



Центр «Нова Європа»
Київ

Policy Brief

<http://neweurope.org.ua/>
info@neweurope.org.ua

<https://www.facebook.com/NECUkraine/>
https://twitter.com/NEC_Ukraine

Центр «Нова Європа», 2020



МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

УКРАЇНА-НАТО.

ЩО ПІСЛЯ ПОСИЛЕНОГО ПАРТНЕРСТВА?

Альона Гетьманчук

Відносини України і НАТО отримали новий заряд енергії після приєднання України до програми Партнерства посилених можливостей (EOP) у червні цього року. За попередньою домовленістю з Альянсом ця подія відбулась майже буденно, без належної комунікації як в самій Україні, так у країнах-членах НАТО. Водночас отримання Україною цього статусу, а також його наповнення вимагає більш ретельного аналізу. Як і подальший діалог із Альянсом загалом. Тим паче, що питання запрошення України до участі в Партнерстві посилених можливостей позиціонувалось Урядом України як пріоритет #1 в євроатлантичній інтеграції України на 2020 рік.

ПОСИЛЕНЕ ПАРТНЕРСТВО З ШЕСТИРІЧНОЮ ЗАТРИМКОЮ

У 2014 році на саміті в Уельсі НАТО вирішило започаткувати Ініціативу з питань розвитку взаємосумісності з операційними партнерами, в рамках якої мало набути чинності Партнерство посилених можливостей (EOP), котру в НАТО порівнюють

Публікація видана в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Думки та позиції викладені у цій публікації є позицією автора та не обов'язково відображають позицію Посольства Швеції в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи відкритого суспільства для Європи (OSIFE).



зі своєрідною «золотою картою». За деякими джерелами¹ саме Швеції належить ідея прирівняти майбутнє партнерство до «золотої карти» НАТО, яка надає країнам-партнерам в обмін на їхні внески в трансатлантичну безпеку конкретні переваги та винагороди у співпраці з НАТО.

Швеція, яка ще в часи «холодної війни» отримала назву «шістнадцятого члена» НАТО за активну кооперацію з Альянсом, промувала запуск подібної програми для найближчих партнерів після завершення операції ISAF в Афганістані, під час якої завдяки дуже тісній щоденній співпраці різниця між країнами-членами та країнами-партнерами майже не відчувалась. Із завершенням операції та – особливо – початком російської агресії проти України у 2014 році, країни-партнери почали відчувати себе дедалі більш ізольовано від закритого клубу членів.

У першому списку майбутніх власників «золотої карти» – тобто учасників ЕОР в 2014 році – фігурувала і Україна. Однак напередодні саміту в Міжнародному секретаріаті НАТО вирішили викреслити назву нашої держави зі списку².

Аргументами на користь такого рішення стало, по-перше, те, що тематиці України було й так дуже багато присвячено часу на саміті, по-друге (і, ризикнемо припустити, основна причина) – на той момент вже відбулась незаконна анексія Криму, і мали місце активні бойові дії на Донбасі.

Очевидно, окремі представники НАТО хотіли подивитись на подальший розвиток ситуації, аби запрошенням України до Партнерства посилених можливостей «ще більше не спровокувати Росію». Рішення, яке було попередньо прийняте на той момент, полягало у тому, що Україна долучиться до інших п'яти учасників Партнерства посилених можливостей через рік – тобто, у 2015 році. Ні через рік, ні через три, коли формально відбувся перегляд програми, цього не відбулось. Спочатку Україні пояснили, що перегляд має здійснюватись що три роки, а тому позапланових оновлень членів не буде. Коли ж трирічний термін наступив, тобто у 2017 році, Україна не змогла забезпечити належної політичної підтримки цього кроку, і, за деякою інформацією, не зовсім дотрималась відповідної процедури, а саме – вчасного отримання так званої військової рекомендації (military advice). У 2020 році помилка попередніх років була врахована: Україна завчасно подала заявку на отримання військової рекомендації (military advice), паралельно працюючи над політичною підтримкою. Останнє питання стало значно більшим викликом, ніж початково розраховували в Києві.

Упродовж певного часу помітну опозицію цьому кроку склали Німеччина та Франція³. Пізніше до лав опонентів долучилась Угорщина. Але справжнім сюрпризом для офіційного Києва виявилась достатньо пасивна позиція у цьому питанні ключового союзника України – Сполучених Штатів Америки. Ще впродовж минулого року у Вашингтоні не було єдності щодо

¹ *Strategic challenges in the Baltic Sea Region: Russia, Deterrence, and Reassurance: Dahl, Ann-Sofie, Rasmussen, Anders Fogh, Georgetown University Press, May 2018*

² *Інтерв'ю з экс-співробітником Штаб-квартири НАТО в Брюсселі, червень 2020*

³ *Інтерв'ю з представником уряду України, 15 червня 2020*



необхідності залучення України до цієї програми – в окремих кабінетах там просто не розуміли пріоритизації цього завдання з боку України та його практичної вартості. За деякою інформацією, питання про підтримку залучення України до ЕОР українська делегація на чолі з Зеленським мала намір озвучити на переговорах з Дональдом Трампом у вересні 2019 року в Нью-Йорку, але фокус розмови – економічні та енергетичні питання – не дав змоги обговорити цей аспект.

