

ШЛЯХИ КОНСОЛІДАЦІЇ ПІДТРИМКИ СОЮЗНИКІВ ЩОДО ПЕРСПЕКТИВИ ЧЛЕНСТВА УКРАЇНИ В НАТО НАПЕРЕДОДНІ ВІЛЬНЮСЬКОГО САМІТУ

Автори:

Михайло Самусь, Володимир Солов'ян

Вступ

У 2008 році саміт НАТО в Бухаресті ухвалив рішення про те, що одного дня Україна стане членом Альянсу. На той момент результат виглядав скромно, адже Київ розраховував на рішучий крок з боку НАТО – надання Україні Плану дій щодо членства (ПДЧ). На перешкоді стала політична позиція Франції та ФРН, які бажали уникнути конфронтації з Кремлем. Через лічені місяці після саміту Росія здійснила збройну агресію проти Грузії, внаслідок чого в середовищі західного політикуму стали домінувати скептичні оцінки атлантичних перспектив Києва. Згодом Україна звернула на стежину позаблоковості. Повернення Києва на євроатлантичний шлях в 2014 році в НАТО тривалий час воліли не помічати. Відновлення неформального «статусу аспіранта» відбулось лише в 2018 році, але мало скоріше символічне значення, адже мова йшла про повернення до «статусу кво» часів Бухарестського саміту.

Втім повномасштабна агресія Росії докорінно змінила архітектуру безпеки Європейського континенту. Нова геополітична реальність обумовлює необхідність докорінного оновлення парадигми відносин України та НАТО. Початок цього процесу може відбутись уже незабаром – на Вільнюському саміті Альянсу, який відбудеться 11-12 липня 2023 року.

ПДЧ як втрачена можливість

Україна офіційно подала заявку на членство в НАТО 30 вересня минулого року. Втім в самому Альянсі ініціативу Києва сприйняли доволі стримано. Генсек НАТО Єнс Столтенберг в той же день нагадав, що рішення про вступ нового учасника мають

ШЛЯХИ КОНСОЛІДАЦІЇ ПІДТРИМКИ СОЮЗНИКІВ ЩОДО ПЕРСПЕКТИВИ ЧЛЕНСТВА УКРАЇНИ В НАТО НАПЕРЕДОДНІ ВІЛЬНЮСЬКОГО САМІТУ

ухвалити консенсусом усі держави НАТО¹. Обережну позицію зайняли у Вашингтоні: держсекретар США Ентоні Блінкен закликав не відходити від існуючої процедури прийому до лав Альянсу², а помічник президента США з національної безпеки Джейк Салліван зазначив, що членство України в НАТО зараз несвоєчасне³.

Попри відверте небажання західноєвропейських столиць та США говорити про конкретні параметри членства України в Альянсі в умовах триваючої війни, українське керівництво послідовно інтегрує проблематику членства України до глобального дискурсу про повоєнну архітектуру безпеки в Європі.

Важливим напрямком конструювання відносин з НАТО для України на поточному етапі є перегляд алгоритму набуття членства. З часу Бухарестського саміту 2008 року обов'язковим етапом процесу вступу України до НАТО вважався ПДЧ. Так, в декларації Бухарестського саміту вказано, що «ПДЧ буде наступним кроком для України та Грузії на їх шляху до членства. Сьогодні ми чітко заявляємо, що ми підтримуємо заявки цих країн щодо ПДЧ»⁴.

