



Володимир Хандогій

## Україна–США: 20 років стратегічного партнерства (1996–2016)

У статті подається огляд українсько-американських відносин за період незалежності, аналіз політичних обставин, які призвели до їх виходу на рівень стратегічного партнерства. Досліджуються основні елементи договірно-правової бази стратегічного партнерства, зокрема «Хартія Україна–США про стратегічне партнерство», «Пріоритети українсько-американського співробітництва (Дорожня карта)». Для аргументації власних оцінок характеру двосторонніх відносин Україна–США автор використовує також висновки українських і зарубіжних фахівців. Особлива увага приділяється стану практичної реалізації пріоритетів, визначених Хартією, ролі двосторонньої Комісії Стратегічного Партнерства (КСП). У статті особливий наголос робиться на необхідності більш активного використання потенціалу Хартії у боротьбі з викликами і загрозами, які постали перед Україною у зв'язку з агресією Росії.

*Ключові слова: стратегічне партнерство, З. Бжезінський, Україна–США, пріоритети, Дорожня карта, національні інтереси.*

The article discusses U.S.-Ukrainian relations after Ukraine gained independence and the specific political circumstances that made possible the "strategic partnership" status of these relations. The author examines the provisions of legal documents related to U.S.-Ukrainian relations and stresses the importance of the 2008 U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership as an important mechanism that can potentially assist in resolving threats and challenges that are faced by Ukraine due to the Russian aggression.

*Keywords: strategic partnership, Zbigniew Brzezinski, U.S.-Ukrainian relations, U.S.-Ukraine Charter on Strategic Partnership.*

Українсько-американські відносини останніх двадцяти п'яти років, попри їхній розвиток в цілому по висхідній, можна все ж таки охарактеризувати як постійну боротьбу між певним символізмом і реальними кроками у сфері зовнішньої політики. Україна на початку 90-х років перебувала у постійному пошуку стратегічного партнера з числа впливових світових гравців як гарантію своєї незалежності. Проте кожна зі сторін цих відносин намагалася проводити свою лінію, визначену кон'юнктурою національних інтересів, що не завжди відповідало очікуванням обох сторін. Говорячи про стратегічне партнерство як геостратегічну концепцію, слід зазначити, що воно завжди означало дієвий зовнішньополітичний інструмент, принаймні для одного з партнерів. Цей

інструмент можна тлумачити та розуміти по-різному. Однак вміння його використовувати, особливо у випадку з США, є для сучасної української дипломатії наріжним каменем практичної діяльності.

Аналітична записка Національного інституту стратегічних досліджень при Президенті України під назвою «Стратегічне партнерство України» зазначає: «Стратегічне партнерство – це тип міждержавних відносин, побудований як послідовна система взаємодії держав в напрямі реалізації спільних стратегічних завдань, інтересів та цілей. На відміну від союзницьких відносин, стратегічне партнерство не передбачає жорсткої системи зобов'язань політичного, економічного, гуманітарного або безпекового характеру».

Українсько-американське стратегічне партнерство як основна парадигма двосторонніх відносин

оформилось не відразу після проголошення Україною незалежності в 1991 році. Це було не спонтанне рішення Києва і Вашингтона, а складний процес, який затягнувся аж до 1996 року. Виходу наших відносин на рівень стратегічного партнерства передували ряд підготовчих кроків 1994–1996 років. Так, у 1994 році відбулися візити до США президентів Л. Кравчука і Л. Кучми, які започаткували абсолютно новий етап міждержавного співробітництва. 22 листопада 1994 року в Білому домі було підписано «Хартію українсько-американського партнерства, дружби і співробітництва»<sup>1</sup> – наш перший засадничий документ, у якому ще не було згадки про «стратегічний» рівень цих відносин. І лише під час візиту до Вашингтона міністра закордонних справ України Геннадія Удовенка в жовтні 1996 року вперше було чітко заявлено, що Україна та США визначають свої двосторонні відносини як «стратегічне партнерство».

Слід зазначити, що від часу проголошення незалежності України українсько-американські відносини розвивалися під впливом двох трендів: ідеологічного та прагматичного. Ідеологічний, – наповнений характерним для того періоду нашої історії символізмом, – був пов’язаний з популярною тезою про ключову геополітичну роль України, сформульовану свого часу авторитетним американським «радянологом» і визнаним експертом з проблем «пострадянського простору» З. Бжезінським. Він, зокрема, зазначав, що запобігання поверненню України в орбіту Москви – це гарантія проти відновлення імперського статусу Росії. Саме тому Сполучені Штати, які намагаються зберегти провідну роль на пострадянському просторі, не шкодують зусиль з метою втримання України у своїй сфері впливу, всіляко сприяють зміцненню та просуванню її інтересів на міжнародній арені.

