

*Микола Белєсков,
Заступник виконавчого директора
Інституту світової політики*

Стратегічне партнерство Україна-США – спроба №3?

1. Інститут стратегічного партнерства: теорія і світова практика

Інститут стратегічного партнерства як окремий інструмент побудови взаємин між державами є доволі сучасним явищем. Вчені відзначають появу та широке використання терміну стратегічне партнерство у контексті міжнародних відносин, починаючи із 1990-х років¹. Очевидно, його можна пов'язати з крахом біполярної системи міжнародних відносин. Із того часу використання терміну набуло широкої популярності при описі взаємин між державами. Проте формат стратегічного партнерства потребує тлумачення, адже нині серед дослідників немає єдиної точки зору щодо того якими унікальними рисами володіє інститут стратегічного партнерства, що дозволяє відокремлювати його від інших форм міждержавної взаємодії.

Одним із підходів до визначення стратегічного партнерства є наголос на силовому потенціалі держав. Експерт Центру дослідження європейської політики (CEPS) Маріус Валь вважає, що для справжнього стратегічного партнерства необхідна рівність між учасниками в силовому потенціалі при загальному розумінні, що цей потенціал має бути значним². Із ним частково згоден британський вчений і ще один експерт CEPS Майкл Емерсон, для якого стратегічним партнерством є таким тип відносин, який означає залучення двох могутніх акторів³. При цьому він також додає, що такі актори можуть робити стратегічні кроки.

Іншим підходом до теоретичного осмислення стратегічного партнерства є його функціональна спрямованість. Так бразильський вчений і викладач Університету Бразиліа Антоніо Лесса вважає, що стратегічне партнерство є формою пріоритетних політичних чи економічних відносин, які є взаємно компенсуючими, та встановлені на основі розвитку двосторонніх відносин. Іще під цим, на його думку, розуміється «взаємно погоджений порядок денний стосовно політичних і економічних питань»⁴. Так само індійський дослідник

¹ Luis Fernando de Moraes y Blanco "On the uses and functions of 'strategic partnership' in international politics: Implications for agency, policy and theory", 2015 - <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2763241/2763242>, p. 54-56

² Michael Emerson, Marius Vahl "The Elephant and the Bear: The European Union, Russia and their Near Abroads", 2001 - <https://www.ceps.eu/publications/elephant-and-bear-european-union-russia-and-their-near-abroads>, p.4

³ Michael Emerson, Marius Vahl "The Elephant and the Bear: The European Union, Russia and their Near Abroads", 2001 - <https://www.ceps.eu/publications/elephant-and-bear-european-union-russia-and-their-near-abroads>, p 45

⁴ Antonio Carlos Lessa, "Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)", 2010 - http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292010000300007

Гаурі Хандекар переконує, що використання терміну стратегічне партнерство означає чітку зосередженість на цілі, на яку це партнерство і спрямовується.

Із таким функціональним підходом погоджується і співробітник Центру європейської політики (ЕРС) Джіованні Греві, який визначав стратегічне партнерство таким, коли обидві сторони вважають його важливим і необхідним для досягнення основних цілей⁵. На думку Греві, про стратегічне партнерство у відносинах можна говорити якщо внаслідок розриву такого типу взаємодії це наносить взаємну шкоду. Тим самим стратегічне партнерство є таким типом відносини, які спрямовані для досягнення ключових цілей. При цьому, як переконує Греві, даний тип відносин може стосуватися як важливих глобальних так і регіональних авторів. Проте ключовим є результати такого партнерства. При цьому Джіованні Греві вважає, що відсутність чіткого визначення чим є стратегічне партнерство дає відповідну гнучкість для досягнення цілей. Ще один бразильський дослідник Луїс Бланко також визначає, що стратегічне партнерство є відносинами де координація і планування спрямовуються на досягнення бажаних результатів, що є спільною ціллю, котра визначається спільністю інтересів⁶.

Бельгійський політолог Джонатан Хольслаг спробував запропонувати власні критерії для визначення відносин стратегічного партнерства⁷. Мова йде про наступні елементи:

- спільні інтереси і очікування;
- довгостроковість характеру взаємодії;
- багатомірність, активна взаємодія в багатьох сферах інтересу;
- глобальний характер;
- наявність стимулів до взаємодії для досягнення відповідних цілей, що таким чином вирізняє стратегічне партнерство від інших форм співпраці.

Наразі не існує єдиної точки зору щодо того чи проголошення відносин стратегічного партнерства має відображати вже існуючий стан справ між державами чи бути засобом досягнення нової якості у відносинах. Зокрема, Луїс Бланко вважає, що проголошення стратегічного партнерства може бути лише відображенням наміру досягнути ті чи інші цілі⁸. Також даний дослідник вважає, що кожне стратегічне партнерство треба аналізувати залежно від обставин.

⁵ Giovanni Grevi, "Making EU strategic partnerships effective", 2010 - <http://fride.org/publication/875/making-eu-strategic-partnerships-effective>

⁶ Luis Fernando de Moraes y Blanco "On the uses and functions of 'strategic partnership' in international politics: Implications for agency, policy and theory", 2015 - <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2763241/2763242>, p.63

⁷ Jonathan Holslag, "The Elusive Axis: Assessing the EU–China Strategic Partnership", 2011 - <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2010.02121.x>, p. 306

⁸ Luis Fernando de Moraes y Blanco "On the uses and functions of 'strategic partnership' in international politics: Implications for agency, policy and theory", 2015 - <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2763241/2763242>, p.64

На практиці зустрічаються випадки коли по суті стратегічне партнерство нічим не відрізняється від співробітництва. Згаданий вище Луїс Бланко наводить приклад Хартії про стратегічне партнерство Україна-США (2008) і Угоди Грузія-ЄС (1999)⁹. Аналіз практичного наповнення цих двох документів показує те, що в даному випадку по наповненню стратегічне партнерство і партнерство не мають відмінностей. В даному випадку використання слова «стратегічне» має ціллю лише посилення статусності. Німецькі дослідники також говорять про те, що основна проблема із теоретичним осмисленням стратегічного партнерства в тому, що частко важко на практиці показати як якісно відрізняє таке партнерство від простого партнерства, яке спрямовується на спільне вирішення тих чи інших проблем¹⁰.

