

Інститут президента в умовах воєнного стану

Ірина Овчар,
кандидат політичних наук,
апарат Верховної Ради
України

Iryna Ovchar,
Candidate of Political
Sciences,
apparatus of the Verkhovna
Rada of Ukraine

ORCID: 0009-0008-8310-170X/
ovchar.iryana@gmail.com

Анотація. Традиційно органи влади формуються для забезпечення потреб суспільства, гарантій безпеки та економічних можливостей. Але оскільки історія довела, що поки існують політичні амбіції, імперські наративи та розвивається військово-промисловий комплекс, завжди буде ризик війни або міждержавних конфліктів. Саме тому в зміст системи державного управління закладають базові речі, які можна буде використовувати в умовах ведення військових дій, появи різного роду конфліктів, і при цьому забезпечити життєдіяльність країни. Наскільки правильними в цьому питанні визначені підходи до формування інститутів в Україні та механізми їх взаємодії,

спробуємо розібратися на прикладі одного з ключових інститутів влади – президента.

Унікальність і водночас складність сьогоденної ситуації полягає в тому, що події аналізуються в процесі їх відтворення, немає готового шаблону, а модель найближчого майбутнього, яке має формуватися в період після війни, чітко не сформована і не представлена суспільству. На події потрібно було реагувати тут і зараз, коли не було часу на дискусії, тривалі обговорення. І воєнний стан – не той період, який формує зону комфорту в політичному середовищі. А отже, президент в якийсь момент, особливо перші дні повномасштабного вторгнення, став тою постаттю, на чій дії і рішення чекало суспільство.

Тому протягом останнього року в умовах воєнного стану президент взяв на себе відповідальність за ситуацію в країні. Але присутність у публічній площині однієї особи не означає, що всі повноваження і робочі процеси за ним і відбуваються саме так, як потрібно президенту. Дедалі частіше ми чуємо про роль Офісу президента в політичних питаннях. Однак чи монолітна влада хоча б в межах одного інституту, чи достатньо їм повноважень і механізмів впливу на процеси сьогодення? Зрештою, які спроби робляться, щоб посилити вплив президента, і навіть – спробуємо окреслити в нашому матеріалі.

Ключова слова: держава, інститут президента, влада, органи державного управління, війна, воєнний стан.

Institute of the President under martial law

Abstract. Traditionally, authorities are formed to ensure the needs of society, guarantees of security and economic opportunities. However as history has proven, as long as there are political ambitions, imperial narratives, and a growing military-industrial complex, there will always be a risk of war or interstate conflicts. That is why basic things are included in the content of the state administration system, which can be used in the conditions of military operations, the emergence of various kinds of conflicts, and at the same time ensure the vital activities of the country. How correct the approaches to the formation of institutions in Ukraine and the mechanisms of their interaction are in this matter, let's try to understand on the example of one of the key institutions of power – the President.

The uniqueness and at the same time the complexity of today's situation is that the events are analyzed in the process of their reproduction, there is no ready-made template, and the model of the near future, which should be formed in the post-war period, is not clearly formed and not presented to society. It was necessary to react to the events here and now, when there was no time for discussions, long talking. Martial law is not a period that creates a comfort zone in the political environment. Therefore, at some point, especially in the early days of a full-scale invasion, the President became the figure on whose actions and decisions society awaited.

Hence, during the last year, in the conditions of martial law, the president assumed responsibility for the situation in the country. However, the presence of one person in the public sphere does not mean that all the powers and work processes are behind him and take place exactly as the President needs. More and more often we hear about the role of the President's Office in political matters. However, is the power can be monolithic at least within one institution, or do they have enough powers and mechanisms to influence current processes? In the end, what attempts are being made to strengthen the influence on the president and why – we will try to outline in this material.

Key words: the state, the institution of the President, power, state administration bodies, war, martial law.

Постановка проблеми та актуальність дослідження. Сьогодні Україна стоїть перед черговим вибором свого майбутнього шляху. І це майбутнє визначається не лише в питаннях повернення територій та укріплення зовнішнього вектора розвитку, але й змінами у внутрішній політиці: від конституційних до проведення або завершення розпочатих реформ та взаємовідносин у владній вертикалі. Цей довгий і тривалий процес, який ми вже частково проходили, з 24 лютого 2022 року на певний період зупинився, але зараз у публічній площині дискусії поновилися. Очевидно, що припинення або скасування воєнного стану відбудеться раніше, аніж остаточне підведення підсумків війни, документування цих фактів і дат та відновлення України загалом. І щоб не втратити те, за що точиться така важка боротьба, порядок денний політики найближчого майбутнього треба закладати уже сьогодні.

Згідно з Конституцією України восени 2023 року мають відбутися чергові парламентські вибори, а весною 2024 року нас очікують президентські вибори. Звісно, за умови відсутності воєнного стану. І як це не банально, але в політиці є умовне правило, за яким наступні вибори починаються на другий день після встановлення результатів чергових виборів. Тобто, фактично, весь 5-річний період у топосадовців є не лише для того, щоб опікуватися своїми робочими питаннями, але й щоб накопичувати необхідний ресурс для наступних виборів. Тому, щоб не потрапити в пастку політичної кризи і якомога легше пройти перехідний післявоєнний період, важливо забезпечити сталість і стабільність функціонування владних інститутів.

Увагу автора матеріалу привернув інститут президента. Адже за весь період незалежності найчастіше саме посада президента була в епіцентрі уваги через зміни до Конституції в частині обсягу повноважень та сфер впливу. В цьому матеріалі ми окреслимо лише ключові аспекти інституту президента в період довоєнного стану та більш детально зупинимось на

ролі президента в час повномасштабного вторгнення.

Аналіз стану досліджень і публікацій. У цьому матеріалі основні думки, викладені автором, базуються на політичних заявах та законодавчій базі. Тому спектр уваги зосереджений на роботі президента та його взаємодії з парламентом, на тих моментах, які часом відбувалися за кулісами і були предметом кулуарних обговорень.

