



B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Альона Гетьманчук

АУДИТ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ:



ДИСКУСІЙНА ЗАПИСКА

Київ
2016



B | S | T The Black Sea Trust
for Regional Cooperation
A PROJECT OF THE GERMAN MARSHALL FUND

Публікація підготовлена у рамках проекту Інституту світової політики (ІСП) «Аудит зовнішньої політики України». Цей проект виконується за підтримки «Чорноморського фонду для регіональної співпраці» Німецького фонду Маршалла (GMF).

Звіт дослідження є винятково відповідальністю Інституту світової політики та не обов'язково відображає погляди GMF. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього дослідження у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Автор:

Альона Гетьманчук

Фото на обкладинці:

Адміністрація Президента,
ВРУ, Кабінет Міністрів

ЗМІСТ

1. Вступ	4
2. Україна – як партнер, США – як союзник	7
2.1 США як фасилітатор міжнародної єдності	14
2.2. США як супервайзер реформ	18
2.3 США як бізнес-партнер	22
3. Зацікавлені особи, групи інтересів та впливу	25
4. Наявні і потенційні ризики, конфлікти	30
5. Висновки та рекомендації	35
Подяка	38

1. ВСТУП

Упродовж останніх двох років Україна незмінно входила до ТОП-5 пріоритетів зовнішньої та безпекової політики США. Президент Обама, за його власним зізнанням у ході закритих переговорів із прем'єр-міністром України, жодному з білатеральних партнерів не приділяв стільки уваги впродовж останніх двадцяти місяців, як Україні, окрім Сирії.

Пріоритетність українського питання була продиктована кризовими явищами, а не інтересами. Є ризик того, що Україні навряд чи вдасться в майбутньому отримати стільки уваги з боку США, як було протягом останніх двох років, якщо не відбудеться чергової хвилі ескалації конфлікту або ж якщо Україні не вдасться стати видимою «історією успіху».

В українському уряді мають реалістично оцінювати значення України для Сполучених Штатів. Повинно бути чітке розуміння, що у Вашингтоні розглядають Україну у більш широкому європейському контексті, а не як самостійного гравця. У Сполучених Штатах немає жодного життєво важливого інтересу, який би вони не могли забезпечити без України. Російська агресія проти України, в свою чергу, переважно не вважається прямою екзистенційною загрозою для США, окрім загрози, яку вона представляє для європейської безпекової архітектури.

У Хартії про стратегічне партнерство між Україною та США, підписаній в останні місяці попередньої адміністрації Сполучених Штатів, чітко зафіксовано: «співробітництво між двома демократичними державами ґрунтується на спільних цінностях та інтересах»¹.

Однак наразі спільні цінності проартикульовані в двосторонньому діалозі значно чіткіше, аніж спільні інтереси. Вашингтон і Київ практично досягнули ліміту у тому, що стосується політичної

¹ *Хартія про стратегічне партнерство між Україною та США, 20 грудня 2008 року, <http://ukrainian.ukraine.usembassy.gov/uk/charter.html>*

риторики, зустрічей на вищому рівні та важливих символів². Для реалізації стратегічного партнерства, зазначеного у Хартії, потрібно чітко сформулювати також реалістичні інтереси обох сторін на коротку, середньострокову та довгострокову перспективу, щоб ідентифікувати точки дотику й зосередитись саме на них. Інакше українсько-американське партнерство доцільніше буде кваліфікувати як патронаж.

Завданням цього аналізу якраз є спроба вийти за рамки дипломатії кризового менеджменту та проаналізувати наявні інтереси України щодо США та США щодо України.

Якщо узагальнити інтереси України щодо США, то в українській столиці їх формують таким чином:

- 1) безпекова та військово-технічна співпраця з США, яка б дозволила Україні у довгостроковій перспективі стати важливим безпековим союзником США в регіоні;
- 2) допомога США у проведенні реформ, включно з супервайзерством над певним блоком реформ (поліція, реформа прокуратури, реформа митної служби) у тісній координації з країнами ЄС;
- 3) міжнародна фасилітація США у стримуванні російської агресії, зокрема координаційна роль у збереженні санкційного режиму щодо Росії;
- 4) фінансова підтримка, зокрема через міжнародні фінансові інституції, передусім МФВ;
- 5) посилення з допомогою США енергетичної безпеки України. «Більше США в Україні» – такою є візія української дипломатії на довгострокову перспективу.

У США формують два ключові інтереси щодо України. В основі першого і базового інтересу щодо України перебуває не безпосередньо Україна. Базовий інтерес США – це принцип «Європи цілісної, вільної і в мирі» (Europe whole, free and at peace), а Україна наразі є важливим елементом до реалізації цього принципу. Україна

² *Are Ukraine and the U.S. allies or not? Reuters, January 13, 2015, <http://in.reuters.com/article/rojansky-ukraine-idINL1N0YY23820150612>*

важлива для США тому, що європейська безпека важлива. Другий інтерес — Україна як модель успішного реформування та демократичного розвитку для інших країн регіону, включно з Росією. Тобто, йдеться теж не лише про Україну, а про регіональний вимір, у якому Україна є надзвичайно важливим елементом до загального пазлу.

Очевидним є збіг інтересів у сфері безпеки та ролі США у сприянні реформ в Україні. Однак, варто наголосити, що з обох сторін є різне розуміння та пріоритизація безпекових викликів для України. Якщо з боку США ключовим безпековим викликом є корупція, то з точки зору України — це агресія з боку Росії.

Також відрізняється фундамент для довіри в українсько-американських відносинах. Якщо довіра з американського боку будується на спроможності виконувати взяті на себе зобов'язання в рамках боротьби з корупцією, то з боку України — в рамках спроможності США захистити територіальну цілісність та суверенітет України.

Натомість, в окреслених інтересах відсутній окремий акцент на економічному вимірі відносин, хоча видима присутність американських інвесторів в Україні могла б суттєво посприяти реалізації й інших інтересів, зокрема й безпекових.

Спробуємо проаналізувати ключові інтереси України з точки зору їх релевантності для коротко- та середньострокового порядку денного Україна-США.

2. УКРАЇНА – ЯК ПАРТНЕР, США – ЯК СОЮЗНИК

«США – це безпека». Такий підхід роками превалював в українських урядових колах і залишається домінантним сьогодні. Україна вже сьогодні вбачає союзника у США, а в довгостроковій перспективі бачить себе у ролі одного з ключових союзників США в регіоні. В Україні бракує розуміння, що статус «союзника» у США – це не лише елемент політичної риторики.

США кваліфікують Україну не як союзника, а як партнера. На довгострокову перспективу у Вашингтоні бачать Україну більш інтегрованою в європейський та євроатлантичний простір, але чіткого бачення, як саме Україна має бути стратегічно вписана між Росією та Заходом, бракує. Тобто, не йдеться автоматично про членство в ЄС та НАТО.

Понад те, деякі представники зовнішньополітичного істеблішменту США називають інтеграцію до європейського політичного та економічного простору важливою умовою для конструктивних відносин зі США, але недостатньою і навіть необов'язковою. Як приклад називається Вірменія, відносини якої зі США не постраждали внаслідок того, що Єреван відмовився від підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

Спокуса розглядати Україну як міст, який на безпечній відстані розділятиме НАТО та анти-НАТО (тобто Росію), спостерігається не лише серед представників американської школи реалізму. Симптоматично, що саме про Україну як міст між Росією та Європою пише у своїй останній книзі Хілларі Клінтон – одна з провідних кандидатів у президенти США³.

США – союзник чи лише партнер України? З моменту окупації Криму та частини Донбасу це питання є і, найімовірніше, залишатиметься головним подразником у безпековому діалозі. В інтересах обох країн зробити цей діалог якомога менш токсичним.

³ *Hillary Rodham Clinton, Hard Choices, Simon&Shuster paperbacks, 2015, p.216.*

За логікою української сторони, США повинні були першими серед міжнародних партнерів Києва стати на захист територіальної цілісності та суверенітету України, з огляду на їхню ініціацію процесу ядерного роззброєння України та підписання Будапештського меморандуму. Важливо наголосити, що Будапештський меморандум — це документ, підписаний президентами обох країн (президентом Клінтоном з боку США). Тимчасом як, Хартія Україна-США про стратегічне партнерство була підписана лише на рівні міністра закордонних справ України та державного секретаря США.

