



Razumkov
centre

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ ПІСЛЯ ОНОВЛЕННЯ ВЛАДИ: ПОСЛІДОВНІСТЬ, ЗМІНИ, ПЕРСПЕКТИВИ



КИЇВ-2019

З М І С Т

ВСТУП	3
1. ГОЛОВНІ ПІДСУМКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ за 2014-2019рр.....	5
I. Двостороннє міждержавне співробітництво та відносини з ключовими міжнародними організаціями.....	5
II. Російсько-український конфлікт та протистояння “гібридній” агресії.....	9
III. Реформування сектору безпеки	12
Висновки.....	14
2. ПЕРШІ КРОКИ НОВОЇ ВЛАДИ: СПОСТЕРЕЖЕННЯ І ОЧІКУВАННЯ	15
I. Стартові умови транзиту влади: загальний контекст.....	15
II. Зовнішня політика та політика безпеки: перші 100+ днів	16
Висновки.....	27
3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	28
СТАТТІ	
Окремі аспекти державно-правових рішень щодо окупованих районів Донбасу <i>Віктор МУСІЯКА</i>	32
Зеленський і війна: чи відповідає його система меті? <i>Джеймс ШЕРР</i>	42

ВСТУП

Критика дій попередників, намагання розпочати “все з нуля” і зробити все по-новому, обіцянки досягти успіху, що лунають із уст нової влади, – особливо під час виборчої кампанії та у перші дні роботи – є доволі поширеним явищем не лише для української політики¹.

Водночас, реалії життя згодом вносять об’єктивні корективи чи обмеження у практичні кроки, оскільки зміна персоналій на Банковій і Грушевського лише певною мірою змінює внутрішньополітичні умови в країні та практично не впливає на зовнішньополітичні. Новій владі доводиться починати роботу в тому ж глобальному середовищі, мати справу переважно з тими ж самими зарубіжними політиками і з успадкованим національним багажем здобутків і проблем.

Виходячи із зазначеного, будь-якій новій владі бажано дотримуватися розумного балансу між збереженням послідовності державного курсу та коригуванням основ зовнішньої і внутрішньої політики. У будь-якому разі, незалежно від оцінки результатів діяльності “попередників”, “чистий аркуш”, з якого починає нова влада, є насправді наступною сторінкою історії держави – спадком, який містить позитивні напрацювання та невирішені проблеми, а також комплекс об’єктивних внутрішніх і зовнішніх факторів впливу на реальну політику, можливостей і обмежень.

У “зовнішньополітичній спадщині”, отриманій новим Президентом є як здобутки та результативні напрацювання української дипломатії, так і прорахунки, накопичені десятиліттями, системні проблемні та кризові чинники². Збройна агресія з боку РФ – одного з провідних міжнародних гравців – мала домінуючий вплив як на пріоритети зовнішньополітичної діяльності української влади, так і на її ефективність. Несприятливими факторами впливу були, з одного боку, глобальні процеси геополітичної турбулентності і невизначеності, а з іншого – складні і суперечливі внутрішні об’єктивні та суб’єктивні обставини.

¹ Див. зокрема: Передвиборча програма кандидата в Президенти України П.Порошенка “Жити по-новому” (2014р.), https://programaporoshenko.com/Programa_Poroshenko.pdf; Д.Трамп, обіцяючи вирішити нарешті проблему Північної Кореї: “Клінтон не зміг, Буш не зміг, Обама не зміг. Я зможу.”, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/914565910798782465?lang=en>; Р.Ніксон: “Відверто кажучи, ми на неправильному шляху і зараз час обрати новий шлях – до прогресу”, www.4president.org/speeches/nixon1968acceptance.htm.

² Див. Щорічні аналітичні підсумки і прогнози Центру Разумкова: Україна 2016-2017: ознаки прогресу і симптоми розчарування (аналітичні оцінки), http://razumkov.org.ua/uploads/article/2016-2017_Pidsumky.pdf; Україна 2017-2018: нові реалії, старі проблеми (аналітичні оцінки), <http://razumkov.org.ua/vydannia/shchorichni-analitychni-pidsumky-i-prohnozy>; Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки), http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Pidsumky_2018.pdf.

Неупереджена оцінка активу і пасиву результатів роботи попередньої влади на світовій арені – мотив не лише для вдосконалення зовнішньої політики, але й насамперед, – для невідкладних внутрішніх трансформацій. Загалом, результати останніх президентських і парламентських виборів слід розглядати радше як розчарування внутрішньою політикою (соціально-економічна ситуація, реформи тощо), а не як “винок” зовнішньополітичному курсу попередньої влади.

Стосовно сфери безпеки і оборони, в якій ефективність діяльності та прогрес реформ загалом вигідно вирізнявся на фоні інших сфер, то тут також слід бути обережними у висновках стосовно успіхів і провалів, ролі внутрішніх і зовнішніх факторів об’єктивного та суб’єктивного характеру, а також заслуг і відповідальності різних представників влади. Неспроможність реалізувати головне завдання – відновлення миру та територіальної цілісності – є лише частково виною української влади. Водночас, зовнішній фактор не знімає відповідальності з Президента, Парламенту та Уряду за дії та бездіяльність, що призвели до трагічних воєнних поразок, дипломатичних провалів, або ж сприяли внутрішній дестабілізації.

Перші заяви та рішення, а також географія закордонних візитів новообраного Президента дають підстави для прогнозів незмінності, принаймні зовнішньополітичного курсу держави, що підтверджено також спільними заявами за підсумками зустрічей з керівництвом ЄС і НАТО. Позиція Президента стосовно Росії (незаконної анексії Криму та ролі РФ у конфлікті на Донбасі) фактично збігається з позицією попередньої влади, а його перші спроби пошуку нових підходів до врегулювання конфлікту вже дали перші плоди (звільнення полонених), хоча інші ініціативи викликали значне занепокоєння стосовно межі компромісів, до яких готовий “недосвідчений” лідер. Декларації намірів нового Верховного головнокомандувача стосовно безпекової політики також відповідають раніше визначеним пріоритетам і стратегічним документам. Водночас ініціатива прямого підпорядкування Президенту Національної гвардії є досить сумнівною з точки зору доцільності, та небезпечною – у плані легітимності.

У рамках цього дослідження,

- у Розділі 1 проаналізовані результати діяльності влади у сфері зовнішньої політики та політики безпеки за період 2014-2019рр. (станом на травень 2019р.);
- у Розділі 2 надані оцінки перших кроків нової влади (Президента, Верховної Ради та Кабінету Міністрів);
- у Розділі 3 пропонуються узагальнені висновки та надаються рекомендації стосовно формування та імплементації зовнішньої політики та політики безпеки України.

1. ГОЛОВНІ ПІДСУМКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПОЛІТИКИ БЕЗПЕКИ за 2014-2019рр.

Починаючи з 2014р., українські державні інститути змушені були функціонувати в абсолютно нових реаліях, коли частина території вже анексована, а на значній території країни розгорталася прихована агресія з боку набагато потужнішого противника із застосуванням широкого арсеналу “гібридної” війни.

В умовах війни, природним було домінування безпекового аспекту як у внутрішній, так і зовнішній політиці. Активність офіційного Києва на світовій арені протягом останніх п’яти років зосереджувалася значною мірою на забезпеченні зовнішньої підтримки у протистоянні російській агресії та захисті суверенітету й незалежності. Питання національної безпеки і оборони вийшли у топ-пріоритет внутрішньої політики: предметний інтерес органів влади, політичних сил та суспільства, суттєве підвищення бюджетного фінансування, започаткування радикальних реформ тощо.

З широкого кола питань, що стосуються сфери зовнішньої політики та політики безпеки, можна умовно виокремити кілька напрямів, що були пріоритетними для України упродовж 2014-2019рр. і залишатимуться такими на наступні п’ять років: *двостороннє міждержавне співробітництво та відносини з ключовими міжнародними організаціями; російсько-український конфлікт та протистояння “гібридній” агресії; реформування сектору безпеки.*

I. ДВОСТОРОННЄ МІЖДЕРЖАВНЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ТА ВІДНОСИНИ З КЛЮЧОВИМИ МІЖНАРОДНИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

Активна діяльність офіційного Києва на двосторонньому рівні та на майданчиках міжнародних структур (ООН, ЄС, ОБСЄ, ПАРЄ, НАТО) була невід’ємним і ефективним компонентом протидії агресивній політиці Російської Федерації¹. Десятки важливих міжнародних рішень на підтримку територіальної цілісності та суверенітету України значно посилити позиції України у протистоянні з більш потужним противником у найбільш важкий період розвитку конфлікту, а також

¹ Докладно див.: Роль і вплив Заходу в урегулюванні конфлікту на Донбасі. – Національна безпека і оборона, 2019р., №1-2, с.12-23, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD177-178_2019_ukr.pdf.

окреслили формат майбутнього врегулювання². Сформувалася група держав, які принципово виступають проти незаконної анексії Криму, гібридної окупації частини Донбасу Росією, стабільно підтримують територіальну цілісність України як на національному, так і на міжнародному рівні³. Важливою складовою української зовнішньої політики стало протистояння з РФ у міжнародних судових інстанціях. Україна вже виграла кілька резонансних судових процесів у Стокгольмському арбітражі, Паризькому арбітражному трибуналі, Третейському суді ООН⁴, що створюватиме в перспективі дуже важливі політико-правові прецеденти.

Окремо слід зазначити важливість співпраці офіційного Києва з Вашингтоном, яка розвивалася по висхідній, насамперед, у безпековій і політико-дипломатичній площині. Це стало можливим завдяки збігу інтересів обох держав, зусиллям багаторівневої дипломатії, особистим контактам, у т.ч. на рівні Президента України. Підтримка України була і залишається невід'ємною складовою політики офіційного Вашингтона стосовно Росії⁵. США виступають ініціатором та інтегратором міжнародної кампанії з протидії агресивній політиці Росії, надають ефективну та послідовну політико-дипломатичну підтримку суверенітету, незалежності та територіальній цілісності України на міжнародній арені. Крім того, підтримка з боку США має суттєвий фінансовий вимір (у т.ч. консультативна та матеріально-технічна допомога)⁶.

² Основні документи ООН, ОБСЄ, РЄ, ООН стосовно російсько-українського конфлікту див.: Постійне представництво України при міжнародних організаціях у Відні, https://vienna.mfa.gov.ua/ua/documents/un_osce; Національна безпека і оборона, 2019р., №1-2, с.15-17, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD177-178_2019_ukr.pdf.

³ Військова допомога з-за кордону: хто й чим допомагав Україні в 2014-2018 роках. – Слово і діло, 14 травня 2018р., www.slovoidilo.ua/2018/05/14/infografika/bezpeka/vijskova-dopomoha-kordonu-xto-chym-dopomahav-ukrayini-2014-2018-rokax.

⁴ Зокрема, у 2017р. Україна розпочала провадження проти РФ в Міжнародному суді ООН щодо порушення Росією Конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. 19 квітня 2017р. суд визначив тимчасові заходи (щодо Криму) на користь України. У Європейському суді з прав людини розпочався розгляд міждержавних позовів України проти Росії. Канцелярія Прокурора Міжнародного кримінального суду завершує аналіз предметної юрисдикції у справах України проти РФ щодо анексії Криму та окупації Донбасу. В Палаті третейського суду ООН розглядається позов України щодо порушення РФ міжнародного морського права. Триває міжнародне судове розслідування щодо катастрофи літака *MH-17*, збитого російською системою "Бук". Стокгольмський арбітраж згідно з поданим позовом зобов'язав "Газпром" виплатити Нафтогазу України \$4,6 млрд. Паризький арбітражний трибунал зобов'язав російську сторону виплатити Ощадбанку України \$1,3 млрд. компенсації за втрачене майно і бізнес внаслідок анексії Криму. Третейський суд ООН задовольнив позов 18 українських компаній проти РФ стосовно відчуження їх майна в окупованому Криму.

⁵ Ще 11 грудня 2014р. Сенат США ухвалив, а Президент Б.Обама пізніше підписав законопроект "Акт на підтримку свободи в Україні". Згодом основні положення Акта зафіксовані у Стратегії національної безпеки США (грудень 2017р.). У січні 2018р. оприлюднений т.зв. "Кремлівський список" санкцій. Ці та наступні санкції здійснювалися в рамках підписаного у серпні 2017р. Д.Трампом Закону "Про протидію противникам США за допомогою санкцій" (CAATSA).

⁶ Із 2014р. США надали Україні понад \$2,8 млрд. допомоги та \$3 млрд. кредитних гарантій на зміцнення безпеки і здійснення реформ. Важливим актом політичної і практичної підтримки стало надання Україні летальної зброї у 2018р. У 2019р. на зміцнення безпеки України Вашингтон асигнував \$365 млн., в т.ч. \$50 млн. – на летальну зброю. 92% всієї військово-технічної допомоги, отриманої Україною з 2014р., надійшло зі США...". Див.: 92% всієї військово-технічної допомоги, отриманої Україною з 2014 року, надійшло зі США, – посольство. – Цензор.нет, 14 серпня 2019р., https://censor.net.ua/ua/photo_news/3142764/92_vsiyeyi_viyiskovotekhnichnoyi_dopomogy_otrymanoyi_ukrayinoyu_z_2014_roku_nadiyishlo_zi_ssha_posolstvo.

Однак, потенціал партнерства використовувався не повною мірою як через українські внутрішньополітичні проблеми, так і тактичні прорахунки на американському напрямі (позиціонування напередодні останніх виборів Президента США, фігурування в гучних внутрішньо-американських скандалах тощо), що не сприяли розвитку відносин з новою Адміністрацією Білого дому та створили серйозні ризики для американсько-українських відносин у майбутньому.

Окремі внутрішньополітичні рішення загострили вже існуючі проблеми відносин з найближчими сусідами. Партнерські взаємини Києва з Варшавою зазнавали постійного випробовування через експлуатацію історичних проблем заради внутрішньополітичних інтересів та на шкоду добросусідським відносинам. Глибока криза у відносинах з Угорщиною створює для офіційного Києва проблеми, що виходять за межі двосторонніх⁷. Примітно, що керівник МЗС Угорщини П.Сійярто адресував свої звинувачення П.Порошенку особисто та висловив надію на налагодження співпраці з новообраним Президентом⁸. Усвідомлюючи важливість збереження та розвитку партнерських відносин, важко знайти пояснення зволіканням (від одного до п'яти років) з призначенням послів України в окремих важливих країнах: Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Латвії, Швейцарії, Хорватії.

Проблема відносин Україна-Угорщина переросла в суттєві перешкоди розвитку інституційних контактів по лінії Україна-НАТО. Офіційний Будапешт через претензії до українського Закону про освіту заблокував засідання Комісії Україна-НАТО. Безвідносно до оцінок об'єктивності претензій Угорщини, дії якої, до речі, не отримали підтримки з боку інших країн-членів Альянсу, це стало свідченням проблеми з формуванням безконфліктних відносин з найближчими сусідами, здатністю своєчасно виявляти та врегульовувати кризові ситуації.

Результати практичного співробітництва з НАТО останніми роками певною мірою компенсують проблемні аспекти, пов'язані з питанням набуття членства. Критично важливою є воєнно-технічна, матеріальна, фінансова, експертна допомога з боку Альянсу, зокрема, в рамках Річних національних програм, Дорожньої карти оборонно-технічного співробітництва, Дорожньої карти партнерства у сфері стратегічних комунікацій, низки спільних проєктів, трастових фондів, воєнних навчань тощо⁹. Проблеми та обмежуючі фактори розвитку співробітництва з військово-політичним Альянсом мають переважно геополітичне та внутрішньополітичне походження (верховенство права, захист прав людини, ефективність ринкової економіки).

⁷ Ухвалений 25 квітня 2019р. Закон "Про забезпечення функціонування української мови як державної" викликав чергову хвилю невдоволення з боку Угорщини.

⁸ П.Сійярто назвав закон таким, що "відображає дух Петра Порошенка, який веде антиугорську політику". – Радіо Свобода, 25 квітня 2019р., www.radiosvoboda.org/a/29903937.html.

