



# **ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА У ПЕРЕДВИБОРЧИХ СТРАТЕГІЯХ КАНДИДАТІВ НА ПОСАДУ ПРЕЗИДЕНТА**

---



**КИЇВ 2019**

## ЗМІСТ

<b>ВСТУП .....</b>	<b>3</b>
<b>МІЖНАРОДНИЙ КОНТЕКСТ.....</b>	<b>5</b>
<b>ГРАВЦІ .....</b>	<b>7</b>
<b>ЙМОВІРНІ СТРАТЕГІЇ КАНДИДАТІВ .....</b>	<b>9</b>
<b>ПРО ЩО МОВЧАТЬ?.....</b>	<b>20</b>
<b>ЩО НАСПРАВДІ БУДЕ НА ПОРЯДКУ ДЕННОМУ НОВОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ – НЕ ЗАЛЕЖНО ВІД ТОГО, ХТО БУДЕ ОБРАНИМ.....</b>	<b>21</b>
<b>РЕЗЮМЕ .....</b>	<b>26</b>

## **ВСТУП**

Перед Україною, як і раніше, стоять надзвичайно небезпечні виклики в сфері національної безпеки. Ключові проблеми, що формують порядок денний зовнішньої політики, залишаються нерозв'язаними, в той час як зовнішнє середовище стає дедалі менш сприятливим.

Втрата державності являє собою найбільшу загрозу, але кандидати в президенти приділяють їй найменшу увагу, віддаючи перевагу розмовам про боротьбу з корупцією чи євроінтеграцію. У 2013 році Україна посідала 117-те місце у рейтингу слабких держав, а сьогодні є 87-ю. Чим вищим є місце в цьому рейтингу, тим ближче держава до інституційного колапсу. Брак легітимності, зовнішня загроза і розкол еліт є найбільш значимими негативними факторами, і є підстави констатувати брак змістовних та дієвих планів розв'язання хоча б однієї з цих проблем.

Україна залишається бідною країною. У 2013 році частка ВВП України у загальносвітовому вимірі становила близько 0,23%. Сьогодні вона знизилась до рівня 0,18%. В сучасному світі країна із таким економічним потенціалом не може претендувати на регіональний статус та впливати на міжнародні

«правила гри», а враховуючи динаміку та глибоку структурну кризу економіки, ризикує незабаром зіткнутися із браком ресурсів для підтримки базових політичних інститутів.

Серйозні проблеми в економіці мінімізують шанси на розбудову дієвої демократії: в глобальному індексі демократій Україна посідає 84-те місце, опиняючись в групі «гібридних режимів».

В той час як ресурси України в світі зменшуються, фундаментальні проблеми залишаються нерозв'язаними. При цьому ситуація в сфері безпеки різко погіршилася: окупація частини території та відкритий конфлікт із Росією створюють численні довгострокові ризики.

Світ навколо України змінюється, а зовнішня політика й політика безпеки багато в чому спираються на звичні гасла, які вже не працюють сьогодні і мають ще менше шансів бути втіленими завтра. Широкої суспільної або вузької профільної дискусії з життєво важливих для держави питань бракує, і президентські вибори надають одну з нечисленних можливостей почути нові ідеї, альтернативні сценарії та варіанти стратегічного бачення ролі й місця України в світі.

# МІЖНАРОДНИЙ КОНТЕКСТ

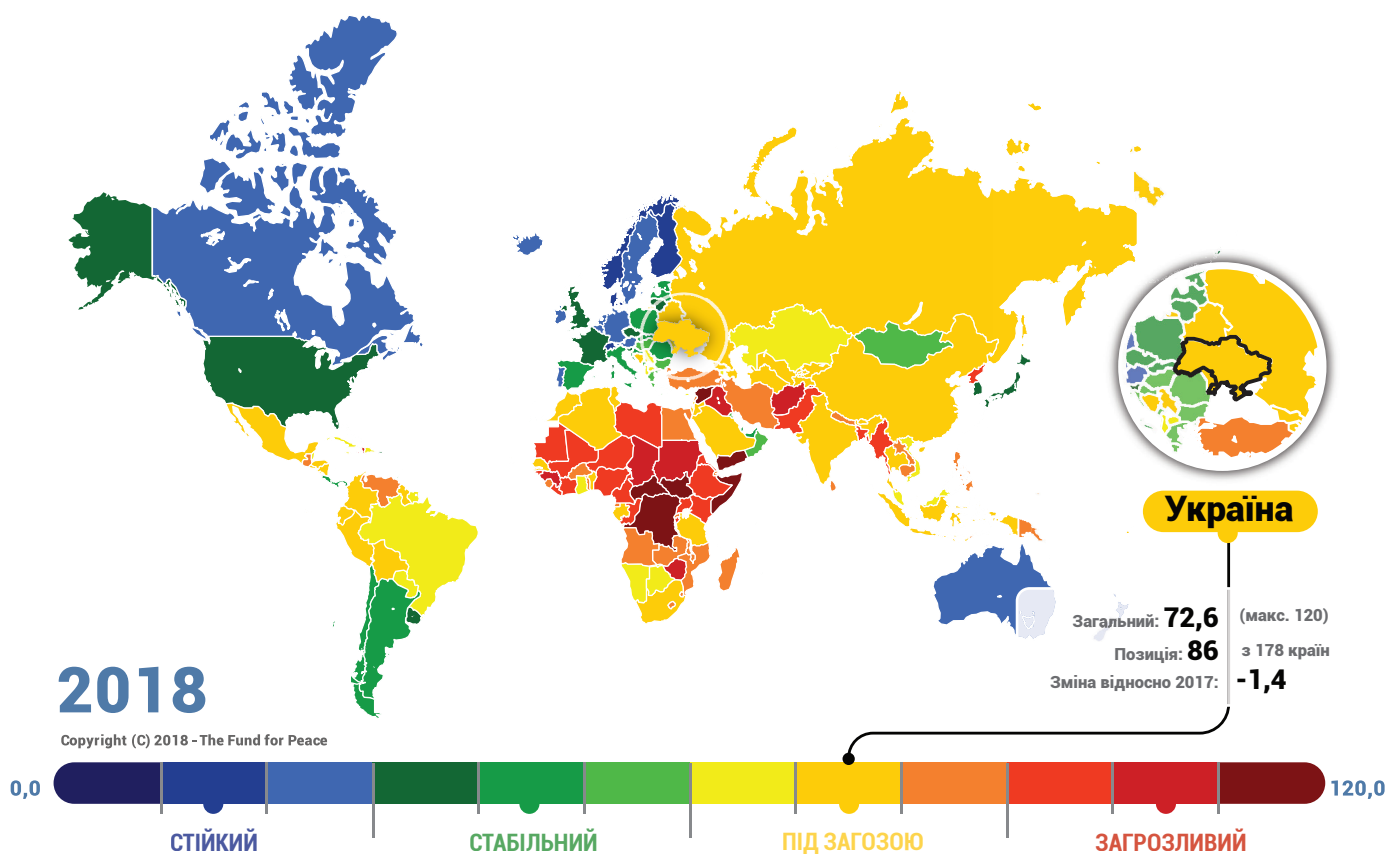
Побудова ефективної зовнішньополітичної стратегії вимагає переосмислення міжнародної ситуації та адекватної оцінки тенденцій світової політики. Середньострокові тенденції розвитку міжнародних політичних процесів визначатимуть **криза світового порядку, створеного в кінці минулого – на початку нинішнього століття, повернення до гегемонії національних інтересів, дефіцит безпеки та зростання силових форм тиску.**

Поточна міжнародна ситуація характеризується високою нестабільністю, зростанням

питомої ваги жорстких силових ресурсів та послабленням міжнародних інститутів. Все менше міжнародних конфліктів вирішується за столом переговорів, на додаток до старих з'являються нові внутрішньо- та міждержавні конфлікти, які все складніше піддаються врегулюванню чи управлінню, мають все більш комплексний чи гібридний характер через залучення нових інструментів – таких як мережеві горизонтальні зв'язки, внутрішньополітичне протистояння, інформаційний вплив тощо.

Система координат і бачення, в рамках якої більшість держав будували безпекову

## The Fund for Peace



Джерело: The Fund for Peace, [www.fundforpeace.org](http://www.fundforpeace.org)

політику останні двадцять років, змінюється. Перспектива побудованого на спільних цінностях, взаємозалежності та взаємній вигоді світу без масштабного насильства віддалилась. Значну частину держав світу охопила інституційна слабкість, що виступає каталізатором численних конфліктів. Слабкі держави, розташовані поруч із агресивними сусідами перебуватимуть у стані підвищеної небезпеки. Ревізіонізм набуватиме більшої ваги у зовнішній політиці цілого ряду держав, незадоволених своїм місцем у міжнародних відносинах, архітектурою безпеки та співробітництва на континенті та поза його межами.

Неефективність державних інституцій та дефіцит демократії стали одними з найбільш серйозних джерел глобальної нестабільності. Якість державного управління знижується у глобальному масштабі, демократизація поступається місцем зворотнім процесам. Держави із слабкими інститутами стоятимуть перед додатковими ризиками звуження можливостей, наростання внутрішньої нестабільності та викликів у сфері безпеки.

В Європі спостерігається уповільнення інтеграційних процесів, зменшення взаємної довіри та повернення до політичної конфронтації, що впливатиме на безпековий ландшафт регіону, а надто Східноєвропейського та Чорноморського субрегіонів.