Однозначний політичний сигнал – хоч і неопублічний – про підтримку Сполученими Штатами України у її прагненні бути долученою до ЕОР надійшов лише у січні 2020 року, під час короткого візиту до України держсекретаря США Майка Помпео⁴. Що стосується європейських союзників, то з боку президента Франції Макрона, який впродовж останнього року перебуває у режимі самопроголошеного презавантаження відносин з Росією, за наявною інформацією, поступало прохання до української сторони не афішувати це питання, і не позиціонувати приєднання до ЕОР в публічній комунікації як крок до членства в НАТО. Показовим є і те, що свої застереження до цього кроку зняла Німеччина, яка у свій час була головним опонентом України у питанні запрошення до ПДЧ на Бухарестському саміті НАТО.

Для того, аби в НАТО не скористались зміною уряду як приводом відкласти рішення про запрошення України до ЕОР, українська сторона навіть підготувала і передала генеральному

секретарю новий «лист трьох»⁵ – лист за підписами міністра закордонних справ Дмитра Кулеби, віцепрем'єра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Вадима Пристайка та міністра оборони Андрія Тарана, в якому чітко йшлося про незмінність курсу та націленість України отримати запрошення до участі в ЕОР. Це було правильним і своєчасним кроком, особливо на тлі критики щодо євроатлантичної спрямованості нового на той момент міністра оборони.

Україна позиціонувала питання залучення до Партнерства посилених можливостей як ключовий пріоритет у відносинах з НАТО на 2020 рік. Очікувалось, що до Програми Україну запросять найімовірніше восени 2020 року – на зустрічі міністрів оборони Альянсу. Оскільки військова рекомендація була готова раніше, а окремі союзники всіляко намагались применшити значимість цього кроку з боку НАТО, в Альянсі вирішили діяти на випередження. Настільки, що навіть не всі залучені до процесу десижнмейкери у Києві були завчасно поінформовані про те, що рішення буде прийняте саме 12-го червня. Також напередодні ухвалення рішення свої уточнюючі запитання щодо ЕОР для України у Міжнародний секретаріат НАТО спрямувала Угорщина.

Так чи інакше, ключовий пріоритет для України у відносинах з НАТО був виконаний достроково – це дійсно, мабуть, унікальний випадок, враховуючи, що зазвичай всі наші зовнішньополітичні пріоритети досягались із суттєвими запізненнями щодо проголошених на політичному рівні дедлайнів.

⁴ Інтерв'ю з представником Офісу Президента, 23 червня 2020

⁵ Інтерв'ю з українським дипломатом, 15 червня 2020



ЕОР І ЙОГО ДОДАНА ВАРТІСТЬ. ДОСВІД ДОСВІДЧЕНИХ

Український уряд після отримання ЕОР наводив красномовний перелік потенційних можливостей, які відкриває участь у програмі. Таких можливостей було названо сім⁶:

- 1 Участь у плануванні операцій НАТО
- 2 Допуск до всіх навчань НАТО, зокрема за тематикою статті 5 Північноатлантичного договору про колективну оборону
- 3 Доступ до передового досвіду та пріоритетної сертифікації сил і засобів
- 4 Можливість займати посади в штаб-квартирі та командних структурах НАТО
- 5 Поглиблений та швидший обмін розвідданими з країнами-членами НАТО
- 6 Посилення співпраці з підтримки безпеки в акваторії Чорного моря
- 7 Спільна протидія кіберзагрозам, міжнародному тероризму і організованій злочинності

Тут доречно внести ясність: ці можливості не надаються Україні автоматично. Якщо й надалі використовувати аналогію між ЕОР та «золотою картою», то тут варто говорити про те, що, по-перше, власник цієї карти має самостійно подбати про доволі складний процес її активізації по лінії НАТО, а по-друге, про її, власне, наповнення.

Для цього з українського боку має бути чітке розуміння наших пріоритетів і проактивна їх адвокація серед партнерів із НАТО. На момент підготовки цього аналізу технічні консультації щодо того, яким чином Україна має намір використовувати ЕОР лише планувались. Коли вони відбудуться, невідомо — з огляду, зокрема, і на обмеження, пов'язані з COVID19. Позитивом є те, що на початку липня Керівник Військового Комітету НАТО, маршал повітряних сил Стюарт Піч отримав листа від Головнокомандувача ЗСУ Генерала Хомчака з пропозиціями щодо пріоритетних сфер практичного наповнення ЕОР, які цікавлять Україну.

Якщо використовувати аналогію між ЕОР та «золотою картою», то тут варто говорити про те, що, по-перше, власник цієї карти має самостійно подбати про доволі складний процес її активізації по лінії НАТО, а по-друге, про її, власне, наповнення.