При цьому дослідники з ФРН виділяють три критерії для визначення стратегічного партнерства:

- спільність інтересів;
- здатність партнера проводити ефективну зовнішню політику;
- країни, де в ФРН є місцеві переваги.

Також в німецькому експертному середовищі є і інше визначення елементів стратегічного партнерства: чіткі і вимірювані спільні цілі, чіткий план діяльності, високий рівень координації і консультування, сильні і спільні стратегічні дії, чіткий результат.

Колишній прем'єр-міністр КНР Вень Цзябао також виділив наступні елементи стратегічного партнерства:

- співпраця в рамках стратегічного партнерства має бути довгостроковою і стабільною;
- співпраця має обходити різницю в ідеології, соціальних системах і окремих подіях;
- така співпраця має бути на умовах рівності і бути взаємно корисною¹¹.

Практика ЄС, який в стратегії 2003 року оголосив про стратегічне партнерство із низкою країн, також є показовою. Мова йшла про країни, які розділяють цінності і мають спільні інтереси, а також можуть бути корисними для досягнення різних цілей. Таке визначення, а також подальша практика, призвели до того що в 2010 і 2012 роках в ЄС почалося активне обговорення щодо результативності такої політики. Німецькі дослідники дійшли висновку, що інститут стратегічного партнерства ЄС не має єдиного розуміння

⁹ Luis Fernando de Moraes y Blanco "On the uses and functions of 'strategic partnership' in international politics: Implications for agency, policy and theory", 2015 - <https://pub.uni-bielefeld.de/download/2763241/2763242>, p.69-70

¹⁰ Anne Schmidt "Strategic Partnerships – a contested policy concept. A review of recent publications", 2010 - https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/FG%201%20discussion%20paper_Anne%20Schmidt.pdf

¹¹ Sven Biscop, Thomas Renard, "A Need for Strategy in a Multipolar World: Recommendations to the EU after Lisbon, Security Policy Brief 5", 2010 - <http://aei.pitt.edu/14426/>

стратегічної цілі. Все залежить від нинішнього рівня відносин і секторальних розрахунків.

В контексті цього обговорення науковий співробітник аналітичного центру FRIDE Томас Ренард запропонував власні принципи і характеристики, які дозволяють говорити про відносини стратегічного партнерства¹². І хоча мова йде про діяльність ЄС на міжнародній арені, проте вони можуть бути цікавими для подальшого аналізу. Мова йде про наступні риси стратегічного партнерства:

- має охоплювати значну кількість питань і стосуватися як торгівлі і економіки, так і політичних питань та безпеки;
- стратегічне партнерство вибудовується на основі роботи над конкретними питаннями, а не є спробою довести двосторонні відносини на рівень стратегічного партнерства;
- саміти повинні відігравати певну, але не основну роль у стратегічному партнерстві. Зустрічі на найвищому рівні повинні допомогти вийти із складних ситуацій, а не розглядатися як вияв наявності стратегічного партнерства;
- стратегічні відносини стосуються двосторонніх відносин, але мають виходити за їх рамки і стосуватися інших питань глобального порядку денного. Стратегічні відносини мають бути не самоціллю, а сприяти формуванню ефективних міжнародних коаліцій для вирішення глобальних проблем;
- стратегічне партнерство повинно допомагати в багасторонніх відносинах і механізмах.

Загалом же аналіз ситуації не лише на основі практики ЄС, але і таких країн як Індія чи Бразилія, в частині відносин стратегічного партнерства спричинив той факт, що окремі вчені взагалі говорять про неможливість однозначно визначити чим є відносини стратегічного партнерства. Складність ця пояснюється тим, що на практиці стратегічними партнерами називалася значна кількість країн. У випадку Індії мова йде про щонайменше 30 країн на початок 2017 року¹³. Так само бразильські вчені говорять про виродження інституту стратегічного партнерства через занадто активне використання даного терміну. Це відбувається через появу відповідних очікувань, які в кінці кінців не виправдовуються. Іще однією ознакою часткового виродження інституту стратегічного партнерства можна вважати появу прикметників «посилене», «всеохоплююче», які часто мають на меті лише якимось чином виділити відносини із тією чи іншою країною на фоні значної кількості інших країн, із якими проголошене стратегічне партнерство.

¹² Thomas Renard, "The EU Strategic Partnerships Review: Ten Guiding Principles", 2012 - [https://www.ies.be/files/private/28\)%20Renard%20-%20Ten%20Guiding%20Principles.pdf](https://www.ies.be/files/private/28)%20Renard%20-%20Ten%20Guiding%20Principles.pdf)

¹³ Editorial Article "Strategic partnership. Really?", The Hindu 2017 - <http://www.thehindu.com/opinion/editorial/Strategic-partnership.-Really/article17029701.ece>

Ця характеристика до певної міри стосується і України, яка вже на початок 2000-х років в двосторонньому і односторонньому порядку проголосила до 20 країн своїми стратегічними партнерами¹⁴. При цьому спеціалісти Національного інституту стратегічних досліджень запропонували власне визначення того, чим є стратегічне партнерство¹⁵. На їх думку, це такий 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, як наголошують спеціалісти НІСД, не передбачає жорсткої системи зобов'язань політичного, економічного, гуманітарного або безпекового характеру.