Проте, зважаючи на переорієнтацію зовнішньополітичних векторів США починаючи з 2001 року, події Помаранчевої революції в Україні, невдалий проект «перезавантаження» відносин між США та Росією, а також подальші драматичні події в Україні 2013–2014 років, можна говорити про більш прагматичний підхід до розбудови відносин між Україною та Сполученими Штатами. У зв’язку з цим Україна має вийти з полону зайвого символізму в питанні щодо рівня відносин з США – «стратегічні», «спеціальні», «головний союзник поза НАТО» (“major non-NATO ally”)

<sup>1</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/840\\_015](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/840_015).

тощо. Зараз важливо сконцентруватися на розвитку саме взаємовигідних відносин із США та збільшенні їхньої доданої вартості у структурі наших глобальних зв’язків. Це допоможе нам правильно визначити власні зовнішньополітичні пріоритети, з урахуванням геополітичних факторів, які впливають на них, у тому числі особливості сучасної розстановки сил на міжнародній арені.

Проблема двосторонніх відносин США та України знайшла своє відображення у роботах значної кількості як зарубіжних, так і вітчизняних політологів. Серед них вже згадуваний американський геостратег З. Бжезінський, який досліджував зовнішню політику Сполучених Штатів та місце в ній України. Цікавих висновків дійшла група українських експертів з Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД) під керівництвом А. Гетьманчук, яка розглянула основні аспекти взаємовідносин України та США. З точки зору дослідників МЦПД об’єктивний аналіз розвитку відносин свідчить про певну віртуальність або символічність характеру цих відносин, які й досі не підкріплено вагомими політичними рішеннями, особливо в умовах військового протистояння з Росією, та відчутною економічно-інвестиційною динамікою.

Попри існуючі розбіжності в оцінках характеру двосторонніх відносин України з США, – від «стратегічних» до «патерналістських» – вони, на нашу думку, найкраще відповідають критеріям відносин провідного глобального гравця і важливої регіональної країни Центрально-Східної Європи з глобальними інтересами, яка нині фактично протистоїть загрозам європейській ідентичності. Динаміка їхньої активності, а відтак і їхній статус, постійно змінюється, оскільки залежить від цілої низки чинників, передусім від пріоритетів та активності США на європейській арені та на російському напрямку. Стратегічну основу українсько-американського партнерства, як уже згадувалося, було задекларовано ще під час візиту Г. Удовенка до Вашингтона в 1996 році. Наступними важливими кроками стали квітнева (2005 року) Заява президентів України і США, а також підписання у грудні 2008 року міністром закордонних справ України В. Огризком і держсекретарем США К. Райс «Хартії Україна–США про стратегічне партнерство»<sup>2</sup>.

Слід додати, що сама Хартія значною мірою базувалася на документі «Пріоритети українсько-американського співробітництва (Дорожня карта)».

<sup>2</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/840\\_140](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/840_140).

Автору цієї статті випало взяти безпосередню участь у підготовці цієї Дорожньої карти і підписати її від імені України разом з помічником Держсекретаря США Д. Фрідом у ході візиту до Києва президента США Дж. Буша 1 квітня 2008 року. Вже в першому пункті Дорожньої карти міститься важлива констатація, що США та Україна, «як важливі друзі та *стратегічні партнери*, тісно співпрацюють з широкого спектра питань, які становлять взаємний інтерес»<sup>1</sup>.

У 2012 році Держдепартамент США визначив п'ять ключових пріоритетів у відносинах з Україною, які стали складовою Стратегії національної безпеки президента Обами:

1. Співпраця у сфері контролю за нерозповсюдженням ядерних матеріалів і технологій та партнерство у рамках Глобальної ініціативи по боротьбі з ядерним тероризмом.
2. Реформування енергетичного сектора.
3. Відновлення співпраці України з Міжнародним валютним фондом.
4. Сприяння інвестиціям приватного сектора США в українську економіку (одним з пріоритетів є атомна енергетика України).
5. Закріплення двостороннього співробітництва, визначеного положеннями американсько-української Хартії про стратегічне партнерство, виконання завдань у рамках Комісії Україна–НАТО та Річної національної програми співробітництва з НАТО, незалежно від планів України щодо членства в Північноатлантичному альянсі.