У США та Україні різне бачення зобов'язань в рамках Будапештського меморандуму. Для багатьох українських офіційних осіб (не кажучи вже про пересічних українців) виявилось несподіванкою, що в Будапештському меморандумі йшлося не про гарантії безпеки для України, а лише про безпекові запевнення. Тобто, не про юридичні зобов'язання, а політичні, шляхом проведення відповідних консультацій.

Такі консультації були ініційовані спочатку у Парижі (невдало, через деструктивну позицію російської сторони), а потім проведені у Женеві. Саме у рамках виконання Будапештського меморандуму деякі експерти пропонують розглядати допомогу США у зміцненні оборонних спроможностей України, а також ініціювання, утримання та координацію з міжнародними партнерами санкцій щодо Росії. Жоден інший документ, окрім Будапештського меморандуму, не спонукає Вашингтон до такої допомоги. Будапештський меморандум надає США політичне та моральне зобов'язання бути залученими до врегулювання конфлікту та надавати допомогу Україні, і це має бути більш чітко проартикульовано в міжнародному контексті, і в діалозі з новою адміністрацією США. З огляду на надану підтримку та допомогу, є сенс констатувати, що з усіх підписантів Будапештського меморандуму США ставляться до нього найбільш серйозно.

З українського боку виконання США своїх зобов'язань згідно з Будапештським меморандумом викликає питання, оскільки Вашингтон не зміг своєчасно та належним чином відреагувати на загрозу суверенітету та територіальної цілісності України. Одним із символів такої неспроможності став той факт, що Білий Дім не спромігся ухвалити позитивне рішення про надання Україні оборонного летального озброєння, хоча двері для такого кроку залишив відкритими.

Серед ключових причин, чому рішення американської адміністрації залишилось підвішеним:

- а) неспроможність прихильників надання оборонного летального озброєння надати переконливих аргументів для президента Обами, що такий крок стримає агресію Путіна, а не спровокує його на більшу ескалацію. Аргумент української сторони, який висловлювався у переговорах з американськими партнерами – «ризик ескалації Україна бере на себе» – не був серйозно сприйнятий у Білому Домі;
- б) оборонне летальне озброєння Україні стало б серйозним ризиком втрати трансатлантичної єдності, зокрема й у питанні санкцій;
- в) брак довіри до української армії та спроможності її мінімізувати через високий рівень корупції, ризики, що зброя опиниться у руках сепаратистсько-російських угруповань.

У питанні надання зброї в США та України різні завдання: у Вашингтона зробити все можливе, аби не бути втягнутим у гібридну війну з Росією. У Києва – аби за допомогою рішення про надання оборонного летального озброєння отримати політичний сигнал: «Америка з Україною».

Є підстави вважати, що питання надання зброї перейде до наступної адміністрації США, однак залишатиметься достатньо контроверсійним, і наступному президенту США буде так само непросто його прийняти з огляду на низку чинників, головний з яких – уникнення відкритої конфронтації з Росією. Варто зауважити, що члени Демократичної партії значно скептичніше ставляться до надання Україні зброї, аніж Республіканської. Так, за надання летальної зброї Україні виступає 39% представників Демократичної партії, у той час як серед Республіканської – 60%⁴. Однак, враховуючи, що номінацію Республіканської партії може отримати Дональд Трамп, навряд чи настрої республіканців допомогти Україні зброєю будуть конвертовані у рішення Білого Дому.

⁴ *Republicans and Democrats sharply divided on how tough to be with Russia*, Pew Research Center, June 15, 2015, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/06/15/republicans-and-democrats-sharply-divided-on-how-tough-to-be-with-russia/>

Питання надання летальної зброї є не єдиним каменем спотикання у безпековому діалозі України та США. Інші чутливі питання — надання Україні статусу ключового союзника поза НАТО (Major Non-NATO Ally, або ж MNNA), яке фактично зняте з порядку денного, а також підписання між Україною та США двосторонньої безпекової угоди (на зразок тих, які США має з Південною Кореєю та Японією). Обидві ідеї були визнані нерелевантними з боку США, і на сьогодні є подразником у діалозі з Вашингтоном. Очевидно, йдеться передусім про небажання США брати на себе нові зобов'язання щодо захисту територіальної цілісності України в умовах відкритої агресії з боку Росії.

Формальні пояснення неможливості надати статус союзника поза НАТО полягають у наступному:

- 1) Україна заявила про намір інтеграції до НАТО, і Сполучені Штати не виключають членства України в Альянсі у довгостроковій перспективі — тобто, США за Україну як союзника в НАТО, а не поза НАТО;
- 2) статус був запроваджений для країн, які географічно перебувають поза регіоном Північної Атлантики;
- 3) в Україні є завищені очікування і недостатнє розуміння переваг, які надає статус союзника поза НАТО⁵ (вони дійсно незначні, і зводяться переважно до отримання військової допомоги зі США за спрощеною процедурою та не передбачають юридично зобов'язуючих гарантій безпеки). За майже 27 років існування статусу його отримали лише 15 країн світу, і щодо деяких з них (наприклад, Пакистану та Єгипту) у США точаться дискусії щодо аргументованості наявності такого статусу.

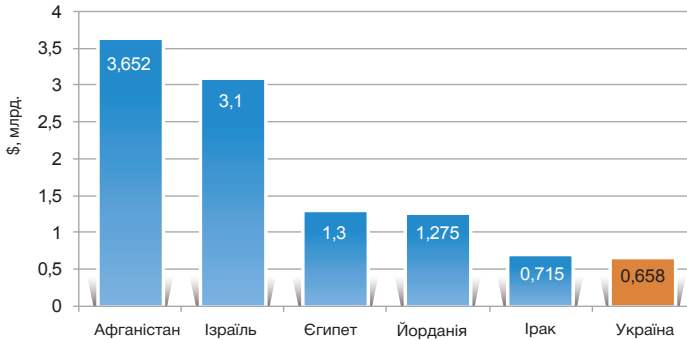
Що стосується двосторонньої безпекової угоди, то тут найбільш поширений аргумент полягає у тому, що такі угоди існують внаслідок історичного партнерства з певними країнами, і досягались абсолютно в інших історичних реаліях. Є дуже низька ймовірність, що будь-яка нова адміністрація США матиме суттєво іншу позицію щодо двосторонньої безпекової угоди з Україною, яка б передба-

⁵ Major Non-NATO ally (MNNA), *Global Security*, <http://www.globalsecurity.org/military/agency/dod/mnna.htm>

чала будь-які нові запевнення на додаток до будапештських, навіть якщо під час передвиборчої кампанії звучатимуть інші заяви.

Натомість, потрібно визнати суттєвий прогрес з боку нинішньої адміністрації США у питанні військово-технічної допомоги Україні. На момент після анексії Криму щодо більшості одиниць запитованої з Києва допомоги у Раді нацбезпеки США тривали дискусії на предмет, чи не є ця допомога «занадто військовою»⁶. Україна станом на 2016 рік вийшла на шосте місце за рівнем військової допомоги США у світі⁷ (див. Графік 1).

Графік 1. Найбільші реципієнти допомоги США в 2016 році



Джерело: *Consolidated Appropriations Act, 2016*

Асиметрія очікувань з обох боків щодо того, як саме має виглядати допомога США, теж скоротилась. США від початку робили ставку на людей та інституції (тренування та

США від початку робили ставку на людей та інституції (тренування та навчання, боротьба з корупцією, посилення цивільного контролю), Україна – на зброю

⁶ *How the Obama White House runs foreign policy, The Washington Post, August 4, 2015, https://www.washingtonpost.com/world/national-security/how-the-obama-white-house-runs-foreign-policy/2015/08/04/2befb960-2fd7-11-e5-8353-1215475949f4_story.html*

⁷ Іван Мединський, «Летальне озброєння США для України: механізми і наслідки», полісі-бріф, Інститут світової політики <http://iwp.org.ua/eng/video/42.html>

навчання, боротьба з корупцією, посилення цивільного контролю), Україна — на зброю. Сьогодні в Україні спостерігається більше розуміння важливості саме тренувань та спільних навчань, ніж було в часи загострення ситуації на Сході країни. Навіть палкі прихильники надання летальної, зокрема протитанкової, зброї для України у США визнають, що тренування є важливішими для спроможностей української армії захищати себе, ніж зброя⁸.