Крім того, досвід перебування в ЕОР деяких інших держав демонструє, що, крім бажання учасників активізувати «золоту карту», дуже важливо мати високий рівень довіри між Альянсом і країною-партнером, що у випадку з Україною завжди було (і на певних рівнях надалі є) досить проблематичним. Попри всі задекларовані з боку НАТО та уряду України переваги, внесок конкретно ЕОР у посилення співпраці того чи іншого партнера з НАТО інколи складно виміряти та оцінити. Це підтверджує і неоднозначний досвід перебування у програмі таких країн як Швеція, Фінляндія, Грузія.

⁶ З Facebook сторінки Офісу віцепрем'єрки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції



Що після посиленого партнерства?

У випадку зі Швецією, наприклад, представники уряду цієї країни визнають⁷, що їхня країна досягла рівня повної взаємосумісності з НАТО щонайменше п'ятнадцять років тому, тому говорити про заслугу ЕОР в цьому сенсі було б не зовсім коректно. Крім того, ЕОР є лише одним із елементів забезпечення безпеки для Швеції. Паралельно до цього існує інструмент двосторонніх оборонних угод. Такі угоди підписані з низкою країн-членів НАТО.

У Фінляндії стверджують⁸, що з 2014 року – тобто моменту анексії Криму і початку війни на Донбасі – опорою відносин між НАТО та Фінляндією є спільні навчання з наголосом якраз на підвищення рівня взаємосумісності збройних сил. Логіка наступна – підвищена взаємосумісність зможе посилити спільні операційні дії під час можливої кризи чи військового конфлікту у Північній Європі. Це, власне, і є новим пост-2014 фокусом політики Фінляндії щодо НАТО. Водночас у Хельсінкі запевняють, що ЕОР становить лише один із вимірів достатньо потужного партнерства між цією країною та Альянсом. Відносини між Фінляндією (як і Швецією) і НАТО вже на момент участі в ЕОР досягли такого рівня, що досить складно визначити, в чому саме полягає ефект участі в цій програмі.

Те, що принаймні частково можна вписати в «актив» ЕОР – це активне використання фінами можливості брати участь в процесі планування операцій НАТО, а також військових навчань за тематикою Статті 5 Північноатлантичного договору (на кшталт Trident Juncture 2018).

Також помітно активізувався діалог між Швецією, Фінляндією та НАТО на тему безпеки в Балтійському морі. Чи відбулось би це й без ЕОР з огляду на агресивні дії Росії в регіоні, які розпочались ще до анексії Криму у 2014 році? Цілком ймовірно. Однак подібний діалог Україна вже як учасниця ЕОР могла б інтенсифікувати і щодо безпеки у Чорному морі. Іншими словами, саме фокус на Чорноморській безпеці міг би стати візитною карткою України як учасниці Партнерства посилених можливостей. Для цього Україні важливо активно брати участь у процесі планування операцій, а також ініціювати навчання у Чорному морі за тематикою 5 Статті.

Саме фокус на Чорноморській безпеці міг би стати візитною карткою України як учасниці Партнерства посилених можливостей.

Наразі ситуація виглядає таким чином, що навіть у тих навчаннях, в яких Україна могла б брати участь як особливий партнер НАТО, вона не завжди присутня. Співрозмовники в українському уряді списують це або на відсутність відповідного бюджету в держави (за участь в навчаннях в рамках НАТО учасники роблять внесок самостійно), або ж на недосконалу систему моніторингу і реагування на участь у подібних навчаннях⁹. Обидві ці проблеми вирішуються достатньо просто. У першому випадку завжди є можливість звернутись до іншої країни-члена НАТО, яка володіє достатнім фінансовим ресурсом для оплати участі України у таких навчаннях (наприклад, Норвегії). У другому – пріоритизувати це питання на рівні керівництва Міністерства оборони.

⁷ Інтерв'ю зі шведським дипломатом, 18 червня 2020

⁸ Інтерв'ю з Матті Песу, старшим науковим аналітиком Фінського Інституту міжнародних справ, 30 червня 2020

⁹ Інтерв'ю з представником Уряду України, 2 липня 2020 року



Щодо іншої потенційної переваги ЕОР – представництва у структурах НАТО, то для таких країн, як Фінляндія, це вже є фактом протягом щонайменше останніх двадцяти років. У випадку з Україною для когось це, можливо, буде відкриттям, однак у нас теж вже впродовж тривалого часу є можливість мати своїх представників у керівних структурах НАТО – зокрема, у штаб-квартирі. Інше питання – ефективність їхнього представництва. Загалом, тут, швидше, потрібно робити наголос на тому, щоб за допомогою участі в ЕОР, адвокатувати наявність принаймні одного представника України у Міжнародному секретаріаті НАТО, а не лише Міжнародно-військовому штабі.

Потрібно робити наголос на тому, щоб за допомогою участі в ЕОР, адвокатувати наявність принаймні одного представника України у Міжнародному секретаріаті НАТО, а не лише Міжнародно-військовому штабі.