⁹ Рівень підтримки НАТО України за останні роки безпрецедентний. – Офіційний сайт МО України, 14 вересня 2019р., www.mil.gov.ua/news/2019/09/14/riven-pidtrimki-nato-ukraini-za-ostanni-roki-bezprecedentnij. Визначальним у плані зміцнення обороноздатності України став Варшавський саміт НАТО (липень 2016р.), на якому Україні було надано "Комплексний пакет допомоги" (8 трастових фондів, 40 напрямів співпраці). Див.: Спільна заява Комісії Україна-НАТО. – Сайт НАТО, 10 липня 2017р., https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_146087.htm?selectedLocale=uk.

Надзвичайно важливого значення для національної безпеки набули відносини Україна-ЄС, особливо після підписання Угоди про асоціацію, якою визначені стратегічні орієнтири для системних реформ в Україні. Текст Угоди містить також взаємні зобов'язання стосовно більш глибокого “залучення України до Європейської зони безпеки” та практичного співробітництва для “досягнення миру, безпеки й стабільності на Європейському континенті”¹⁰.

Оцінюючи розвиток відносини Києва і Брюсселя за досліджуваний період, слід виокремити наступні позитивні аспекти:

- розвиток нормативно-правової бази партнерства;
- розвиток фінансового, торговельно-економічного співробітництва, що сприяло диверсифікації системи зовнішньоекономічних контактів України, зниження рівня критичної залежності від РФ¹¹;
- запровадження безвізового режиму, що стало одним з небагатьох випадків переконливої демонстрації практичної користі політики євроінтеграції для українського суспільства;
- активна і послідовна політико-дипломатична та фінансово-економічна підтримка України з боку ЄС у протистоянні російській агресії¹²;
- законодавче закріплення незворотності європейського курсу України¹³.

Однак, темпи реалізації Угоди про асоціацію Україна-ЄС навряд чи можна вважати задовільними, що є об'єктивною оцінкою ефективності влади на одному з найбільш пріоритетних і стратегічних напрямів державної політики. Згідно з урядовим звітом у 2018р., загальний рівень виконання запланованих у звітному році завдань склав 52%, тоді як загальний прогрес виконання усіх зобов'язань, починаючи з 2014р., становить 42%.

Головною перешкодою на шляху інтеграції до ЄС були внутрішні проблеми: брак політичної волі на впровадження реальних змін, слабка координація між органами державної влади та недостатня інституційна спроможність міністерств

¹⁰ Угода про асоціацію між Україною і ЄС, ст.4., https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

¹¹ Застосування Угоди про асоціацію сприяло зокрема зростанню експорту до ЄС до 42% загального експорту України у 2018р.

¹² За період 2014-2018рр. загальна макрофінансова допомога ЄС, надана Україні, склала €3,3 млрд., що є найбільшою сумою такої допомоги будь-якій країні - не члену ЄС. Європейська Рада, Європарламент, Європейська Комісія, глави держав і урядів ЄС та країн-партнерів ЄС постійно зверталися до світової спільноти з відповідними заявами на підтримку суверенітету і територіальної цілісності України. Зокрема, Європарламент у період 2014-2018р. ухвалив низку резолюцій з вимогами зупинити російську агресію, забезпечити територіальну цілісність України, посилити санкційну політику проти країни-агресора. ЄС у червні 2019р. продовжив на півроку пакет санкцій проти РФ, які стосуються 155 фізичних осіб і 44 організацій (цей пакет санкцій підтримали також Албанія, Норвегія, Чорногорія і Україна). Див.: EU approves disbursement of €500 million in Macro-Financial Assistance to Ukraine. – Delegation of the European Union to Ukraine, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/54726/eu-approves-disbursement-%E2%82%AC500-million-macro-financial-assistance-ukraine_en.

¹³ 7 лютого 2019р. Верховна Рада ухвалила зміни до Конституції щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в ЄС і НАТО.

і відомств, бюрократичний спротив, повільні темпи впровадження реформ (насамперед, судової) та неефективність боротьби з корупцією, а також хронічна проблема вибіркового підходу влади України до виконання взятих зобов'язань.

Найбільшим недоліком євроінтеграційної політики попередньої влади стала неспроможність конвертувати євроінтеграційний курс у позитивні та відчутні для громадян політичні, соціально-економічні зміни, а також використання у внутрішній політиці засобів і методів, що суперечать європейським цінностям, принципам і стандартам. Саме це дискредитувало та послаблювало європейську ідею в українському суспільстві й викликало “втому” від України у європейській спільноті.

Загалом, ефективність української зовнішньої політики значною мірою залежала як від складних геополітичних обставин, так і від внутрішніх факторів, які іноді мали вирішальне значення. Зовнішні фактори обмежували політичну та економічну готовність підтримати Київ, послаблювали єдність західного світу у протистоянні з РФ, “виштовхували” тему Криму і Донбасу на геополітичне узбіччя. Водночас, через внутрішні проблеми накопичувалися “втома від України”, сумніви та недовіра до декларацій та обіцянок українського керівництва.

II. РОСІЙСЬКО-УКРАЇНСЬКИЙ КОНФЛІКТ ТА ПРОТИСТОЯННЯ “ГІБРИДНІЙ” АГРЕСІЇ

Російська агресія, що розпочалася в лютому 2014р., стала головною зовнішньою загрозою українській державності та домінуючим фактором двосторонніх відносин.

Справедливо вважається, що зрив реалізації найгірших сценаріїв російської агресії, наступні деескалація та відносна стабілізація збройного конфлікту стали можливими завдяки трьом ключовим гравцям: українське суспільство, міжнародна спільнота та – не останньою чергою – держава Україна. Результатом спільних зусиль офіційного Києва, міжнародних організацій і країн-партнерів стала певна стабілізація лінії зіткнення та інтенсивності бойових дій останніми роками. Зокрема, міжнародні санкції, зустрічі в Нормандському форматі, Мінські домовленості, регулярні зустрічі тристоронньої контактної групи хоч і сприяли зниженню бойових втрат та вирішенню деяких гуманітарних питань на Донбасі, але не зупинили насильство. Більш того, “безальтернативні” Мінські домовленості створили додаткові перешкоди для напрацювання дієвих політичних рішень із врегулювання конфлікту.

Наразі передчасно підбивати підсумки стосовно перемоги чи поразки України у триваючому конфлікті з Росією. З одного боку, Україна спромоглась уникнути найгіршого сценарію та локалізувати зону бойових дій, зруйнувавши амбітні плани Кремля зі створення “Новоросії”. З іншого боку, наблизившись наприкінці літа 2014р. практично на крок до відновлення повного контролю над територією Донбасу, Україна втратила ініціативу, що призвело до формування ситуації у зоні конфлікту, яка визначила його подальший перебіг і нинішній стан.

Факти віроломного та безпосереднього втручання підрозділів російської армії є очевидно головною причиною найбільш трагічних епізодів цієї війни, але це не знімає з військово-політичного керівництва України їх частини відповідальності за ймовірно хибні рішення чи бездіяльність, що уможливили саме такий розвиток подій¹⁴.

Справедливо зазначити, що у 2014р. українські державні інститути змушені були адаптуватися до кардинально нових умов функціонування. Відсутність у вищого військово-політичного керівництва держави досвіду діяльності в подібних кризових умовах може слугувати лише частковим виправданням рішень, які викликали чимало справедливих претензій до їх законності та адекватності. Навіть колишні партнери по парламентській коаліції публічно ставили у вину Президенту *“небажання обороняти державу відкрито та у конституційний спосіб...; небажання... перебудувати економіку на воєнні рейки, зменшити різко нашу економічну залежність від РФ; і... абсолютно кричущі наслідки – через правову невизначеність режиму, сумнівні терміни “АТО”, “особливий режим” та “використання ЗСУ у мирний час”*¹⁵.

Крім нормативно-правових недоліків організації оборони, окремої уваги заслуговує кадрова політика попередньої влади¹⁶. Призначення на керівні посади в оборонному відомстві, РНБО та спецслужбах¹⁷ бізнес-партнерів і осіб, які не були ні профільними фахівцями, ні політиками або мали сумнівну репутацію підривало не лише довіру до влади, але й безпосередньо впливало на рівень безпеки країни.

Наступною ключовою проблемою, що стосується не лише сектору безпеки та безпосередньо впливає на безпеку всіх рівнів, є корупція, або ж практично повна дискредитація антикорупційних реформ. “Бізнес на війні”¹⁸ став Ахіллесовою п’ятою для Президента П.Порошенка. Корупція у сфері оборонних закупівель,

¹⁴ На жаль, офіційне розслідування, наприклад трагедії Іловайська, не надає ні вичерпної, ні переконливої інформації стосовно обставин і ролі керівництва держави. Див.: У Генштабі назвали єдину причину Іловайської трагедії. – УНІАН, 28 серпня 2018р., www.unian.ua/war/10239996-u-genshtabi-nazvali-yedynu-prichinu-ilovayskoji-tragediji.html. Численні свідчення безпосередніх учасників формують іноді кардинально іншу картину, ніж офіційна. Див.: Іловайськ: чотири роки безкарності. – Українська правда, 27 серпня 2018р., www.pravda.com.ua/columns/2018/08/27/7190063.

¹⁵ Шкрум А. Гібридна оборона. – Українська правда, 18 січня 2018р., <https://blogs.pravda.com.ua/authors/shkrum/5a610ca099d11>.

¹⁶ Четвертий рік Президента Петра Порошенка. Експертне опитування Фонду “Демократичні ініціативи” ім.Ілька Кучеріва, 16-23 травня 2018р., <https://dif.org.ua/article/chetvertiy-rik-prezidenta-petra-poroshenka-ekspertne-opituvannya>.

¹⁷ Семочко збрехав про відсутність громадянства РФ у своєї дружини. Інформацію засекретили, щоб уникнути негативу перед виборами, – Бутусов. – Цензор.нет, 28 лютого 2019р., https://censor.net.ua/ua/news/3114302/semochko_zbrehav_pro_vidsutnist_gromadyanstva_rf_u_svoyeyi_drujiny_informatsiyu_zasekretily_schob_unyknyty.

¹⁸ Братушак О. Війна і бізнес. Як друзі Порошенка контролюють мільярдні замовлення Укроборонпрому. – Українська правда, 1 грудня 2016р., www.pravda.com.ua/articles/2016/12/1/7128509.

“сірі” схеми в торгівлі з окупованими територіями та країною-агресором завдала Україні додаткових людських, безпекових, іміджевих і економічних втрат¹⁹.

Отже, попри усвідомлення потужної геополітичної складової у російсько-українському конфлікті та, відповідно, об’єктивних обмежень можливостей української сторони, можна виокремити наступні головні недоліки державної політики на російському напрямі:

- відсутність стратегії, як основи ефективної державної політики двосторонніх відносин в умовах неоголошеної війни²⁰;
- переважно реактивний, запізнілий і фрагментарний характер ухвалення внутрішньополітичних рішень²¹;
- ухвалення політико-правових рішень поза межами конституційно-правового поля²²;
- недостатня реалізація наявних міжнародних інструментів стримування агресора та фактична поразка у протидії російській дезінформації зовнішньої аудиторії, особливо, на початковому етапі конфлікту;
- недостатньо ефективна стратегічна комунікація, що уможливило зниження актуальності конфлікту на Сході України та, особливо, анексованого Криму в порядку денному світової політики, зміну настроїв стосовно формату відносин Заходу з країною-агресором і доцільності західної політики санкцій, а також претензій до українського керівництва стосовно виконання міжнародних зобов’язань.

Якщо спробувати виокремити одну, найголовнішу проблему, що залишила у спадок попередня влада – це відсутність української стратегії перемоги в конфлікті з Росією. Продуктом численних зустрічей, засідань, рішень, документів протягом п’яти років стали, можливо, важливі й корисні, але переважно ситуативні рішення. Однією з причин появи та “безальтернативності” сумнозвісних Мінських домовленостей²³ є саме неспроможність офіційного Києва запропонувати власну альтернативу.

¹⁹ Див.: Попович Д. Взрыв миномета “Молот” на Ривненском полигоне: почему погибли люди. – Цензор.нет, 28 вересня 2018р., https://censor.net.ua/resonance/3088607/vzryv_minometa_molot_na_rivnenskom_poligone_pochemu_pogibli_lyudi; Новий скандал в “оборонці”: як Міноборони купувало неякісні бронежилети. – 24 канал, 9 липня 2019р., https://24tv.ua/noviy_skandal_v_oborontsi_yak_minoboroni_kupovalo_neyakisni_bronezhileti_video_p1176984; Середа С. Свиначук, Росія, Сейшли і корупційні скандали. Хто такий Олег Гладковський? – Радіо Свобода, 26 лютого 2019р., www.radiosvoboda.org/a/29792196.html.

²⁰ Попри великий масив ухвлених нормативно-правових актів, бракувало законодавчо-правового забезпечення дій як на “кримському напрямі”, так і стосовно Донбасу. Докладно див.: Війна на Донбасі: реалії і перспективи врегулювання. Аналітична доповідь Центру Разумкова. – Національна безпека і оборона, 2019р., №1-2, с.24-34, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD177-178_2019_ukr.pdf.

²¹ Не були своєчасно та повною мірою використані всі наявні внутрішні можливості країни, законодавчо-правові важелі (зокрема, конституційні) для забезпечення невідкладного комплексного опору російській агресії. Ключові рішення ухвалювалися з величезним запізненням (принаймні на три роки) – припинення дії великого договору з РФ, вихід з СНД, ухвалення закону про реінтеграцію Донбасу, зміна формату АТО на ООС, запровадження режиму воєнного стану, відповідні зміни до Конституції тощо.

²² Див., наприклад, статтю В.Мусяки “Деякі аспекти державно-правових рішень щодо окупованих районів Донбасу”, вміщену в цьому виданні.

²³ Експертну оцінку див.: “Мінські домовленості – шлях вирішення конфлікту чи рецепт катастрофи”. – Майдан закордонних справ, www.mfa.gov.uk/publications/vidozva-shhodo-tak-zvanix-minskix-domovlenostej.

III. РЕФОРМУВАННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

Упродовж минулих п'яти років перед українською владою стояло надзвичайно складне завдання здійснення реформи системи забезпечення національної безпеки в умовах протистояння російській “гібридній” агресії.

Якщо оцінювати оборонні спроможності держави, порівняно з 2014р., а безпекові реформи – на тлі реформ в інших пріоритетних сферах, то позитивні результати є очевидними.

До головних результатів реалізації політики національної безпеки України слід зарахувати наступні:

- ухвалення необхідних законів, стратегічних і нормативних документів, що внормували структуру, діяльність і шляхи реформування системи забезпечення національної безпеки України;
- збільшення витрат на функціонування та розвиток сектору безпеки до 5% ВВП, в т.ч. 3% – на оборону;
- створення Сил спеціальних операцій, системи територіальної оборони та оперативного резерву;
- удосконалення системи підготовки військ із активним залученням іноземних партнерів;
- плановий перехід ЗСУ на професійну основу, формування нового сержантського корпусу;
- покращення стану забезпечення ЗСУ озброєннями та військовою технікою (відновлення, модернізація, закупівлі, міжнародна допомога), в т.ч. новими зразками озброєнь вітчизняного виробництва;
- удосконалення системи логістики, покращення матеріального оснащення військових гарнізонів, фінансового забезпечення військовослужбовців, умов їх побуту і служби;
- розвиток військово-промислової політики, зокрема, збільшення участі приватних оборонних підприємств;
- рішення про зміну формату АТО на Операцію об'єднаних сил (хоча й з суттєвим запізненням), що істотно підвищило ефективність оборони.

Чимало позитивних змін започатковано й у секторі цивільної безпеки. Так, у результаті реформування МВС розмежовані “задачі політичного управління і професійної діяльності у сфері внутрішніх справ”²⁴, створені якісно нові підрозділи Національної поліції, започатковані пілотні проекти в контексті децентралізації з передачі функцій і повноважень громадської безпеки та цивільного захисту

²⁴ До складу належать Національна поліція, Національна гвардія, Державна прикордонна служба, Державна служба з надзвичайних ситуацій, Державна міграційна служба, Головний сервісний центр. Докладно див.: Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року, https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

на рівень місцевих органів влади та громад. Вперше в Україні створена єдина система авіаційної безпеки та цивільного захисту МВС.