Нестабільність сусідніх просторів стане для ЄС викликом, подолання якого потребуватиме набагато більш рішучих кроків, ніж поточна політика сусідства. ЄС загрожує перспектива втратити свою головну конкурентну перевагу у світовій політиці – нормативну силу. На здатності створювати та поширювати цінності та норми ґрунтується привабливість та вплив ЄС; її ж покладено в основу його спільної зовнішньої політики.

Девальвація нормативних можливостей ЄС значно послабить його вплив навіть на сусідні держави. Європейський простір ви-

глядає нестабільним та непередбачуваним. Намагання створити дієві та довготермінові механізми європейської безпеки, які б стали запорукою миру, добросусідства та взаєморозуміння на всьому континенті, не дали результату, що на нього сподівалися європейці після «холодної війни». ОБСЄ не консолідувала європейський безпековий простір, не попередила реваншистські прагнення Росії та не забезпечила принцип непорушності кордонів в Європі.

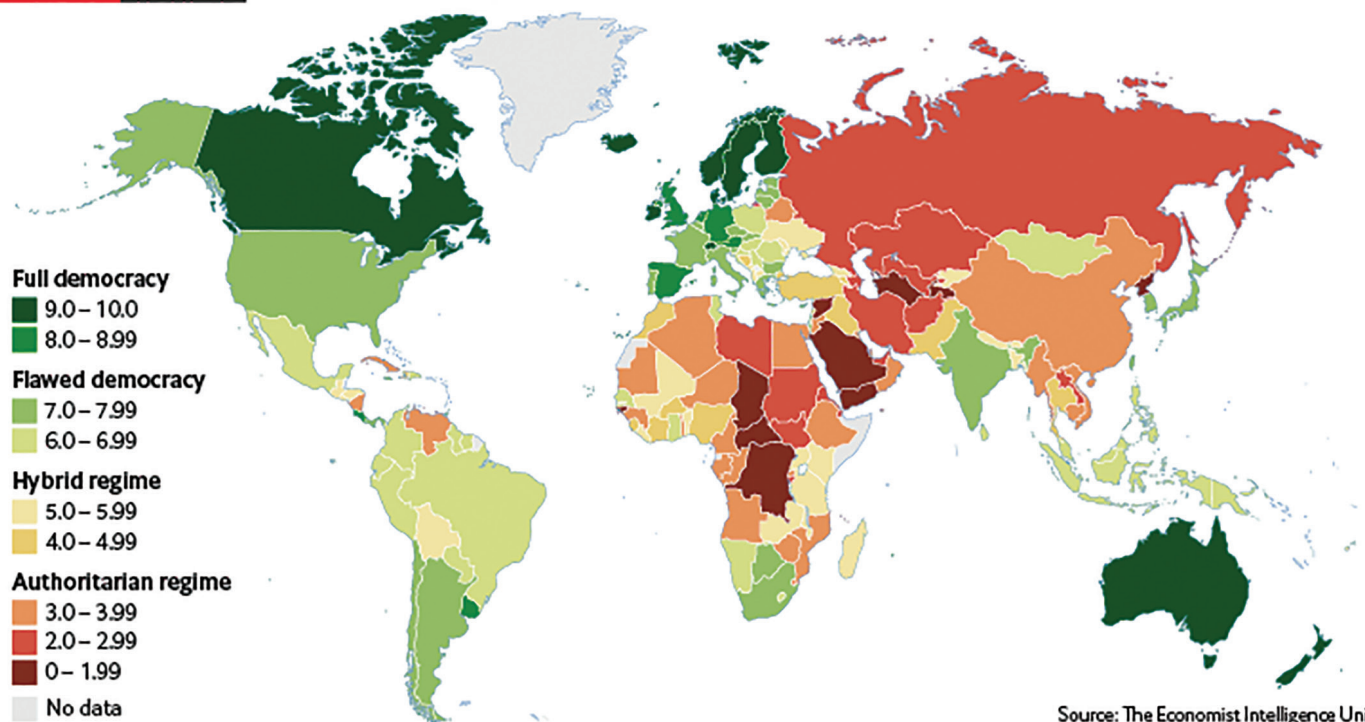
Міжнародне середовище, включно із здатністю держав та міжнародних організацій створювати та підтримувати надійні гарантії безпеки, значно погіршилося останніми роками та, ймовірно, залишатиметься для України несприятливим. Порушення Росією цілого ряду фундаментальних норм міжнародного права та принципів міжнародної безпеки викликало глибоку кризу довіри та ерозію нормативних засад міжнародної системи.

Погрози та застосування військової сили, окупація частини території сусідньої держави, порушення гарантій територіальної цілісності, наданих Україні за умовами Будапештського меморандуму 1994 року, порушення норм Договору про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією створюють принципово нові, значно більш небезпечні, умови формування та реалізації зовнішньої політики України.

Дії Росії підривають міжнародну безпеку, формулюючи нове ставлення до діючого міжнародного права. Порушення міжнародних угод без їхньої формальної денонсації створює небезпечний прецедент та поглиблює розрив між правовою та політико-безпековою площинами.

Слабкість безпекової компоненти в Європейському Союзі, а також її фактична відсутність у проектах, спрямованих на сусідів ЄС, створює вакуум безпеки у Східній Європі та загрожує подальшою дестабілізацією. Важливо для європейської безпеки виробити-

## Democracy Index 2018



ти взаємовигідну формулу співпраці між ЄС та його сусідами, яка перетворила б регіональну безпеку на спільний інтерес.

Розмивання суверенітету держав збільшує кількість та прояви транснаціональної взаємодії та зменшує ступінь контролю держави над нею. Послаблення контролю держав над кордонами заохочує деструктивну діяльність недержавних агентів, а характер сучасних

глобальних викликів вимагає широкої міжнародної співпраці. На регіональному рівні дія цієї тенденції посилена ерозією демократичних інститутів.

В таких міжнародно-політичних умовах наступному президенту України доведеться реалізовувати зовнішньополітичну стратегію. При цьому основну увагу варто звернути на ключових міжнародних акторів.

## **ГРАВЦІ**

У середньостроковій перспективі гравцями, які визначатимуть ключові для України глобальні процеси, будуть наступні:

### **США**

Україна і далі знаходитиметься на узбіччі національних інтересів США, а позицію щодо України визначатимуть внутрішні суперечності та розвиток конфлікту між керівником Білого Дому та істеблішментом. Хоча загальна тенденція до «м'якого ізоляціонізму» і концентрація на «вузькій» інтерпретації національних інтересів залишатиметься головним трендом американської зовнішньої політики, вікно можливостей для активізації (у позитивному чи негативному розумінні) політики щодо РФ та/чи України з'являтиметься – в кінці цього чи на початку наступного року або після президентських виборів в США.

### **Російська Федерація**

Як і в США, в РФ є декілька груп впливу на формування та реалізацію зовнішньої політики чи політики стосовно України, але на відміну від США Україна належить до ключових пріоритетів на російському порядку денному. Якою є чи буде політика РФ стосовно України? Що хоче РФ? Відновлення двополярного світу і баланс відносин з США? Дестабілізація колективного Заходу, дискредитація США і дезінтеграція ЄС? Україна в цьому контексті як урок Заходу щодо серйозності заяв РФ щодо «червоних ліній»? Якою РФ хоче бачити Україну? Зруйнованою, розділеною і дезінтегрованою? Чи нейтральною і дружелюбною щодо РФ? Чи можлива в принципі двостороння чи багатостороння домовленість з повагою до кордонів України 1991 року чи ж протистояння без компромісів із нульовою сумою гри в кінці? Відповіді на усі ці питання і визначатимуть суть відносин з РФ у середньостроковій

перспективі. Для прийняття політичних рішень щодо відновлення діалогу з Москвою єдиною можливою є позитивна відповідь на більшість з цих питань, оскільки негативна унеможливує діалог як такий і не залишає альтернативи воєнному конфлікту того чи іншого рівня інтенсивності. Новому українському лідеру, який хоче покласти край конфлікту, потрібно буде зробити у тій чи іншій формі крок спроби для досягнення компромісу на основі чітко визначної ієрархії пріоритетів.

Імовірність того, що в РФ протягом найближчих років можуть відбутися радикальні (персональні, соціальні, внутрішньо- чи зовнішньополітичні) зміни, які принципово змінять ситуацію в цій країні та її політику щодо України, існує, але є незначною і не може бути основою для серйозного політичного прогнозування. Будь-які соціальні чи політичні катаклізми в РФ можуть повністю змінити порядок денний України щодо РФ, але розрахунок лише на це є квитком до поразки. Україна має бути достатньо сильною і для того, щоб вистояти у воєнному конфлікті, і щоб досягти мирних домовленостей, і щоб адекватно відреагувати на можливі зміни чи катаклізми у сусідній країні.

### **ЄС/Німеччина/Франція**

Протягом 2019 року в ЄС відбуватимуться серйозні трансформації – як в країнах членах (Німеччина, Франція, Італія), так і в цілому в ЄС (вибори до Європарламенту та перезавантаження Єврокомісії). Ймовірне значне посилення євроскептиків і відповідна модифікація зовнішньої політики ЄС. Цілком прогнозовано можна передбачити перезавантаження відносин Україна-ЄС у кінці 2019 року; різкі зміни політики щодо третіх країн не у традиціях ЄС, тому за усіх варіантів розвитку ситуації в Євросоюзі залишатиметься се-

ред пріоритетів зовнішньої політики ЄС, однак акценти будуть зміщуватися. Ймовірно, посилюватиметься тиск щодо врегулювання конфлікту з РФ та активізації внутрішніх реформ, «трансформації України з проблеми на рішення».