2. Історична практика стратегічного партнерства Україна - США

2.1. Українсько-американська міждержавна комісія 1996-2001 (Комісія Кучма-Гор)

Вирішення за американським сценарієм в 1993-1994 роках питання майбутнього ядерної зброї на території України відкрило перед українсько-американськими відносинами перспективи для розвитку і переходу до роботи над широким колом питань. Саме в цей час Київ і Вашингтон починають закладати основи широкого порядку денного. Це було зроблено на основі двох документів. 22 листопада 1994 року була підписана Хартія українсько-американського партнерства, дружби і співробітництва¹⁶. В даному документі вперше висловлювалася теза про широке і міцне партнерство між двома країнами. Окрім того, чи не вперше хартія містила перелік сфер і заходів, які мали бути здійснені для того, щоб українсько-американські взаємини вийшли на якісно нову основу. Із іншого боку під час візиту Вільяма Клінтона до України 12 травня 1995 року було підписано спільну заяву¹⁷. Цей документ також містив перелік питань і заходів, які мали вжити Київ і Вашингтон для продовження позитивної динаміки двосторонніх відносин.

Проте українська сторона не була повністю задоволена даними документами і виступила із ініціативою інституціоналізації взаємодії через створення відповідного органу, який би на практиці координував роботу на ключових напрямках. Окрім того в офіційного Києва вже був приклад російсько-американської комісії (Комісія Черномірдин-Гор), яка була створена іще в 1993 році. В результаті тодішній президент України Леонід Кучма в лютому 1996 року запропонував створити подібну міждержавну комісію в рамках свого візиту до США¹⁸. Президент США Вільям Клінтон позитивно

¹⁴ Центр Разумкова "Стратегічні партнери України: декларації і реалії", 2000 - <http://old.razumkov.org.ua/ukr/journal.php?y=2000&cat=106>

¹⁵ Аналітична записка НІСД «Стратегічне партнерство України» - <http://www.niss.gov.ua/articles/2377/>

¹⁶ Хартія українсько-американського партнерства, дружби і співробітництва, 1994 - http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/840_015

¹⁷ Спільна заява Президента України Леоніда Кучми та Президента Сполучених Штатів Америки Уільяма Дж. Клінтона, 1995 - http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/840_048

¹⁸ Юрій Щербак "Україна — США: стратегічне партнерство, інтереси та цінності", 2005 - <https://day.kyiv.ua/uk/article/panorama-dnya/ukrayina-ssha>

відреагував на пропозицію України. Вже в травні 1996 року США представили план щодо роботи комісії у складі 4 комітетів (із питань зовнішньої політики, безпеки, торгівлі та інвестицій, стабільного економічного співробітництва). Проте ще протягом літа 1996 року в адміністрації Вільяма Клінтона йшли активні дискусії щодо того яким чином задовольнити прохання України щодо створення органу високого рівня, який би відповідав за розвиток відносин. Слід відзначити, що персональна згода віце-президента США Альберта Гора, попри заперечення його апарату, дала змогу сформувати в кінці кінців Українсько-американську міждержавну комісію (УАМК, Комісія Кучма-Гор)¹⁹.

В рамках візиту до США тодішнього очільника РНБО Володимира Горбуліна 19 вересня 1996 року була опублікована Спільна заява про Українсько-американську міждержавну комісію (Joint Statement on U.S.-Ukraine Binational Commission)²⁰. Саме в цій декларації вперше йшла мова про стратегічне партнерство Україна-США²¹. В заяві йшлося про те, що комісія створюється для реалізації потенціалу двосторонніх відносин. Засідання Комісії на найвищому рівні мали відбуватися щорічно. Так само періодично мали збиратися галузеві комітети для вирішення конкретних справ, які потім мали звітувати перед співголовами УАМК. Попередньо планувалося, що перша зустріч комітетів мала відбутися вже в жовтні 1996 року²².

Крок на проголошення стратегічного партнерства в самій заяві пояснювався тим, що він є відображенням тодішнього стану відносин. Слід згадати, що період 1995-1998 років і справді характеризується американським експертом і колишнім дипломатом Стівеном Пайфером як час підйому і позитивної динаміки в відносинах Україна-США. Спільна заява, для прикладу, в тому числі згадувала, що Україна в 1996 році стала третім найбільшим реципієнтом американської допомоги.

Вже 16 травня 1997 року відбулося перше засідання УАМК на рівні Леоніда Кучми і Альберта Гора. Показово, що напередодні візиту українського президента до Вашингтону американські ЗМІ активно обговорювали рівень корупції в Україні, а із Конгресу ішли сигнали щодо можливості втрати доступу до допомоги на рівні 225 млн. доларів²³. В процесі самих переговорів американська сторона піднімала питання Павла Лазаренка і його залучення до корупційних схем, висловлюючи своє занепокоєння.

¹⁹ Steven Pifer, "The Eagle and the Trident: U.S.—Ukraine Relations in Turbulent Times", 2017, p. 85

²⁰ The Ukrainian Weekly "Ukrainian Security Council official visits D.C. to bolster bilateral ties", 1996 - http://www.ukrweekly.com/archive/1996/The_Ukrainian_Weekly_1996-39.pdf

²¹ Joint statement on the creation of the Kuchma-Gore Commission, 1996 - <http://www.ukrweekly.com/old/archive/1996/389602.shtml>

²² Зеркало Недели "Комиссия Кучма — Гор: от теории к практике", 1996 - https://zn.ua/ARCHIVE/komissiya_kuchma_gor_ot_teorii_k_praktike.html

²³ Юлия Мостовая, "НАЧАЛИ ЗА УПОКОЙ, ЗАКОНЧИЛИ ЗА ЗДРАВЬЕ", 1997 - https://zn.ua/ARCHIVE/nachali_za_upokoy_zakonchili_za_zdravie.html

