pre-Ukrainian resolutions on Crimea by the General Assembly. The situation in the PACE will be conflict-ridden and difficult for Ukraine, as the Assembly ratified the powers of the Russian delegation at its January 2021 session (107 votes for and 36 votes against). Despite Russia's blatant disregard for PACE principles and resolutions, this organisation is still «open for the dialogue» with the aggressor. Instead, Ukraine can count on the solidarity and support of the OSCE leadership, as Sweden took over the organisation's chairmanship in January 2021.

Problems and uncertainties can accompany Ukraine's **relations with China**. In the context of the long-running US-China conflict and recent statements of the new US leadership on deterring China, Ukraine's prioritisation of partnership with the United States will complicate contacts between Kyiv and Beijing.

² The agreement on «industrial visa-free regime» (ACAA) will initially include only three categories of goods, while the future Common Aviation Area Agreement will be limited due to quarantine measures to counter the COVID-19 pandemic.

Another unfavourable factor is the conflict with Chinese investors at Motor Sich company.

Relations with *neighbours* in general will include both positive partnership trends and factors threatening Ukraine's security. The situation in *Belarus* will be most dangerous in this regard, as the Kremlin will continue its economic, political and military support for the Lukashenko regime, thus deepening the official Minsk's dependence on Moscow. There are reasons to expect permanent escalation of conflicts between the authorities and citizens. Most likely, political and diplomatic contacts between Belarus and Ukraine will remain on hold, and Kyiv will largely focus on the positions of the EU and the United States.

Meanwhile, despite multiple efforts and compromise initiatives of the Ukrainian side, a «simmering» conflict with *Hungary* has not yet been fully extinguished. The high-level dialogue regarding the Hungarian national minority in Zakarpattya will continue, hopefully reducing the level of conflict, but this issue will still remain on the agenda of Kyiv-Budapest relations.

Further development of contacts with *Poland, Romania and Slovakia* is very likely both as with individual neighbours and within the EU-Ukraine format. It is essential to maintain the previous positive partnership trends and to minimise problems that still exist on the agenda of mutual relations. Also, the positive dynamics of contacts with these countries is important for Ukraine to build a zone of stability and security on its western border. At the same time, Kyiv will count on their support and solidarity in countering Russian aggression.

A «reboot» of relations with Moldova is quite predictable, especially given the fact that President Sandu's first official foreign visit was made to Kyiv in January 2021. The rapprochement will continue in view of a

number of common positions on the European integration, cooperation within the Eastern Partnership, joint resistance to Russian expansion, and so on. However, this renewal of relations will be somewhat limited and occur mostly at the presidential level, as pro-Russian opponents of Maia Sandu hold strong positions in the Moldovan parliament.

Relations with other countries where Ukrainian interests are limited (Latin America, Africa, Asia, the Middle East, etc.), can be described as the inertia of previous political and diplomatic contacts. Therefore, this *status quo* will be maintained. Given the current conditions and available resources, Ukraine has no opportunities to actively develop equal partnerships and cooperation across all geopolitical vectors. Therefore, the areas outlined above will remain a priority in 2021.

Unfortunately, the intensity and results of public diplomacy, including promotion of Ukraine's image and its cultural products, will largely remain at the 2020 level. This means that the number of information and cultural events, thematic online campaigns and the like will be limited. It is obvious that the complex problems of the information component of foreign policy will persist in 2021. In general terms, they are about limited budget funding, lack of coordination between the authorities and massive quarantine measures prompted by the global pandemic.

Therefore, against the background of dangerous geopolitical processes, Ukrainian diplomacy is facing complex problems, challenges and threats. In this context, an important task is to establish and further strengthen the positive dynamics in relations with partner countries and international institutions, to maintain international solidarity and economic support in the face of Russian aggression. To this end, European and Euro-Atlantic integration remains a key foreign policy priority.

Domestic and Legal Policy

Year 2021 has begun under conditions of the growth of public dissatisfaction with the authorities' actions, further decrease of the level of citizens' trust to power institutions and to leading politicians, falling popularity of the incumbent President and his political force, "Servant of the People" (Sluha Narodu). The main reason for this has been further worsening of the citizens' socioeconomic situation resulting from the increase of tariffs for communal services, as well as non-fulfillment by the team in power of their pre-election promises in general. This is the evidence of the presence of serious problems in the power system, affecting the efficiency of its actions, and can lead to corresponding reaction of the society or its specific groups.

Development of sociopolitical situation

The general situation's development in 2021 will depend, to a significant extent, on a set of factors with different degrees of impact.

Among the exterior factors, the following should be singled out in the first turn:

- The general policy course of the Russian Federation's leadership;
- The stance of the USA;
- The stance of the European Union and of individual EU countries.

Among the domestic factors, the following are the main:

- The level of resilience of state institutions and bodies of power;
- The society's situation (socioeconomic, psychological-and-emotional, etc.);
- The level of correspondence of the state policy to both the expectations of the society and to the country's real needs;
- The level of relations between the highest state authorities and local elites and local self-government bodies, financial-and-economic groups, civil society, and other actors of sociopolitical processes.

Under the conditions of continuing hybrid aggression of the RF (Russian Federation), unstable external environment, systemic changes in the overall geopolitical situation, as well as of unfavorable sociopolitical and socioeconomic trends within the country, the issue of restoring the institutional capacity of the state acquires special significance and becomes

the main challenge to the authorities headed by Volodymyr Zelenskyy.

In its turn, successful resolution of this task poses a number of requirements to the authorities, among them:

- a radical review of the former attitude to the personnel policy, maximally possible and rapid involvement of specialists in different branches of public governance;
- restoration of balances in the power system where parliamentarianism has sustained special losses;
- launching and maintaining of the full-fledged dialogue with the society;
- maximum possible use of foreign policy's resources for the modernization of the state;
- implementing an information policy aimed at restoring the sovereignty and territorial integrity of the state, developing the law-governed state, realistic vision of European and Euro-Atlantic integration as a means of developing, modernizing, and providing for the security of the state.

The authorities' behavior in 2020 and at the start of 2021 gives grounds to predict further lowering of the public legitimacy and weakening of key state institutions. The adoption, in the first reading, of draft laws on the Security Service of Ukraine and the Economic Security Bureau at the start of the year have proven that the «reformist» potential of the authorities is still in place. However, it will probably be decreasing in the future because of the general lowering of the authority of powers-that-be, the lack of

systemic vision of policy in different spheres, inclination to «manage by hand», the lack of rationality, and weak forecasting of impact while adopting decisions.

As soon as the first half of the year, the reshuffling of the Government should be expected, as a means of, to a certain extent, «releasing the steam» of the society's dissatisfaction and creating an illusion of «reload». This, however, won't be total replacement of the composition of the CMU (Cabinet of Ministers of Ukraine) as the voting of a new composition in the Verkhovna Rada may cause a parliamentary crisis and early elections.

The early Verkhovna Rada elections scenario can hardly be ruled out completely but it was not desirable for most political actors by the start of the year. Using this scenario is possible only if the authorities will have no other possible means to stabilize the situation except a «reboot».

At the start of 2021, the authorities got in their possession the law on referendum which is necessary for the full-fledged activity of the state but can be used as a tool for various manipulations with the public opinion, both with the aim of switching the society's attention to something else, and with a possible aim of public legitimization of decisions causing doubt as far as national interests are concerned. Such a possibility is not ruled out for 2021, as a «rehearsal» had been already staged during local elections.¹

The level of mutual alienation between the state (the highest state leadership) and the society will remain high with the tendency to grow. Against the background of the state's further weakening, the influence of local elites will be predictably growing, posing a danger of manifestation of negative tendencies.

At the same time, a possibility of unfolding powerful protest public movements does not appear too high. The readiness for protest actions is mostly demonstrated by representatives of individual public groups (in particular, small business, «Euronumberplaters», etc.). As a rule, this activity is aimed at achieving one tactical goal (lowering fiscal pressure, tariffs, prices for taking used cars through customs).

¹ See: *Summary, Domestic and Legal Policy.*

Until force majeure situations happen (such as the launch of an offensive of the aggressor's troops to the depth of Ukraine's territory, the state's disintegration, the total loss of control over processes by the state's leadership) one can hardly expect massive protests comparable by their scale to the events of the Revolution of Dignity.

The Highest Institutions of Authority and Their Interaction

The President of Ukraine. From the very start of the year, the President has found himself in the situation requiring clear choice and clear articulation of his stand on the issues that make him vulnerable. These are, first of all, the presence in the pro-Presidential faction of a person who found himself under the US Treasury's sanctions; the pushing of anti-American course by some influential groups; the scandal in the Security Service of Ukraine, when one representative of this service's command had allegedly commissioned the murder of another, with both of them appointed by V.Zelenskyy's decrees.

The policy of hushing these unfavorable facts up, traditional for V.Zalenskyy, as well as, in fact, delegating authority for governing the county (not stipulated by the Constitution) will act against him in the future. The President will have to choose between the support of some oligarchic groups owning powerful media as well as political resources, and concentrating on problems of the state's development (including restoring relations with the USA which Ukraine is critically dependent upon). Similarly, the President will have to choose between an opportunity to subjugate the judiciary system to his interests, as well as anti-corruption bodies, and non-interference in their work which will make possible attracting Western support necessary for the country.

The weakening of V.Zelenskyy's positions against the background of the strengthening of «independence» of some representatives of his Office had been evident as early as the start of the year. If this tendency is preserved, as the «equator» of V.Zelenskyy's Presidential powers approaches, possibilities of his political influence (both through the «Sluha Narodu» parliamentary faction and through other mechanisms) will be noticeably lessening. At

the same time, the level of pressure on the President will be growing on the part of different groups and influences, often opposing in their intentions political and public factors.

On the other hand, under the conditions of lowering of his popularity, the President will face the need to resume being a subject of politics and to restore, at least partly, his personal influence on the system of power and his support in the society. This will stimulate the Head of the State to demonstrate «political leadership» and to take corresponding steps (personal participation in resolving the most urgent for the society. «acute» issues, personnel reshuffling, etc.). Examples here may be the President's interference in the issue of raising the tariffs² and signing the Decree on stopping broadcasts of «pro-Russian» TV channels. While doing this, in some cases the President will continue to transgress the boundaries of his Constitutional authority.

The President will evidently have to modify his initial views (and this is already happening) on the means of achieving peace with Russia, as well as to abandon the «What is the difference?»³ approach on worldview issues, moving to the position of defending the national statehood. In addition, the President will hardly again demonstrate his neglect of the stance of veterans' communities, of the military, of the citizens taking part in the resistance to the aggression of the RF, of public figures. as this used to be in previous years, but rather on the contrary, he will try to attract their support.

Such a «shift» may cost the President a further lowering of support from a part of voters in the East and, partly, in the South but will provide an opportunity to partly restore the citizens' sympathies in the West and the Center, as well as support on the part of patriotically inclined public associations and political forces. At the same time, this can cause resistance from some representatives of the surrounding of the Head of State who

remain oriented to the policy of concessions in relations with Russia and who would want to settle the Russo-Ukrainian conflict as soon as possible, even at a cost to Ukraine's interests.

The Verkhovna Rada of Ukraine. The leading role in the work of the Parliament will be further played by the «Sluha Narodu» faction which, however, will be further losing the characteristics of «mono-majority». In this work, the possibility of adopting decisions oriented at implementing profound reforms becomes significantly lower as a result of low interest of major groups of influence. Successful passing of laws needed by the President will depend on positions of MP groups «Za Maybutnye» and «Dovira», and it is also possible to attract votes from «Batkivshchyna» and «Holos» factions. Support from «Yevropeyska Solidarnist» will have a limited «pinpointed» character. After the ban on broadcastings of 112, ZIK, and NewsOne TV channels, opportunities for cooperation between «Sluha Narodu» and the OPZZh factions will be limited.

Voting on personnel issues and the review of the state budget and adopting the budget for the next year will be indicative from the point of view of various groups' influence.⁴

The Verkhovna Rada's Chairperson, D.Razumkov, will continue his line for cautious distancing from the President, so far not aiming at breaking up. It is absolutely probable that the Speaker will want to broaden the basis of his support in the Parliament from among MPs of different factions, and it can't be ruled out that he has creation of his own political force in the future in his sights.

Leaders of both OPZZh and «Batkivshchyna» will predictably try to use in their interests the public dissatisfaction with the raise of prices and tariffs and the decrease in people's real incomes. OPZZh may also demand holding referendum on the «immediate»

² Zelenskyy on tariffs for gas: We cannot allow price rises for Ukrainians. – *Economichna Pravda*, 11 January 2021, – <https://www.epravda.com.ua/news/2021/01/11/669863/>.

³ During the first year of his presidency, V.Zelenskyy adhered to the ideological concept he voiced in his New Year's greeting on the night of January 1, 2020, stating that Ukraine is a country «where it doesn't matter how the street is named as long it is lighted and paved. It doesn't matter by what monument you are waiting for the girl you love. If we see the future in the same way, it should unite us». See: The New Year address of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/videos/novorichne-privitannya-prezidenta-ukrayini-1637>.

Social networks reacted by creating the meme «What is the difference?»

⁴ In particular, on 28 January 2021 the Verkhovna Rada had for the second time defeated the appointment of Yu. Vitrenko to the position of the First Vice Prime Minister, the Energy Minister, which shows the lessening of the President's level of influence on the Verkhovna Rada and the raising of stakes on the part of groups oriented to the protection of the interests of «the oligarchs». The «Servant of the People» faction provided 177 voted from the 246 MP present.

peace (on Russian terms), the status of the Russian language, «protection of the freedom of speech and media», etc., within the framework of increasing its activity, which will include pushing forward the Russian agenda and raising the level of criticism of actions of the current authorities.

A certain strengthening of positions of the «Batktivshchyna» leader, Y.Tymoshenko, is possible but she will hardly gain significant support from the pro-Presidential part of the Parliament. At the same time, this can happen if a need emerges in the Verkhovna Rada, because of various reasons, to form a new coalition of MPs' factions instead of «mono-majority», and if «Batktivshchyna» takes part in this process.

The «Yevropeyska Solidarnist» faction will most probably remain in the opposition, including if a new parliamentary coalition is formed. The exception may occur only in the case of some extraordinary course of events (e.g. the start of a full-scale Russia's offensive on the territory of Ukraine), when the situation demands a maximum consolidation of political forces in the Parliament and forming «The National Salvation Coalition».

New parliamentary elections, as of the start of the year, are not in the interests of any political force represented in the Verkhovna Rada (apart, maybe, from OPZZh and «Yevropeyska Solidarnist»). Announcing such elections within the current year cannot be ruled out but this may be considered the last of the means possible in order to avoid complete destabilization of the situation because of low predictability of its results for the authorities. At the same time, the major parliamentary political forces will begin preparing for the new electoral cycle this year, in different forms.

The Cabinet of Ministers. The Government will continue to be dependent on the President's will and on that of main stakeholders of the party of power, which makes its position unstable. The lack of the Government's Action Program endorsed by the President (which is

stipulated by the Constitution) indicates that the composition of the Government may be changed any moment that the initiators of such a move consider feasible.

At the same time, the dismissal of the entire composition of the Cabinet of Ministers is not highly probable because of the complexity of approving the new composition of the Government by the Verkhovna Rada (examples here being numerous failed attempts to appoint different ministers in 2020 and at the start of 2021). This, in its turn, creates risks of a parliamentary crisis and problems with forming a coalition, as well as early elections. As has been noted, most major political players are not interested in such elections.

Conflict situations between the Government and local self-government bodies are possible, with their basis being the authorities' move away from real decentralization and the lack of equal approach in the process of redistributing budget money, etc.

The Constitutional Court of Ukraine, the Judiciary Reform, Law-Enforcement Bodies

The conflict situation that had taken shape by the end of 2020–beginning of 2021 between the President of Ukraine and his Office on the one side and the Constitutional Court of Ukraine on the other, should find its «resolution». The so-called «removal» by the Decree of the President of Ukraine of the Judge of the Constitutional Court of Ukraine (CCU) O.Tupytskiy from performing his duties⁵ and several cases of not allowing the CCU Head to the Court's premises by staffers of the Department of State Protection⁶ had significantly aggravated the conflict situation. The Department's staffers' actions were appealed against in the court.⁷ Under such conditions, the legal resolution of the conflict situation which has fluidly grown into almost a personal opposition between the President of Ukraine and the CCU Head seems complicated.

Such (legal) resolution would have to envision the stopping of powers of a CCU Judge as a result of circumstances stipulated by Part One

⁵ On removing from his position a Judge of the Constitutional Court of Ukraine, Decree of the President of Ukraine №607/2020. – The official website of the President of Ukraine, – <https://www.president.gov.ua/documents/6072020-36197>.

⁶ Guards have not allowed the Head of the Constitutional Court, Tupytskiy, into his office – CCU. UNIAN Information Agency, – <https://www.unian.ua/politics/ohoronci-ne-pustili-golovu-konstitucijnogo-sudu-tupickogo-do-robochogo-kabinetu-ksu-novini-ukrajina-11289878.html>.

⁷ Head of the Constitutional Court, Oleksander Tupytsky, filed a case to the Okruh Administrative Court of Kyiv against the Department of State Protection. – Ukrinform Information Agency, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3176707-tupickij-podav-do-sudu-na-upravlinna-derzhohoroni.html>.

of Article 149-1 of the Constitution of Ukraine. However, this seems to be of low probability in short term.

The composition of the Constitutional Court of Ukraine has to be filled in 2021 (three vacancies). The Supreme Court, the High Anti-Corruption Court, courts of appeal, and local courts have to have their compositions filled, too. In 2021, the High Court on Intellectual Property Issues has to be formed, as well as the composition of the High Qualification Commission of Judges. The Prosecutor Office's bodies have to complete the process of attestation of the prosecutor service workers, as well as of all other persons who displayed their desire to fill positions in Oblast and Okruh prosecutor offices. At the start of 2021, the positions of the Director of the State Bureau of Investigations and the head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor Service were also vacant.

Adopting a new version of the law «On the Security Service of Ukraine» remains on the agenda, too.⁸ The Law «On the Security Service of Ukraine», adopted as far back as in 1992, has been amended over 40 times during almost three decades of its existence. However, the issues of amendments to the legal regulation of the very organization of the work of the Security Service of Ukraine as such, and of excluding functions and powers not belonging to state security bodies of a democratic state from its competence are still not resolved.

After the Constitutional Court of Ukraine had pronounced the Decree of the President of Ukraine «On Appointing A.Sytnyk the Director of the National Anti-corruption Bureau of Ukraine» not compliant with the Basic Law (CCU Resolution № 9-p/2020 of 28.08.20), as well as some clauses of the Law of Ukraine «On the National Anti-corruption Bureau of Ukraine» (CCU Resolution №11-p/2020 of 16.09.20), the Parliament has to legally regulate the procedure of appointing the Director of the National Anti-corruption Bureau of Ukraine. The election of the new head of the Specialized Anti-Corruption Prosecutor Service according to the necessary procedures, resolving the issues relating to legislative regulation of the procedure of appointing

the Director of the National Anti-corruption Bureau of Ukraine, filling the vacancies in the High Anti-corruption Court: these measures could significantly improve the organization of anti-corruption work in Ukraine.

So far as is known, people in the President's circle declare their support for a broad professional discussion of these issues, as well as of issues pertaining to the judiciary system, in the Commission on the Issues of the Legal Reform at the President of Ukraine with the involvement of representatives of judiciary power and of anti-corruption bodies.⁹

Processes in the Party System

Lack of alternative party projects of «new generation» characterized by quality and supplied with resources allows to forecast that in 2021, the current main subjects of the party system will retain their leading electoral positions. This relates, first of all, to the pro-Presidential «Sluha Narodu» party and two opposition forces with opposing ideological orientations: «patriotic-and-pro-Western» «Yevropeyska Solidarnist», and «pro-Russian» OPZZh. A sharp rise in the activity of party life and forced unfolding of new party projects will be possible if the scenario of early parliamentary elections is actualized. The low level of the trust of the society to the existing political parties allows for a possibility of success of political projects entering the public domain not long before the elections (as this had happened in 2014 and in 2019).

«Sluha Narodu» will remain an influential player despite the negative dynamics of support according to surveys.¹⁰ Major risks for it are linked to the presence there of differently oriented interest groups and to internal ideological controversies threatening with an open split between the «patriotic-pro-Western» wing supporting the Euro-Integration course, the conducting of market reforms, and opposed to concessions to the Russian Federation, and the «pro-Russian» wing, conservative on the issues of domestic policy and active in the fight against «external influence agents» (this influence being, first of all, Western).

More than once, various representatives of the party (from the Parliamentary community, as well as from the President's circle) have

⁸ As noted earlier, the draft law was adopted in the first reading.

⁹ What recommendations on reforms did the G7 ambassadors give to Ukraine and what do they think about them at the Zelenskyy's Office? – Liga.net, January 26, 2021, – <https://news.liga.net/politics/news/kakie-rekomendatsii-po-reformam-dali-posly-g7-ukraine-i-chto-o-nih-dumayut-v-ofise-zelenskogo>.

¹⁰ See: Sociological Survey of the Razumkov Centre (conducted on 29 January – 3 February, 2021), – <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-politykiv-elektoralni-oriientsii-gromadian-sichen-liutyi-2021r>.

voiced presumptions of the possibility of creating» several parties of different (more defined) ideological directions on the basis of «Sluha Narodu. However, there was no mention so far of any practical steps in this direction.

It should be said that such «independent» projects may be very risky for their initiators because, first of all, «Sluha Narodu» is genetically linked to President Zelenskyy and owes its electoral support to him. This is why a more probable way of the party's development will be its preservation, with possible split of groups dissatisfied with the party's policy or with their roles in it.

The OPZZh («Opozytsiyna Platforma – Za zhyttya») has two competing groups within the party, with their own interests (Medvedchuk-Rabinovych and Boyko-Lyovochkin). A more probable option is preserving the party's unity in the short term, providing opportunities for more efficient use of available resources. However, in case the Medvedchuk-Rabinovych group's pro-Russian orientation «radicalizes», the Russian aggression significantly strengthens, sanctions are used against respective representatives of OPZZh, the «distancing» of the Boyko-Lyovochkin group is possible, up to a possible restart of a political project launched earlier,¹¹ to stand on positions of restoring Ukraine's territorial integrity and to position itself as expressing the interests of industrial regions.

OPZZh joining a parliamentary coalition (in the case it is re-formatted) appears of low probability now, the reason being their differences with the policy of President Zelensky on Ukraine's geopolitical orientation, the conflict with Russia, etc.

«Yevropeyska Solidarnist» remains a distinctly leader-driven project of P.Poroshenko, which safeguards this political force against splits in the future. The reason for optimistic expectations related to «Yevropeyska Solidarnist» is the growth of its support in the society during 2020, against the background of failures and mistakes of the current authorities. At the same time, this support has its

rather distinct limits, set by the restricted ideological niche that the party has chosen, as well as by the perception of its leader in the society. So, the threat for electoral prospects of «Yevropeyska Solidarnist» would be the appearance of new party projects of «patriotic-pro-Western» ideological orientation, these projects thus becoming its direct competitors.

