

Потенційні формати та вимоги до запрошення України в НАТО

Президент США Джо Байден має всі шанси увійти в історію як президент з найпотужнішою президентською спадщиною (legasy) на українському треку, якщо за його каденції Україна буде запрошена до НАТО. Фактично, це також означатиме виправлення помилки попередніх Демократичних адміністрацій, котрі зробили внесок в денуклеаризацію України - від Адміністрації Клінтона, за якої Україна позбулась свого ядерного потенціалу, до Адміністрації Обами-Байдена, за якої віддала останні запаси високозбагаченого урану.

Формально, попри розповсюджене сприйняття, для запрошення до НАТО будь-якої країни Євроатлантичного простору немає чіткого списку критеріїв. Стаття 10 основоположного Вашингтонського договору НАТО доволі загально стверджує: "The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty".

Ще більш показовою є Стаття 7 Дослідження щодо Розширення НАТО, котре якраз мало "уточнити" позиції Вашингтонського договору в контексті розширення і на якому, власне, базується політика розширення НАТО від 1995 року, чітко декларує: "There is no fixed or rigid list of criteria for inviting new member states to join the Alliance. Enlargement will be decided on a case-by-case basis". Відповідно, виконання Україною списку реформ для запрошення (не для членства) - це, швидше, добра воля України й сигнал про її відданість ідеї бути запрошеною до Альянсу.

Випадок із запрошенням до НАТО України є дійсно унікальним в історії розширення НАТО, оскільки йдеться про запрошення до Альянсу країни у розпал гарячої фази війни, зі змінною лінією фронту.

Якими можуть бути формати запрошення України до НАТО вже сьогодні, за активної фази війни? І якими є вимоги для найбільш сприятливого для безпеки України запрошення?

1. Запрошення як виключно політична декларація

Таке запрошення має більш політичне та психологічне значення, оскільки не містить розуміння елементів гарантій безпеки в осяжній перспективі.

Плюси: З політичної точки зору є сигналом, що по мірі продовження війни Путін насправді віддаляється від заявлених цілей війни (нейтралітет України), а не наближається до них. З психологічної точки матиме неабиякий ефект для морального духу українських військових та суспільства загалом, даючи їм зрозуміти, що наступної агресії Росії або не буде зовсім, або в ній українці будуть не одні.

Мінуси: відсутність гарантій безпеки на невизначену перспективу. Потенційне "відкликання" запрошення у разі обрання президентом Дональда Трампа.

2. Запрошення + вступні переговори

Попри доволі розповсюджене уявлення, що запрошення є фактично вступом країни до НАТО, у НАТО є чітко прописана процедура вступу, яка складається з трьох етапів - запрошення, вступних переговорів, ратифікаційних протоколів. Зазвичай, вступні переговори є більш формальним кроком (у випадку Фінляндії та Швеції вони тривали лише один день), але з огляду на наявні питання щодо готовності України до членства в НАТО та у контексті реформ в секторі безпеки та оборони і триваючої війни, Україна могла б скористатись наявністю цього етапу, щоб під час нього виконати передумови (conditionalities) в контексті реформ в обмін на запрошення та початок запуску процедури вступу (за алгоритмом 7 кроків у процесі кандидатства в ЄС).

Плюси: Україна отримує не лише запрошення, але й початок вступної процедури.

Мінуси: ризик штучного затягування та додавання передумов для початку ратифікаційного процесу

3. Запрошення + тимчасові гарантії безпеки від ядерних держав

Йдеться про формальне запрошення до членства в НАТО. Однак з огляду на те, що фаза від запрошення до моменту набуття членства є найбільш вразливою, важливо підкріпити таке запрошення політичними деклараціями про двосторонні безпековими гарантії принаймні від окремих ядерних держав, як це було у випадку Фінляндії та Швеції.

Плюси: запрошення з елементами гарантій безпеки до моменту членства

Мінуси: складність укладення подібних двосторонніх документів з боку ядерних країн

4. Запрошення + адаптований Enhanced Forward Presence (запуск коаліції рішучих).

Якщо у випадку Фінляндії та Швеції достатньо було політичної (юридично не зобов'язуючої) декларації щодо безпекових гарантій як подібного етапу між запрошенням та членством, у випадку України з триваючою активною фазою війни більш доречними було б залученням військового компоненту окремих держав, яку матимуть відповідну політичну волю та відповідні спроможності. Якщо у випадку Балтійських країн та Центральної Європи спочатку було членство в НАТО, а потім розгортання Посиленої передової присутності (Enhanced Forward Presence), у випадку України може бути навпаки - EFP, потім членство в НАТО.

Плюси: застосування елементів колективної оборони навіть до набуття членства в Альянсі. Наявність досвіду НАТО в запуску такого механізму в країнах Балтії та Центральної Європи.

Мінуси: попри досвід, вимагає складної дипломатичної та бюрократичної роботи в країнах коаліції рішучих.

5. Запрошення + поступовий вступ (поправки до Ст. 6 Вашингтонського договору)

Варіант, який можливо втілити до повної деокупації всіх територій України. Наголошуємо, що йдеться саме про поступовий, а не частковий вступ - тобто запрошення для всієї України в міжнародно визнаних кордонах, вступ з покриттям статтею 5 поступово, по мірі деокупації українських земель (не плутати з частковим вступом, який би передбачав де-факто відмову від окупованих територій). Однак цей варіант передбачає наявність принаймні чіткої адміністративної лінії. Можливо, також доведеться вносити поправки до ст.6 Вашингтонського договору для розуміння географічних координат застосування ст.5, які в історії НАТО робились вже двічі (у зв'язку з набуттям членства Туреччини в 1951 році та набуттям втрати статусу Алжиром колонії Франції у 1962 році).

Плюси: не вимагає повної деокупації України для повноцінного членства

Мінуси: можливість застосування моделі лише за умови перемир'я / тимчасового припинення вогню. Дипломатичні складнощі, пов'язані з внесенням правок до ст.6.

Висновок:

З огляду на наявні варіанти, вбачаємо наступні 3 вимоги до запрошення - обов'язкові та бажані.

Першочерговою обов'язковою вимогою до запрошення є запрошення для всієї України в її міжнародно визнаних кордонах.

Другою обов'язковою вимогою є визначення алгоритму вступного процесу навіть на етапі тимчасового припинення вогню (поступовий вступ). Варто вже на цьому етапі опрацювати можливість внесення правок у ст. 6 Вашингтонського договору, яка визначає географічну зону застосування ст.5.

Третьою вимогою є паралельна розробка тимчасових гарантій безпеки до моменту повного набуття членства і з можливим залученням військового компоненту якщо не на рівні НАТО, то на рівні "коаліції рішучих" - групи країн (з обов'язковою присутністю ядерних держав), які готові надіслати своїй військових до України. У цьому контексті варто розглянути відтворення в українських реаліях моделі НАТО з посиленої передової присутності (EFP) - перебування та тренування військ на ротаційній основі і на рівні коаліції рішучих, необов'язково НАТО.