З точки зору оцінки урядових рішень, варто відзначити, насамперед, створення нормативно-правової бази забезпечення системного реформування, концептуальних та доктринальних засад підготовки та застосування сил і засобів, а також суттєве збільшення бюджетних витрат, що дозволило забезпечити прийнятний рівень функціонування та реформування сектору безпеки і оборони.

Водночас, практично з самого початку офіційного старту реформи зіштовхнулися з наступними системними проблемами, що уповільнили їх темп, а згодом навіть нівелювали окремі досягнення попередніх років²⁵:

- надмірний рівень політичної залежності та прояви корупції у секторі безпеки;
- низька ефективність механізмів управління, замкнута на рівні РНБО – вищого колегіального органу ухвалення рішень, який не може виконувати функції оперативного контролю та забезпечення взаємодії безпекових структур;
- незавершені процеси розподілу повноважень між структурами сектору безпеки і оборони; децентралізації та делегування повноважень по всій вертикалі управління в безпекових структурах;
- зволікання із запровадженням системи стратегічного планування у секторі безпеки та на рівні держав (опрацьована лише в МО);
- акцент на переважно позиційній структурі оборони (в т.ч. системи управління, бойового застосування, логістики), що не є прийнятним ні для відсічі масштабної агресії, ні для завдань деокупації територій;
- відомча розосередженість підрозділів інформаційної, кібернетичної безпеки, захисту критичної інфраструктури за відсутності ефективної системи координації їх діяльності;
- недосконалість механізмів формування та реалізації державного оборонного замовлення, що створює додаткові ризики для своєчасного забезпечення силових структур, необхідної уніфікації озброєнь, військової і спеціальної техніки і, як наслідок, призводить до ускладнення системи логістики;
- збереження за ДК “Укроборонпром” – як господарюючим суб’єктом – функцій, фактично, формування та реалізації державної військово-промислової політики, що не відповідає засадам ні державної політики, ні ринкової економіки та негативно впливає на розвиток вітчизняної оборонної промисловості, боротьбу з корупцією, перспективи залучення іноземних інвестицій.

²⁵ Особливе занепокоєння викликає проблема “реформи” СБУ, яка здійснювалася в ручному режимі – за відсутності концептуальних документів. Докладно див.: Україна 2018-2019: обережний оптимізм напередодні виборів (аналітичні оцінки), http://razumkov.org.ua/uploads/article/2019_Pidsumky_2018.pdf; У НАТО попередили Україну, що зволікання з реформою СБУ підрве довіру. – DW, 10 жовтня 2018р., www.dw.com/uk.

Отже, підбиваючи стислі підсумки реалізації політики безпеки і оборони упродовж 2014-2019рр., можна констатувати як наявність певних практичних результатів, що вже продемонстрували позитивний вплив на стан національної безпеки і оборони, так і системних проблем, що стоять на заваді подальшому розвитку сектору безпеки. Усе це – як досягнення, так і не вирішені проблеми – сформували стартові умови для діяльності нової влади.

ВИСНОВКИ

Зовнішня політика та політика безпеки України 2014-2019рр. значною мірою фокусувалася на проблемах, пов'язаних з протидією “гібридній” агресії з боку РФ, що має комплексний характер та несе загрози зовнішній та внутрішній безпеці України. Фактор конфлікту справляв різноплановий вплив як на поточну діяльність влади, так і на реалізацію намірів докорінного реформування зазначених сфер.

До активу дій попередньої влади на світовій арені можна віднести зусилля із формування та збереження міжнародної підтримки України у протистоянні агресивній російській політиці та всебічного сприяння внутрішнім реформам, здобутки на європейському та євроатлантичному напрямках, просування національних інтересів на майданчиках впливових міжнародних організацій. З іншого боку, чимало проблем, що накопичувалися десятиліттями, так і не були вирішені, а окремі з них набули дедалі більшої гостроти.

Вина за неспроможність вирішити найбільш актуальну проблему – реалізувати декларації стосовно відновлення миру та територіальної цілісності лише частково може покладатися на українську владу, але це не знімає відповідальності за допущені прорахунки або бездіяльність. Подібний підхід очевидно є доцільним і для оцінки досягнень у зміцненні національної оборони та реформуванні сектору безпеки в умовах “гібридної” агресії та обмежених ресурсів національної економіки.

Очевидно, перед новою владою стоїть завдання реформування зовнішньої політики держави – зокрема, визначення комплексної стратегії дій на світовій арені, оновлення і модернізація дипломатичної служби. Однак, пріоритетним є запровадження внутрішніх реформ, у переліку яких реформа сектору безпеки і оборони повинна залишатися одним з головних пріоритетів. Важливо також урахувати один з основних “невивчених” попередньою владою уроків: для ефективної реалізації зовнішньої політики та політики безпеки потрібні термінові та дієві кроки в найбільш чутливих – для українського суспільства і західних партнерів – сферах внутрішньої політики (соціально-економічна політика, боротьба з корупцією, судова реформа тощо).

Критичний аналіз діяльності попередньої влади, здійснений неупереджено та з урахуванням історичного контексту та об'єктивних реалій, важливий не стільки для обґрунтування претензій до попередників, скільки для врахування їх позитивного та негативного досвіду під час формування та імплементації нової політики, усвідомлення об'єктивних та суб'єктивних факторів, що формують простір для можливостей та обмеження для реалізації амбітних планів.

2. ПЕРШІ КРОКИ НОВОЇ ВЛАДИ: СПОСТЕРЕЖЕННЯ І ОЧІКУВАННЯ

Як зазначалося вище, робота нової влади починається не на порожньому місці. У Розділі 1 викладені стислі оцінки базису, закладеного попередньою владою, на якому новій команді доведеться реалізувати власну програму та ідеї, підтримані виборцями. Перед тим, як аналізувати перші результати діяльності нової влади, варто звернути увагу на наступні особливості та окремі аспекти стартових умов президентської каденції В.Зеленського та новообраної Верховної Ради.

1. СТАРТОВІ УМОВИ ТРАНЗИТУ ВЛАДИ: ЗАГАЛЬНИЙ КОНТЕКСТ

Як відомо, останні президентські та парламентські перегони не були змаганням програм кандидатів і політичних партій. Наявність і зміст передвиборчих програм кандидата в Президенти В.Зеленського та партії “Слуга народу” не дають повного та об’єктивного уявлення про конкретні наміри і стратегічні плани Глави держави, парламентської більшості та сформованого Уряду. Зокрема, зовнішньополітична та безпекова частини програм мають доволі загальний і публіцистичний характер, що загалом є прийнятним для передвиборчих програм, але не може претендувати на програму практичної діяльності Уряду. Є достатньо підстав констатувати, що на момент приходу до влади (та й на момент цієї публікації) **не було формалізованих концептуальних і програмних підходів**, на підготовку яких необхідний, крім іншого, певний часовий період, упродовж якого існуватиме підвищений ризик непродуманих і помилкових рішень.

Ця проблема нової влади є досить традиційною, а її актуальність загострюється ще й “спадщиною” попереднього керівництва держави, а саме – відсутністю концепції (стратегії) зовнішньої політики та застарілістю засад державної політики України на світовій арені.

Завчасно анонсоване та оголошене в день інавгурації рішення про розпуск Парламенту створило умови для конфлікту між гілками влади, який не переріс у політичну кризу, але негативно вплинув на відносини у трикутнику “Президент-Парламент-Уряд”: Верховна Рада блокувала законодавчі ініціативи Президента, звільнення керівників силового блоку та Міністерства закордонних справ (МЗС). Це зокрема, призвело до публічного конфлікту між новообраним Президентом і діючим на той час главою МЗС¹, де-факто тримісячного протистояння між

¹ Зокрема, гучний конфлікт виник довкола не погодженої з Президентом відповіді МЗС на ноту російської сторони стосовно затриманих українських моряків.

керівництвом МЗС та Офісом Президента, що не могло не позначитися на ефективності зовнішньої політики держави.

У цьому контексті також слід додати, що переважна більшість провідних українських ЗМІ з різних причин стали на критичні позиції до новообраного Президента, а методи комунікації нової влади зі ЗМІ важко назвати конструктивними. Разом з тим, несприятливий інформаційний фон схоже не мав негативних наслідків для рівня суспільної підтримки нової влади.

II. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ: ПЕРШІ 100+ ДНІВ

Особлива увага внутрішньої і зовнішньої аудиторії до перших ініціатив новообраного Президента України зумовлена, крім іншого, ще й тим, що це були перші самостійні кроки В.Зеленського не лише на високому посту, але й у великій політиці загалом. Хронологічний період, що охоплює цей розділ, свідомо розширений за межі 100 календарних днів, що минули від 20 травня 2019р., яке стало не лише днем інавгурації, але й де-факто стартом дострокових парламентських виборів. Відтак, до й без того насиченого подіями періоду транзиту президентської влади додалися ще й парламентські перегони та зміна Уряду.

Досить поширена міжнародна практика підбиття підсумків 100-денної дистанції має на меті не лише попередній аналіз виконання передвиборчих обіцянок, але насамперед, намагання зрозуміти, чого слід очікувати від очільника держави впродовж каденції. Перші 100 днів роботи Президента – це “барометр” спроможності Глави держави та Верховного головнокомандувача реалізувати отримані повноваження².

Сенсаційне рішення стосовно дострокових парламентських виборів спричинило “конституційний конфлікт між Президентом України та Верховною Радою України..., який не має правового вирішення”³. Однак, політичної кризи не сталося, а результат, що його отримала політична сила Президента В.Зеленського (його черговий особистий тріумфальний успіх), на цих виборах можна вважати чи не найбільшим досягненням перших 100 днів.

Завдяки такому ризикованому кроку Президент отримав, на додаток до гарантованих Конституцією повноважень Глави держави та Верховного головнокомандувача, унікальні можливості реалізації зовнішньої і безпекової політики, в т.ч. реформування відповідних відомств. Цей успіх очевидно також додав впевненості в доцільності нестандартних, ризикованих, популярних чи непопулярних кроків, що вже стало елементом його лідерського стилю як у внутрішній, так і зовнішній політиці.

² Liptak K. History of measuring presidents' first 100 days. – CNN, 23 April 2017, <https://edition.cnn.com/2017/04/23/politics/donald-trump-history-100-days/index.html>.

³ КСУ визнав конституційним Указ Президента “Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України та призначення позачергових виборів”. – Сайт КСУ, 20 червня 2019р., www.ccu.gov.ua/novyna/ksu-vyznav-konstytucijnym-ukaz-prezydenta-pro-dostrokovye-prypynennya-povnovazhen-verhovnoyi.

Хоча перші дні роботи нового Парламенту були присвячені переважно внутрішнім питанням, на розгляд депутатів був внесений пакет документів стосовно європейської інтеграції України, якими зокрема передбачається як процес адаптації національного законодавства до норм ЄС, так і здійснення реформ у різних сферах, що передбачено Угодою про асоціацію. З огляду на пропрезидентську монобільшість у Верховній Раді, є підстави очікувати на гарантовану парламентську підтримку ініціатив Президента та Уряду.

Попри тривожні очікування з боку певної частини суспільства і значної частини політичної, інтелектуальної еліти та медіа, **перші заяви та рішення, а також географія закордонних візитів Президента В.Зеленського дають підстави для прогнозів незмінності принаймні зовнішньополітичного курсу держави.** Президент уже зробив чіткі заяви про пріоритетність відносин із Заходом та курсу на повноправне членство в ЄС і НАТО, а його позиція стосовно Росії (незаконної анексії Криму та ролі РФ у конфлікті на Донбасі) значною мірою збігається з позицією попередньої влади.

Новизна окремих декларацій стосовно змін у внутрішній і зовнішній політиці та відповідні практичні кроки безумовно є демонстрацією нового стилю. Наразі завчасно робити висновки стосовно навіть ознак наявності власної нової стратегії, оскільки більшість перших кроків спрямовані на досягнення тактичних цілей, щоб продемонструвати суспільству та міжнародній спільноті здатність досягати швидких і конкретних результатів.

Для повноти картини перших 100+ днів діяльності Президента слід додати фрагменти, пов'язані з публічними заявами представників команди з числа найближчого оточення, пропрезидентської парламентської фракції та Уряду. Певні розбіжності в їх позиціях є радше зайвим підтвердженням відсутності “генеральної лінії партії”, ніж наявності різних принципових позицій у членів нової команди.

Деякі декларації і заяви нового керівництва України з зовнішньополітичних питань

“США є потужним і дуже серйозним партнером для України, перш за все, у подоланні агресії Росії. Самостійно здолати російську агресію на Донбасі та в Криму ми не зможемо. Тому нам потрібна ваша допомога. Хотів би закликати вас, щоб США продовжували посилення санкцій проти РФ”	Виступ Президента України на зустрічі з представниками Адміністрації США 21 травня 2019р. ⁴
“Кінцеве рішення [щодо мирних угод з РФ] якщо воно буде неоднозначно сприйняте суспільством... може бути винесене на референдум”	Інтерв'ю Глави офісу Президента А.Богдана телеканалу “112-Україна” 21 травня 2019р. ⁵

⁴ Зеленський закликав США до посилення санкцій проти Росії. – Українська правда, 21 травня 2019р., www.pravda.com.ua/news/2019/05/21/7215632.

⁵ Богдан припустив винесення на референдум рішення про мирні угоди з Росією. – Українська правда, 21 травня 2019р., www.pravda.com.ua/news/2019/05/21/7215726.

<p>“Стратегічний курс України – на набуття повноправного членства в ЄС і НАТО. Це закріплено в Конституції України і залишається нашим незмінним зовнішньополітичним пріоритетом”</p>	<p>Виступ Президента України під час спільного брифінгу з Генеральним секретарем НАТО Є.Столтенбергом у Брюсселі 4 червня 2019р.⁶</p>
<p>“ЄС залишатиметься надійним партнером України на шляху створення нових історій успіху. Європейська інтеграція – це, насамперед, забезпечення системних внутрішніх змін у державі та імплементація реформ і зобов’язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС”</p>	<p>Виступ Президента України під час спільного брифінгу з Президентом Європейської Ради Д.Туском 5 червня 2019р.⁷</p>
<p>“Перше, що я хочу зробити, це запровадити стандарти НАТО в українські Збройні Сили і в наш сектор безпеки. Україна вже є надійним партнером НАТО, і в майбутньому ми можемо стати надійним членом НАТО”</p>	<p>Інтерв’ю Президента України газеті <i>Bild</i>, 18 червня 2019р.⁸</p>
<p>“Завершення війни та повернення анексованих українських територій – це моє головне завдання”</p>	<p>Заява Президента України під час зустрічі з Е.Макроном 17 червня 2019р.⁹</p>
<p>“Упевнений, що ми досягнемо реального прогресу тільки політико-дипломатичним шляхом. І врешті-решт змусимо Росію припинити ескалацію, встановити стале припинення вогню, забезпечити розведення сил та звільнення всіх українських полонених. Дієвим інструментом для цього є продовження санкційної політики”</p>	<p>Заява під час спільної прес-конференції з Прем’єр-міністром Канади Д.Трюдо 2 липня 2019р.¹⁰</p>
<p>“Надо поговорить? Надо. Давайте. Обсудим, чей Крым и кого нет на Донбассе... Компанию для разговора предлагаю следующую – я, Вы, Президент США Дональд Трамп, Премьер Великобритании Тереза Мэй, Канцлер ФРГ Ангела Меркель, Президент Франции Эммануэль Макрон. Место? Думаю, Александр Григорьевич Лукашенко с удовольствием примет нас в Минске...”</p>	<p>Звернення Президента України до Президента РФ 8 липня 2019р.¹¹</p>

⁶ Курс на повноправне членство у ЄС і НАТО залишається незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України – Володимир Зеленський. – Сайт Президента України, 4 червня 2019р., www.president.gov.ua/news/kurs-na-povnopravne-chlenstvo-u-yes-i-nato-zalishayetsya-nez-55745.

