

Маріанна Фахурдінова,

*асоційована аналітикиня
Центру "Нова Європа",
гостьова аналітикиня CEPA (Вашингтон)*

ЗБРОЯ ДЛЯ УКРАЇНИ:

чи мають США план "Б"?



ЗБРОЯ ДЛЯ УКРАЇНИ:

ЧИ МАЮТЬ США ПЛАН "Б"?



Маріанна Фахурдінова,
асоційована аналітиkinя
Центру "Нова Європа",
гостьова аналітиkinя CEPA
(Вашингтон)

*Авторка висловлює подяку
Аліку Касману, Олегу
Горенку та проекту
[ProtectUkraineNow](#) за
сприяння у підготовці цього
матеріалу.*

ВСТУП

Після повернення Конгресу США з великодніх канікул 9 квітня спікер Палати представників Майк Джонсон так і не виносить на голосування питання про надання Україні пакету допомоги на 61 млрд дол ([National Security Supplemental Appropriations Act, HR815](#)). Відповідний законопроект Конгрес США не може ухвалити з жовтня 2023 року.

Українці вже гостро відчули наслідки політичної поляризації в США: через брак боєприпасів та неможливість захиститись від російських ударів керованими авіабомбами ЗСУ змушені були відійти зі своїх позицій в Авдіївці у середині лютого поточного року. Нещодавні обстріли української інфраструктури так само демонструють, що Україна терміново потребує достатньої кількості і в тилу, і на передовій тих "клятих Петріотів", як [висловився](#) Міністр закордонних справ Дмитро Кулеба.

Американські експерти та посадовці запевняють: новий пакет допомоги буде ухвалено, це лише питання часу. Зокрема, радник Білого дому з питань нацбезпеки Джейк Салліван під час свого візиту до Києва 20 березня [заявляв](#), що США не розглядають план "Б", адже розраховують отримати двопартійну підтримку для пакету допомоги Україні. При цьому, США вже знайшли креативні *ad hoc*

рішення з надання Україні додаткової допомоги — [пакет на 300 млн дол](#) у березні та [партію стрілецької зброї](#), що призначалась єменським хуситам, у квітні.

Центр "Нова Європа" вирішив проаналізувати, чи має Білий дім більш сталі альтернативні шляхи надання допомоги Україні на випадок, якщо Конгрес вкотре не зможе ухвалити відповідне рішення. Та чи не варто почати застосовувати їх вже, з огляду на критичність ситуації в Україні.

КОЛИ ЗАКІНЧИТЬСЯ АМЕРИКАНСЬКА ДОПОМОГА?

У 2022 році Конгрес США затвердив виділення Україні військової, фінансової та гуманітарної допомоги на суму понад [80 млрд дол](#) через 4 законопроекти з додаткового фінансування — *Ukraine Supplemental Appropriation Acts*. На практиці цими коштами розпоряджаються з десятків американських відомств для виділення допомоги Україні через різноманітні програми. Військова допомога була виділена у розмірі близько [46 млрд дол](#), але лише її частина вже потрапила в Україну. Допомога надається двома шляхами: прямі постачання наявних озброєнь та виробництво нових для України. Нижче розглянемо обидва з них.

▶ **Прямі постачання наявних озброєнь (короткострокова допомога)**

Цей спосіб надання допомоги Україні реалізується через програму [Presidential Drawdown Authority \(PDA\)](#), яка дозволяє Білому дому та Пентагону надсилати Україні існуючі озброєння прямо зі складів США. Оскільки це наявне обладнання, воно надходить в Україну доволі швидко (повний цикл займає кілька місяців). Утім, PDA — це повноваження на використання коштів (*authority*), а не джерело фінансування (*funding source*). Кошти, які затверджує Конгрес, використовуються для

заміщення озброєнь, переданих Україні в рамках PDA, шляхом замовлення нових. Їх США отримують протягом років. З початку повномасштабного вторгнення, адміністрація президента отримала повноваження від Конгресу США [надіслати](#) Україні озброєнь на 26 млрд дол у рамках PDA. За цей час Україні було [поставлено](#) озброєнь на 20 млрд, 1,6 млрд згоріли, бо їх не встигли використати у 2022 фінансовому році, і ще близько 4 млрд залишаються не використаними.