Результати переговорів були закріплені в спільній декларації²⁴. Під час обговорення сторони відзначили співпрацю у військовій сфері – участь українських військових у миротворчій місії IFOR/SFOR, формування українсько-польського батальйону, майбутні навчання у рамках програми «Партнерство заради миру». Спільна заява за результатами переговорів також говорила про те що воєнна програма співробітництва між Україною і США на той час була однією із найбільших в Європі. Хоча слід відзначити, що на той час значну частину військової співпраці все одно складало ядерне роззброєння України. Переговори між Леонідом Кучмою і Альбертом Гором у сфері безпеки також дозволили обговорити питання щодо модифікації Договору про звичайні збройні сили в Європі, підписання Основоположного акту РФ-НАТО і майбутньої Хартії про особливе партнерство Україна-НАТО. При цьому Україна ставила питання щодо приєднання до Режиму контролю за ракетними технологіями, який би дозволяв їй брати участь в програмах ракетних запусків супутників. Для цього Київ був готовий не передавати ракети із дальністю в 300-500 км і не виробляти нові системи із такою дальністю дії. Але при цьому на той час Україна не була повністю готова відмовитися від ракет СКАД даної дальності, чітко говорячи про загрозу із боку РФ і необхідність мати інструменти протидії.

В частині економіки переговори на найвищому рівні стосувалися прийняття Україною заходів для забезпечення виконання умов програми МВФ із метою отримання кредитних грошей. Окрім того, українська сторона озвучила обіцянки боротися із корупцією на основі нової програми, представленої президентом України, а також розвивати нову систему державних закупівель і систему надання ліцензій. Також сторони обговорили питання проведення приватизації, ринкових реформ у сфері сільського господарства і енергетики. В тому числі озвучувалася ідея створення умов для залучення в енергетичний сектор України іноземних інвестицій через участь в приватизації генеруючих потужностей чи спільній розвідці та видобуванні нафти/газу. Слід особливо звернути увагу саме на економічну частину переговорів, адже низка порушених тоді питань, зокрема, створення дієвого ринку землі в Україні не вирішена на сьогодні. Зауважимо, що питання посилення енергетичної ефективності нині частково вирішені, але пізніше і перш за все під впливом війни із РФ і вимог, викладених у наступних програмах співробітництва із МВФ.

В лютому-березні 1998 року Україні і США вдалося знайти вирішення питань щодо співробітництва Києва із Іраном, по РКРТ і ракетах СКАД, що створювало гарний фон для майбутнього візиту Альберта Гора до України²⁵. На початку візиту віце-президента США до України 22-23 липня 1998 року

²⁴ FIRST PLENARY SESSION OF U.S.-UKRAINE BINATIONAL COMMISSION. Joint Statement of the Kuchma-Gore Commission, 1997 - <http://www.ukrweekly.com/old/archive/1997/219724.shtml>

²⁵ Steven Pifer, "The Eagle and the Trident: U.S.—Ukraine Relations in Turbulent Times", 2017, p. 128-130

представники американської бізнес-спільноти провели зустріч із Альбертом Гором²⁶. В першу чергу американські компанії, які на той час працювали в Україні, нарікали на бізнес-клімат. Низка американських компаній зіткнулася із створенням перешкод для ведення бізнесу, що чітко фіксує невиконання взятих офіційним Києвом на себе зобов'язань під час першого засідання УАМК на найвищому рівні. Проте перед початком засідання і Президент України і віцепрезидент США виступили із доволі оптимістичними заявами. Леонід Кучма заявив про «стратегічну вісь Вашингтон-Київ» як важливий фактор глобального миру і безпеки²⁷. В свою чергу Альберт Гор заявив, що стратегічне партнерство Україна-США почуває себе добре і нормально функціонує²⁸.

Під час другого засідання Українсько-американської міждержавної комісії сторони знову обговорили широке коло питань, що було відображено в заключній декларації²⁹. Так мова йшла про створення тристоронньої комісії США-Україна-Польща, а також відзначення регіональних ініціатив України в Чорному морі. Окремо Леонід Кучма і Альберт Гор зупинилися на діяльності щодо створення повноцінного Міжнародного центру миротворчості в Яворові для реалізації цілей програми «Партнерство заради миру» НАТО. Також обговорювалися питання співробітництва щодо нерозповсюдження зброї масового знищення і опосередковано було згадано те, що компанія Westinghouse Electric отримала можливість провести сертифікацію своїх теплових двигачів для АЕС України. Це фактично був початок того процесу, який дозволив в 2017 році вийти на те, що 40% потреб у пальному для українських АЕС забезпечує саме Westinghouse Electric, а в 2018 році цей показник може скласти 55%. Паралельно із цим США заявили свою підтримку ідеї створення нафтопроводу Одеса-Броди.

Леонід Кучма і Альберт Гор обговорили також співпрацю по Чорнобильській АЕС. Активна взаємодія по цьому напрямку дозволила в грудні 2000 року зупинити остаточно діяльність всіх енергоблоків АЕС як і було заплановано. Також сторони відзначили підписання угоди про співпрацю в ядерній сфері і досягнення домовленості, які відкрили можливість для України остаточно приєднатися до РКРТ.