⁷ Володимир Зеленський у Брюсселі закликав ЄС посилити санкційний тиск на Росію. – Сайт Президента України, 5 червня 2019р., www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-u-bryusseli-zaklikav-yes-posiliti-sankci-55777.

⁸ I will tell Putin: Crimea is Ukraine. – Bild, 18 June 2019p., www.bild.de/politik/international/bild-international/interview-with-ukraine-president-zelensky-i-will-tell-putin-crimea-is-ukraine-62694806.bild.html.

⁹ Володимир Зеленський: Повернення миру в Україну – це мій пріоритет. – Сайт Президента України, 17 червня 2019р., www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-povernennya-miru-v-ukrayinu-ce-mij-prior-55937.

¹⁰ Україна може досягнути прогресу у врегулюванні ситуації на Донбасі лише політико-дипломатичним шляхом – Президент. – Сайт Президента України, 2 липня 2019р., www.president.gov.ua/news/ukrayina-mozhe-dosyagnuti-progresu-u-vregulyuvanni-situaciyi-56157.

¹¹ Звернення Президента України Володимира Зеленського. – Сайт Президента України, 8 липня 2019р., www.president.gov.ua/news/zvernennya-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelenskogo-56257.

<p>“Все мы хотели бы, чтобы наступил мир, чтобы Донбасс и Крым вернулись в Украину. ...Здесь больше вопросы дипломатии, санкционного давления, вопросы внутренней политики, связанные с борьбой с коррупцией, с информационной политикой, с экономикой, инфраструктурой, социальной политикой. Это целый комплекс задач”</p>	<p>Інтерв’ю лідера партії “Слуга народу” Д.Разумкова газеті “Коммерсант”, 5 серпня 2019р.¹²</p>
<p>“Засідання РНБО по Донбасу готується. Треба дуже ретельно працювати для того, щоб вийти на якийсь комплексне рішення. Там є комплекс заходів. Тому що будь-яка ідея, яку б ми озвучили, вона одна не спрацює. Вона в будь-якому разі буде вимагати комплекс заходів, а також розуміння, чого ми очікуємо і від іншої сторони”</p>	<p>Інтерв’ю Секретаря РНБОУ О.Данилюка <i>BBC</i> 13 серпня 2019р.¹³</p>
<p>“Ми не можемо і не будемо вести нескінченні переговори в різних форматах... Президент запропонував низку компромісних кроків, у першу чергу, спрямованих на відновлення зв’язків з нашим власним народом... Зараз не так важливо, як ми це будемо робити: чи шляхом залучення миротворчих місій або шляхом виконання “Мінська”. Критично важливо інше – у нас на це півроку. Я націлюю дипломатичну службу на цей піврічний термін”</p>	<p>Виступ Міністра закордонних справ України В.Пристайко на засіданні Верховної Ради 29 серпня 2019р.¹⁴</p>
<p>“Формула Штайнмаєра і всі пункти Мінських домовленостей будуть розглядатися, рішення ухвалюватиметься лідерами чотирьох країн. Як я вже сказав, ми повинні обговорити всі пункти Мінських домовленостей”</p>	<p>Заява Президента України від 12 вересня 2019р.¹⁵</p>
<p>“Ми домовилися про формулу Штайнмаєра на зустрічі радників 2 вересня, і я можу навести те, на що я дав згоду. Закон про особливий статус вступає в дію в попередньому форматі на момент проведення виборів, а остаточно набуває чинності після рішення БДПЛ ОБСЄ (про визнання виборів чесними – ред.)”</p>	<p>Сказав Пристайко на спільному засіданні парламентських комітетів з євроінтеграції та закордонних справ, яке відбулося 18 вересня 2019р.¹⁶</p>
<p>“Я думаю, пан Пристайко щось придумав. Я ... багато людей питав і в Офісі Президента, вони кажуть: нічого такого немає”.</p>	<p>Коментар голови фракції “Слуга народу” Д.Арахамія стосовно узгодження “формули Штайнмаєра” 19 вересня 2019р.¹⁷</p>

¹² “Все мы хотели бы, чтобы наступил мир, а Донбасс и Крым вернулись в Украину”. – Коммерсант, 5 серпня 2019р., www.kommersant.ru/doc/4052311.

¹³ Олександр Данилюк: Медведчук у парламенті – це загроза. – *BBC* Україна, 13 серпня 2019р., www.bbc.com/ukrainian/features-49317240.

¹⁴ Пристайко: за півроку необхідно кардинально просунутися у вирішенні конфлікту на Донбасі. – *Європейська правда*, 29 серпня 2019р., www.eurointegration.com.ua/news/2019/08/29/7100217.

¹⁵ Україна наполягає на зустрічі у Нормандському форматі на найвищому рівні у вересні – Володимир Зеленський. – Сайт Президента України, 12 вересня 2019р., www.president.gov.ua/news/ukrayina-napolyagaye-na-zustrichi-u-normandskomu-formati-na-57213.

¹⁶ Хотин. Р. Формула Штайнмаєра. Що вона означає і чому дошкуляє багатьом українцям? – *Радіо Свобода*, 19 вересня 2019р., <https://www.radiosvoboda.org/a/30173522.html>.

¹⁷ “Пристайко щось придумав”, – Арахамія стверджує, що Україна не погоджувала “формулу Штайнмаєра”. – *Цензор.нет*, 19 вересня 2019р., <https://censor.net.ua/ua/news/3149457>.

З перших днів проявилися **проблеми структурно-кадрових трансформацій**. До певної міри виправданими були рішення про масштабні кадрові зміни на різних шаблях місцевої і центральної влади¹⁸, кардинальне оновлення офісу Президента, зміни в дипломатичному корпусі (12 керівників посольств), але ініціатива масової люстрації чиновників “часів П.Порошенка” була настільки абсурдною та небезпечною, що викликала негативну реакцію послів G-7 і, зрештою, не отримала практичного втілення.

Попереднього Президента справедливо критикували за коротку “лаву запасних”. У В.Зеленського, схоже, її не було зовсім: “немає людей, яким можна довіряти. Крім нашого вузького кола...”¹⁹. Орієнтація переважно на власну команду, призначення за принципом особистого знайомства або рекомендацій найближчого оточення створює високі ризики руйнації “інституційної пам’яті”, не виправданих помилок, що насамперед стосується таких досить інерційних, консервативних і водночас надзвичайно чутливих сфер як зовнішня та безпекова політика. Усвідомлення **браку політичного, державно-адміністративного досвіду** у більшості представників нової влади²⁰ потребує залучення професіоналів, які є носіями не лише управлінського досвіду, але й старої культури урядування та, нерідко, загрозою іміджу нової влади.

Оцінюючи зміст і спрямованість виступів і заяв Президента з питань зовнішньої політики, відповідних ініціатив, характер міжнародних зустрічей, специфіку кадрових призначень можна констатувати, що **і з оновленням влади зовнішньополітичний курс країни на головних стратегічних напрямках залишатиметься загалом незмінним**. Наразі не простежується жодних намірів кардинальної корекції української зовнішньої політики, що вкрай важливо з точки зору подальшого позиціонування країни на світовій арені і розвитку контактів з країнами світу та міжнародними організаціями.

Перші заяви та кроки В.Зеленського в зовнішньополітичній сфері, здається, виправдали очікування його прихильників і мали б дещо заспокоїти опонентів. Зокрема, у своїй інавгураційній промові 20 травня 2019р. він наголосив на першочергових завданнях припинення вогню на Донбасі та повернення втрачених територій, а також необхідності практичних кроків на шляху до Європи і в запровадженні стандартів НАТО²¹. Дуже символічно, що наступного дня Глава держави зустрівся з представниками Адміністрації США і закликав посилити санкції проти Росії²².

¹⁸ Что успел Зеленский за первые 100 дней президентства: 312 увольнений, 308 указов, 25 поездок и пара скандалов. – Сегодня, 28 августа 2019г., <https://www.segodnya.ua/politics/cto-uspel-zelenskiy-za-pervye-100-dney-prezidentstva-312-uvolneniy-308-ukazov-25-poezdok-i-para-skandalov-1322140.html>.

¹⁹ Зеленський зізнався, що не довіряє нікому, крім людей зі свого кола. – Українська правда, 17 липня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/07/17/7221204>.

²⁰ Юні і зелені: уряд України - наймолодший у Європі. – DW, 3 вересня 2019р., https://www.dw.com/uk/юні-і-зелені-уряд-україни-наймолодший-у-європі/a-50262907?fbclid=IwAR3HMzQy3vaXGfY3-KZ4lwS_y4gCrsGIXFIOkz0_F7lc-IVlib_SbEaQm0A.

²¹ Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського 20 травня 2019р. – Сайт Президента України, <https://www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489>.

²² Зеленський закликав США до посилення санкцій проти Росії. – Українська правда, 21 травня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/05/21/7215632>.

Висока зовнішньополітична активність перших місяців роботи Глави держави також є свідченням визначення пріоритетів. Зокрема, він провів низку зустрічей і перемовин з іноземними партнерами, здійснив ряд закордонних візитів, географію яких слід оцінити як влучну з огляду на геополітичну логіку та національні інтереси країни²³. Було б передчасним очікувати від цих зустрічей якихось “проривів” у двосторонніх відносинах, адже вони мали скоріше ознайомчий характер. Виходячи з їх мети (налагодження особистих контактів, “звірка годинників”, з’ясування наступних кроків, набуття досвіду), підвищена увага приділяється окремим деталям. Так, під час загалом успішного візиту до Польщі, несподівана заява Президента України про можливе розблокування пошуково-ексгумаційних робіт викликала неоднозначну реакцію польської сторони, але наразі передчасно робити висновки, чи спрацює просте рішення для розв’язання давньої комплексної проблеми у двосторонніх відносинах, чи ускладнить її ще більше, оскільки експромти й імпровізації зазвичай не вітаються в зовнішній політиці²⁴. Інший показовий епізод трапився під час спільної прес-конференції у Парижі, коли Президент України продемонстрував необхідну пильність, категорично поправивши чи то перекладача, чи то свого французького колегу Е.Макрона²⁵.

Європейський напрям і євроатлантична інтеграція. Символічно, що перший візит Президент здійснив до Брюсселя, де відбулися зустрічі з керівництвом Європейської Ради, Єврокомісії, Генсеком НАТО і Президентом Польщі – держави, яка традиційно виступає “адвокатом” України в ЄС і НАТО. За підсумками візиту український Президент запевнив, що “ЄС залишатиметься надійним партнером України... Європейська інтеграція – це, насамперед, забезпечення системних внутрішніх змін у державі та імплементація реформ і зобов’язань, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС”²⁶.

Наступні візити до Франції та Німеччини мали також важливе значення, враховуючи “вагу” цих держав у формуванні зовнішньої політики ЄС та їх участь у “Нормандському форматі”. Ці зустрічі та наступні контакти В.Зеленського з лідерами Франції та Німеччини очевидно сприяли досягненню рішень стосовно наступного саміту “Нормандської четвірки” та обміну полоненими.

У 14 пунктах тексту Спільної заяви за підсумками чергового Саміту Україна-ЄС, що відбувся 8 липня 2019р. в Києві, містяться відповіді на більшість питань стосовно прогресу, досягнутого Україною попередніми роками, а також

²³ Йдеться про відвідання штаб-квартир ЄС і НАТО у Брюсселі, візити до Франції та Німеччини, зустрічі з керівництвом Канади в Торонто, перемовини в Анкарі з Р.Ердоганом, в Києві – з Б.Нетаньяху, візит до Польщі, де відбулася конструктивна зустріч з А.Дудюю.

²⁴ Панченко Ю. Переступити через могили: що приніс візит Зеленського до Варшави. – Європейська правда, 2 вересня 2019р., www.eurointegration.com.ua/articles/2019/09/2/7100293.

²⁵ На зустрічі з Макроном поправив перекладача. Зеленський: Ми не готові до діалогу з сепаратистами. – Українська правда, 17 червня 2019р., www.pravda.com.ua/news/2019/06/17/7218367.

²⁶ Володимир Зеленський у Брюсселі закликав ЄС посилити санкційний тиск на Росію. – Сайт Президента, 5 червня 2019р., <https://www.president.gov.ua/news/volodimir-zelenskij-u-briselli-zaklikav-yes-posilitti-sankci-55777>.

підтвердження намірів зміцнення “політичної асоціації та економічної інтеграції України з Європейським Союзом на основі Угоди про асоціацію та Поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі”²⁷. Звичайно, Президенту В.Зеленському потрібно буде налагоджувати контакти вже з новим керівництвом ЄС та новим більш фрагментованим Європарламентом, але базис для подальшої співпраці дозволяє щонайменше зберігати “висхідну інерцію”.

Незмінність пріоритетів у відносинах Україна-НАТО також підтверджена обома сторонами на найвищому рівні. Слова нового Глави держави у штаб-квартирі НАТО 4 червня 2019р. під час спільної прес-конференції з Генсеком Альянсу Є.Столтенбергом очевидно не потребують додаткових тлумачень: “Стратегічний курс України – на набуття повноправного членства в ЄС і НАТО. Це закріплено в Конституції України і залишається нашим незмінним зовнішньополітичним пріоритетом”²⁸. Водночас, його наміри “надати новий імпульс відносинам з Альянсом” та “відновити регулярний діалог у рамках Комісії Україна-НАТО”²⁹ потребують не лише більшої конкретизації, але й кропіткої “домашньої” роботи та розв’язання, зокрема, успадкованої проблеми у відносинах з Будапештом.

Відносини зі США. Важливість партнерських відносин із США, всебічної підтримки України Вашингтоном важко переоцінити, і це один із напрямів, де мабуть було найменше питань стосовно зовнішньої політики нової влади. Перші контакти Президента України з керівництвом США є досить обнадійливими. Президент Д.Трамپ, привітавши В.Зеленського з перемогою на виборах, висловив беззаперечну підтримку США суверенітету і територіальній цілісності України та готовність “працювати разом” з українським Президентом у здійсненні реформ і зміцненні демократії в Україні. В.Зеленський отримав запрошення відвідати Вашингтон з офіційним візитом. Віце-президент США М.Пенс під час зустрічі з В.Зеленським у Варшаві 1 вересня 2019р. відзначив “надзвичайно сильні стосунки між Україною і США” і наголосив на тому, що “ми й надалі продовжимо підтримувати Україну, зокрема з питань безпеки і територіальної цілісності, що включає і Крим”³⁰.

Водночас, новій українській владі доведеться мати справу і з проблемними питаннями, що залишилися у спадок. Наприклад, резонансна справа можливого продажу компанії “Мотор-Січ” китайському холдингу *Beijing Skyrizon Aviation*. Це стало одним з мотивів візиту в серпні 2019р. до Києва радника з нацбезпеки

²⁷ Посилюємо взаємні зобов’язання: Спільна заява за підсумками 21-го Саміту Україна – ЄС. – Сайт Президента України, 8 липня 2019р., www.president.gov.ua/news/posilyuyemo-vzayemni-zobov'yazannya-spilnazayava-za-pidsumka-56277.

²⁸ Курс на повноправне членство у ЄС і НАТО залишається незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України – Володимир Зеленський. – Сайт Президента України, 4 червня 2019р., <https://www.president.gov.ua/news/kurs-na-povnopravne-chlenstvo-u-yes-i-nato-zalishayetsya-nez-55745>.

²⁹ Там само.

³⁰ Віце-президент США: Ми продовжимо підтримувати Україну. – Українська правда, 1 вересня 2019р., <https://www.pravda.com.ua/news/2019/09/1/7225021>.

США Дж.Болтона, який застеріг українську сторону від такого кроку³¹. Проблема має давню та складну історію, але новій владі ще не раз доведеться шукати вихід із ситуації, коли потрібно робити вибір між “вигідними” оборудками та загрозою погіршення відносин зі США.

Не припинялися спроби третіх сторін втягнути Україну у внутрішньополітичну боротьбу в США³², вбити клин між Києвом і Вашингтоном та позбавити Україну американської підтримки. У цьому контексті слід згадати негативний резонанс довкола скасованого візиту до Києва адвоката Президента США Р.Джуліані. Іншою спробою показати “український слід” в американській внутрішній політиці, стала прем’єра “документального фільму” О.Стоуна “В боротьбі за Україну”.