Водночас хочемо відмітити окремі праці, які в цілому характеризують як Володимира Зеленського на посаді президента, так і запити українського суспільства на певний типаж лідера. Ім'я шостого Президента України з 2019 року було темою активних обговорень за кордоном. А з 2022 року його там почали називати феноменом, про що в своїй книзі пише польська журналістка Наталія Брижко-Запур. Вона вважає, що сила В. Зеленського та його вплив на світову громадську думку полягає у змісті його виступів, які прямо торкаються почуттів і загальнолюдських цінностей, що останніми роками дещо девальвувалися через потік політичного піару [1].

Великою цінністю, в тому числі для подальших досліджень, є зібрані в окремі книги виступи президента [2]. Вони не лише інтонаційно прослідковують лінію змін і настроїв в оточенні Володимира Зеленського протягом останнього року, а дозволяють зрозуміти настрої суспільства, для яких щоденні звернення певний час були важливим джерелом інформації.

Також базою для вивчення теми та формування аналітичних матеріалів можуть стати роботи дослідників, які описували лідерство в складні періоди. Зокрема, йдеться про тематичні праці Е. Робертса [3] та Д. Гудвіна [4]. На їх твердженнях та порівняннях досить важливо формувати моделі поведінки та можливі варіанти розвитку подій. Особливо це буде цікаво в майбутньому, коли відпаде фактор ризику і страху, а події вже стануть історією, нехай навіть нещодавною і травматичною для суспільства.

Заслужує на увагу колективна монографія „Кризи політичного розвитку України”. Адже в ній автори аналізують, серед інших, кризу ідентичності, кризу легітимності, а також наголошують на тому, що внаслідок украї суперечливих зовнішніх впливів через специфічне геополітичне середовище сукупність криз призвела до тих випробувань, які нині проходить Українська держава [5]. Власне, саме фактор кризи ідентичності нині спонукає повертатися до питань мови, регіональних особливостей, речей, які є основою саме формування української нації, держави тощо. Однак це не лише політична складова, це більше вимога суспільства, яка включена в риторику політиків.

Під час написання статті також використовувалися журналістські тексти, яких є чимало і які є відображенням політичних змін та суспільних настроїв, що відбувалися в Україні протягом лютого 2022 – лютого 2023 років, або просто фіксацією суджень журналістів щодо певних ситуацій.

Мета та завдання дослідження. Потреба в написанні цього матеріалу, в першу чергу, виникла з бажання зафіксувати зміст подій, які, з одного боку, сформували певну роль інституту президента в Україні, з іншого, показали, як працює фактор стримувань і противаг у владній вертикалі, особливо в часи прийняття складних політичних рішень. Отже, метою дослідження є діяльність інституту глави держави в особливих умовах, яким став правовий режим воєнного стану. Зокрема, увагу зосереджено на

ключових та публічних питаннях.

Також було намагання в процесі подій зафіксувати моменти зроблених або можливих змін, які обговорювалися у владних кабінетах або прописувалися в законопроектах. Унаслідок накопичення журналістських текстів акценти можуть з часом загубитися, та все ж у наукових публікаціях є шанс їх зберегти без перекручень або різних трактувань і надалі вивчати і доповнювати в часи подальших трансформацій в органах влади. А в період після війни вони будуть неминучими. Тому завданням є, в першу чергу, подати загальну характеристику та зафіксувати важливі події воєнного стану, пов'язані з інститутом президента, в теперішньому моменті, щоб оцінки їх у майбутньому не змінювалися через зміну політичної кон'юнктури.

Виклад основного матеріалу. Ключові аспекти інституту президента в період довоєнного стану. Формування інститутів державного управління на початку незалежності України в першу чергу передбачало виокремлення окремих функцій і завдань і не закладало якогось стратегічного бачення щодо роботи в умовах війни або міжнародних конфліктів. Узагалі, створення інститутів влади на початку 1990-х років здебільшого відбулося за радянською калькою. Ще досі окремі дослідники вважають, що інститут глави держави в Україні (як і в більшості країн пострадянського простору) з'явився як прототип посади генерального секретаря компартії, з якої на посаду президента СРСР фактично перейшов М. Горбачов. Не обговорювалася в той час модель з визначальною роллю прем'єра або переважаючим впливом парламенту. Досі тривають дискусії про те, чи можлива в Україні роль президента з представницькими (формальними) функціями, якого обиратимуть у Верховній Раді України. А експерти, які моделюють варіанти інститутів влади в післявоєнний період, схиляються до Сінгапурської практики.

Водночас, учені-конституціоналісти згадують, що в концепції нової Конституції України, яка була схвалена Верховною Радою Української РСР ще 19 червня 1991 року, передбачалося, що Президент України є як главою держави, так і главою виконавчої влади в республіці. Перелік повноважень президента структурно містився у розділі, який мав назву „Органи виконавчої влади” [6].

Пізніше, в проєкті Конституції України, винесеному Верховною Радою України на всенародне обговорення в редакції від 1 липня 1992 року, теж визначалося, що „главою держави і виконавчої влади є Президент України”. В подальших редакціях Конституції посади глави держави та глави виконавчої влади були розділені. Однак усе ще зберігалася ідея функціональної належності президента до виконавчої гілки влади [7]. Фактично до сьогодні питання взаємовідносин між органами влади є предметом не лише політичних дискусій, а й необхідності їх правового врегулювання, починаючи з Основного закону.

З іншого боку, наявність серед гілок влади в Україні президентської вертикалі з тим обсягом повноважень, які є на сьогодні, довела, що це певний механізм стримувань і противаг та майданчик взаємодії з регіональним рівнем, коли багатомільйонна країна може собі дозволити розпочати децентралізацію і посилити місцеве самоврядування, але при цьому не втратити контроль над системою управління з боку центральної влади [8], навіть на фоні перетягування політичних впливів у центрі

управління державою, а також в умовах правового режиму воєнного стану. Зрештою, це відтворення рівня представницької демократії, адже президента обирає народ на виборах, а прем'єр призначається парламентом.