Інерція цього положення простежується в геополітичній думці західних експертних кіл напередодні саміту НАТО у Вільнюсі. До прикладу, Франклін Д. Крамер (Franklin D. Kramer), колишній помічник міністра оборони США з питань міжнародної безпеки, висловлює думку, що «пропозиція плану дій щодо членства є найбільш ефективною та відповідною відповіддю на виклик, який ставить Росія»⁵. Посол Деніел Фрід (Daniel Fried) зазначає, що «найкращим результатом (*Вільнюського саміту*) було б запропонувати Україні ПДЧ»⁶. В той же час, аналіз публікацій, автори яких апелюють до теми ПДЧ засвідчує, що дана конструкція не є сталою константою в численних інтерпретаціях західних фахівців. Загальний лейтмотив полягає в твердженні, що Вільнюський саміт має прокласти реальний шлях просуванню України до НАТО, а нова реальність, сформована повномасштабною війною, спонукає до перегляду усталених уявлень про роль Альянсу в стримуванні Росії.

Прискорений розгляд заявок Фінляндії та Швеції та переозброєння ЗСУ згідно з натівськими стандартами дає підстави сподіватись на зміну алгоритмів членства в Альянсі. Офіційний Київ активно відстоює тезу, що ПДЧ завжди був радше політичним

¹ Столтенберг про вступ України в НАТО: будь-яка демократія у Європі може подати заявку, URL: [https://www.bbc.com/ukrainian/news-63095505].

² Держсекретар США прокоментував заявку України на вступ до НАТО, URL: [https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/09/30/7147863/].

³ У Білому домі вважають, що вступ України в НАТО "не на часі", URL: [https://susplne.media/287410-ne-na-casi-bilij-dim-vvazae-so-vstup-ukraini-v-nato-treba-rozkladati-v-insij-cas/].

⁴ Декларація Бухарестського саміту, URL: [https://www.nato.int/cps/uk/natolive/official_texts_8443.htm].

⁵ NATO should offer Ukraine a membership plan now, URL: [https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/nato-should-offer-ukraine-a-membership-plan-now/].

⁶ To Secure Peace in Europe, Bring Ukraine into NATO, URL: [https://www.justsecurity.org/85423/to-secure-peace-in-europe-bring-ukraine-into-nato/].

виправданням, ніж процедурною необхідністю чи юридично обов'язковим інструментом. «Питання ПДЧ зняте з порядку денного, тому що ми оновили, подали заявку», – заявив міністр закордонних справ Дмитро Кулеба 5 квітня на брифінгу за підсумками засідання Комісії Україна-НАТО⁷.

В березні-травні 2023 року Офіс президента в рамках міжнародних візитів президента Зеленського уклав ряд двосторонніх декларацій з країнами НАТО щодо підтримки євроінтеграційних прагнень Києва. Наразі підтримку євроінтеграційним прагненням Києва висловили 18 країн НАТО. В деклараціях, підписаних з лідерами Франції, ФРН, Італії а також в Спільній заяві саміту Україна – Північна Європа (Фінляндія, Данія, Ісландія, Норвегія та Швеція) міститься посилення на рішення Бухарестського саміту від 2008 року, відповідно до якого ПДЧ буде наступним кроком для України та Грузії на їх шляху до членства. При цьому не міститься згадки про Бухарестський саміт в двосторонніх деклараціях з Литвою, Польщею, Великобританією, Латвією, Ісландією, Словенією та Естонією. Варто зауважити, що іще на початку жовтня 2022 року в заяві на підтримку української заявки президенти Румунії, Латвії, Литви, Польщі, Північної Македонії, Словаччини, Чорногорії, Чехії та Естонії відзначали: «Ми твердо підтримуємо рішення саміту НАТО в Бухаресті 2008 року про майбутнє приєднання України»⁸. Таким чином, українській владі вдалось суттєво розширити простір для дискусій про альтернативний шлях України до НАТО, який оминатиме формат ПДЧ.

Гарантії безпеки: чи релевантна «ізраїльська модель» для України?

З позиції української влади, найкращим сигналом для Росії на Вільнюському саміті НАТО став би початок процедури запрошення України до Альянсу та гарантування безпеки України до членства. За словами заступника керівника Офісу Президента України Ігоря Жовкви, відсутність або слабкість реакції на заявку України може надіслати чіткий сигнал країні-агресору, що НАТО досі неспроможне ухвалювати серйозні стратегічні рішення. Також в ході Вільнюського саміту доцільно почати практично думати над тим, щоб ухвалити політичне рішення щодо алгоритму, коли Україна зможе розпочати свою процедуру вступу до НАТО – вважають в Офісі Президента України⁹.

