Итоги саммита НАТО в Вильнюсе: что Запад предлагает Украине?

Евгений Прейгерман

Опубликовано Observer Research Foundation

Резюме

Вильнюсский саммит НАТО стал перевалочным пунктом к более значимым будущим решениям. Пока же непонятно, какие именно гарантии безопасности страны «Большой семерки» готовы предоставить Украине.

В ходе недавнего саммита НАТО в Вильнюсе 11–12 июля основное внимание было приковано к украинской тематике. На повестке дня были и другие вопросы: вступление Швеции и усиление военного присутствия НАТО на восточном фланге. Однако освещение саммита в СМИ было сосредоточено главным образом на том, получит ли Киев какую-то ясность относительно своего стремления вступить в Альянс. Украинское руководство сделало этот вопрос приоритетом, утверждая, что членство Киева в НАТО обеспечит долгосрочную безопасность как Украины, так и всего европейского континента. Поэтому Киев настаивал, чтобы саммит утвердил дорожную карту присоединения страны к Альянсу.

Однако несколько ключевых членов НАТО, в том числе США и Германия, по-прежнему возражают против предоставления Украине какой-либо ясности относительно будущего в Альянсе, не говоря уже о том, чтобы давать зеленый свет присоединению уже сейчас, когда российско-украинской войне не видно конца. Последнее означало бы для НАТО вступление в войну с Россией. Обещание членства после окончания войны — чего Киев пытался добиться — кажется менее проблематичным на первый взгляд, но все же сопряжено с многочисленными рисками. Как минимум, такое обещание создало бы для Москвы стимул вообще отказаться от мирных переговоров. Более того, это стало бы беспрецедентным вызовом авторитету статьи 5 Североатлантического договора — краеугольного камня коллективной обороны НАТО, который более семи десятилетий обеспечивает сдерживание внешней агрессии.

Таким образом, цель-максимум Киева была изначально невыполнимой. И удивительно, что президент Зеленский пытался заставить евроатлантических лидеров пойти на уступки с помощью твита, в котором говорилось, что это «абсурдно, когда не установлены сроки ни для приглашения, ни для членства Украины». В результате он только разозлил своих основных партнеров и создал ненужную напряженность во время саммита.

> По всей вероятности, после этой неудачной попытки давления в Вильнюсе украинскому правительству будет все труднее добиваться уступок от западных партнеров через кампании давления в СМИ, что оно с впечатляющим успехом делало с начала войны.

Трехкомпонентный пакет

Вместо ясной дорожной карты в коммюнике саммита заявлено: «Мы сможем направить приглашение Украине присоединиться к Североатлантическому союзу, когда союзники согласятся с этим и будут выполнены условия». Фактически это идентично формуле, принятой на саммите НАТО в Бухаресте в 2008 году, которая обещала, что однажды Украина (и Грузия) «станут членами НАТО». Как позже утверждали аналитики, эта формула представляла собой худший из возможных вариантов: она не давала ясности в отношении перспектив вступления Киева и одновременно еще больше отталкивала Россию, поскольку Москва интерпретировала ее как еще одно подтверждение враждебных планов расширения НАТО на восток. Таким образом, вильнюсский саммит подтвердил тот же подход.

Однако правительство Зеленского не вернулось из Вильнюса с пустыми руками. На саммите был выработан трехкомпонентный пакет для Украины.

Во-первых, когда «союзники согласятся», что Киеву пора начинать процесс вступления, ему не нужно будет проходить этап Плана действий по членству (ПДЧ), который традиционно требовался от стран-кандидатов. Кстати, Финляндия и Швеция от него также были освобождены. По словам генерального секретаря НАТО Йенса Столтенберга, это «изменит путь к членству Украины с двухэтапного на одноэтапный». Однако если бы процедура присоединения носила чисто бюрократический характер, то решение действительно было бы значительным шагом вперед для Киева.

> Но Вильнюсский саммит продемонстрировал, что, как и во времена Холодной войны, эта процедура снова стала чисто политической; следовательно, отмена этапа ПДЧ сама по себе мало что значит для перспектив Украины в НАТО.

Во-вторых, в Вильнюсе прошло учредительное заседание Совета Украина-НАТО. Ранее сотрудничество Киева с Альянсом координировал другой орган – Комиссия НАТО-Украина. Совет представляет собой более продвинутый форум, так как его процедуры будут обеспечивать многосторонние встречи «между равными». То есть Украина будет иметь такие же права в Совете, как и каждое государство-член НАТО, и сможет созывать заседания. Можно провести параллель между этой новой возможностью, которую получила Украина, и статьей 4 Североатлантического договора, которая гласит, что «Стороны будут консультироваться друг с другом всякий раз, когда, по мнению любой из них, территориальная целостность, политическая независимость или безопасность любой из Сторон находятся под угрозой». Тем не менее масштабы и значимость решений, которые может принять Совет Украина-НАТО, несопоставимы с решениями Североатлантического совета, где встречаются государства-члены. В некотором смысле Совет Украина-НАТО дополнит существующую Контактную группу по обороне Украины (формат Рамштайна), которая координирует военную помощь Запада Украине с апреля 2022 года.