However, for the time being there are no real preconditions for such projects appearing (no leaders or resources), while the existing claimants to their role («Holos») are, on the contrary, losing support. This is why «Sluha Narodu» may become a real competitor for «Yevropeyska Solidarnist» if its leader, V.Zelenskyy, consistently «drifts» in the direction of national-patriotic positions.

«Batkivshchyna» will remain an active participant in the political process, although for now, there are no preconditions for a significant strengthening of its electoral positions. The key task of the party until the end of the electoral cycle is preserving the nucleus of its followers at the level sufficient to go above the five-percent electoral barrier, while its strategic advantage is powerful representation at the level of local councils.¹² As an experienced politician, the party's leader, Y.Tymoshenko will be expected to use this asset and the party's representation in the Parliament in order to attract support from allies, including the party of power. Among the party's assets there is already the office of the head of Zaporizhzhya Oblast State Administration (O.Starukh), and the party will most probably try to build on this success.

The rest of the party system actors have significantly weaker positions in the struggle for power. An MP faction of their own remains an asset of «Holos» but the party had lost its «image resource» to a significant extent after S.Vakarchuk had again left politics, and the leaders of the party and the faction were changed.

«Za Maybutnye» has an MP group of its own and significant representation in local councils of different levels because of the level of influence of various groups consolidated

¹¹ Y.Boyko was elected Head of the Republican Party of Ukraine in 2005.

¹² Meanwhile, a certain number of local councilors, elected on the «Batkivshchyna» ballot, represent local interests and thus may easily switch their party allegiances if there are new changes in the political landscape.

now around I.Kolomoyskiy's interests. However, the latter factor is also a factor of risk for the party as the patronage of the influential oligarch does not in any way mean an electoral success at the all-Ukrainian level (as testified to by the story of «Ukrop» party).

«Syla I Chest» party, according to sociological surveys, continues to demonstrate a rather high electoral support which, nonetheless, has a rather limited, predominantly regional basis.¹³ Besides, the low activity of the party at the nationwide level does not so far provide grounds for considering it a serious competitor for parliamentary seats.

Other parties, including those that were represented in the previous convocation of the Verkhovna Rada, will hardly be able to really try to go over the five-percent barrier if early parliamentary elections are held.

Among «hypothetical» political projects, a party headed by Speaker D.Razumkov is sometimes mentioned, as well as «moderately-pro-Western» projects which would not have anti-Russian inclination and would not be associated with «nationalists» or with P.Poroshenko, etc. Theoretically, such initiatives could emerge on condition of a real prospect of early parliamentary elections; without this, they will most probably remain topics for discussion in the pro-government circles.

In 2021, an important factor of party-political life will be its «local dimension» where situational coalitions are being formed in local councils between local factions of parliamentary political forces, and where a strong influence of local parties is felt. Pragmatic approach will be the dominant trend in these processes: at local levels, representatives of antagonistic parties cooperate for the sake of distributing offices and resolving other «practical» issues. The important basis for such mutual agreement is the fact that they all represent, first of all, the interests of local elites using different political brands on «franchise» terms. This, apart from anything else, may complicate the situation with «vertical» controllability of some all-Ukrainian parties.

Processes in Civil Society

Further development of civil society in Ukraine will be determined by the tendencies of the general development of sociopolitical

processes. It is evident that for quite a long time there will be no grounds for speaking of civil society as of the formed integral public entity because a number of old problems have to be overcome.

Among them, in particular, the low level of public activism caused by the general low level of citizens' civic education and political culture can be listed which, in its turn, has in its basis a significant spread of poverty, as well as fragmentation of the civic society itself and the lack of understanding of common agenda and of its tasks resulting in the lack of coordination of efforts and resources and opportunities that are there. Besides, the change of priorities by the governments of Ukraine's partner countries has also affected the work of public organizations.

Public organizations' reorientation to long-term sectoral projects of cooperation with local self-government bodies and with communities creates opportunities to overcome the long-standing problem of the gap between public organizations and the society itself, and of mutual mistrust between civil society and authorities.

The need for the work of volunteer organizations won't fade away in the nearest future, with many of them taking care of the problems where the state authorities have not been efficient, and sometimes have in fact turned away from these problems: providing the necessary equipment to hospital and social support for various public groups. Similarly, the need for support for those who take part in the Joint Forces Operation in the East is still there, and for the veterans. In the final count, it has been due to the efforts of the civil society that it has been possible lately to restrain the authorities from decisions openly detrimental to the state.

So, the field of actions for the civil society remains wide. On the other hand, a more favorable attitude to its institutions may be expected on the part of authorities, interested in restoring public support, as well as taking into account the support of the West for the institutions of civil society in Ukraine.

Reforming Specific Spheres

Constitutional reform, «direct democracy».

The process of introducing amendments to the Constitution of Ukraine may be completed

¹³ See: Sociological Survey of the Razumkov Centre (conducted on 4-9 February, 2021), – <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-sichen-liutyi-2021r>.

in 2021, along the three initiatives by the President (2019), i.e. on Draft laws: «On introducing amendments to Article 85 of the Constitution of Ukraine (concerning consultative, advisory and other ancillary bodies of the Verkhovna Rada of Ukraine)», «On introducing amendments to the Constitution of Ukraine (concerning cancelling the lawyer's monopoly)», and «On introducing amendments to Articles 76 and 77 of the Constitution of Ukraine (concerning making the Constitutional composition of the Verkhovna Rada numerically smaller, and stipulating the proportional electoral system)».

In 2019-2020, they all had received positive rulings from the Constitutional Court of Ukraine regarding their compliance to the requirements of Articles 157 and 158 of the Constitution of Ukraine, and were preliminarily approved by a majority from the Constitutional composition of the Verkhovna Rada. In addition to this, taking into account the reform of the territorial division, launched in 2020 (the introduction of new system of districts in Ukraine), it should be expected that the President of Ukraine will table the Draft Law «On introducing amendments to the Constitution of Ukraine (concerning the decentralization of power)».

The adoption by the Verkhovna Rada of Ukraine of the Law of Ukraine «On government by the people by means of all-Ukrainian referendum» (26.01.2021) has not only filled the gap in the system of national legislation but has also planted a number of threats to the preservation of the Constitutional order, societal peace, and due provision for human rights and freedoms. Significant reservations are caused by the novelties concerning the resolving at the all-Ukrainian referendum of issues on Laws or their individual clauses losing their validity, «broadening» of the Central Electoral Commission's rights not pertinent to it, as well as the introduction of electronic procedures during the organization and holding of all-Ukrainian referenda, in particular, the so-called «electronic voting». It is these clauses of the Law that can be used by the authorities to manipulate the citizens' expression of their will.

So, there is a high probability of MPs (from opposition factions) filing a case with the Constitutional Court on examining a number of clauses of the Law of Ukraine «On government by the people by means of referendum» for their compliance to the Constitution of Ukraine and of pronouncing them unconstitutional.

The activity of the governing political force concerning the introduction of direct people's power instruments will expectedly be broadened by means of new legislative initiatives. Thus, the First Deputy Chairperson of the Verkhovna Rada, Ruslan Stefanchuk, announced a number of draft laws concerning local referenda, electronic petitions, and providing the people with the right to recall MPs. Besides, the Vice Speaker voiced intentions to introduce elements of direct democracy at the level of jury courts, judges of peace, and at the level of collective court action¹⁴. As the stated duration of the process of preparing the corresponding draft laws is up to two years, activation of public process of discussing these initiatives should be expected in 2021. The process of their introduction itself may become a leitmotif of the authorities' communication with the society till the end of the current Presidential electoral cycle.

The electoral system reform. Further work on developing the Electoral Code is expected in 2021, with a number of amendments to it very hastily introduced in July 2020 with the view to the approaching local elections. The experience of the first application of the proportional electoral system with open lists at local elections has also to be taken into account and thought over.

One of potential directions of further changes in the system of local elections is broadening opportunities for self-nomination. The experience proves that the spreading of the proportional system to territorial communities with 10,000 voters and more was superfluous. In village communities, this had not created real preconditions for competition between parties but only complicated the process of organizing the election process and establishing results. The review of the lower limit for applying

¹⁴ Stefanchuk announced the draft law on recalling MPs. – Ukrinform, 03.02.2021, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3183942-stefanchuk-anonsuvav-zakonoproekt-pro-vidklikanna-narodnih-deputativ.html>.

the proportional electoral system appears a rather realistic direction for further work on the Electoral Code.

If the number of MPs is decreased from 450 to 300 (as suggested by the Presidential Draft Law №1017 of 29.08.2019, with its discussion in the Parliament planned for the near future), a logical step would also be the lessening of the «closed» part of party lists at parliamentary elections: from 9 to, say, 5 positions.

The reform of decentralization. The Government plans to complete the decentralization reform in 2021. Adoption and implementation of the new version of the Law «On local self-government in Ukraine» is planned to be among the major tasks in moving the reform of decentralization forward for the next year. The draft law suggests that competences of local self-government and the state are clearly delineated. Also suggested are similar approaches to the scope of rights of the bodies of self-government of basic level (village, settlement, city councils and their executive bodies get equal rights), and the rights of district and oblast councils are delineated between them.

An important further direction of local self-government's development is institutional support for communities that were formed on the eve of local elections (training of representatives of local self-government, working out of projects of regional development, unfolding of the network of centers for administrative services, etc.).

It is expected that the new version of amendments to the Constitution concerning the decentralization of power is submitted to and considered by the Verkhovna Rada, with the aim to consolidate the transformations introduced during the previous stages of the reform (in particular, forming new basic units of self-government, amalgamated territorial communities). Constitutional amendments are meant to solidify the principles of subsidiarity and equality of communities; also, state administrations have to lose their executive rights and to only oversee the lawfulness of local self-government's actions. At the same time, it is still not known whether the suggested amendments provide for changes in the rights and procedures of actions of district councils.

Reform of public service and e-governance

The Cabinet of Ministers plans, by mid-2021, to develop a new Strategy of reforming the public service in Ukraine for the coming years (until 2026). During the latest meeting of the Coordination Council on the Issues of Reforming Public Governance, the following points were determined among the priorities of further work: renewal of contests for public service positions, cancelling the article concerning political dismissals, the need to adopt amendments to the Law of Ukraine «On public service» where classification of positions and payment for work are concerned, as well as of the governmental draft law on administrative procedure (which has to undergo the second reading in the Parliament).

Further reform of the sphere of administrative services and e-government, apart from the introduction of the general administrative procedure, provides for the decentralization of administrative services for the registration of acts of civic status, business, and real estate; from the registration of transport vehicles and issuing driver's licenses; from the registration of plots of land; decentralization of administrative services of social nature; functioning of centers for administrative services; and a number of other tasks. Further development of systems of inter-departmental information exchange and broadening of functions of «Diya» online portal of public services are expected.

Also in 2021, the launch of the process of reforming the system of paying for work in public service is expected. The main step in implementing the reform has to be the development of classification of positions of public service and piloting a new model of paying for work on their basis, taking place in 2021-2022 at the National Public Service Issues Agency, its territorial bodies, the Ministry of Finance, the Ministry for Digital Transformation, and the Secretariat of the Cabinet of Ministers.

Year 2021 is the last year of the planned budget support for the reform of public service on the part of the EU. Taking into account the need for planning a new program of support for coming years, the Government will be motivated to demonstrate progress in resolving the current problems that have already become objects of criticism on the part of European partners (in the first turn, this relates to the renewal of contest procedures for appointment to positions.¹⁵

¹⁵ First of all it concerns the renewal of contests for public service positions.

Economy

Conditions for Ukraine's economic development in 2021, both internal and external, will be very difficult. On the one hand, this will be due to the enduring global coronavirus pandemic and ensuing enormous government spending, coupled with further escalation of geopolitical rivalry and confrontation resulting in the unprecedented economic uncertainty. On the other hand, the growing imbalances within Ukraine and its domestic conflicting course of institutional transformations may significantly exacerbate external effects and create the potential for internal socio-economic gaps.

Parameters of the *external environment* of Ukraine's economic development may include some positive trends related to the gradual recovery of the world economy and international markets after the deep recession of 2020. However, positive projections of international organisations, governments and respectable rating agencies have to be treated with caution in light of the latest pandemic trends, such as the emergence of new and more virulent coronavirus mutations, with which the newly developed vaccines may not work well, as well as possible global complications in economic development caused by lengthy combined application of monetary and fiscal instruments on a large scale to stimulate economic activity and compensations for income losses.

«New macroeconomic reality» created by the coronavirus force-majeure poses enormous risks simply because it goes far beyond the usual and tested macroeconomic tools of regulation. All measures that are being developed to counter the negative socio-economic consequences of the pandemic basically follow the trial-and-error approach, in which mistakes and technologically flawed solutions are inevitable.

Of course, even in the worst-case scenario, Ukraine still has some potentially strong positions, such as its specialisation in agri-food production. Unlike many other sectors of the economy, this one is unlikely to reduce; quite the contrary, the global demand in this critical consumer sector may be growing. In addition, the Ukrainian economy, owing to its increased ability for spontaneous informal self-organisation at the grassroots level (which, oddly enough, is one of the side effects of the general underdevelopment of social institutions), is better positioned to localise economic processes, and this may increase its resilience to global crises.

The nature of further European integration processes and implementation of the

Association Agreement (AA) with the EU will play a key role in defining the impact of external factors on the Ukrainian economy in 2021. This process, however, requires significant adjustments based on the accumulated experience, as well as amendments to the AA, which would create new opportunities for economic development and ensure necessary modifications in the structure of Ukraine's economy aiming towards an innovative growth model.

It should also be borne in mind that the European Union, affected by the deepest crisis since the Great Depression and troubled by internal problems of the European integration institutions, may assume a conservative position on revising the Association's agenda, thus insisting on Ukraine's «more consistent» implementation of current AA provisions. In this case, new challenges may arise for Ukrainian market participants, probably requiring the search for alternative approaches to economic development.

In 2021, Ukraine can, in principle, count on more positive economic relations development with the new US administration and increased American aid to Ukraine. However, given the colossal global challenges facing the United States, such as opposing China and Russia, reviewing relations with Europe, restoring the US influence in the number of international organisations, let alone the domestic problems of the US economy, one should be quite moderate about these expectations.

The development of economic relations with China has both significant potential and serious political and economic obstacles, in particular due to investment disputes, including over the Motor Sich company that damage the overall climate in bilateral relations, as well as the impact of world economic leaders' global competition on Ukraine.

The presence of significant problems in almost all major areas of international economic

cooperation makes the *search for diversification of economic cooperation* even more relevant for Ukraine. But above all, there should be a *deep revision of the correlation between domestically and internationally oriented sectors of economy*, with much greater localisation of economic processes. The latter is becoming possible and even imperative in the context of the spread of the latest technologies within the Fourth Industrial Revolution, with its emphasis on decentralised smart industries based on the digital technologies.

As for the *internal environment* of Ukraine's economic development in 2021, further adaptation of market participants to the new institutional conditions, certain progress in the field of digitalisation of socio-economic development, as well as privatisation of some inefficient state-owned enterprises may have a *positive* impact.

On the other hand, some *negative* processes are very likely, including the progressing decline in confidence in the government's economic policy, which is increasingly perceived by society as, first, a conflicting mixture of diverse goals, policies and instruments, none of which works adequately (a random set of goals and tools without clear formats of their combination leads to their mutual neutralisation); second, a striking gap between declarations/promises and real actions (especially evident in the policy of «promoting» the development of small business, in utility payments and in relation to the economic conditions of households in general); third, a policy serving the interests of the top bureaucracy, large oligarchic groups in Ukraine and certain foreign business and political forces. In such settings, it will be extremely difficult to recover on the basis of innovation and investment, as the latter presuppose the existence of a certain level of faith and trust in society.

The following economic policy issues will be the most problematic for the government and conflictual for society:

- practical implementation of land reform in connection with the entry into force of a law lifting the moratorium on the sale of agricultural land on 1 July 2021. The lack of proper institutional, infrastructural and financial preconditions for the effective introduction of the land market in the agricultural sector poses not only huge

risks of purely economic losses, but also threatens the social stability in rural areas and in the country as a whole;

- combination of reforms in various sectors of the economy that have recently been demonstrating the growing incompatibility. This is especially evident in the transition to new methods of setting tariffs in the housing and utilities sector on the one hand, and the dynamics in household incomes on the other hand. After all, a properly functioning market economy should maintain a certain correlation between the economic activity factors, in which the price of labour plays no lesser role than the price of energy resources;
- efforts to achieve the growth of state revenues through the introduction of more modern methods of accounting and tax control on the one hand, and the need to stimulate the development of small and medium-sized enterprises, especially their innovative segment, on the other hand. In this context, it is about finding a compromise between short- and long-term development goals – an issue that has been a stumbling block for almost all Ukrainian governments for three decades;
- inconsistencies between the current goals of macroeconomic stability on the one hand, and the need to ensure future large-scale technological breakthroughs in the world of the Fourth Industrial Revolution technological achievements on the other hand, as tilt towards macroeconomic stability may result in systemic destabilisation in the long run.

It should be added that the country's course towards economic liberalisation will face an obvious global countertrend towards tighter government regulation, which is becoming increasingly apparent amidst the protracted coronavirus pandemic and the growing global controversy.

Ukraine's Economy: Forecasts for 2021

Ukraine's economy entered 2021 in an extremely vulnerable state. In the absence of rational and effective government response, the coronavirus crisis has deepened the inconsistencies and shortcomings of the country's socio-economic environment. The government has failed to show its ability to

depoliticise economic decisions, create safe business conditions and communicate properly with society, even in the face of extreme coronavirus threats.

It is becoming increasingly clear that the challenges of 2021 may even exceed those of 2020, as the country will need not only to defend itself from external threats, but also to rapidly form the basis for recovery and growth. Meanwhile, the government will no longer be able to lay the blame on the pandemic for their own missteps, as this may provoke additional socio-economic imbalances precisely due to inadequacy of government decisions.

Given significant domestic and international uncertainties that will persist in 2021, the focus of this economic forecast is on rational and cautious expectations, on already established long-term relationships between key macroeconomic indicators for Ukraine, as well as on institutional and legislative decisions, adopted at the end of 2020, which can contribute to the country's recovery in 2020.

Government's vision of economic development. During 2020 and even in the midst of coronavirus crisis, the ruling team has repeatedly declared positive prospects for the country's socio-economic development in the medium and long term. Specifically, in late July 2020, a three-year **Forecast of economic and social development of Ukraine for 2021-2023** was approved by the Cabinet, which anticipated for 2021 **gradual acceleration of economic growth** and formation of a qualitative basis for sustainable economic development in the medium term.¹ The forecast set very ambitious goals and objectives.

Also, the so-called **Audit of the country's economic development**,² as well as **long-term outlooks (vectors) of economic and social transformations** were presented.³ The so-called Audit reviewed Ukraine's ranks in various international ratings and made conclusions on the country's possible social and economic losses (the correctness of such approach is not discussed in this publication).

Meanwhile, long-term outlooks (vectors) presented an exceptionally optimistic picture of the country's achievements, although they did not seem to recognise current socio-economic dynamics, historically proven inability to accelerate recovery, and illusoriness of achieving desired indicators within set terms, which was also typical for previous governments' visions (see the Box below).

Meanwhile, it seems that the risks, challenges and consequences of the coronavirus crisis and the first post-crisis years are blatantly underestimated or even ignored. *First*, according to international experts, the speed of recovery of the national and global economy will depend on the **duration and severity of quarantine measures**, the resumption of trade with other countries and the level of business support by the state.⁴

Second, **poor public administration**, which is also the case for Ukraine, increases the risks of socio-economic losses even in the post-crisis period and limits the readiness of domestic and international businesses to actively scale up their economic activity in the country. Moreover, inadequate communication of government with society and business community makes it impossible to effectively find mutually acceptable solutions and their realisation.

The second wave of the coronavirus crisis, which has intensified in October 2020 and is likely to last in the first quarter of 2021, will continue to negatively affect the economic dynamics, also undermining the financial outcomes. In any case, **the situation will hardly improve at least until mid-2021**, which gives no hope for investment expansion and economic acceleration.

Nevertheless, Ukrainian society has consistently demonstrated a fairly **high resilience** to recent internal and external troubles, which gives **grounds for some cautious optimism regarding Ukraine's socio-economic development in 2021**. This is the basis for the forecast of the country's economy for 2021, provided below.

¹ The Ministry of Economy published a governmental forecast of Ukraine's economic and social development for 2021-2023, – <https://www.kmu.gov.ua/news/>. Full text of the document available, – <https://bit.ly/3kQtu2b>.

² The Audit of Ukrainian Economy, – <https://nes2030.org.ua/docs/doc-audit.pdf>.

³ Economic Development Vectors 2030, – <https://nes2030.org.ua/docs/doc-vector.pdf>.

⁴ L.Tsymbal, «Ukraine 2021: What will make the country's economy grow in the coming years?», – <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/12/14/669127/>.

ATTAINABILITY OF «GOVERNMENT BENCHMARKS»

Over slightly more than a year, Ukraine saw programmes of two governments, led by Oleksiy Honcharuk (presented in the Verkhovna Rada on 4 October 2019),⁵ and Denys Shmyhal (presented on 6 November 2020).⁶ Of particular interest are two main targets, which could become determinants for other key macroeconomic indicators.

Economic growth. O. Honcharuk's government expected a 40% growth of the national economy over the next 5 years, suggesting that **the average annual growth should be about 7%**. D. Shmyhal's government has gone even further, projecting the GDP growth by 2-3 times in a 10-year span, with **annual growth of at least 8-9%**. It is worth recalling that Ukraine's most successful period was 2000-2008, when the average annual growth reached 7%. However, those were the years of domestic economy's recovery after a decade of deep decline, and the period of high global dynamics, especially that of China, which formed a significant demand for

Ukrainian exports, primarily metals. Similar «good» periods are unlikely in the coming decade.

Foreign direct investment. The situation with FDI – another significant factor of growth and development – is similar. O. Honcharuk's government declared that Ukraine would be able to attract \$ 50 billion over 5 years, or foreign investors investing in Ukraine some \$ 10 billion every year. D. Shmyhal's government declared even greater investment inflow with FDI growth by 3-4 times, reaching \$ 15-23 billion annually. For reference, Ukraine was able to attract \$ 10-11 billion only in 2007-2008 (and just \$ 5.9 billion in 2019, which is the highest FDI figure for the last five years).

Therefore, the above estimates of resources for significant socio-economic improvement are unrealistic. With long post-coronavirus recovery and anticipated low pace of the global economy in the medium term, these assumptions of possible rapid growth of Ukraine's economy in the coming years seem unfounded.