### **Сусідні країни – члени ЄС і НАТО (Польща, Угорщина, Румунія, Словаччина)**

Залишатимуться вагомими об'єктами і факторами впливу на зовнішню політику України. Стосунки з ними будуть обернено пропорційними внутрішній політичній та економічній ситуації, умовному «посиленню» чи «послабленню» України. Посилення та швидкий економічний розвиток перетворюватиме країну в цікавий об'єкт партнерства, послаблення призводитиме до більш недоброзичливої чи агресивної політики щодо України. В самих цих країнах малоімовірно є зміна існуючого тренду внутрішньополітичного розвитку, зберігатиметься перевага євроскептичних політичних сил, які більше тяжіють до регіональних союзів, рішення приймають виключно виходячи з національних економічних та політичних інтересів. Навіть можливе «фліртування» з Москвою чи загравання з Вашингтоном не змінить загальної тенденції розвитку зовнішньої політики цих країн.

### **Сусідні країни – не члени ЄС і НАТО (Білорусь, Молдова, країни Південного Кавказу)**

для України є полем для активізації своєї політичної та економічної дипломатії. Усі

вони знаходяться у співмірному з Україною становищі, є природними союзниками у протидії російському експансіонізму. На цьому просторі відчувається брак конструктивного не-гегемоністського лідерства і Україна могли би його запропонувати. Було б доцільно застосувати індивідуальний підхід до цих країн із урахуванням географії їхніх інтересів та особливостей відносин з Росією.

### **Туреччина**

Виділяється з кола сусідніх держав як така, що має амбіції та потенціал регіонального лідера. Вона намагається грати на декількох шахових дошках – сирійська, близькосхідна, балканська, європейська, чорноморська – і місце України тут скоріше як поля для гри, а не партнера для співпраці. Крим може стати відправною точкою для діалогу з Туреччиною, але така тактика має спиратися на глибокий аналіз всіх можливих сценаріїв.

### **Китай**

Має порядок денний, де Україні відведено скромне місце. Більше того, орієнтація України на США, конфлікт з РФ, невиконання погоджених проектів у минулому ще більше зменшують інтерес в Китаї до України. Але повернення Китаю до українського порядку денного і що важливіше – України до китайського буде непростим.



## **ЙМОВІРНІ СТРАТЕГІЇ КАНДИДАТІВ**

Президентська передвиборча кампанія – у самому розпалі, а більшість учасників «перегонів» вже встигли презентувати громадськості своє бачення побудови зовнішньої політики України. Існуючі соціологічні опитування щодо електоральних вподобань населення свідчать, що наступна група кандидатів на президентський пост так чи інакше користуються підтримкою виборців, а оприлюднені ними зовнішньополітичні стратегії заслуговують увагу на проведення експертного аналізу.



Зовнішня політика **ЮЛІЇ ТИМОШЕНКО** виглядатиме приблизно так:

- ✓ Колективне застосування засобів примусу Росії до миру на умовах повернення Криму й Донбасу. Деокупація та реінтеграція окупованих територій – паралельні процеси.
- ✓ Будапештський формат міжнародних переговорів за участю країн-гарантів.
- ✓ Посилення військово-технічної допомоги Україні.
- ✓ Притягнення Росії до відповідальності та отримання компенсацій.
- ✓ Членство в НАТО – гарантія безпеки України.

У сукупності такі принципи сформулюють зовнішню політику, розраховану на довгострокове геополітичне протистояння з Росією та відновлення регіональної системи безпеки

на умовах повернення до status quo. Досягнення цієї мети можливе лише за умови значного посилення України та/або створення широкої міжнародної коаліції держав навколо схожих цілей.

На посилення України спрямовано тезу про військово-технічну допомогу. Логіка цього кроку полягає не тільки й не стільки у фізичному збільшенні військових можливостей завдяки постачанням зброї, але у активному залученні держав-постачальниць до динаміки конфлікту з Росією.

Стратегія залучення може стати тим загальнішим планом, для якого постачання допомоги стане одним із елементів. Успіх України в цьому протистоянні має частково стати й успіхом залучених держав, а її поразка – і їхньою невдачею. Для цього потрібні не одиничні постачання зброї, як наприклад ПТРК Javelin минулого року, але систематичне й масштабне надання військової допомоги.

Зброя, яка постачається, при цьому має бути різноманітною, і оплачена не лише за український рахунок. Таке посилення військово-технічної допомоги здатне змінити структуру й динаміку конфлікту на Донбасі і надіслати потужний сигнал Кремлю.

Будапештський формат розглядається як ключовий інструмент тиску на Росію. Його основна перевага полягає в тому, що на боці України опиняється міжнародне право, режим нерозповсюдження ядерної зброї та справедливість: Росія прямо порушила норми цього документу, підірвавши довіру до гарантій ядерних держав загалом.

Правильне апелювання до Будапештського меморандуму передбачатиме переконливий аналіз слабких місць і перспективи критичного послаблення режиму нерозповсюдження й пов'язаних із цим ризиків, насамперед для США. Якщо використати не стільки нор-

мативні, скільки прагматичні аргументи в подібному діалозі, шанс посилити тиск на Росію може з'явитися. В цьому ж, дипломатично-правовому руслі, може розглядатися робота над притягненням Росії до юридичної відповідальності за дії проти України.

Юридичні інструменти, поряд із багатосторонніми форматами, є найбільш дієвими способами компенсувати асиметрію силових можливостей між Україною та Росією. Це – довгострокова стратегія, реалізувати яку за поточних умов кризи світового порядку, а разом із нею і послаблення норм міжнародного права, буде вкрай складно. Але вміле використання цієї загрози здатне посилити переговорні позиції України.

Якщо ставити за мету вступ до НАТО, то краще робити це частиною тієї ж стратегії довгострокового управління конфліктом з Росією. Ми не зможемо вступити до НАТО ще довго, і це розуміють як в самому Альянсі, так і в Москві. Передумовами вступу будуть глибокі перетворення в самій Україні, розв'язання проблем у відносинах із західними сусідами, а головне – суттєве зниження ризику війни з Росією. Членство в НАТО виглядає в таких умовах скоріше як орієнтир, ніж як операційна мета.

Можливо, успішна реалізація такої зовнішньої політики наблизить відновлення територіальної цілісності України. Поки схоже на те, що проблеми Криму й Донбасу, при всій схожості загальних підходів, розв'язуватимуться різними темпами. На окремих етапах, можливо, вони потребуватимуть різних інструментів. Зараз поки важко сказати, чи будуть процеси деокупації та реінтеграції проходити одночасно. Багато залежатиме від того, на яких умовах і в які терміни російські війська будуть виведені з території України.

Чим довше триває конфлікт, тим важчим буде процес реінтеграції, примирення та постконфліктного врегулювання в цілому.



**ВОЛОДИМИР  
ЗЕЛЕНСЬКИЙ**  
спиратиметься  
на такі ідеї:

- ✓ Ми повинні вибороти мир для України.
- ✓ Розрахунок на підтримку підписантів Будапештського меморандуму та партнерів з ЄС.
- ✓ Рух до НАТО «та інших безпекових об'єднань» - запорука нашої безпеки.

Цілісну стратегію поки що важко розгледіти. Боротьба за мир може набувати надто різноманітних форм, в тому числі за мир можна боротися й воюючи. Проблема України полягає не в тому, щоб отримати мир, а в тому, щоб його умови максимально наблизити до власної т.зв. «кращої альтернативи переговорам». А як раз про це поки що в програмі не йдеться. Більше того – поки незрозумілі навіть цілі й червоні лінії, які Україна обстоюватиме на гіпотетичних переговорах з Москвою.

У розрахунку на допомогу партнерів немає нічого поганого, але проблема в тому, що ми а) не знаємо точно, хто є нашими партнерами; б) часто переоцінюємо своє значення для інших держав; в) часто не знаємо самі, якої допомоги нам треба. В даному випадку посилення на Будапештський меморандум не виглядають хорошим планом, тому що можливості цього інструменту давно вичерпані. Що ж стосується наших «партнерів з ЄС», то ми вже зіткнулися із тим, що позиції держав-членів ЄС з українського питання значним чином розходяться, і, скоріше, будуть далі розходитися, ніж зближуватися.

Спільний знаменник у вигляді збереження існуючого режиму антиросійських санкцій

– це реалістична планка прагнень. В усьому іншому отримати єдину позицію держав-членів ЄС буде дуже важко. Скоріше за все українській дипломатії доведеться мати справу як раз із протилежним.

Від успіху у пошуку союзників в Європі, а не від референдуму всередині України, залежатиме й шлях до членства в НАТО. Іншими словами, запорука нашої безпеки – це не стільки членство в системі колективної безпеки, скільки здатність робити внески в безпеку інших.

В нинішньому стані Україна являє собою радше додатковий ризик, ніж цінного союзника, а тому ставка на членство в НАТО не буде грати так само, як не грала і протягом попередніх п'яти років.



У випадку переобрання на другий термін **ПЕТРО ПОРОШЕНКО** проводитиме зовнішню політику на таких засадах:

- ✓ Політико-дипломатичний шлях звільнення Донбасу через примус Росії до виконання Мінських домовленостей, евакуація російської присутності та введення миротворців.
- ✓ Гасла про вступ України до НАТО та ЄС.
- ✓ Жодної нової формули відносин з Росією до виконання нею Мінських угод.
- ✓ Прагнення до стратегічного партнерства із США.
- ✓ Увага до питань національної ідентичності у зовнішній політиці.