Варто звернути увагу і на інший аспект: будь-які аналогії між Україною з одного боку та Швецією чи Фінляндією з іншого потрібно робити досить обережно, оскільки у цих країн та України на даному етапі зовсім інша фінальна мета у відносинах з НАТО – Швеція прагне максимально використати ЕОР, оскільки воно не передбачає членства в Альянсі, а Україна зацікавлена в максимальному використанні ЕОР якраз для того, аби наблизити членство в НАТО.

Інший випадок – Грузія, яка до моменту запрошення України була єдиною учасницею ініціативи з амбіціями вступити до Альянсу. Тут теж не все однозначно. У 2014 році на Уельському саміті Грузія отримала не лише ЕОР, але й пакет допомоги під назвою Substantial NATO Georgia Package (SNGP), що був націлений

на зміцнення оборонних спроможностей Грузії і розвитку тіснішої безпекової кооперації та взаємосумісності з НАТО. Цей пакет включав підтримку на стратегічному, тактичному та операційному рівнях у різних ключових сферах взаємодії: починаючи зі стратегічного оборонного планування і сил спеціального реагування, закінчуючи розвідкою та комунікаціями. Загалом, переважна більшість напрямків, які фігурують в ЕОР, були відображені і у вищезазначеному пакеті. Відтак, доволі складно визначити, де саме був вплив ЕОР, а де зіграв свою роль Substantial NATO Georgia Package. Грузинські партнери визнають¹⁰ – основним практичним виміром програми є додаткові можливості посилювати рівень взаємосумісності з Альянсом за допомогою участі у навчаннях.

На відміну від Швеції та Фінляндії, Грузія, незважаючи на свій вражаючий внесок в операції НАТО (871 військовий в Афганістані), досі не має можливості скористатись однією з найбільш важливих можливостей ЕОР – це обмін розвідувальною інформацією. Важливо зазначити, що це одна з ключових переваг, які цікавили Україну у контексті приєднання до ЕОР. Навіть при тому, що українські фахівці¹¹ в неофіційних розмовах стверджують: насправді нам найбільше потрібна інформація від одного конкретного члена НАТО – Сполучених Штатів. Що ж стосується європейських союзників Альянсу, то в деяких випадках (зокрема щодо ситуації на Донбасі) європейські партнери у нас запитують інформацію.

Не варто забувати, що ЕОР є частиною Ініціативи взаємосумісності, започаткованої

¹⁰ Інтерв'ю з колишнім високопосадовцем Уряду Грузії, 23 червня 2020 року

¹¹ Інтерв'ю з представником Уряду України, 14 червня 2020 року



НАТО на тому ж Уельському саміті у 2014. Запрошення України до ЕОР – це, зокрема, й визнання того, що Україна ВЖЕ досягла певного рівня взаємосумісності, адаптуючи нормативні документи (НД), які для зручності в Україні називають стандартами НАТО. Україна станом на минулий рік втілила 16% стандартів НАТО¹² (196 прийнятих нормативних документів), що більше, ніж деякі інші партнери і навіть окремі країни-члени (Чорногорія). У цьому році кількість зросла до 231. Хоча виконання стандартів не є вимогою Альянсу, а швидше добровільним зобов'язанням країни-партнера, навряд чи уповільнений темп їх адаптації зіграє в плюс Україні під час перегляду ЕОР через три роки. Достатньо порівняти кількість прийнятих стандартів у першому півріччі 2019 і першому півріччі 2020, щоб мати підстави говорити про дещо тривожну тенденцію у цьому питанні, яка не зовсім корелюється з заявленим підходом нової влади до фокусу на практичній чи прагматичній вимір інтеграції і в ЄС, і в НАТО замість гучної політичної риторики.

Що стосується інтенсифікації політичного діалогу України з НАТО вже як учасниці ЕОР, то тут варто оцінити доречність розширення форматів обміну інформацією на кшталт робочих сніданків на рівні міністрів оборони, які були ініційовані нашими партнерами як альтернатива Комісії Україна-НАТО, проведення якої на високому рівні продовжує блокувати Угорщина. Водночас пріоритетом має залишатись відновлення повноцінної роботи Комісії Україна-НАТО, яка, на відміну від інших форматів, забезпечує діалог на різних рівнях.

ЕОР ТА МАР: КОНКУРЕНТИ ЧИ СОЮЗНИКИ

Одне з найчастіших питань, яке продовжує активно звучати в публічному дискурсі – чи здатне ЕОР стати кроком до членства, чи це, швидше, перешкода, оскільки «замикає» Україну в рамках партнерства. «Запрошуючи Україну до ЕОР, НАТО просто закрило питання ПДЧ для України на три роки», – такі і подібні побоювання можна достатньо часто почути від представників українського уряду¹³. На основі наявної інформації, можемо припустити, що саме така мотивація могла бути задіяна і представниками окремих країн-членів НАТО для схвалення рішення надання Україні ЕОР.

ЕОР не може розглядатись і не є ні інструментом для досягнення членства, ні передумовою для отримання ПДЧ. Однак його не варто сприймати і як перешкоду.