Віцепрезидент США, із одного боку, відзначив план реформ, який президент України запропонував в 1998 році. Однак при цьому американська сторона знову наголошувала на необхідності реформ в енергетичному секторі, в тому числі - на важливості ринкового ціноутворення, енергоефективності і

²⁶ The Ukrainian Weekly, "Gore in Kyiv to review U.S.-Ukraine strategic partnership", 1998 - http://www.ukrweekly.com/archive/1998/The_Ukrainian_Weekly_1998-30.pdf

²⁷ VICE-PRESIDENT AL GORE IN KYIV - JULY 22-23, Kuchma's opening remarks at Binational Commission - <http://www.ukrweekly.com/old/archive/1998/319819.shtml>

²⁸ VICE-PRESIDENT AL GORE IN KYIV - JULY 22-23, Gore's opening remarks at Binational Commission - <http://www.ukrweekly.com/old/archive/1998/319820.shtml>

²⁹ VICE-PRESIDENT AL GORE IN KYIV - JULY 22-23, Joint Statement of U.S. and Ukraine - <http://www.ukrweekly.com/old/archive/1998/319821.shtml>

приватизації державних генеруючих потужностей. Так само американська сторона наголошувала на заходах в аграрному секторі і необхідності спрощення умов ведення бізнесу. Тим самим чітко почала формуватися тенденція, яка стала притаманною для українсько-американської взаємодії у формі декларації із боку офіційного Києва щодо готовності реалізації відповідних заходів у конкретних сферах, які потім не виконувалися. Це, в свою чергу, змушувало США повертатися до цих питань, що призводило до циклічності і унеможлиблювало подальший прогрес в роботі УАМК.

Вже в процесі підготовки до третього засідання Комісії Кучма-Гор з боку США звучали заяви, що Україна робить занадто мало³⁰. Так само у рамках підготовчої роботи під час переговорів між керівниками РНБОУ і ЦРУ американська сторона піднімала питання щодо корупції в оточенні президента України³¹.

В рамках візиту до Вашингтону Леоніда Кучми 8-9 грудня 1999 року відбулося третє і останнє засідання УАМК в Вашингтоні. При цьому воно було нетривалим, зважаючи на зайнятість Альберта Гора майбутньою президентською кампанією 2000 року. Порядок денний зустрічі відбувався вже по апробованому сценарію. Американська сторона закликала українську владу прискорити із реформами. У відповідь вона отримувала обіцянки разом із проханням вплинути на міжнародні фінансові органи із метою отримання кредитних грошей. Під час зустрічі в американській столиці Вільям Клінтон заявив про те, що Леонід Кучма має шанс на вибудовування своєї політичної спадщини. Переобраний президент України представив план реформ і отримав схвалення. При цьому Кучма звернувся із проханням вплинути на МВФ і Світовий Банк³². Позитивом для США було призначення Віктора Ющенка прем'єр-міністром України 22 грудня 1999 року. Проте вже наприкінці 2000 року, коли Стівен Пайфер залишав посаду посла США в Києві, він чітко артикулював в остатньому меморандумі те, що до кінця перебування Леоніда Кучми при владі важко очікувати позитивних змін в Україні.

Адміністрація Джорджа Буша-молодшого в 2001 році вирішила відмовитися від Комісії на рівні президента України і віце-президента США, але погодилися з продовженням роботи окремих комітетів УАМК. При цьому офіційний Київ активно ставив питання збереження саме такого механізму. За оцінками Стівена Пайфера, для Вашингтону УАМК була засобом показати, що Україна не залишається в сірій зоні через розширення НАТО і є цікавою для США. Для офіційного Києва, за оцінкою Стівена Пайфера, була важлива статусність сама по собі. При цьому дуже часто були проблеми із реалізацією взятих на себе Україною повноважень³³.

³⁰ Steven Pifer, "The Eagle and the Trident: U.S.—Ukraine Relations in Turbulent Times", 2017, p. 167

³¹ Steven Pifer, "The Eagle and the Trident: U.S.—Ukraine Relations in Turbulent Times", 2017, p. 168

³² Ukraine: President's U.S. Visit Focuses On IMF/World Bank, 1999 - <https://www.rferl.org/a/1092830.html>

³³ Steven Pifer, "The Eagle and the Trident: U.S.—Ukraine Relations in Turbulent Times", 2017, p. 123

Слід відзначити ще декілька важливих моментів щодо діяльності Українсько-американської міждержавної комісії, що є принциповими для майбутніх спроб інституціоналізувати співпрацю між Україною і США. Із одного боку, УАМК виявилася достатньо ефективним інструментом вирішення нагальних питань порядку денного. При цьому головною причиною, яка обмежувала цю ефективність, і справді була схильність України брати на себе зобов'язання, які потім фактично не виконувалися. Як наслідок, американське і українське керівництво постійно було змушене повертатися до одних і тих самих питань, особливо у сфері економіки. У підсумку Українсько-американська міждержавна комісія не дозволила вивести двосторонні відносини на якісно новий рівень взаємодії. А тому можна припустити, що навіть якби нова адміністрація Джорджа Буша-молодшого і не відмовилася відразу від УАМК, то із часом даний механізм почав би переживати стагнацію і фактично відійшов на другий план. Криза українсько-американських відносин (2002-2004 років), котра в тому числі була спричинена розвитком подій всередині України, також скоріше за все призвела б фактичного припинення діяльності УАМК. Лише прихід до влади в 2005 році Віктора Ющенка допоміг подолати кризові явища і закласти основи для другої спроби інституціоналізації стратегічного партнерства.

2.2. Комісія стратегічного партнерства Україна-США (2009-2011 роки)

Україна і США вирішили закріпити своє стратегічне партнерство в Хартії Україна-США про стратегічне партнерство від 19 грудня 2008 року³⁴. Цей документ визначав порядок денний відносин між двома країнами у ключових сферах. В основу цього документа лягла дорожня карта українсько-американського стратегічного співробітництва, яка була підписана 1 квітня 2008 року³⁵.