Незважаючи на прийняття Хартії про стратегічне партнерство і ряд символічних рішень, протягом 2011–2013 років адміністрація Б. Обами не розглядала Україну як геополітичну протизагу домінуванню РФ на пострадянському просторі. США фактично зняли з порядку денного питання вступу України до НАТО, а головну увагу Державний департамент зосередив на питаннях ядерної безпеки, роззброєнні та контролі над озброєннями, збереженні співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями. На думку одного з дослідників українсько-американських відносин Г. Мернікова, однією зі складових відомого «перезавантаження» відносин між Кремлем та Білим домом на той час була реалізація сценарію «Великої угоди» (“Big Bargain”), яка означала фактичну «відмову» США від України та Грузії на користь Росії, в обмін на багатопланову допомогу в Афганістані та Ірані. Директор Інституту світо-

вої політики А. Гетьманчук, поділяючи точку зору українського дослідника Г. Мернікова, погоджувалась, що за вищевикресленим сценарієм Україна розглядалася «партнерами по перезавантаженню» як своєрідна «розмінна монета» у вирішенні власних прагматичних завдань.

Безумовно, що ця ситуація кардинально змінилась після подій 2014 року. Революція Гідності, анексія Криму і агресія Росії на сході України змусили США повернутись до тези про необхідність збереження інституційних рамок стратегічного партнерства між Вашингтоном та Києвом. Станом на сьогодні головним українсько-американським міждержавним органом, діяльність якого спрямована саме на реалізацію положень Хартії про стратегічне партнерство 2008 року, є двостороння Комісія Стратегічного Партнерства (КСП), співголовами якої є міністр закордонних справ України і державний секретар США. Варто зазначити, що перше засідання цієї Комісії відбулося ще в грудні 2009 року, у Вашингтоні.

Сьогодні Комісія Стратегічного Партнерства координує діяльність шести міжгалузевих механізмів, до компетенції яких віднесено питання політичного діалогу і верховенства права, нерозповсюдження та експортного контролю, енергетичної і ядерної безпеки, науки і технологій, торгівлі й інвестицій, а також оборони. Діалог у торговельно-економічній сфері інституційно організований у формі двосторонньої Ради з питань торгівлі та інвестицій.

Результатом цієї роботи протягом останніх двох років стало суттєве розширення договірно-правової бази співпраці. В цілому між Україною і США укладено 143 міжнародно-правових документи. Серед пріоритетних для української сторони питань співпраці із США залишаються такі:

- мобілізація міжнародної спільноти на захист суверенітету та територіальної цілісності України;
- зміцнення обороноздатності й енергетичної безпеки;
- залучення міжнародної допомоги для реалізації всеосяжних політичних, економічних та соціальних реформ;
- посилення верховенства права в Україні.

Станом на сьогодні США продовжують залишатися найбільшим донором технічної допомоги Україні. Особливо це проявляється в контексті проблематики ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС. Обсяги цієї допомоги, починаючи з 1992 року, склали понад 3 млрд доларів США, що перевищує сумарні показники інших країн-донорів за цей пе-

<sup>1</sup> [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/840\\_132](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/840_132).

ріод. Внесок США до Чорнобильських проектів складає понад 360 млн доларів.

Важливим напрямом співпраці між Україною та США є гуманітарне співробітництво, в рамках якого особливо важливими є питання захисту прав та інтересів фізичних і юридичних осіб України в Сполучених Штатах. Реалізуються програми із забезпечення гідних умов проживання і виховання усиновлених з України громадянами США дітей, програма з лібералізації візової політики з боку США.

В рамках підтримки «практичної імплементації» українсько-американської Хартії 2008 року набирає обертів міжпарламентська співпраця. Досить активну роль в розвитку двосторонніх відносин відіграють «Групи сприяння Україні» або «Українські Кокуси», що діють в Сенаті та Палаті представників Конгресу США. У свою чергу у Верховній Раді України існує Депутатська група з міжпарламентських зв'язків зі Сполученими Штатами Америки. Під егідою спеціальної Комісії сприяння демократії Конгресу США постійно відбуваються візити українських депутатів до США, що є важливою складовою практики міжпарламентських обмінів. Важливим фактором «української присутності» в США слід визнати наявність тут великої української громади. За деякими оцінками, мова йде про понад 2 мільйони американців українського походження. Це серйозний стратегічний ресурс, тому пріоритетним для сучасної України завданням залишається зміцнення зв'язків з українською громадою, сприяння забезпеченню її етнокультурних потреб.

