

УКРАЇНСЬКЕ ПИТАННЯ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНИХ ЗМІН В США

Анотація

Розглянуто ймовірні зміни у зовнішній політиці США після інавгурації Дональда Трампа в контексті відносин з Російською Федерацією та Європейським Союзом. Визначено місце України у пріоритетах нової зовнішньої політики США. На підставі таких прогнозів розроблено сценарій можливих втрат у відносинах між Україною та США, а також запропоновано заходи для зменшення потенційних загроз національній безпеці України внаслідок політичних змін всередині США.

УКРАЇНСЬКЕ ПИТАННЯ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИЧНИХ ЗМІН В США

Постановка проблеми

Сьогодні світ перебуває на порозі глобальних змін у політиці провідних країн світу. Перемога на президентських виборах у США Дональда Трампа пов'язується багатьма оглядачами з переглядом стратегії світового лідерства, яку реалізовували попередні адміністрації Білого Дому протягом усього періоду після розпаду СРСР. Нове позиціонування Америки передбачатиме більшу гнучкість у втручанні в проблеми і конфлікти, що виникають у різних точках світу. Міра й характер цього втручання диктуватимуться виключно національними інтересами США і міжнародно-політичною кон'юнктурою.

Однією з ключових проблем цього нового позиціонування США є відносини з Російською Федерацією. Очікуване пом'якшення критики офіційного Вашингтона на адресу російського президента Путіна з приводу його зовнішньополітичних авантур в Україні та Сирії може стати основою для нової угоди між США та РФ про розподіл сфер впливу і відповідальності в сучасному світі.

За цих умов для України виникає небезпека стати розмінною монетою цього геополітичного торгу, результатом якого може стати або згода Вашингтона на повернення Москвою контролю над пострадянським простором, або ж регіону Східної Європи, включно з Україною, на сіру зону невизначеності, що відіграватиме роль буферу між НАТО і ОДКБ, а також між Євросоюзом та Євразійським економічним союзом.

Тому важливо спрогнозувати можливі варіанти відносин США та Росії при новій адміністрації Білого Дому та передбачити можливості протидії несприятливому для України сценарію.

Позиції Д. Трампа та його адміністрації щодо Росії та України

Новообраний президент США відомий своїми одіозними заявами стосовно окремих напрямів зовнішньої політики США. Так, наприклад, він говорив про те, що сьогодні НАТО не потрібна. Звичайно, це не означає, що США вийдуть з Альянсу одразу після інавгурації Д. Трампа, однак мова йде про можливість значного зменшення підтримки Сполученими Штатами НАТО та європейських партнерів (сьогодні США фінансують близько 70 % витрат НАТО)¹. Безперечно, такий стан справ негативно вплине на безпекове середовище в Європі, особливо - в Східній Європі. Вже сьогодні Німеччина нарощує свої збройні сили та збільшує витрати на оборону. Для України це також означатиме втрату підтримки з боку НАТО у протистоянні з Росією та збільшить шанси на посилення агресії з її боку.

Відоме й лояльне відношення Д. Трампа до РФ та В. Путіна, зокрема. Ще під час своєї передвиборчої кампанії новообраний президент заявляв, що Росія – велика держава, а президент Путін – великий лідер. У зв'язку з цим, він також висловив побажання «налагодити з Путіним дуже хороші відносини».²

¹ У НАТО назвали оборонні бюджети країн Альянсу [Електронний ресурс] // УНІАН – Режим доступу до ресурсу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-abroad/1956592-u-nato-nazvali-oboronni-budzeti-krain-alansu.html>

² Трамп: у мене будуть дуже-дуже хороші відносини з Путіним [Електронний ресурс] // ВВС – Режим доступу до ресурсу: http://www.bbc.com/ukrainian/politics/2016/09/160908_prutin_trump_dk

Бути проросійсько-налаштованими в американському політикумі, можливо, дещо ризиковано, однак американських громадян більше цікавить боротьба з тероризмом та, зокрема, «Ісламською державою». Тому багато громадян США розділяють тезу про те, що НАТО є морально застарілою структурою та необхідно зосередитись на більш важливих питаннях.