Також важливим є зміна фокусу у діалозі зі США з надання зброї для України у площину спільного оборонного виробництва.

За два роки з моменту анексії Криму США надали Україні 266 мільйонів доларів безпекової та військової допомоги. У цьому році очікується ще 335 мільйонів доларів на тренування та обладнання. Нова допомога, надана Конгресом США, дасть змогу розширити тренування на Яворові та у Хмельницькому і забезпечити військово-обладнання для покращення оборонних спроможностей України⁹. Порада, яку дають США Україні, — бути надійним партнером. Поки що американці констатують, що оборонна реформа просувається значно повільніше, ніж вони очікували. Звертається увага на суттєву різницю у підходах між цивільним та військовим штатом.

У 2016 році ефективність співпраці між Україною та США в питаннях безпекової та оборонної реформи буде вимірюватись тим, наскільки сторони зможуть перейти від «надзвичайної» військової допомоги до розбудови українських профільних інституцій за стандартами НАТО.

Впродовж останніх двох років Україна активно себе позиціонувала як жертва агресії, якій світ, передусім США, зобов'язаний допомагати. Натомість, для розвитку стратегічного партнерства зі Сполученими Штатами Україна має виступати не лише як споживач безпеки, а і її важливий контрибутор.

⁸ «Джавеліни» треба давати саме у мирний час — экс-радник глави Пентагону, 12 березня 2016, Радіо Свобода, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27584679.html#hash=popupRepublish>

⁹ Remarks by Ambassador Pyatt at the 2016 Ukraine Defense and Security Forum, February 18, 2016 <http://ukraine.usembassy.gov/statements/pyatt-inercon-02182016.html>

В Україні є унікальний досвід ведення гібридної війни з Росією. Українські військові, які здобули цей досвід на Донбасі, становлять великий інтерес для американських партнерів¹⁰. Україна могла б конвертувати цей досвід в ініціювання спільних військових навчань з усіма зацікавленими в його вивченні партнерами, особливо тими, для яких гібридна війна з Росією виглядає як реальна загроза.

Оскільки пріоритетом США є європейська безпека в цілому, а не суто безпека України, Україні доцільно розробити та представити свій пакет пропозицій не тільки з точки зору стримування Росії на східному кордоні України, а й, наприклад, можливого внеску у стримування потоку біженців із Близького Сходу, якщо український маршрут для них стане принаймні частковою альтернативою балканського.

Американські партнери постійно акцентують увагу на важливому внеску України у миротворчі операції та місії по всьому світу. Складається враження, що вони більше цінують цей внесок, ніж самі українці. Поміж тим, військові дії на Сході України продемонстрували, що саме ті підрозділи, які на постійній основі залучались до багатонаціональних військових навчань і операцій під проводом НАТО, демонстрували найкращий рівень вишколу та боєздатності (як приклад, 95-а окрема аеромобільна бригада). Американські партнери очікують, що Україна й надалі буде активним контрибутором міжнародних миротворчих місій.

Україна стала найбільшою історією успіху в політиці США щодо ядерного роззброєння. Незважаючи на те, що так звана програма Нанна-Лугара припинила своє існування, для України далі важливо демонструвати свою відданість процесу ядерного роззброєння. Для США важливо, щоб ядерні технології не потрапили з України в неправильні руки. Українська сторона має використовувати кожну нагоду для того, щоб активно нагадувати світу: Україна позбулась майже 2000 стратегічних ядерних боєголовок, не в останню

¹⁰ *Department of Defense Press Briefing by Gen. Breedlove in the Pentagon Briefing Room, March, 1, 2016, <http://www.defense.gov/News/News-Transcripts/Transcript-View/Article/683817/department-of-defense-press-briefing-by-gen-breedlove-in-the-pentagon-briefing>*

чергу в обмін на запевнення Росії у повазі до суверенітету та територіальної цілісності України, і відтак заслуговує на підтримку Заходу. Крім того, Україна чітко виконала своє зобов'язання, яке взяла на саміті з ядерної безпеки у Вашингтоні у 2010 році (тобто вже за адміністрації Обами), щодо вивезення з території України високозбагаченого урану. Українські офіційні особи також мають наголошувати, що дії Росії повністю дискредитували концепцію безпекових запевнень, тому формат на кшталт Будапештського меморандуму в майбутньому не може бути інструментом вирішення питання ядерного нерозповсюдження у світі.

З боку України сьогодні є важливим не допустити нав'язування політичного та популістичного дискурсу про відновлення ядерного потенціалу України. Такий крок не несе жодної доданої вартості, але може перевести діалог зі США в деструктивне русло.

2.1 США ЯК ФАСИЛІТАТОР МІЖНАРОДНОЇ ЄДНОСТІ

«Україна в Європі, і тому нею має опікуватись Європа», — приблизно так звучить позиція, яка є в тренді щодо України у Вашингтоні впродовж уже певного часу. Американські урядовці та експерти допускають у розмовах, що Україна — це якраз той випадок, коли географія є дійсно визначальною. Водночас, Україні треба пояснювати, що лише з допомогою трансатлантичної синергії можна ефективно протистояти двом ключовим загрозам, які стоять перед Україною: протидії російській агресії та внутрішній трансформації у функціональну демократичну державу.

Сполучені Штати безпосередньо не беруть участі у переговорному процесі щодо вирішення конфлікту між Україною та Росією. Питання, що саме стало причиною припинення безпосередньої участі США у переговорному процесі на етапі консультацій в Женеві — чи то винятково небажання Росії, чи неготовність самих США — не знаходить однозначної відповіді в американській столиці. Є підстави вважати, що йдеться не лише про брак бажання з боку Росії бачити США учасником переговорного процесу, але й брак бажання з боку самих США бути безпосередньо залученими до переговорного формату. Відтак, будь-які апеляції з українського боку про необ-

хідність залучити США до переговорного процесу виглядають не досить обґрунтованими.

Американські співрозмовники стверджують, що делегування Німеччині питання врегулювання відбулось природнім чином (naturally). Для США важливо було, аби саме Німеччина, а не ЄС як такий, грала ключову роль у цьому процесі. Крім того, лише безпосередня залученість керівництва Німеччини (а також Франції) до переговорів із Путіним дозволила канцлеру Меркель та президенту Олланду особисто відчутися рівень договороспроможності російського президента та його налаштованість на ревізійніський порядок денний.

Одна з причин делегування Німеччині переговорного процесу навколо України полягала в належній спадщині (legasy) Барака Обами як президента. Згідно з відповідними калькуляціями, питання навколо України – занадто комплексне та складне для того, аби його можливо було ефективно вирішити до кінця другого президентського терміну Барака Обами. Відтак, був сенс сфокусуватися на питаннях, де вже намітився певний прогрес – зокрема, іранській ядерній програмі та відновленні відносин із Кубою.

До кінця президентського терміну Обами лінія поведінки США щодо України вже обрана: є підстави вважати, що вони робитимуть ставку на забезпеченні недопуску чергової хвилі ескалації на Сході України та збереженні Мінських домовленостей.

Входження США в нові переговорні формати та ініціативи щодо України залишається під питанням і за нової адміністрації, враховуючи якраз складність та довготривалість вирішення конфлікту між Україною та Росією, неможливість досягнути видимої перемоги над путінським режимом, ізоляціоністські настрої в США тощо.

Під питанням наразі є і залучення Вашингтона до переговорного механізму з деокупації Криму під умовною назвою «Женева плюс», ідею якого сьогодні розробляє українська сторона, і вже проводила попередні консультації з цього приводу з американськими партнерами. Сполучені Штати могли б бути зацікавлені у цьому процесі, з огляду на загрози мілітаризації Криму для безпеки у Чорноморському регіоні, зокрема й технічні можливості

для розміщення з боку РФ елементів ядерної зброї на півострові. Такий сценарій знову зробив би Україну ядерною державою, нівелювавши всі багаторічні зусилля з ядерного роззброєння України.