З таким розподілом повноважень між гілками влади вдавалося реалізовувати реформи навіть протягом 2014–2019 років, коли частина країни була окупована і жила в рамках антитерористичної операції, а пізніше операції об'єднаних сил. Понад те, у 2018 році доводилося запровадити на окремих територіях воєнний стан, що стало реакцією влади на захоплення Росією кораблів Військово-Морських сил України біля Керченської протоки.

Так, 27 листопада РНБО офіційно проінформувала, що воєнний стан введено у 10 областях України з 14:00 26 листопада 2018 року до 14:00 26 грудня 2018 року. Воєнний стан вводився не на всій території України, а лише у Вінницькій, Луганській, Миколаївській, Одеській, Сумській, Харківській, Чернігівській, а також Донецькій, Запорізькій, Херсонській областях та внутрішніх водах України Азово-Керченської акваторії [9].

Тобто, точкою опори для реформ або вирішення кризових ситуацій президентська вертикаль у певні періоди часу була, чим довела свою спроможність втримати державу та забезпечити дієвість її інститутів. Не працювало лише прагнення впливу одної вертикалі влади на іншу, що породжувало політичні кризи.

Якщо повернутися в переддень повномасштабного вторгнення, то він чітко показував, що навіть в умовах можливого нападу країни-агресора парламент не готовий бути лише виконавцем волі президента або його Офісу та втрачати свою суб'єктність. Так, 23 лютого 2022 року ключовим було питання про запровадження в Україні надзвичайного стану. І голосувати за той варіант указу – про введення надзвичайного стану, який запропонував глава держави, депутати не поспішали. Фактично, увесь день Верховна Рада України потратила на те, щоб обговорити, внести в текст на три сторінки декілька правок і ухвалити проєкт закону про затвердження Указу Президента України „Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України” [10]. Лише о 21.49 335 голосами парламент ухвалив остаточну редакцію тексту.

В описі прийняття цього важливого і водночас складного рішення, вважаємо, варто звернути увагу на один момент. Попри наявність у законодавчому органі монобільшості, як єдиної команди президента, парламентарі прагнуть бути самостійними суб'єктами, особливо в частині прийняття рішень, які їм делегував народ, і негативно сприймають спроби тиску або „перетягування канатів” у політичних, особливо публічно гострих або актуальних питаннях. Тобто, наявність гілок влади, в тому числі задля стримування і противаг, – вагома вимога як у коридорах влади, так і в суспільстві. Саме цю дилему щодо обсягу повноважень та балансу влади нам доведеться враховувати в визначенні посад та розподілі сфер впливу між гілками влади в післявоєнний період.

Вимоги до глави держави під час повномасштабного вторгнення. Повномасштабне вторгнення 24 лютого 2022 року змінило очікування, а відтак і вимоги до інституту глави держави. Від політичних функцій та публічної складової перейшли до прийняття швидких рішень задля гарантування національної безпеки і оборони та позиціонування країни на міжнародних майданчиках. Здається, чи не вперше, громадянське

суспільство відчуло, що таке запит на лідерство і наскільки важливо в країні мати посадовців у вертикалі влади, які вміють приймати рішення і бути відповідальними за них.

Рейтинг президента Володимира Зеленського, який за майже три роки перебування на посаді знизився, раптово почав зростати. Динаміка падіння не була критичною, але демонструвала настрої суспільства. Адже зниження рейтингу провокувало зростання антирейтингу, що значно більше дає від'ємних показників будь-якому політику, аніж втрати в рейтингу. Тобто, фактично йдеться про рейтинги довіри, сприйняття, уваги, які не є тотожними електоральним передвиборчим рейтингам, та, все ж, для загальної оцінки політичного діяча є важливими.

Так, станом на осінь 2021 року Володимир Зеленський усе ще очолював президентський рейтинг. Але чергове опитування показало поступове зниження електоральної підтримки президента. Якщо в середині вересня 2021 року за В. Зеленського готові були проголосувати 33,3% опитаних, то опитування Центру Разумкова за 14–20 жовтня показало підтримку на рівні 26%, а опитування КМІС за 15–18 жовтня того самого року знизило цей показник до 24,7% [11].

Інша модель опитування, яка визначала лідера, давала значні показники. Але це вже був рік повномасштабного вторгнення, коли українці почали покладати великі надії на президента. Більшість українців, а саме – 59%, назвали політиком 2022 року Президента України Володимира Зеленського. Друге місце у рейтингу з 10% посів головнокомандувач Збройних сил України генерал Валерій Залужний, свідчать результати соціологічного опитування Центру Разумкова, оприлюднені 12 січня. Автори дослідження зазначають, що В. Зеленський після обрання на посаду президента у 2019 році очолює рейтинг „Політик року” вчетверте поспіль. Але різниця в цифрах показова: у 2019 році його обрали б 46% опитаних, у 2020 році – 15%, а в 2021 році – 17% [12].

Станом на березень 2023 року рейтинг чинного президента сягав майже 70 відсотків [13]. Суспільство дало йому шанс стати лідером у час складних рішень і критичних подій, бо в кризових ситуаціях очолити процеси мала одна політична постать, бути одночасно і центром прийняття рішень, і майданчиком, який витримує діалог, і комунікатором, і відповідальним за всю країну. Щоправда, всі ці якості президента сприймали недовго, але це буде потім. Хоча нині фіксуємо одне: запит в українців на лідера присутній, а ось образ і бачення цього лідера відрізняються, як залежно від часу, подій та обставин, так і уяви, знань та навичок тих, хто його описує або моделює.