▶ **Виробництво та закупівля нової, а також ремонт та переобладнання старої зброї для України в США (довгострокова допомога)**

Цей процес реалізується через спеціально створену для нас [Ukraine Security Assistance Initiative \(USAI\)](#). В рамках цієї програми кошти здебільшого витрачаються на закупівлю нової зброї для України і залишаються в США. З лютого 2022 року Конгрес [виділив](#) близько 19 млрд дол на USAI. З них 12 млрд вже було фактично витрачено: Міністерство оборони США уклало з виробниками [контракти](#) на цю суму для виробництва озброєнь для України. Утім, немає відкритих даних щодо того, скільки озброєнь вже було вироблено і направлено до України. 6,6 млрд дол

ще не були навіть законтраковані. Оскільки навіть процес укладання контрактів займає роки, так само виробництво і поставка, допомога в рамках USAI розрахована на довшу перспективу.

Насамкінець, Україна має доступ до програми [Foreign Military Financing \(FMF\)](#) — грантова допомога на придбання старої американської зброї чи боєприпасів (здійснюється через Foreign Military Sale). Дозволяє Києву обирати, яке саме озброєння закупити, утім має дуже обмежений бюджет (1,6 млрд для України).

Хоча за повідомленнями Білого дому, майже усі кошти на допомогу Україні вже було [вичерпано](#), вона все ж не завершиться ближчим часом. Адже на те, щоб доставити в Україну озброєння в рамках PDA йдуть місяці, а на укладення контрактів на виробництво нової зброї в США — роки. Тож постачання військової техніки до України з США поки не завершилось: про програмі USAI воно взагалі лише починається і триватиме ще роками. Проблема полягає в тому, що воно буде відтермінованим та не відповідатиме нагальним потребам української армії.

ОПЦІЯ 1:**ЗАЛИШКИ ПО PDA**

То чому ж наприкінці грудня надання допомоги Україні фактично припинилось (за винятком березневого пакету обсягом 300 млн дол), якщо США мають у запасі ще близько 4 млрд? З урахуванням [обсягів](#), у яких допомога Україні надавалась впродовж перших двох років війни, цієї суми вистачить ще близько на 8–10 нових пакетів допомоги, що їх Штати раніше оголошували що два-три тижні, тобто мало б вистачити аж до президентських виборів в США.

Справа в тім, що адміністрація дійсно все ще має *повноваження* надати Україні озброєнь на суму близько 4 млрд дол за PDA (*PDA cap*), утім у Пентагоні [закінчилися](#) реальні кошти на закупівлю обладнання для заміни (*PDA replenishment*). Як пояснюють речники оборонного відомства, це сталось через [бухгалтерську помилку](#), про яку повідомили влітку 2023 року. Через неправильний обрахунок Пентагоном вартості озброєнь для України в рамках PDA вдалось вивільнити додаткові кошти на асигнування, однак кошти для заміщення були вже майже [вичерпані](#).

Тож, як [пояснюють](#) представники адміністрації президента, адміністрація прийняла «дуже важке рішення» відмовитися від залишків PDA, щоб не ставити під загрозу

боєготовність збройних сил США. Слабкість цієї аргументації полягає у тому, що заміщення наданої Україні зброї — це тривалий процес, станом на початок 2024 року Пентагон [мав](#) близько 8 млрд незаконтрактованих грошей на поповнення власних запасів зброї.

Ба більше, Пентагон міг би продовжити надсилати Україні озброєння без гарантованого заміщення у майбутньому, адже [не існує](#) жодних законодавчих вимог щодо заміни обладнання, надісланого партнерам за PDA. Крім того, 4 млрд для допомоги Україні становлять лише 0,5% річного бюджету Пентагону ([850 млрд дол](#)), тож навряд чи є критичними для національної безпеки США.

Принаймні — поки Конгрес не ухвалив великий пакет допомоги — Міністерство оборони могло б надсилати Україні такі товари по PDA, запаси яких є значними, а заміщення — не [терміновим](#). Йдеться зокрема про касетні боєприпаси для артилерійських систем (вдосконалені звичайні боєприпаси подвійного призначення, DPICM), яких у США налічується [від 3 до 4 млн](#). [Політика Пентагону](#) не рекомендує американському командуванню використовувати DPICM, велика їх частка має бути знята з озброєння.