Отже, перед новим керівництвом України стоїть важливе і складне завдання збереження та розвитку українсько-американського партнерства, для вирішення якого не достатньо лише дистанціюватися від прорахунків попередньої влади³³.

Російський напрям і врегулювання конфлікту. Чи не найбільше занепокоєння всередині України викликають ідеї нової української влади щодо діалогу та компромісів з Кремлем, зокрема на донбаському напрямі. Можна припустити, що це зумовлено, з одного боку, намаганням домогтися хоча б локального, ситуаційного успіху у врегулюванні найактуальнішої проблеми – збройного конфлікту – та продемонструвати швидкі результати виконання передвиборчих обіцянок.

Дійсно, було б великою помилкою не скористатися “вікном можливостей”: карт-бланш довіри суспільства для прийняття складних і (не)популярних рішень, повний контроль інститутів влади, відсутність нав’язаного російською пропагандою іміджу “націоналіста-бандерівця”, “праворадикала” тощо.

Перший великий успіх – обмін полоненими 7 вересня 2019р., в якому є безумовна особиста заслуга нового Президента України. Крім зрушення з місця замороженого на майже два роки процесу обмінів, В.Зеленський схоже зумів ще й завдати удару по іміджу В.Медведчука, як головного переговорника з РФ. Заява В.Зеленського під час зустрічі полонених про покрокове відновлення миру політико-дипломатичними методами, локальне розведення сил і відновлення інфраструктури, запровадження гуманітарних ініціатив тощо дає підстави для

³¹ Штогрин І. Все про можливий продаж “Мотор Січі” китайцям: аналітики пояснили, до чого тут США і Росія. – Радіо Свобода, 27 серпня 2019р., www.radiosvoboda.org/a/motor-sich-bolton-kytal/30132062.html.

³² Закриті слухання Комітету з питань розвідки Палати представників США стосовно можливого тиску з боку Президента Д.Трампа на Президента України з вимогою розслідування проти сина Д.Байдена – головного конкурента Трампа на наступних виборах. Див.: Nakashima E., Harris S., Miller G., Leonnig C., Whistleblower complaint about President Trump involves Ukraine, according to two people familiar with the matter. – The Washington Post, 19 September 2019, www.washingtonpost.com/national-security/whistleblower-complaint-about-president-trump-involves-ukraine-according-to-two-people-familiar-with-the-matter/2019/09/19/07e33f0a-daf6-11e9-bfb1-849887369476_story.html?fbclid=IwAR3_-2Wnf-u3SLUb5bEQ10KNR AzpBKEVOKZaEAbmaEE9glCXewQWMSXrwo.

³³ Експосол США в Україні Пайфер дав пораду Зеленському: Жодних “компромісів” із Коломойським. – Цензор.нет, 20 вересня 2019р., <https://censor.net.ua/ua/n3149500>.

сподівань, що перші успішні кроки не створили надмірних ілюзій стосовно перспектив прямого діалогу з Путіним³⁴.

Нову “політику” нової української влади на російському напрямі слід сприймати скоріше як ініціативи й певною мірою експромти Президента та його найближчого оточення. Натомість, Кремль застосовує старі, але оновлені тактичні прийоми, які радше демонструють незмінність російської політики та цілей, що не передбачають двосторонніх компромісів. Звільнення полонених є скоріше частиною чергової спецоперації, що має за мету зміцнення переговорних позицій російської сторони. “Гуманітарному” жесту Путіна передували: “гуманітарний” указ про паспортизацію ОРДЛО; запровадження обмежень на постачання нафтопродуктів в Україну; ініціювання позачергового засідання РБ ООН з розгляду українського “мовного” закону; постійні “нагадування” про необхідність прямих перемовин між Києвом і “ДНР-ЛНР”, вибори та особливий статус “республік” тощо. А попередження В.Путіна не конфліктувати з проросійською “Опозиційною платформою – За життя” є відвертим шантажем нової української влади³⁵. Кремль посилає чіткі сигнали про наміри й надалі розмовляти з Києвом мовою ультиматумів і шантажу.

Пожвавлення діалогу навколо врегулювання конфлікту та односторонні ініціативи офіційного Києва в цьому напрямі мали обмежений вплив на ситуацію у зоні бойових дій. Разом зі спробами обґрунтувати “дієвість” чергового перемир’я завдяки зменшенню середнього числа порушень режиму припинення вогню³⁶ спостерігається постійне гальмування процесів локального розведення сил і навіть локальних ініціатив гуманітарного характеру³⁷. Очевидно, що ключовими перешкодами на шляху мирного процесу залишаються відсутність реальної зацікавленості Кремля у припиненні конфлікту та механізму примушення РФ до виконання зобов’язань.

Отже, активізація переговорів з РФ, обмін полоненими, попередні домовленості стосовно проведення “нормандського” саміту свідчать про пошук українською стороною шляхів і механізмів врегулювання конфлікту на Донбасі. Такі дії влади на російському напрямі заслужовують на позитивну оцінку, але за умов: (а) політика врегулювання конфлікту на Сході України має бути складовою

³⁴ “Далі ми наблизитимемося до звільнення всіх наших і продовжуватимемо у Мінському процесі розведення військ у два етапи: спочатку Золоте – Петрівське, а потім – розведення по всій території та припинення вогню повною мірою й припинення війни”. Див.: Президент: Разом з усією Україною ми повернемо не тільки людей, а й наші території. – Сайт Президента України, 7 вересня 2019р., www.president.gov.ua/news/prezident-razom-z-usiyeyu-ukrayinoyu-mi-povernemo-ne-tilki-l-57145.

³⁵ Путин предостерег Киев от “закручивания гаек” в отношении оппозиции. – ТАСС, 5 сентября 2019г., <https://tass.ru/politika/6848715>.

³⁶ Спецпредставник ОБСЄ в Тристоронній контактній групі Мартін Сайдік вважає ефективним поточне перемир’я на Донбасі. – Новое время, 22 серпня 2019р., <https://nv.ua/ukr/ukraine/events/peremir-ya-na-donbasi-naybilsh-diyeye-z-pochatku-viyini-obsye-novini-ukrajini-50038698.html>.

³⁷ У Станиці Луганській почнуть будувати міст: блокпост бойовиків знято – Зеленський. – Українська правда, 2 вересня 2019р., www.ppravda.com.ua/news/2019/09/2/7225067.

принаймні середньострокової концепції відносин з країною-агресором; (б) влада має розуміти загрози та пастки переговорного процесу стосовно Донбасу, чітко окреслити “червоні лінії”, за які переступати не можна; (в) чітко аргументувати свої позиції з усіма учасниками переговорів, опираючись на власну формалізовану стратегію. Наразі, процес формування концептуальних підходів ще триває³⁸.

Безпекова політика. Перших 100+ днів діяльності В.Зеленського як Верховного головнокомандувача були можливо менш помітними для суспільства та міжнародної спільноти, але не менш значимими в контексті експертного аналізу результатів і намірів нової влади. Насамперед, варто звернути увагу на кадрові рішення: негайну заміну Начальника Генерального штабу – Головнокомандувача ЗС і збереження на три місяці посади за діючим Міністром оборони; наполегливі зусилля звільнити Голову СБУ та призначення довіреної людини на посаду першого заступника цієї служби; призначення “економіста” Секретарем РНБО. Наразі важко дати однозначні оцінки цим рішенням, але вони можуть служити індикаторами намірів і подальших кроків Президента у сфері безпеки, вчасно ідентифікувати можливі ризики³⁹.

Найменше питань викликає оборонне відомство. *По-перше*, як зазначалося вище, оборонні реформи вважаються найбільш успішними і нове керівництво має можливість розвинути досягнутий успіх, маючи непогані стартові умови, в т.ч. пакет стратегічних і програмних документів. *По-друге*, новий, по-справжньому цивільний Міністр оборони А.Загороднюк прийшов на посаду, маючи солідний багаж знань, практичний досвід і контакти, які він здобув як колишній голова Проектного офісу реформ при МО.

Призначення колишнього Міністра фінансів О.Данилюка Секретарем РНБО викликало спочатку чимало питань стосовно пріоритетів Президента загалом і пріоритетів у сфері безпеки зокрема. Сам О.Данилюк підтвердив наміри приділяти більше уваги не лише воєнним аспектам національної безпеки⁴⁰. Обнадійливою є інформація про присутність в його оточенні авторитетних радників з безпековим досвідом⁴¹.

Перспективи функціонування СБУ та реформи відомства є одним з найбільш чутливих питань у секторі безпеки й неодмінно стане ключовим тестом “на демократичну зрілість” для новообраного Президента, певним критерієм її оцінки міжнародними партнерами. Усі його попередники намагалися тримати СБУ під

³⁸ За даними Секретаря РНБО України О.Данилюка, поки що готується спеціальне засідання Ради безпеки, на якому розглядатиметься комплексний план заходів щодо Донбасу. Див.: Олександр Данилюк: Медведчук у парламенті – це загроза. – ВВС Україна, 13 серпня 2019р., www.bbc.com/ukrainian/features-49317240.

³⁹ Бадрак В. Кадрова чутливість сектору безпеки. – День, 3 вересня 2019р., https://day.kyiv.ua/uk/article/podrobysci/kadrova-chutlyvist-sektoru-bezpeky?fbclid=IwAR37xMmFFa_881WLDDzXEZcjpP16Qut18HmPAwYCoHjQIqWQ0eQKiu8tmu4.

⁴⁰ Данилюк заявив про намір зробити з РНБО “сильний аналітичний центр”. – Радіо Свобода, 28 травня 2019р., www.radiosvoboda.org/a/news-danyliuk-rnbo/29968550.html.

⁴¹ Бадрак В. Кадрова чутливість сектору безпеки.

надійним контролем і нерідко зловживали повноваженнями в боротьбі з політичними опонентами, закриваючи очі на негаразди у відомстві. Створення у новій Верховній Раді Комітету з питань національної безпеки, оборони та розвідки створює можливості для посилення дієвого парламентського нагляду за спецслужбами. З іншого боку, невідомо – чи буде Президент В.Зеленський і надалі давати прямі вказівки керівнику СБУ стосовно окремих осіб⁴², чи делегує йому повноваження розпочати довгоочікувану реформу, проект концепції якої чекає на ухвалення з 2016р.

Міністр внутрішніх справ – єдиний, хто зберіг свій пост після зміни Уряду. Наразі, важко оцінити наслідки такого рішення, не володіючи достовірною інформацією стосовно причин його особистої підтримки В.Зеленським⁴³, а також суті домовленостей між Президентом і керівником відомства з надзвичайно потужними повноваженнями в секторі цивільної безпеки.

Законодавчі ініціативи Президента у сфері національної безпеки і оборони також є доволі неоднозначними не лише в контексті якості законопроектів⁴⁴, але й з точки зору легітимності окремих ініціатив і цілей, що переслідуються, насамперед, коли передбачається розширення повноважень⁴⁵.

Реформування оборонної промисловості є ще однією проблемою, успадкованою від попередньої влади і до вирішення якої новий Президент демонструє високу зацікавленість. Насамперед, це стосується ДК “Укроборонпром”. Реформа оборонної промисловості є значно масштабнішим і надзвичайно комплексним завданням, стосується всієї системи державного управління процесами розробки, виробництва, торгівлі озброєннями, військовою і спеціальною технікою тощо. Водночас, саме проблема “Укроборонпрому”, який став одним із символів української корупції, потребує першочергового розв’язання. Наразі, можна констатувати лише перші кроки (зміна керівництва, ініціювання фінансового аудиту) та наявність низки ідей у нового керівництва компанії, яке отримало “повний мандат від Президента на реформування “Укроборонпрому”⁴⁶.

⁴² “Зара подзвоню Баканову”: Зеленський обізвав секретаря міськради Борисполя “чортом” і пригрозив СБУ. – Новое время, 10 липня 2019р., <https://nv.ua/ukr/ukraine/politics/zelenский-obizvav-sekretarya-miskradi-borispolya-chortom-video-50031377.html>.

⁴³ Аваков залишився міністром: чому і як надовго? – BBC Україна, 29 серпня 2019р., www.bbc.com/ukrainian/news-49510543.

⁴⁴ Висновок Головного науково-експертного управління на проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про оборону України” щодо організації оборони держави”, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66255.

⁴⁵ Проект Закону “Про внесення змін до статті 106 Конституції України (щодо закріплення повноважень Президента України утворювати незалежні регуляторні органи, Національне антикорупційне бюро України, призначати на посади та звільняти з посад Директора Національного антикорупційного бюро України і Директора Державного бюро розслідувань)” http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66250; Проект Закону “Про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Національної гвардії України”, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66241.

⁴⁶ Секретар РНБО Олександр Данилюк розповів про реформування “Укроборонпрому”. – Радіо Свобода, 8 вересня 2019р., www.radiosvoboda.org/a/news-danyliuk-ukroboronprom/30152696.html.

ВИСНОВКИ

Процес становлення нової влади в Україні відбувається в умовах складної внутрішньої соціально-економічної ситуації, міждержавного збройного конфлікту та несприятливої геополітичної динаміки.

Новообраний Президент України демонструє високу та доволі успішну зовнішньополітичну активність. Глава держави провів низку зустрічей і перемовин з іноземними партнерами, здійснив ряд закордонних візитів на традиційно важливих для України напрямках. На зміст перших візитів безумовно впливала інерція попередніх міждержавних відносин, візити мали переважно ознайомчий характер і, природно, не могли принести “порівних” результатів.

Зміст і характер декларацій, спрямованість кроків на світовій арені дають підстави говорити про те, що зі зміною влади зовнішньополітичний курс України залишатиметься загалом спадкоємним і прогнозованим, послідовним на основних стратегічних напрямках, що безумовно сприяє зміцненню міжнародного іміджу держави, подальшому розвитку відносин з державами світу та міжнародними організаціями.

Нова влада задекларувала наміри поглиблення європейської і євроатлантичної інтеграції, розвитку партнерства зі США, врегулювання проблем з країнами-сусідами, опору російській агресії. Спроби досягти результатів на російському напрямі шляхом діалогу та компромісу з Кремлем, зокрема стосовно поетапного врегулювання конфлікту на Донбасі, вже принесли перші плоди. Водночас, відсутність інформації стосовно можливих компромісів, до яких готове керівництво України задля встановлення миру та т.зв. “червоних ліній”, викликає серйозне занепокоєння всередині країни.

Брак програмних, концептуальних підходів і стратегічного бачення, очевидний дефіцит політичного досвіду, проблемність ряду кадрових і структурних новацій є характерною проблемою не лише цієї влади. Нова влада отримала величезний кредит довіри суспільства, безпрецедентні владні повноваження та можливості імплементації задекларованих змін. Президент В.Зеленський, оцінюючи перші 100 днів своєї президентської каденції, назвав цей період “тихою прогулянкою в сутінках, з вимкненими фарами та на першій швидкості” та висловив упевненість, “що зараз країна нарешті зможе ввімкнути п’яту швидкість і впевнено рухатися шляхом змін”⁴⁷.

Якщо перефразувати слова Президента в його ж стилі, то наразі владі бажано було б увімкнути фари та якомога швидше показати у їх світлі стратегічні цілі та детальні плани запровадження змін, що приведуть країну до визначених цілей. Висновки та рекомендації, викладені в наступному розділі, мають за мету висвітлити найбільш важливі аспекти зовнішньої політики та політики безпеки України на сучасному етапі, а також запропонувати варіанти першочергових кроків у формуванні та реалізації державної політики у відповідних сферах.

⁴⁷ Президент України Володимир Зеленський привітав Верховну Раду IX скликання зі вступом до повноважень і початком роботи. – Сайт Верховної Ради, 29 серпня 2019р., <https://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/179712.html>.

3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

У цьому розділі пропонуються узагальнені висновки, зроблені переважно на основі матеріалів попередніх розділів. Політичні рекомендації мають концептуальний характер, стосуються ключових принципів, дотримання яких дозволить зберегти та примножити досягнення попереднього періоду, знайти нові підходи до вирішення успадкованих проблем, зменшити імовірність повторення помилок під час формування та імплементації зовнішньої політики та політики безпеки України.