Результатом поєднання таких цілей стане зовнішня політика, схожа на поточну, але,

можливо, більш ризикована і, скоріше, більшою мірою ідеологічна, ніж прагматична. Остання обставина обумовлена тим, що критерії успіху матимуть символічний характер і пов'язані будуть із захистом незалежності, суверенітету, сакралізацією території та національних символів.

Фундаментальною проблемою зовнішньої політики України у 2014-2019 роках була відсутність реалістичного бачення мети та місця України в європейській системі безпеки. Прагнучи – принаймні на словах – всього одночасно, ми в результаті не досягли нічого. Нашими пріоритетами було оголошено відновлення територіальної цілісності, відсіч російській агресії, вступ до ЄС, приєднання до НАТО та перетворення України на європейську державу. Жодної з цих цілей не досягнуто, і є підстави вважати, що від деяких з них ми стали ще далі. Це, в свою чергу, означатиме, що продовження поточної зовнішньої політики в її загальних рисах буде вельми сумнівною стратегією.

Дієвого плану управління конфліктом на Донбасі, не кажучи вже про його розв'язання, так і не було розроблено. Окремі розрізнені епізодичні ініціативи на кшталт спеціальної поліцейської місії ОБСЄ були сумнівними із самого початку, оскільки не містили формули або бачення подальшого врегулювання. Спроби перекладання української частини відповідальності за розв'язання конфлікту на наших партнерів теж виявилися невдалими. В результаті ми маємо єдиний інструмент – Мінські домовленості – і достатньо сильну позицію Росії, яка, як і раніше, контролює ескалацію в зоні конфлікту та здатна використовувати його задля досягнення цілей власної регіональної політики.

Конфлікт на Донбасі, «завдяки» відсутності дієвого бачення його розв'язання, став тривалим, інституціоналізованим та набув додаткової складності. Проблеми недовіри стали ще більш глибокими, а роздвоєння ідентичності українців виявилось цілком реальним. За сумнівні переваги замороження

конфлікту сьогодні ми змушені будемо платити наростанням ціни реінтеграції у геометричній прогресії.

Запропонована Петром Порошенком формула «примусити Росію виконувати Мінські домовленості» не виглядає переконливою. Україна не має достатніх ресурсів чи сили переговорної позиції, щоб примусити Росію навіть до речей не настільки масштабних, як виконання Мінських домовленостей, що в цьому конкретному випадку означає повернення Україні контролю над кордоном та виведення російських військ. На практиці «примус Росії» обернеться продовженням поточного напівзамороженого протистояння на рівні близько ста загиблих українських військових на рік.

Питання Криму залишилось на рівні риторики. Ані політичних, ані дипломатичних зусиль не було здійснено для формування ефективної міжнародної коаліції в цьому питанні, основою для якої були б прагматичні інтереси держав-партнерів, а не тільки моральна підтримка України.

Україна впевнено продовжує перебувати в «сірій зоні безпеки» Європи – без союзників та гарантій безпеки. Було очевидно, що в умовах відкритого конфлікту з Росією членство в НАТО не може бути реалістичною метою, але ми його безрезультатно прагнули, можливо, за рахунок нехтування іншими альтернативами. Інша ключова передумова для зближення з Альянсом – становлення справжньої та сталої демократії в Україні – теж не була виконана. Україна продовжує перебувати в групі гібридних режимів. Взагалі-то, брак справжніх реформ в державі, особливо тих, які могли б сприяти перетворенню її на правову та демократичну, різко звузили простір для дипломатичних та зовнішньополітичних маневрів, а також коло потенційних союзників. Ми переоцінили свою значимість як військового союзника й недооцінили цінність демократичної України для європейської безпеки.

Перебільшенням власної ролі характеризуються і відносини України із США. За гаслами про стратегічне партнерство прихована відсутність позитивного порядку денного та глибокого розуміння американських інтересів, в результаті чого можливості для реального партнерства звужуються, а зростає ймовірність стати інструментом для досягнення Вашингтоном власних цілей. Протягом попередніх п'яти років так і залишилися розмовами плани про отримання статусу основного союзника поза НАТО або заручитись американською підтримкою на шляху до Альянсу. Прагматична та місцями егоїстична політика адміністрації Трампа стала для України несподіванкою: ми знову залишилися із старою риторикою в цілковито нових умовах. Постачання американської зброї в Україну – рішення про це було нарешті прийняте Білим Домом – не є досягненням української дипломатії, а є результатом зміни акцентів в сприйнятті Вашингтоном ситуації у Східній Європі та власних інтересів в регіоні. До того ж наслідки такого кроку для України залишаються предметом дебатів.

Є підстави вважати, що за умови продовження поточного курсу зовнішньої політики відносини України із західними сусідами, насамперед Угорщиною та Польщею, ставатимуть все більш проблемними. Зв'язок, який будується Петром Порошенком між внутрішньою та зовнішньою політикою через символи національної ідентичності, створює регіональні ефекти, збільшує попит на ідеологію націоналізму в сусідніх державах і перетворює питання мови, історії, релігії та інших символів на предмет політичних спекуляцій. Враховуючи зазначене вище перебування України в «сірій зоні безпеки» та брак союзників, результатом стане слабка переговорна позиція і у діалозі з Варшавою або Будапештом.

Втративши час, ми спостерігаємо, що європейці, яких ми начебто захищаємо від російської загрози, як раз адекватно переглянули принципи організації своєї безпеки та розробили надійні інструменти захисту

в нових геополітичних умовах. Ми ж, нато-мість, переслідуюмо звичні цілі, які часто не відповідають реаліям світу, що швидко й радикально змінився. Роблячи завеликі ставки на інструменти, які не працюють – як-от при-міром антиросійські санкції – ми так і не за-пропонували конструктивного власного ба-чення майбутньої архітектури європейської безпеки.



Бачення зовніш-ньої політики й стратегії безпеки  
**АНАТОЛІЯ ГРИЦЕНКА**  
спирається на такі основні тези:

- ✓ Окуповані території Донбасу можна повернути на умовах України протягом п'яти років.
- ✓ Правами на Крим поступатися не можна в обмін на жодні економічні поступки; Крим – це Україна.
- ✓ Дипломатія України виходитиме із домінування економічної складової у міжнародних відносинах.
- ✓ Інтеграція в «європейське співтовариство» важливіша за розмови про вступ до НАТО.
- ✓ Відносини з Росією мають базуватися на принципах рівноправності, взаємовигоди та прозорості – але це можливо лише після того, як Володимир Путін відійде від влади.

За умови дотримання озвучених тез, результатом стане зовнішня політика, що матиме прагматичне спрямування, реалістичні цілі й спиратиметься здебільшого на власні можливості й ресурси. Основна проблема полягає в тому, що таких ресурсів замало для розв'язання хоча б однієї з ключових проблем протягом п'яти років у заявлений спосіб.

Досвід російської присутності в конфліктах на пострадянському просторі свідчить про те, що Кремль готовий грати довго: жоден із «заморожених конфліктів» не було розв'язано досі, а їхня історія нараховує вже майже тридцять років. Крім того, затяжний характер таких конфліктів відповідає в цілому загальносвітовій тенденції до збільшення тривалості подібних протистоянь в кілька разів за останні 50-60 років.

Сьогодні внутрішні конфлікти з міжнародними наслідками або втручанням тривають в середньому 25 років. Динаміка конфлікту на Сході України не посилює наші позиції; міжнародний тиск не достатній для зміни політики Кремля і навряд чи посилиться до такої міри.

За словами Гриценка «є дипломатичний шлях, який дозволяє повернути Донбас за допомогою наших західних партнерів. Алгоритм реінтеграції такий: відновлення контролю над кордоном, введення миротворчого контингенту, встановлення українських адміністрацій на місцях, надалі – проведення місцевих виборів. Разом із розмінуванням території це потребуватиме близько п'яти років».

Дипломатичний шлях справді є, але попередні роки засвідчили те, наскільки є він тривалим і складним. Питання введення миротворців знаходиться на порядку денному кілька років, але не просунулося далі через позицію Росії. Якими будуть наші нові аргументи? І якщо доведеться йти на поступки Росії в цьому питанні, то чи можна буде вважати це шляхом до врегулювання конфлікту на умовах України? Ідея введення міжнародної тимчасової адміністрації для підготовки виборів теж лунала й раніше, причому готове її концептуальне оформлення – але як перевести прийняття рішення про її розгортання у політичну площину?

Зберігається значний – до десяти разів – розрив між силовими можливостями Росії та України; і немає підстав вважати, що він буде істотно скорочений у перспективі кіль-

кох років. Це означає, що співвідношення сил на Донбасі не зміниться, навіть за умов збереження поточних, вже достатньо високих, видатків України на потреби оборони. Збережеться й високий рівень зацікавленості Росії у контролі ескалації й присутності у конфлікті на Сході України.

Все разом це означає, що завершити конфлікт протягом п'яти років можливо лише за рахунок значних поступок з боку України. Якщо поступок не робити й наполягати на наших умовах, то конфлікт триватиме далі, і тоді більш реалістичною метою виглядає вироблення нових чи вдосконалення існуючих принципів управління тривалим конфліктом, в тому числі і з урахуванням того впливу, який він здійснює на внутрішнє суспільне життя в Україні.