Тоді треба було пережити кінець лютого – початок березня 2022 року. І ці перші тижні були визначальними. Рамки сприйняття роздвоювалися між вибором, який зробить президент: евакуюється, погодившись на пропозицію низки закордонних служб, або залишиться і вступить у боротьбу за країну, національні пріоритети і цінності. Повідомлялося, що посадові особи США пропонували президенту надати допомогу, щоби він міг безпечно залишити столицю України й уникнути захоплення або вбивства російськими військовими, однак він відмовився від пропозиції. Це підтвердив голова

Комітету з питань розвідки Палати представників Адам Шифф. „Ми інформували його не тільки про загрозу російського вторгнення, яка зараз реальна, але й про загрозу для нього особисто”, – повідомляв конгресмен. „Ми готові допомогти йому будь-яким чином”, – додав А. Шифф. У цьому зв’язку видання зазначає, що однією з цілей швидкого завершення війни в Україні для РФ – це ліквідація або захоплення чинного Президента України й встановлення замість нього на чолі держави маріонетки Кремля. Таким чином Володимир Путін „міг би уникнути затратної, тривалої окупації України” [14].

Враховуючи названі можливі ризики, в цей момент одразу виникало питання спадковості влади і як його реалізувати, якщо Конституція України передбачає вичерпний перелік підстав, коли виконання обов’язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладається на Голову Верховної Ради України (стаття 112). Зрозуміло було одне: влада має працювати синхронно і в цілодобовому режимі. Водночас має бути розосередженою в різних локаціях на випадок можливих форс-мажорів [15].

Коли о 5:30 стало зрозуміло, що повномасштабне вторгнення почалося, постало питання юридичного визначення подій, в яких починає жити країна, та прийняття відповідних рішень. Попередньо оголошений режим надзвичайного стану вже не міг забезпечити потреби громадян, коли під фактичними обстрілами опинилася уся країна. В кулуарах парламенту обговорювали, який з двох указів винесе на розгляд президент: про стан війни чи про правовий режим воєнного стану.

Відповідно до пункту 19 частини першої статті 116 Конституції України „Президент вносить до Верховної Ради України подання про оголошення стану війни та у разі збройної агресії проти України приймає рішення про використання Збройних сил України та інших утворених відповідно до законів України військових формувань” [15]. Мало кому відомо, але справді на ранок 24 лютого юристи підготували два документи. Однак суспільство тоді не розбиралося в грі слів, визначень та не шукало в них різниці. Усі розуміли, що якщо летять ракети і їздять танки, – то це війна. А на Банковій і в кулуарах Грушевського спробували спрогнозувати наслідки оголошення стану війни і визначити пріоритети: країна не може ізолюватися від цивілізованого світу, бо військові дії – це гроші і зброя. Однак оголошення стану війни на території країни надало б можливість міжнародним контрагентам змінювати або розривати умови чинних контрактів, оскільки такий стан – визнається як форс-мажорна обставина. Чого не має бути під час оголошення воєнного стану на території країни. Отже, вибір робили фактично без вибору – оголошувати потрібно правовий режим воєнного стану. Більше того, „воєнний стан” згідно з чинним Законом України „Про правовий режим воєнного стану” [16] регламентований більш чітко, ніж „стан війни” згідно з Законом України „Про оборону України” [17].

Також ми досі не маємо окремого Закону України „Про особливий правовий режим – стан війни”. Внаслідок чого весь адміністративний апарат влади керується інструкціями мирного часу. Воєнний стан хоч і формує обмеження і посилює вплив влади, але все ж більше працює як

мобілізаційний інструмент, який не впроваджує іншої якості та моделі управління в державі, яка, ймовірно, могла б бути потрібна в умовах повномасштабної збройної агресії.

На сьогодні офіційно – для міжнародних юрисдикцій, починаючи від ООН і закінчуючи міжнародними арбітражами – в нас немає війни. У нас воєнний стан, окремі воєнні дії. Але ні ми, ні Росія не перебуваємо в стані війни згідно з нормами міжнародного права [18]. Більше того, міжнародні структури ситуацію в Україні кваліфікують як міжнародний конфлікт, посилаючись на зміст Женевських конвенцій.

Пізніше заступниця міністра оборони України Ганна Маляр пояснювала політичний мотив визначення саме правового режиму воєнного стану: „Якщо, приміром, є факт вторгнення військ іноземної держави на нашу територію, факт окупації, – це вже агресія, а побутовою мовою – війна. І немає значення, визнає її хтось чи ні, оголошували війну, чи ні. Тобто не треба приймати закон або видавати указ, який спеціально би підтвердив, що в нас війна”. Вона додала, що війна в Україні триває з 20 лютого 2014 року [19].

Отже, сукупність факторів забезпечила від 24 лютого 2022 року для України нові умови життя в правовому режимі воєнного стану [20]. Норми статті 102 Конституції України стали ключовими: „Президент України є главою держави і виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору” [15].

Роль президента в утвердженні вибору ЄС – НАТО. Відповідно до розподілу повноважень між гілками влади зовнішня політика та національна безпеки належать до президентської вертикалі. Більше того, в умовах воєнного стану саме від комунікації та чіткості нашої позиції залежало ставлення до України інших країн. У перший же день повномасштабного вторгнення, 24 лютого 2022 року, Президент України Володимир Зеленський підтримав пропозицію Міністерства закордонних справ України про розрив дипломатичних відносин України з Російською Федерацією. „На доручення Глави держави МЗС України розпочало процедуру розриву дипломатичних відносин відповідно до норм міжнародного права. Україна заявила про розрив дипломатичних відносин з Росією без розриву консульських відносин, відповідно до статті 2 Віденської конвенції про консульські зносини 1963 року. МЗС України також відкликала до Києва тимчасового повіреного у справах України в Російській Федерації В. Покотила для проведення консультацій і розпочало евакуацію українського посольства в Москві” [21].