США [почали](#) постачати Україні 155-мм снаряди DPICM [влітку 2023 року](#).

Важливу роль у вогневій підтримці, переміщенні військ на полі бою та евакуації [поранених](#) в Україні відіграють американські БМП [Bradley](#) та бронетранспортери [M113](#). Проте надісланих раніше 186 та 300 відповідних одиниць недостатньо, а цивільні альтернативи, якими послуговується Україна, забезпечують слабкий захист від російських засобів ураження. По PDA США мають змогу надіслати більше таких БМП та БТР: [тисячі](#) застарілих моделей знаходяться на довгостроковому зберіганні армії США, а ті, що досі перебувають на озброєнні, активно [замінюють](#) на нові.

Зрештою, за наявності політичної волі, можновладці у Вашингтоні можуть знайти креативні рішення щодо виділення допомоги Україні навіть із заміщенням. У березні 2024 року Пентагону вдалось знайти [заощадження](#), щоб поповнити американські запаси після надання допомоги Україні обсягом у [300 млн дол.](#) За словами [можновладців](#), економія з'явилась за рахунок того, що певні військові товари на заміщення вдалось купити за нижчою ціною, ніж очікувалося спочатку. Утім, з огляду на те, що вартість зброї суттєво зросла після повномасштабного вторгнення Росії в Україну, такі пояснення викликають запитання.

Висновок: Використання залишку у рамках PDA — чи не найшвидший спосіб надання допомоги Україні. Вже затверджений Конгресом. Вимагає політичної волі з боку адміністрації президента та Міністерства оборони, щоб тимчасово відмовитись від заміщення зброї для України на складах США. Може закрити термінові потреби української армії, утім не придатний для довгострокової стратегії.

ОПЦІЯ 2:**EXCESS DEFENSE ARTICLES PROGRAM**

Інша можливість — програма про надлишкові оборонні товари ([Excess Defense Articles \(EDA\) program](#)), що регулюється Законом про іноземну допомогу від 1961 року (*Foreign Assistance Act*). Це механізм, за допомогою якого Міністерство оборони США може передавати союзним і дружнім країнам військово майно, якого більше не потребує американська армія (почасти списане). Зазвичай це робиться для модернізації армій партнерів, та у першу чергу — армії США.

Для Сполучених Штатів це вигідна оборудка, адже витрати на транспортування та, за необхідності, ремонт бере на себе країна-реципієнт. Сама ж військова техніка може [передаватись](#) партнерам на умовах продажу (ціна становить 5–50% від початкової вартості) або на безоплатній основі (грант). Якщо йдеться про озброєння, термін дії якого спливає, його передача партнерам дозволяє зекономити кошти американських платників податків, які були б використані для його [утилізації](#).

Для України передача озброєнь за EDA могла б стати рятувальним колом з умов відсутності пакету на 61 млрд дол. Зокрема, США знов ж могли б передати Україні 155-міліметрові касетні боєприпаси подвійного

призначення (зокрема, M483A1 і M864 DPICM), яких на озброєнні США є [близько 3–4 млн](#). Вони є потенційно "надлишковими", адже у 2017 році армія США [оголосила](#) про потребу у нових більш якісних боєприпасах. Існує ризик їх утилізації ще до того, як США можуть ухвалити відповідне рішення. За деякими даними, цей процес активізувався влітку 2023 року, коли Україна отримала частку цих боєприпасів.

На думку деяких [експертів](#), застосування програми EDA для України містить свої недоліки. Сама [процедура](#) є доволі громіздкою: Україна має попросити Пентагон продати наявні надлишкові запаси зброї, а він у свою чергу повідомити Конгрес про відповідний намір — з описом мети такої передачі, поточної та початкової вартості майна, оцінкою впливу передачі на військову готовність США та американську технологічну і промислову базу. Крім того, згідно із законом, США впродовж одного року можуть передати партнерам зброї за EDA на суму не більше ніж 500 млн дол.