Main macroeconomic challenges and indicators. Despite the continuing complications, there are reasons to believe that the economic situation will gain some stability in 2021, while real GDP may show some positive dynamics, although insignificant.⁷ The main «levers» of GDP growth are:

- economic downfall in 2020 produced an extremely **low basis of comparison** for the next years, with even minor positive changes creating a visible effect of growth. However, even with the optimal government forecasts, GDP in 2021 will never reach its 2019 level;
- Ukrainian **business** has already acquired a peculiar «coronavirus immunity» necessary for **survival** in lockdown. Therefore, even if the epidemiological situation does not stabilise and restrictive measures continue, there are still good reasons to expect much lower losses of businesses compared to 2020;
- **vaccination** has already begun in some countries in late 2020 and is likely to expand considerably to most countries around the world, including Ukraine, in 2021. Therefore, it can be expected that both the **incidence** and economic losses of workforce from *COVID-19* and lockdowns will reduce significantly;
- although slowly, but **world trade will resume** consistently, fuelling the demand for Ukrainian products. However, investment risks both in the world and in emerging economies, including Ukraine, will remain high, and therefore one should not expect significant growth of investment in 2021, including FDI;
- alongside the above processes, profound changes are expected in the global division of labour, creating additional challenges for countries in terms of targeted structural changes. In case of **effective**

⁵ The Verkhovna Rada approved the Cabinet's Programme of Activities.– LB.ua, – https://lb.ua/news/2019/10/04/438992_rada_prinyala_programmu_deystviy.html/.

⁶ The country's economic audit and vectors of economic development until 2030 presented. –The Government Portal, – <https://www.kmu.gov.ua/news/predstavleno-ekonomichnij-audit-krayini-ta-vektori-ekonomichnogo-rozvitku-do-2030-roku.>

⁷ See: «Factors, components and results of the introduction and implementation of anti-crisis policy in some countries and Ukraine. Forecast of socio-economic development of Ukraine for 2021», – Kyiv, Zapovit, 2021.

structural and employment policy, a country can prove its attractiveness to «**retain**» **skilled workforce** and thus increase productivity;

- in 2020, Ukraine has demonstrated the ability to attract debt resources – although relatively expensive but acceptable as «fire prevention measures» in the context of weak support from international financial institutions. However, this task will be more complicated in 2021, as it will be about attracting investment resources, and this requires a new level of public policy effectiveness.

Therefore, **it is too early to talk about** Ukraine's return to the trajectory of sustainable development in 2021. **According to cautious (positive) scenario, GDP growth of 2.5%** may indicate a **gradual adaptation** of Ukrainian businesses and households to difficult post-coronavirus conditions. Meanwhile, certain structural changes are still expected to occur, hopefully leading to positive effect in 2022.

First of all, it is about the consumption as share of GDP that finally stops growing, so **slight reduction in consumption expenditure** will allow some increase in investment resources. Although the foreign trade balance will remain negative similar to the 2020 level, it will be much smaller than in 2019, thus leading to the reduction in the need for external borrowing to finance this deficit (Table «Key macroeconomic indicators»).

Another bundle of potential benefits and risks alike is associated with the main sector of industry – metallurgy. Although the global economy is expected to recover, the **demand for Ukrainian metallurgical products will remain weak**. Moreover, the cost position of this industry in Ukraine may also worsen due to rising electricity tariffs, which will negatively affect the construction, transport, storage and distribution sectors. More generally, this may affect **not only domestic production but also export capacity**, producing devaluation pressures on the hryvnia.

Meanwhile, the overall **situation in the currency sector is likely to be under**

⁸ See: Other subsections of Forecasts for 2021.

⁹ ...still remaining a single-digit value. However, as noted before, inflation in Ukraine is very sensitive to politicised manipulations.

KEY MACROECONOMIC INDICATORS,

% of growth to the previous year (unless indicated otherwise)

	2019	2020 (e)	2021 (f)
Real GDP	3.2	-6.5	2.5
CPI, December-December	4.1	5.0	7.4
CPI, avr.	7.9	2.7	7.5
GDP Deflator	8.1	7.0	8.5
Exchange rate: UAH/\$1 (period average)	25.8	27.0	29.7
Average wage, UAH thousand/month	10.5	11.4	12.5
Average wage, \$ equivalent	406.1	422.2	420.9
Final consumption expenditure, % of GDP	95.2	97.5	96.0
Gross capital formation, % of GDP	12.6	6.0	7.5
Trade balance, % of GDP	-8.1	-3.5	-3.6

Minor errors are possible due to rounding.

control, thus strengthening the stability of macroeconomic environment owing to:⁸

- maintenance of relatively low trade deficit;
- partial revival of the inflow of resources from international financial institutions with ensuing facilitation of Ukraine's access to international capital markets;
- continued inflow of money transfers from abroad;
- intensification – albeit insignificant – of privatisation and concessions, especially sea and river ports, thus boosting FDI inflow.

So, **weak depreciation proportional to inflation** will allow maintaining the current real exchange rate, which will increase stability of exports and GDP in general.

Inflation. According to our estimates, inflation in 2021 will rise notably.⁹ In 2020, the government tried to keep housing and utility tariffs steady seeking to improve its political image prior and during the local elections. In 2021, there are no «incentives» of this kind, so

already in the winter 2021, and then in early autumn we will see yet another increase in housing and utility tariffs, accompanied by increase in prices of transport, services and the like.

The imminent increase of inflation pressure is expected to materialise from the first days of 2021, as confirmed by the decisions of regulatory authorities in late 2020, according to which **utilities in Ukraine will again become more expensive**.¹⁰ Above all, this concerns the approved rise in electricity price for households, as starting from January 2021, the government abolishes «preferential» tariff (UAH 0.90/1 kWh) for households and establishes a single tariff of UAH1.68/1 kWh. Moreover, there are reports about **further increase** in the total cost of electricity for households, which is expected at the end of March 2021: instead of return of the «preferential» tariff, the electricity prices will rather go up by 20-30% (For more information, see the *Energy* section.)

Of course, the increase in electricity prices will not be limited to households. The cost of electricity transmission in general will increase, immediately affecting the cost of other utilities. For example, the increase in cold water tariffs is directly due to the rising prices for electricity, as the latter make more than 50% in the formation of tariffs for cold water supply.

As district heating makes up the lion's share of utility bills, the decision to increase tariffs for heat production for households and other consumers in 2021 is rather painful: starting from 1 January 2021, heating will become more expensive by 5.5% – 50% depending on the region.¹¹

Although the gas sector has seemingly undergone a decentralisation, leading to the absence of a single gas price for households and even allowing them to choose a supplier, in reality the system has become more complicated, as households will pay separately for fuel (as a commodity) and for its supply (gas delivery). The increase in prices occurred

in both components – on average by 19% and by 40% for gas and gas distribution, respectively.¹²

Meanwhile, price hikes are likely in other sectors, including the cost of public transport in large cities and long-distance travel. Given the increase in the minimum wage and the expected increase in the subsistence minimum, the cost of legal, advisory and other services will increase. Mobile phone operators have also announced an increase in their tariffs, and the like.¹³ Therefore, the actual inflation may be much higher (along with reduced purchasing power) than expected in official price growth indicators.

Several factors can deter the unwinding of the inflation spiral:

- weak growth of income (primarily salaries) would encourage demand (and hence supply) for goods and services;
- moderate depreciation of hryvnia would limit inflation in the production sector. Despite the risks of significant external payments, the accumulated foreign exchange reserves will keep the hryvnia depreciation at the inflation level and maintain the real exchange rate, which is essential for exporters;
- reduction of tax pressure in some vital sectors, especially agriculture and food, would be also beneficial.

Expected structural transformations. In 2020, Ukraine has taken first steps towards the introduction of structural transformations that can both accelerate economic recovery and start shaping the quality of the country's structure and infrastructure.

Nonetheless, many of the declared intentions remain in uncertainty. Although the State Budget for 2021 earmarks very substantial funds for road construction and repair, the quality of construction and operation, as well as the level of road safety remain low, and

¹⁰ Utility tariffs: which services to become more expensive from 1 January. – Slovo i Dilo, – <https://www.slovoidilo.ua/2020/12/29/stattja/suspilstvo/>.

¹¹ Heat will be more expensive. Who is going to rise tariffs in 2021. – LIGA.BusinessInform, – <https://ua-news.liga.net/economics/news/>. See: *Energy* section.

¹² See: *Energy* Section.

¹³ What will change in 2021: salaries, pensions, tariffs, taxes, EIE, – <https://fakty.com.ua/ua/ukraine>.

therefore this expenditure appears to be inefficient and ineffective. The effectiveness of government measures aimed at «putting things in order» on roads (including safety)¹⁴ will become visible shortly.¹⁵

Relevance of quality roads will further increase if the government manages to actively introduce concession projects in seaports¹⁶ and start implementing the provisions of the law on inland water transport, which, among other things, allows foreign vessels to undertake riverine operations.¹⁷ The increase in river traffic in Ukraine would also imply a reduction in the load on roads, which is important for environment and efficient use of resources.

The importance of formation of agricultural institutions also increases in the light of lifting the moratorium on the sale of agricultural land from 1 July 2021.¹⁸ Initiatives to establish the **Mortgage Land Bank and the Partial Credit Guarantee Fund** are aimed at stabilising the financial conditions for agricultural producers – small and medium-sized enterprises, including farms.¹⁹

However, these initiatives have not yet been submitted for consideration, and one can only hope that the Verkhovna Rada will adopt legislation on the Partial Credit Guarantee Fund in Agriculture in 2021.²⁰ In particular, it is necessary to clarify the assistance mechanisms for rural residents for buying land on loan and on compensation of interest on such loans. Further delay is highly undesirable, as the introduction of land market requires the accelerated implementation of financial, credit, mortgage and insurance instruments. Therefore, new management of the re-established Ministry of

Agriculture will have to present the **Strategy for the Development of the Agricultural Sector and Rural Areas** and relevant principles of its implementation as early as the beginning of 2021. It will serve as an institutional tool for assessing the development of agricultural sector at the end of 2021.

Relevant sectoral initiatives at least have a chance to be launched, especially since the NBU Board has approved the basic principles of monetary policy.²¹ Its implementation should lead to the **introduction of stimulating monetary policy**. The latter is a necessary prerequisite for the accelerated development of the country.

Public finances and general features of the Budget 2021. The needs and associated risks linked to financing of anti-coronavirus measures are unlikely to reduce in 2021 and may even increase, creating additional imbalances to public finances. Thus, the IMF's World Economic Outlook forecasts are based on the assumption that social distancing, although weakening, will persist throughout 2021, while local coronavirus transmission will reduce significantly only towards the end of 2022.²²

On the one hand, the government expects a fairly high and sustainable economic growth, and hence – increased revenues. On the other hand, there is uncertainty about the future course of the coronavirus crisis, both in the world and in the country, including unpreparedness for widespread vaccination and its social consequences. This means that the adopted Budget for 2021 will rather serve as a reference point and will require frequent revisions and adjustments throughout the year.

¹⁴ Cabinet of Ministers Directive No.1360-r «On Approval of the Strategy for Improving Road Safety in Ukraine until 2024» of 21 October 2020, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1360-2020-p#Text>.

¹⁵ For example, by comparing the number and severity of road accidents in different periods.

¹⁶ As noted above, at the end of December 2020, the government approved the updated Strategy for the Seaport Development in Ukraine until 2038. The «basic» strategy was approved back in 2013.

¹⁷ Law of Ukraine «On Inland Water Transport» No.1182-d of 17 January 2020. Approved on 3 December 2020. The law provides for the establishment of the State Inland Water Fund.

¹⁸ Despite certain restrictions (for example, until 1 January 2024, only individuals will be able to buy land and no more than 100 hectares per person), the delay in the formation of market mechanisms regarding land can be very costly for rural workers.

¹⁹ Draft Law «On the Partial Credit Guarantee Fund in Agriculture» (Reg. No. 3205-2 of 25 May 2020). Pursuant to the agreement with the IMF, Ukraine was to adopt the relevant legislation in the summer of 2020.

²⁰ It is planned to adopt the Law on the Partial Credit Guarantee Fund in Agriculture in 2021, – <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/70117.html>.

²¹ Decision of the Board of the National Bank of Ukraine No. 41-rd dated 10 September 2020 «On the Basic Principles of Monetary Policy for 2021 and the Medium Term», – <https://bank.gov.ua/ua/news/all/osnovni-zasadi-groshovo-kreditnoyi-politiki-na-2020-rik-ta-serednostrokovu-perspektivu>.

²² IMF: post-coronavirus recovery will be difficult, while its consequences will be felt for years, – <https://lb.ua/economics/2020/10/15/>.

Problems are likely to emerge in maintaining and financing the public finance deficit. For example, the **approved State Budget for 2021 reduced the deficit** by 0.5 percentage points compared to the previous draft budget, or by UAH 24 billion – to UAH 246.6 billion, which is about 5.5% of GDP. This «strengthening of balance» of revenues and expenditures occurred (compared to the previous draft) thanks to the fact that revenues INCREASE(?) and expenditures DECREASE(!).²³

However, even the «adjusted» indicators do not look properly estimated. In particular, the revenue plan in the State Budget for 2021 seems to be overstated²⁴, just like the government plans for GDP growth.²⁵ This primarily concerns increased revenues from customs and tax authorities by 19.6% and 20% respectively compared to the previous year. Given the uncertainty of economic dynamics, coupled with slow recovery of the global economy and trade, such growth indicators suggest the **increased fiscal and administrative pressure** for their achievement, which is hardly appropriate. Strengthening control over economic agents, including through administrative measures, are rather ineffective tools of tax policy. In the context of the coronavirus crisis, which will continue at least in the first half of 2021, such «**philosophy makes no sense**». Therefore, at the end of Q1 of 2021, the government will **once again look for non-standard ways** of balancing.

Traditional risks of budget execution are largely linked to state guarantees. Although such guarantees in Ukraine should not exceed 3% of planned revenues of the General Fund of the State Budget for the planned year, this requirement is traditionally unmet. In particular, the maximum amount of state guarantees set for 2021 is UAH 88 billion, or more than 9% of the General Fund revenues. It is clear that in weak economic dynamics, this is another «source» of additional deficit, which requires real sources of funding.

The need for the State Budget revision is also due to the fact that, although no tax changes have been stipulated, in late 2020 (already after the adoption of the Budget for 2021), the Verkhovna Rada has passed a number of legislative initiatives leading to a reduction in budget revenues. These include²⁶ single tax exemption for Group I payers of this tax in the first half of 2021, tax amnesty (write-off of insignificant tax debt), tax holidays, deferrals of repayment of tax debt until 29 December 2021, and some others. Although these benefits are insignificant, together they can significantly reduce budget revenues in the first half of 2021.

Another important legislative step that is expected to materialise in 2021 was the parliament's decision at the end of 2020 to reduce VAT for certain types of agricultural products,²⁷ which is obviously good both for stimulating producers and improving their competitiveness, including in foreign markets, and for easing inflation pressures in the food industry, and thus curbing inflation in general.

It is also possible that 2021 may become a «breakthrough» year in terms of liberalisation of tax legislation and reduction of tax pressure on enterprises and households (See the Box «*Prospects for tax easing*»):²⁸ However, so far such declarations look like «readiness checks» for the future tax changes.

However, some opposite steps cannot be ruled out. If the budget deficit grows with new loans becoming unavailable or insufficient, the government may try covering the budget deficit with higher taxes. This would be understandable in the growing economy, but during 2020 many Ukrainian businesses ceased their operations. Therefore, increased tax pressure in 2021 can lead to even greater losses.

In 2021, Ukraine can use one of additional means of generating resources. Specifically, the

²³ The draft budget that passed the first reading set the State Budget revenues at UAH 1.07 trillion, and expenditures at UAH 1.33 trillion. The adopted version of the draft provides for UAH 1.08 trillion of revenues and UAH 1.32 trillion of expenditures.

²⁴ See: «The budget for 2021 overestimated the revenue plan – Kyiv School of Economics», – <https://censor.net/ua/news/3237408/>.

²⁵ A. Zanuda, «Budget 2021: 5 reasons why it will be difficult to execute», – <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54152517>.

²⁶ See: *Economy* Section in this publication.

²⁷ Law of Ukraine «On Amendments to the Tax Code of Ukraine on the Rate of Value Added Tax on Transactions for the Supply of Certain Types of Agricultural Products» No.3656 of 15 June 2020. Adopted by the parliament on 17 December 2020.

²⁸ Taxes in Ukraine can be reduced by almost 20%. – Hetmantsev, – <https://www.obozrevatel.com/ukr/economics/>.

PROSPECTS FOR TAX EASING

At the end of 2020, the government announced the development of draft laws that could both reduce tax rates and significantly simplify the tax system. For this purpose, Ukraine has chosen the model of tax liberalisation that was successfully introduced in Georgia in the first half of the 2000s.

First, it is about combining the single social contribution (SSC), the personal income tax (PIT) and the military tax into a single payment and reducing the total rate of the new tax to 25%. It should be reminded that the current rate of SSC is 22%, PIT – 18%, and the military tax – 1.5%, totalling together to 41.5%. The new bill proposes to reduce the total rate initially

to 30% in 2022, and then reduce it annually by 1% down to 25%.

Second, it is about reducing the effective payroll tax rate. Currently, the effective rate is 34%. The government discusses the immediate introduction of a 30% rate, with its annual reduction by 1% to the same 25%.

Of course, if the above ideas are implemented at least partially, this will have a truly significant positive impact on Ukraine's economic and tax environment. However, even if successfully adopted by the parliament, these changes are unlikely to be enacted from the beginning of 2022.

Special Fund of the State Budget now includes a new type of revenue from the legalisation of gambling (UAH 7.5 billion). It is planned to use these money to finance individual projects in health care, culture, airport infrastructure and socio-economic development of certain territories.²⁹ However, the implementation of this project is still in question.

Local budgets. Introduction of amendments to the Budget Code regarding local budgets of territorial communities³⁰ at the end of 2020 was essential for resource allocation and their effective use by state and local budgets. This primarily concerned regularising expenditure and revenue distribution between local budgets, establishing legal frameworks for the formation of inter-budgetary relations and setting up a proper resource base for local governments on a new territorial basis.³¹

However, speaking of interrelation between the State and local budgets, **preference is still given to the centralised replenishment** of public finances. Thus, the Budget for 2021 reduces allocations to the Regional Development Fund, with partial redistribution in favour of subventions for socio-economic development. However, if the Fund's expenditures are sufficiently regulated and controlled, including at the regulatory level, then

the provision or suspension of subventions is usually done manually.³² Therefore, **reduction of educational subventions** to the regions carries **significant risks of further reduction** of local budget resources if the State Budget is poorly refilled.

Meanwhile, the needs of financial independence of regions and local budgets can no longer be ignored, especially after local elections. Thanks to the above amendments to the Budget Code, there was no «direct» transfer of funds from the fuel excise to the State Budget – they remained at the disposal of local budgets. Moreover, while considering **further amendments to the State Budget for 2021, the government will have to increasingly focus on the regions' real needs**, which is another result of 2020 local elections.

Institutional basis for foreign economic expansion. Despite the complications in international economic relations due to the coronavirus crisis, which are expected to continue in 2021, Ukraine can still achieve some success in the foreign economic sector.

The meeting of the EU-Ukraine Association Council is scheduled on 11 February 2021, at which the parties plan to sign a number of new agreements.³³ These include agreements on

²⁹ A. Zanuda, «The Verkhovna Rada approved the budget for 2021: who will lack funds and for what?», – <https://www.bbc.com>.

³⁰ Law of Ukraine «On Amendments to the Budget Code of Ukraine» of 5 November 2020. Approved on 5 December 2020.

³¹ In particular, the legislation defines the composition of revenues of the general fund of budgets of rural, township and urban communities, as well as expenditures made from the budgets of rural, township and urban communities. Amendments to the Budget Code will take effect on 1 January, – <https://buh.ligazakon.net/ua/news/>.

³² Budget 2021: It is good that it has been adopted. Now it's time to assess risks. – Ukrinform, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/>.

³³ Ukraine has strong EU support. D.Shmyhal. – Ukrinform, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3190386-ukraina-mae-potuznu-pidtrimku-es-smigal-pidbiv-pidsumki-zasidanna-radi-asociacii.html>.

the Common Aviation Area³⁴ and on the Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products (ACAA, or the so-called «industrial visa-free regime»³⁵). It should be added that following the EU-Ukraine Summit at the end of 2020, the government intensified its efforts to introduce joint transit procedures. Therefore, in the best-case scenario, 2021 could also be successful in terms of **Ukraine's accession to the Common Transit system**, which, coupled with «industrial visa-free regime», would be an important stabilisation step for domestic industry and expansion of foreign trade.

Positive changes in the foreign economic sector can also occur if the government takes next steps towards trade liberalisation. Specifically, **a free trade agreement with Israel took effect on 1 January 2021. Although trade with this country** is still small and not risky for domestic producers, expanding economic cooperation with a high-tech country like Israel can be crucial to attracting investment.

Ukraine's further advancement in expanding trade relations with Asian and North African countries is highly likely. In 2021, a free trade zone can be launched with **Turkey – one of Ukraine's largest trading partners. Given the Turkey's significant growth dynamics, Ukraine may hope for increased demand for its products as well.**

The government announced first steps towards establishing free trade zones with Egypt, Jordan, Indonesia and China.³⁶ However, Ukraine's tasks in Asia should be much wider. Since the Asia-Pacific region is currently the most dynamic in the world, it is necessary not only to accelerate the establishment of economic institutions with the countries of newly formed Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP),³⁷ but also to work on investment expansion.

It should be borne in mind that in the context of the US-China trade wars, certain industries or enterprises in Ukraine may face restrictions in terms of entry or investment of Chinese capital. In view of these risks, it would be reasonable to establish a special advisory council in Ukraine tasked to monitor the attractiveness and limitations of certain industries for support and international expansion, taking into account the current and future risks of trade wars.

Relevance of this issue further increases after the signing of the Political, Free Trade and Strategic Partnership Agreement between the United Kingdom and Ukraine³⁸ in the autumn 2020. As a result, the UK Export Finance is resuming its operations in the Ukrainian market to support British exports, and thus can offer credit guarantees of up to £2.5 billion for British-Ukrainian trade contracts. Moreover, Ukrainian producers, mostly in defence, agriculture, infrastructure, energy and health care sectors that do not violate the sanctions regime, will be able to take advantage of such guarantees under certain conditions.

However, along with these clearly positive areas of political action, a number of legislative initiatives may undermine Ukraine's reliability as an economic partner. First of all, these may contradict the intended expansion and liberalisation of trade, as well as the introduced restrictions on the so-called localisation of production in industry. As noted above, after the Ukrainian parliament passed a bill on modernisation and localisation of domestic industry,³⁹ thus significantly restricting the access of foreign companies to public procurement by imposing localisation requirements, **doubts may arise about Ukraine's readiness** for transparent and mutually acceptable cooperation. At the very least, this can lead to «mirror» measures, including restrictions on Ukrainian businesses, which would ultimately

³⁴ Signing of the Common Aviation Area Agreement was expected in October 2020 but was postponed in connection with *Brexit*. The significance of this agreement is explained by the need to intensify the process of Ukraine's integration into the European aviation market.

³⁵ The ACAA Agreement eliminates the need to pass the conformity assessment in the destination country, and thus reduces the country's trade costs. Even if relevant provisions are applied only to specific industries, this will still immediately benefit domestic producers.

³⁶ Ukraine started negotiations with four countries on free trade zones, – <https://espreso.tv/news/2020/12/29/>.

³⁷ In November 2020, 15 countries of the Asia Pacific region, including China, Japan, Australia, South Korea, Singapore and Indonesia, have signed a free trade agreement called *Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP*, – <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/>.

³⁸ The United Kingdom and Ukraine have concluded the political, free trade and strategic partnership agreement, – <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-ukraine-sign-political-free-trade-and-strategic-partnership-agreement.uk>.

