

Євроатлантичне майбутнє України: шлях до миру та безпеки

**Звіт Міжнародної робочої групи з безпекових питань
та євроатлантичної інтеграції України**

14 травня 2024 року

КЛЮЧОВІ ВИСНОВКИ

Щоб шлях України до членства в НАТО був швидким і надійним, цей звіт рекомендує:

- Надання запрошення Україні на саміті НАТО у Вашингтоні розпочати переговори про вступ до Альянсу та запрошення Раді Україна – НАТО визначити конкретні умови членства.
- Встановлення чітких часових меж вступу України до НАТО – не пізніше липня 2028 року за виконання конкретних умов.
- Стимування війни як перший крок до її припинення шляхом збільшення зусиль України та її союзників, спрямованих на те, щоб перешкодити оперативному успіхові Росії в повітрі, на морі та на землі.
- Зняття всіх застережень щодо типів звичайних озброєнь, що постачаються в Україну, і всіх застережень щодо способів їх використання проти військових цілей у Російській Федерації.
- Об'єднання двосторонніх безпекових угод між Україною та її партнерами в межах міжнародного договору (компакту).
- Серед цілей цього договору має бути розбудова майбутніх Збройних Сил України, щоб вони могли досягти – до кінця десятиліття – розміру та структури, достатньо міцної для захисту від майбутнього нападу Росії та для позитивного внеску в плани колективної оборони НАТО.
- Зобов'язання членів НАТО витратити еквівалент 0,25% свого ВВП на військову допомогу Україні.
- Розблокування заморожених російських активів на 300 мільярдів доларів і використання їх для підтримки України.
- Встановлення чітких орієнтирів реформ та управління для України, які повністю відповідають процесу вступу до ЄС.
- Розробка серії гарантій щодо оборонного характеру майбутнього членства України в НАТО.

Як бути з реваншистською Росією

За останнє десятиліття Росія двічі вторглася в Україну. Це спричинило величезні людські страждання та руйнування в Україні та серйозну нестабільність у євроатлантичному регіоні.

Ця агресія є явним порушенням Статуту ООН, а також гарантій безпеки Росії для України. Згідно з міжнародним правом, Україна має право захищатися, а також просити допомоги в інших державах для протидії агресії.

Війна Володимира Путіна є частиною ширшої програми Росії з підриву європейської безпеки та руйнування міжнародного порядку, заснованого на правилах. Від Молдови до Грузії та України Москва продемонструвала, що в «сірій зоні» між Росією, ЄС і НАТО немає безпеки чи стабільності.

Захід відповів на повномасштабне вторгнення Росії безпрецедентною підтримкою України – як військовою допомогою, так і економічними санкціями проти Москви. Ці дії повністю відповідають принципам міжнародного права.

Проте після двох років війни та руйнувань Росія все ще окупує майже 20% території України та продовжує прогресувати на полі бою.

Навіть якщо військовий паритет можна буде відновити до кінця цього року, нинішньому підходу союзників України бракує чіткої стратегії завершення війни на прийнятних умовах. Не можна недооцінювати ризик того, що відкрита війна повільно обернеться невдачею для України та її союзників.

Росія щодня завдає ударів ракетами та дронами по цивільному населенню та критичній інфраструктурі. Путін перевів економіку своєї країни на воєнний стан, мілітаризував суспільство й тісно приєднався до держав-ізоїв, як-от Іран і Північна Корея. Росія продовжує користуватися активною економічною та дипломатичною підтримкою від інших глобальних гравців.

Будь-яка зміна авторитарної та агресивної траєкторії Москви видається малоімовірною в найближчому майбутньому. Тому для захисту від войовничої та реваншистської Росії потрібна сильна позиція стримування.

Враховуючи постійну загрозу безпеці та суверенітету України з боку Росії, лідери НАТО повинні розробити нову стратегію стримування, у якій Україна буде в центрі, а не на периферії.

Необхідність нової парадигми безпеки

Минулий рік показав, що нинішній рівень підтримки України недостатній для забезпечення життєздатності України як суверенної та незалежної держави. Розрахунок Москви полягає в тому, що її прагнення послабити та підкорити Україну може пережити (outlast) зобов'язання Заходу підтримувати її. Війна Росії проти Києва є фактично перевіркою рішучості союзників. Нещодавні затримки у військовій допомозі Заходу та нерішучість щодо часу запрошення України до НАТО спонукали Москву думати, що вона може перемогти Україну та її союзників, і розпалили її війну на виснаження.

У цьому звіті зроблено висновок, що, щоб уникнути безкінечної війни, лідери НАТО повинні продемонструвати свою безумовну колективну відданість Україні. Для цього вони повинні запросити Україну почати переговори про вступ до НАТО. Надійна перспектива членства в НАТО є способом переконати Росію, що вона не виграє від ведення війни. Запрошення України зараз розпочати переговори про вступ — це спосіб переконати Росію припинити війну та дати Україні справедливий шанс виграти мир.