Якщо ставлення до РФ президент продемонстрував досить швидко, то в питаннях взаємодії з країнами ЄС та НАТО його позиція на певний час відійшла на другий план. Спочатку публічні заяви робили народні депутати.

І лише після того, як виявлялися настрої суспільства стосовно окремих заяв парламентарів, президент, спираючись на запити громадськості, реагував публічно.

Загалом, правовий режим воєнного стану став тим періодом, коли, попри юридичну складову, політичні фактори стали не менш значимими, бо саме вони впливають на комунікацію, позиціонування країни та влади, сприйняття і відтворення, зрештою, на всі складові, які трансформують у певний суспільний договір, коли керівництво країни визначає напрям, а громадяни рухаються. Тому наступним публічним кроком стало утвердження зовнішньополітичного вектора – курс на ЄС та НАТО. Якщо рух у напрямі Європейського Союзу майже не викликав дискусій, то наближення до НАТО досі залишається темою маніпуляцій. І в цій позиції ми почали більше чути не лише президента, а цілу інституцію – Офіс президента та окремих представників провладної партії.

У березні голова фракції Політичної партії „Слуга народу” Давид Арахамія заявляв, що „НАТО не готове обговорювати членство України протягом найближчих 5–10 років. Україна, своєю чергою, готова розглядати інші моделі гарантування безпеки” [22].

Тоді ж була спроба витягти для аргументування такого підходу Декларацію про державний суверенітет, в якій зазначалося, що „Українська РСР урочисто проголошує про свій намір стати в майбутньому постійно нейтральною державою, яка не бере участі у військових блоках і дотримується трьох неядерних принципів: не приймати, не виробляти і не набувати ядерної зброї”. Втім, суспільне обурення фактично зняло це питання з порядку денного саме в такому обґрунтуванні, і на сьогодні обговорюють лише питання часу, коли Україна зможе виконувати дії щодо приєднання до організації Північноатлантичного договору [23].

У подальшому риторика щодо НАТО змінювалася. Не останню роль у цьому відігравали оприлюднені соціологічні дослідження, які показували підтримку приєднання України до Північноатлантичного альянсу. А різні матеріали журналістів посилювали це моделюванням варіантів розвитку подій, коли Україна – член НАТО.

У підсумку, наприкінці вересня 2022 року Україна подала заявку на вступ до НАТО в пришвидшеному порядку. У своєму виступі з цього приводу президент Володимир Зеленський зазначив, що Україна подає заявку, щоб пройти усі юридичні процедури і закріпити фактичний статус нашого союзника – НАТО. „Ми де-факто союзники. Цього вже досягнуто. Де-факто ми вже пройшли свій шлях у НАТО. Де-факто ми вже довели взаємосумісність зі стандартами Альянсу, вони реальні для України – реальні на полі бою і в усіх аспектах нашої взаємодії. Ми довіряємо одне одному, ми допомагаємо одне одному і ми захищаємо одне одного. Це і є Альянс. Де-факто”, – наголосив В. Зеленський, додавши, що тепер це треба закріпити юридично [24].

Спроба посилення впливу президентської вертикалі через військові адміністрації. Із запровадженням воєнного стану в країні в усіх областях

України з'явилися військові адміністрації, а також в окремих районах або населених пунктах [25]. Базою їх створення стали державні адміністрації, а голови таких адміністрацій набули статусу начальників відповідних військових адміністрацій. Той факт, що велика кількість призначених начальників цих адміністрацій – це колишні голови територіальних громад, свідчить про те, що намагаються зберегти певну кадрову стабільність у цих органах управління. Не призначали нових людей, окрім випадків, де фізично був відсутній голова.

Фактично військові адміністрації – це тимчасові державні органи, які формуються указом Президента України та діють на визначеній главою держави території, як тимчасовий захід з елементами військової організації управління для гарантування безпеки в умовах воєнного стану. Також обласні та/або районні військові адміністрації на період дії воєнного стану та протягом 30 днів після його припинення чи скасування, у разі тимчасової окупації або оточення адміністративного центру області або у разі прийняття Верховною Радою України за поданням Президента України відповідного рішення здійснюють повноваження органів місцевого самоврядування, по суті – замінюють його [16]. По суті – це вертикаль президента на місцях. Непублічно їх оцінюють як спосіб посилення взаємовідносин між центром та регіональним рівнем та як майданчик для співпраці на майбутні вибори.

І в цій ситуації щонайменше одна спроба замінити місцеве самоврядування не через військову загрозу, а через протистояння між вертикаллю президента та місцевою владою на сьогодні відома. Так, у лютому 2023 року президент створив військову адміністрацію в Чернігові, а потім парламент вносив до порядку денного проєкт постанови про здійснення начальником Чернігівської міської військової адміністрації Чернігівського району Чернігівської області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України „Про правовий режим воєнного стану” [26].

З правової точки зору така модель можлива і доцільна на територіях, які частково непідконтрольні Україні, або в ситуаціях, коли представники місцевої влади переїхали, перейшли на бік окупанта і задля національної безпеки їх треба було замінити, тощо. В політичній площині військові адміністрації почали застосовувати як спробу замінити місцеве самоврядування в регіонах, у яких влада перебуває в опозиції до Офісу президента. Показовою в цьому плані є ситуація в Чернігові та затяжний конфлікт центральної влади з мером Владиславом Атрошенком.

Спроба змінити владу в Чернігові стала помітна ще з літа 2022 року. А вже на початку 2023 року почала набувати правової бази. Спочатку міського голову Владислава Атрошенка відсторонили від відповідної посади строком на один рік. Таке рішення 1 лютого ухвалив Львівський апеляційний суд під час розгляду апеляції на рішення Яворівського районного суду, який 7 грудня 2022 року на рік заборонив міському голові Чернігова Владиславу Атрошенку обіймати свою посаду. Це прецедент в історії місцевого самоврядування, коли виборче право було нівельоване судовим рішенням, а далі підмінене політичним протистоянням.

