

Policy brief #9, 31.10. 2024.

**Відносини України та США
під час російсько-української війни**

Михайло Мозоль

ЦПР НаУОА

Юрій Мацієвський

ЦПР НАУОА

Наукова редакція

Юрій Мацієвський

Центр політичних досліджень НаУОА

Острог, 2024

Американська політика щодо України з перших днів її незалежності перебуває під впливом двох протилежних пріоритетів. З одного боку – це геостратегічна необхідність взаємодії з Росією, а з іншого – підтримка України. Уся українська політика США визначається впливом т.зв. «Московського чинника» – домінування російсько-центричного бачення зовнішньої політики, що також пояснює позицію адміністрації Байдена щодо війни в Україні: не програш України, а й не програш Росії. Війна на виснаження не може закінчитися перемогою жодної із сторін, але саме цей сценарій реалізує адміністрація Байдена. В Україні це викликає невдоволення, що впливає на поточні відносини із США. На сьогодні ці відносини можна позначити як вимушене партнерство. Найбільш яскравим прикладом цього є двостороння безпекова угода, яка, з одного боку, фіксує досягнутий рівень взаємодії, а з іншого – знижує рівень невизначеності у разі повернення до Білого дому Дональда Трампа.

Ключові протиріччя у відносинах США та України

Наші джерела серед народних депутатів від фракцій “Голос” та “Слуга народу” стверджують, що на сьогодні між США та Україною існує кілька проблемних питань, які впливають на характер стосунків. З боку США головними претензіями до Зеленського є:

- неефективна кадрова політика;
- повільний темп реформ в антикорупційній, податковій політиці, а також сфері правосуддя та регулювання діяльності бізнесу (йдеться про діяльність БЕБ);
- надмірний вплив на політичні процеси глави Офісу президента Андрія Єрмака;
- публічні вимоги щодо гарантій вступу України до НАТО.
- обурення представників республіканської партії публікацією української НУО Texty [розслідування](#) про американських політиків та організацій, які перешкоджають наданню допомоги Україні.

Незважаючи на те, що Зеленський прийшов до влади з гаслами тотального **оновлення** політичних еліт, кадрова політика завжди була його слабким місцем. Протягом п'яти років його президентства, американці, по-перше, вимагали створення прозорих кадрових механізмів, які могли б забезпечити домінування професіоналізму над політичною лояльністю, а по-друге, намагалися створити свою мережу лояльних чиновників для отримання інсайдерської інформації про реальний політичний порядок денний команди Зеленського. Однак українська сторона, в більшості випадків, ігнорувала вимоги про прозору кадрову політику, сприймаючи їх як спроби надмірного політичного тиску та контролю, який Зеленський не бажав допускати, а також припиняла створення мережі топ-чиновників, які орієнтуються на адміністрацію США. Більше того, якщо американцям вдавалося налагодити довірчі стосунки та пряму комунікацію в обхід Офісу президента з чиновниками з команди Зеленського, то це, зазвичай, призводило до звільнення таких чиновників (наприклад, відставки першого прем'єра Зеленського Олексія Гончарука та першого генерального

прокурора Руслана Рябошапки). Останні звільнення топ-чиновників, які займалися питаннями відновлення та боротьбою з корупцією, є продовженням цієї практики.

Йдеться про звільнення віце-прем'єра з відновлення Олександра Кубракова на початку травня цього року, а також відставку голови Державного агентства відновлення та розвитку інфраструктури Мустафи Найєма та **заступника** голови Національного агентства із запобігання корупції (НАПК) Артема Ситника, які відбулися на початку червня. Наші джерела в Офісі президента підтверджують **припущення** ЗМІ, що ці кадрові рішення безпосередньо пов'язані з тим, що всі трое чиновників мали довірчі відносини із західними партнерами, в першу чергу, американцями, що й стало приводом для того, що вони втратили посади.

Ці кадрові рішення викликали хвилю невдоволення на Заході та, зокрема, американців. Однак, на думку Зеленського та Єрмака, вони мають продемонструвати як українським чиновникам, так і американським партнерам, що контроль за прийняттям рішень та комунікацією сторін не може здійснюватися в обхід Офісу президента. І хоча подібна практика в умовах війни може негативно позначатися на наданні Україні фінансової та військово-технічної допомоги з боку США, проте Зеленський вважає, що демонстрація жорсткої позиції у цьому питанні стане запорукою того, що головним комунікатором у відносинах із США залишиться Офіс президента. У свою чергу, команда Байдена не готова йти на відкритий конфлікт із Зеленським (насамперед, через президентські перегони), і змушена утримуватися від публічної критики кадрових рішень, маневруючи і посилюючи політичні сигнали про те, що непродумана кадрова політика може мати негативні наслідки у майбутньому.