Затримка такого сигналу мала б протилежний ефект. Це спонукало б Москву подвоїти свою агресію в Україні, знехтувати потенційними мирними ініціативами та перевірити рішучість союзників деінде.

Занепокоєння щодо ризиків поширення механізмів колективної оборони НАТО на країну, яка перебуває у стані війни, є обґрунтованим і вимагає особливої уваги під час початку переговорів про вступ. Але продовження нинішньої стратегії та неспроможність довгостроково гарантувати суверенітет України також пов'язані зі значним ризиком і зменшують можливість миру. Поки Росія відчуває, що може протистояти поточному рівню підтримки Заходу та продовжувати свою військову кампанію, досягаючи поступових успіхів, у неї не буде стимулу вступати в будь-які переговори щодо потенційного мирного врегулювання.

Такий підхід матиме жахливі наслідки не лише для народу України, а й для євроатлантичної безпеки. Сполучені Штати сприйматимуться ворогами в усьому світі як такі, яким бракує достатньої сили та волі.

У цьому звіті запропоновано низку кроків, щоб стримати війну, прокласти шлях до членства України в НАТО та зрештою відновити мир і стабільність у Європі.

Стримування та припинення війни

Нинішня лінія фронту в Україні тягнеться на понад 1000 км, і Росія продовжує окупувати майже 20% території України. Незаконна анексія Криму Росією дає Москві критичну базу для підтримки сухопутної війни та відмови Україні у свободі судноплавства в Чорному морі. Російське домінування в повітрі завдяки поєднанню пілотованих літаків, крилатих і балістичних ракет та безпілотників означає, що вона може чинити значний тиск на передові позиції України, водночас ведучи кампанію з руйнування населених пунктів і критичної інфраструктури.

Ситуація в Україні на лінії фронту погіршилася останніми місяцями, оскільки у військ не вистачає боеприпасів і засобів ППО. Схвалення пакета військової допомоги США після шестимісячної перерви дає Україні важливий порятунок. Але цього недостатньо, щоб кардинально змінити траєкторію війни.

Безпосереднім пріоритетом має стати посилення обороноздатності України. Союзники України повинні вжити узгоджених заходів, щоб зменшити масштаби війни та позбавити Росію можливості діяти в критично важливих областях. Таким чином, стримування війни є першим кроком до припинення війни на прийнятних умовах.

Ці заходи не передбачають дії сухопутних військ НАТО в Україні чи безпосереднього залучення російських сил, хоча ніщо не варто відкидати.

Ці заходи можуть містити:

1. Зобов'язання членів НАТО витратити еквівалент 0,25% свого ВВП на військову допомогу Україні, що становить приблизно 100 мільярдів доларів на рік на підтримку.
2. Розблокування заморожених російських активів на суму 300 мільярдів доларів і використання цих коштів для підтримки військових зусиль України та її відновлення.
3. Зняття застережень щодо типів зброї, що постачається з держав – членів Альянсу в Україну. Це також має містити зняття застережень щодо їх використання проти військових цілей у Росії та обмеження на обмін розвідданими з Україною. Новим спільним підходом має стати стратегічна гнучкість щодо Росії.

4. Створення розширеного щита протиповітряної оборони вздовж західного кордону України. Це захистить НАТО від російських ракет і ударів безпілотників, а також захистить українських цивільних осіб та військову інфраструктуру в чітко визначеній зоні відповідальності всередині Західної України. Це дасть Україні змогу перемістити системи протиповітряної оборони на передову та захистити ключові міста, як-от Дніпро та Харків.
5. Країни – члени НАТО розгортають місію зі свободи судноплавства та розмінування в Чорному морі. Розгортання місії, яка могла б поєднати повітряні та військово-морські засоби членів Альянсу для забезпечення супроводу вантажних суден, які прямують до та з України. Супровід сприяв би відновленню нормального комерційного судноплавства в Чорному морі, зменшуючи глобальний дефіцит продовольства.
6. Посилення підготовки українських Збройних Сил союзниками в НАТО, зокрема з місією на території України. Це допоможе масштабувати та пришвидшити підготовку свіжих сил і створити цикл зворотного зв'язку щодо оперативних потреб.
7. Союзники в НАТО надають передову матеріально-технічну підтримку – розгортають або цивільних підрядників, або групи військових спеціалістів для ремонту передового обладнання в Україні замість того, щоб повертати його назад до країн НАТО.