Хартію про стратегічне партнерство слід розуміти як документ, котрий переслідував відразу дві цілі. Підписанням цього документу адміністрація Джорджа Буша-молодшого намагалася компенсувати своє фіаско щодо відмови НАТО надати Україні Плану дій щодо членства під час саміту в Бухаресті в квітні 2008 року. При цьому США не пішли на підписання формального двостороннього союзного договору, як це пропонувала Україна. Окрім того Хартія мала б стати механізмом, який би мав гарантувати спадковість політики США щодо України в умовах зміни адміністрації в Білому Домі. Тому фактично саме на нову адміністрацію Барака Обама випала відповідальність щодо практичних кроків щодо наповнення оновленого стратегічного партнерства.

³⁴ Хартія Україна-США про стратегічне партнерство, 2008 - http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/840_140

³⁵ Пріоритети українсько-американського співробітництва (Дорожня карта), 2008 - http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/840_132

22 липня 2009 року в рамках першого візиту в Україну віце-президента США Джозефа Байдена була оголошено про домовленість створити відповідну Комісію, яка б займалася стратегічним партнерством³⁶. Фактично даний крок як і загалом візит Джозефа Байдена до України можна розглядати як спробу показати офіційному Києву, що не зважаючи на курс на перезавантаження відносин із РФ, українська проблематика також залишається серед пріоритетів США. В вересні 2009 року було домовлено про проведення першого засідання робочої групи у рамках Комісії стратегічного партнерства³⁷. 28 жовтня 2009 року було оголошено про створення Двосторонньої робочої групи із енергетичної безпеки в рамках Комісії стратегічного партнерства³⁸. Показово, що першу робочу групу створили саме щодо питань енергетичної сфери. На фоні другої газової війни між Україною і РФ, а також укладання домовленостей про постачання і транзит газу до 2019 року адміністрація Барака Обами вважала саме питання енергетики ключовими щодо збереження незалежності України. Перше ж засідання самої Комісії стратегічного партнерства відбулося лише 9 грудня 2009 року за участі Державного секретаря США Гіллари Клінтон і Міністра закордонних справ України Петра Порошенка як співголів³⁹. Дане засідання носило установчий і дещо символічний характер. Із практичних питань обговорювалися лише проблематика інтеграції України до енергетичної системи ЄС і реформи для посилення енергоефективності. Дані дискусії відбувалися за присутності посланника США із енергетичних питань Річарда Морнінгстара, що є показовим щодо важливості цього питання для Вашингтону. Проте від початку повноцінної співпраці по всім напрямкам, які були визначені в Хартії, адміністрацію Барака Обами стримували вибори президента України в січні-лютому 2010 року. Фактично під питанням була будь-яка майбутня співпраця залежно від того яким чином пройдуть вибори і хто прийде до влади. Як наслідок, сторони через зміни президентських адміністрацій по суті втратили близько 1,5 років.

Фактично першим повноцінним засіданням Комісії стратегічного партнерства можна вважати лише друге засідання за участю Гіллари Клінтон і нового очільника МЗС України Костянтина Грищенка, яке відбулося 2 липня 2010 року. Державний секретар США відзначила, що принциповими питаннями стратегічного партнерства є питання енергетики і інвестицій, змін клімату і безпеки⁴⁰. Під час прес-конференції Гіллари Клінтон особливо відзначила, що

³⁶ QNA "Ukrainian - American commission for strategic partnership", 2009 - <http://qha.com.ua/en/society/ukrainian-american-commission-for-strategic-partnership/51457/>

³⁷ Корреспондент "Засідання комісії Україна-США зі стратегічного партнерства відбудеться у жовтні", 2009 - <https://ua.korrespondent.net/ukraine/978047-zasidannya-komisiyi-ukrayina-ssha-zi-strategichnogo-partnerstva-vidbudetsya-u-zhovtni>

³⁸ Department of State "United States and Ukraine Announce Bilateral Energy Security Working Group", 2009 - <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2009/oct/131024.htm>

³⁹ Department of State "Remarks With Ukrainian Foreign Minister Petro Poroshenko After Their Meeting", 2009 - <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2009a/12/133349.htm>

⁴⁰ Department of State "Remarks with Ukrainian Foreign Minister Kostyantyn Gryshchenko", 2010 - <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/143933.htm>

обговорювалися питання енергетики⁴¹. Під час переговорів в Києві із боку США знову був присутній спецпосланник Річард Морнінгстар. При цьому американська сторона вела серйозний діалог щодо залучення компаній США до розвитку цивільної ядерної енергетики, видобування сланцевого газу і метану, глибоководного буріння в Чорному морі.

У кінцевій декларації відзначалося те, що Гіллари Клінтон окрім енергетики порушувала питання щодо необхідності створення Україною умов для інвестицій як основу для розвитку економічних взаємин⁴². Окремий наголос державний секретар США робила на необхідності реформування податкового кодексу, боротьбі із корупцією, захисті прав інтелектуальної власності і дотриманню верховенства права. Дані заяви є знаковими адже показують, що із точки зору США із часу попередніх спроб інституціоналізувати співпрацю Україна здійснила незначний прогрес по базовим питанням, які визначають те на скільки успішним буде характер взаємодії.

Також слід згадати, що за результатами другого засідання Комісії стратегічного партнерства було досягнуто домовленості щодо створення груп щодо співробітництва в цивільній ядерній сфері, політичного діалогу і верховенства права, науки і технологій⁴³. Тим самим лише друге засідання в липні 2010 року можна вважати повноцінним, яке створило всі основи для реалізації потенціалу Хартії 2008 року. Восени 2010 року відбулися установчі засідання робочої групи по науці і технологіям, а також робочої групи із політичних питань.