ЕОР – це передусім адаптований під певну країну інструмент для підвищення рівня військової взаємосумісності. Але оскільки у НАТО давно нас навчили, що до НАТО вступає не армія, а вся країна, тому нам потрібна не тільки військова, але й політична взаємосумісність. Для цього нам вже потрібен ПДЧ, який передбачає значно ширше коло реформ.

ЕОР не може розглядатись і не є ні інструментом для досягнення членства, ні передумовою для отримання ПДЧ. Однак його не варто сприймати і як перешкоду.

¹² Стандарти НАТО: як влучити у рухому ціль? Аналітична записка. Центр «Нова Європа», 10 липня 2019 року http://neweurope.org.ua/analytics/ukrai-na-i-standarty-nato-yak-vluchyty-u-ruhomu-tsil/?fbclid=IwAR0TBuQaBr3nK9m_7E9OMDwDw0Uwm-iEoZWQstRL8gMVXt_8jCOBq9AYs

¹³ Інтерв'ю з українським дипломатом, 15 червня 2020 року



Найвний аналіз дозволяє стверджувати, що Україна цілком може посісти перше місце у світі (можливо, разом із Грузією) як країна, яка володіє найбільшою кількістю інструментів та механізмів для підготовки до членства в НАТО. Щодо Грузії це визнають і в самому Альянсі. Зокрема, в окремих деклараціях самітів НАТО зазначається: «Відносини Грузії з Альянсом містять всі практичні інструменти для підготовки до потенційного членства».

Україна цілком може посісти перше місце у світі (можливо, разом із Грузією) як країна, яка володіє найбільшою кількістю інструментів та механізмів для підготовки до членства в НАТО.

В інтересах України налагодити (попри фактор Саакашвілі) якомога тіснішу співпрацю з Грузією як учасницею ЕОР. Зокрема, ми могли б виступати спільним фронтом, не лише утримуючи активний фокус НАТО на питаннях безпеки в Чорному морі, але й координуючи зусилля у процесі отримання ПДЧ. Як приклад такої спільної тактичної роботи може стати координація зусиль між Україною, Грузією та Молдовою напередодні Саміту Східного партнерства на рівні Міністерств закордонних справ. Подібна координація, синергія і спроможність говорити єдиним голосом важливі і в питанні руху до отримання Плану дій щодо членства.

В інтересах України налагодити (попри фактор Саакашвілі) якомога тіснішу співпрацю з Грузією як учасницею ЕОР.

Завданням України на сьогодні має бути те, щоб участь в ЕОР посилила наші аргументи для приєднання до ПДЧ, а не послабила їх. Тобто, до моменту наступного перегляду Програми – а це в 2023 році – Україна має продемонструвати на конкретних, переконливих прикладах, що запрошення України до ЕОР було виправданим.

Завданням України на сьогодні має бути те, щоб участь в ЕОР посилила наші аргументи для приєднання до ПДЧ, а не послабила їх.

Саме 2023 рік, коли відбудеться завершення першого циклу участі в ЕОР, міг би стати оптимальним часовим проміжком для отримання Плану дій щодо членства. Це не означає, що потрібно встановлювати публічні дедлайни й фокусуватись на цьому питанні у публічній комунікації з НАТО, однак політичне лідерство у цьому питанні потрібне: аби всі залучені до процесу стейкхолдери в самій Україні і в Альянсі розуміли, яким є наш план дій у відносинах із НАТО. А також, що цей план дій підтримується особисто на рівні президента країни. До речі, у 2023 році – після завершення першого циклу ЕОР – завершується п'ятирічний термін президентства Володимира Зеленського. У нього є можливість увійти в історію, як людина, за президентства якої Україна стала кандидатом на членство в НАТО. Це виглядає тим більше красномовно, враховуючи, що попередній президент ставив за мету отримання ЕОР до кінця свого терміну, але досягнути навіть цієї мети не вдалось з низки причин.



У 2023 році — після завершення першого циклу ЕОР — завершується п'ятирічний термін президентства Володимира Зеленського. У нього є можливість увійти в історію, як людина, за президентства якої Україна стала кандидатом на членство в НАТО.

У цьому контексті правильним сигналом став лист Президента Зеленського, який під час свого візиту до Брюсселя передала генеральному секретарю віцепрем'єрка Ольга Стефанішина. У ньому висловлювалась подяка за визнання України партнером із посиленими можливостями та сподівання «на подальшу підтримку євроатлантичних прагнень України відповідно до рішень Бухарестського саміту 2008 року та наступних самітів НАТО»¹⁴. Незважаючи на те, що ПДЧ побічно фігурує у рішенні Бухарестського саміту, очевидно, варто було б окремо артикулювати у цьому зверненні націленість на отримання Плану дій щодо членства як наступного кроку в євроатлантичній інтеграції України.