Фінішною прямою мав стати зареєстрований проєкт постанови, за яким пропонується передати Чернігівській військовій адміністрації повноваження

міськради і виконкому. Фактично місцеве самоврядування в обласному центрі ліквідується. Всі нібито безпекові аргументи на користь цього рішення не витримують жодної критики. Адже у Харкові, який сьогодні, на відміну від Чернігова, перебуває під постійними обстрілами, нормально функціонує і міський голова, і міська рада. У прифронтовому Запоріжжі, де також, замість обраного голови, виконувач обов'язки, ніхто не створює міську військову адміністрацію. Тому доцільність зараз створювати в Чернігові міську військову адміністрацію після того, як агресора ще весною минулого року було відбито і викинуто з області, а в самій області функціонує обласна військова адміністрація, дуже сумнівна.

Попри це, 23 лютого 2023 року згаданий вище проєкт постанови про ліквідацію місцевого самоврядування у Чернігові спробували внести до порядку денного. Але підтримки не було, тому питання не ставили на голосування. Поки що парламент зупинив спробу посилити вплив вертикалі президента, тим самим продемонстрував свою суб'єктність та незалежність від волі Офісу президента.

Станом на березень 2023 року це питання так і не закрито, хоч і не зняте з порядку денного. У всіх інших випадках, відповідно до вимог правового режиму воєнного стану, глава держави створює військові адміністрації населених пунктів (сільські, селищні, міські) та вносить на розгляд парламенту проєкт постанови про передачу начальникам таких адміністрацій функцій місцевого самоврядування лише на територіях, звільнених від окупантів або які межують з лінією оборони, і де з об'єктивних причин представники місцевого самоврядування не можуть виконувати свої повноваження.

Висновки та перспективи дослідження. Фактично, за рік воєнного стану кожен орган влади, який почав працювати в цілодобовому режимі та в умовах форс-мажорних обставин, продемонстрував рівень свого впливу, затребуваності і результативності. Отже, в дослідників сформувалася окрема ніша для формування бачення інституту глави держави в умовах воєнного стану. Адже це ключова вертикаль, яка впливає і на центральну владу, і на місцевий рівень. І це та одна особа, яка безпосередньо отримує кредит довіри від суспільства, на відміну від парламенту, де рішення приймаються більшістю. Почастішали обговорення статусу Офісу президента та його голови, яка роль і участь у політичному та публічному житті країни йому належить та наскільки вона є доцільною, особливо в умовах міжнародної політики, де діють чіткі протоколи.

Війна оголила усі ті питання, які протягом 30 років незалежності України були предметом дискусій, але на які не було однозначних відповідей або не з'явився той, хто готовий був запропонувати чітку модель та трансформувати її в практичну площину. На сьогодні ми можемо точно констатувати наступні речі. Суспільство не змінилося в очікуванні на посаді президента лідера та готове наділяти його певними повноваженнями: насамперед це зовнішня політика та національна безпека. Парламент хоче повернути свою суб'єктність, адже бажання бути монолітним доповненням президентської вертикалі в депутатів немає. Кабінет Міністрів залишається

регулятором фінансової і соціальної політики. Предметом дискусій будуть такі питання: обсяг повноважень суб'єктів державного управління, механізм обрання або призначення, часовий проміжок роботи, можливість бути повторно або декілька разів обраним або призначеним, індивідуальні вимоги, які сформуєть виборці.

Громадський сектор уже розпочав низку обговорень про бачення моделі управління країною після перемоги. Вони містять усі ключові реформи, починаючи з конституційної. Все це накладеться на перезавантаження влади, оскільки після скасування чи припинення правового режиму воєнного стану нас чекають парламентські і президентські вибори, а дещо пізніше й місцеві – і тривалий шлях відновлення країни в певній системі координат.

Бібліографічні посилання

1. Брижко-Запур Н. Я тут. Ми всі – це Україна. Феномен Володимира Зеленського / пер. з польської Н. Чорпіти. Київ : ВЦ „Академія”, 2023. 280 с.

2. Місяць війни. Хроніки подій. Промови та звернення Президента Володимира Зеленського / упорядник О. В. Красовицький; художник-оформлювач О. А. Гугалова-Меншова. Харків : Фоліо, 2022. 383 с.

3. Робертс Е. Лідерство в часи війни. Головні уроки від творців історії / пер. з англ. Я. Войтка. Київ : Видавнича група КМ-БУКС, 2021. 216 с.

4. Гудвін Д. К. Лідерство у буремні часи / пер. з англ. К. Смаглій. Харків : Віват, 2021. 592 с.

5. Кризи політичного розвитку в Україні: причини, зміст і способи нівелювання : монографія / авт. кол.: Г. І. Зеленько (керівник, наук. ред.), Р. В. Балабан, С. Г. Брехаря, Л. Л. Кияниця, О. Ю. Кондратенко, Н. В. Кононенко, Т. М. Ляшенко. Київ : ІПіЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2022. 352 с. URL: https://ipend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Kryzy-politychnoho-rozvytku_monohrafiia-pdf (дата звернення: 12.03.2023).

6. Про внесення змін і доповнень до Конституції (Основного Закону) Української РСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1213%D0%B0-12/ed19910619#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

7. Бабенко К. А. Феномен біцефалізму виконавчої влади в процесі Конституційного розвитку України. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/434-fenomen-bitsefalizmu-vikonavchoji-vladi-v-protsesi-konstitutsijnogo-rozvitku-ukrajini.html> (дата звернення: 12.03.2023).

8. Реформа децентралізації. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (дата звернення: 12.03.2023).

9. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 26 листопада 2018 року „Щодо надзвичайних заходів із забезпечення державного суверенітету і незалежності України та введення воєнного стану в Україні” : Указ Президента України. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3902018-25574?fbclid=IwAR3pvT5qMdnZXC0ttVJma0TL_4zKcn2yd1FajYoNfKxVfsNZJ_EcRkGBPmo (дата звернення: 12.03.2023).

10. Про введення надзвичайного стану в окремих регіонах України : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/63/2022#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

11. Рейтинг Зеленського і партії „Слуга народу” впав ще більше. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-59247304> (дата звернення: 12.03.2023).

12. Українці назвали політиком року Зеленського, № 2 – Залужний. URL: <https://www.dw.com/uk/ukrainci-nazvali-politikom-roku-zelenskogo-druge-misce-u->

zaluznogo/a-64365644 (дата звернення: 12.03.2023).

13. Результати соціопитувань: рейтинги політиків. *Вибори в Україні*. URL: https://ukraine-elections.com.ua/uk/socopros/vybory_prezidenta (дата звернення: 12.03.2023).

14. U.S. stands ready to evacuate Zelensky, Russia's 'target. No. 1. URL: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/25/russia-ukraine-president-zelensky-family-target/> (дата звернення: 12.03.2023).

15. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

16. Про правовий режим воєнного стану : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

17. Про оборону України : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

18. „Оголошення стану війни” та „введення воєнного стану”: конституційно-правове закріплення, зміст і юридичні наслідки. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/ogoloshennya-stanu-vijny-ta-vvedennya-voennogo-stanu-konstytutsijno-pravove-zakriplennya-zmist-i-yurydychni-naslidky/> (дата звернення: 12.03.2023).

19. Поняття „неоголошена або невизнана війна” – це феєсбешний нарратив – Ганна Мальяр. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2022/03/20/ponyattya-neogoloshena-abo-neviznana-vijna-cze-feesbeshnij-narativ-%E2%80%93-ganna-malyar/> (дата звернення: 12.03.2023).

20. Про введення воєнного стану в Україні : Указ Президента України № 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (дата звернення: 12.03.2023).

21. Заява МЗС України щодо розриву дипломатичних відносин з Російською Федерацією. URL: <https://mfa.gov.ua/news/zayava-mzs-ukrayini-shchodo-rozrivu-diplomatichnih-vidnosin-z-rosijskoju-federacijeyu> (дата звернення: 12.03.2023).

22. Russian invasion: Exclusive interview with chief Ukrainian negotiator. URL: <https://www.foxnews.com/world/russian-invasion-exclusive-interview-with-chief-ukrainian-negotiator?fbclid=IwAR3CrwB46fRaQppg2pU5EjZ8Bf35UxE9uNXB9eLwM5smtgAFiEKcVzWrlBU> (дата звернення: 12.03.2023).

23. Декларація про державний суверенітет України 16 липня 1990 року, № 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

24. Україна подає заявку на вступ до НАТО – Зеленський. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3583117-ukraina-podae-zaavku-na-vstup-do-nato-zelenskij.html> (дата звернення: 12.03.2023).

25. Про утворення військових адміністрацій : Указ Президента України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (дата звернення: 12.03.2023).

26. Проект Постанови про здійснення начальником Чернігівської міської військової адміністрації Чернігівського району Чернігівської області повноважень, передбачених частиною другою статті 10 Закону України „Про правовий режим воєнного стану”. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41434> (дата звернення: 12.03.2023).

References

1. Bryzhko-Zapur N. Ya tut. My tut. My vsi – tse Ukraina. Fenomen Volodymyra Zelenskoho / per. z polskoi N. Chorpity. Kyiv : VTs „Akademiiia”, 2023. 280 s. (I'm here. We are here. We are all Ukraine. Volodymyr Zelensky phenomenon).

2. Misiats viiny. Khroniky podii. Promovy ta zvernennia Prezydenta Volodymyra

Zelenskoho / uporiadnyk O. V. Krasovytskyi; khudozhnyk-oformliuvach O. A. Huhalo-Mienschova. Kharkiv : Folio, 2022. 383 s. (A month of war. Chronicles of events. Speeches and addresses of President Volodymyr Zelenskyi).

3. Roberts E. Liderstvo v chasy viiny. Holovni uroky vid tvortsiv istorii / per. z anhl. Ya. Voitka. Kyiv : Vydavnycha hrupa KM-BUKS, 2021. 216 s. (Leadership in times of war. The main lessons from the creators of history).

4. Gudvin D. K. Liderstvo u buremni chasy / per. z anhl. K. Smahlii. Kharkiv : Vivat, 2021. 592 s. (Leadership in turbulent times).

5. Kryzy politychnoho rozvytku v Ukraini: prychny, zmist i sposoby niveliuvannia : monohrafiia / avt. kol. : H. I. Zelenko (kerivnyk, nauk. red.), R. V. Balaban, S. H. Brekhar, L. L. Kyianytsia, O. Yu. Kondratenko, N. V. Kononenko, T. M. Liashenko. Kyiv : IPIEnD im. I. F. Kurasa NAN Ukrainy, 2022. 352 s. URL: https://ipiend.gov.ua/wp-content/uploads/2020/12/Kryzy-politychnoho-rozvytku_monohrafiia-pdf (Crises of political development in Ukraine: causes, content and methods of leveling: monograph).

6. Pro vnesennia zmin i dopovnen do Konstytutsii (Osnovnoho Zakonu) Ukrainiskoi RSR. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1213%D0%B0-12/ed19910619#Text> (On introducing changes and additions to the Constitution).

7. Babenko K. A. Fenomen bitsefalizmu vykonavchoi vlady v protsesi Konstytutsiinoho rozvytku Ukrainy. URL: <https://6aas.gov.ua/ua/proekty/articles/b/434-fenomen-bitsefalizmu-vikonavchoji-vladi-v-protsesi-konstitutsijnogo-rozvitku-ukrajini.html> (The phenomenon of executive power bicephalism in the process of constitutional development of Ukraine).