15 лютого 2011 року в Вашингтоні відбулося третє засідання комісії Україна-США з стратегічного партнерства⁴⁴. Дане засідання хоча і виявилось останнім на рівні очільників зовнішньополітичних відомств, проте було знаковим, адже показало те, що взаємодія Україна-США у форматі стратегічного партнерства частково повертається до практики кінця 1990-х років, коли Київ брав на себе зобов'язання, але при цьому не поспішав їх виконувати. Це змушувало Вашингтон знову повертатися до базових питань і таким чином призводило до певного тупцювання на місці.

Позитивними моментами даного засідання можна вважати наступні⁴⁵. Перш за все, було підписано меморандум з геологорозвідки щодо запасів

⁴¹ Department of State "Remarks With Ukrainian President Viktor Yanukovych", 2010 - <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/143924.htm>

⁴² Department of State "Remarks At the Closing of the Strategic Partnership Commission", 2010 - <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/07/143934.htm>

⁴³ Department of State "Joint Statement of the Second Session of the United States-Ukraine Strategic Partnership Commission", 2010 - <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/07/143943.htm>

⁴⁴ Department of State, "Third Meeting of the U.S.-Ukraine Strategic Partnership Commission and Signing of a Cooperative Plan on Combating Human Trafficking in Ukraine", 2011 - <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/02/205181.htm>

⁴⁵ Department of State, "Joint Statement Following the Third Session of the United States-Ukraine Strategic Partnership Commission", 2011 - <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/02/205181.htm>

сланцевого газу в Україні. Окрім того було обговорено розробку угоди щодо виробництва і розподілу продукції із компанією Chevron. Саме ці заходи дозволили в 2012-2013 роках щонайменше вийти на підписання угоди із цією компанією щодо видобування сланцевого газу в західній Україні. Окрім того було обговорено допомогу на 50 млн. доларів на вивезення високозбагаченого урану і створення об'єкту на нейтронах в Харкові. Окрім того сторони обговорили знищення пального до ракет СС-24 і ракет СКАД. Також була підписана п'ятирічна програма на 20 млн. доларів щодо сільського господарства. Керівники зовнішньополітичних відомств України і США обговорили розробку плану дій по захисту прав інтелектуальної власності, а також стан переговорів щодо візової лібералізації.

При цьому Державний секретар США знову повертається до питання реформування енергетичного сектору. Мова йшла про підняття цін на газ і про прийняття закону про принципи функціонування ринку газу. Американська сторона наполягала на реструктуризації ринку газу для залучення іноземних інвесторів. Гілларі Клінтон піднімала питання щодо необхідності однакового ставлення до українських і іноземних компаній на прикладі обмежень щодо експорту пшениці. При цьому сторони попередньо домовилися провести наступні переговори в Києві.

Окремим пунктом слід згадати те, що під час засідання було відзначено, що стратегічне партнерство між Україною і США базується на спільних цінностях. Ця теза зрештою стала визначальною у контексті мінімізації двосторонніх контактів. На фоні посилення авторитарних тенденцій в політичній системі України в 2011 році адміністрація Барака Обама взяла свідомий курс на м'яку ізоляцію режиму Віктора Януковича, що серед іншого означало зменшення зустрічей на високому і найвищому рівнях. Втім, окремі робочі групи, які були створені у рамках Комісії стратегічного партнерства продовжували працювати. Наприклад, в лютому 2013 року відбулося п'яте засідання робочої групи із політичного діалогу і прав людини, де обговорювалося прийняття нового Кримінально-процесуального кодексу в Україні⁴⁶.

Проте на фоні результатів другого і третього засідання Комісії стратегічного партнерства слід відзначити щонайменше одну важливу річ. Фактично в 2010-2011 роках знову почала проявлятися тенденція, коли Україна не виконувала взятих на себе зобов'язань з ключових політичних і економічних питань, які мали створити основу для якісно нового рівня взаємодії між Києвом і Вашингтоном. Комісія стратегічного партнерства в 2009-2011 роках так само як Українсько-американська міждержавна комісія в 1996-2001 роках була лише органом управління нагальними справами, який не зміг досягнути якісного прогресу на стратегічному рівні взаємин. При цьому знаковим є те, що питання

⁴⁶ Department of State, "Democracy and Rule of Law Central to U.S.-Ukraine Strategic Partnership", 2013 - <https://2009-2017.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/02/205181.htm>

які обговорювалися наприкінці 1990-х були на порядку денному і через 10-15 років. Тому розраховувати на інтенсивну роботу Комісії у тодішніх умовах щонайменше наївно.

3. Спроба відродити Комісію стратегічного партнерства Україна-США (2016-2018). Реалії і рекомендації

В серпні 2016 року посол України в США Валерій Чалий виступив із заявою щодо відновлення роботи Комісії стратегічного партнерства Україна-США в 2017 році⁴⁷. Керівник дипломатичного представництва України в Вашингтоні пояснював цей крок тим, що протягом останніх років між лідерами двох країн інтенсифікувалися контакти. Як наслідок, створена основа для відродження Комісії стратегічного партнерства. Після цього в січні 2018 року президент України Петро Порошенко після переговорів із Рексом Тіллерсоном заявив про відновлення в березні роботи Комісії стратегічного партнерства і створення декількох робочих груп⁴⁸. Те, що повернення на порядок денний питання відновлення роботи Комісії стратегічного партнерства відбулося лише в 2018 році можна пояснити тим, що протягом 2017 року українська сторона вирішувала у взаємодії із США більш нагальне завдання: встановлювала відносини із новою адміністрацією Дональда Трампа. Хоча при цьому можна говорити про те, що попередній рік дозволив закласти основу для такого кроку.