⁷ Голова МЗС України: питання ПДЧ у НАТО знято з порядку денного, оскільки ми подали заявку, URL: [https://interfax.com.ua/news/political/902030.html].

⁸ Вже 9 країн Європи заявили, що підтримують членство України в НАТО, URL: [https://www.unian.ua/politics/zayavka-ukrajini-na-vstup-v-nato-9-krajin-yevropi-pidtrimali-shlyah-do-alyansu-11997600.html].

⁹ Шлях України до НАТО – від Бухареста до Вільнюса: п'ять головних завдань Києва на цьогорічному саміті Альянсу, URL: [https://tsn.ua/exclusive/shlyah-ukrayini-do-nato-vid-buharesta-do-vilnyusa-p-yat-golovnih-zavdan-kiyeva-na-cogorichnomu-samiti-alyansu2331532.html?fbclid=IwAR2cNI1B9ff_15YIIX7Ofaz4OoDMPZpsVox EiMxWKlccipC6 cw2yf5hVRp4].

Втім західноєвропейські держави дотримуються лінії на довготермінове забезпечення потреб Сил оборони України (СОУ) в озброєнні та військовій техніці, навчанні особового складу. Військову допомогу Захід не готовий узгоджувати з питанням членства України в НАТО. Натомість в публічну площину було інтегровано ідею так званої «ізраїльської моделі» безпеки для України. До прикладу, спеціальний представник уряду США з переговорів у справах України в 2017-19 роках Курт Волкер висловлює таке бачення проблематики: «Однією з ідей є масштабна програма озброєнь, щоб зробити Україну «дикобразом» – надто небезпечною для зовнішнього нападу. Це можна було б поєднати з двосторонніми гарантіями безпеки з боку Сполучених Штатів (за прикладом, Ізраїлю) або інших окремих держав-членів НАТО та не членів НАТО»¹⁰. Даний підхід стосується гарантій безпеки України, що діятимуть до вступу України в Альянс. Втім проект угоди щодо безпекових гарантій не передбачає зобов'язань стосовно майбутнього членства України в НАТО.

Доцільно зауважити, що приклад Ізраїлю вказує саме на модель безпеки, яка реалізується поза межами Альянсу. Так, Ізраїль отримав статус Основного союзника поза НАТО ще в 1987 році. Водночас гіпотетичне членство в Альянсі ізраїльським політикумом сприймається як фактор, що стане на заваді військово-операційній діяльності Тель-Авіва на Близькому Сході.

В основі моделі безпеки Ізраїлю лежить військово-технічна та фінансова допомога США. Сьогодні близько 16% бюджету ізраїльського Міноборони надходить у вигляді військової допомоги Америки. Закон Сполучених Штатів Америки про дозвіл на допомогу Ізраїлю у сфері безпеки (Security Assistance Authorization Act) від 2020 року встановив планку фінансового забезпечення на рівні «не менше» \$3,3 млрд щорічно до 2028 року¹¹. Ці умови попередньо були затверджені в поточному міжурядовому Меморандумі про взаєморозуміння на період 2019–2028 років, відповідно до якого США мають спрямувати на військову допомогу Ізраїлю \$ 38 млрд військової допомоги¹².

Партнерство з США забезпечує передові технологічні спроможності армії Ізраїлю. Військова допомога США Ізраїлю спрямована на підтримку «якісної військової переваги» (qualitative military edge, QME) над арміями сусідніх країн¹³. Обґрунтування концепції QME полягає в тому, що Ізраїль повинен мати технологічну перевагу, щоб компенсувати свої стратегічні слабкості – компактну територію та малу чисельність населення у порівнянні з союзом потенційних супротивників в регіоні. Тому політика США щодо продажу зброї традиційно дозволяла Ізраїлю першим отримати

¹⁰ Why Ukraine Should Be a Member of NATO, URL: [<https://www.kyivpost.com/opinion/15231>].