Друга частина претензій з боку США стосується повільного впровадження політичних реформ, задекларованих українською стороною. На конференції з відновлення України, яка відбувалася у Берліні 11-12 червня 2024 року, спеціальна представниця США з питань економічного відновлення України Пенні Пріцкер **заявила**, що першочерговим завданням для української влади є подолання корупції, митних порушень та сірого ринку. Ця заява в українському політичному істеблішменті була сприйнята, як чітка вказівка звернути увагу на ті сфери державної політики, які сьогодні перебувають під пильною увагою американців.

Проте, на нашу думку, команда Зеленського у цих сферах намагатиметься створити видимість реформ, аніж реально їх реалізувати. Наприклад, показова історія в цьому контексті зараз відбувається навколо Бюро економічної безпеки (БЕБ) - органу, який створений для **боротьби** з "сірим ринком". Як **вказують** експерти, протягом останнього тижня фінансовий комітет парламенту двічі змінював свою позицію щодо того, як діятимуть механізми відбору та атестації персоналу БЕБ, що є однією з ключових вимог американських партнерів. 18 червня під час засідання комітету, на якому особисто був присутній голова ВП Андрій Єрмак, комітет **ухвалив** проект

законодавчих поправок, які передбачали ігнорування вимог американських партнерів щодо включення міжнародних експертів до складу комісії, які займатимуться атестацією та відбором персоналу для БЕБ. А наступного дня, під тиском громадських активістів та міжнародних партнерів, [переглянув](#) своє попереднє рішення і повернув їх до складу комісії, при цьому, збільшивши склад комісії до дванадцяти осіб, ймовірно, з метою суттєво затягнути процеси атестації та відбору. Ситуація, що склалася, демонструє, що команда Зеленського реагує на вимоги американських партнерів тільки в тому випадку, якщо вони зберігають системний контроль за реалізацією цих вимог. Як заявив нам один із чинних народних депутатів, на сьогодні Зеленський вважає, що головні зусилля уряду мають бути зосереджені у сфері оборони, а продовження реформ у сфері боротьби з корупцією, митними порушеннями та "сірим" ринком, на його думку, є другорядним, і виходячи з цього здійснюється тільки в тому випадку, коли від їхнього виконання залежить збереження міжнародної фінансової та військово-технічної допомоги.

Третя претензія американських партнерів стосується надмірного впливу глави Офісу президента Андрія Єрмака. Ми неодноразово зазначали, що на сьогоднішній день Офіс президента на чолі з Андрієм Єрмаком відіграє центральну роль, як у формуванні зовнішньої політики України, так і у визначенні політичного порядку денного країни та ключових кадрових рішень. При цьому формальна посада Єрмака не передбачає таких повноважень. У ситуації, що склалася, Єрмак має фактичні функції віце-президента, але його влада має сумнівну легітимність. Звичайно ж, для президента Зеленського цей формат взаємодії містить ряд переваг, що дозволяють обходити формальні обмеження, передбачені конституцією. Однак для міжнародних партнерів таке стрімке зростання впливу Єрмака, яке посилюється під час війни, [розглядається](#) не інакше, як "недемократична консолідація влади". Шквал [критики](#) у бік Єрмака, який обрушився на нього протягом травня-червня 2024 року в західних ЗМІ, є чітким сигналом того, що міжнародні партнери загалом, і американці, зокрема, вкрай незадоволені цим. Водночас Єрмак має довіру Зеленського і випадки в його бік, як у пресі, так і від західних партнерів, сприймаються як удар по самому президенту і навряд чи здатні призвести до того, що ситуація кардинально зміниться в короткостроковій перспективі.

Четвертою претензією з боку американців є публічна кампанія Зеленського щодо гарантій вступу України до НАТО. Справа в тому, що незважаючи на прохання американської сторони не педалювати це питання, президент Зеленський продовжує публічну кампанію із вимогами надання Україні гарантій вступу до Альянсу. Оточення Байдена сприймає цю ініціативу як загрозу його виборчій кампанії, побоюючись того, що надмірна активність української сторони на міжнародній арені може зіграти на руку Трампу, виборча кампанія якого будуватиметься навколо нарративу про слабкість чинного президента. За інформацією наших джерел в Офісі президента, представники Байдена неодноразово пояснювали ці побоювання

Єрмаку, проте Зеленський ігнорує ці прохання, вважаючи, що для України президентські переговори в США є тією обставиною, яка може змінити позицію адміністрації, що діє. Виходячи з цього, на сьогодні українська сторона планує не лише продовжувати адвокацію цього питання серед західних партнерів дипломатичними каналами, а й регулярно заявляти про це публічно, намагаючись змусити Байдена поступитися.