Слід визнати, що посол України в США має рацію в тому, що відновлення роботи Комісії стратегічного партнерства справді назріло. Протягом 2014-2017 років Київ і Вашингтон знову повернулися до активного діалогу і взаємодії на різних рівнях, і це було помітно порівняно із періодом 2011-2013 років, коли взаємодія була мінімальною. При цьому США прямо і опосередковано були задіяні в останні роки в реалізації низки ключових реформ, що також є гарним стартовим майданчиком для повернення до активної роботи Комісії стратегічного партнерства. Зі свого боку адміністрація Дональда Трампа в ключових доктринальних документах таких як Стратегія національної безпеки (грудень 2017 року) і Стратегія національної оборони (січень 2018 року) чітко задекларувала зацікавленість в набутті нових партнерів на міжнародній арені, які сповідують американські цінності і сприятимуть досягненню цілей Вашингтону у планетарному масштабі. Мова йде як про взаємодію загалом так і конкретно у військовому плані. При цьому адміністрація Дональда Трампа готова допомагати таким перспективним партнерам у перетвореннях за умови швидкого темпу змін і переходу від моделі «донор-реципієнт» до взаємовигідного співробітництва.

⁴⁷ РБК-Україна "Валерій Чалий: Питання поставок летального зброї може бути розглянуто після виборів президента США", 2016 - <https://daily.rbc.ua/ukr/show/valeriy-chalyy-vopros-postavok-letalnogo-1470616397.html>"

⁴⁸ Президент України "Україна та США домовились відновити роботу Комісії стратегічного партнерства – зустріч Президента України з Держсекретарем США", 2018 - <http://www.president.gov.ua/news/ukrayina-ta-ssha-domovilis-vidnoviti-robotu-komisiyi-strateg-45650>

Варто визнати, що в очікуваннях України і США на сьогодні є значна асиметрія. Для офіційного Києва допомога із боку Вашингтону і на сьогодні має стратегічний характер, без якої буде значно важче реалізувати головні завдання зовнішньої, внутрішньої і безпекової політики. В той же час Україна для США не є на сьогодні іще тим критичним партнером, розрив взаємодії із яким може радикально позначитися на спроможності досягати тих чи інших цілей. Саме на вирівняння цієї асиметрії має бути спрямоване стратегічне партнерство Україна-США в найближчому майбутньому. Від того, чи вдасться в найближчі роки офіційному Києву вибудувати незалежний порядок денний у відносинах із США, буде залежати, чи залишиться Україна в полі інтересів Вашингтону у разі вирішення конфлікту на Донбасі чи його відходу на другий план в американській зовнішній політиці.

На основі попереднього досвіту і нинішнього стану справ можна запропонувати декілька ключових рекомендацій якими чином вибудовувати відносини стратегічного партнерства:

- Поновлення роботи Комісії стратегічного партнерства Україна-США не повинно відбуватися за рахунок розвитку відносин Україна-ЄС. Посилення взаємодії із Вашингтоном не повинно сприйматися офіційним Києвом як засіб компенсувати проблеми із реалізацією Угоди про асоціацію. Взаємодія по лінії Київ-Вашингтон має доповнювати взаємодію по лінії Київ-Брюссель, адже саме в реалізації потенціалу Угоди про асоціацію і зону вільної торгівлі Україна-ЄС провідні американські експерти бачать шанс України стати частиною західних структур.
- В майбутньому Комісія стратегічного партнерства не повинна перетворитися виключно на засіб вирішення поточних питань двосторонніх відносин між Україною і США, як це мало місце значною мірою в 1996-2001 і 2009-2011 роках. Комісія повинна стати майданчиком, де буде створена основа для перетворення України для одного із ключових партнерів США в Євроатлантичному регіоні в найближчому майбутньому.
- Необхідно не допустити повторення циклічної моделі взаємодії, коли Україна бере на себе зобов'язання перед США щодо кроків в тих чи інших сферах і при цьому не виконує їх, що змушує кожного разу повертатися до базових питань. Якщо буде допущена подібна помилка і на цей раз можна очікувати доволі швидкого припинення ефективної роботи в рамках Комісії стратегічного партнерства і втрату інтересу із боку Вашингтону.
- Ефективність нової спроби відродити стратегічне партнерство між Україною і США буде в кінці кінців залежати від якісних змін всередині самої України. Лише у випадку стійких змін Україна може перетворитися на місце привабливе для інвестицій із США, а також мати ємний

внутрішній ринок, який генеруватиме значний попит на американські товари.

- Необхідно зміцнити економічний вимір українсько-американських відносин. Починаючи із 1991 року, саме військово-політичні питання були домінуючим у взаємодії Україна-США. Ця ситуація зберігається і на сьогоднішній день значною мірою через українсько-російську війну. Лише у випадку виходу на стале економічне зростання щороку на рівні 6-7% ВВП замість нинішніх 2-3% Україна зможе стати ємним ринком для товарів із США, як це хотіла б бачити адміністрація Дональда Трампа. Із іншого боку динамічні темпи росту важко уявити без значного припливу американських прямих іноземних інвестицій, що знову повертає до питання внутрішніх перетворень в Україні.
- Україна не повинна забувати про роль цінностей у відносинах стратегічного партнерства із США, які в 2011-2012 роках фактично заблокували роботу Комісії стратегічного партнерства. Лише функціонуюча демократія в Україні замість нинішнього перехідного гібридного режиму дозволить попередити будь-які спроби в майбутньому нормалізувати відносини між РФ і США за рахунок національних інтересів України із розрахунків корисності допомоги Кремля щодо вирішення ключових питань світової політики. Функціонуючий демократичний режим дозволить Україні ефективно мобілізувати підтримку в Вашингтоні задля попередження реалізації подібного сценарію. Таким чином Україні вдасться повторити досвід невизнаної Республіки Китай/Тайвань, яка не маючи офіційного визнання із боку США, активно залучає Вашингтон для стримування претензій КНР, в тому числі апелюючи до функціонуючих демократичних інституцій в країні.