Однак, процедура EDA по своїй суті не відрізняється від вже застосовуваної USAI. Щодо бюджету EDA, закон чітко не регулює, як міністерство оборони або адміністрація президента мають

визначати ціну за одиницю товару. За деякими [оцінками](#), органи влади теоретично можуть призначити найнижчу символічну ціну: скажімо, 1 долар за артилерійський снаряд або кілька тисяч доларів за танк Абрамс ([M-1A1](#)) чи-то вже згадувані вище Bradley або M113, яких у США є [тисячі](#) на озброєнні. За економічної підтримки європейських партнерів Україна могла б легко покрити ці та суміжні витрати (на транспортування, ремонт тощо). Головна умова — наявність політичної волі у американських та європейських можновладців.

Найголовніше, США вже мають досвід застосування EDA для передачі Україні військової техніки та озброєнь як напряму, так і через партнерів. Так, саме за цією програмою США [відправляли](#) Чехії вертольоти AH-1Z Viper та UH-1Y Venom, [Греції](#) — бойові броньовані машини M2 Bradleys на заміну радянського озброєння, яке ті у свою чергу постачали в Україну (Чехія — радянські вертольоти Мі-24, Греція — свої старі БМП). За EDA США також передавали Україні напряму [гелікоптери](#) Мі-17 у 2022 році, патрульні [катери](#) типу "Айленд" та військове спорядження у 2019, 2018, 2015 роках.

Висновок: *Можливість для Пентагону самостійно ухвалювати рішення про передачу озброєння Україні, брак необхідності заміщувати його новим, а також попередній досвід застосування програми EDA для України робить її привабливим планом "Б". Через обмеженість бюджету (500 млн дол на рік) не зможе забезпечити Україну військовою допомогою на довгострокову перспективу. За наявності політичної волі гнучкість у інтерпретації закону дозволить передати Києву значні обсяги допомоги на коротку та середню перспективу.*

ОПЦІЯ 3:

ЗАМОРОЖЕНІ РОСІЙСЬКІ АКТИВИ

Ще одна опція — передача Україні активів Центрального банку РФ, які були заморожені в ЄС та США у перші тижні повномасштабного вторгнення. Йдеться загалом про понад 300 млрд дол, серед яких, щоправда, лише невелика частка знаходиться у США — за різними оцінками від [4 млрд](#) до [8 млрд](#) дол.

Впродовж вже двох років точаться дискусії щодо того, як втілити цей план у життя. З юридичної точки зору, Україна має право отримати від Росії компенсацію за розв'язану війну ([положення](#) ООН про відповідальність держав за міжнародні протиправні діяння, доктрина ООН про контрзаходи тощо). Однак деяких партнерів непокоїть створення однозначного прецеденту та можлива дестабілізація євро та долара як резервних валют. Тож вони очікують на лідерство G7 та США у цьому питанні.

Останнім часом в США, особливо з боку спікера Палати представників Майка Джонсона, дедалі частіше лунають згадки про [REPO for Ukrainians Act](#). Це законопроект про відновлення економічного добробуту та можливостей для українців, який надає США повноваження конфісковувати російські активи, що перебувають під їх юрисдикцією, та передавати їх на потреби України.

Утім, він перебуває на початковій стадії і у січні 2024 року лише отримав [схвалення](#) Комітету Сенату з міжнародних відносин. Законопроект також [підтримує](#) адміністрація президента.

Водночас, профільні експерти [зазначають](#), що закон REPO матиме радше символічний характер, а президент США вже має право передавати активи одних країн іншим, згідно із законом про Міжнародні надзвичайні економічні повноваження (International emergency economic powers, [IEEPA](#)). За процедурою, глава держави може видати американським банкам виконавчий наказ перевести активи держави-порушниці на холдинговий рахунок, які потім будуть передані Україні за узгодженим із партнерами механізмом.

США вже послуговувались цим законом для компенсації збитків однієї держави іншій — після Війни в Перській затоці банки США заморозили, а згодом перевели іракські активи Компенсаційній Комісії ООН для виплати репарацій Кувейту. Американські президенти також [застосовували](#) закон для заморожування в односторонньому порядку активів третіх країн: 1979 — Ірану, 1988 — Панами, 1998 — Югославії, 2015 — Венесуели, 2021 — [Афганістану](#).