Позиція «Крим – це Україна» виглядає аксіомою для українських політиків і буде відтворюватися майже всіма кандидатами на посаду президента. Заявлена неприйнятність обміну цієї позиції на економічні поступки є теоретично правильною, оскільки такий обмін суперечитиме принципам управління асиметричними відносинами. В будь-якому випадку сумнівно, що Росія пропонуватиме щось подібне. Позицію «Крим – це Україна» краще доповнити баченням конкретних кроків, спрямованих на повернення півострова.

Анатолій Гриценко обіцяє відповідальну й прогнозовану зовнішню політику без «пустих обіцянок» зарубіжним партнерам. Дипломатія України буде націлена на зміцнення безпеки України, захист і звільнення громадян, а також виходитиме із домінанти економічної складової у міжнародних відносинах. Відповідальна й прогнозована зовнішня політика – це, звичайно, чудово. Але професійна, висококваліфікована зовнішня політика потребуватиме, по-перше, значного фінансового забезпечення; а, по-друге, принципів змін у процесах прийняття зовнішньополітичних рішень. Де взяти гроші на дипломатію та як трансформувати нее-

фективну пострадянську систему прийняття рішень, відкривши її до нових ідей, підходів та зробивши конкурентною – ці питання залишаються на порядку денному.

Наголос на економічному вимірі міжнародних відносин є доволі традиційним для української дипломатії останніх десятиліть; однак як раз зараз краще було б зробити пріоритетом питання безпеки. Світ змінився – міжнародний порядок зруйновано. Ставка на силу стає більш популярною, а питання «жорсткої безпеки» знов визначають порядок денний міжнародної політики. Ці зміни краще врахувати при визначенні пріоритетів української дипломатії.

Захід має бути стратегічним орієнтиром України, зближення з яким можливе за умов здійснення справжніх реформ в Україні. Інтеграція в європейські співтовариства в цьому сенсі є набагато важливішою, ніж розмови про вступ до НАТО – такою є позиція Анатолія Гриценка щодо європейської та євроатлантичної інтеграції України. Це – реалістична позиція. Членство в НАТО та ЄС набувається не через зміни в конституції України, але через проведення глибоких реформ, що перетворять Україну на правову, демократичну державу із конкурентною економікою та надійними механізмами захисту прав меншин.

Стратегічне й фундаментально важливе питання майбутнього формату відносин із Росією залишається без вичерпної відповіді. В той же час, прагнення до рівноправних, прозорих та взаємовигідних відносин з Росією в перспективі означає, що Україна не буде грати роль антиросійського форпосту в Європі за будь-яких умов. Але з іншого боку умова відновлення територіальної цілісності – що означає повернення Криму – робить такий сценарій примарним, навіть після відходу Володимира Путіна від влади в Росії.

В цілому ставка на зміну еліт в Росії не виглядає переконливою: інститути, стратегічна культура та внутрішні процеси в Росії роблять зміну зовнішньополітичної парадигми малоімовірною, а шанси на перегляд Кремлем рішень по Криму – мінімальними. Укра-

їні потрібна відповідь не стільки на питання про те, якими мають бути відносини з якоюсь іншою Росією колись, але якими вони будуть з нинішньою, ворожою й агресивною Росією, яка до того ж залишає за собою широкий арсенал засобів впливу на українську безпеку.

Із фундаментальним питанням про майбутнє відносин з Росією пов'язані й інші ключові для України дилеми: членство в НАТО, зближення з ЄС, регіональна співпраця, дизайн національної політики безпеки. Є сумніви в тому, що відносини ці будуть сприйматися в Кремлі як «рівноправні» або будуть дійсно прозорими. Як перетворити непрозорі відносини, де сторони не довіряють одна одній, у щось мінімально конструктивне?

Те, що зовнішня політика повинна бути прогнозованою, базуватись на сильній внутрішній політиці та відповідати національним інтересам України – один із ключових меседжів Анатолія Гриценка – не викликає сумнівів. Залишається відкритим питання про те, як і за рахунок яких ресурсів її зробити такою.



Основні елементи зовнішньополітичного бачення кандидата в президенти **АНДРІЯ САДОВОГО** зводяться до такого:

- ✔ Потрібно будувати прагматичні відносини із зовнішніми партнерами.
- ✔ Із НАТО налагоджувати постійну співпрацю, щоб згодом отримати членство.
- ✔ Ініціювання створення Центрально-Східноєвропейського військового альянсу за участі країн регіону, що безпосередньо потерпали від агресії або чітко усвідомлюють небезпечну політику РФ щодо цивілізованого світу.

- ✔ Зміцнювання співпраці з ЄС: спільний авіаційний простір, єдиний цифровий ринок, Митний та енергетичний союз.
- ✔ «Український формат» і стати сильними задля повернення Донбасу й Криму.

Якщо слідувати наведеним принципам, вийде зовнішня політика, яка нагадуватиме поточну, але із більшим ухилом в регіональну співпрацю. Основна проблема в тому, що такій політиці бракуватиме критеріїв успішності або невдачі: ставка на такі речі як «налагодження співпраці», «зміцнювання співпраці» або «ініціювання» призведе до того, що через п'ять років, перебуваючи у тій самій «сірій зоні безпеки», ми так і не зможемо зрозуміти, чи стали ми ближче або ж далі від НАТО та ЄС.

Крім того, така зовнішньополітична стратегія не бере до уваги світ навколо України, що стрімко змінюється, оперуючи знайомими гаслами, що здаються безпечними та безпрограшними. В той же час навіть інституції, що надійно асоціюються в українців із стабільністю та успіхом, включно із НАТО та ЄС, перебувають у стадії переосмислення, що цілком може передувати трансформації. Якщо таке станеться, то зовнішня політика України може опинитися в кризі.

Брак конкретики відчувається із самого початку. Будувати прагматичні відносини із партнерами можна дуже по-різному. Що вважати критерієм прагматичності або користі? Які ресурси для нас матимуть найбільшу цінність – дипломатична підтримка, безпека, гроші, цінності чи щось інше? ЄС, приміром, дуже прагматичний у відносинах з Україною – і виходячи саме з цього не поспішає надавати нам перспективи членства. Прагматичними є й наші західні сусіди – Угорщина та Польща. Якщо будувати із ними прагматичні відносини, то якою має бути позиція України стосовно національної меншини угорців в Україні, можливості подвійного громадянства або історичних суперечностей з Варшавою?

Якщо поточні тенденції зберуться, то українська зовнішня політика матиме все менше активів для прагматичного діалогу з партнерами. Іншими словами, будувати прагматичну зовнішню політику – це правильно, але варто мати наперед розроблені критерії прагматизму. Співпраця з НАТО – важливий, але недостатній засіб для отримання перспективи членства. Чи маємо ми розвивати співробітництво з Альянсом, усвідомлюючи, що найближчим часом не зможемо до нього приєднатися? Якщо так, то якою саме має бути ця співпраця, яких форм і обсягів набувати?

Відносини з НАТО є складним фрагментом зовнішньополітичної стратегії України, де не працюють прості рішення й порожні заклики. Для вступу до Альянсу необхідна згода всіх держав-членів; Україна має стати цікавою як союзник кожній з них. Ми сьогодні далеко від цієї мети, далі, ніж були у 2008 році, коли отримали відмову у наданні Плану для членства на Бухарестському саміті. Відкритий конфлікт з Росією збільшує шанси на дестабілізацію, а отже зменшує зацікавленість НАТО в Україні. Навіть якщо Європа чи США захочуть користуватись Україною як щитом від російської агресії, їм не обов'язково буде приймати нас до НАТО чи розповсюджувати будь-які інші гарантії безпеки на Україну. Тому на натівському напрямі зовнішня політика України має бути особливо відповідальною і уважною до стратегічного бачення самих себе в Європі та тенденцій безпекових процесів в євроатлантичному просторі. Визначення основних форм, мети й меж співпраці з НАТО має бути якомога чіткішим.

Ідея про створення Центрально-Східноєвропейського військового альянсу виглядає найбільш сумнівною в програмі Андрія Садового. Окреслення потенційних членів такого альянсу через «усвідомлення небезпечної політики Росії щодо цивілізованого світу» є знов таки неконкретним. Усвідомлюють небезпеку дій Росії майже всі, але багатьом з тих, хто усвідомлює, це не заважає будувати ділові й партнерські відносини з Москвою.

Зрештою, не тільки Україна керується критеріями прагматизму у своїй зовнішній політиці.

Питання про те, хто ще міг би приєднатися до подібного регіонального альянсу стає ще більш відкритим, зважаючи на те, що значна частина країн регіону є членами НАТО і ЄС. Навряд чи зусиллями центрально- та східноєвропейських країн вдасться створити щось ефективніше за ці організації. Створювати новий альянс і витратити на нього гроші задля зміцнення української безпеки навряд чи хто стане. Таким чином, план про військовий альянс в регіоні за участі України виглядає як не підкріплена плануванням обіцянка. Більше того, навіть якби такий альянс було утворено, його ресурсів не вистачало б для ефективного стримування Росії без залучення НАТО. Залучити ж НАТО до таких ризикованих регіональних ініціатив навряд чи погодяться в Вашингтоні, Берліні чи Лондоні.