1. Ефективність тактики дистанціювання від дій попередньої влади має обмеження в часі та змісті. Як зазначалося вище, цінність критичного, але комплексного та об'єктивного аналізу діяльності попередньої влади для нової команди полягає в забезпеченні можливості врахування їх позитивного та негативного досвіду, усвідомлення об'єктивних і суб'єктивних факторів, що формують простір для можливостей та обмеження для реалізації власних амбітних планів. Це не дає повної гарантії успіху, але принаймні може забезпечити від прорахунків, на виправлення яких у країні є дедалі менше часу, ресурсів і, найголовніше – шансів.

Тактика дистанціювання від попередників може бути відносно успішною для внутрішнього використання і лише до тих пір, поки значна частина проблемного спадку часів П.Порошенка – не лише соціально-економічного – не “перейде у власність” Президента В.Зеленського. Вже зараз можна констатувати ознаки перших серйозних прорахунків у комунікації нової влади із суспільством та ЗМІ, що створюють приводи для зайвої напруженості та призводять до неочікуваних результатів (альтернативні паради на День незалежності, “формула Штайнмайера”).

2. Зовнішня політика не може бути по-справжньому ефективною за відсутності функціональної державної системи. На зовнішній арені, не применшуючи значення персональної ролі лідера, головним суб'єктом є держава. Відповідно, новому Главі держави та іншим уповноваженим представникам України доводиться з перших днів відповідати повною мірою за попередні рішення та міжнародні зобов'язання держави Україна. Мінські домовленості – далеко не єдиний, але найбільш актуальний і показовий приклад.

Головними причинами проблем України у сфері зовнішньої політики попереднього періоду і, схоже, сьогодні залишаються:

- де-факто відсутність державної стратегії та, як наслідок, відсутність збалансованих концептуальних і програмних підходів на окремих пріоритетних напрямках (Росія, деокупація Донбасу і Криму);
- неефективність моделі зовнішньої політики (“інерційність” і реактивність, брак координації, надмірна концентрація повноважень в Адміністрації/Офісі Президента, ручний режим зовнішньої політики);

- відомча деградація (протекціонізм, де-професіоналізація та неефективне використання кадрового потенціалу, надмірний бюрократизм, низький рівень матеріально-технічного, фінансового забезпечення дипломатичної служби).

Суть політичних рекомендацій можна сформулювати шляхом перефразування зазначених вище пунктів. Водночас, план їх виконання очевидно потребує значно більших зусиль, часу, ресурсів. Починати можна і потрібно зі стратегії, без якої системна реалізація інших заходів стає дедалі більш проблематичною. Разом з тим, уже зараз – за наявних і потенційних можливостей – слід максимально задовольнити нагальні потреби організаційного¹, ресурсного, юридичного забезпечення зовнішньої політики загалом та заходів, що здійснюються Україною в Мінській ТКГ та міжнародних судових інстанціях, зокрема.

3. Зовнішнє середовище, в якому новій владі доведеться реалізувати зовнішню політику, характеризується високим рівнем геополітичної непередбачуваності та конфліктності. Загострюється протистояння між глобальними суперниками (США, Китай, Росія) на тлі кризових явищ у відносинах між стратегічними партнерами (США, ЄС, Велика Британія) та всередині НАТО і ЄС, руйнації глобальної та європейської архітектури безпеки, втрати дієздатності ООН і ОБСЄ². Домінуюча стратегія стримування та діалогу, одночасного суперництва та партнерства глобальних гравців несе загрози не лише інцидентів, але й компромісів за рахунок третіх сторін³. Для України існує реальна небезпека виштовхування теми конфлікту – насамперед проблеми Криму – на периферію порядку денного в контексті реалізації намірів з деескалації протистояння Захід-Росія.

Незмінним залишається агресивний і мілітаристський характер зовнішньої політики Росії. Шість конфліктів на пострадянському просторі – ініційованих, розпалених, заморожених Росією, а також розширення географії та масштабів військової присутності РФ – є наочною демонстрацією готовності Кремля до подальшого використання військової сили як одного з головних і ефективних інструментів зовнішньої політики. Крім загроз військового характеру, Україна залишається все ще вразливою до інших, добре відомих інструментів російського впливу.

4. Оскільки врегулювання російсько-українського конфлікту є одним з найбільш актуальних завдань і задекларованих пріоритетів Президента В.Зеленського, то варто звернути увагу на необхідність формування Концепції державної політики на російському напрямі, яка визначить мету, завдання, напрями та

¹ Найбільш доцільно покласти це завдання на РНБО, створивши відповідний координаційний штаб із залученням представників профільних підрозділів міністерств і відомств, комітетів Верховної Ради, урядових і незалежних експертів. Відповідно до Закону “Про Раду національної безпеки і оборони України”, РНБО є “координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України”. РНБО “координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії... в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України”.

² Генсек ООН – Рада Безпеки ООН паралізована. – DW, 23 травня 2019р., <https://www.dw.com/uk>.

³ Одним із прикладів такого “компромісу” можна вважати відновлення повноважень російської делегації в ПАРЕ 25 червня 2019р. за ініціати́ви та підтримки ключових партнерів України – Німеччини, Франції та інших країн Європи. Тим самим створена загроза ланцюгової реакції в інших інституціях – щодо виправдання російської агресії, мінімізації (скасування) санкцій і налагодження відносин з Москвою.

заходи внутрішнього і зовнішнього характеру з протистояння російській агресії, перспективи врегулювання міждержавного конфлікту, відповідні механізми, засоби та ресурси (включно з планами відновлення державного суверенітету в Криму і тимчасово окупованих районах Донецької і Луганської областей). Наявність такого документа сприятиме не лише покращенню внутрішньої координації, але й посилить переговорні позиції України на зовнішній арені. Публічні заяви від імені держави стосовно формату миротворчої операції чи “формули Штайнмайера” мають базуватися на офіційній позиції та висловлюватися уповноваженими офіційними особами.

Інтернаціоналізація “українського конфлікту” містить у собі як можливості, так і виклики для офіційного Києва. Російсько-український конфлікт, його причини та механізми врегулювання виходять за межі двосторонніх відносин. Існування т.зв. “проукраїнської коаліції”, з одного боку, забезпечує необхідну міжнародну підтримку офіційному Києву у протистоянні з Москвою, а з іншого – використовується Кремлем для дискредитації суб’єктності України.

5. Дедалі більш актуальним є завдання збереження та посилення наявних зовнішніх механізмів та інструментів протистояння агресивній політиці Росії, що потребує, насамперед, зміцнення довіри та солідарності з партнерами, максимальної координації односторонніх і спільних дій, відкритості та активної інформаційно-роз’яснювальної кампанії. Крім того, варто активізувати зусилля з пошуку та залучення недостатньо використаних можливостей. Одним із напрямів є налагодження діалогу з країнами, що займають нейтральну або про-російську позицію. Навряд чи слід намагатися перетворити в союзників провідні світові ЗМІ та міжнародні правозахисні організації, але суттєвим надбанням для України була б їх максимальна об’єктивність, що великою мірою залежить від відкритості та оперативності державної інформаційної політики, всебічне сприяння їх діяльності та присутності на постійній основі в Україні.

У діалозі із західними партнерами важливо підкреслювати **наявність спільних інтересів**, демонструвати розуміння їх національних інтересів і відстоювати інтереси України. Не менш важливо апелювати до ключових **демократичних цінностей і принципів**, не забуваючи при цьому про необхідність їх дотримання на практиці у зовнішній та внутрішній політиці.

6. Марно зайвий раз наголошувати на стратегічному значенні розвитку партнерських відносин із Вашингтоном, так само як і нагадувати про виклики та ризики, джерелами яких є внутрішня політика обох держав, а також активність третіх сторін і геополітичні фактори. Для Президента України важливо не повторювати помилок попередників. Досвідчені фахівці радять у *Twitter*, як сподобатися Д.Трампу та не ігнорувати Конгрес, кого слід остерігатися⁴. Віддаючи належне сучасним засобам комунікації, а також місцю *Twitter* в американській політиці, було б надто ризикованим нехтувати традиційними інструментами інформаційно-аналітичного забезпечення державної політики, в т.ч. шляхом конструктивного залучення недержавних аналітичних центрів.

⁴ Пайфер - Зеленському про ведення переговорів із Трампом: “Будь простішим, лести і шукай безпрограшний варіант”. – Цензор.нет, 20 вересня 2019р., https://censor.net.ua/ua/news/3149507/payifer_zelenskomu_pro_vedennya_peregovoriv_iz_trampom_bud_prostishym_lesty_i_shukayi_bezprograshnyi.

7. Прогрес на шляху європейської та євроатлантичної інтеграції залежить, насамперед, від переконливих результатів ключових реформ в Україні та впевненості партнерів у незмінності стратегічного зовнішньополітичного курсу держави. Виходячи з цього, завдання є більш ніж очевидним – не створювати зайвих приводів для сумнівів. Крім боротьби з корупцією, одними із таких маркерів у секторі безпеки є реформи СБУ та ДК “Укроборонпром”. Для реформи цих двох структур – надто важливої реформи для країни та політично чутливої для євроатлантичних партнерів – потрібно чітко визначитися з часовими рамками (на відміну від дат вступу до ЄС і НАТО).

8. Завдання реформування системи забезпечення національної безпеки, звичайно не обмежуються СБУ та ДК “Укроборонпром”. Важливо не лише зберегти здобутки, досягнуті за останні п’ять років, забезпечити виконання запланованих заходів і досягнення цілей Стратегічного оборонного бюлетеня (2016р.), але й забезпечити якісну організацію нового етапу довгострокового оборонного планування шляхом проведення повноцінного циклу, починаючи з комплексного огляду всього сектору безпеки.

У реформуванні сектору безпеки і оборони особливо важливо дотримуватися певних стандартних процедур і принципів з багатьох причин. Критично важливо, особливо в умовах війни, дотриматися балансу між радикальністю трансформацій та збереженням ефективності виконання повсякденних завдань структурами сектору безпеки. Саме тому, навіть у цих умовах, бажано відстрочити до завершення комплексного огляду сектору безпеки всі “термінові” заходи з перерозподілу повноважень, структурних змін, масштабних закупівель, не передбачених чинними програмними документами.

9. Ситуація, що склалася в Україні після переавантаження влади за результатами президентських і парламентських виборів 2019р., є дійсно унікальною з огляду як на рівень і характер оновлення правлячої політичної еліти, так і на концентрацію влади в руках однієї політичної сили на чолі з Президентом. Унікальність картини доповнює безпрецедентно високі для України рівень суспільної довіри до Президента, Парламенту й Уряду та оцінки їх діяльності⁵. Фактор формальної опозиції виглядає надто слабким, щоб помітно впливати на політичні процеси.

10. За таких обставин логічно очікувати практично гарантовану взаємну підтримку та співпрацю законодавчої та виконавчої гілок влади з втілення усіх ініціатив і добрих намірів Президента та його команди. Водночас, **сьогоднішня внутрішньополітична ситуація створює одночасно як широкі можливості, так і серйозні ризики.** Для продуктивного використання енергії, ентузіазму, добросовісності потрібні щонайменше час (набуття необхідного політичного та управлінського досвіду) і робочі інструменти (формалізоване концептуальне бачення, стратегія та деталізовані плани досягнення цілей).

⁵ Результати опитування Центру Разумкова у вересні 2019р. свідчать, що 57% опитаних вважають, що події в Україні розвиваються у правильному напрямі, Президенту України довіряють 79%, Уряду та Верховній Рад – 57%. Діяльність Президента В.Зеленського оцінюють позитивно 70% респондентів. Детально див.: Оцінка громадянами ситуації в країні та діяльності влади. – Центр Разумкова, <http://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-ta-diialnosti-vlady>.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ РІШЕНЬ ЩОДО ОКУПОВАНИХ РАЙОНІВ ДОНБАСУ¹

Віктор МУСІЯКА,
науковий консультант з правових питань
Центру Разумкова

З часу окупації Російською Федерацією окремих районів Донецької і Луганської областей (ОРДЛО), українська влада ухвалила низку державно-правових рішень з метою протидії військовій агресії. Були прийняті закони та інші нормативні акти з метою введення у дію існуючих і започаткування нових засобів і умов майбутньої деокупації та реінтеграції окупованих сьогодні територій Донбасу.

Серед усього масиву нормативних актів у названій сфері визначальними є: “Мінські домовленості”, Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей”, проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації)”, Закон України “Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях”.

У цій статті пропонується стислий правовий аналіз названих документів, який дозволить сформулювати актуальні аспекти політико-правових рішень, що визначатимуть стратегію дій України з метою повернення під її юрисдикцію окупованих територій.

Мінські домовленості

Це пакет документів, узгоджених лідерами Німеччини, Франції, РФ та України і скріплених підписами, уповноваженими ними осіб у Мінську: протокол Тристоронньої контактної групи від 5 вересня 2014р.; Меморандум Тристоронньої контактної групи і представників окремих районів Донецької і Луганської областей від 19 вересня 2014р.; Комплекс заходів щодо виконання Мінських домовленостей, підтриманий “Декларацією” лідерів Німеччини, РФ, України і Франції від 12 лютого 2015р.

Зміст названих документів, окрім військово-технічного Меморандуму, рясніє низкою неконституційних положень. Незалежно від того, чи були вони погоджені українською стороною усвідомлено, без необхідного професійного

¹ Уперше стаття публікувалася в журналі “Національна безпека і оборона”, 2019р., №1-2.

супроводу, під тиском чи добровільно, доконаним фактом є те, що Мінські домовленості взяті українською владою до виконання. Свідчення цього, перш за все, – заяви і дії Президента П.Порошенка, який від імені держави погодив зміст цих документів з главами названих держав у Мінському форматі, а також наступне прийняття Верховною Радою низки законів – у контексті виконання Україною Мінських домовленостей.

Основним документом з усього пакета Мінських домовленостей залишається “Комплекс заходів на виконання Мінських домовленостей”, підписаний 12 лютого 2015р. учасниками Тресторонньої Контактної групи за участі представників окремих районів Донецької і Луганської областей. Президенти Франції, РФ, України і канцлер Німеччини прийняли Декларацію про підтримку “Комплексу заходів на виконання Мінських домовленостей”. Їх підписів під жодним з документів немає.

У змісті “Комплексу заходів на виконання Мінських домовленостей” очевидним є акцент на заходах політико-правового характеру, виконання яких покладеться винятково на Україну.

Перелічені в Законі заходи дають повну картину остаточного конституційно-правового дизайну майбутнього України, до якого прагне РФ і підштовхує до відповідних дій українську владу, перш за все, – Президента України.

Якщо українська влада дотримуватиметься декларованої Президентом “безальтернативності” Мінських домовленостей, Україні слід бути готовою до наступних наслідків виконання окремих “заходів” із названого “Комплексу заходів”.

Україна має “забезпечити помилування і амністію осіб у зв’язку з подіями, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей”, шляхом прийняття закону, що забороняє переслідування і покарання таких осіб. Окрім юридичної невизначеності цих формулювань (“події, що мали місце”), відмова у притягненні до кримінальної відповідальності осіб, які зі зброєю у руках чинили злочини, матиме відповідний резонанс у суспільстві, яке пам’ятає майже про 13 тис. громадян, які загинули “під час подій, що мали місце в окремих районах Донецької і Луганської областей”, і десятках тисяч поранених і покалічених. Мало цього, таких осіб необхідно буде звільнити від “дискримінації”, щоб гарантувати участь у дострокових виборах і у загонах “народної міліції”.

Варто звернути увагу на умови відновлення Україною повного контролю над державним кордоном в усій зоні конфлікту (понад 400 км): відновлення контролю над кордоном має початися у перший день після місцевих виборів. Виходить, що місцеві вибори мають проводитися в умовах російської окупації відповідних районів. Більше того, з дня набуття повноважень органами місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей почнуть діяти статті 2-9 Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування

в окремих районах Донецької і Луганської областей”, які і передбачають цей “особливий порядок”.