Крім того, варто було б розглянути варіант, коли копії листів, які Україна адресує генеральному секретарю — за останніх пів року такий епістолярний формат був задіяний Києвом принаймні двічі — надходила б представникам країн-членів Альянсу у Брюсселі. Діалог із генеральним секретарем НАТО та його заступниками важливий, однак важливо інтенсифікувати також взаємодію з країнами-членами, починаючи з послів і закінчуючи

профільними міністрами. Для цього в Брюсселі повинен перебувати посол України при НАТО. Ситуація, коли за кожного українського президента по кілька років відсутній представник України при Альянсі викликає сумніви у серйозності намірів Києва в питанні зближення з НАТО і робить Україну мішенню для критики опонентів такого зближення¹⁵.

Ситуація, коли за кожного українського президента по кілька років відсутній представник України при Альянсі викликає сумніви у серйозності намірів Києва в питанні зближення з НАТО і робить Україну мішенню для критики опонентів такого зближення.

Ще одним важливим сигналом із боку України має стати згадка про ПДЧ як наступну мету у контексті євроатлантичної інтеграції у новій Стратегії національної безпеки України, яка на момент написання цього матеріалу все ще перебувала на фінальній стадії підготовки.

Аргумент, яким оперуватимуть наші партнери з НАТО, що Україна отримала статус ЕОР і спочатку повинна використати його, має право на існування. Однак, це не означає, що паралельно не варто проводити роботу з підготовки до приєднання до ПДЧ. Першим кроком у цьому процесі мали б стати консультації з країнами-членами НАТО щодо приєднання України до ПДЧ через три роки на основі заявки 2008 року. Завдання нинішніх євроатлантичних стратегів у владі забезпечити, щоб і всі відповідні актори і в Україні, і в НАТО розуміли: наступна станція

¹⁴ Копія листа Президента України Володимира Зеленського на ім'я Генерального секретаря НАТО Єнса Столтенберга, червень 2020

¹⁵ Інтерв'ю з представником НАТО, 15 червня 2020 року



після ЕОР — це ПДЧ. Відтак, у наступні три роки потрібно провести максимальну детоксикацію діалогу щодо приєднання України до ПДЧ. Те, що по суті було зроблено з ЕОР у випадку окремих європейських союзників.

Завдання нинішніх євроатлантичних стратегів у владі забезпечити, щоб і всі відповідні актори і в Україні, і в НАТО розуміли: наступна станція після ЕОР — це ПДЧ. У наступні три роки потрібно провести детоксикацію діалогу щодо ПДЧ.

Найкращим доказом того, що Україна серйозно налаштована на отримання до ПДЧ як «інтегральної частини» процесу інтеграції до НАТО було б ефективне виконання Річної національної програми (РНП). Саме РНП є ключем до отримання ПДЧ. Ми, як аналітики, котрі тривалий час адвокатували на зустрічах з представниками уряду залучення принципу RBM (Results Based Management) у процесі розробки РНП, задоволені, що нова РНП підготовлена саме на основі цього підходу. Водночас, кількість запланованих заходів та кількість залучених до виконання відомств не дає підстав вважати, що РНП-2020 можна в принципі виконати ефективно. Складається враження, що Україна сама ускладнює собі завдання до виконання РНП.

Найкращим доказом того, що Україна серйозно налаштована на отримання до ПДЧ як «інтегральної частини» процесу інтеграції до НАТО було б ефективне виконання Річної національної програми (РНП). Саме РНП є ключем до отримання ПДЧ.

Загалом, на фоні зростання кількості програм, ініціатив та форматів допомоги для України настав час провести серйозний аудит у відносинах. Наразі складається враження, що кожне відомство продовжує працювати з НАТО за «свою» програмою та ініціативою. Хтось — за Цілями партнерства, хтось — за РНП, ще хтось — за трастовими фондами. Саме тому потрібно визначити три, максимум п'ять чітких пріоритетів нашого партнерства з НАТО. І не на один рік, а принаймні на три чи краще на п'ять. Україна виглядатиме значно переконливіше як системний партнер зі стратегічним баченням, якщо певні заходи у рамках РНП будуть розписані відразу на кілька років. Тим паче, що саме такий підхід — фокусування на чотирьох-п'яти пріоритетах, що становлять спільний інтерес і для НАТО, і для України, наразі активно обговорюють в Альянсі, де поступово набуває політичної підтримки ініціатива «Одна країна — один план». Україна стала пілотним проєктом впровадження такої методології в рамках проведення перегляду Комплексного пакету допомоги (КПД). Очікується, що новий КПД матиме нову структуру, де усі інструменти підтримки і допомоги, яку надає Альянс, будуть систематизовані відповідно до п'яти спільних пріоритетів із часовим горизонтом до чотирьох років.

Окрім того, аби зробити виконання РНП більш ефективним, варто було б зробити хід виконання РНП публічним: за прикладом Пульсу Угоди, який передбачає моніторинг виконання Угоди про асоціацію, запустити аналогічний Пульс РНП.

Аби зробити виконання РНП більш ефективним, варто було б зробити хід виконання РНП публічним: за прикладом Пульсу Угоди, який передбачає моніторинг виконання Угоди про асоціацію, запустити аналогічний Пульс РНП.



Що після посиленого партнерства?