У сучасній американській політологічній теорії застосовуються поняття «психологічної імплементації» та «практичної імплементації», коли йдеться про певний визначальний нормативно-правовий акт. Безумовно, «Хартія Україна–США про стратегічне партнерство» від 19 грудня 2008 року є тією міжнародно-правовою базою, від якої ми мусимо відштовхуватись у процесі практичної імплементації зовнішньополітичного курсу на зближення України зі Сполученими Штатами. Цей документ не втратив своєї актуальності й донині. Саме на виконання її положень, зазначених в пункті 3 преамбули та пункті 3 першого розділу, протягом 2015 року на Яворівському полігоні відбувались спільні українсько-американські військові навчання «Безстрашний гвардієць-2015». Американські фахівці займались підготовкою понад 900 українських військовослужбовців.

Важливим аспектом психологічної імплементації цієї Хартії стало підписання Бараком Оба-

мою 18 грудня 2014 року спеціального «Закону про підтримку свободи України». Згідно з цим Законом, на розвиток в Україні громадянського суспільства, незалежних ЗМІ та боротьбу з корупцією передбачено виділення 20 млн доларів. Закон підкреслив необхідність допомоги Україні в сфері налагодження енергетичної безпеки. Фактично згаданий Закон лише перевів у практичну площину положення Хартії Україна–США, висловлені в третьому розділі цього документа, де йдеться про створення двосторонньої групи з питань енергетики. Вказувалось і на те, що Україна та США мають разом поглиблювати тристоронній діалог із Європейським Союзом щодо питань енергетичної безпеки.

Сьогодні важливо зазначити, що в Хартії 2008 року є чітке посилання на необхідність широкого залучення в сферу українсько-американських контактів Автономної Республіки Крим в рамках регіонального співробітництва. Крім цього, американська сторона доволі несподівано для української сторони запропонувала включити до Хартії положення про відкриття американського генконсульства в Сімферополі. Як керівник переговорної групи з розробки Хартії, можу засвідчити, що тоді ця пропозиція була стримано зустрінуто вищим політичним керівництвом України. Головним аргументом була традиційна теза про те, що такий крок може стати додатковим подразником у наших відносинах з Росією. Лише принципова позиція МЗС дозволила зберегти в тексті Хартії посилання на «намір» США започаткувати в Сімферополі «американську дипломатичну присутність (американський представницький офіс)». З огляду на реалії сьогодення, це виглядає як далекоглядна позиція Вашингтона. Розбудова американської дипломатичної інфраструктури в Криму, безумовно, стала б серйозним стримуючим фактором для реалізації агресивних планів Росії проти України. Сьогодні в умовах анексії Криму Російською Федерацією згадка про Крим в Хартії Україна–США про стратегічне партнерство є додатковим стимулом для Вашингтона продовжувати свою підтримку суверенітету України на цій території до повної її деокупації. Таким чином, Хартія як міжнародно-правовий документ може стати елементом доказової бази при розгляді позовів України проти Росії в міжнародних судових інстанціях у зв'язку з анексією Криму.

Розглядаючи Хартію Україна–США про стратегічне партнерство, не можна не згадати, що в цьому документі «підтверджується важливість» гарантій безпеки, закріплених у тристоронній

заяві президентів США, РФ та України від 14 січня 1994 року та Будапештському меморандумі у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1994 року. Сьогодні це положення Хартії набуває особливої актуальності. Воно спростовує спроби Росії заперечити статус Будапештського меморандуму як важливого міжнародно-правового документа, порушення якого тягне за собою міжнародно-правову відповідальність.

На завершення хотів би підкреслити важливість як «психологічної», так і «практичної» імплементації Хартії Україна–США про стратегічне партнерство. Високий статус наших відносин дає

нам право розраховувати на активну підтримку України з боку Сполучених Штатів не тільки політичними і дипломатичними методами. Україна повинна активніше використовувати можливості, які відкриває нам Хартія, потенціал якої далеко не вичерпаний. Ми не повинні боятись акцентувати увагу наших партнерів на тих проблемах, які поставила перед Україною агресивна політика Росії. Ми просто зобов'язані про них говорити сьогодні для того, щоб символізм стратегічного партнерства Україна–США було трансформовано в інструмент боротьби з викликами і загрозами, з якими стикається Україна, ефективний механізм вирішення проблем в інтересах наших країн.