Завершення відновлення контролю над українсько-російським кордоном, окрім проведення виборів в окремих районах, вимагало від України до кінця 2015р. провести всеохопне політичне врегулювання, в т.ч. **“конституційну реформу”** із набуттям чинності **“ною Конституцією”**, що ключовим елементом мала передбачити **“децентралізацію”**. У новій Конституції обов’язково мало бути закріплено (в консультаціях і за узгодженістю з представниками окремих районів Донецької і Луганської областей) особливий статус цих районів. Це при тому, що Конституція чітко визначає механізм внесення змін до неї і роль Президента в цьому процесі. **Прийняття нової Конституції Основним Законом не передбачено.** Стосовно цього є відповідні роз’яснення Конституційного Суду.

Є ще одна умова, визначена “Комплексом заходів”, дотримання якої є обов’язковим для завершення відновлення Україною повного контролю над державним кордоном з Росією: це **прийняття постійного законодавства** (до кінця 2015р.) **про особливий статус окремих районів Донецької і Луганської областей, відповідно до заходів, вказаних у примітці.** А це значить, що **потрібно прийняти окремі спеціальні закони, або зміни до чинних законів, якими необхідно закріпити мінімум вісім позицій з “примітки” до п.11 “Комплексу заходів”:** закон про звільнення осіб від кримінальної відповідальності; право на мовне самовизначення; про участь у призначенні керівників органів прокуратури і суду; створення загонів народної міліції тощо.

Навіть питання дострокових виборів в окремих районах Донецької і Луганської областей має вирішуватися за “Комплексом заходів” не відповідно до Закону України “Про місцеві вибори”. Питання цих виборів також мають **“обговорюватися і узгоджуватися з представниками окремих районів Донецької і Луганської областей”.** Цей “захід” також за межами конституційного поля України.

Доречним є порушення питання: **чи є “Мінські домовленості” міжнародним договором?**

Віденська конвенція “Про право міжнародних договорів” (від 23 травня 1969р.) “застосовується до договорів між державами” (ст.1). **“Договір”** означає – міжнародна угода, укладена **між державами** в письмовій формі і регулюється міжнародним правом, незалежно від його конкретної назви (ст.2). Згода держави на обов’язковість для неї договору виражається **ратифікацією, прийняттям** чи затвердженням на умовах, подібних до тих, **які застосовуються до ратифікації** (ст.14).

Закон України “Про міжнародні договори України” визнає “міжнародним договором України” укладений у письмовій формі з **іноземною державою або**

іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо) (ст.2). Таким чином, можна припустити, що за Конвенцією і відповідно до Закону Мінські домовленості можуть визнаватися міжнародним договором за дотримання відповідних умов.

Міжнародний договір укладається конкретними суб'єктами: державами, міжнародними організаціями, іншими суб'єктами міжнародного права, які погодилися на обов'язковість для них договору і для яких договір є чинним. Хто є суб'єктом “Комплексу заходів на виконання Мінських домовленостей”? У тексті названі Україна і “окремі райони Донецької і Луганської областей”. Під документом – підписи представника України, Спеціального посла ЄС, посла РФ в Україні. Керівники окремих районів Донецької і Луганської областей були легалізовані самою присутністю їх підписів під “Комплексом заходів”. Якщо виходити зі складу учасників “Комплексу”, наслідки його виконання настають винятково для України та окремих районів Донецької і Луганської областей. Але зміст і перелік заходів “Комплексу” явно засвідчують реального його бенефіціара – Російську Федерацію. Навіть там, де здавалося б, неможливо не назвати Росію, вона в тексті “Комплексу заходів” не названа: тоді, коли йдеться про відновлення контролю над кордоном, але держава, з якою необхідно відновити кордон, не названа в тексті, хоча важко уявити, як це можливо здійснити без участі РФ. Окремі райони Донецької і Луганської областей не є суб'єктами міжнародного права, а інший суб'єкт міжнародного права України в Мінських домовленостях не кореспондується. Виходить, що всі заходи зводяться до вирішення внутрішньоукраїнського конфлікту². У цьому один з непереможних дефектів Мінських домовленостей.

Цей документ міг би вважатися міжнародним договором лише після його ратифікації Парламентом: Закон “Про міжнародні договори України” вимагає, що договір, “виконання якого зумовлює зміну законів України (тим більше – Конституції України) або прийняття нових законів України, політичний мирний договір (ст.9) підлягає обов'язковій ратифікації”. Названі ознаки міжнародного договору, що вимагають його ратифікації, присутні в тексті “Комплексу заходів”.

Мінські домовленості не підлягають виконанню Україною: відповідно до ст.46 Віденської Конвенції за наявності явного і грубого порушення компетенції укладати договори, оскільки воно “стосувалося норми внутрішнього права держави особливо важливого значення. Порушення є явним, якщо воно буде об'єктивно очевидним для будь-якої держави, що діє у цьому питанні добросовісно і відповідно до звичайної практики”. Коментовані заходи несуть реальний руйнівний потенціал для української держави, є абсолютно неприйнятним погодження на зміни до Конституції, тим більше прийняття нової

² Разом з цим Україна не наполягає на визначенні РФ суб'єктом Мінських домовленостей попри визнання РФ Міжнародним Судом ООН (19 квітня 2017р.) стороною, а не посередником Мінського процесу.

Конституції. Тому посилання на Рішення РБ ООН (17 березня 2015р.), яким сторони конфлікту закликаються до виконання “Комплексу заходів”, не має належного підґрунтя.

Не можна залишати поза увагою і той факт, що **практично всі положення “Комплексу заходів” передбачають їх виконання до кінця 2015р.** Офіційно до “Комплексу заходів на виконання Мінських домовленостей” **не вносилися зміни щодо строків їх виконання і строків дії в цілому Мінських домовленостей.** Це достатня підстава для припинення твердження про їх “безальтернативність”. Названі обставини, пов’язані з ухваленням і виконанням Мінських домовленостей, дозволяють визначити їх як неповноцінний замінник (сурогат) міжнародного договору щодо припинення окупації окремих районів Донбасу, який не породжує жодних офіційних політико-правових зобов’язань для України.

Закон України “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” від 16 вересня 2014р.

Назва Закону абсолютно не пов’язана з його реальним змістом: наділенням **особливим статусом** суб’єктів місцевого самоврядування “в окремих районах Донецької і Луганської областей”. Що саме це малося на меті свідчить те, що за кілька днів до прийняття цього Закону, 5 вересня в Мінську було підписано Протокол, пунктом 3 якого передбачено “провести децентралізацію влади, в т.ч., прийняття Закону України “Про тимчасовий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” (Закон про особливий статус). Як видно, у прийнятому Законі “тимчасовий порядок” замінено на “особливий порядок”, прибравши узагальнюючу назву акта, що відбивала його зміст – це “Закон про особливий статус”.

Законом “Про особливий порядок...” за суб’єктами місцевого самоврядування, які будуть обрані в майбутньому на окупованих сьогодні територіях, закріплені повноваження, що очевидно виділяють їх серед суб’єктів місцевого самоврядування на інших територіях держави, виходячи за конституційно визначені межі.

Зокрема:

1) У Преамбулі Закону зазначено: “Цей закон визначає **тимчасовий** (протягом трьох років) порядок організації місцевого самоврядування, діяльності органів місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей ...”. Закон набув чинності з дня опублікування (ч.1 ст.10) – 18 жовтня 2014р. Це означає, що кінцевим терміном його дії мало бути 18 жовтня 2017р. До того ж у ч.4 ст.10 встановлено, що “**статті 2-9 цього Закону діють з дня набуття повноважень органами місцевого самоврядування в окремих**

районах Донецької і Луганської областей, обраними на позачергових виборах..., призначених на 7 грудня 2014р.”. На сьогодні існування цього Закону використовується винятково як політичний фактор – свідчення готовності української влади дотримуватися Мінських домовленостей.

У Законі немає положення про порядок завершення дії Закону: коли органи місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей вже набудуть передбачені законом повноваження, але їх необхідно буде припинити у зв'язку з закінченням строку дії Закону. Це здатне привести до хаосу і створити серйозні проблеми в регіоні.

2) Стаття 2 Закону фактично обмежує дію чинного законодавства України в окремих районах Донецької і Луганської областей: воно діє “з урахуванням особливостей, визначених цим законом”. Реалізація “особливостей” цього Закону, які явно суперечать букві і духу Конституції, низці законів України, спроможна завдати непоправної шкоди конституційно-правовому порядку в державі.

3) Закон (ст.3) гарантує відповідно до іншого спеціального Закону “недопущення кримінального переслідування, притягнення до кримінальної, адміністративної відповідальності та покарання осіб – учасників подій на території Донецької, Луганської областей”. Проблемою цього спеціального закону є те, що без внесення змін до Кримінального кодексу – фактичної імплементації до нього тексту закону, відповідні особи не можуть звільнитися від кримінальної відповідальності.

4) Стаття 4 Закону посилається на Закон “Про засади державної мовної політики”, який Конституційним Судом визнаний неконституційним. У тексті Закону, крім цього, жодного слова про вживання державної мови.

5) У ч.2 ст.5 Закону проголошено, що “повноваження депутатів місцевих рад і посадових осіб, обраних на позачергових виборах.....не можуть бути достроково припинені”. Фактично видається індульгенція для названих суб'єктів, яка не передбачена ні Конституцією, ні іншими актами законодавства для будь-яких виборних осіб держави: навіть порушення Конституції і законів діями цих осіб не тягнути для них позбавлення мандата.

6) У статтях 6 і 7 встановлено, що в Державному бюджеті передбачаються видатки, які спрямовуються на державну підтримку соціально-економічного розвитку ОРДЛО. Особливий режим видатків визначено як “захищені видатки, обсяг яких не може змінюватися при здійсненні скорочення затверджених бюджетних призначень”. Бюджетний Кодекс такого режиму бюджетного фінансування названих регіонів не передбачає. Явним свідченням неукраїнського походження цього Закону є фраза: “Україна гарантує...”: законодавча техніка передбачає використання в українському законі формули “держава гарантує”.

Органам державної влади приписано сприяти “транскордонному співробітництву”, спрямованому на вирішення спільних проблем розвитку, посилення та поглиблення добросусідських відносин між територіальними громадами, органами місцевого самоврядування окремих районів з адміністративно-територіальними одиницями РФ.

7) Статтею 9 передбачено, що “в окремих районах Донецької і Луганської областей рішенням міських, селищних, сільських рад створюються загони народної міліції, які під час охорони громадського порядку реалізують повноваження, передбачені для них законами України”. У законах України ніяких повноважень, “передбачених для загонів народної міліції”, як і самого поняття “народної міліції” не існує. Є вірогідність того, що утворення таких загонів буде здійснюватися за участі осіб, які сьогодні зі зброєю в руках під проводом російських інструкторів і керманичів воюють проти України.

8) 2 листопада 2014р. на окупованій території були незаконно проведені “вибори”. Президент видав Указ, яким вибори на непідконтрольних територіях Донбасу були визнані недійсними і було заявлено, що Президент “невідкладно” внесе до Верховної Ради законопроект про скасування Закону “Про особливий статус”. Президент цього так і не виконав, не надавши жодних пояснень, поставивши під сумнів здатність адекватно та жорстко реагувати на факти зневаги до української держави як з боку сепаратистів, так і їх господарів. Не була використана і можливість, пов’язана з наявністю двох депутатських законопроектів з цією ж метою, схвалених профільними комітетами, але так і не винесених на голосування. Влада обмежилася внесенням змін до ст.10 Закону, яким були передбачені умови, за яких можуть відбутися вибори на непідконтрольних територіях. Ст.10 Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” виявилася єдиним встановленим українським законом запобіжником проти намагань РФ і деяких західних партнерів схилити Україну до антиконституційних виборів на окупованих територіях.

Для збереження потенціалу реалізації Мінських домовленостей, у зв’язку із закінченням строку дії Закону, 6 жовтня 2017р. Верховна Рада прийняла ініційований Президентом Закон “Про створення необхідних умов для мирного врегулювання ситуації в окремих районах Донецької і Луганської областей”, яким ще на рік було подовжено чинність Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей”.

Оскільки протягом року, на який було подовжено дію Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” жодних просувань у т.зв. “мінському процесі” не відбулося, 4 жовтня 2018р. за ініціативи Президента Парламент знову подовжив чинність названого Закону по 31 грудня 2019р.

Крім викладеного вище необхідно підкреслити наступне. Дефекти Закону “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” пов’язані також з грубим порушенням законодавчої техніки чи її абсолютним ігноруванням. **Проблема не лише у відступі від формальних правил формулювання змісту законопроекту, але й у породженні цим викривленням праворозуміння у суспільстві, порушення принципів конституційності та законності в діяльності органів державної влади. Свавільне визначення об’єму правосуб’єктності та компетенції суб’єктів місцевого самоврядування, їх взаємовідносин з центральними органами державної влади викликає колізії між різними правовими нормами і завдає шкоди конституційному правопорядку.**

Проект Закону України “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” (реєстр. №2217а від 1 липня 2015р.)

Готовність Президента України до виконання Мінських домовленостей очевидно проявилася у поданому ним до Верховної Ради проекті змін до Конституції.

Прийняття рішення Верховною Радою щодо змін до Конституції 31 серпня 2015р. супроводжувалося гострими протестами громадян під стінами Парламенту, які призвели до людських жертв. Причиною цих протестів була наявність у законопроекті пропозиції передбачити в перехідних положеннях Конституції п.18 такого змісту: **“Особливості здійснення місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей визначається окремим законом”**. Крім іншого, це положення є проявом грубого ігнорування законодавчої техніки, прийнятої для формування конституційної матерії, що здатне завдати шкоду самому існуванню держави.

Необхідно мати на увазі, що в “тілі” Конституції (розділах I-XIII) містяться норми-принципи постійної, безстрокової дії. У розділі XV Перехідних положень Конституції формулюються механізми, призначені забезпечити “м’яке”, поступове введення у дію нових конституційних положень. Є небезпека того, що за наявності п.18 у Конституції Парламент у майбутньому простою більшістю голосів депутатів може змінювати такий закон, виходячи за конституційно визначені межі функціонування місцевого самоврядування в Україні. Закон “Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької і Луганської областей” – з допомогою обмовки про нього в п.18 Перехідних положень законопроекту “Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)” наділяється ілюзією конституційності. Це легітимізуватиме особливий статус названих територій, виведе за конституційно визначені межі повноваження органів місцевого самоврядування на них, що грубо порушить конституційний лад у державі. Стане реальним ризик виведення окупованих сьогодні територій з-під юрисдикції держави, особливо в частині реалізації компетенції центральних органів державної влади.

Буде створено механізм демонтажу унітарної держави, загрозу її незалежності. Є підстава для висновку, що КСУ не виконав своєї конституційної функції, надаючи висновок щодо змін до Конституції України в цій частині, не зазначивши їх неприйнятність через неконституційність.

Конституція України допускає наділення окремих суб'єктів місцевого самоврядування спеціальним статусом. За бажання надати особливий самоврядний статус окремим районам Донецької і Луганської областей необхідно було пропонувати внести відповідні зміни до ст.92, 140 Конституції і до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні”. На цей крок Президент не наважився з огляду на характер і масштаб суспільного несприйняття самого натяку на таку вірогідність, хоча і приховав такий намір у п.18 Перехідних положень проекту змін до Конституції.

Закон України “Про особливості державної політики із забезпеченням державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях” від 18 січня 2018р.

У Преамбулі Закону зазначено, що він “має на меті визначити особливості державної політики із забезпеченням державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях”.

Цей Закон характеризують у політичних колах то як “закон про деокупацію Донбасу”, то – як “закон про реінтеграцію Донбасу”. Довільне використання трьох названих “термінів-цілей” ніяк не пов'язане зі змістом Закону. Забезпечення державного суверенітету на території України чи її частинах здійснюють органи державної влади і місцевого самоврядування. На тимчасово окупованих територіях Донбасу українська влада об'єктивно не може здійснювати юрисдикцію держави: на тимчасово окупованих територіях немає органів державної влади України – поліції, судів, прокуратури, законно обраних органів місцевого самоврядування. Більше того, значна частина державного кордону з РФ не контролюється Україною, а “загальний ефективний контроль” над окупованими територіями здійснює Росія. Цей факт зафіксовано у ст.1 Закону: “Тимчасово окупованими територіями у Донецькій і Луганській областях.... визнаються частини території України, в межах яких збройні формування РФ та окупаційна адміністрація РФ встановили та здійснюють загальний контроль”.