³⁹ Draft Law «On Amendments to the Law of Ukraine 'On Public Procurement' for Creating Preconditions for Sustainable Development and Modernisation of Domestic Industry» (Reg. No. 3739 of 24 June 2020). Approved in the first reading on 21 July 2020.

lead to significant losses for domestic exporters in Europe's highly absorbing markets.

Balance of payments prospects. Given the maintenance in 2021, global trade risks, the prospects for improving the foreign trade balance are extremely small, and foreign economic indicators and indicators for Ukraine seem rather conservative.

Prospects of the Balance of Payments. Given the persistence of global trade risks in 2021, the prospects for **improving the foreign trade balance** are extremely low, while foreign economic indicators for Ukraine **seem rather conserved**.

KEY INDICATORS OF THE BALANCE OF PAYMENT, % of GDP (unless indicated otherwise)			
	2019	2020 (e)	2021 (f)
GDP, \$ billion	153.8	147.0	149.0
Exports of goods and services	41.3	39.6	41.1
Imports of goods and services	49.5	43.1	44.7
FDI	3.4	-0.3	2.4
Private transfers to Ukraine, \$ billion.	11.9	12.0	11.5

The following (forecasted) peculiarities of the balance of payments in 2021 deserve attention (Table «*Key indicators of the balance of payments*»):

- volumes of trade will increase slightly, as global demand during 2021 will be growing very slowly;⁴⁰

foreign trade balance (separately for trade in goods and for trade in goods and services) **will remain deficient** at the level of 2020 – at 3.5%-3.6% of GDP;

- following the net outflow of foreign direct investment (FDI) in 2020, FDI inflow in 2021 will dominate at \$ 3.5-4.0 billion, or about 2.5% of GDP, but will remain

much lower than in the pre-crisis period. Increased inflow is only possible with the rollout of privatisation and concession processes and projects, which currently still seems questionable;

- resources received by Ukrainians from abroad (private transfers to Ukraine) will have a significant positive impact on the current account balance. Although their volumes will slightly decrease in the in the first half of 2021 due to ongoing restrictions on non-residents employment in the EU countries, they are expected to quickly recover in the second half of the year, including thanks to larger number of Ukrainians looking for jobs abroad. The total inflow for the year will decrease slightly.

External Debt and International Reserves.

In recent years, the Ministry of Finance managed to stabilise Ukraine's foreign debt position. Therefore, since Q4 of 2019, the total (gross) external debt of Ukraine is maintained within \$ 120-123 billion, while the total amount of external public debt and external debt of the NBU slightly exceeds \$ 51 billion.⁴¹

Although payments on external liabilities in 2021 are still rather substantial, but funds received by Ukraine in December 2020 largely remove the risks for timely and complete execution of external payments, at least in the first half of the year (Table «*External payments in 2021*»).

EXTERNAL PAYMENTS IN 2021, \$ billion (as of 1 October 2020)				
	Q1	Q2	Q3	Q4
Total, including	4.72	2.33	5.33	3.08
Public administration sector (including OVDP owned by non-residents)	1.42	0.64	3.32	0.79
The National Bank of Ukraine	0.46	0.04	0.45	0.12
Other sectors, including state guaranteed borrowings	1.03	1.10	0.99	1.21

⁴⁰ World Economic Outlook, October 2020: A Long and Difficult Ascent, – <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues>.

⁴¹ A significant share of corporate debt is formed by trade short-term credit lines that are mostly refinanced or extended on year-to-year basis.

Even if Ukraine's cooperation with the IMF remains unproductive as it was in 2020, and its access to capital markets is also limited, also due to high price of money for Ukraine with its low credit ratings, the **country's foreign debt positions in 2021 are unlikely to carry critical (default) risks.**

Of course, under such circumstances, **Ukraine will have to make part of its debt payments at the expense of reserves,** which is why they are expected to reduce in 2021 (Table «*International reserves and external debt*»). Moreover, although such reduction in gross international reserves seems inevitable, they will remain sufficient to cover 4-month imports and will not undermine the stability of the macroeconomic environment.

INTERNATIONAL RESERVES AND EXTERNAL DEBT				
	2018	2019	2020 (e)	2021 (f)
Gross reserves, \$ billion	20.8	25.3	29.1	25.0
...months of imports of the next year	3.3	4.8	5.3	4.2
External debt of public administration sector and the National Bank of Ukraine, \$ billion	48.1	51.8	51.0	49.5

In conclusion, it is necessary to emphasise that **Ukraine has the internal potential** to improve economic dynamics, and that is why experts include a positive economic growth forecast for 2021 at 2.5% despite the existing high risks and challenges. Just like in previous years, the hope is that this **potential will finally begin to be realised thanks due to rational institutional changes.**

Infrastructure. Despite the adoption of the Law «On Inland Water Transport» that liberalises freight transport by inland waterways and opens them for foreign vessels, its practical implementation will hardly be rapid

and effective, given a number of problems inherent in the industry itself.

This is primarily due to the high depreciation of fixed assets of river transport, including port infrastructure, lack of available capital investment and public funding needed for maintenance, servicing and modernisation of waterways. Therefore, it is critical to modernise the industry and introduce economic incentives mechanisms to reorient freight haulage to river transport.

During 2021, it will be important to intensify the adoption and practical implementation of laws aimed at liberalising the railway transportation system, namely the Law «On Rail Transport of Ukraine».

In terms of quality control and maintenance of roads, the key task is to continue implementing the *Weigh in Motion* controls system. Other important steps include adoption of the Draft Law «On Amendments to the Code of Ukraine on Administrative Offenses on Certain Issues of Dimensional and Weight Controls» in the second reading (Reg. No.3743, passed the first reading on 16 September 2020), which increases the responsibility of carriers and introduces new fines for dimensional and weight violations.⁴²

Air transport infrastructure is also to be upgraded in 2021. In particular, UAH 2.4 billion will be allocated from the State Budget for the development of airports. Another priority for 2021 should be the development of domestic aviation and the growth of passenger traffic. The signing of the Common Aviation Area Agreement can be an important step forward in case of elimination of discriminatory conditions that Ukrainian airlines may face after the signing of this Agreement.⁴³

Environmental protection and sustainable development. Enactment of the Law «On the Principles of Monitoring, Reporting and

⁴² The fine for shippers for violations linked to entering incorrect cargo information in consignment notes or other documents will be UAH 34 thousand. The fine for users (owners) of vehicles for exceeding the statutory dimensional and weight norms depending on the percentage of overload will range from UAH 1.7 thousand to UAH 51 thousand.

⁴³ This concerns the conditions for national airlines, set forth in paragraph «b», clause 1 of Annex II, paragraphs «a», clause 1 of Section 4 of Annex III, and Part 2 of Article 16 of the Agreement. In particular, European airlines are allowed to fly freely between points in Ukraine, but Ukrainian airlines have restrictions on flights between points within any EU member state. As a result, after the signing of the Agreement, Ukrainian airlines will be on unequal terms with the European airlines.

Verification of Greenhouse Gas Emissions» on 1 January 2021 will help determine real volumes of GHG emissions, allowing the government to formulate appropriate policies and encourage companies to implement relevant technologies.⁴⁴

In 2021, the government has to intensify efforts aimed at improving the state support mechanisms for climate policy, otherwise the goals of achieving carbon neutrality will remain purely declarative. Also, the greening of economic processes will be impossible if their financing is entrusted only to businesses, without proper economic mechanisms of state incentives.

For Ukraine to join the European Green Deal, it will be critical to continue collaborating with the EU in building a national GHG emissions trading scheme and working on the development and adoption of Ukraine's Framework Strategy for Climate Change Adaptation until 2030. This can be facilitated by the Cabinet of Ministers Resolution No.33 of 24 January 2020, as amended on 2 September 2020, to establish an Interagency Climate Change Adaptation working group within the European Commission's European Green Deal initiative.

Changes in the structure of environmental management bodies towards ensuring a

comprehensive interregional approach can contribute to improving compliance with environmental legislation. To this end, it will be necessary to effectively shift from oblast to interregional territorial bodies of the State Environmental Inspectorate.⁴⁵

Key preconditions for implementing the policy of ecologically balanced, sustainable development of Ukraine include determination, persistence and consistency in the transition to a new sustainable model of economic growth. This issue needs special attention, as crisis socio-economic processes of 2020 and early 2021 caused by the global *COVID-19* pandemic may somewhat «push» environmental issues to the background, including in terms of budget funding, which is absolutely unacceptable. In this context, quite alarming is the fact that the State Budget expenditures earmarked for environmental protection in 2021 are extremely low – less than 1% of budget at UAH 11.5 billion, or approximately \$ 400 million.

The priority is to transform the centrally agreed legal framework for sustainable development into a cross-cutting mechanism that should effectively operate in the decentralised settings with powers delegated to the local level. In this regard, it is important to create preconditions for the development of sustainable «smart cities» model.⁴⁶

⁴⁴ Cabinet of Ministers Resolution No. 614 of 25 July 2020 approved the provisions delegating the functions of the authorised body in the field of monitoring, reporting and verification of GHG emissions to the Ministry of Environmental Protection and Natural Resources of Ukraine.

⁴⁵ This is stipulated by the Cabinet of Ministers Resolution No.802 of 9 September 2020, which enables the transition to integrated management of complex ecological systems, particularly the Dnipro river basin. In the future, this approach is to be extended to other natural sites of interregional localisation.

⁴⁶ As large cities are often the centres making the largest negative «contribution» to ever-increasing environmental burden and creating various social problems that need to be addressed in the context of the UN concept of sustainable development. For more information, see: Markevych K., *Smart-інфраструктура у сталому розвитку міст: світовий досвід та перспективи України*. – The Razumkov Centre, 2021.

Energy Sector

Over the last year, the Government had not been able to overcome challenges in the energy sector, so financial rehabilitation of the sector and coming out of the crisis should become the main priorities in 2021. However, if there is no reform of the NKREKP (National Energy and Utilities Regulation Commission), regulatory restrictions will continue to act at energy markets which will not allow to provide for competition and create the necessary conditions to involve investment.

Oil and Gas Sector

The biggest influence on the processes of liberalization of the natural gas market for the population will be exerted by the governmental populist step, the return of the state regulation of gas prices. At the start of the year, the Government established maximum prices for natural gas for the population for the duration of the quarantine¹ (from 01.02.2021 until 31.03.2021, at the level of 6.99 UAH for 1 cubic meter with taking into account the VAT, payment for transporting by trunk gas pipelines to domestic exit points from the gas transportation system), and the NKREKP set the restriction for the tariff on gas distribution² for 14 Oblast gas companies, while gas trading companies will be required to present, in spring, their own annual gas products with their prices fixed for a year.

Interference in the work of the gas market is inadmissible, and the state, in order to fight unfair competition, has to use only such mechanisms as anti-monopoly and anti-dumping legislation. The most important factor of pre-empting a monopoly situation of individual market players (National Joint Stock Company «Naftohaz Ukrayiny») will be the obligatory provision of equal access for all traders to the resource of domestic extraction (the trading of the gas of the Joint Stock Company «Ukrhazvydobuvannya» at a Ukrainian commodity exchange) which will also allow to set the national price index instead of the import parity. Also important is the completion of the process of demonopolization and of real unbundling of regional gas companies (*Group DF*)³ controlling at present almost 70 percent of the gas distribution and delivery segment in Ukraine.

In general, Ukraine will remain dependent on the delivery of imported energy carriers, while the deepening of crisis phenomena in

the energy sector give no ground for speaking of prospects of increasing the volumes of own extraction of gas and oil.

Electrical Energy Market

The functioning of the electrical energy market will to a great extent, as last year, depend on the following factors: disproportions in all the segments of the market; NKREKP's ability to perform its functions in a due way; hydrometeorological situation; amending Ukraine's legislation.

According to the adopted forecast balance of electrical energy of Ukraine's Single Energy System for 2021,⁴ the aggregate volume of production is 5.5 percent higher than the forecast volume for 2020 which is linked to the expected renewal of industrial production after quarantine restrictions are lifted (due to the increase of the scale of vaccination against COVID-19).

In order to avoid obstacles in the networks operation, the transmission system's operator (National Energy Company «Ukrenerho») plans to hold the first contests for building new highly maneuverable generating capacities (for instance, gas piston power stations) the need for which is evaluated at the volume of 2 GW. Implementation of projects with the construction of energy storage systems will continue. According to the report on the assessment of correspondence (sufficiency) of generating capacities⁵ for the nearest 10 years (2021-2030), as soon as 2021 commissioning of 0.5 GW systems of energy storage is envisioned.

The situation taking shape at the energy market will require the improvement of legislation determining the rules of the work for the electrical energy market, in particular, the adoption of the Law on transparency of

¹ The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 18.01.2021 № 25. – The Government Portal, – <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-t180121>.

² NKREKP official website, – https://www.nerc.gov.ua/index.php/data/data/filearch/Proekty/2019/pr_19/pr_19-2019.pdf?news=11120.

³ Owned by businessman Dmytro Firtash.

⁴ The official website of the Ministry of Energy, – http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245487451.

⁵ Report on the assessment of the correspondence (sufficiency) of generating capacities, – <https://ua.energy/peredacha-i-dyspetcheryzatsiya/zvit-z-otsinky-vidpovidnosti-dostatnosti-generuyuchykh-potuzhnostej/>.

the wholesale energy market in order to safeguard it against abuse (*Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency – REMIT*).⁶

Besides, the issue of the ban on import of electrical energy from the countries that are not members of the Energy Community should be regulated at the legislative level, along with bilateral contracts, on the «day-ahead» market, on the within-day market, and on the balancing market (Draft Law №3657⁷). In the opposite case, the renewal of the import of electrical energy from Byelorussia will put Ukraine's energy security under threat and will negatively influence the plans for the synchronization of energy systems of Ukraine and Europe (*ENTSO-E*).⁸

Further introduction of amendments to the ISO⁹ (imposition of special obligations) model is expected where it concerns bringing household prices for electrical energy to the market level. The first step had been already taken on this way: as of 1 January 2021, the reduced tariff for the first 100 Kilowatt-hours has been cancelled, with 1.68 UAH instead of 0.9 UAH.¹⁰ Before 2021 ends, it is planned to adopt a governmental decision on the switching of households to 100-percent market prices for electrical energy which will include full tariff for distribution.

Introducing market prices for households will, on the one hand, allow to lessen the burden for the industry and thus raise the competitiveness of Ukraine's produce, and on the other, will become a heavy burden for household budgets. This will hardly be alleviated by the Government's promised increase of average salary next year and the continuation of the subsidies program for socially unprotected strata of the population. The frequently used notion of «vulnerable consumer»¹¹ requires a clear legal definition. Without this, there can be no real improvement of situation of the households in need of state support.

Such positive trends as the NAEC «Enerhoatom» auctions to sell electrical energy according to bilateral contracts will continue, allowing to lessen imbalances if price distortions are removed to benefit some big enterprises. On the other hand, NAEC «Enerhoatom», the biggest electrical energy producer in the country, expects 4 billion UAH of cash deficit in the first quarter of 2021 because of the prolongation of the term of ISO operation (Regulation on imposition of special obligations on electrical energy market players in order to provide for the general society's interests in the process of functioning of the electrical energy market) setting the maximum price for the sale of electrical energy by the company to the «Garantovany pokupets» («Guaranteed Buyer») State Enterprise at 15 kopeks for 1 Kilowatt-hour which will not solve the company's financial problems.

It is only under the condition that electrical energy is sold according to market principles that the company will have an opportunity to be present in all the segments of the electrical energy market, thus allowing to stabilize the enterprise's financial situation, provide for the sufficient volume of cheap energy in the market, and push out the imported electrical energy from the Ukrainian market. If maximum prices are kept for the NAEC «Enerhoatom» and if there are manipulations at auctions for bilateral contracts, the company will not be able to fulfill the plan of repairs of nuclear units' equipment which will result in the destabilization of the nuclear energy market.

RES and Energy Transition

The unpredictability of the Government's actions in relation to observing obligations to investors in «green energy» creates obstacles on the way to further rapid development of RES. It is evident that next year much effort will be needed to settle the situation in the RES sector and restore the investors' trust in order to avoid material losses for the country and to evade reputation risks.

⁶ On November 26, 2020, the Ministry of Energy of Ukraine announced the introduction of European rules on the integrity and transparency of the wholesale energy market in 2021 in accordance with EU Regulation #1227/2011 (*Regulation on Wholesale Energy Market Integrity and Transparency, REMIT*).

⁷ Draft Law «On introducing amendments to the Law of Ukraine 'On the electrical energy market», – https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69137.

⁸ European Network of Transmission System Operators for Electricity (*ENTSO-E*).

⁹ Regulations on imposing special responsibilities on electricity market participants to ensure public interests in the process of functioning of the electricity market.

¹⁰ Resolution of the Cabinet of Ministers of 28.12.2020 № 1325 «On introducing amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 5 June 2019, №483», – <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-vid-5-cherვნyа-2019-r-483-i281220-1325>.

¹¹ See: Information for customers who want to receive the status of the protected consumer of electrical energy. – The official site of the Energy Ministry of Ukraine, – http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245483107&cat_id=193804

Attempts to solve the debt problem in the sector will continue. The settlement of the situation will require a comprehensive approach, not pinpointed solutions. Thus, the review of the tariff for transmission of the Transmission System Operator (now it is 293.93 UAH/MW-hour without VAT¹²) can lead to a significant increase of the tariff for transmission (distribution) of electrical energy which will negatively affect consumer goods prices. On the other hand, this measure will not work if a single treatment of all electrical energy consumers is not secured where payment for the service of transmitting electrical energy is concerned, without bestowing special benefits (under the crisis conditions), in particular, on the enterprises of «green» metallurgy.¹³

Among the measures to stabilize the RES sector, other mechanisms stipulated by the current legislation are also possible: signing of contracts for price difference (the set green tariff compared to the auction price and market price), issuing «green» bonds, holding auctions for building RES capacities (solar power stations, wind power stations, bioenergy objects).

The latter are facing the threat of disruption in the new year in connection to the unresolved problem of debt in the RES sector, despite the Energy Ministry having presented the suggested quota for the support of production of electrical energy from RES and the schedule of holding auctions in 2021, as well as indicative forecast markers of annual support quotas for 2022-2025. Partial channeling of credit money of NEC «Ukrenerho» can move the debt issue away from the standstill, in the sum of 10.25 billion UAH, attracted by the company by the end of 2020 under state guarantees¹⁴ (Ukraine's Law №1006-IX) in order to pay off the debts to RES producers.

On the way to settling the crisis problems on the electrical energy market, extremely

important will be the responsible stance of the Parliament, the Government, and the regulator on whose well-weighed actions the avoidance of default of the State Enterprise «Guaranteed Buyer» and NEC «Ukrenerho» depends, as well as accelerating payments to manufacturers of the «green» electrical energy.

Without the stabilization of the RES sector, it will be impossible to implement the «green» energy transition and Ukraine's announced joining of European initiatives on carbon neutrality. While Ukraine is preparing the agreement on participation in the implementation of the European Green Deal,¹⁵ it is important to take into account that low-carbon ambitions will determine the EU policies in the nearest decades, and Ukraine has to assess their impact on constructing the energy and climate strategy of its own.

One of the most efficient tools to stimulate the decarbonization process for both the EU countries and other countries, exporters to the EU, is increasing taxation on CO₂ leakage. The so-called Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) is planned to be introduced for specific sectors by 2023.

Cooperation with international partners will be extremely important for Ukraine, as well as interaction between the government, business, and other stakeholders, aimed at finding mechanisms for protecting enterprises (whose activity has a significantly higher carbon footprint than that in the EU) from potential losses because of taxing imported carbon-containing goods (including electrical energy). One of the most efficient tools here is Ukraine's participation in the EU (*EU Emissions Trading System EU ETS*).¹⁶

To accelerate the decarbonization of the energy sector, it will be necessary to continue to create conditions for investing in the RES development, electric transport, energy efficiency of utilities sphere, and enterprises.

¹² NKREKP Resolution of 09.12.2020 № 2353, – <https://www.nerc.gov.ua/?id=57072>.

¹³ The notion, «green» metallurgy, was introduced by the Law of 21.07.2020 № 810-IX «On introducing amendments to some Laws of Ukraine on improvement of conditions of support of production of electrical energy from the alternative energy sources», – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810-20#Text>.

¹⁴ Law of Ukraine of 17.11.2021 №1006-IX «On introducing amendments to the Law of Ukraine 'On the State Budget of Ukraine for 2020' «On implementing clauses of Article 11 of the Law of Ukraine 'On the natural gas market'».

¹⁵ The Government spoke of preparing to participate in the «European Green Deal». – The Government Portal, – <https://www.kmu.gov.ua/news/v-uryadi-rozpovili-pro-pidgotovku-do-uchasti-u-yevropejskij-zelenij-ugodi>.

¹⁶ Emissions Trading System (EU ETS), – https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_en EU.

Social Sector

For 2021, the more probable scenario for the development of the situation in the social sphere, is the pessimistic scenario, this linked both to the prolonged negative effect from the pandemic's continuation and to the approaches of representatives of the current authorities to social policy. There are almost no factors capable of influencing the situation in a positive way.

The key financial partners of Ukraine give mainly low assessment of the prospects of the development of Ukraine's economy. The World Bank, the European Bank for Reconstruction and Development,¹ and the International Monetary Fund give the most pessimistic assessments, although they have raised their forecasts of the dynamics of Ukraine's GDP (the World Bank, from 1.3 to 3 percent, the IMF, from 1.1 to 3 percent). *J.P. Morgan*² and *ICU* give the highest assessments, 6 percent and 5.6 percent,³ respectively. It is necessary to note here that the current forecasts had not taken into account the potential impact of the winter quarantine⁴.

A certain forecast optimism is linked to the simultaneous development of a number of coronavirus vaccines and initial steps of population vaccination in different countries, as only a large-scale vaccination and lifting of restrictions all over the world are a sufficient prerequisite for positive forecasts. However, there is an important difference between forecasts relating to Ukraine and those for the developed countries. The delivery of vaccines and the vaccination of Ukrainians will, in the best case, begin not earlier than the second half or the end of the first half of 2021. Thus, new large-scale quarantine

World Bank	1.5 ⁵ 3.0 ⁶
IMF	1.0 3.0 ⁷
EBRD	3.0 ⁸
The Law on Ukraine's State Budget	4.6
NBU	4.0 ⁹
<i>J.P. Morgan</i>	6.0 ¹⁰
<i>ICU</i>	5.6 ¹¹
<i>Fitch</i>	3.8 ¹²
<i>Dragon Capital</i>	4.0 ¹³

restrictions in Ukraine cannot be ruled out, along the lines of the January quarantine.

So, there should be no expectations of rapid restoration of the country's economy from the aftereffects of the pandemic and from the crisis it has caused. The return to the pre-crisis GDP level for Ukraine will require not less than a year, with a longer time a more probable option.

Proceeding from the corresponding economy dynamics, the country will face a new phase of an acute social crisis. The trend for

¹ Global Economic Prospects. 2020 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, – https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii?cid=ECR_FB_worldbank_EN_EXT.