Теза про зміцнення співпраці з ЄС, навпаки, виглядає як найсильніший елемент стратегічного бачення майбутньої зовнішньої політики України Андрієм Садовим. Вона виглядає реалістично – на відміну від обіцянок про членство, і прагматично – на протигагу вимогам про перспективу членства. Україні принципово важливо скористатися тими інструментами, що вже надані Угодо про асоціацію; зрозуміти, в чому таких інструментів недостатньо – та запропонувати власне бачення перспективних напрямів поглиблення співпраці. Це має бути не самоціллю – як, власне, й членство в ЄС – але гнучким інструментом захисту інтересів України, завдяки якому можна знайти своє місце в Європі та отримати шанс на модернізацію. Інакше перспектива перетворитися на країну «вчорашнього дня» ставатиме для нас все ближчою.

Конфлікт на сході України Андрій Садовий пропонує розв'язувати через т.зв. «український формат» - запрошення до Києва тих країн, «які реально розуміють загрозу Росії» – тобто ідея, схожа на регіональний альянс. Латвія, Литва, Естонія, Польща, Румунія названі потенційними партнерами, але ар-



гументація для них – «якщо проблеми є в Україні, то ці країни стануть наступними» - виглядає надто слабкою. Розуміючи загрозу з боку Росії, вони в першу чергу зміцнюють надійність НАТО, а забезпечення оборони України навряд чи входить в їхні плани.

При цьому зазначається, що добровільно Росія Крим і Донбас не поверне, а відібрати їх силою «в сьогodнішніх реаліях» неможливо. Андрій Садовий пропонує зміцнювати українські збройні сили й тримати оборону. Також від нього пролунала цікава згадка про Конрада Аденауера, який свого часу, у 1952 році, не погодився об'єднати Німеччину на умовах нейтралітету. Скоріше за все, це треба розуміти як незгоду повертати Донбас на російських умовах.

Загальний принцип, на якому будується бачення зовнішньої політики та стратегії безпеки Андрієм Садовим – зробити Україну сильнішою і розв'язати всі проблеми – здається проблематичним саме тому, що сильнішою Україна ставатиме довго, а розв'язувати ці проблеми їй доводиться вже зараз. Яку зовнішню політику реалізовувати бідній, воюючій країні? Це питання залишається без вичерпної відповіді.



### ОЛЕКСАНДР ВІЛКУЛ

базуватиме свою зовнішню політику на таких засадах:

- ✓ Крим є українським, але повернення буде не швидким.
- ✓ «Прямі переговори» України із США та Росією з приводу майбутнього місця України в регіональній системі безпеки.
- ✓ Врегулювання на Донбасі відбувається за такими кроками: 1) розгортання миротворчої місії за участі Білорусі, Казахстану,

Азербайджану, Фінляндії, Швеції та Австрії; 2) введення тимчасової адміністрації ООН на окупованих територіях; 3) реінтеграція Донбасу на основі Мінських угод.

- ✓ Гарантія суверенітету України – сильна армія та нейтралітет.

Фактично це – відтворення політики позаблоковості, яка реалізовувалась у 2010-2013 роках, але у набагато більш несприятливих зовнішніх умовах, у світі, що став значно небезпечнішим. При цьому ресурсів для проведення такої політики в Україні стало менше. Ключова проблема, з якою доведеться зіткнутися будь-кому, хто захоче проводити у життя щось подібне, - це російські гарантії безпеки. Без них стати позаблоковою Україна не зможе, а чи здатна Росія надати надійні гарантії після подій 2014 року?

Крим – це Україна, ритуальна і обов'язкова для кандидатів фраза. Повернення не буде швидким, але без відповіді залишається питання про те, що саме Україна має зробити для такого нешвидкого повернення.

Можливо, шлях вбачається через механізм прямих переговорів з Росією та США. Але якщо Україна поставить себе у залежність від російсько-американських домовленостей, то це стане ключове слабким місцем стратегії управління конфліктом з Росією та зовнішньої політики в цілому.

Ставка на угоду між Москвою та Вашингтоном, звичайно, виходить із обмеженої суб'єктності України, але такий погляд можна обстоювати і навіть вважати реалістичним. Серйозніша проблема такого підходу полягає в тому, що він не дає Україні жодних можливостей убезпечити себе від умов, які можуть виявитися неприйнятними. Ймовірність саме таких умов є вкрай високою.

Справа в тому, що навіть якщо розглядати події в Україні крізь призму протистояння США та Росії в дусі «холодної війни», то таке протистояння потрібно вважати сильно асиметричним.

Силові потенціали, географія інтересів та інструменти зовнішньої політики Росії та США надто відрізняються. Одним із елементів відмінностей є асиметрія важливості й уваги до України. Для Росії контроль над Україною є одним із фундаментальних інтересів безпеки; а для США відсутність такого контролю – інтересом в кращому випадку другорядним. Це робить ймовірність домовленості за рахунок інтересів України надто високою.

Врегулювання конфлікту на Донбасі шляхом розгортання миротворчої місії, тимчасової адміністрації та поступової реінтеграції виглядає цілком реалістичним способом; але – як вже продемонстрував досвід – лише за згоди Росії. Цю згоду, судячи з усього, планується отримувати через набуття Україною позаблокового статусу, що повертає нас до проблем, описаних вище. Крім того, краще уникнути найменування конкретних країн, щоб не звужувати можливості для розгортання місії і тримати переговори з цього питання максимально відкритими. Конфлікт на Донбасі достатньо тривалий та достатньо складний для того, щоб бути врегульованим Мінськими угодами. Реінтеграція Донбасу вимагатиме окремого масштабного плану, розрахованого на тривалий період.

Зрештою, сильна армія та нейтралітет, за моделлю «Східноєвропейської Швейцарії», передбачає надто сприятливий збіг обставин, який за поточних умов є недосяжним для України. Щоб піти шляхом «Швейцарії, Фінляндії, Австрії» потрібне відповідне міжнародне середовище, в якому нейтралітет цих країн став частиною загальної архітектури безпеки. Лише в таких умовах надані їм гарантії безпеки стали надійними. Крім того, такий шлях дорого коштуватиме.

Зовнішня політика, що розглядає Україну як частину протистояння Росії та США в дусі «холодної війни», побудована на спрощеному й застарілому баченні міжнародних реалій. Навіть якщо вона приведе до змістовних переговорів з Москвою, позиція України в них буде слабкою, а ресурсів для її посилен-

ня не передбачено. Шанси на замороження конфлікту на Донбасі залишаються надзвичайно високими, а перспектива продовження перебування у «сірій зоні безпеки» - фактично безальтернативною.



Зовнішня політика  
**ЮРІЯ БОЙКО**  
виглядатиме так:

- ✓ Врегулювання конфлікту на Донбасі відбувається через: 1) рішення РБ ООН про введення миротворчого контингенту; 2) прямі переговори із Москвою, Донецьком і Луганськом; 3) американсько-російська посередницька місія; 4) прийняття законів про особливий статус Донбасу та амністію; 5) вибори через три роки.
- ✓ Тісна економічна співпраця з ЄС та розвиток торгівельно-виробничих зв'язків з Росією та країнами Митного союзу.
- ✓ Розширення географії економічних відносин.
- ✓ «Держава на перетині цивілізацій».

Пункти 2 й 3 – це звична стратегія багатовекторності та економізації зовнішньої політики. За певних умов, які бували в історії України раніше, вона навіть може приносити невеликі успіхи – зокрема за сприятливої кон'юнктури на світових сировинних ринках. Але ризик полягає в тому, що з такою географією економічних зв'язків Україні може надовго зайняти місце експортера сировини та сільськогосподарської продукції у глобальному розподілі праці.

Ми потребуємо технологічного розвитку, нових соціальних та політичних стандартів, а також міцних демократичних інститутів – з

цих причин європейський напрям розвитку є для України пріоритетним.

Стратегія розв'язання конфлікту на Донбасі схожа на стратегію Олександра Вілкула й також передбачає розгортання миротворчої місії в якості ключового елемента. Тут проблема буде тією самою: позиція Росії. За рахунок чого її планується модифікувати – відкрите питання. Якщо шляхом переговорів із Донецьком, Луганськом та Москвою, то необхідно позначити обсяг поступок та червоні лінії таких переговорів. Цілком ймовірно, що ціна Росії за зміну позиції по миротворцях виявиться надто високою. Навіть якщо питання миротворців залишатиметься поза рамками таких переговорів, їхній порядок денний має бути відомим заздалегідь.

Російсько-американська посередницька місія виглядає дуже малоімовірною. До того ж, навряд чи її користь для України буде вищою, ніж вже існуючих форматів.

Роки незалежності мали продемонструвати українцям, що знаходження на різноманітних «перетинах» створює не лише можливості, але й ризики. Для сильної і ефективної держави хороші транзитні можливості чи розташування у регіонах із складними геополітичними умовами можуть бути перевагою; але для держави слабкої і вразливої вони частіше є джерелом додаткових ризиків. «Цивілізації» - концепція більшою мірою філософська, ніж політична.

А Україна зараз потребує прагматичних рецептів, в тому числі і в зовнішній політиці.



## ПРО ЩО МОВЧАТЬ?

Доволі несподівано, але погляди більшості кандидатів на національну безпеку та зовнішню політику є схожими. Ніхто з них не схильний здаватися на вимогу Росії. Деякі виявляють більшу готовність до переговорів, але в нашій ситуації проблема не стільки в самих переговорах, скільки в аргументах та позиціях. «Війна – це підготовка до майбутніх переговорів»: ця максима ще довго буде актуальною для зовнішньої політики України.

Всі заявляють про належність Криму Україні. Всі хочуть якось розв'язати конфлікт на Донбасі, і майже всі погоджуються із тим, що таке розв'язання буде складним та потребуватиме часу й ресурсів.