¹¹ U.S. Foreign Aid to Israel, URL: [<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33222/44>].

¹² США та Ізраїль підписали угоду про рекордну військову допомогу Ізраїльській державі, URL: [<https://ukrainian.voanews.com/a/israel-us-military-aid/3510418.html>].

¹³ U.S. Foreign Aid to Israel, URL: [<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL33222/44>].

регіональний доступ до оборонних технологій США. Також США забезпечує регулярне фінансування ізраїльських та американо-ізраїльських програм протиракетної оборони у розмірі щонайменше \$ 500 млн на рік¹⁴.

Штати послідовно сприяють розбудові національної оборонної промисловості Ізраїлю, завдяки чому Тель-Авів надійно утримує позиції у вищій лізі світових експортерів зброї. Реєстрація в США дозволяє ізраїльським компаніям як розвивати бізнес із американськими військовими, так і укласти фінансовані США угоди з ізраїльським урядом. До прикладу, Elbit Systems of America (Форт-Ворт, штат Техас), дочірня компанія, що належить ізраїльській Elbit Systems, діє як агент із закупівель для програм іноземного військового фінансування (FMF) і іноземних військових продажів (FMS)¹⁵.

Слід відзначити, що, де-факто «ізраїльська модель» вже застосовується щодо України через механізм «Консультативної групи з питань оборони України» (неофіційна назва формату – «Рамштайн»), в якому, станом на зараз, беруть участь більше 50 країн світу. При цьому важливо відзначити, що усі країни НАТО в тій чи іншій формі долучені до роботи «Рамштайну», тож даний формат на практиці уже діє як інструмент гарантій безпеки України на рівні Альянсу.

Кожне засідання «Рамштайну» є етапним кроком на шляху зміцнення спроможностей української армії шляхом надання сучасного озброєння, технічної допомоги, проведення спільних навчань. За словами міністра оборони США Ллойда Остіна, станом на травень 2023 року «Контактна група пообіцяла надати Україні допомогу в галузі безпеки на \$65 млрд»¹⁶ (включно з вартістю озброєння, уже переданого українській стороні). Таким чином за рік діяльності¹⁷ формат «Рамштайну» акумулював на підтримку України військові ресурси, які в понад 13 разів перевищують річний бюджет, що був передбачений для ЗСУ напередодні повномасштабного вторгнення Росії.

В травні поточного року формат «Рамштайну» заручився підтримкою на рівні міжнародних організацій, зокрема G7¹⁸. Враховуючи участь країн НАТО в роботі Контактної групи, доцільно зафіксувати механізм «Рамштайну» в офіційних документах НАТО, зокрема в декларації за підсумками Вільнюського саміту. Основна мета - затвердити на рівні Альянсу положення, що формат «Рамштайну» є основою

¹⁴ Там же

¹⁵ Elbit Systems of America, URL: [<https://elbitsystems.com/major-subidiaries/>]

¹⁶ США із союзниками зобов'язалися поставити Україні військову допомогу на \$65 млрд - шеф Пентагону, URL: [<https://interfax.com.ua/news/general/912461.html>]

¹⁷ Перша зустріч групи «Рамштайну» відбулась наприкінці квітня 2022

¹⁸ «Ми наголошуємо на важливості Контактної групи з питань оборони України в координації військової та оборонної допомоги, що надається кожною країною відповідно до її національних обставин, G7 Leaders' Statement on Ukraine, URL: [https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/230519-01_g7_en.pdf]

майбутньої моделі безпеки для України. Таким чином Україна отримає підтримку з боку НАТО довготермінового механізму реалізації безпекових гарантій, які можуть діяти на зміцнення обороноздатності України навіть після вступу до Альянсу. В той же час, такий крок з боку НАТО дозволить уникнути прямої залученості у війну, що є основою стратегії керівництва Альянсу.