Для Києва є критично важливою не лише залученість США до переговорних форматів щодо України, але й за участі України

Для Києва є критично важливою не лише залученість США до переговорних форматів щодо України, але й за участі України. Незважаючи на відкритість американської сторони й постійне інформування українських партнерів з боку американських

про хід та зміст переговорів між США та Росією, паралельний переговорний трек Росія-США щодо України не здатний додати сьогодні довіри та конструктиву українсько-американським відносинам. Навіть якщо у США немає наміру вирішувати долю України за спиною України, такий намір від початку був у російської сторони, про що свідчить низка заяв з російського офіційного боку про необхідність домовлятися про Україну саме зі Сполученими Штатами, а не з Україною.

Власне саме тому українська реакція на паралельний трек Нуланд-Сурков не могла бути позитивною априорі, незважаючи на наміри американської сторони. Цей формат не знайшов належного розуміння також у Берліні та Парижі, безпосередньо задіяних у Нормандському форматі. Дипломатичними каналами до американської сторони було висловлені сумніви щодо доданої вартості цього переговорного треку. Відтак, є підстави вважати, що зустріч Нуланд із Сурковим у Калінінграді була останньою. На середньострокову перспективу будь-який формат за спиною України так само приречений на поразку, оскільки довіра з українського боку до США формується значною мірою саме на основі наявності та змісту діалогу, який Сполучені Штати здійснюють із Росією з українського питання.

Значно критичнішою є роль США у фасилітації єдності в українському питанні серед європейських союзників. Передусім, йдеться про координацію з європейськими партнерами питання збереження та, при необхідності, продовження санкцій. Від початку агресії Росії підхід американської сторони був однозначний: санкції США без санкцій ЄС ще більше посилять, а не по-

слаблять Путіна. У випадку окремих країн-членів ЄС (наприклад, Італії) позиція США була і залишається дуже суттєвою. Україні потрібно розуміти, що ця підтримка не дається як належне, особливо по мірі загострення кризи солідарності в ЄС і ослаблення позицій Ангели Меркель. Позиція Сполучених Штатів також є важливим фактором у продовженні санкцій щодо Росії у червні 2016 року.

Завдяки добре розвинутій американській горизонтальній дипломатії, українським досьє достатньо добре володіють американські послы фактично у всіх країнах-членах ЄС. Послам України в ЄС варто налагодити постійний контакт з американськими колегами (у деяких країнах Євросоюзу такий діалог уже запущений, і є достатньо ефективним у посиленні українських позицій). Важливу роль відіграють координаційні візити в столиці ЄС відповідального за санкційну політику в Державному департаменті США Деніела Фріда.

США є важливим фасилітатором у Європі у тому, що стосується посилення енергетичної безпеки України. Американська сторона достатньо чітко відстоює позицію щодо політичної, а не економічної спрямованості Північного потоку-2 та його ризиків для низки країн Центрально-Східної Європи. Також важливу роль американські партнери відіграли у діалозі з окремими європейськими країнами щодо налагодження процесу реверсу газу до України. Це дозволило вперше за історію незалежної України суттєво посилити енергетичну залежність України від прямих поставок російського газу з Росії.

Позиція американської сторони є вагомим з точки зору подальшої підтримки України з боку міжнародних фінансових інституцій, зокрема МВФ. Програма МВФ виявилась на разі найпотужнішим мотиватором реформ в Україні з моменту після Революції гідності.

США також є важливим фасилітаром єдності в українському питанні в рамках G7. Американська сторона на певному етапі зіграла важливу роль у консолідації позиції Японії щодо Росії (зокрема, де-факто скасування візиту Володимира Путіна до Токіо).

2.2 США ЯК СУПЕРВАЙЗЕР РЕФОРМ

США підтримують Україну, допоки український уряд демонструватиме готовність проводити реформи. Це є очевидним у Вашингтоні, але не достатньо очевидним у Києві. Серед українських можновладців існує брак усвідомлення, що для конструктивної співпраці із США недостатньо бути жертвою російською агресії та «проєвропейським» урядом — критично важливо бути саме «прореформаторським» урядом. «Проєвропейські» політики вже були при владі в Україні після Помаранчевої революції, однак це не допомогло трансформувати Україну. Насьогодні критично важливим є не допустити у Вашингтоні чергового розчарування Україною, оскільки в разі його виникнення, це розчарування буде значно сильнішим, аніж після Помаранчевої революції з огляду на значно вищі очікування та ціну, яку Україна заплатила за можливість повернутись на трек реформ.

Україні впродовж тривалого часу вдавалося культивувати у США образ симпатичного невдахи, який має благородні наміри, але у якого постійно щось не вдавалося, і це викликало співчуття. Сьогодні настав момент, коли образу невдахи загрожує образ лузера, який в американців апріорі не викликає симпатії. Американці люблять переможців. Щоб залишатись у полі зору інтересів США, Україна має довести, що вона здатна бути переможцем. Переможцем вона може стати лише продемонструвавши дива реформування. А дива реформування можливі в умовах політичної консолідації, а не політичного хаосу.

Якщо довіра української сторони до США формується під впливом діалогу США з Росією щодо України, то довіра американської сторони до України формується під впливом результативності боротьби з корупцією

У Сполучених Штатах вважають нинішній уряд України більш мотивованим щодо реформ, ніж попередній, однак недостатньо мотивованим із точки зору зобов'язань перед Революцією гідності та реалій, у яких перебуває Україна.

У Вашингтоні вважають помилкою української сторони недостатньо серйозно сприймати занепокоєння Вашингтона щодо темпу реформ, особливо в тому, що стосується боротьби з корупцією. Недалекоглядною позицією, з точки зору Вашингтона, також є вважати з українського боку, що американська сторона не помічає зба-

гачення низки основних політичних стейкхолдерів України. Якщо довіра української сторони до США формується під впливом діалогу США з Росією щодо України, то довіра американської сторони до України формується під впливом результативності боротьби з корупцією.

Спроможність українського керівництва на практиці реалізувати рішучу антикорупційну програму буде визначальною для відносин із США, незалежно від складу адміністрації. Очевидно, жодна країна світу не акцентує і не інвестує стільки власного політичного капіталу на боротьбу з корупцією в Україні, як Сполучені Штати. Підтримка не обмежується політичними заявами і має також конкретний практичний вимір. США делегували до України представників Внутрішньої служби з питань доходів (Internal Revenue Service), які працюють із Національним антикорупційним бюро (НАБУ). Також в Україні присутній антикорупційний експерт із ФБР (FBI), який консулює НАБУ. США також надають 500 000 доларів на систему менеджменту справ (кейсів) та розвитку доказової бази, яка ґрунтується на американському досвіді, і буде передана в користування НАБУ й Антикорупційного прокурора¹¹.

Корупція розглядається у Вашингтоні як основна причина вкрай складної ситуації, в якій перебуває Україна. На переконання американських посадовців, саме корупція є причиною і того, що Україна два роки тому стала жертвою російської агресії.

На переконання американських посадовців, саме корупція є причиною і того, що Україна два роки тому стала жертвою російської агресії

Є великий ризик того, що саме боротьба з корупцією буде тестом також на бажання України розвивати стратегічне партнерство із США. Щоб пройти цей тест, недостатньо створити та запустити антикорупційні органи. Боротьба з корупцією з точки зору США має базуватись на принципах, які зводяться до трьох англійських літер «Р»: prevent, publicize, punish (запобігти, оприлюднити, покарати). Найбільша проблема в Україні з точки зору США сьогодні полягає

¹¹ *Remarks by Ambassador Geoffrey Pyatt at the Dragon Capital Investment Conference Panel Discussion «Ukrainian Civil Society and the Fight against Corruption», March 10, 2016, <http://ukraine.usembassy.gov/statements/ambpyatt-dragon-capital-invest-03102016.html>*

в покаранні. Віце-президент США на бізнес-форумі Україна-США у Вашингтоні ще в липні минулого року відверто звернувся до прем'єр-міністра України: «Зберись, Арсеній... Україна має стратегію і нові антикорупційні закони. Зараз ви маєте садити людей у тюрми»¹². Віце-президент США Байден повторив та посилив свій сигнал уже під час перебування у Києві під час виступу у Верховній Раді. Той факт, що віце-президент США вдається до подібної риторики (садити людей у тюрми) свідчить про відсутність з українського боку індикаторів успішної боротьби з корупцією.