The World Bank raised the forecast of the GDP growth in Ukraine in 2021 to 3 percent while in the beginning of October it assessed the prospects of renewal twice as modestly, at 1.5 percent.

² Outlook 2021 The global economy will heal. Embrace the optimism, – <https://privatebank.jpmorgan.com/gl/en/insights/investing/outlook>. (<https://privatebank.jpmorgan.com/content/dam/jpm-wm-aem/documents/en/investing/outlook-2021.pdf>).

³ MACROECONOMICS ICU, – <https://www.icu.ua/en/research/macroeconomics>.

⁴ See: «Economy» Chapter in this publication.

⁵ Global Economic Prospects. 2020 International Bank for Reconstruction and Development. The World Bank, – https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/06/08/covid-19-to-plunge-global-economy-into-worst-recession-since-world-war-ii?cid=ECR_FB_worldbank_EN_EXT.

⁶ Global Economic Prospects: Europe and Central Asia, – <http://pubdocs.worldbank.org/en/974441599838734070/Global-Economic-Prospects-January-2021-Regional-Overview-ECA.pdf>.

⁷ IMF. Ukraine, – <https://www.imf.org/en/Countries/UKR>.

⁸ Ukraine – EBRD, – www.ebrd.com/transition-report-202021-ukraine.

⁹ Economy will be growing in 2021 and will fully compensate for the losses from the coronavirus crisis in 2022: the NBU's inflation report, – <https://bank.gov.ua/ua/news/all/ekonomika-zrostatime-u-2021-rotsi-i-povnistyu-nadolujit-vtrati-vid-koronakrizi-u-2022-rotsi-inflyatsijnyy-zvit-nbu>.

¹⁰ Outlook 2021 The global economy will heal. Embrace the optimism, – <https://privatebank.jpmorgan.com/gl/en/insights/investing/outlook>. (<https://privatebank.jpmorgan.com/content/dam/jpm-wm-aem/documents/en/investing/outlook-2021.pdf>).

¹¹ MACROECONOMICS Macroeconomic review. Injections provide ever more hope. ICU, – <https://www.icu.ua/en/research/macroeconomics>.

¹² Fitch Affirms Ukraine at 'B'; Outlook Stable. FitchRatings, – <https://www.fitchratings.com/research/sovereigns/fitch-affirms-ukraine-at-b-outlook-stable-04-09-2020/>.

¹³ UKRAINE ECONOMY. Dragon-Capital, – <https://dragon-capital.com/what-we-do/research/economics/>.



the decrease in social expenditure will continue in 2021, with the aggregate budget for social expenditure amounting to 311.3 billion UAH (313.2 billion in 2020).¹⁴

Salary level. Continuation of the quarantine restrictions will cause a further deterioration of the financial state of many enterprises, both big and those of small and medium-sized businesses. Negative after-effects will impact on salaries of workers at those enterprises. A decrease of salary funds in industry is expected, linked to the strengthening of crisis phenomena.¹⁵

The stipulated rise in salaries of the budget sphere employees, teachers and doctors¹⁶, will be far less than expected. Taking into account the Government's rescheduling of the implementation of the Resolution on raising the minimal salary for teachers, explained by the lack of «non-inflationary sources of financing»,¹⁷ in 2021, the salary of a teacher of even the highest category will not reach the level of 7,179 UAH (three living incomes of 2,393 UAH), the minimum salary for a teacher, if the above mentioned Resolution is realized. Meanwhile, the Cabinet of Ministers plans to increase salaries for public servants in 2021, the respective Draft Resolution has already been sent to trade unions for agreeing.¹⁸ Monthly incomes of some categories of officials¹⁹ will be hundreds of times bigger than average earnings in Ukraine.

The raise of the minimal wage to 6,000 UAH per month, planned for 1 January 2021, has remained valid, however the Government has gone back on the issue of the July raise to the tune of 6,500 UAH and rescheduled it for December.²⁰ The corresponding decision is being linked to the World Bank's conclusions according to which the raise of minimum

wage in 2021 will cause the growth of budget deficit to over 6 percent, while the aggregate needs in financing will rise to more than 13 percent of the GDP.²¹

On the one hand, the rescheduling of the raising of the minimum wage will lessen the revenue from the tax on individuals' incomes and the Unified Social Contribution, a source of building the Pension Fund. The financing of the latter, as a result will decrease by 8.5 billion UAH.²² On the other hand, significant sums will remain at the enterprises while they will not spend this money to pay wages.

The situation in the labor market. Stagnation period will probably happen at the labor market. Although total closing of enterprises and a sharp rise in unemployment are not expected, there will not be a trend for renovation.

The situation with labor migration will produce a serious pressure on the labor market. In spite of the coronavirus crisis, most of guest workers have stayed in Europe and continue to work there, an indirect indicator of this is the dynamics of money transfers to Ukraine. Besides, changes are looming in the demand for the needed professions. Most probably, the demand for workers of the servicing sphere will go down in Europe, and at the same time the number of jobs in logistics and health care is likely to rise. It is possible that the amounts of money transfers from guest workers will have a tendency to go further down while migration will become final.

Financing of the Pension Fund. The decrease in financing the Pension Fund for 5.2 percent (8.5 billion UAH) to 195 billion UAH, stipulated by the Budget, can lead to the failure of the pension indexation²³ as the real needs of the Pension Fund of Ukraine are

¹⁴ Shevchuk S. Social Payments on the Budget for 2021: What Will Happen to Pensions, Salaries and Subsidies. – LIGABusinessInform, December 17, 2020, <https://uanews.liga.net/economics/news/sotsviplati-byudjetu-2021-scho-bude-z-pensiyami-zarplatami-i-subsidiyami>.

¹⁵ Despite lack of direct quarantine restrictions for industrial activity, the decrease of the wage and salary funds at industrial enterprises is explained, by a significant decline of both external and internal demand, especially the investment demand. See: «Economy» Chapter in this publication.

¹⁶ The 2021 Budget includes the rise in teachers' salaries by 28,4 percent. The first rise, for 20 percent, from 1 January 2021. The remaining 8.4 percent is delayed till 1 December 2021. This means that in fact (for 11 months) teachers will receive additional payments amounting to 20 percent.

¹⁷ See: *The Cabinet of Ministers Resolution*. On paying for the work of pedagogical, scientific-and-pedagogical, and scientific workers of establishments and institutions of education and science No.822 of 10 July 2019. The Resolution's action suspended until 31 December 2021 according to the Cabinet of Ministers Resolution № 1149 of 23.11.2020, – <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/822-2019-%D0%BF#Text>.

¹⁸ Draft Resolution of the Cabinet of Ministers «On amending the resolution of the Cabinet of Ministers of 18.01.2017 №15» on paying for the work of workers of state bodies, – <http://spo.fpsu.org.ua/images/2020/2482.pdf>.

¹⁹ The Cabinet of Ministers has regulated the restrictions of payments to chairpersons and members of supervisory boards of state enterprises, – <https://www.kmu.gov.ua/news/kabinet-ministriv-vregulyuvav-obmezhennya-viplat-kerivnikam-ta-chlenam-naglyadovih-rad-derzhavnih-pidpriemstv>. How much we pay to heads of state corporations, – <https://ua.112.ua/statji/ne-odnymy-lyshe-ministramy-skilky-otrymuyut-top-menedzhery-derzhkompanii-v-ukraini-526484.html>.

²⁰ Ukraine's Law on the State Budget for 2021.

²¹ COVID-19 and Human Capital. Europe and Central Asia Economic Update. Office of the Chief Economist Fall 2020, – <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/34518/9781464816437.pdf>.

²² Ukraine's Law on the State Budget for 2021.

²³ Pensions' indexation for 11 percent is planned as of 1 March. In April, the automated re-calculation of pensions for working pensioners is planned, with taking into account the size of wages and salaries. See: The Law of Ukraine on the State Budget of Ukraine for 2021, – https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69938.

considerably higher than those planned by the Cabinet of Ministers²⁴. This decrease is meant to be compensated at the expense of the Fund's own revenue. However, the Fund's assets may be negatively affected by the decision to reschedule the second planned raise of the minimum wage from July to December 2021 as almost 40 percent of those who work are paying the Unified Social Contribution from the minimum wage.

Support for small and medium-sized businesses. The Government's initiatives related to the «Accessible Credits 5-7-9 percent» Program²⁵ raise a number of questions. This program is aimed at additional support for small and medium-sized businesses under the quarantine conditions:

1. According to the preliminary data, the stated sums do not meet the requirements.²⁶ This means that there is going to be a strict selection of recipients and in practice the money will not always go to those who need it.

2. Raising the minimum wage from 1 January 2021 means that the business should be getting ready to higher payouts, and the 8,000 UAH of the promised compensation does not cover them.

3. It is not known whether the decrease in the Unified Social Contribution will be compensated for and how this will be taken into account when determining the pension record and whether people will not have pension problems later.

4. Compensations do not provide for the individual income tax which is budget-forming for local budgets.

The declared assistance is not sufficient for business which may lead to more active process of dismissing people from their jobs.

Financing of medicine. The 2021 Budget stipulates only 4 percent of the GDP for healthcare needs, this being a violation of the Law on State Guarantees for Medical Services²⁵ (according to the Budget Code, not less than 5 percent of the GDP should be allocated for medicine).²⁶ The Ministry of Public Health has calculated that the financing has to be almost two times as big in order to cope with the challenges that remain there from 2020 and will stay there in 2021. First of all, these are the *COVID-19* pandemic and the vaccination against it that has to start next year

By cutting the expenditure for health care down to the minimum, the budget will not allow changing the tariffs that do not agree with real figures. Less than the 2020 amount is planned for counteracting infectious diseases. It is not planned to finance infection hospitals required for treating *COVID-19* patients which poses the threat of destruction of the infection sector in general. According to the expert assessments, there is enough money in the «*COVID-19*» payout package only for the first quarter of the year²⁷. Meanwhile, there will not be a special coronavirus fund in 2021, while the corresponding expenditures will be channeled through the Ministry of Public Health, the National Healthcare Service, and local budgets. The Ministry of Public Health has cancelled additional payments to doctors²⁸ and cut down treatment programs for *COVID-19* patients²⁹. Despite the dynamics of the disease and growth of the burden on the medical system, the expenditures for treating *COVID-19* patients in the second quarter of 2021 will have to be cut down tenfold.

Because of the low salaries of Ukraine's medical workers,³⁰ as well as because of the lack of money the budget allocates for additional payments related to the coronavirus, there will be an accelerated trend for doctors to leave Ukraine for abroad, e.g. to Poland where the salaries for

²⁴ 10 million pensioners will get raises in pensions in 2021. – The Ministry of Social Policy of Ukraine, – <https://www.msp.gov.ua/news/19117.html>.

²⁵ On 28 December 2020 the Government had adopted the Resolution «On amending the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 24 January 2020 No.28».

²⁶ According to the calculations of economist Oleksiy Kushch, not less than 100 billion UAH is needed to compensate for «the day-off quarantine», while a minimum of 300 billion UAH is needed to compensate for the full lockdown. See: How the authorities want to compensate business and people for the lockdown. *Karachun* Internet publication, – <https://karachun.com.ua/kakie-kompensatsii-za-lokdaun-biznesu-i-lyudyam-hotyat-predlozhit-vlasti-17507>.

²⁷ The leading infection doctor of the Ministry of Health, Olha Holubovska. See: Olha Golubovskaya, – [https://www.facebook.com/ogolubovska/posts/1733504586809788?_cft__\[0\]=AZXzf.Wi8zki4xn17QZ58Y0R0JsRvsa8CYka5ID3thCFIDkHiGyRtSBHX326go0u5ZyypM0EXPPbj5NPtN_VoYPigQx5hxRo3VD9fNVUOWbAD_IIDBdudzJeYC4M3U_1wE&_tn_=%2CO%2CP-R](https://www.facebook.com/ogolubovska/posts/1733504586809788?_cft__[0]=AZXzf.Wi8zki4xn17QZ58Y0R0JsRvsa8CYka5ID3thCFIDkHiGyRtSBHX326go0u5ZyypM0EXPPbj5NPtN_VoYPigQx5hxRo3VD9fNVUOWbAD_IIDBdudzJeYC4M3U_1wE&_tn_=%2CO%2CP-R).

²⁸ Legally, hospitals stopped being budget-based institutions and became service providers. This means that the Ministry of Health cannot anymore allocate a sum, send it to regional health departments and order dispensing the money for salaries as local authorities have no right to finance this expenditure article.

²⁹ TOPICAL ON COVID-19, – <https://moz.gov.ua/koronavirus-2019-ncov>. The CMU Resolution «Some issues of paying for the work of medical and other workers of institutions of public health of 19 June 2020 № 610, – <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-oplati-praci-medichnih-ta-inshih-pracivnikiv-zakladiv-ohoroni-zdorovya>.

³⁰ The National Health Protection Service, – <https://nszu.gov.ua/formedia/presbrifing/transformaciya-finansuvannya-ohoroni-zdorovya-yakuzarplatu-101>.



medics were raised to the level of Germany and the obligatory certification of diplomas has been cancelled.

The situation with vaccination from COVID-19 will remain undefined. According to the 2021 Budget, 2.6 billion UAH has been allocated for the vaccination.³¹ The Government thinks that this is quite enough to buy 8 million doses of vaccine at public expense which will allow to vaccinate 4 million Ukrainians from among the most endangered groups: medics, law enforcers and military, old age people. The rest of the vaccination is planned to be delivered «on the commercial basis».³² Meanwhile, 21 million Ukrainians are in the risk group, and they must receive free vaccination from the coronavirus.³³

The lack of proper forecasting of the spread of coronavirus across Ukraine's territory and the lack of the authorities' responsibility for the aftereffects of the quarantine restrictions can help politicize the latter (when quarantine restrictions are being introduced not because of the growing number of people affected by disease but because of political feasibility), This will create additional tension in the society and lower the trust in the bodies of power.

Cutting down subsidies and raising utilities services' tariffs. Further decrease of the amount of paid subsidies will take place. Subsidies and benefits will amount to 36.6 billion UAH, being 1.5 percent less (2.7 billion UAH) than in 2020.³⁴ As of 1 January 2021, tariffs in the country have grown³⁵ while all the utilities services will become more expensive, with their cost sometimes being more than minimum pension or minimum wage. More vigorous inspection³⁶ of those who receive payments is linked to the rise in tariffs. There

was a haste with the adoption of the verification procedure, first of all because of the subsidies, with many more people claiming them.

The raising of tariffs for gas and electricity in Ukraine will cause lower level of life of the majority of the population, and this may lead to abandoning satisfying even basic needs for the poorest strata of the population, normal nourishment and medical services, and will cause a decrease in people's longevity. This will also strengthen the non-payment crisis and will lead to further increase in the population's debts.

Cutting down social obligations and, in fact, the social sphere of the state in itself can lead to the rise of powerful challenges and threats for many strategically important sectors, as well as will provoke political instability. Thus, protest actions took place across Ukraine since the year has begun, against raising the tariffs for gas³⁷, electricity³⁸ and heating, and the so-called «tariff maidans» can acquire threatening forms for the authorities, under certain circumstances, and economic demands can quite possibly grow into political ones. The aggravation of the situation may be expected in February-April and in November-December 2021.

Ukraine's actual rejection of the socially oriented model will mean worsening of the standards and, correspondingly, of the level and quality of life of a considerable part of the population. Lack of unity within the team in power, continuation of the policy of cardinal cutting down of the amounts of social expenditure of the budget and of non-budgetary funds, the declared initiatives for strengthening the fiscal pressure on citizens pose evident risks for retaining the model of social state in Ukraine, stipulated by the Constitution.

³¹ Ukraine's Law on the State Budget for 2021.

³² The interview of the Prime Minister, Denys Shmyhal. – Ukrayinska Pravda, – <https://www.pravda.com.ua/rus/articles/2020/12/10/7276448/>.

³³ Online briefing by the Minister of Health, M. Stepanov. In Ukraine, almost 21 million people are in the risk groups, being the first to have to be vaccinated against COVID-19, – https://www.facebook.com/moz.ukr/?hc_ref=ARS3QIBkI5Jd5tfnM3ANFUi2jGwTlpa1woGf3dT_GPoDD6usbFOxic-SczXDInn_IC4&ref=pf_target&_tn_ =kC-R (<https://hromadske.ua/posts/majzhe-21-mln-lyudej-v-ukrayini-vhodit-do-grup-riziku-yakih-mayut-pershimi-vakcinuvati-proti-covid-19>).

³⁴ Ukraine's Law on the State Budget for 2020.

³⁵ Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On amending the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 5 June 2019 № 483», The Government has set up a single fixed price for electricity for household consumers, – <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-vstanoviv-yedinu-fiksovanu-cinu-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozhyvachiv>. Justification for the decision on approving the draft resolutions of the National Energy and Utilities Regulatory Commission on establishing tariffs on services of distribution of natural gas, – https://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Materialy_zasidan/2020/gruden/09.12.2020/p29_09-12-20.pdf. (The National Energy and Utilities Regulatory Commission. [nerc.gov.ua](https://www.nerc.gov.ua)) «Naftohaz Ukrainy» has raised prices for gas for household consumers from January 2021 by 14 percent, – <https://gas.ua/uk/home/tariffs/tariffdetails?id=7>.

³⁶ «The procedure of accessing the information within the information-and-analytical platform of electronic verification and monitoring of bodies making state payments». The document adopted in correspondence with the Law of Ukraine «On the monitoring of state payments», – <https://www.kmu.gov.ua/news/kabmin-zatverdiv-poryadok-dostupu-do-informaciyi-neobhidnoyi-dlya-verifikaciyi-ta-monitoringu-derzhavnih-viplat>.

³⁷ From 1 January 2021, the gas delivery companies of Ukraine raised the price of gas for the population, while the Resolution of the Cabinet of Ministers cancels the reduced tariff for electricity for population for the first 100 kW per month, – <https://www.nerc.gov.ua/>. The Government has established the unified fixed price for electrical energy for household consumers, – <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-vstanoviv-yedinu-fiksovanu-cinu-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozhyvachiv>. See: The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On introducing amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine from 5 June 2019 № 483».

³⁸ The CMU Resolution «On introducing amendments to the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 5 June 2019 № 483 of 28 December 2020 № 1325.

Humanitarian Policy

In 2021, state humanitarian policy will be facing external and internal challenges originating from previous years, as well as the new ones that have emerged recently and tend to intensify. Factors that are independent of the government's actions and intentions, as well as those provoked by its previous actions or inaction in the humanitarian sector will also have an impact.

Main Factors and Challenges. *Firstly*, the main factor and challenge is the ongoing Russian hybrid aggression against Ukraine, where the information component is getting increasingly stronger and is being directed at eroding the internal socio-political situation, undermining social unity in Ukraine and discrediting Ukraine on the world stage. In this context, special attention must be paid to recent intensification of pro-Russian political forces, media, church-related NGOs, and other structures that communicate the Russian vision of events in Ukraine to the Ukrainian audience, and promote «Russian world» values in Ukraine.

Secondly, during this year, the risks and limitations associated with the coronavirus pandemic and corresponding quarantine measures will remain, which will significantly reduce the range of possibilities for educational, cultural and arts institutions in terms of humanitarian activities and reduce the extent of social contacts and collective practices.

Thirdly, in 2021, the 30th anniversary of Ukraine's Independence will be celebrated. The anniversary will encourage the assessments of Ukraine's progress and achievements in its modern period, as well as actualise historical issues, in particular, the national liberation movement of the 20th century, its memorable events and prominent figures with controversial at the moment and politicised perception by the Ukrainian society. The visit of the Ecumenical Patriarch Bartholomew, planned for the Ukraine's Independence Day, may exacerbate disagreements within clerics and denominations, thus affecting the interfaith relations in Ukraine.

Finally, in terms of humanitarian policy, the government is beginning the new calendar year neither with an approved strategy or action plan,¹ nor with the sufficient staffing. Obviously, during the election campaign the «Servant of the People» party had neither a common vision of the goals and objectives of state humanitarian policy, nor the corresponding personnel reserve. The problem, however, is that during the year and a half after assuming authority, they have failed to articulate that vision and to form a strong team capable of its implementation.

This problem will remain relevant in 2021. While in May 2020 the then Minister of Culture, Youth and Sports stated that «the development of humanitarian strategy is almost completed»,² at the moment, there is no sign talk about its completion or continued development; MCIP mostly offers individual, area-specific strategies, which are necessary for different areas, but are insufficient to deal with fragmented nature of state humanitarian policy. Hopes are likely being placed on National Round Tables and the subsequent closed consultations with politicians, which will help come to a certain value consensus that will become the basis for the state's future humanitarian policy. However, the presence of divergent centres of influence in the structures that implement state humanitarian policy, as well as judiciary interference in the decisions on humanitarian policy (observed recently),³ call into question the near prospects of reaching an agreement and adopting a coherent *State Humanitarian Policy Strategy*.

The problem of having appropriate staff for the development and implementation of

¹ The Minister of Culture and Information Policy outlined in very general terms *the strategic goals* for 2021-2024 at the live-conference. They include preservation of cultural heritage, provision of cultural services to the population, development of creative industries and tourism. See: «MCIP: 2020 Results and 2021 Plans». – MCIP website, – https://mkip.gov.ua/files/pdf/Presentation_MCIP_Tkachenko_fin.pdf.

² Development of humanitarian strategy is almost completed. Grateful to the Government and the team. – Ukrinform, 6 March 2020, – <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2891040-stvorennia-gumanitarnoi-strategii-prakticno-zaverseno-vdacnij-uradu-j-komandi.html>.

³ For example: District Administrative Court of Kyiv on 19 January 2020, found illegal and cancelled the decision of Kyiv City Council on marking memorable dates and anniversaries on the territory of Kyiv; 21 January – obliged MES to review history textbooks for 5th and 11th grades in terms of coverage of Revolution of Dignity events; 28 January – it found illegal and cancelled the resolution of the Cabinet of Ministers on the introduction of the new Ukrainian orthography. Previously, in 2019, Kyiv District Administrative Court, Court of Appeal and the Supreme Court one by one gave their support to UOC-MP in its refusal to change its name. At the moment, this issue is under consideration of the Constitutional Court.

humanitarian policy will not lose its urgency. Staffing situations (especially the recent appointment of the Minister of Education S.Shkarlet) clearly demonstrated not only staff shortage, complained about by the President, but also the persistent reluctance of his team to hear and take into account the views of professional communities, interact and cooperate with civil society structures in general.

These problems suggest that in the near future humanitarian policy will remain fragmented, devoid of integrity and a clear focus on ensuring social solidarity, formation of a political nation, ensuring a balance of rights of all ethnic, linguistic and religious communities of Ukrainian society. Accordingly, there remain risks of social unrest and complications in relations between different socio-cultural groups on the basis of humanitarian problems.

Thus, there is a possibility of complications in **state-and-church and interfaith (inter-denominational) relations**. This is confirmed by the remaining dozens of conflict points on the church-religious map;⁴ the ongoing confrontation between the OCU and the UOC-KP, which, although still deprived of legal status, is actively developing its network;⁵ contradictory positions of local authorities on the issues of registration of jurisdiction change by Orthodox communities, which destroys the integrity of state policy in the church-denominational sector, etc. Involvement of various authorities with certain churches, dualism of public authorities responsible for development and implementation of state policy in this area, as well as the lack of attention to legislation and the need to improve it, – create a dangerous situation.