Насамкінець, США вже можуть допомогти використати частину заморожених російських активів на допомогу Україні, підбадьоривши європейських партнерів бути більш рішучими у цьому напрямку. Йдеться про вилучення [5,2 млрд дол прибутків](#) цих активів, згенерованих

бельгійською фінансовою компанією Euroclear за 2022–2023 роки. Ці кошти вже доступні і можуть прямо зараз бути спрямовані на військову підтримку України. США могли б проявити лідерство у цьому питанні та заохотити партнерів прийняти відповідне рішення на рівні G7 та ЄС.

Висновок: Розраховані здебільшого на відбудову України, відносно невеликі заморожені російські активи (4–8 млрд) теоретично могли б бути використані для закупівлі зброї для України. Утім, такий варіант вимагатиме ще тривалого часу для ухвалення рішення про конфіскацію, розробки компенсаційного механізму, передачу активів Києву, закупівлю та постачання озброєнь.

ВИСНОВКИ ТА ПЛАН "А" 2.0

Таким чином, допомога з боку США ще повністю не закінчилась і буде надходити до України впродовж щонайменше року. У адміністрації президента є три альтернативні можливості підтримати Україну в обхід Конгресу на коротко- та середньострокову перспективу. Однак, їх реалізація вимагатиме додаткового часу, певних адвокаційних зусиль та, найголовніше, політичної волі з боку Білого дому та Пентагону.

Забезпечити ж Україну озброєнням на довшу перспективу і, водночас, закрити термінові потреби можна лише за допомогою реалізації плану "А" — ухвалення законопроекту про надання нового великого пакету допомоги Україні. Утім, і законопроект на 61 млрд дол для України ([HR815](#)) не панацея — він [передбачає](#) надання лише близько 20 млрд військової допомоги. З них приблизно 14 млрд призначені для виробництва нової зброї в рамках USAI (довгострокова допомога), та лише в кращому випадку 7 млрд — для надання Україні наявних озброєнь зі складів за PDA (термінові потреби).

Як будуть далі розвиватись події в Конгресі наразі невідомо. Раніше члени Палати представників погрожували усунути Майка Джонсона з посади спікера Палати представників — відповідну

пропозицію [подала](#) конгресвумен Марджорі Тейлор Грін. Якщо 218 членів Палати представників підпишуть [петицію про його відставку](#), вони зможуть домогтися голосування, хоча ця процедура [займе](#) кілька тижнів.

Напередодні великодньої відпустки Конгресу, демократи [натякнули](#) Джонсону, що підтримають його, якщо він підтримає Україну. Усвідомлюючи хиткість свого становища, спікер Майк Джонсон заявляв, що готовий це зробити. Однак він обіцяв внести власні [зміни](#) у закон, зокрема із тим, щоб допомога Україні була надана у формі кредиту. Зокрема, міністр юстиції України Денис Малюська під час візиту до США у березні заявляв, що Україна може отримати 8,5 млрд дол із заблокованого пакету допомоги у вигляді кредиту. У такому випадку законопроект доведеться повертати у Сенат на повторне голосування.

За останніми даними, Джонсон [не зміг](#) досягти домовленості з представниками Білого дому щодо зміненого пакету допомоги для України. Голосування за допомогу Україні можуть [перенести](#) ще на кілька тижнів.



ПРО ЦЕНТР «НОВА ЄВРОПА»

Центр «Нова Європа» (ЦНЄ) заснований у 2017 році як незалежний аналітичний центр. Попри новий бренд, він базується на досвіді команди, яка разом працює з 2009 року (раніше в рамках Інституту світової політики). Аналітики Центру «Нова Європа» стали впізнаними, адже запропонували якісний аналітичний продукт із питань зовнішньої політики України та безпеки в регіоні, поєднавши його з активними та ефективними зусиллями з адвокатування.

Бачення Центру «Нова Європа» максимально наближене до бачення майбутнього Української держави більшістю громадян: Україна повинна бути інтегрованою в Євросоюз і НАТО. Під інтеграцією ми вбачаємо не стільки формалізоване членство, скільки запозичення найкращих стандартів і практик для фактичної належності України до євроатлантичного ціннісного простору.

Докладніше про Центр «Нова Європа»: neweurope.org.ua



-  <https://www.facebook.com/NECUkraine/>
-  https://twitter.com/NEC_Ukraine
-  <https://neweurope.org.ua/>