Таким чином, з одного боку, українською владою визнається наявність тимчасової окупації частини території України РФ і її загальний контроль над ними, а з іншого – у цьому ж Законі декларується встановлення правового режиму української держави “забезпечення прав і свобод громадян на тимчасово окупованій території України”. Тому ст.3-6 Закону позбавлені юридичної визначеності і конкретики щодо засобів забезпечення конституційних прав і свобод громадян на окупованих територіях.

Абсурдна сама постановка цілі “забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях”. Зокрема, у світлі зазначеного важко уявити, як Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснюватиме “парламентський контроль” за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованих територіях. Хто забезпечить Уповноваженому з прав людини доступ на окуповані території і особисту безпеку та недоторканність?

Цей Закон доволі відносно пов’язаний з майбутньою **деокупацією** окремих районів Донбасу, тим більше – з їх **реінтеграцією** в український правовий, економічний, соціальний і культурний простір.

Очевидно протирічить Конституції положення щодо наділення Президента повноваженням визначати “межі та перелік районів, міст, селищ і сіл, частин їх територій, тимчасово окупованих у Донецькій і Луганській областях” (ч.2 ст.1). Повноваження Президента України вичерпно перелічені в Конституції України і не можуть розширятися законами.

У Законі “Про особливості державної політики із забезпеченням державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій і Луганській областях” центральне місце належить положенням, викладеним у ст.8-13. Саме в них викладені засади та засоби забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Росії у Донецькій і Луганській областях.

Так і має називатися Закон, з тексту якого необхідно вилучити положення щодо “забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях”. Саме з цим законом пов’язане **переформатування широко-масштабної АТО в Операцію Об’єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії РФ**, започатковане Президентом 30 квітня 2018р. Указом “Про затвердження рішення РНБО “Про широкомасштабну антитерористичну операцію на території Донецької та Луганської областей”.

Необхідно зазначити, що передбачені в Законі “Про особливості державної політики...” **заходи і засоби можуть здійснюватися винятково в умовах воєнного стану і стану війни**, що вимагає виконання Президентом вимог Закону “Про оборону України” (ст.4). Оскільки Президент ухилився від виконання приписів названого Закону, є небезпека позаконституційного обмеження прав і свобод громадян України.

Політико-правові рішення щодо стратегії дій української влади для забезпечення національної безпеки і оборони в умовах агресії РФ мають формуватися і здійснюватися в конституційно-правовому полі України. Державна влада на чолі з Президентом зобов’язана явити суспільству чітку і конкретну концепцію власних дій в наявних умовах окупації частини території Донбасу з метою повернення української юрисдикції над цими територіями. ■

ЗЕЛЕНСЬКИЙ І ВІЙНА: ЧИ ВІДПОВІДАЄ ЙОГО СИСТЕМА МЕТІ?

Джеймс ШЕРР,

старший науковий співробітник
Інституту зовнішньої політики (Естонія, ICDS)*

Новообраний Президент України В.Зеленський в інавгураційній промові 20 травня заявив: “Не ми почали цю війну. Але нам цю війну закінчувати”¹. Тоді, хоча й не вперше, він зважився на сміливу заяву, про яку згодом може пошкодувати. Звичайно, він не перший. 26 травня 2014р., наступного дня після виборів, П.Порошенко заявив, що “Антитерористична операція не може і не триватиме два-три місяці. Вона повинна і триватиме години”². А ще, він мав на увазі її завершення шляхом завдання поразки агресору. Діючий Президент, схоже, має на увазі щось інше.

За 4,5 роки з того моменту, як Мінські домовленості-2 “заморозили” конфлікт, уже загинуло більше українських воїнів, ніж до їх підписання. Більше того, через неврахування в домовленостях морського компоненту, Росія розширила театр воєнних дій і на Чорне море. Її дії на цьому театрі, насамперед рухи в Криму, переслідують низку геополітичних цілей. Зокрема, вони завдають Україні економічних втрат на додачу до зумовлених конфліктом на Донбасі. Шкода, заподіяна економічному становищу та життю людей, пояснює, чому після більш ніж п’яти років конфлікту переконлива більшість українців виступають за те, щоб мир став ключовим пріоритетом держави. Такі настрої чинять психологічний тиск на нового Президента, який побоюється, що отримана ним безпрецедентна політична підтримка може швидко зійти нанівець.

Проте сьогодні найбільшим джерелом тиску є партнери України по Нормандському формату – Німеччина і Франція. Навіть невідготовлений спостерігач побачить, що червневє рішення повернути Росію до Парламентської Асамблеї Ради Європи, причому ще до виконання будь-яких поставлених перед нею умов, є сигналом того, що “вододіл” досягнуто та перейдено. Заяви Е.Макрона від 20 та 27 серпня усувають будь-які сумніви щодо бажання “умиротворити” відносини та “пов’язати Росію і Європу”³. І це не суто французькі настрої: їх з певними пересторогами або з глибоким переконанням поділяють у більшій частині Європи.

* Дж.Шерр є член-кореспондентом Королівського інституту міжнародних відносин (Велика Британія, *Chatham House*) та позаштатним експертом Центру Разумкова.

¹ Інавгураційна промова Президента України Володимира Зеленського. – Сайт Президента України, 20 травня 2019р., www.president.gov.ua/news/inavguracijna-promova-prezidenta-ukrayini-volodimira-zelensk-55489.

² Порошенко: АТО має тривати години, а не місяці. – Радіо Свобода, 26 травня 2014р., www.radiosvoboda.org/a/25398652.html.

³ ‘Keeping Russia out of Western fold a ‘strategic error’, Macron says in key speech’. – France-24, 27 August 2019, www.france24.com.

Єдине, що цьому заважає – це конфлікт в Україні. Легко забулося розуміння, особливо гостро відчутне у 2014р., що розпаливши війну на Донбасі та анексувавши Крим, Росія завдала удару не лише по Україні, але й по міждержавному порядку Європи, і “наклала вето” на власне Статут ООН⁴. Так само швидко забувся і той факт, що якби не опір України та стійкість значної частини Заходу, то проект “Новоросія” став би реальністю. Натомість, за підтримки Заходу Україні вдалося локалізувати конфлікт, що мав усі шанси перетворитися на загальноєвропейський. За іронією долі, саме цей успіх пояснює сьогоденне моральне виснаження та помутніння в головах. А.Меркель, яка у 2014р. пообіцяла дотримуватися міжнародного права, “як би незручно це було і як довго б не тривало”, схоже вже вичерпала всю внутрішню енергію, щоб протистояти цим тенденціям. Не секрет, що її та всю Федеральну канцелярію непокоять екстравагантні бачення та амбіції французького партнера. Проте їх авторитет значно зменшився як у Німеччині, так і в цілому в Європі, і дотепер вони тримали свої тривоги при собі. Таким чином, сьогодні і Берлін, і Париж очікують від Києва “кроків” до миру. Загалом, проблема полягає не лише в тому, що європейське вино перетворилося на оцет, але й у тому, що Україні пропонують його пити.

Ці очікування тепер адресуються Президенту, який є не лише новачком на посаді, але – не з власної вини – є абсолютно невідповідним до багатьох викликів, з якими йому доведеться стикнутися. На відміну від свого попередника, В.Зеленський має шосте відчуття щодо неполітичних аспектів конфлікту та м’яку силу, яка потенційно може стати в нагоді Україні, особливо в контексті енергійних реформ та відсутності проблем з російською мовою, принаймні на президентському рівні. Але м’яка сила не гарантує рішень для нагальних політичних проблем. Переговори в Нормандському форматі є однією з таких нагальних проблем. Вперше після Мінських переговорів 2015р. існує певний ризик того, що Україну змусять погодитися на перегляд позицій та на “компроміси”, що зашкодять її ключовим національним інтересам. За браку реального розуміння інших гравців, узгодженої політики та стратегії для її реалізації в самій Україні, цей сценарій стає набагато імовірнішим. Ця перспектива є досить тривожною, навіть якби В.Зеленського хвилювала лише внутрішня підтримка. І хоча більшість українців хочуть миру, більшість також виступають проти “особливого статусу”, що є однією з попередніх умов Росії. Більше того, 54% громадян вважають, що конституційний статус окупованих регіонів взагалі не повинен змінюватися⁵. “Народ” – непослідовний. Держава не може собі цього дозволити.

На цьому тлі дивує не стільки те, що В.Зеленський не має досвіду в питаннях національної безпеки, скільки те, що його, схоже, не дуже хвилює цей факт. Він майже хизується відсутністю державної культури, зневагою до інституцій та рішучістю керувати як “слуга народу”. Призначення на вищі політичні посади та в секторі національної безпеки включають і авторитетних осіб з досвідом,

⁴ 15 March 2014 - Security Council - Ukraine - Statement by Mr. Gérard Araud, Permanent Representative of France to the United Nations. – Permanent Mission of France to the United Nations in New York, 2014, <http://www.franceonu.org/15-March-2014-Security-Council>.

⁵ Докладно див.: “Донбаська складова” російсько-українського конфлікту: думки та оцінки громадян. – Національна безпека і оборона, 2019р., №1-2, с.137-164, http://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD177-178_2019_ukr.pdf.

і осіб, кваліфікація яких не відповідає посадовим вимогам, а деяких взагалі можна вважати “аматорами”. Але найбільше питання викликає те, що у схемі В.Зеленського Кабінет Міністрів, офіційні *полісі-мейкери* не формують політику. Вони є “техніками” та виконавцями політики, що “формує народ”, тобто, іншими словами, В.Зеленський і його “команда”. Сьогодні ця команда є основою для ухвалення рішень та обговорень, уособлюючи суміш “сирих” і досвідчених російсько-українських талантів. Її лідери досі залишаються невідомими, проте більше занепокоєння викликає їх готовність діяти в непрозорий спосіб.

Європейська, ліберально-демократична модель, до якої начебто прагне В.Зеленський і його команда – це те, що німецький соціолог М.Вебер назвав “юридично-раціональним” підходом. Він базується на кодифікації обов’язків і прав, непохитності та послідовності інституцій, стабільності норм і процедур та непорушності закону. Якби це справді був обраний В.Зеленським курс, то його команда мала б відійти “на узбіччя” відразу після того, як кандидат В.Зеленський став Президентом В.Зеленським. Але поки що схоже, що Президент рухається у зворотному напрямі – до того, що М.Вебер назвав харизматичною моделлю. Якщо Україна збирається тягатися на цьому полі з В.Путіним, Е.Макроном чи Д.Трампом, тоді її лідеру краще бути надзвичайно добре поінформованим та мудрим. Але на цьому етапі В.Зеленський не може бути достатньо мудрим – і він не є таким. Тому надзвичайно важливо, щоб професіонали відігравали вагомішу роль, ніж звичайні виконавці, і щоб мислення “магічного кола” В.Зеленського розвивалося у постійному контакті з професіоналами, а рішення перших приймалися на основі порад останніх.

Міністр закордонних справ В.Пристайко, істинний професіонал, з усіх сил намагається продемонструвати, що це вже відбувається. На відміну від багатьох інших, хто працює на державних посадах, він також є відданим прихильником В.Зеленського. Але як професіонал, він уже продемонстрував свої достоїнства, окресливши низку умов та гарантій, що їх повинна отримати Україна в будь-яких дискусіях навколо “формули Штайнмаєра”. Ця схематична, непісана формула 2016р. була кодифікована лише на нараді політичних радників - учасників Нормандського формату в березні 2019р. Вона абсолютно проста: вибори з подальшим “особливим статусом” на основі політичних положень Мінських домовленостей. Замість відтермінування безпекових положень на пізнішу дату (як того багато хто очікував), формула взагалі їх не згадує. Для В.Пристайка та його колеги в Офісі Президента А.Єрмака це фактично лихо не без добра. І дипломат В.Пристайко (який також має юридичну освіту), і юрист А.Єрмак навчені шукати рятівні варіанти та бачити суть речей, і саме це вони й зробили. Так їм вдалося включити у формулу Штайнмаєра гарантії для України через “чорний вхід”⁶. Ці гарантії практично не відрізняються від безпекових положень Мінська, які тодішній міністр закордонних справ Ф.В.Штайнмаєр вирішив не згадувати.

⁶ Ukraine’s FM Vadym Prystaiko on Trump, Zelensky, and Donbas. – *Громадське*, 23 вересня 2019р., <https://en.hromadske.ua/posts/ukraines-fm-vadym-prystaiko-on-trump-zelensky-and-donbas>; ‘Ukraine’s federalization, “special status” for Donbas off table, Zelensky’s aide says’. – UNIAN, 23 September 2019, <https://www.unian.info/politics/10694850-ukraine-s-federalization-special-status-for-donbas-off-table-zelensky-s-aide-says.html>.

Очевидно, що Росія з обуренням і люттю відреагує на цей останній приклад українських “хитрощів”. Зіткнувшись з такою реакцією, цілком ймовірно, що Франція та Німеччина намагатимуться розділити відмінності між російськими вимогами капітуляції та непоступливістю України. Низка невеликих капітуляцій заради “руху вперед” цілком влаштує великі держави у їх прагненні до більш “нормальних” відносин з Росією. Але спроба притуплення російських апетитів в обмін на дедалі більші поступки українців лише більше їх розпалює.

Після приголомшливої перемоги В.Зеленського на виборах автор та інші фахівці попереджали, що його та його адміністрацію відразу почнуть “тестувати”. І перше випробування уже триває. Будуть й інші. Щоб успішно їх подолати, Президентів варто звернути увагу на чотири виклики. *По-перше*, він повинен не лише досягти узгодженості у своїй системі, але й залучити всі державницькі сили на підтримку безпечних і відкидання небезпечних поступок, а також вжити заходів для того, щоб Європа, Канада та США розуміли різницю між ними. Повна єдність у зовнішній політиці (не кажучи вже про внутрішню політику) є рідкісним явищем. Проте глава держави повинен сприяти максимально *можливій* єдності. В.Зеленському не вдасться це зробити, просто підживлюючи свою популярність серед тих, хто уже ним захоплюється. Він повинен залучати гідних і незамінних людей, які поки що не з ним.

По-друге, він повинен навчитися не довіряти будь-якому поліпшенню атмосфери за рахунок конкретних інтересів або за відсутності реального змісту, яким би “фотогенічним” не було це покращення.

По-третє, слід розуміти, що війна з корупцією та війна проти зовнішнього ворога – це різні речі. Автор неодноразово стверджував, що корупція – це проблема національної безпеки. Але антикорупційна політика не замінює собою політику національної безпеки. Автор, а також чимало інших експертів, також заявляли, що сили захисту України не зможуть виконувати свої завдання, поки систему не буде “капітально відремонтовано” та реформовано. Більш того, оборонна реформа та оборонна політика – це також не одне й теж саме. Україна потребує обох.

І, *нарешиті*, Президент повинен розпочати та особисто очолити довгострокову справу зі створення того, що британський історик М.Піртон назвала “свідомою державою” (*knowledgeable state*)⁷. Харизматичне правління може бути як благотворним, так і деспотичним. Але воно майже завжди є “донкіхотським” та незмінно нестабільним. Якщо В.Зеленському не вдасться інституціоналізувати свій авторитет, він, швидше за все, втратить його.

Для виконання завдання у В.Зеленського є свіжі та натхненні таланти. Але йому потрібно конвертувати свої власні здібності та природні переваги України у дієздатну політику та конструктивну силу. Він починає це розуміти, але наскільки швидко? Ми можемо отримати відповідь раніше, ніж нам би того хотілося. ■

⁷ Pearton M. The knowledgeable state: diplomacy, war and technology since 1830, Burnett Books: London, 1982.

© Центр Разумкова, 2019
Адреса Центру Разумкова:
Київ, 01015, вул. Лаврська, 16, 2-й поверх
e-mail: info@razumkov.org.ua
веб-сторінка: www.razumkov.org.ua

© Видавництво «Заповіт», 2019
e-mail: zapovit@gmail.com