Тим паче, що з боку НАТО чіткі пріоритети у відносинах з Україною постійно фігурують, хоча в основному і містять законодавчий характер. Як відомо, наразі Альянс декларує своїм пріоритетом прийняття низки законів¹⁶. Щоправда, постійний акцент, який НАТО робить у відносинах з Україною на прийнятті законів, може справити хибне враження в українському суспільстві, що НАТО цікавить виключно прийняття законодавства, а не його належна імплементація, що в українських реаліях не є тотожним поняттям.

НАТО РЕФЛЕКСУЄ, УКРАЇНА... МАЙЖЕ ТЕЖ?

Окрім виконання РНП, Україна як учасниця ЕОР повинна активніше бути залученою до процесу рефлексій з підготовки нової Стратегічної концепції НАТО, яку у грудні 2019 року на доручення лідерів Альянсу запустив генеральний секретар Столтенберг. У випадку України потрібною і важливою в цьому процесі буде синергія як урядових структур, так і аналітичних центрів країни.

Україна повинна докласти зусиль, аби в новій Стратегічній концепції НАТО, що прийде на зміну прийнятій на саміті в Лісабоні у 2010 році, була зафіксована можливість НАТО до подальшого розширення (політика відкритих дверей), а також положення про те, що Україна і Грузія мають залишатись невід'ємним елементом безпеки в Чорноморському регіоні.

Україна повинна докласти зусиль, аби в новій Стратегічній концепції НАТО, що прийде на зміну прийнятій на саміті в Лісабоні у 2010 році, була зафіксована можливість НАТО до подальшого розширення (політика відкритих дверей), а також положення про те, що Україна і Грузія мають залишатись невід'ємним елементом безпеки в Чорноморському регіоні.

Перші сигнали, які надходять з процесу рефлексій, дещо змішані. Як і склад Групи експертів високого рівня для відповідної підтримки процесу рефлексій¹⁷. Як відомо, співголовою групи експертів є Весс Мітчелл, колишній заступник держсекретаря США, який дуже добре розуміє важливість України в регіоні і в контексті відносин із НАТО (він особисто докладав чимало зусиль для розблокування Комісії Україна-НАТО Угорщиною). Водночас в групі є такі учасники як экс-міністр закордонних справ Франції Юбер Ведрін, якого вважають ідеологом розвороту президента Макрона вбік Росії¹⁸. Крім того, лише один із експертів групи представляє 14 країн, які приєдналися до НАТО з 1999 року (Анна Фотига з Польщі).

Дещо насторожують і аналітичні пропозиції, які вже розробляються аналітичними центрами країн-членів НАТО. Зокрема, у рекомендаціях,¹⁹

¹⁶ Перспектива членства в ЄС? Підемо норвезьким треком: перше Інтерв'ю віцепрем'єрки Стефанішиної, «Європейська правда», 15 червня 2020 року, <https://www.eurointegration.com.ua/interview/2020/06/15/7111086/>

¹⁷ Secretary General appoints group as part of NATO reflection process, 31 March, 2020, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_174756.htm

¹⁸ Чому Макрон вже не той? На примітку президенту Зеленському. Центр «Нова Європа», 13 вересня 2019 року <http://neweurope.org.ua/media-post/chomu-makron-vzhe-ne-toj-na-prymitku-prezydentu-zelenskomu/>

¹⁹ «What next for NATO? Views from North-East Flank on Alliance Adaptation», Michal Baranowski, Linas Kojala, Toms Rostoks, Kalev Stoicescu, International Centre for defence an security, June 2020



які нещодавно були опубліковані як внесок у процес рефлексій із боку аналітичних кіл Польщі та країн Балтії, Україна (як і Грузія) не фігурують взагалі. На основі низки інтерв'ю у чотирьох згаданих країнах автори стверджують, що попри необхідність для НАТО й надалі зберігати політику відкритих дверей, навіть у цих країнах знаходиться підтримку ідея, що Альянс вже є занадто великим і що збільшення числа членів означатиме додаткову бюрократію і більше перепон в ефективному функціонуванні НАТО. Також наголошується, що країни кандидати просто не готові і навряд чи будуть готові в довшій перспективі. Ще раз варто наголосити, що йдеться про внесок у рефлексійний процес із боку наших традиційно дружніх у НАТО партнерів – Польщі та країн Балтії.

За підтримки наших однодумців в Альянсі Україна могла б ініціювати також обговорення з метою подальшого оновлення документа НАТО, який регулює розширення Альянсу, так званого Дослідження щодо розширення НАТО (Study on NATO enlargement²⁰) від 1995 року. Хоча в документі вказується, що рішення щодо приєднання кожної країни приймаються на індивідуальній основі, саме це дослідження регулює неможливість приєднання до НАТО країн, які мають зовнішні територіальні диспути і вимагає розв'язання цих «диспутів» мирними засобами у відповідності до принципів ОБСЄ (пункт 6 дослідження). Допоки в НАТО будуть керуватись такою логікою, доти Росія буде створювати і підживлювати конфлікти на кордонах із країнами, які потенційно можуть стати членами НАТО як своєрідний запобіжник їхній подальшій інтеграції до Альянсу.