З українського боку, в свою чергу, є незадоволення схильністю американської сторони до надмірної персоналізації у процесі реформ, публічному поділі українських урядовців та політиків на «реформаторів» та «корупціонерів». Показовим прикладом було акцентування уваги на персоні Віктора Шокіна, якого США позиціонували як одну з головних перешкод для боротьби з корупцією. Українські співрозмовники вважають, що наголос має робитись не на кадрових питаннях та окремих персоналіях, а на загальних принципах — прозорості, підзвітності, тощо.

У загальному контексті реформ від кінця режиму Януковича Сполучені Штати виділили Україні \$2 мільярди кредитних гарантій і майже \$760 мільйонів на безпеку, програмну та технічну допомогу. Під час візиту Байдена до Києва було оголошено, що після консультацій із Конгресом, Білий Дім планує виділити приблизно \$190 мільйонів нової допомоги на підтримку масштабної програми реформ в Україні. Цей широкий пакет, на переконання американської сторони, допоможе Україні:

- **Посилити боротьбу з корупцією** через реформу правоохоронної системи і системи правосуддя;
- **Залучити інвестиції** завдяки спрощенню правил і прозорій приватизації державних підприємств;

¹² *Brian Bonner: Biden says Ukraine needs 'to put people in jail', Kyiv Post, July, 17, 2015, <http://www.kyivpost.com/opinion/op-ed/biden-ukraine-needs-to-put-people-in-jail-393668.html>*

- **Активізувати економічне зростання** через поліпшення торгового потенціалу і доступ до капіталу для малих і середніх підприємств;
- **Зміцнити енергетичну безпеку** за рахунок підвищення ефективності, прозорості та стійкості в енергетичному секторі;
- **Створити довгостроковий демократичний фундамент** шляхом конституційних реформ і реформування державного управління у ключових галузях¹³.

Окреслені США пріоритети чітко демонструють, що акцент і надалі робитиметься на боротьбі з корупцією, і саме в правоохоронній системі та системі правосуддя.

США наразі є єдиною країною світу, якій вдалось за два роки після Майдану створити видиму для українського суспільства історію успіху в процесі реформ, допомігши під ключ запустити реформу патрульної поліції в Україні. США надали 15 мільйонів доларів на фінансування, а також асистували у відборі, тренуваннях і обладнанні нової патрульної поліції. Тридцять активних патрульних поліції з Невади, Техасу, Огайо та Каліфорнії тренували та виступали менторами українських дорожніх патрулів.

У чіткій координації з країнами ЄС для сполучених Штатів є ніша в супервайзерстві і над іншими реформами в Україні. Скажімо, в реформі митної служби, яка так само, як міліція, є одним із найбільших символів корумпованості держави. Таке супервайзерство важливе, оскільки дає можливість партнерам України відчувати співвідповідальність (coownership) за ті чи інші реформи в Україні. Однак, для цього потрібна політична та інституційна готовність українського уряду загалом, а не окремих агентів змін у ньому.

Успішний приклад Сполучених Штатів у фасилітації реформ в Україні є мотивуючим і для інших західних країн, зокрема країн-членів ЄС, які так само готові сприяти процесу реформ в Україні.

¹³ *FACT SHEET: U.S. Assistance to Ukraine, The White House, December 07, 2015, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/12/07/fact-sheet-us-assistance-ukraine>*

2.3 США ЯК БІЗНЕС-ПАРТНЕР

У США переконані: Україна має бути набагато більш зацікавлена у розвитку економічних відносин зі США, аніж США в Україні

Економіка не є рушійною силою в українсько-американських відносинах і навряд чи має реалістичні шанси нею стати в середньостроковій перспективі. У США переконані: Україна має бути набагато більш зацікавлена у розвитку економічних відносин зі США, аніж США в Україні. Про відсутність помітних економічних інтересів США в Україні згадував у своїй промові на Генеральній Асамблеї ООН в 2015 році особисто президент США Обама.

Водночас, американські партнери визнають: присутність серйозних американських інвестицій в Україні здатна утримувати увагу та інтерес до України при будь-якому розкладі у відносинах між Києвом та Вашингтоном.

Показовим також є кількість учасників на вищезгаданому Бізнес-форумі Україна—США. Незважаючи на високий політичний рівень представництва з обох боків, Форум відвідали близько 150 компаній. Для порівняння: в українсько-німецькому бізнес-форумі, який відбувся три місяці пізніше у Берліні, взяли участь представники майже 700 компаній. А найбільш розповсюджений висновок, який робили учасники форуму з американського боку після його завершення, це висновок про те, що новий український уряд добре володіє англійською мовою.

Утім, це зовсім не свідчить про брак інтересу з боку американського бізнесу до України загалом. У деяких сферах цей інтерес є досить помітним. Передусім, йдеться про три пріоритети: **сільське господарство, енергетику й сектор ІТ**. Перспективною виглядає також співпраця у сфері авіації.

Сьогодні представники американського бізнесу називають три ключові перешкоди для роботи в Україні. А саме — корупція, нереформована судова система та бюрократичні перепони. На відміну від іноземних інвесторів з інших країн, корупція в Україні для американського бізнесу є значно серйознішою проблемою, з огляду на існування в США спеціального законодавства (Foreign Corrupt Practice Act), яке передбачає сувору відповідальність за корупційні дії за кордоном.

Водночас, опитування, проведене Американською торгівельною палатою в Україні, засвідчило, що 73% членів палати не побачили зменшення рівня корупції в Україні з 2014 року. Ще 88% безпосередньо стикались із випадками корупції під час ведення бізнесу в Україні, 82% вважають викорінення корупції пріоритетом номер один для покращення бізнес-клімату в Україні. З позитивного: 51% членів палати оптимістично налаштовані щодо боротьби з корупцією в Україні у 2016 році.

Інтерес американського бізнесу традиційно спостерігається і до процесу приватизації в Україні. Деякі з інтересів американських бізнесменів у процесі приватизації вже були раніше задекларовані. Зокрема, щодо Одеського припортового заводу, а також в сфері енергодистрибуції та машинобудування. Приватизація у прозорий спосіб є критичною для реалізації бізнес-інтересу з боку США. Державні підприємства не повинні вчергове стати цінними призами для олігархів – головний лейтмотив у меседжі як американських урядовців, так і бізнесменів.

Які саме з американських компаній мають сталий інтерес до України, помітно було по складу делегації під час візиту міністра торгівлі США Пенні Прітцкер у 2015 році. Зокрема, до делегації входили представники компаній Cargill, Citibank, Dupont, Honeywell, NCH Capital, Westinghouse. Український уряд має гарантувати, щоб ризики американського бізнесу в Україні (як і європейського) зводились до суто бізнесових.

Американські партнери радять для збільшення рівня двосторонньої торгівлі зацікавлювати Україною американські компанії середнього розміру, а не фокусуватися винятково на глобальних компаніях. Однак потрібно розуміти, що компанії середнього розміру зможуть вийти на ринок лише за умови суттєвого покращення бізнес-клімату, оскільки їм бракує фінансових та юридичних ресурсів, щоб запобігти нинішнім ризикам¹⁴.

Сьогодні головним викликом у короткостроковій перспективі є іміджевий виклик – репутація України як бізнес-партнера є ката-

14 *U.S.-Ukraine trade: moving to the next level, November 2015, Business Ukraine.*

строфічною. Потрібні історії успіху та приклади для наслідування. Один із таких прикладів продемонстрував сьомий найбагатший американець Джордж Сорос, який відкрито заявив, що «інвестує в нову Україну», коли приватний інвестиційний фонд Ukrainian Redevelopment Fund LP Джорджа Сороса став одним з «якірних» інвесторів нового фонду прямих інвестицій Dragon Capital New Ukraine Fund¹⁵.

Щодо історій успіху, то вони є, однак не настільки показові і їх не настільки багато. Наприклад, Citibank є одним із найприбутковіших банків в Україні.

Український бізнес потребує також історій успіху на американському ринку. Такими історіями можуть бути приклади тих компаній, які вже змогли успішно закріпитися на американському ринку. Наприклад, за деякими товарними одиницями обсяг постачань до США сягає 35%-50% усього американського імпорту (в секторі інертних газів).