Окрім того, Трамп висловлював співчуття у зв'язку з відсутністю співпраці між Москвою і Вашингтоном щодо спільних загроз, що походять від «Ісламської держави і тероризму».

Проросійські погляди поділяють також деякі соратники Трампа. Зокрема, колишній очільник його передвиборчого штабу Пол Манафорт раніше працював на колишнього українського президента Віктора Януковича. Існує також інформація, що інший радник Трампа Картер Пейдж мав зв'язки із вищими російськими чиновниками після введення американських санкцій.

Радник з питань національної безпеки Майкл Флінн регулярно з'являвся на російському державному каналі «Russia Today» та зустрічався з Путіним, при цьому роблячи хвалебні заяви в бік Росії та пропонував Москві партнерські відносини у боротьбі з «Ісламською державою»³.

Кандидат⁴ на посаду Держсекретаря США Рекс Тіллерсон також має проросійські погляди. Він сам підтвердив, що має тісні зв'язки із Путіним, а його компанія зробила значні інвестиції в російську економіку. Логічно, що Тіллерсон виступає за скасування санкцій США проти Росії та має інтерес у розвитку відносин з РФ.

Також, враховуючи те, що Д. Трамп бачить Китай в якості головної проблеми своєї зовнішньої політики, логічним є крок США на зближення з Індією та Росією. Це означає, що Сполучені Штати підуть на значні поступки у геополітичній грі, віддавши лідерство у вирішенні української та сирійської проблем Росії. Ця політика передбачає також визнання Криму російським.

³ Trump's Team of Rivals, Riven by Distrust [Електронний ресурс] // Foreign Policy – Режим доступу до ресурсу: <http://foreignpolicy.com/2016/12/14/trumps-team-of-rivals-riven-by-distrust>

⁴ Найбільш вірогідна кандидатура на посаду Державного секретаря США. Однак, ще має бути затверджена Сенатом.

Ще під час передвиборчої кампанії Трамп заявив, що жителі анексованого Криму самі захотіли приєднатися до Росії. Окрім того, Росія може розмістити в Криму свій ядерний арсенал. В такому разі Вашингтону значно безпечніше визнати Крим російським, аніж підтримувати позицію «Крим – це Україна» і, таким чином, формально зробивши Україну знову ядерною державою. Тому, спроби залучити США до переговорного механізму з деокупації Криму не будуть вдалими.

Що стосується самої України, то вона не входить до зовнішньополітичних пріоритетів нової адміністрації США. Трамп завив, що стурбований ситуацією в Україні, однак назвав її виключно європейською проблемою і саме Європа має її вирішувати.⁵ В даному розумінні Європа, однак, не виключає Росію.

За дослідженням американських експертів, у 2017 році найбільші ризики у зовнішній політиці США становлять розвиток руху «Талібан» у Афганістані, ескалація конфлікту між турецькими військовими і збройними курдськими групами в Туреччині, Ірані, Іраку, Сирії та, безпосередньо, саме сирійське питання. Україна же відноситься лише до помірних ризиків разом із кризою біженців в Європейському Союзі, військовим протистоянням між Індією і Пакистаном (через провінцію Кашмір), загостренням ізраїльсько-палестинського конфлікту і більшою політичною фрагментацією в Лівії.⁶ Але найбільші ризики у 2017 році, на думку нового президента США, йдуть не від Росії, Північної Кореї або Близького Сходу, а знаходяться всередині самих США.

Достатньо різними є підходи щодо визначення самого формату відносин між США та Україною. Так, для США Україна важлива виключно в контексті складової європейської безпеки, а не як окрема країна. У Сполучених Штатів немає жодного життєво важливого інтересу, який би

⁵ Putin's not going into Ukraine (if I'm President): Trump's key quotes on Ukraine [Електронний ресурс] // УНІАН – Режим доступу до ресурсу: <http://www.unian.info/politics/1614636-putins-not-going-into-ukraine-if-im-president-trumps-key-quotes-on-ukraine.html>

⁶ Global Conflicts to Watch in 2017 [Електронний ресурс] // The Atlantic – Режим доступу до ресурсу: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2016/12/global-conflicts-to-watch-in-2017/510095>

вони не могли забезпечити без України. Російська агресія проти України, в свою чергу, переважно не вважається прямою загрозою для США, окрім загрози європейській безпеці. На відміну від України, яка бачить себе в ролі ключового союзника США, самі Сполучені Штати кваліфікують Україну лише як партнера. Саме тому, Хартія Україна-США про стратегічне партнерство була підписана не на рівні голів держав, а лише на рівні керівників зовнішньополітичних відомств.