²⁰ Study on NATO enlargement, 3 September 1995, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm

РЕЗЮМЕ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Після запрошення до програми Партнерства посилених можливостей Україна претендує на те, аби стати #1 країною в світі за кількістю наявних інструментів та механізмів для підготовки до членства в НАТО. Наразі є потреба у наступні три роки (до закінчення першого циклу участі в ЕОР) на конкретних прикладах продемонструвати, що в Україні є візія та спроможності ефективно використовувати наявні інструменти НАТО, зокрема й ЕОР – своєрідну «золоту карту» Альянсу, про активізацію і наповнення якої Україна має подбати самостійно. Водночас ключем до подальшого зближення з НАТО, зокрема й приєднання до Плану дій щодо членства (ПДЧ), може стати Річна національна програма, а не ЕОР. Саме її удосконалення та ефективного виконання повинно бути пріоритизоване українською стороною, аби у 2023 року в НАТО були створені належні умови для запрошення України до ПДЧ.

Для досягнення поставленої цілі до розгляду пропонуються, зокрема, наступні кроки:

- У питанні інтеграції України до НАТО має бути виявлено більше політичного лідерства. Лист президента Володимира Зеленського до генерального секретаря НАТО, датований червнем 2020 року – важливий крок у цьому напрямку. Потрібні й публічні сигнали (без публічних дедлайнів) про незмінність курсу до членства в НАТО й запрошення до ПДЧ як наступного кроку у наших відносинах із Альянсом. Важливим сигналом буде також фіксація ПДЧ як наступної цілі України у Стратегії національної безпеки.
- Візитною карткою України як учасниці Партнерства посилених можливостей (ЕОР) міг би стати фокус на Чорноморській



Що після посиленого партнерства?

- безпеці. Україна повинна брати участь, а також ініціювати навчання НАТО в цьому регіоні, зокрема за тематикою Статті 5 Північноатлантичного договору. У цьому контексті важливо налагодити та інтенсифікувати партнерство з Грузією, учасником програми ЕОР з 2014 року, а також чорноморськими країнами-членами НАТО, передусім із Румунією.
- Україна повинна скористатись участю в ЕОР, щоб збільшити та посилити своє представництво в керівних структурах НАТО. Акцент має бути зроблений на тому, аби в осяжній перспективі мати принаймні одного представника України в Міжнародному секретаріаті НАТО.
 - Наступним пунктом євроатлантичної інтеграції України є приєднання до ПДЧ. А ключем до приєднання України до ПДЧ є ефективне виконання Річної національної програми. Оптимальним часовим проміжком для приєднання до ПДЧ може стати завершення першого циклу ЕОР – тобто у 2023 році. Це також буде завершенням п'ятирічного терміну президентства Володимира Зеленського, що стало б серйозним зовнішньополітичним надбанням нинішнього глави держави. Першим кроком у цьому напрямку мають стати консультації з країнами-членами щодо запрошення України до ПДЧ через три роки.
 - Для ефективного виконання Річної національної програми варто було б зробити хід її виконання публічним: за моделлю Пульсу Угоди, яка відстежує стан виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, важливо було б запустити аналогічний Пульс РНП.
 - Інтенсифікація діалогу з НАТО повинна відбуватись не лише на рівні комунікації з генеральним секретарем та його окремими заступниками, але й на рівні представників держав-членів, акредитованих у Брюсселі. Для цього, з-поміж іншого, потрібне призначення посла України при НАТО. Відсутність такого представника робить Україну легкою мішенню для критики з боку опонентів подальшого зближення України та НАТО.
 - Україна має бути активно залучена до процесу рефлексій НАТО, результати якого увійдуть в основу оновленої Стратегічної концепції Альянсу. Синергія урядових структур та незалежних аналітичних центрів є потрібним і важливим кроком і має бути спрямована на фіксацію в оновленій Стратегічній концепції політики «відкритих дверей» та визнання України (і Грузії) невід'ємною складовою безпеки в Чорноморському регіоні.



ПРО ЦЕНТР «НОВА ЄВРОПА»

Центр «Нова Європа» (ЦНЄ) заснований у 2017 році як незалежний аналітичний центр. Попри новий бренд, він базується на досвіді команди, яка разом працює з 2009 року (раніше в рамках Інституту світової політики). Аналітики Центру «Нова Європа» стали впізнаваними, адже запропонували якісний аналітичний продукт із питань зовнішньої політики України та безпеки в регіоні, поєднавши його з активними та ефективними зусиллями з адвокатування.

Бачення Центру «Нова Європа» максимально наближене до бачення майбутнього Української держави більшістю громадян: Україна повинна бути інтегрованою в Євросоюз і НАТО. Під інтеграцією ми вбачаємо не стільки формалізоване членство, скільки запозичення найкращих стандартів і практик для фактичної належності України до євроатлантичного ціннісного простору.

Докладніше про Центр «Нова Європа»: neweurope.org.ua