З американського боку були зняті тарифні обмеження щодо 3800 товарних позицій України. Практично без мита можна вже продавати на території США: кондитерські вироби, овочі, консерви, волоські горіхи, крупи і борошно з вівса та кукурудзи. У промисловій сфері – пігменти та препарати, виготовлені на основі діоксиду титану, столярні вироби, частини до залізничних локомотивів, вагонів та рухомого складу¹⁶. Ця інформація недостатньо відома в Україні, і наразі посольство України в США всіляко намагається її донести через МЗС до українського бізнесу.

¹⁵ Сорос інвестуватиме в Україну через новий фонд, 18 листопада 2015, *Економічна правда*, <http://www.epravda.com.ua/news/2015/11/18/567873/>

¹⁶ Посол України в США Валерій Чалий: Питання України почало звучати в дебатах демократів і республіканців, *Главком*, 26 лютого 2016, <http://glavcom.ua/articles/38564.html>

3. ЗАЦІКАВЛЕНІ ОСОБИ, ГРУПИ ІНТЕРЕСІВ ТА ВПЛИВУ

Україні вдалося за останні два роки суттєво інтенсифікувати діалог з американськими партнерами на найвищому рівні. Сам факт, що українське досє в уряді США делеговане віце-президенту США, свідчить про надвисокий рівень уваги та інтересу до України. За роки адміністрації Обами, Байден здійснив 5 візитів до України, чотири з яких – після Майдану. З боку президента США Байдену наданий повний карт-бланш на контакти та донесення меседжів для України. Україну називають «одним з улюблених проєктів» віце-президента Байдена. Вона становитиме до певної міри і його спадщину як віце-президента, тому він зацікавлений у суттєвому прогресі до закінчення роботи нинішньої адміністрації.

З боку Державного Департаменту США рівень залученості до українського питання теж є надзвичайно високим, оскільки вперше українським питанням на постійній основі опікується безпосередньо помічник (в українському еквіваленті заступник) Держсекретаря США (Вікторія Нуланд). Раніше візаві України був в основному на рівні заступника помічника США, відповідальною за Україну. Водночас, варто зауважити, що високий рівень залученості не завжди означає ефективну залученість.

За два останні роки відносини між Україною та США досягнули максимуму в тому, що стосується двосторонніх зустрічей та контактів і політичних жестів підтримки. Виняток становить відсутність візиту до України президента Барака Обами (він відвідував Україну лише один раз як сенатор). Підстав вважати, що такий візит відбудеться до завершення його президентства, немає. Відтак, на сьогодні президент Обама є єдиним президентом США за часи незалежної України, який жодного разу не відвідав Україну з візитом.

Президент Обама є єдиним президентом США за часи незалежної України, який жодного разу не відвідав Україну з візитом

Є ризик того, що в середньостроковій перспективі діалог між Україною та США буде більш хаотичним та менш інтенсивним. Очевидно, українській стороні потрібно працювати над переа-

пуском інституційних механізмів у відносинах двох країн. Зокрема, поновлення роботи Комісії стратегічного партнерства. Враховуючи нові реалії, доречним було б її закріплення на рівні Президент України — Віце-президент США (за аналогом Кучма-Гор), або ж щонайменше міністр закордонних справ України-державний секретар США.

Важливо, що внаслідок російської агресії вдалося посилити та вивести на новий рівень інституційний діалог у безпековій сфері. Йдеться про так званий Об'єднаний координаційний комітет з питань військового співробітництва та оборонного реформування й щорічні військово-політичні консультації. Статус комітету після анексії Криму був підвищений. Українське дос'є було передано безпосередньо під Європейське командування США в Європі для більш оперативного та ефективного вирішення питань. Понад те, Комітет був розширений за рахунок долучення до нього Британії, Канади та Литви. На сьогодні він є де-факто головним інструментом контролю американської військової та безпекової допомоги для України. Важливим доповненням до військово-політичного діалогу між Україною та США могли б стати і близько 900 українських офіцерів, які пройшли різного роду навчання у США за роки незалежності, однак багато з яких виявились не затребуваними в системі Міноборони.

Україні також вдалося за останні два роки зміцнити двопартійну підтримку в Конгресі США. Республіканцям не вдалося забрати у демократів козир, що всі важливі ініціативи щодо України були запропоновані та реалізовані винятково республіканцями. Хоча саме представники Республіканської партії у Сенаті вперше озвучили пропозицію надати Україні статус головного союзника США поза НАТО. Важливим кроком стало те, що група підтримки України, так званий кокус, був створений у сенаті США (раніше він функціонував лише у Палаті представників Конгресу).

В Україні, зокрема у Верховній Раді, досить часто недооцінюють роль так званих стаферів (співробітників офісів конгресменів), фокусуючись на можливостях протокольньо-символічних контактів з окремими конгресменами замість постійного робочого діалогу зі стаферами. Особливо йдеться про важливість тих співробітників, які відповідають за зовнішню політику. Більшість із

них ніколи не була в Україні. Українська сторона має бути зацікавлена в організації таких візитів до України, і всіляко сприяти їх реалізації та змістовому наповненню.

Завдяки розвинутій у США горизонтальній ротації (переходу з одного відомства в інше) фахівці з питань України на сьогодні є не лише в Державному департаменті, а й у Білому Домі, офісі віце-президента Байдена, Раді нацбезпеки США, Пентагоні. Такий процес був би корисним і в Україні.

Натомість коло американських експертів з українських питань залишилось у США фактично незмінним. В основному це колишні послы США в Україні та колишні представники уряду, які так чи інакше відповідали за українське досє в урядових структурах, а наразі представляють різні аналітичні центри США. Українська сторона має бути зацікавлена розвивати відносини з усіма провідними аналітичними центрами США, не віддаючи перевагу лише одній чи двом організаціям, які беззаперечно підтримують наратив офіційного Києва.

В українській стороні є схильність і на політичному рівні підтримувати відносини з давніми прихильниками України у Вашингтоні, які представляють старшу генерацію політиків, погляди яких щодо регіону сформувались під впливом «холодної війни». Потрібно більш активно працювати з новим поколінням американських десижн- та опініон лідерів, які формувались в умовах після «холодної війни» і для яких Росія не становить загрозу, а вага України не може вимірюватись виключно її геостратегічним розташуванням. «Самоцензура» на відносини з американською політичною та експертною спільнотою — не кращий спосіб для промотування інтересів України.

Україна для досягнення своїх інтересів має більш продумано підходити до візитів українських делегацій до Вашингтону. З українського боку потрібна більш чітка координація візитів до США з більш чітко окресленою метою. Представники Конгресу та уряду США стверджують, що кількість візитів з українського боку має перерости в якість. Тобто, візитів має бути менше, але більш сфокусованих.

Досить часто мета візиту українських делегацій, які відвідують США, залишається під питанням. Представникам делегацій складно на прохання американської сторони сформулювати три ключові меседжі, з якими вони приїхали до Сполучених Штатів.

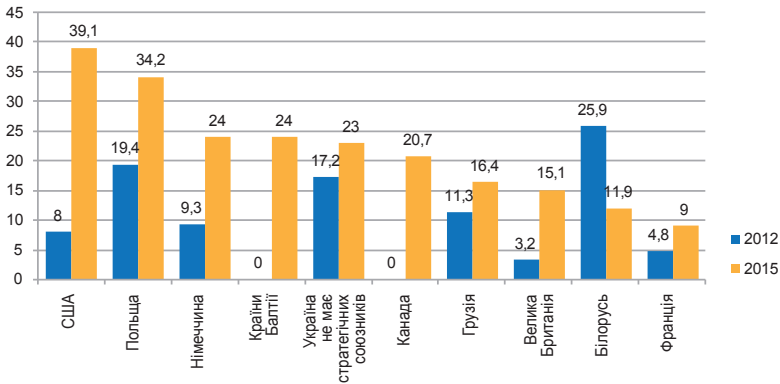
Також представники Уряду та Верховної Ради повинні бути більш видимими не лише у Вашингтоні, а й у столицях інших ключових штатів для комунікації з місцевими елітами та сприяння формуванню громадської думки. Налагодження комунікації на рівні окремих штатів досить активно сьогодні здійснює посол України Валерій Чалий, але його зусилля повинні бути посилені з боку інших українських урядовців, політиків та експертів. Роль американських штатів є до великої міри недооцінена в Україні, незважаючи на те, що ВВП лише одного штату Каліфорнія дорівнює ВВП Італії.