Але фокусуючись на Донбасі, Криму, НАТО та ЄС, більшість кандидатів забувають про важливі питання порядку денного. В стратегічній перспективі Україна потребує відкритого діалогу з питань того, куди прямує країна й яке місце вона займатиме в Європі та світі за десять років. Модель, яка тимчасово створена останніми роками, в тому числі і у сфері зовнішньої політики, не веде до успіху, але множить ризики. Поєднання бідності, неефективної економіки, слабких інститутів та відсутності правової держави створює набір надзвичайно серйозних ризиків, мінімізувати які косметичними змінами навряд чи вдасться.

Національні символи, експлуатація яких стане надто сильною спокусою для більшості,

спрямовані більшою мірою в минуле, ніж в майбутнє. Створення сучасного суспільства потребує знань та ресурсів; підтримка демократії – ще більших. Чим може допомогти зовнішня політика?

Згадавши про національні символи, ми зачіпаємо і питання відносин України із західними сусідами – питання, яке раптом стало проблемним протягом останніх років. Глибину цих проблем більшість українських політиків недооцінюють, покладаючи надії на старі рецепти і не помічаючи змін у регіональному контексті. Ця проблема впливатиме на відносини України в ЄС, на сприйняття України Європою і на шанси вступити в НАТО.

Більш відверта розмова потрібна і щодо конфлікту на Сході. Найбільш ймовірним сценарієм є його замороження і подальший рух траєкторією інших подібних конфліктів на пострадянському просторі. Конфлікт інституціалізується і вже став важливою частиною повсякденного життя суспільства.

Ми вже платимо за поточну ситуацію високу ціну – і платитимемо ще довго. Обговорення деталей цього рахунку і способів розподілу тягаря між різними групами суспільства мало б стати важливою частиною відкритого передвиборчого діалогу в суспільстві і було б чесніше за фантастичні обіцянки швидкого розв'язання конфлікту на наших умовах.

## **ЩО НАСПРАВДІ БУДЕ НА ПОРЯДКУ ДЕННОМУ НОВОГО ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ – НЕ ЗАЛЕЖНО ВІД ТОГО, ХТО БУДЕ ОБРАНИМ**

Взаємопов'язані внутрішні проблеми – слабкість інститутів, низький рівень економічного розвитку та дефіцит демократії – разом з конфліктом за сході країни та протистоянням з сусідньою Росією є головними загрозами українському суверенітету.

Інституційна слабкість, тобто брак сталих, визнаних та легітимних процедур, правил та практик суспільного життя, послаблює Україну і робить вразливою до транснаціональних викликів та внутрішніх конфліктів. Тому одним з пріоритетних завдань зовнішньої політики України у цьому контексті має бути мобілізація ресурсів та міжнародної підтримки для подолання інституційної слабкості. Сьогоднішні тенденції глобального розвитку вказують на те, що стійкість державних демократичних інституцій, верховенство права та ефективна модель внутрішньоекономічного розвитку будуть основою захисту державності та суверенітету України у довгостроковій перспективі.

Головним завданням для зовнішньої політики України на найближчі 3-5 років має бути припинення конфлікту на сході країни, відновлення територіальної цілісності та суверенітету, визначення модальності співіснування з Росією, прийняття дієвих гарантій безпеки для України.

Врегулювання конфлікту на Донбасі можливе декількома шляхами:

- ✓ пряма домовленість з Росією щодо передачі контролю,
- ✓ багатостороння домовленість, у тому числі із використанням міжнародної миротворчої присутності,
- ✓ силове розв'язання конфлікту.

Метою української сторони має бути саме врегулювання конфлікту, якщо ж це виявиться неможливо, тоді українська сторона змушена буде займатися питанням управління конфліктом – збереження його з тією чи іншою мірою інтенсивності. Таке замороження конфлікту передбачає зовсім інший тип політичних рішень.

Новому президенту України доцільно розпочати прямий діалог з двома ключовими гравцями – РФ і США – щодо пункту 2 – відновлення суверенітету над територією Криму та модальностей безпекового статусу України; у випадку швидкого прогресу з даного питання досягти врегулювання по Донбасу буде значно простіше. У випадку складного перебігу переговорного процесу доведеться повернутися до врегулювання на Донбасі як основного питання двостороннього порядку денного і намагатися досягти або домовленостей щодо передачі контролю Києву, або ж щодо запровадження міжнародної перехідної тимчасової адміністрації та миротворчої присутності.

Євроінтеграція залишатиметься формальним офіційним пріоритетом зовнішньої політики України, але щонайменше декілька десятиліть відносини України та ЄС базуватимуться на основі Угоди про асоціацію, яка на найближчі 20-30, а може і більше років закриває перед Україною перспективу вступу до ЄС і перетворює Україну на «третю країну», а не країну-кандидата чи навіть потенційного кандидата. Аналіз минулих хвиль процесу розширення ЄС засвідчує, що без політичних, фінансових та інституційних стимулів, які ЄС надав країнам-кандидатам, досягнутий ними прогрес був би неможливий.

Але навіть і попри досягнутий вчорашніми кандидатами успіх сьогодні фактичну у всіх країнах, які нещодавно набули членства, зараз спостерігається євроскептицизм і розчарування в євроінтеграції. Тому відповідь на питання щодо того, наскільки довго зберігатиметься в українському суспільстві нейтрально-позитивне ставлення до євроінтеграції з огляду на гірші стартові умови, ніж країни - кандидати, є достатньо скептичною.

Україні не залишається іншого вибору крім як прагматично використовувати ті можливості 1 підтримку з боку ЄС, які існують зараз для вирішення поточних проблем. Завданням української дипломатії у відносинах з ЄС має бути домогтися якомога більшої кількості коштів, доступу до фондів, програм, проектів – те, зрештою, заради чого ЄС і було створено. У коротко- та середньостроковій перспективі доцільно проштовхувати концепцію ЄЕП – поширення на весь європейський континент свободи руху товарів, послуг, капіталів і робочої сили – разом із жорстким відстоюванням національних економічних інтересів, якщо потрібно – з використанням протекціонізму та підтримки будь-яких проектів, що створюватимуть робочі місця в Україні.

Окремо потрібно буде визначити місце ЄС у процесі мирного врегулювання на Донбасі і відбудови регіону. Тут ЄС може зробити те, що вже робило багато разів у подібних випадках – організувати донорську конференцію на відновлення та реконструкцію Донбасу, зібрати необхідні кошти – не менше 10-15 млрд. дол. на 3-5 років – для відновлення інфраструктури та економічного зростання на сході країни.

Наступним пріоритетним завданням для зовнішньої політики нового президента буде визначення середньострокових модальностей мирного співіснування з Росією, вирішення питання безпекового статусу України, надання безпекових гарантій. Доцільно вже у перші дні запропонувати нову комплексну ініціативу - «План президента...»,

де викласти нові ідеї як щодо перезапуску європейської архітектури безпеки та співробітництва, так і щодо врегулювання конфлікту на Донбасі, відновлення територіальної цілісності і контролю над АРК, модальності мирного співіснування з РФ. Вікно можливостей для цього існуватиме декілька місяців протягом 2019 року, поки буде інтерес з боку міжнародних партнерів до нового глави української держави. Така ініціатива або допоможе розблокувати переговорний процес з РФ, або підтверджуватиме конструктивний підхід України до врегулювання міжнародних проблем, надасть Києву тактичну ініціативу, дозволить Україні активізувати тиск на РФ і зміцнити коаліцію на свою підтримку.

Відновлення ефективності дипломатичної служби передбачатиме перехід до функціональної моделі організації роботи МЗС та дипломатичних установ, запровадження нової закритої системи обміну та збереження інформації, реструктуризацію МЗС за прикладами кращих європейських дипломатичних служб, врегулювання проблем координації зовнішніх зносин органів виконавчої влади, фінансування дипломатичної служби.

До завдань важливих, але не настільки термінових, відноситься активізація відносин з США, визначення статусу двостороннього партнерства на середньострокову перспективу. Ідеальним для України було би досягнення домовленостей щодо перехресних гарантій безпеки, що стали б ключовим елементом врегулювання. Якщо не вдасться досягти такого результату, то оптимальним буде повернення до визначеного у 2008 році статусу стратегічного партнерства та реалізації принципів та завдань, закладених у Хартії про стратегічне партнерство від 2008 року, зокрема щодо поглибленого безпекового співробітництва. Разом з тим, протягом найближчого часу (щонайменше до президентських виборів у США) Україна залишатиметься заручником конфлікту між Дональдом Трампом і американським істеблішментом, і у практичному плані співробітництво зале-

жатиме від можливостей, що відкриватимуться у цьому контексті.

Активізація відносин з Китаєм є іншим наважликим, однак тривалим процесом. В Китаї стримано сприйняли зміну влади у 2014 році, орієнтацію Києва на Вашингтон і відсунення на другий план раніше досягнутих домовленостей з Пекіном. Україна залишається поза китайською ініціативою 16+1, участь у проекті «Один пояс – Один шлях» є декларативною. Практичні проекти обмежені питаннями, де переважає інтерес Китаю, який попри згадане вище все ж наполягає на запровадженні безвізового режиму та ЗВТ, що не зовсім відповідає інтересам України. Китай не визнав російської анексії Криму, але жодних серйозних кроків по підтримці України не здійснено. Тому значний період часу прийдеться витратити на відновлення комунікації і встановлення довіри і балансу у двосторонніх відносинах. Розпочати роботу з КНР потрібно з інвентаризації двосторонніх відносин, вирішення накопичених раніше проблем і лише після цього можна переходити до зближення з політичних та безпекових питань.