8. Reforma detsentralizatsii. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/efektivne-vryaduvannya/reforma-decentralizaciyi> (Decentralization reform).

9. Pro rishennia Rady natsionalnoi bezpeky i oborony Ukrainy vid 26 lystopada 2018 roku „Shchodo nadzvychainykh zakhodiv iz zabezpechennia derzhavnogo suverenitetu i nezalezhnosti Ukrainy ta vvedennia voiennoho stanu v Ukraini” : Ukaz Prezydenta Ukrainy. URL: https://www.president.gov.ua/documents/3902018-25574?fbclid=IwAR3pvT5qMdnZXC0ttVJma0TL_4zKcn2yd1FajYoNfKxVfsNZJ_EcRkGBPmo (On the decision of the National Security and Defense Council of Ukraine dated November 26, 2018).

10. Pro vvedennia nadzvychainoho stanu v okremykh rehionakh Ukrainy : Ukaz Prezydenta Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/63/2022#Text> (On the introduction of a state of emergency in certain regions of Ukraine: Decree of the President of Ukraine).

11. Reitynh Zelenskoho i partii „Sluha narodu” vpav shche bilshe. URL: <https://www.bbc.com/ukrainian/news-59247304> (The rating of Zelenskyi and the Sluga Narodu party fell even more).

12. Ukraintsi nazvaly politykom roku Zelenskoho, No. 2 – Zaluzhnyi. URL: <https://www.dw.com/uk/ukrainci-nazvali-politikom-roku-zelenskogo-drugie-misce-u-zaluznogo/a-64365644> (Ukrainians named Zelensky politician of the year, No. 2 – Zaluzhnyi).

13. Rezultaty sotsopytuvan: reitynhy politykiv. *Vybory v Ukraini*. URL: https://ukraine-elections.com.ua/uk/socopros/vybory_prezidenta (Results of opinion polls: ratings of politicians. Elections in Ukraine).

14. U.S. stands ready to evacuate Zelensky, Russia's 'target. No. 1. URL: <https://www.washingtonpost.com/world/2022/02/25/russia-ukraine-president-zelensky-family-target/>

15. Konstytutsiia Ukrainy, pryiniata na p'iatii sesii Verkhovnoi Rady Ukrainy 28 chervnia 1996 roku. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (The Constitution of Ukraine, adopted at the fifth session of the

Verkhovna Rada of Ukraine on June 28, 1996).

16. Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu : Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/389-19#Text> (On the legal regime of martial law: Law of Ukraine).

17. Pro oboronu Ukrainy : Zakon Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text> (On the defense of Ukraine: Law of Ukraine).

18. „Oholoshennia stanu viiny” ta „vvedennia voiennoho stanu”: konstytutsiino-pravove zakriplennia, zmist i yurydychni naslidky. URL: <https://lexinform.com.ua/dumka-eksperta/ogoloshennya-stanu-vijny-ta-vvedennya-voyennogo-stanu-konstytutsijno-pravove-zakriplennya-zmist-i-yurydychni-naslidky/> („Declaration of a state of war” and „introduction of martial law”: constitutional and legal consolidation, content and legal consequences).

19. Poniattia „neholoshena abo nevyznana viina” – tse feesbeshnyi naratyv – Hanna Maliar. URL: <https://www.mil.gov.ua/news/2022/03/20/ponyattya-neogoloshena-abo-nevyznana-vijna-cze-feesbeshnij-narativ-%E2%80%93-ganna-malyar/> (The concept of „undeclared or unrecognized war” is a Facebook narrative – Hanna Malyar).

20. Pro vvedennia voiennoho stanu v Ukraini : Ukaz Prezydenta Ukrainy No. 64/2022. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/642022-41397> (On the introduction of martial law in Ukraine: Decree of the President of Ukraine No. 64/2022).

21. Zaiava MZS Ukrainy shchodo rozryvu dyplomatychnykh vidnosyn z Rosiiskoiu Federatsiieiu. URL: <https://mfa.gov.ua/news/zayava-mzs-ukrayini-shchodo-rozrivu-diplomaticznykh-vidnosin-z-rosijskoyu-federaciyeyu> (Statement of the Ministry of Foreign Affairs of Ukraine regarding the severance of diplomatic relations with the Russian Federation).

22. Russian invasion: Exclusive interview with chief Ukrainian negotiator. URL: <https://www.foxnews.com/world/russian-invasion-exclusive-interview-with-chief-ukrainian-negotiator?fbclid=IwAR3CrwB46fRaQpgg2pU5EjZ8Bf35UxE9uNXB9eLwM5smtgAFiEKcVzWrlBU>

23. Deklaratsiia pro derzhavnyi suverenitet Ukrainy 16 lypnia 1990 roku, No. 55-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12#Text> (Declaration on State Sovereignty of Ukraine of July 16, 1990).

24. Ukraina padaie zaiavku na vstup do NATO – Zelenskyi. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/3583117-ukraina-podaie-zaavku-na-vstup-do-nato-zelenskij.html> (Ukraine applies to join NATO - Zelensky).

25. Pro utvorennia viiskovykh administratsii : Ukaz Prezydenta Ukrainy. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/68/2022#Text> (On the formation of military administrations: Decree of the President of Ukraine).

26. Proekt Postanovy pro zdiisnennia nachalnykom Chernihivskoi miskoi viiskovoi administratsii Chernihivskoho raionu Chernihivskoi oblasti povnovazhen, peredbachenykh chastynoiu druhoiu statti 10 Zakonu Ukrainy „Pro pravovyi rezhym voiennoho stanu”. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41434> (Draft Resolution on the exercise by the head of the Chernihiv City Military Administration of the Chernihiv District of the Chernihiv Region of the powers provided for in the second part of Article 10 of the Law of Ukraine „On the Legal Regime of Martial Law”).

Стаття надійшла до редакції 13.03.2023