Посольство України в США, незважаючи на суттєво новий рівень взаємодії між країнами, зазнало помітних кадрових скорочень. Кількість працівників у посольстві США в Україні, натомість, була збільшена після анексії Криму суттєво.

Україна за роки незалежності так і не спромоглася винайняти офіційну лобістську структуру, яка б працювала у Вашингтоні на державу Україна. Американські співрозмовники одностайні у тому, що жодне посольство, аналітичний центр чи організація з діаспори не здатні замінити професійну лобістську структуру, яка на постійній основі лобіюватиме інтереси України. На це потрібні кошти, але українські олігархи та політики успішно за часи незалежності знаходили їх на лобістські компанії для себе та своїх політичних сил. Відповідно, могли б зробити внесок і в державу Україна. Навіть при тому, що жодна PR компанія або лобіст не здатна зробити найголовніше – побороти корупцію та провести реформи.

Важливим капіталом для розвитку українсько-американських відносин сьогодні є позитивне ставлення до США з боку пересічних українців. Українці вважають США головним «стратегічним союзником» України (див. Графік 2)

Графік 2. Які країни можна вважати нашими стратегічними союзниками?¹⁷
(Респондент міг вибрати кілька варіантів відповіді)



Агресія Росії сприяла консолідації позитивного ставлення й американців до України. 62% підтримують економічну допомогу для України. Так само 62% підтримують членство України в НАТО¹⁸. Це створює сприятливий ґрунт для посилення зусиль культурної дипломатії, яка має бути темою окремого дослідження.

¹⁷ Результати соціологічного опитування «Громадяни України про безпеку: оцінки, загрози, шляхи вирішення проблем». Дослідження проведене соціологічною службою Центру Разумкова з 6 по 12 листопада 2015 року. Було опитано 2008 респондентів віком від 18 років у всіх регіонах України, за винятком Криму та окупованих територій Донецької та Луганської областей, за вибіркою, що репрезентує доросле населення країни за основними соціально-демографічними показниками, http://www.razumkov.org.ua/upload/1449050147_file.pdf

¹⁸ NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid, Pew Research Center, June 10, 2015, <http://www.pewglobal.org/2015/06/10/nato-publics-blame-russia-for-ukrainian-crisis-but-reluctant-to-provide-military-aid/>

4. НАЯВНІ І ПОТЕНЦІЙНІ РИЗИКИ, КОНФЛІКТИ

БРАК БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ В УКРАЇНІ ДИСКРЕДИТУЄ УКРАЇНСЬКИЙ УРЯД І УКРАЇНУ ЗАГАЛОМ

США неодноразово та досить чітко дали зрозуміти, що саме боротьба з корупцією є для них індикатором спроможності нинішнього уряду України до реформ. Зокрема, йдеться про боротьбу з корупцією в правоохоронних органах та судовій системі.

Також саме боротьба з корупцією є тестом на те, наскільки українська влада зацікавлена у Сполучених Штатах як стратегічному партнері України. Незважаючи на те, що відсутність боротьби з корупцією дискредитує передусім український уряд, це позначиться на діалозі з Україною загалом.

Ймовірність. Висока, враховуючи схильність української влади до відтермінування реформ, які прямо зачіпають персональні політичні, фінансові або безпекові інтереси ключових стейкхолдерів в уряді України. Також з американського боку є брак стратегічного терпіння щодо України, який пояснюється, зокрема, й обмеженими часовими рамками перебування тієї чи іншої адміністрації при владі та орієнтацією на конкретний результат.

Як уникнути? Продемонструвати політичну волю у реформуванні Генеральної прокуратури, в реформу якої американська сторона інвестувала достатньо багато ресурсів ще за попередніх урядів України. Нові антикорупційні органи у короткий термін часу мають продемонструвати спроможність діяти незалежно та ефективно. Результатом їх роботи мають стати арешти та ув'язнення корумпованих осіб, незалежно від їхніх статусу та зв'язків.

ПОСТУПОВЕ ЗАМОРОЖУВАННЯ КОНФЛІКТУ НА СХОДІ УКРАЇНИ
ПРИЗВЕДЕ ДО ВІДСУТНОСТІ ІНТЕРЕСУ США ДО ПИТАННЯ
ВІДНОВЛЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ЦІЛІСНОСТІ УКРАЇНИ

Уже сьогодні у Вашингтоні спостерігається досить високий рівень психологічної готовності до поступового заморожування конфлікту на Донбасі. Встановлення сталого перемир'я та відсутність чітких перспектив врегулювання конфлікту на Сході України і деокупації Криму в осяжній перспективі утримуватиме США поза переговорним процесом. Їхня роль у відновленні територіальної цілісності України зводитиметься до ритуально символічної. Їхнє головне завдання полягатиме у тому, аби забезпечити перемир'я і не допустити новий виток ескалації в регіоні. І в питанні Криму, і, можливо, в питанні Донбасу США візьмуть за основу так звану декларацію Велеса, яка полягала у невизнанні окупації Балтійських країн Радянським Союзом.

Ймовірність. Висока. Розв'язання конфлікту на Донбасі на умовах Мінських домовленостей станом на даний момент не здатне забезпечити стале вирішення конфлікту, і несе загрозу подальшої поляризації та дестабілізації на решті території України. Заступник помічника Міністра оборони США Майкл Карпендер чітко заявив¹⁹, що саме декларація Велеса може бути обрана за модель поведінки США у питанні Криму.

Як уникнути? Україна має надати переконливі аргументи щодо загроз та ризиків, які несе для регіональної та європейської безпеки відсутність залучення США до врегулювання ситуації на Сході України та зникнення з порядку денного питання Криму.

¹⁹ Пентагон: надавати зброю Україні через «треті країни» не будуть. *Голос Америки*, 12 березня 2016, <http://ukrainian.voanews.com/media/video/karpenter-krym/3220243.html>

ПОТРЕБА УКРАЇНИ У ГАРАНТІЯХ БЕЗПЕКИ, НЕСПРОМОЖНІСТЬ США ЇХ НАДАТИ

Гарантії безпеки з боку США як ініціатора ядерного роззброєння стоятимуть на порядку денному української зовнішньої політики по мірі існування окупованих територій та подальших загроз порушення суверенітету та територіальної цілісності України з боку Росії. Ігнорування з боку США Будапештського меморандуму та взятих на себе політичних зобов'язань, слугуватиме подразником в американсько-українських відносинах та дискредитуватиме політику ядерного роззброєння у світі як таку.

Ймовірність. Висока. У середньостроковій перспективі шанси України забезпечити нові гарантії безпеки з боку США мінімальні. Підписання двосторонньої безпекової угоди також малоімовірне.

Як уникнути? Фокусуватись на наявних зобов'язаннях США в рамках Будапештського меморандуму як основі для запуску механізму постійних консультацій підписантів Меморандуму, а також для допомоги США у розбудові оборонних спроможностей й консолідації міжнародної та європейської допомоги навколо України. Працювати з американськими лідерами думок та представниками наступної адміністрації для більш чіткого розуміння з боку Вашингтона політичних і моральних зобов'язань США в рамках Будапештського меморандуму і ядерного роззброєння в цілому. Україна могла б також ініціювати на рівні підписантів Будапештського меморандуму (за винятком Росії) предметний перегляд зобов'язань, передбачених саме безпековими запевненнями (*assurances*), на які може розраховувати Україна і в майбутньому іншій країні, котрі пішли шляхом ядерного роззброєння. Має бути чітке розуміння, які саме зобов'язання є чи могли б бути частиною безпекових запевнень

У ВІДНОСИНАХ МІЖ США ТА РОСІЄЮ НАСТАНЕ ЧЕРГОВЕ ПЕРЕЗАВАНТАЖЕННЯ, УКРАЇНСЬКЕ ДОСЬЄ БУДЕ МАРГІНАЛІЗОВАНЕ

Російському керівництву вдалось зробити Росію невід'ємною складовою вирішення глобальних проблем, які перебувають у полі зору американської зовнішньої та безпекової політики. Коопераційний характер у вирішенні глобальних питань де-факто – і це треба визнати – знижує градус конфронтаційного порядку денного, нав'язаного Росією внаслідок її агресивної політики щодо України

Ймовірність. У короткостроковій перспективі – невисока. У середньо- та довгостроковій – висока. Криза довіри між Вашингтоном та Москвою сягнула настільки рекордно високого рівня, що відновити її за короткий проміжок часу буде доволі складно. Водночас, навіть нинішні критики Росії не виключають нового перезавантаження. Показово, що фактор Росії не є визначальним при електоральному виборі на нинішніх президентських перегонах. Незважаючи на публічні загравання з Путіним, Дональд Трамп залишається одним із лідерів президентської гонки. Його обрання автоматично стане сигналом до готовності перезавантажити відносини з Росією. Хілларі Клінтон на питання про перезавантаження з Росією відповіла, що все залежить від того, що США отримають взамін²⁰.