Тому, сьогодні США зацікавлені в Україні в двох аспектах: збереження цілісності Європи та європейської безпеки, невід'ємною складовою яких є Україна, а також як приклад успішного розвитку демократії за американською моделлю та реформування 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.⁷

Оскільки новообраний президент США схильний менше втручатись у справи ЄС та залишити проблеми Європи на самостійне вирішення, то варто очікувати, що Україна для США не становитиме взагалі значного інтересу.

Ключові ж інтереси України щодо США є наступними:⁸

- 1) безпекова та військово-технічна співпраця, яка б дозволила Україні у довгостроковій перспективі стати важливим безпековим союзником США в регіоні;
- 2) допомога США у проведенні реформ, включно з наглядом з боку США над певним блоком реформ у тісній координації з країнами ЄС;
- 3) міжнародна підтримка 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.

⁷ Аудит зовнішньої політики: Україна-США [Електронний ресурс] // Інститут світової політики – Режим доступу до ресурсу: <http://glavcom.ua/publications/331953-audit-zovnishnoji-politiki-ukrajina-ssha.html>

⁸ Там само

Останнім часом, спостерігається все більше тенденцій розглядати Україну як міст, який на безпечній відстані розділятиме НАТО та Росію (ОДКБ), в американському політичному істеблішменті, зокрема, серед представників американської школи реалізму. Таку ідею також давно пропагують представники ЄС.

«Песимістичний» сценарій розвитку відносин України та США

Враховуючи місце України у зовнішній політиці США та уявлення про майбутнє цієї політики у новій адміністрації Білого Дому, можна сформулювати наступні ключові елементи сценарію розвитку відносин між Україною та США.

Перш за все, вже сьогодні у Сполучених Штатах та Україні різне бачення зобов'язань в рамках Будапештського меморандуму. Враховуючи, що Дональд Трамп розглядав можливість виходу США із низки міжнародних угод, цілком ймовірно, що Білий Дім відмовиться від своїх зобов'язань по Будапештському меморандуму, мотивуючи це хоча б тим, що такий механізм ядерного роззброєння не є дієвий. В той же час, буде досягнуто певних домовленостей із Росією стосовно України, що знизить напругу конфлікту на Донбасі. Таким чином, США продемонструють, що змогли досягти урегулювання конфлікту «іншими засобами».

Крим буде визнано остаточно російським, що в свою чергу, призведе до втрати Україною підтримки з цього питання в Раді Безпеки ООН. США також пом'якшать свою позицію щодо питання агресії Росії в Україні в цілому.

Відповідно, США припинять тиснути на ЄС у питанні продовження санкцій проти Росії, що спричинить їх відміну вже в I півріччі 2017 року. США, в свою чергу, також відмінять свої санкції проти Росії, оскільки без санкцій ЄС вони ще більше посилять, а не послаблять Путіна. Крім того, такий крок буде вигідний правлячим колам США, які мають інвестиції в економіку РФ.

Інтерес США до України значно зменшиться, в той час як для Росії Україна залишиться у сфері пріоритетних інтересів. Таким чином, вирішення питання Донбасу буде залежати, значною мірою, лише від Росії.

Рішення по наданню Україні оборонного летального озброєння не буде прийнято, а його можливість надалі в США не розглядатиметься. Хоча, члени Демократичної партії значно скептичніше ставляться до надання Україні зброї, аніж Республіканської.

Припиниться також надання фінансової та військової допомоги Україні. Згідно зведеного плану асигнувань на 2106 рік⁹ Україна є 6-м найбільшим реципієнтом військової допомоги від США. З 2014 р. США надали Україні 266 мільйонів доларів безпекової та військової допомоги. У 2016 році має надійти ще 663 мільйонів доларів на подолання нестабільності, зумовленої російською агресією¹⁰. Однак, у 2017 році вже передбачено скорочення фінансових асигнувань в Україну¹¹ (це рішення було прийняте ще за адміністрації Б. Обама).