Активізація українського експорту і заохочення закордонних інвестицій має стати іншим пріоритетним завданням для української дипломатії, яке вимагатиме тривалих зусиль та ресурсів. Насамперед потрібно буде відновити економічний департамент в МЗС, інвентаризувати роботу МЗС та економічних відділів посольств (колишні ТЕМи), систему координації та взаємодії з галузевими міністерствами, ТПП, галузевими об'єднаннями та бізнес-асоціаціями. Єдиного рецепту тут не існує: в одних країнах дипломатичні представництва взагалі виключені з торговельно-економічних відносин, в інших без підтримки та сприяння з боку посольства не можливі жодні серйозні торгово-економічні контракти. Відповідно до специфіки країни, регіону, галузі буде потрібно вибудовувати політику і стратегію її впровадження, але у будь-якому випадку торгово-економічний напрям має бути чітко серед пріоритетних

Врегулювання конфліктів із сусідніми країнами, опрацювання нової політики добросусідства, активізація регіональної дипломатії має стати одним з ключових пріоритетів української зовнішньої політики, можливо – наступним у переліку офіційних пріоритетів зовнішньої політики України після врегулювання конфлікту. Разом з тим, слід усвідомлювати, що на даний момент сусідні країни (окрім РФ) несуть менше і загроз, і можливостей ніж стосунки з двома ключовими для України гравцями: РФ і США. Тому потрібно швидко зняти найбільш гострі питання з сусідніми країнами, збалансувати двосторонні відносини і сфокусувати роботу над врегулюванням важливих практичних проблем (насамперед – режим перетину кордону, прикордонна інфраструктура, боротьба з контрабандою тощо) та розробкою нової комплексної довготермінової політики добросусідства.

Відносини з кожною сусідньою країною потребуватимуть окремої політики з набором інструментів відповідно до цілей, завдань, ситуації, загроз і викликів у кожному конкретному випадку. Найважливішою і потенційно не складною для врегулювання існуючих двосторонніх питань може бути Польща. Величезний простір для роботи і можливостей відкриває Молдова. Проблемними будуть Румунія і Угорщина, але інвестиція певного обсягу зусиль у відносини з обома країнами може дозволити достатньо швидко зняти найбільш гострі проблеми і вивести співробітництво на прийнятний рівень. Окремо серед сусідніх країн знаходиться Білорусь, щодо якої потрібна надактивна, можливо – агресивна економічна політика, вирівнювання торгового балансу, та серйозний комплекс двосторонніх політико-безпекових заходів.

У контексті нової політики добросусідства потрібно також не забувати про країни Південного Кавказу, де в Україні зберігаються серйозні інтереси і де наша лідерська роль як альтернативного Москві центру сили останніми роками послабилась. У цьому кон-

## Виклики та завдання

	<b>ДУЖЕ ВАЖЛИВІ</b>	<b>ВАЖЛИВІ</b>
<b>ДУЖЕ ТЕРМІНОВІ</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Врегулювання конфлікту на <b>Донбасі, відновлення</b> суверенітету над АР Крим; визначення формату співіснування з РФ</li> <li>2. <b>Визначення безпекового статусу</b> України, надання безпекових гарантій</li> <li>3. Відновлення ефективності <b>дипломатичної служби</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Активізація європейської інтеграції, відновлення довіри у відносинах з ЄС та країнами членами, організація донорської конференції з ЄС по відбудові Донбасу</li> <li>2. Врегулювання конфліктів із <b>сусідніми країнами</b>, опрацювання нової політики добросусідства, активізація регіональної дипломатії</li> <li>3. <b>Енергетична безпека</b> (у т.ч. збереження транзиту газу, диверсифікація енергопостачання)</li> </ol>
<b>ТЕРМІНОВІ</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Активізація відносин з <b>США</b>, визначення статусу двостороннього партнерства на середньотермінову перспективу</li> <li>2. Активізація відносин з <b>Китаєм</b></li> <li>3. Стимулювання українського <b>експорту і закордонних інвестицій</b></li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Захист прав українських <b>трудових мігрантів</b></li> <li>2. Активізація у Азії, Африці, Латинській Америці</li> <li>3. <b>Координація</b> зовнішніх зносин та транскордонного співробітництва</li> </ol>

тексті потрібне відновлення ГУАМ і активізація на азербайджанському та грузинському напрямках. Принциповим також є питання залучення України до Ініціативи трьох морів. Запрошення нас до цієї Ініціативи має стати тестом щодо серйозності відносин із США (як і залучення до 16+1 – відносин з Китаєм).

Енергетична безпека: збереження ролі у транзиті газу, диверсифікація власного енергопостачання є іншим вкрай важливим завданням, яке, однак, буде не просто, а можливо вже і запізно вирішувати. У будь-якому випадку буде потрібно швидко виконувати положення третього енергопакету ЄС, розподіляти НАК Нафтогаз і передавати ГТС незалежному оператору (як варіант – під егідою чи за участю ЄБРР) для збереження ГТС як такої в питанні транзиту російського газу. В 2019 у цілому постане

питання переукладання газових угод, що стане серйозним викликом для енергетичної дипломатії. Окремо слід відзначити важливі, але менш термінові проблеми у сфері постачання палива для українських АЕС та відновлення нафтопереробки у країні.

Захист прав українських трудових мігрантів не може не бути важливим пріоритетом у роботу української дипломатії з огляду на значну кількість громадян, які виїхали за кордон у пошуках роботи. Тут достатньо просто буде упорядкувати та підвищити якість надання їм консульських послуг у процесі реформування МЗС та реорганізації роботи посольств. Вже така проста річ як встановлення банківських терміналів у приміщенні посольств для сплати зборів безпосередньо у консульстві чи запровадження електронної подачі документів чи електронної черги



значно покращить рівень консульського обслуговування. Є низка ідей щодо активізації роботи консульств на виїзді, надання на аутсорсинг окремих консульських функцій тощо. Це прості рішення, які одразу викличуть позитивні відгуки та реакцію.

Окремо слід відзначити комплекс проблем, пов'язаних із множинним громадянством; рано чи пізно, але прийдеться братися і за вирішення даного питання.

Активізація відносин з такими країнами як Туреччина, Єгипет, Індія, Японія, країнами пострадянського простору, розширення присутності у Африці, Азії, Латинській Америці є важливим завданням у роботі МЗС, яке тривалий час було на узбіччі інтересів українського МЗС і у результаті чого були втрачені серйозні позиції. Потрібно буде активізувати роботу з перерахованими країнами, висунути низку ініціатив, які би відновили позиції на ринках даних регіонів. Тут цікавими є можливості співпраці з бізнес-асоціаціями, галузевими об'єднаннями тощо.

Координація зовнішніх зносин та транскордонного співробітництва є іншою пріоритетною сферою роботи МЗС, де потрібні нові підходи та активізація зусиль.

Для ефективнішого виконання координаційних функцій в уряді доцільне призначення міністра одночасно віце-прем'єр-міністром країни. Існує питання статусу і завдань для урядового офісу з питань євроінтеграції; у випадку призначення міністра на посаду віце-прем'єра урядовий офіс може стати структурою, яка забезпечуватиме саме координаційні функції. Разом з тим, досвід інших європейських країн засвідчує, що таку координаційну функцію зазвичай виконує якраз МЗС.

Окремо існує проблематика транскордонного співробітництва та координації зовнішніх зносин регіональних адміністрацій, яка потребує встановлення і постійну підтримку відповідних контактів МЗС як з існуючими трьома представництвами в регіонах, так і з облдержадміністраціями, профільними відомствами.



## РЕЗЮМЕ

Хто б не виграв президентські вибори, йому чи їй доведеться одразу ж мати справу із кількома серйозними викликами та важкими рішеннями. Майбутньому президенту доведеться відповідати на зростаючий тиск Москви, формулювати довгострокове бачення відносин із сильним та небезпечним сусідом. Таке бачення стане фундаментальним не лише для розв'язання конфлікту на Донбасі, але й для ближчих викликів, пов'язаних, приміром, із побудовою газопроводу Північний потік-2.

На двосторонньому рівні відносини із іншими сусідами також потребуватимуть невідкладної уваги. Знаходження компромісної формули у відносинах із Угорщиною та Польщею стане критично важливим для зміцнення безпеки України та подальшого зближення з НАТО. Так само важливим стане визначення пріоритетів, бачення та порядку ден-

ного відносин з ЄС. Перспектива членства є питанням віддаленого майбутнього – ми ж потребуємо плану подальших дій вже зараз.

Зовнішня політика має бути прагматичною, а основний критерій прагматизму стане зрозумілим із визначення національних інтересів. Відновлення територіальної цілісності, зміцнення інститутів, вступ до НАТО, розв'язання конфлікту на Донбасі – кожна із цих цілей потребуватиме різної організації зовнішньої політики та політики безпеки.

Як би не розвивалися події, Україна найближчими роками потребуватиме набагато більш професійної, рішучої та гнучкої дипломатії. Ця дипломатія, в свою чергу, потребуватиме великої уваги та великих ресурсів. Ми змушені будемо навчитися мислити про питання безпеки не так, як звикли робити раніше. І це теж може виявитися серйозним випробуванням.





# МЦПД

Міжнародний центр перспективних досліджень

Телефон: +38 (044) 253-52-29

Електронна пошта: [office@icps.com.ua](mailto:office@icps.com.ua)

[www.icps.com.ua](http://www.icps.com.ua)