Як уникнути? Розвіювати ілюзії з приводу того, що Путін – слабкий і навіть комічний, відповідно не несе жодної екзистенційної загрози. Посилювати відповідними аргументами позиції тих, хто вважає, що слабкий російський режим є так само серйозною загрозою, оскільки примушує Путіна й надалі втручатись у справи України та інших країн світу, підриваючи основоположні свободи, і тим самим робить всіх слабшими та біднішими. Українці та інші народи заслуговують на те, аби бути

²⁰ *Hillary Clinton: New 'Reset' Possible in U.S.-Russian Relationship, January 18, 2016, The Moscow Times, <http://www.themoscowtimes.com/news/article/hillary-clinton-new-reset-possible-in-us-russian-relationship/556218.html>*

вільними та мати право самостійно обирати своє майбутнє. Будь-яка оборудка з нинішнім режимом позбавляє цих прав українців та інші народи, які можуть в будь-який момент стати жертвами «слабкості» Путіна.

НОВА АДМІНІСТРАЦІЯ США НЕ ВИЯВЛЯТИМЕ НАЛЕЖНОГО ІНТЕРЕСУ ДО УКРАЇНИ

У середньо та довгостроковій перспективі інтерес США до України буде формуватись під впливом низки факторів. Зокрема:

- 1) пріоритетності питання європейської безпеки у порядку денному нової адміністрації;
- 2) спроможності самої України реформуватись і перетворитись на «історію успіху» в регіоні;
- 3) наявності загроз з боку Росії для союзників США по НАТО у регіоні.

Є підстави вважати, що обрання Дональда Трампа може мати значно негативніший вплив на українсько-американські відносини, аніж Хілларі Клінтон.

Ймовірність. Від середньої до високої в залежності від складу нової адміністрації.

Як уникнути? Посилювати взаємодію із зовнішньополітичними радниками ключових кандидатів та, по можливості, безпосередньо кандидатами. У співпраці з провідними аналітичними центрами США та мас-медіа залучати їх до обговорення українського питання та його важливості для євроатлантичної безпеки, ініціюючи відповідні дебати в медіа та аналітичних центрах. Серйозно сприймати та реагувати на заяви Дональда Трампа, не списуючи їх виключно на передвиборну кампанію.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Американці люблять переможців. Україна має показати, що вона не країна-лузер. Продемонструвати це вона може тільки з допомогою успішного реформування. Показовими для США будуть реформи Генеральної прокуратури та судової системи.
2. Боротьба з корупцією є тестом на те, наскільки українська влада зацікавлена у Сполучених Штатах як стратегічному партнері України. Український уряд може довести ефективність боротьби з корупцією на основі формули трьох «Р» – запобігання, оприлюднення, покарання (prevent, publisize, punish) з переходом саме до етапу покарання.
3. У безпековому діалозі зі США наголос має ставитись на людяж та інституціях, а не на зброї. Пріоритетом на середньострокову перспективу має бути продовження тренувань та навчань, реформування українських безпекових та оборонних інституцій за стандартами НАТО, а також інвестиції в український ВПК та спільне оборонне виробництво.
4. Україна могла б ініціювати на рівні підписантів Будапештського меморандуму (за винятком Росії) предметний перегляд зобов'язань, передбачених саме безпековими запевненнями (assurances), на які може розраховувати Україна і в майбутньому інші країни, котрі пішли шляхом ядерного роззброєння. Має бути чітке розуміння, які саме зобов'язання є чи могли б бути частиною безпекових запевнень з боку США та інших міжнародних партнерів.
5. Україна має довести, що вона може бути не тільки споживачем, а й контрибутором безпеки. Образ вічної жертви російської агресії не є перспективним (sustainable). Україна має сформулювати свій пакет пропозицій щодо внеску в європейську та міжнародну безпеку. Практичний досвід України у веденні гібридної війни, участь у миротворчих операціях, внесок у захист східного кордону ЄС від можливого неконтрольованого напливу біженців із Близького Сходу можуть суттєво сприяти посиленню позицій України як контрибутора європейської безпеки.

6. Український уряд має відповідним чином комунікувати безпекові загрози, які несе в собі мілітаризація Криму, включно з технічною можливістю розміщення на території півострова елементів ядерної зброї.
7. США залишається ключовим фасилітатором європейської та міжнародної єдності України у стримуванні російської агресії та надання міжнародної фінансової підтримки. Посольства України в країнах ЄС мають посилити взаємодію з посольствами США у відповідних країнах-членах Європейського Союзу для більш ефективної адвокації українських позицій.
8. Повинен бути зроблений аудит інституційних механізмів в українсько-американських відносинах із врахуванням нових реалій і викликів у двосторонньому діалозі та регіоні. Робота Комісії стратегічного партнерства має бути відновлена за нової адміністрації.
9. З українського боку потрібна більш чітка координація візитів офіційних осіб та політиків до США. Кількість візитів з українського боку має перерости в якість. Представники українських делегацій повинні бути спроможні сформулювати три чіткі меседжі, з якими вони відвідують Сполучені Штати.
10. Робота з Конгресом США має перейти від символічно-протокольної до рутинної. Потрібно змістити акцент із протокольних зустрічей із конгресменами на налагодження робочих відносин зі співробітниками Конгресу, які відповідають за розроблення зовнішньополітичних ініціатив конгресменів щодо України (так званими стаферами). Організувати їхні візити до України.
11. Посилювати взаємодію із зовнішньополітичними радниками ключових кандидатів на президентських виборах у США та, по можливості, безпосередньо кандидатами. У співпраці з провідними аналітичними центрами США та мас-медіа залучати їх до обговорення українського питання та його важливості для євроатлантичної безпеки, ініціюючи відповідні дебати в медіа та аналітичних центрах.

12. Приватизація державних підприємств у прозорий спосіб є важливим індикатором для американських інвесторів щодо зміни правил гри в Україні. Державні підприємства не повинні вчергове стати цінними призами для олігархів – головний лейтмотив у меседжі як американських урядовців, так і бізнесменів.
13. Український бізнес має бути краще поінформований про нові можливості виходу на американський ринок, зокрема фактичне включення України до пільгової генералізованої системи преференцій, яка дала змогу зняти тарифні обмеження щодо 3800 товарних позицій.
14. Україна має працювати над можливістю винайняти професійну лобістську структуру у Вашингтоні, яка б послідовно працювала на відстоювання інтересів держави Україна в США. Ні посольство, ні аналітичні центри чи організації з діаспори не здатні повноцінно замінити професійну структуру.

ПОДЯКА

Автор висловлює подяку численним фахівцям у Сполучених Штатах та Україні, які знайшли можливість поділитись своїм баченням майбутньої співпраці між Україною та Сполученими Штатами Америки під час підготовки цього аналізу. Зокрема, *Селест Воландер, Стівену Пайферу, Джону Хербсту, Девіду Кремеру, Андерсу Аслунду, Ендрю Вайсу, Коліну Клірі, Полу Стронському, Метью Рожанському, Енді Гундеру, Миколі Куліничу, Оресту Дейчаківському, Алексі Чопівські-Корредері, Олександрю Потехіну, Олександрю Цветкову, Катерині Смаглій.*

Окрема подяка послу США в Україні *Джеффри Паєтту*, послу України в США *Валерію Чалому*, а також міністру закордонних справ *Павлу Клімкіну* та заступнику міністра оборони *Ігорю Долгову* за співпрацю під час підготовки аналітичної записки.

01001, Україна, Київ, вул. Еспланадна, 32 В, офіс 1
Тел. +38 044 374 03 11
e-mail: info@iwp.org.ua



www.facebook.com/pages/Institute-of-World-Policy

vk.com/public68498423

twitter.com/IWP_Ukraine