П'ятою претензією з боку США є публікація українського НУО Texty [розслідування](#) про американських політиків та організацій, які перешкоджають наданню допомоги Україні. Українські журналісти за підтримки читачів провели аналіз політичного, медійного та експертного середовища в США, що впливає на ухвалення рішень про підтримку України у війні та визначили 388 фізичних осіб та 76 організацій, які, на їхню думку, перешкоджають цьому. У відповідь на це член Палати представників Конгресу США Джим Бенкс (республіканець від штату Індіана) [закликав](#) лідерів республіканців у Комітеті з асигнувань Палати представників припинити співпрацю уряду США з українськими суб'єктами, які ставлять під сумнів або виступають проти надання додаткової допомоги платникам податків Україні, зокрема , з НУО Texty. Наступного дня відповідне рішення було ухвалено щодо НУО Texty.

Варто зазначити, що команда Зеленського показово не втручалася в цю ситуацію, очевидно, намагаючись зберегти існуючі ділові зв'язки з республіканцями, а також намагаючись уникнути можливих політичних наслідків від дій на підтримку українського громадського сектору. І хоча в команді Зеленського розуміють, що серед республіканців існує чимало прихильників ідеї нормалізації відносин з РФ та обмеження допомоги для України, це питання напередодні президентських виборів є табу і не може бути предметом публічних дискусій з боку України.

Що стосується претензій до американців з українського боку, то вони переважно пов'язані з:

- своєчасним постачанням необхідних видів та обсягів озброєнь (насамперед, систем ППО та ПРО);
- можливістю використання американської зброї для ударів по території РФ;
- затягуванням навчання українських пілотів, які навчаються керувати літаками F-16;
- публічним запереченням перспектив вступу України до НАТО до закінчення війни.

Таким чином, існуючі протиріччя у відносинах США та України мають тактичний характер. На стратегічному рівні між Вашингтоном та Києвом існує розуміння, що війна РФ проти України є ключовою ареною глобального геополітичного протистояння, наслідки якого будуть відчутні протягом кількох наступних

десятиліть. При цьому США, здійснюючи вимушену підтримку України, намагаються знизити ризик ядерної ескалації, зберігши можливості для нормалізації відносин з РФ та Китаєм. У свою чергу, Україна намагається отримати максимально можливу фінансову та військово-технічну підтримку, що є запорукою збереження державності, в тому числі використовуючи ті політичні можливості, які надає президентська кампанія у США.

Позиція українських еліт щодо підтримки з боку США

На сьогоднішній день, як в уряді, так і в опозиції, існує згода щодо того, що США свідомо обмежують Україну у фінансовій та військово-технічній допомозі. Обмежена підтримка дозволяє Україні не програти у війні з РФ, але не є достатньою для звільнення всіх окупованих територій. Більшість політиків, а також експертів, з якими ми розмовляли з цього приводу, сходяться на думці, що США знали про масштаби російської агресії, проте незважаючи на це, не зважилися надати Україні достатні обсяги зброї, які б дозволили ефективно відбити напад на його початковому етапі або зовсім запобігти йому. Головним аргументом, який часто використовували українські політики під час обговорення цього питання, є апеляція до військово-технічної підтримки Ізраїлю, а також їхніх союзників у відбитті масованої повітряної атаки на його територію з боку Ірану. При цьому, серед еліт домінує думка, що Зеленський і його команда повинні використовувати всі політичні можливості, які надає президентська кампанія у США, для нарощування поставок американської зброї та фінансової допомоги для України.

Ключові положення угоди щодо безпеки між США та Україною

Після багатомісячних переговорів між Києвом та Вашингтоном, 13 червня на полях саміту “Великої сімки” Володимир Зеленський та Джо Байден підписали двосторонню безпекову угоду між Україною та США. Ця угода стала продовженням спільної стратегії команди Зеленського, спрямованої на створення міжнародно-правової мережі довгострокових зобов'язань, здатних забезпечити Україні військову, економічну та політичну підтримку західними партнерами в умовах відсутності найближчої перспективи вступу до НАТО. На сьогодні, крім угоди зі США, Зеленський підписав подібні угоди з 16 країнами і веде переговори ще з півтора десятком держав, які готові “зберегти збалансований розподіл відповідальності та тягаря, щоб забезпечити необхідний потенціал для майбутніх сил України”. При цьому варто розуміти, що для України ця угода є мінімальною гарантією майбутньої підтримки з боку США, а для Вашингтона – додатковим важелем впливу на політичні процеси в Україні.

Ключові положення угоди, укладеної на десять років, є такими.