Скоротиться фінансова допомога Україні й в рамках МВФ, оскільки позиція США є вагомим у міжнародних інституціях. Сьогодні програма МВФ виявилась потужною рушійною силою реформ в Україні з моменту обрання нової влади.

У внутрішній політиці України США припинять підтримку чинної влади, що призведе до можливої її зміни на наступних президентських та парламентських виборах в Україні.

Ймовірно, Україна втратить підтримку США й стосовно посилення своєї енергетичної безпеки. Зокрема, досі США тиснули на Європу у питанні будівництва «Північного потоку - 2», вказуючи на значні ризики для ряду

⁹ Consolidated Appropriations Act, 2016 [Електронний ресурс] // US Congress – Режим доступу до ресурсу: <https://www.congress.gov/114/plaws/publ113/PLAW-114publ113.pdf>

¹⁰ Appropriations Committee Releases Fiscal Year 2017 State and Foreign Operations Bill [Електронний ресурс] // Committee on Appropriations – Режим доступу до ресурсу: <http://appropriations.house.gov/news/documentsingle.aspx?DocumentID=394623>

¹¹ Epstein S. State, Foreign Operations and Related Programs: FY2017 Budget and Appropriations / S. Epstein, M. Lawson., 2016. – 16 с. – [Електронний ресурс] // Congressional research service – Режим доступу до ресурсу: <https://www.fas.org/sgp/crs/row/R44391.pdf>

країн Центральної та Східної Європи. Надалі такий тиск може зникнути з порядку денного політики США на європейському напрямку.

Висновки

1. Після інавгурації Д.Трампа американська зовнішня політика зазнає змін. США своїм геополітичним супротивником вважатимуть Китай, тому, ймовірно, зблизяться з Росією. У найближчому майбутньому варто очікувати переділ сфер впливу між провідними гравцями у світі. Європейська безпека, а разом із нею Україна, не будуть у списку найважливіших завдань зовнішньої політики США за правління Д. Трампа. Це означає, що питання національної безпеки Україна повинна бути вирішувати самостійно, враховуючи стан справ всередині ЄС.
2. Жоден існуючий формат співпраці між Україною та США не передбачає юридично зобов'язуючих гарантій безпеки з боку Сполучених Штатів. Навіть виконання Будапештського меморандуму буде поставлено під питання, оскільки це суперечитиме новому зовнішньополітичному курсу США і вони можуть вийти з нього, оголосивши недієвим.
3. У питанні Криму США можуть залишитись на юридичній позиції невизнання окупації, але на рівні політичної взаємодії та економічних відносин це питання буде винесене за «дужки» поточних відносин Вашингтона з Москвою. Також без активної участі США у європейській політиці суттєвих змін може зазнати позиція ЄС в питанні стримування Росії та санкційного впливу на неї. Можна також прогнозувати суттєвого послаблення підтримки України з боку представників США в ООН та інших міжнародних інституціях.
4. Україна втратить значну частину фінансової підтримки з боку іноземних донорів, що негативно позначиться, в тому числі, на її обороноздатності.

Пропозиції

За цих умов Україна та її владні інституції можуть протидіяти загрозам національній безпеці наступним чином:

1. використати факт невиконання Будапештського меморандуму як інструмент тиску на нову адміністрацію Білого Дому в питаннях збереження підтримки демократії в Україні та її суверенітету;
2. запропонувати США надати Україні додаткову допомогу у розбудові оборонних спроможностей та фінансово-економічної стабілізації;
3. ініціювати підписання між Україною та США двосторонньої безпекової угоди (на зразок тих, які США має з Південною Кореєю та Японією);
4. розробити програму заходів з метою збільшення обсягу інвестиції з США у сільське господарство, енергетику, ІТ сектор та літакобудування України;
5. передбачити можливості налагодження тісного економічного, культурного та політичного співробітництва з КНР.

Центр досліджень проблем Російської Федерації

(Р.В. Власенко)