Чтобы представить создание Совета как политическую победу, Владимир Зеленский подчеркивает, что это инструмент интеграции, который поможет Украине продвигаться к полноправному членству в НАТО. Однако у Альянса, похоже, несколько иное прочтение, поскольку он официально называет Совет «форумом для кризисных консультаций и принятия решений». Интересно, что в 2002 году, на пике сближения Москвы и Запада, был запущен тот же формат — Совет Россия-НАТО — как «механизм для консультаций, достижения консенсуса, сотрудничества, совместного принятия решений и совместных действий».

Многосторонне-двусторонние обязательства в области безопасности

Так называемые «гарантии безопасности» представляют собой *третий* компонент пакета. Несмотря на то, что о них было объявлено в Вильнюсе, «гарантии» предлагаются странами «Большой семерки» (G7) и вне рамок НАТО. Соответствующая декларация обещает «конкретные, двусторонние, долгосрочные

обязательства и договоренности», которые должны наполнить содержанием рамочный многосторонний документ. Подписанты призывают другие страны также присоединиться к формату.

Идея, лежащая в основе модели, не нова. Впервые об этом заговорили во время украинско-российских переговоров в Стамбуле 29 марта 2022 года. Правда, тогда Киев надеялся на несколько более прочную правовую основу: на международной конференции должна была быть принята не декларация, а многостороннее соглашение, которое впоследствии было бы дополнено двусторонними соглашениями. Оба соглашения требовали бы ратификации соответствующими национальными законодательными органами. Позже эта модель была представлена в Киевском договоре о безопасности (Kyiv Security Compact), предложенном группой западных экспертов во главе с руководителем Офиса президента Украины Андреем Ермаком и бывшим генеральным секретарем НАТО Андерсом Фог Расмуссеном.

В целом то, что и Киевский договор о безопасности, и декларация G7 подразумевают под обязательствами в области безопасности, означает «вооружение Украины до зубов».

> По сути, это *статус-кво*, и речь идет скорее о военной и финансовой помощи, чем о реальных гарантиях безопасности (в декларации G7 термин «гарантии безопасности» не используется ни разу!).

При этом добавленной стоимостью декларации может быть политический сигнал о том, что подписавшие ее страны обязуются оказывать долгосрочную поддержку Украине. По словам западных дипломатов, эта модель «предназначена для того, чтобы пережить избирательные циклы в государствах-участниках». Другими словами, это попытка гарантировать, что даже если в государстве G7 появится скептически настроенное к Украине правительство (например, Трамп вернется в Белый дом в 2024 году) или настроения в соответствующих обществах изменятся неблагоприятно для Киева, обещанная помощь, тем не менее, продолжит поступать.

Однако это стремление остается декларативным до тех пор, пока нет четкого механизма сочетания многостороннего и двусторонних элементов на практике. Даже при заявленной цели «пережить избирательные циклы» трудно представить, как можно было бы обеспечить выполнение таких обязательств в условиях неизбежной неустойчивости общественного мнения и позиции элит. Единственный способ это сделать – законодательно обеспечить, чтобы для

внесения поправок и/или отмены двусторонних договоренностей в национальных парламентах требовалось подавляющее большинство, но сейчас это выглядит довольно нереалистично.

Остаются и другие вопросы о работоспособности такой модели. Например, поскольку в многосторонней структуре отсутствует единый набор параметров и все будет решаться на двусторонней основе, может ли такая полифония обязательств в области безопасности работать как единый механизм? И что произойдет с общей структурой, если один или несколько гарантов по какой-то причине откажутся от своих обязательств? Более того, остается неясным, когда именно заработает механизм: уже сейчас, после окончания войны или в случае будущей агрессии против Украины? Декларация и заявления лидеров G7 здесь довольно противоречивы. Например, перед саммитом в Вильнюсе президент Байден заявил, что гарантии Вашингтона могут вступить в силу только после того, как Украина и Россия достигнут соглашения о прекращении огня. От того, является ли это официальной позицией или просто словами Байдена в интервью, зависит очень многое.

Пока не будут получены ответы на эти и другие вопросы, мы не сможем понять реальную ценность того, что Запад готов предложить Украине. Очевидно, что ответы будут зависеть от дальнейшего развития событий на поле боя в Украине и, в более широком смысле, в сфере глобальной безопасности. В этом отношении саммит в Вильнюсе был всего лишь перевалочным пунктом к более значимым будущим решениям.

Евгений Прейгерман
Директор Совета по международным отношениям «Минский диалог»