Negative trends are possible in **the field of ethnic-national policy**. On the one hand, there is an increase in negative external influence on the communities of national minorities, which was demonstrated, in particular, by the events

during local elections in Zakarpattia; communities of ethnic Russians and Russian-speaking citizens of Ukraine are under strong pressure from Russia, as it has declared them its compatriots and is trying to turn them into allies in fighting against the Ukrainian state. On the other hand, there is concern about delayed legislative definition of the status and rights of indigenous peoples and national minorities in Ukraine, as well as ensuring a balance between protecting the state language and guaranteeing the linguistic rights of these peoples and minorities, – despite the fact that the corresponding bill had to be submitted to the Verkhovna Rada back in January 2020.⁶

Meanwhile, the relevant parliamentary committee is currently only «considering «the issue of holding in 2021 parliamentary hearings on ensuring the rights of indigenous peoples and national minorities».⁷ Thus, there is little hope for the adoption of the long-awaited law and an end to political speculation, in particular, over the use of indigenous and minority languages; there is much more reason to believe that the absence of legislative regulation of state ethnic policy principles will be creating a negative emotional background in the near future, both in the inter-ethnic relations within Ukraine, and in its external relations with neighbouring countries.

The **information sector** remains a problem. It is likely that in the near future Ukraine's presence in European and global information space will remain weak, which will continue enabling the situation, where the western and global community sees the events and processes in Ukraine, including the ones related to the armed conflict in the Ukrainian East and Russia's annexation of Crimea, mainly through the eyes of Russian media. It is also obvious that the pressure of the pro-Russian media in Ukraine itself will be growing, and that they will be promoting the charms and values of the «Russian world» in the increasingly aggressive manner.

⁴ Thus, just in December 2020, there were 19 recorded conflicts, including those with violent confrontation, mainly in rural areas in the west of Ukraine.

⁵ See: Patriarch Filaret blessed the cross for the Cathedral of Princess Olha in Kyiv. – UOC-KP website, 27 January 2021, – <https://www.cerkva.info/news/patriarkh-filaret-osviatyv-khrest-na-khram-rivnoapostolnoi-kniahyni-olhy-u-m-kyievi/>.

⁶ The Law «On Ensuring the Functioning of the Ukrainian Language as the State Language» establishes: «within six months from the date of entry into force of this Law: ... to prepare and submit to the Verkhovna Rada of Ukraine a draft law on the procedure for exercising of their rights by indigenous peoples, national minorities». The Law was approved on 25 April 2019, entered into force on 16 July 2019. See: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19?find=1&text=корінних+народів#Text>.

⁷ Ensuring the rights of indigenous peoples and national minorities was discussed at the hearings of the Human Rights Committee. – The official website of the Verkhovna Rada, – <https://www.rada.gov.ua/news/Novyny/195508.html>.

Thus, given the current situation, namely, the reinforced external humanitarian expansion, it seems necessary to intensify the process of development and implementation of a complex of measures in liberal arts education for all age and other social groups of population, which has to be aimed at conscious acceptance of democratic values and traditions, knowledge of history and culture of Ukraine, development of critical thinking and cognitive ability to withstand powerful propaganda pressure coming from Russian media and domestic pro-Russian political forces. In this context, the following measures planned for 2021 are important: MCIP – implementation of an education campaign on media literacy and introduction of a disinformation exposure and response system; MES – development of the bill «On adult education» and preparing conditions for implementation of the corresponding law.⁸

Interaction and cooperation between MCIP and MES as the leading agencies in the development and implementation of state humanitarian policy needs to be strengthened. The currently available documents of these agencies, as previously, give the impression that the work of MES, on the one hand, and MCIP – on the other, are poorly coordinated, which negatively affects coherence, integration, and complementarity of humanitarian, education and youth policies. Meanwhile, it is in this cooperation and with broad involvement of the public, in particular, relevant professional communities, is it possible to develop the abovementioned integrated *State Humanitarian Policy Strategy*, which would encompass and coordinate in time and space education, information, culture and arts events, programmes for promotion of reading, creation of national «memory places», youth mobility, etc.

These agencies also need to pay close attention to the current state of culture and extracurricular education establishments, which, in the framework of decentralisation and the administrative-territorial reform are being signed off to amalgamated territorial communities, often resulting in their liquidation or suspension of operation for an indefinite period of time. This situation is unacceptable, as these are the links closest to the consumer of national cultural and educational product.

This is why the network of these establishments must be developed, not contracted; namely, it has to be extended with adult education establishments, and not just in professional education, but also in liberal arts.

Therefore, the task is to bring together the efforts of relevant state institutions, professional communities and general public, in order to preserve and develop the network of culture and education establishments, as well as to intensify their activity with the goal of shaping and protecting national culture and information space.

At the time of submission of this material for publication, there was news that the President signed the Decree «On the decision of the National Security and Defence Council of Ukraine of 2 February 2021 «On application of special personal economic and other restrictive measures (sanctions)», which, in particular, revoked the broadcasting licenses of TV channels in the «Novosti» media holding for the period of 5 years.⁹ Channels 112, ZIK and NewsOne went off air. The decision drew an unsurprisingly sharp reaction from «Opposition Platform – For Life», contradictory response and ambivalent assessments from politicians and journalists. It should be noted that the authors of negative assessments, as a rule, do not take into account Russia's information aggression, the war Russia wages against Ukraine, nor Ukraine's right to protect not only its territory, but also its information space, culture and values.

Current indeterminate form and weakness of state humanitarian policy, absence of programmatic, strategic documents, contradictory positions of government spokesmen led to formation and strengthening of divergent centres of influence within state institutions and local self-government bodies, which disorients society and provokes radicalisation of internal and external opponents of the current government and the Ukrainian state in general.

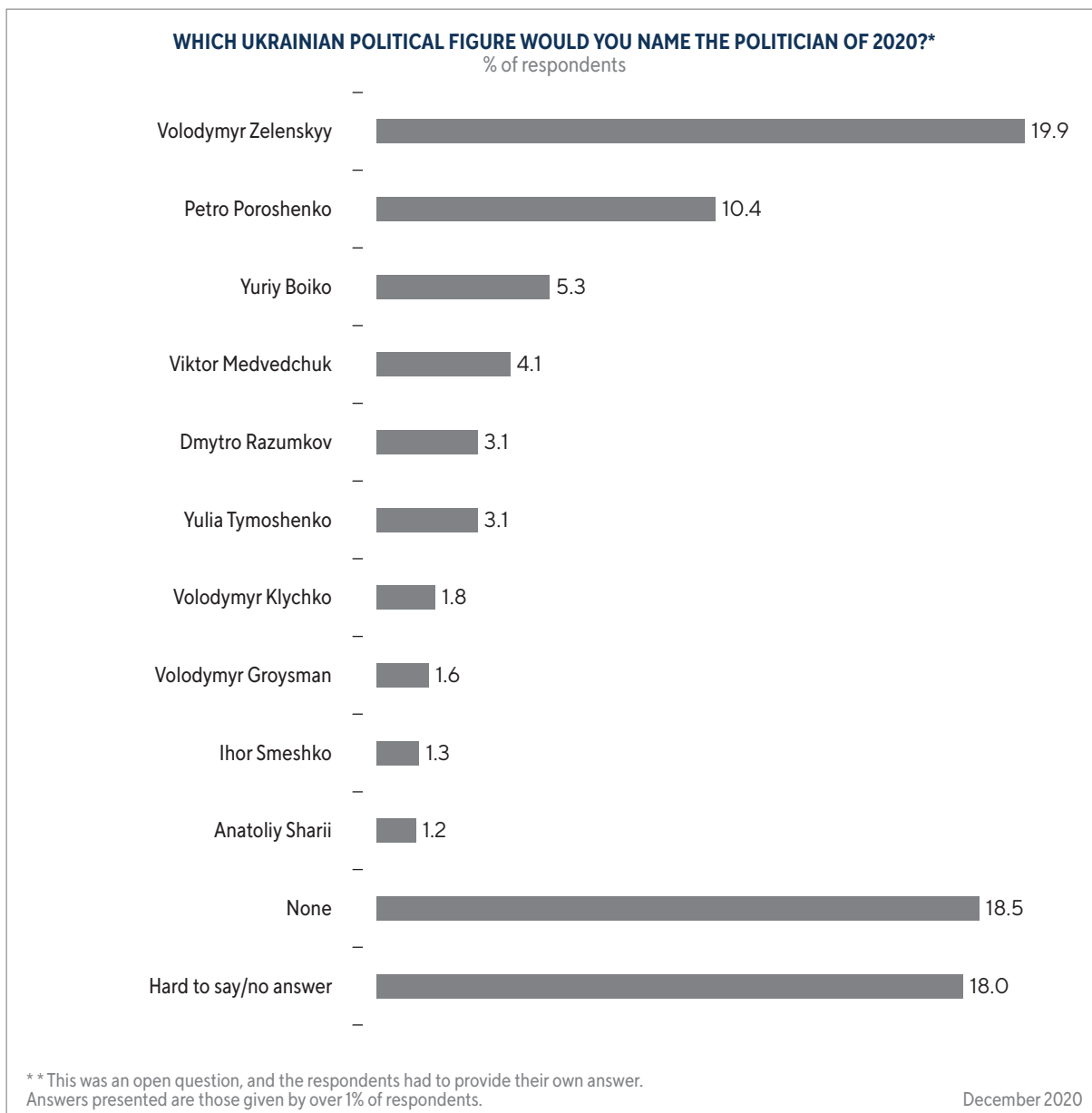
At the same time, there are still chances and opportunities to change the situation. In terms of humanitarian policy, the government needs to present strong state ideas and measures aimed at strengthening social harmony, unity of Ukrainian political nation and nationwide Ukrainian identity.

⁸ Improvement of the regulatory framework for creating a system of civic education in Ukraine. – The Razumkov Centre, 2020, – https://razumkov.org.ua/uploads/article/2020_polit_osvita.pdf.

⁹ Decree of the President of Ukraine No.43 of 2 February 2021, – <https://www.president.gov.ua/documents/432021-36441>.

3.

PUBLIC OPINION ON THE RESULTS OF 2020¹

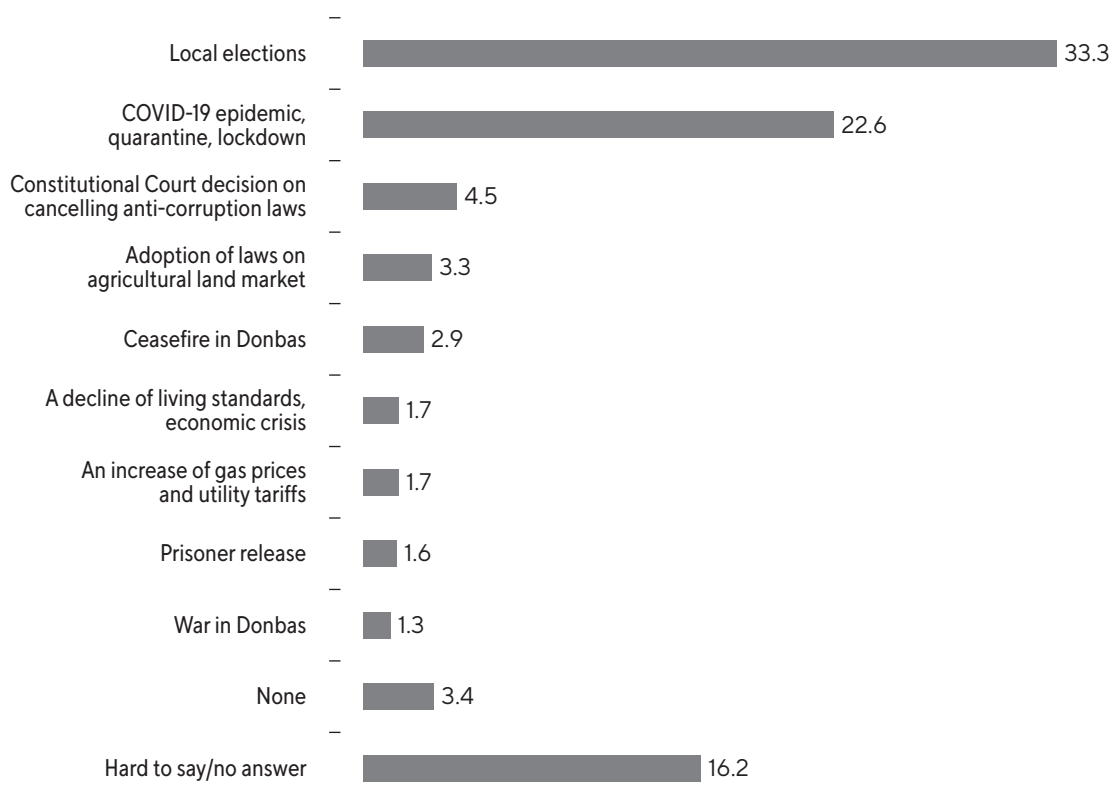


¹ The sociological surveys were conducted independently by the Razumkov Centre: March 6-12, 2015, November 6-12, 2015 (marked as November-2 in diagrams and tables), December 18-24, 2015 (marked as December in diagrams and tables), 1-7 November 2019 (marked as November-3) and December 4-9, 2020 (marked as December-6) and jointly with Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation: November 14-22, 2015 (marked as November), December 16-20, 2016 (marked as December-2), 15- 19 December 2017 (marked as December-3), 19-25 December 2018 (marked as December-4), 13-18 December 2019 (marked as December-5).

All surveys were conducted in all regions of Ukraine, except for the temporarily occupied Autonomous Republic of Crimea, Donetsk and Luhansk oblasts. More than 2,000 respondents over the age of 18 were interviewed in each survey. The theoretical error of each sample does not exceed 2.3%.

WHICH POLITICAL EVENT IN UKRAINE WOULD YOU CALL THE EVENT OF 2020?*

% of respondents

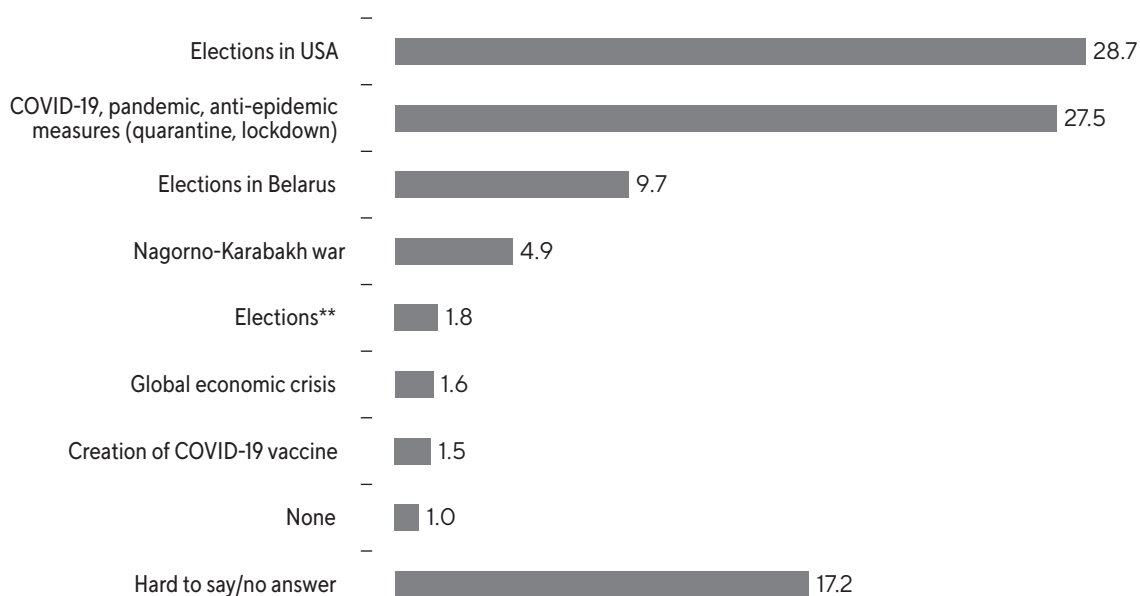


* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Answers presented are those given by over 1% of respondents.

December 2020

WHICH GLOBAL POLITICAL EVENT WOULD YOU CALL THE EVENT OF 2020?*

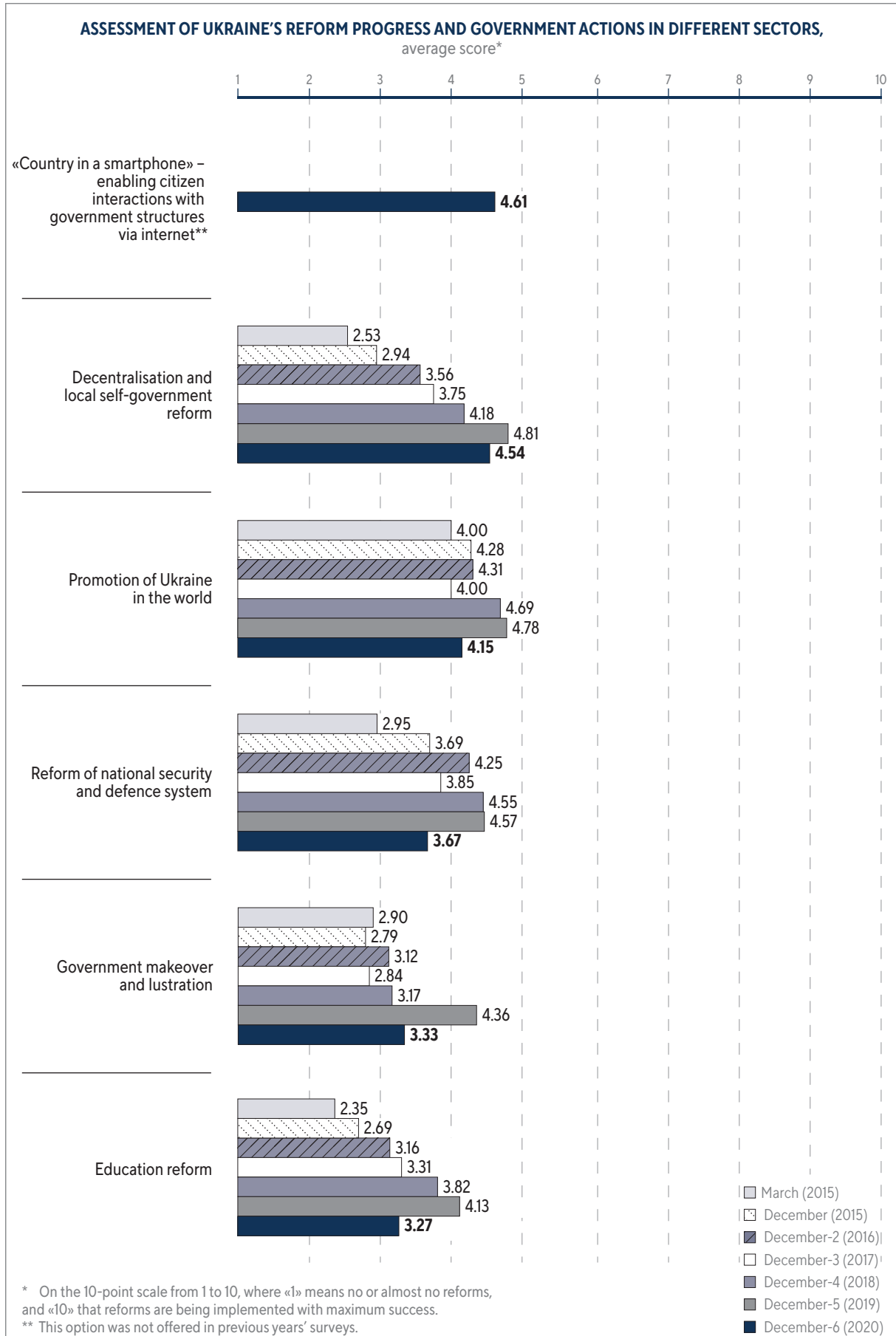
% of respondents



* This was an open question, and the respondents had to provide their own answer. Answers presented are those given by over 1% of respondents.