- У разі загрози чи нападу на Україну Київ та Вашингтон зустрічаються на найвищому рівні протягом 24 годин.

- США звертатимуться до Конгресу за фінансуванням допомоги Україні у воєнний та мирний час.
- Співпраця у відновленні України та зміцненні її економіки.
- Угода підтримує майбутнє членство України в Альянсі.
- США обмінюватимуться розвідувальними даними та допомагатимуть розвитку українських розвідувальних органів.
- Тренування українських військових та спільні маневри, включаючи підготовку на території США.
- Підтримка розвитку сучасних українських Сил оборони, включаючи ППО, ПРО та закупівлю винищувачів F-16.
- Підтримка кібербезпеки та захисту критичної інфраструктури України.
- Заморозка російських суверенних активів до сплати збитків Україні.
- Зростання ціни агресії для Росії, санкції, експортний контроль, звільнення незаконно затриманих громадян та притягнення винних до військових злочинів до відповідальності.

Щодо України, то вона зобов'язується провести економічну, судову, правоохоронну, оборонну реформи, боротися з корупцією, розвивати демократію, забезпечувати постійний моніторинг одержаної американської зброї, а також працювати над прозорістю політики закупівель та реформувати власний військово-промисловий комплекс (ВПК). Як зазначено в документі, “зобов'язання, що містяться в цій угоді, у сфері безпеки спрямовані на підтримку зусиль України з перемоги у нинішній війні та стримування майбутньої російської військової агресії”.

Згадка перемоги України є не більш як риторичним прийомом. Головна проблема полягає в тому, що багато висловлених США намірів щодо допомоги мають декларативний характер і мало реальних зобов'язань. Наприклад, [наголошується](#), що на етапі переговорів Київ пропонував, щоб було зафіксовано конкретну суму допомоги на термін дії документа. Подібно до того, як це було зроблено в Меморандумі про військову допомогу Ізраїлю на 2019-2028 роки. Але у Вашингтоні відмовилися від конкретних формулювань, залишивши вирішення цього питання за Конгресом. Для Зеленського такий стан справ містить певні ризики, оскільки посилюється залежність перспектив надання допомоги від внутрішньополітичної ситуації у США, що йому вже доводилося відчувати протягом останнього року. При цьому ці побоювання, як зазначають оглядачі, небезпідставні, оскільки, як [пише](#) агентство Reuters, Дональд Трамп уже розкритикував пакет допомоги Україні на суму 61 млрд дол у ході закритої зустрічі з представниками Республіканської партії в Капітолії 13 червня, що може означати, що у разі його повернення до Білого дому, Зеленського чекає ще один етап переговорів уже з новим президентом та його командою. І хоч у команді Зеленського запевняють, що адміністрація Байдена має намір додатково посилити обов'язковість двосторонньої угоди шляхом ухвалення відповідної резолюції в обох палатах Конгресу, українська сторона вже готується до того, що у разі перемоги Трампа ці зобов'язання можуть бути переглянуті.

Таким чином, крім символічного значення, угода істотно не змінила ні рівня підтримки України з боку США, ні перспектив її збереження, які залежать від результатів президентських виборів у США.

Позиція українських еліт щодо можливої перемоги Дональда Трампа та перспектив подальшої підтримки США

За інформацією наших джерел, у команді Зеленського вважають, що повернення Трампа до Білого дому може стати новим “вікном можливостей” для налагодження більш вигідних взаємин між США та Україною. Річ у тім, що з початку війни, не лише команда Зеленського, але й опозиційні політичні групи були розчаровані позицією, яку зайняла адміністрація Байдена напередодні війни і протягом перших її місяців. Українські еліти незадоволені тим, що демократи використовують класичну американську “стратегію дикобразу” у конфлікті з РФ і навмисно обмежують фінансову та військово-технічну підтримку для України, щоб уникнути поразки РФ, побоюючись можливих непередбачуваних наслідків, як у Росії, так і в регіоні загалом. Надмірна емоційність та непередбачуваність Трампа імпонує Зеленському, який не тільки має подібні риси характеру, а й зумів за допомогою абсолютно “трампівських” ультимативних тактик вибудувати на початку війни вигідну для України тактику взаємодії із західними партнерами. Крім того, у Києві пам'ятають, що саме під час президентства Трампа Україна отримала перші партії американських протитанкових ракет "Джавелін", передачу яких раніше, нібито, блокував віце-президент Байден, побоюючись ескалації з РФ. Таким чином, перспективи президентства Трампа у команді Зеленського розглядають зі стриманим оптимізмом, очікуючи в такому разі з боку Вашингтона більш активної військово-технічної підтримки та радикальнішої позиції у відносинах з РФ та Китаєм.