Київський безпековий договір в основі гарантій НАТО

Модель безпеки, схожу з ізраїльською, розробили ще у вересні 2022 року глава офісу президента України Андрій Єрмак і екс-генсек НАТО Андерс Фог Расмуссен. Це Київський безпековий компакт або ж Київський безпековий договір (КБД). Згідно проекту, гарантії безпеки будуть діяти до моменту вступу України в НАТО.

Гарантії безпеки повинні бути ствердними та чітко сформульованими; вони окреслюватимуть низку зобов'язань, взятих групою гарантів разом з Україною. Вони мають бути обов'язковими для виконання на основі двосторонніх угод, але об'єднані в рамках спільного документа про стратегічне партнерство під назвою Київський безпековий договір.

Основні аспекти міжнародних гарантій відповідно до проекту КБД можна узагальнити в таких положеннях:

- Фінансова допомога та прямі інвестиції з метою підтримки національного оборонного бюджету та відновлення інфраструктури;
- Підтримка та розбудова нової оборонно-промислової бази України;
- Передача технологій, військового обладнання, амуніції та послуг;
- Проведення регулярних навчань українських збройних сил;
- Започаткування програми співпраці з кіберзахисту та безпеки, та з протидії кіберзагрозам;
- Посилена співпраця у сфері розвідки, включаючи постійний обмін розвідданими та започаткування регулярного співробітництва між розвідувальними службами України та держав-гарантів.¹⁹

Напередодні саміту у Вільнюсі активізувалась дискусія щодо можливості надання Києву гарантій безпеки з боку НАТО за прикладом Фінляндії та Швеції, тобто ще до того, як стаття 5 може бути застосована щодо України. Про те, що Україна очікує від Вільнюського саміту НАТО визначеності щодо пакету гарантій безпеки президент

¹⁹ Київський безпековий договір (compact), URL: [https://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/01/15/93/cf0b512b41823b01f15fa24a1325edf4_1663050954.pdf]

Зеленський вперше заявив 10 березня 2023 року²⁰. Згодом, в ході візиту генсека Єнса Столтенберга до Києва, український лідер підтвердив цю позицію.

За нашою оцінкою, вкрай малоймовірно, що до відновлення контролю Києва над суверенною територією України та в умовах активних бойових дій НАТО зможе узгодити консолідовану позицію стосовно надання Україні колективних гарантій безпеки до набуття членства в Альянсі. Понад те, варто звернути увагу, що НАТО не надавало Стокгольму та Гельсінкі колективних гарантій безпеки (аналогічних до 5 статті Північноатлантичного договору) після того як дві скандинавські країни отримали запрошення до членства на Мадридському саміті.

Гарантії для Швеції та Фінляндії є перш за все формою демонстрації політичної підтримки в контексті реакції Москви та блокування вступу з боку окремих членів Альянсу. Письмові гарантії були надані лише з боку Великобританії. Взаємні домовленості передбачають, що якщо будь-яка країна зіткнеться з нападом, «за запитом постраждалої сторони країни допоможуть одна одній різними способами, які можуть включати військові засоби»²¹. В той же час у Білому домі не афішували зміст США гарантій, наданих Швеції та Фінляндії, а західноєвропейські столиці обмежились лише деклараціями на підтримку Стокгольму та Гельсінкі.

Окрім того, умовні гарантії Швеції та Фінляндії мають превентивний характер, а їхня дія охоплює доволі вузький часовий проміжок, який знадобиться для узгодження заявки Швеції з турецькою та угорською сторонами. Ці обставини суттєво полегшують тягар політичної відповідальності та потенційні ризики прямої ескалації з РФ. Втім навіть цього виявилось недостатньо для того, щоб сформувати колективну відповідь НАТО на потенційну загрозу країнам, які знаходяться у стані «транзиту» до структур Альянсу.