** No specification of location.

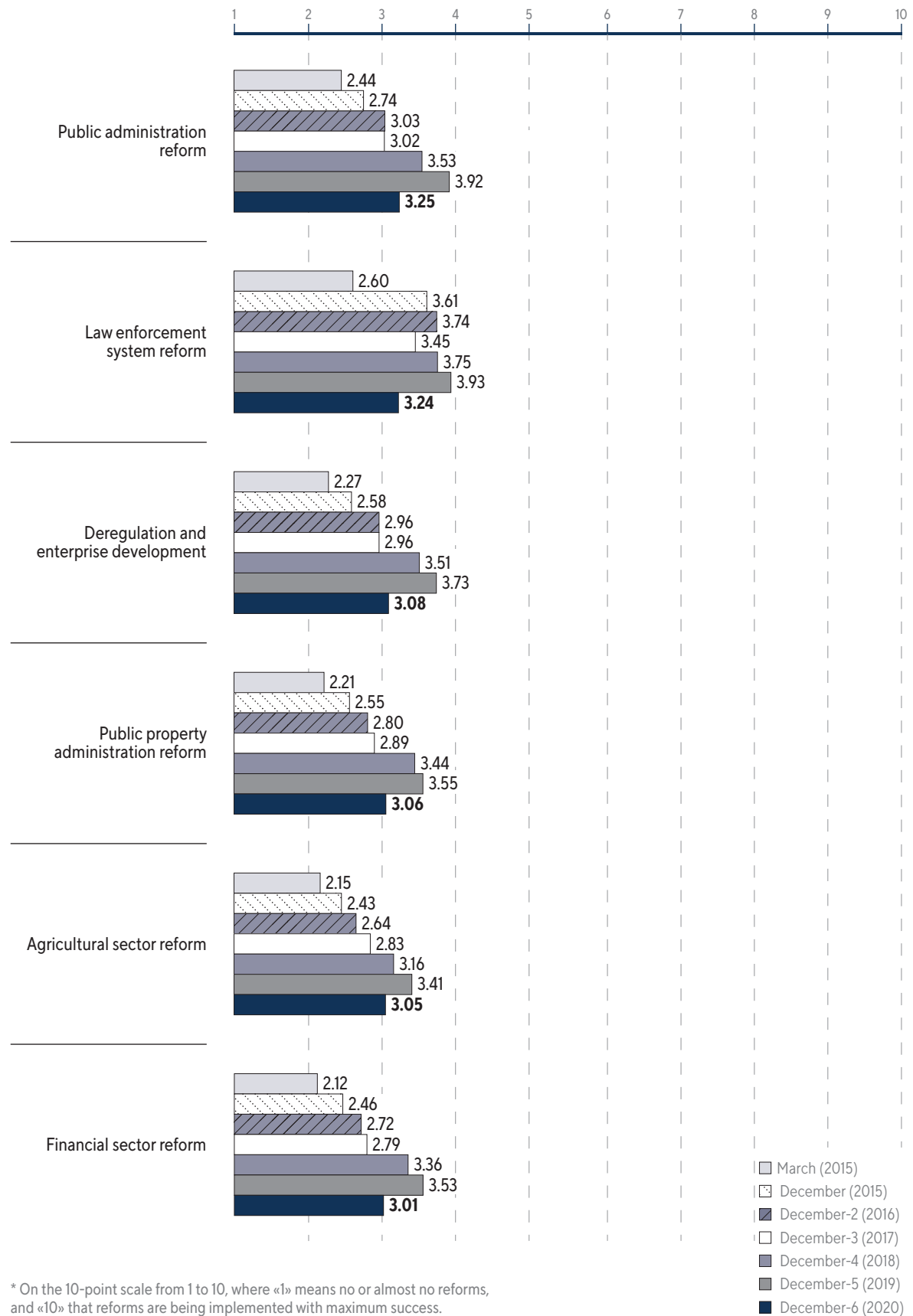
December 2020



ASSESSMENT OF UKRAINE'S REFORM PROGRESS AND GOVERNMENT ACTIONS IN DIFFERENT SECTORS,

average score*

(continued)

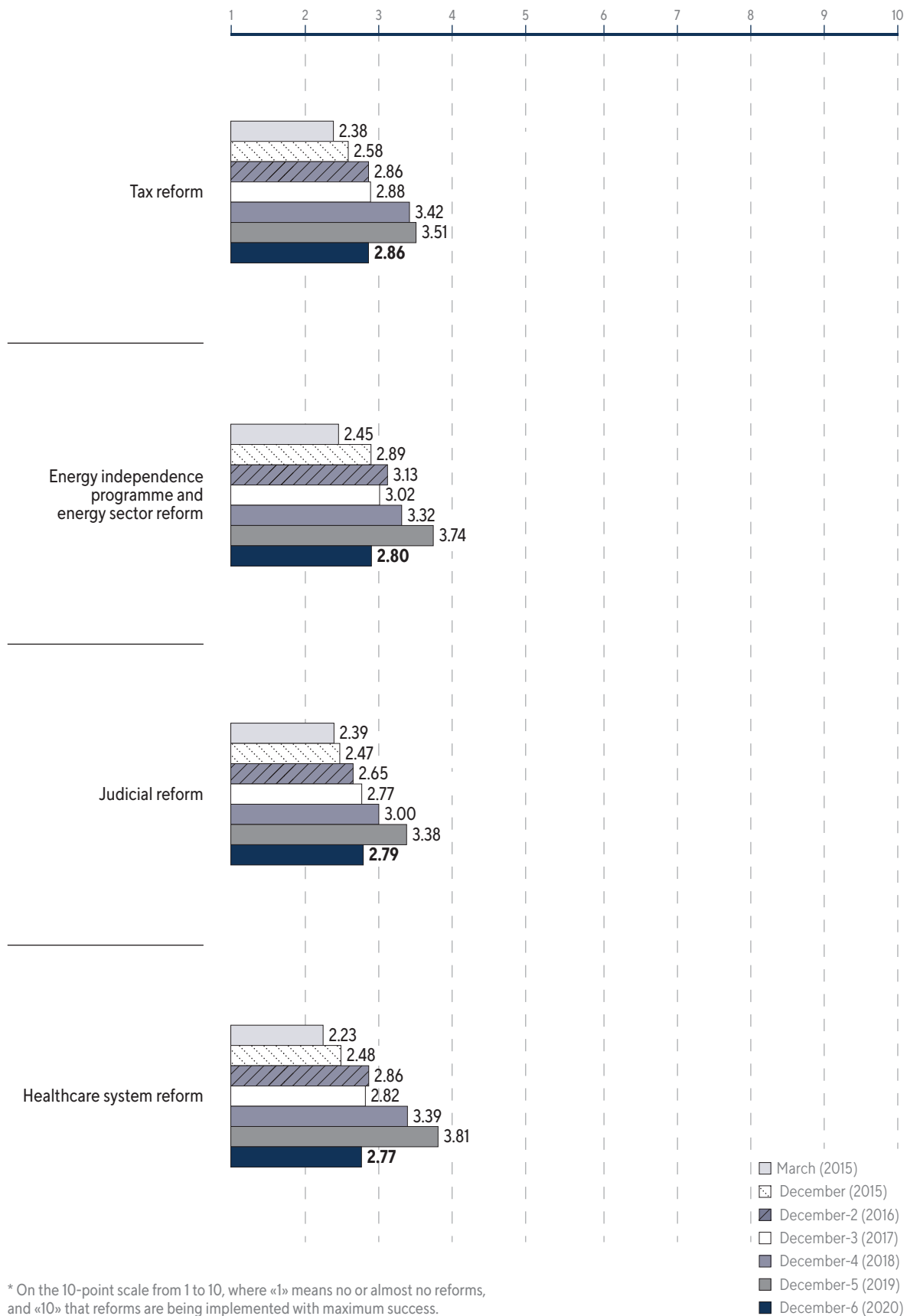


* On the 10-point scale from 1 to 10, where «1» means no or almost no reforms, and «10» that reforms are being implemented with maximum success.

ASSESSMENT OF UKRAINE'S REFORM PROGRESS AND GOVERNMENT ACTIONS IN DIFFERENT SECTORS,

average score*

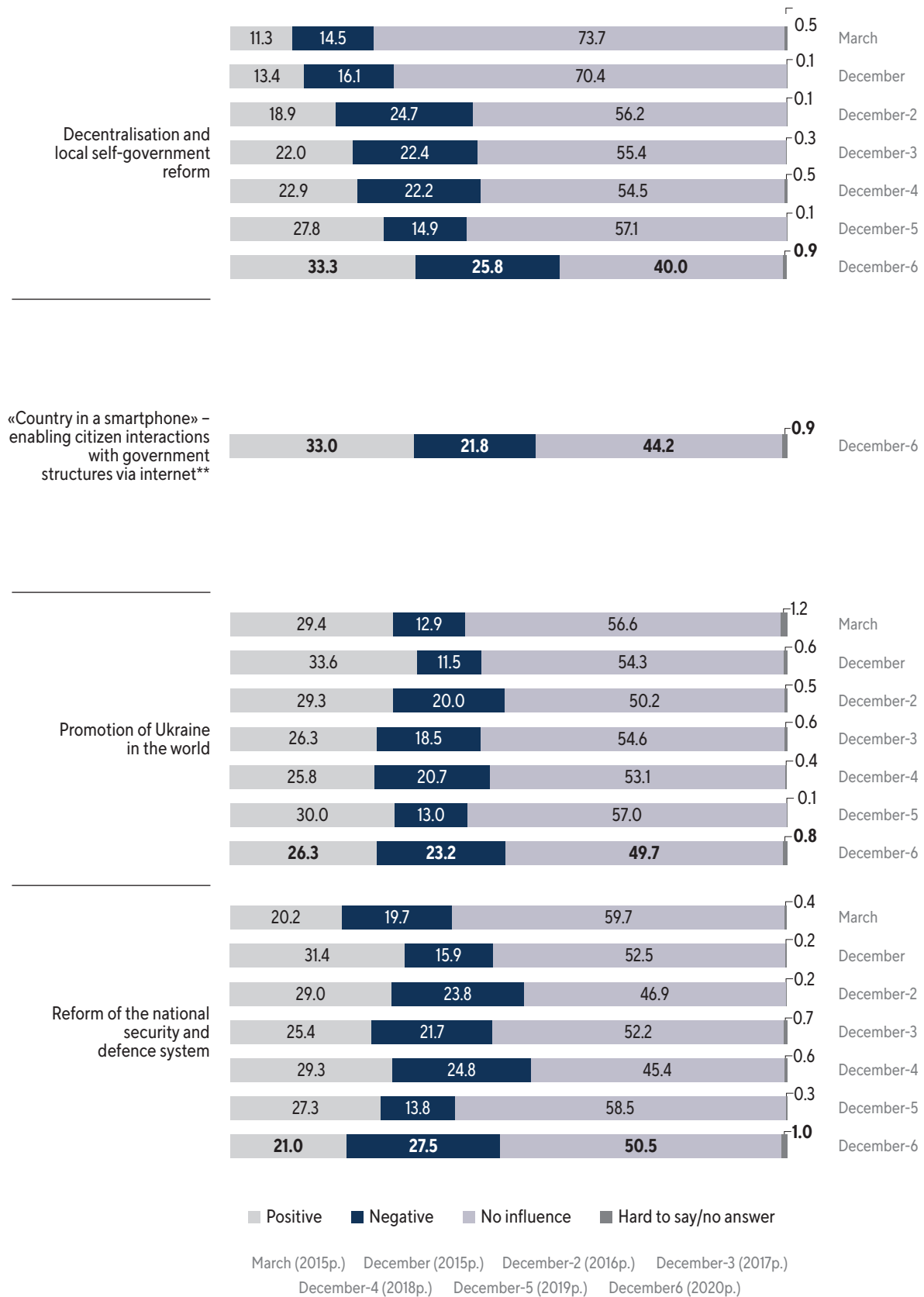
(continued)



* On the 10-point scale from 1 to 10, where «1» means no or almost no reforms, and «10» that reforms are being implemented with maximum success.

- March (2015)
- ▨ December (2015)
- ▩ December-2 (2016)
- December-3 (2017)
- ▨ December-4 (2018)
- ▩ December-5 (2019)
- December-6 (2020)

**WHAT IS THE INFLUENCE OF REFORMS AND GOVERNMENT ACTIONS
IN DIFFERENT AREAS ON YOUR PERSONAL CIRCUMSTANCES?**
% of respondents

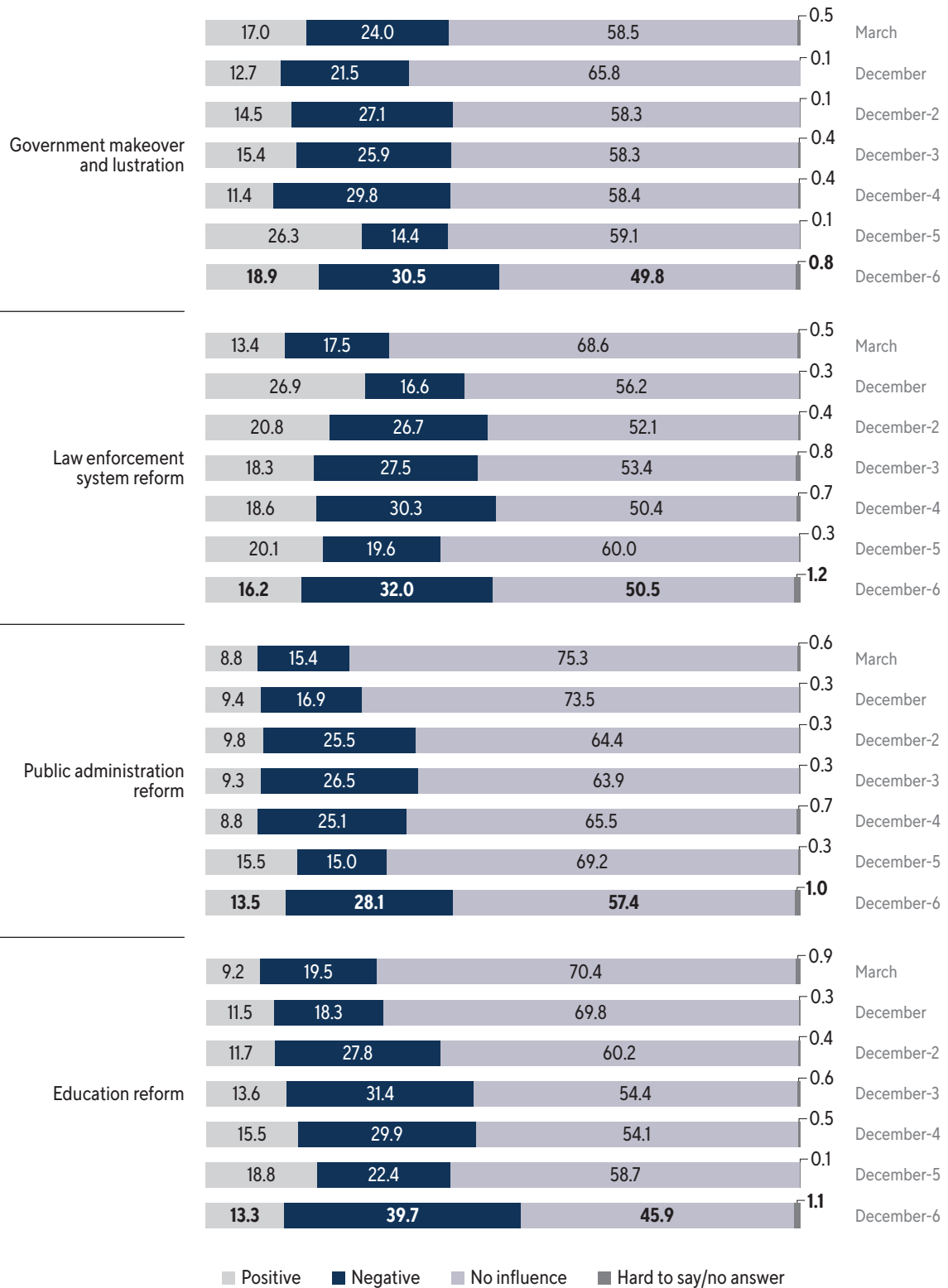


* This answer was not suggested previously.

**WHAT IS THE INFLUENCE OF REFORMS AND GOVERNMENT ACTIONS
IN DIFFERENT AREAS ON YOUR PERSONAL CIRCUMSTANCES?**

% of respondents

(continued)



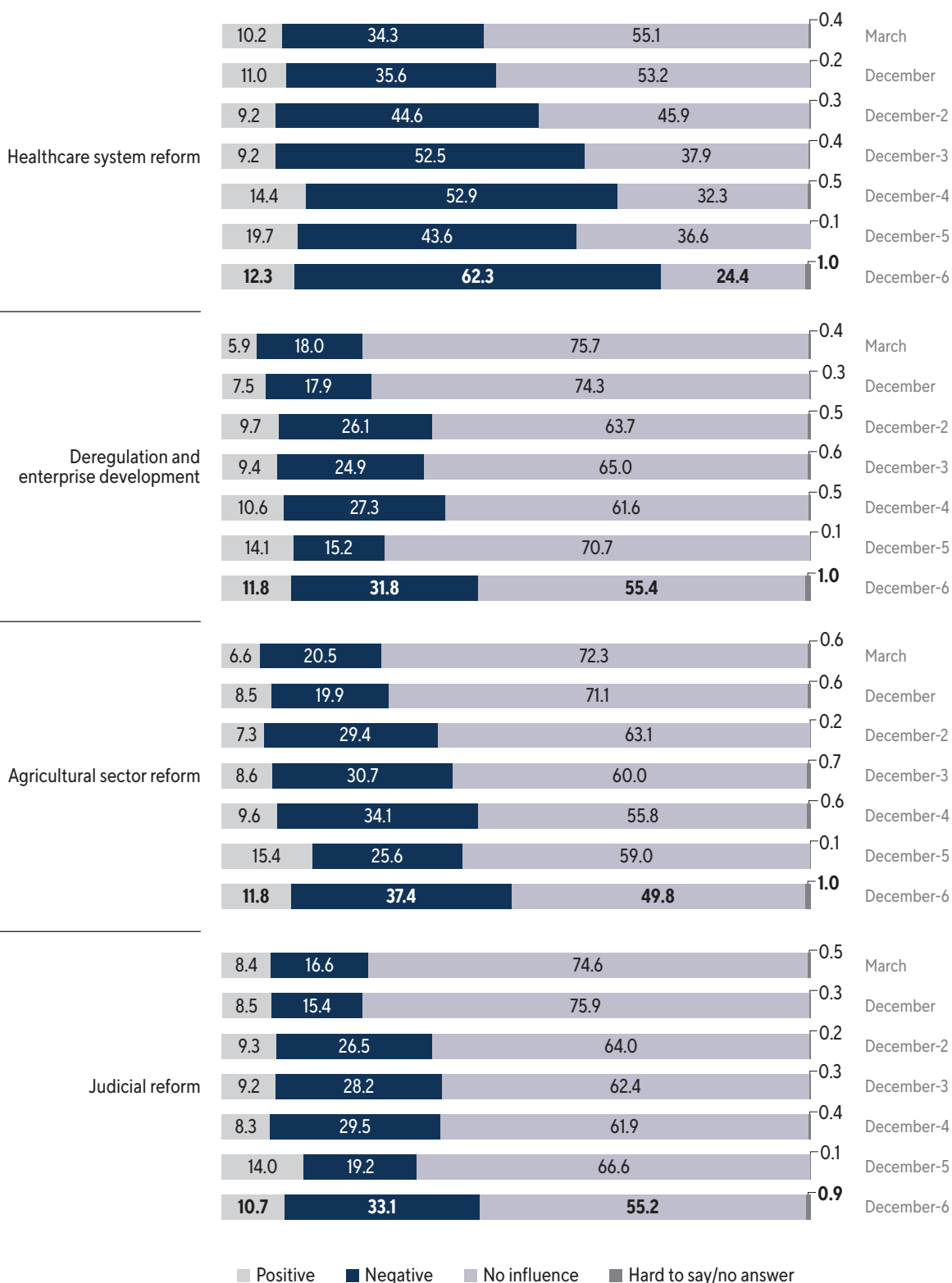
■ Positive ■ Negative ■ No influence ■ Hard to say/no answer

March (2015p.) December (2015p.) December-2 (2016p.) December-3 (2017p.)
December-4 (2018p.) December-5 (2019p.) December-6 (2020p.)

**WHAT IS THE INFLUENCE OF REFORMS AND GOVERNMENT ACTIONS
IN DIFFERENT AREAS ON YOUR PERSONAL CIRCUMSTANCES?**

% of respondents

(continued)

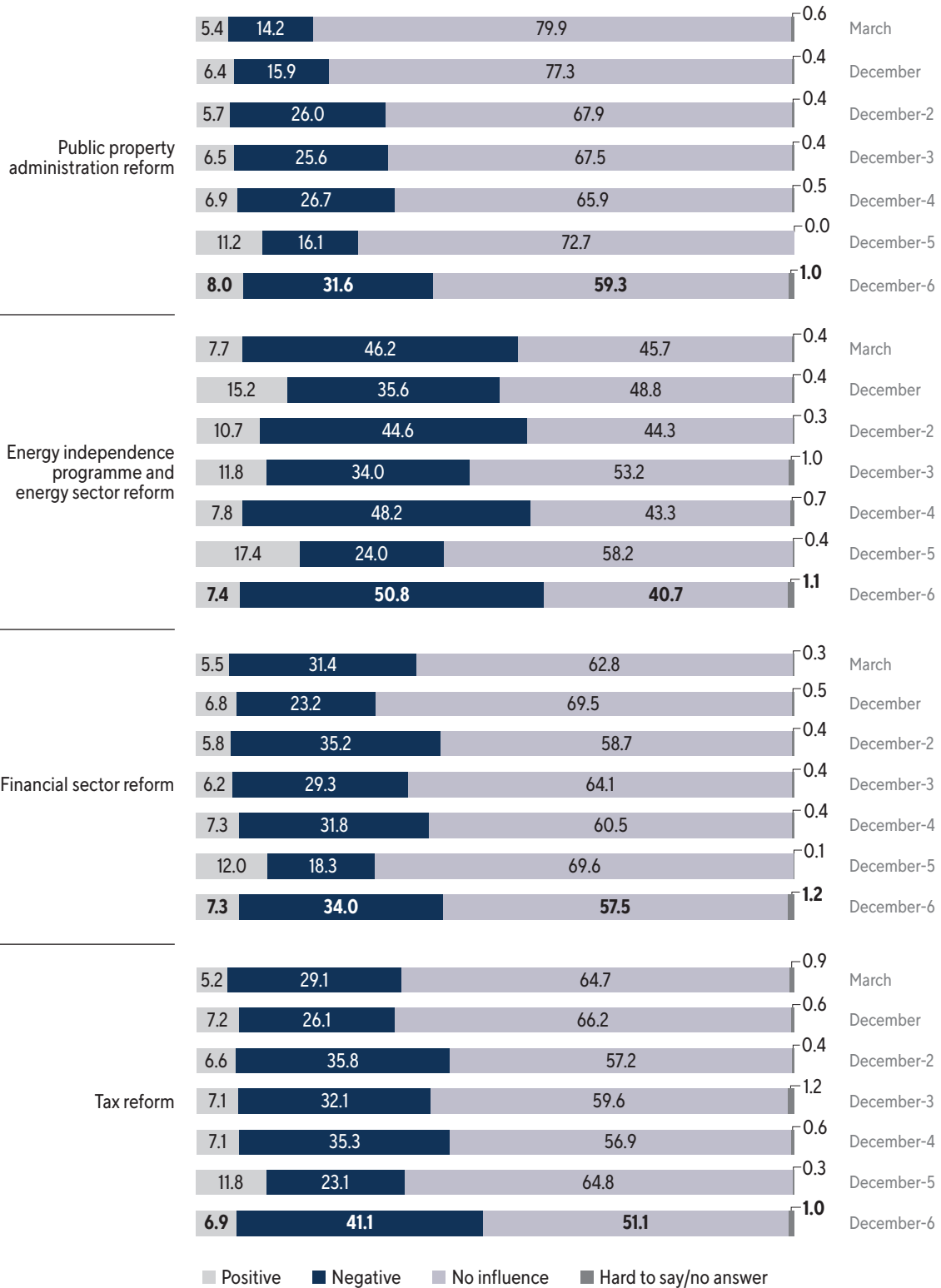


March (2015p.) December (2015p.) December-2 (2016p.) December-3 (2017p.)
December-4 (2018p.) December-5 (2019p.) December-6 (2020p.)

**WHAT IS THE INFLUENCE OF REFORMS AND GOVERNMENT ACTIONS
IN DIFFERENT AREAS ON YOUR PERSONAL CIRCUMSTANCES?**

% of respondents

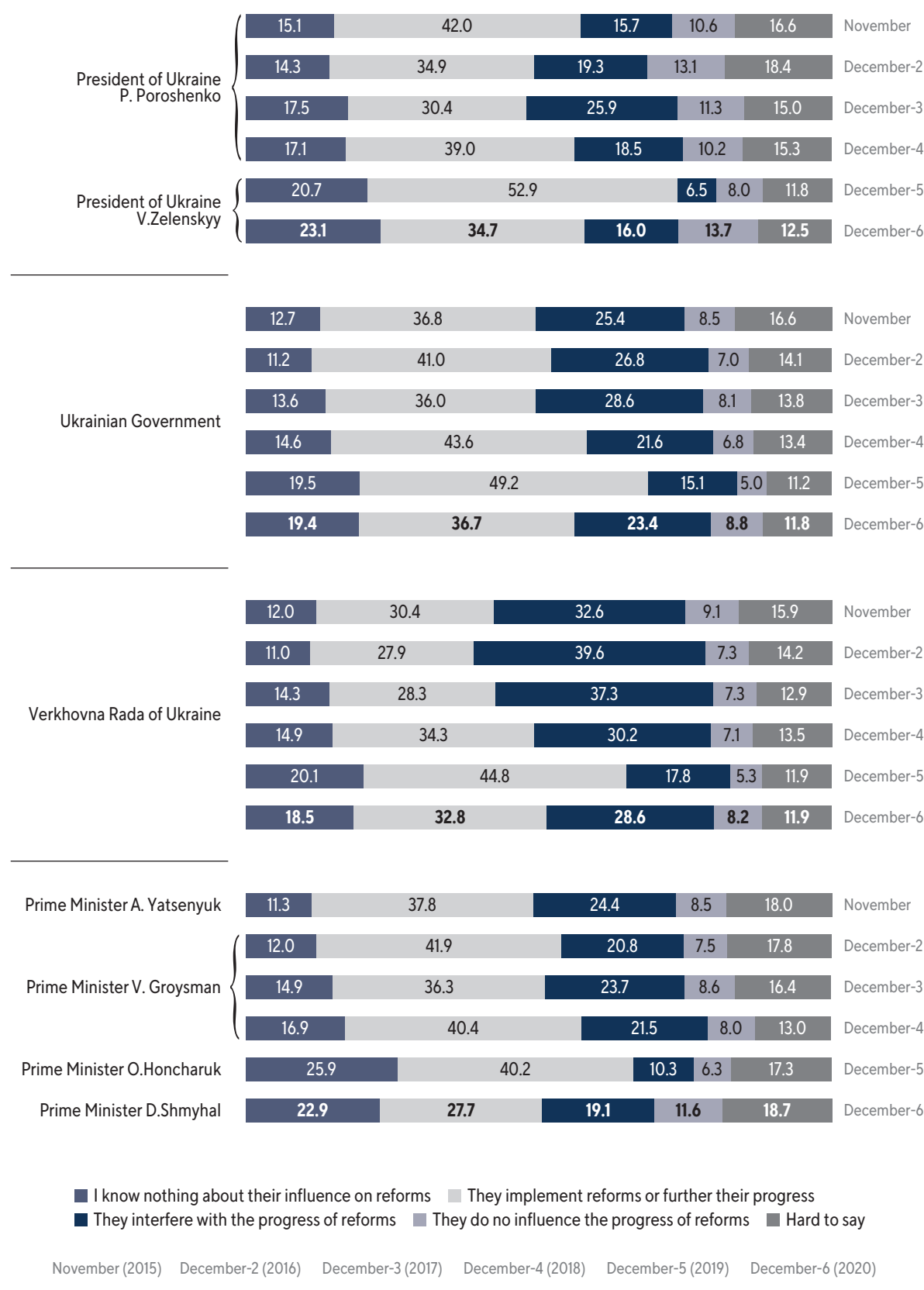
(continued)



March (2015p.) December (2015p.) December-2 (2016p.) December-3 (2017p.)
December-4 (2018p.) December-5 (2019p.) December-6 (2020p.)

ACTIONS OF WHICH AUTHORITIES OR POLITICIANS FURTHER THE PROGRESS OF REFORMS, AND WHICH - INTERFERE WITH IT?

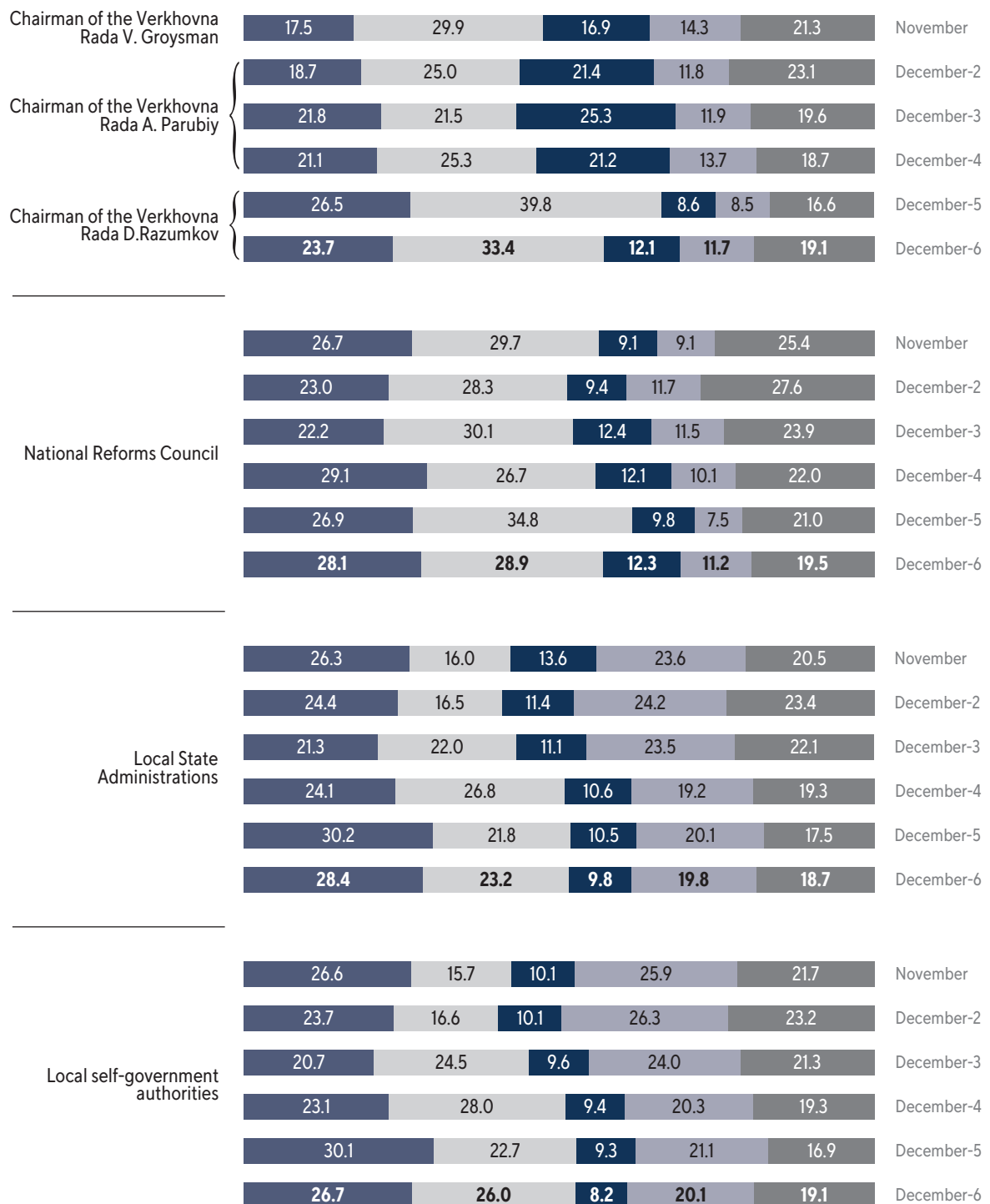
% of respondents



**ACTIONS OF WHICH AUTHORITIES OR POLITICIANS FURTHER THE PROGRESS OF REFORMS,
AND WHICH - INTERFERE WITH IT?**

% of respondents

(continued)



■ I know nothing about their influence on reforms ■ They implement reforms or further their progress
 ■ They interfere with the progress of reforms ■ They do no influence the progress of reforms ■ Hard to say

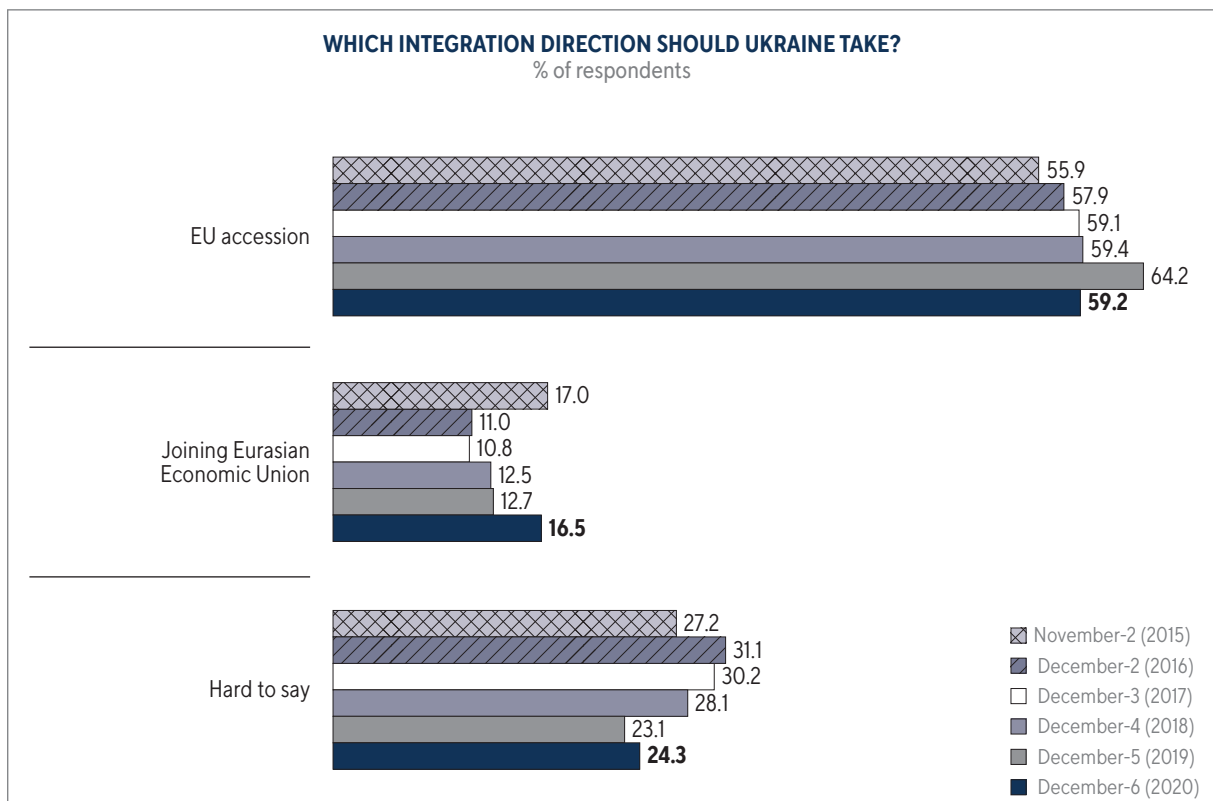
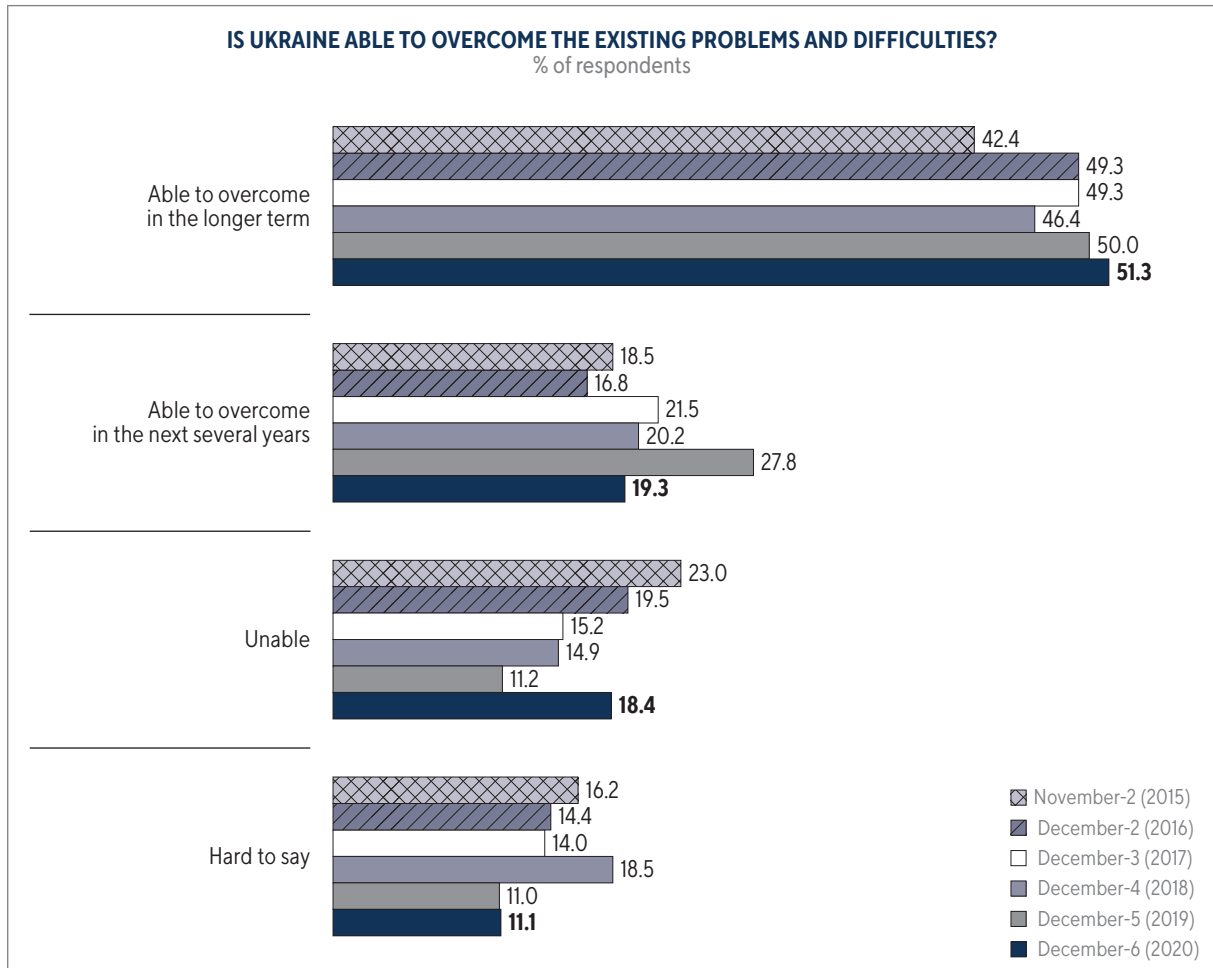
November (2015) December-2 (2016) December-3 (2017) December-4 (2018) December-5 (2019) December-6 (2020)

		IN WHAT WAY DID THE FOLLOWING UKRAINIAN SECTORS CHANGE DURING THE YEAR? % of respondents																								
		Changed for the better					Changed for the worse					No change					Hard to say					Balance*				
		2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)
Ukraine's international image		27.4	24.0	32.3	30.8	17.3	32.0	34.5	28.1	20.9	37.7	27.0	27.7	27.8	37.5	33.1	13.6	13.8	11.9	10.8	11.9	-4.6	-10.5	4.2	9.9	-20.4
Country's defence capacity		39.8	38.9	40.9	30.6	17.1	21.3	21.3	24.5	14.5	29.8	25.8	25.6	21.4	43.8	39.5	13.1	14.1	13.2	11.1	13.6	18.5	17.6	16.4	16.1	-12.7
Relations between nations		15.9	13.4	17.4	18.8	10.2	23.6	30.5	29.7	14.6	28.5	46.1	42.6	40.1	54.4	49.0	14.4	13.6	12.9	12.2	12.3	-7.7	-17.1	-12.3	4.2	-18.3
Education		4.9	7.6	13.9	13.4	8.0	36.4	42.3	38.9	25.5	51.1	43.4	38.4	32.9	46.3	26.5	15.3	11.8	14.3	14.7	14.4	-31.5	-34.7	-25.0	-12.1	-43.1
Healthcare		3.6	4.6	9.1	11.2	7.0	53.6	61.3	57.3	45.7	71.8	35.9	26.9	26.2	37.2	16.0	6.9	7.2	7.3	6.0	5.1	-50.0	-56.7	-48.2	-34.5	-64.8
Situation with observation of citizens' rights and freedoms		8.1	8.1	8.9	10.5	6.6	32.5	39.2	39.4	18.4	33.5	46.5	40.1	41.5	58.4	48.6	13.0	12.5	10.2	12.7	11.4	-24.4	-31.1	-30.5	-7.9	-26.9
Freedom of speech level		11.7	11.8	11.0	14.7	6.2	30.4	36.9	38.1	19.8	26.4	48.8	43.9	43.1	58.2	58.5	9.1	7.4	7.8	7.3	8.8	-19.4	-25.1	-27.1	-5.1	-20.2
Social protection (social benefits, assistance, subsidies, etc.)		11.6	14.7	7.7	7.9	5.7	48.7	49.9	60.5	43.5	56.6	30.0	26.5	24.6	40.0	28.0	9.6	8.9	7.2	8.5	9.8	-37.1	-35.2	-52.8	-35.6	-50.9
Pension provision		3.9	22.5	7.6	8.0	5.4	49.5	39.1	56.0	32.5	50.3	38.0	26.1	25.8	48.4	32.2	8.6	12.3	10.6	11.0	12.1	-45.6	-16.6	-48.4	-24.5	-44.9
Civil servants' compliance with the law		5.9	4.9	7.9	9.8	5.0	43.2	46.8	44.0	22.8	46.0	36.9	33.4	34.5	54.7	35.7	14.0	14.9	13.6	12.8	13.3	-37.3	-41.9	-36.1	-13.0	-41.0
Labour remuneration		3.4	14.7	7.4	9.7	5.0	54.5	48.9	58.4	30.6	55.8	34.3	26.9	26.7	50.2	29.7	7.8	9.5	7.5	9.4	9.5	-51.1	-34.2	-51.0	-20.9	-50.8
Government's treatment of citizens		2.8	4.2	4.8	17.7	5.0	58.9	59.9	59.2	23.8	56.3	29.0	27.4	28.1	49.2	30.4	9.2	8.5	7.9	9.3	8.3	-56.1	-55.7	-54.4	-6.1	-51.3

* Difference between answers «changes for the better» and «changes for the worse».

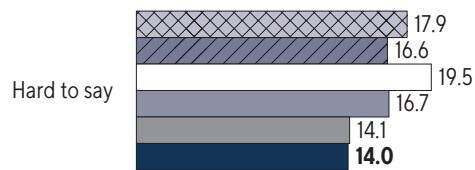
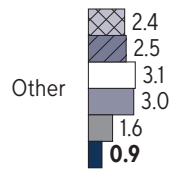
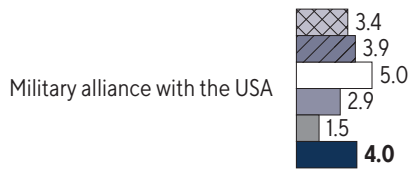
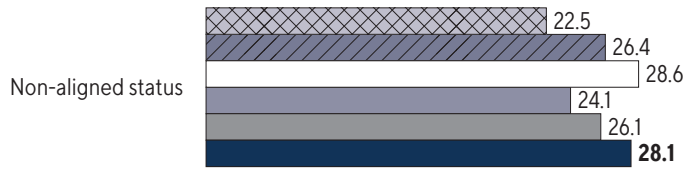
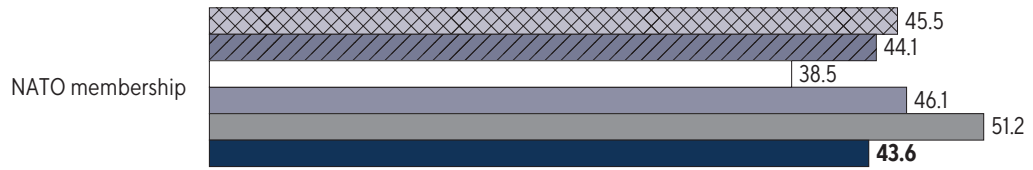
IN WHAT WAY DID THE FOLLOWING UKRAINIAN SECTORS CHANGE DURING THE YEAR? % of respondents																									
	Changed for the better				Changed for the worse				No change				Hard to say				Balance*								
	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)	2016 (December)	2017 (December)	2018 (December)	2019 (December)	2020 (December)					
Democracy level	10.8	9.4	10.1	13.0	4.8	31.8	37.9	39.7	17.8	30.1	45.8	44.4	41.6	61.5	56.1	11.6	8.3	8.6	7.7	9.0	-21.0	-28.5	-29.6	-4.8	-25.3
Situation of Ukrainian-speaking population	5.7	6.9	7.9	7.3	4.1	15.6	19.7	20.3	10.2	19.9	69.6	64.1	62.2	74.0	68.5	9.1	9.2	9.5	8.5	7.4	-9.9	-12.8	-12.4	-2.9	-15.8
Situation of Russian-speaking population	1.8	2.3	3.3	4.9	3.9	17.1	24.0	26.2	11.4	21.4	68.9	59.8	60.0	72.7	64.9	12.3	14.0	10.5	11.0	9.8	-15.3	-21.7	-22.9	-6.5	-17.5
Crime situation	6.2	6.0	7.0	7.7	3.6	61.7	61.4	52.5	29.3	49.2	23.6	26.1	32.5	53.4	38.4	8.5	6.5	8.0	9.6	8.9	-55.5	-55.4	-45.5	-21.6	-45.6
Overall situation in the country	3.1	3.8	5.4	14.1	3.4	73.4	69.3	67.0	29.3	70.7	17.0	18.8	22.0	47.0	19.8	6.5	8.1	5.6	9.5	6.1	-70.3	-65.5	-61.6	-15.2	-67.3
Citizens' attitude to government	2.4	3.7	4.2	19.9	3.3	72.4	68.9	64.8	25.3	64.4	17.3	20.7	23.6	44.4	25.5	7.8	6.8	7.4	10.3	6.9	-70.0	-65.2	-60.6	-5.4	-61.1
Your family's welfare level	3.5	4.6	7.0	8.0	2.8	73.0	63.1	59.2	30.6	64.4	20.5	29.4	30.9	58.5	30.1	3.0	2.8	2.9	2.9	2.7	-69.5	-58.5	-52.2	-22.6	-61.6
Stability level	2.1	2.9	4.2	12.1	2.4	75.0	71.8	67.4	32.5	73.7	16.1	19.5	22.8	47.0	18.4	6.7	5.8	5.6	8.4	5.5	-72.9	-68.9	-63.2	-20.4	-71.3
Ethnic and religious minorities' situation	2.6	3.4	5.8	5.2	2.2	14.7	19.7	23.6	7.9	15.7	64.0	58.8	57.5	72.3	67.4	18.7	18.1	13.0	14.6	14.6	-12.1	-16.3	-17.8	-2.7	-13.5
Citizens' confidence in the future	2.2	3.6	3.9	12.6	2.2	73.9	67.5	65.1	35.6	68.8	16.3	21.0	23.9	42.2	23.2	7.6	7.9	7.0	9.5	5.8	-71.7	-63.9	-61.2	-23.0	-66.6
Economic situation in the country	3.6	4.1	6.4	9.7	1.9	77.0	71.8	67.6	27.5	76.4	15.9	20.2	23.0	57.8	18.6	3.4	3.9	3.0	4.9	3.1	-73.4	-67.7	-61.2	-17.8	-74.5
Level of prices and tariffs	1.2	2.0	2.8	5.6	0.9	88.5	86.6	85.0	60.9	81.2	7.7	8.3	9.8	29.4	15.0	2.5	3.0	2.4	4.0	2.8	-87.3	-84.6	-82.2	-55.3	-80.3

* Difference between answers «changes for the better» and «changes for the worse».



WHICH OPTION OF GUARANTEEING SECURITY WOULD BE THE BEST FOR UKRAINE?

% of respondents



- November-2 (2015)
- December-2 (2016)
- December-3 (2017)
- December-4 (2018)
- December-5 (2019)
- December-6 (2020)