Отже аналогію стосовно гарантій Швеції та Фінляндії можна застосувати щодо України лише у випадку отримання запрошення до вступу з боку НАТО. В той же час, дані гарантії не сформовані у сталу систему договорів чи пакетів підтримки, затверджених на законодавчому рівні в парламентах країн-членів НАТО, а є більшою мірою символічним кроком в конкретних політичних обставинах.

Таким чином, гарантії Швеції та Фінляндії мають двосторонній характер. Аналогічний принцип закладено в КБД. Однак перевагами КБД є його прозорість (текст наявний у відкритому доступі) та адаптованість до безпекових потреб України. Понад те,

²⁰ Україна чекатиме на гарантії безпеки до свого вступу в НАТО на саміті у Вільнюсі – Зеленський, URL: [https://www.radiosvoboda.org/a/news-ukraina-harantii-bezpeky-samit-nato-zelenskyi/32312193.html]

²¹ UK pledges to back Sweden and Finland against Russian threats, URL: [https://www.theguardian.com/politics/2022/may/11/uk-pledges-to-back-sweden-and-finland-against-russian-threats-nato]

приєднання до гарантів безпеки України не потребуватиме колективного рішення НАТО в умовах, коли деякі країни можуть виступити проти (зокрема, Туреччина та Угорщина). Тому в рамках підготовки до саміту НАТО у Вільнюсі Україні доречно зосередитись на адвокації КБД. Підтримка проекту з боку НАТО має стати запрошенням для країн-членів та партнерів Альянсу приєднуватися до КБД у статусі гарантів.

Висновки

Таким чином, напередодні Саміту у Вільнюсі склалась складна, однак, в цілому, сприятлива обстановка для досягнення головної мети України на шляху євроатлантичної інтеграції – отримання запрошення стати членом НАТО.

Україна, довівши своєю героїчною боротьбою проти варварської російської агресії відданість демократичним цінностям та Євроатлантичній спільноті, маючи довготривалі і плідні відносини з Альянсом, пройшовши довгу дорогу стосовно виконання критеріїв та стандартів членства, а на певних етапах, отримавши неоднозначні оцінки з боку членів НАТО, зокрема на Бухарестському саміті НАТО 2008 року, має всі підстави сподіватися на отримання запрошення на членство в Організації Північноатлантичного Договору.

В той же час, враховуючи особливості функціонування НАТО, насамперед, механізму щодо колективної відповідальності за оборону членів (стаття 5 Північноатлантичного Договору), Україна розуміє, що негайне ухвалення рішення щодо надання членства в Альянсі до перемоги над Росією (завершення активної фази війни з Росією) можуть не підтримати окремі країни-члени Організації.

Виходячи з цього, на Саміті у Вільнюсі доцільно офіційно започаткувати переговори стосовно вступу України до НАТО, закріпити у заключній Декларації Саміту готовність НАТО забезпечити гарантії безпеки України на основі Київського безпекового договору (Kyiv Security Compact), що діятимуть до вступу України в Альянс, а також визначити процедуру і алгоритм вступу в ході переговорів між Україною та членами Альянсу у горизонті 2023 року.

Окремим треком на Саміті варто відпрацювати питання забезпечення нагальних оборонних потреб України для протидії російській агресії, в тому числі, за рахунок розвитку та зміцнення формату «Раммштайн» (Консультативна група з питань оборони України –Ukraine Defense Contact Group).

© New Geopolitics Research Network

Автори:

Михайло Самусь, Володимир Солов'ян

Інформація та погляди, викладені в цьому дослідженні, належать авторам і не обов'язково відображають офіційну думку Фонду Конрада Аденауера та Міністерства закордонних справ України.

New Geopolitics Research Network

Е-пошта: info@newgeopolitics.org

<https://www.newgeopolitics.org/>

New Geopolitics

Research Network