У сукупності ці заходи допомогли б Україні позбавити Росію можливості ескалувати свою звичайну війну. Вони також засвідчуватимуть посилену відданість безпеці України в проміжний період між запрошенням і повноправним членством.

НАТО як основний гарант безпеки

Покращення ситуації на полі бою допоможе Україні відновити певний контроль і зменшить ризик ескалації. Але цього буде недостатньо для забезпечення довгострокової безпеки та суверенітету України. Росія неодноразово доводила свою здатність вчитися на тактичних і оперативних невдачах, відновлювати свої сили та здійснювати нові атаки.

У найкращому випадку поточний підхід може допомогти відновити певну форму балансу на полі бою. У гіршому випадку це просто сповільнить просування Росії. Зрештою, відкрита війна збільшує ризик провалу для

України в довгостроковій перспективі й означає посилення нестабільності у євроатлантичному регіоні.

Тому членство України в НАТО має бути частиною стратегії Заходу щодо припинення війни, а не тим, що можна розглядати лише після закінчення війни.

Надійна перспектива членства чітко сигналізує Росії про те, що продовження війни не принесе явної вигоди.

Як і коли запрошувати Україну в НАТО

Цей звіт рекомендує якомога швидше інтегрувати Україну в НАТО (та його оборонні плани) як найефективніший спосіб, який дасть Україні змогу захистити себе, контролювати ескалацію та довести цю війну до прийняттого завершення.

Щоб розпочати цей процес, члени НАТО повинні запросити Україну розпочати переговори про вступ на майбутньому саміті у Вашингтоні, округ Колумбія, з чітким часовим проміжком членства – не пізніше липня 2028 року у разі виконання всіх установлених умов.

Плани колективної оборони

Москва намагатиметься перевірити прихильність членів Альянсу до оборони України. Для цього знадобиться ретельне планування, щоб керувати низкою сценаріїв і контролювати ескалацію. Переговори про вступ мають містити розробку надійних планів оборони та стримування.

Ризик того, що членство України в НАТО призведе до повномасштабних бойових дій між Росією та НАТО, не можна відкидати й не слід сприймати легковажно. Але цей ризик є низьким за умови, що члени НАТО та Україна виконуватимуть наведену вище послідовність дій. Водночас що надійнішим є стримування НАТО, то меншим буде цей ризик.

Росія не може виграти війну проти НАТО; Володимир Путін це знає. Керівники НАТО повинні мати впевненість у силі стримування Альянсу, яка протягом 75 років є центральною для миру та безпеки у Європі.

Розподіл відповідальності

Готовність і міцність сил України матиме вирішальне значення як для її власної оборони, так і для загальної безпеки Альянсу. Це починається з поточних мобілізаційних зусиль і, ширше, – з побудови надійної структури майбутніх сил. У результаті Україна може стати суттєвим учасником планів колективної оборони НАТО нарівні з основними європейськими союзниками. Україна вже є однією з найбільш загартованих і випробуваних у боях сил Європи. Зрештою, членство України буде суттєвим внеском у посилення НАТО, включно з її оборонними планами, де Україна зможе виступати як гарант безпеки для інших членів Альянсу. Членство України також сприятиме зміцненню спільноти чорноморських держав у НАТО.

Справедливий розподіл відповідальності між трансатлантичними союзниками також буде важливим – європейські союзники нададуть основну частину ресурсів і сил, а Сполучені Штати – стратегічні механізми та інфраструктуру. Це включає більшу роль Європи у розвитку та узгодженні своєї оборонної промисловості, особливо артилерії та боеприпасів, з українською. Процес вступу до ЄС також сприяє більш справедливому розподілу зусиль шляхом трансформації та підтримки сучасної української економіки.

Продовження реформ

Важливою частиною шляху України до членства є ефективні реформи. Дорожня карта для реформ і належного врядування для України зміцнить безпеку та створить корисну синергію між процесом вступу до ЄС та відновленням і реконструкцією України.

Попри величезні виклики, пов'язані з війною, Україна продовжує впроваджувати реформи в низці секторів. У межах процесу вступу до ЄС Україна впроваджує реформи, що охоплюють верховенство права, належне врядування, державне управління, ринкову економіку та судову систему, а також боротьбу з корупцією.

Україна вже досягла значного прогресу в боротьбі з корупцією, зокрема створивши кілька антикорупційних інституцій. У 2013–2023 роках Україна піднялася на 40 позицій в Індексі сприйняття корупції (CPI) Transparency International.¹

¹ Transparency International. [Індекс сприйняття корупції 2024](#)

Попереду ще багато роботи. Зокрема, Україна має продовжувати реформи сектору безпеки та оборони, зміцнюючи демократичний цивільний контроль, верховенство права та покращуючи ефективність і прозорість установ безпеки та оборонної промисловості.

Певні реформи сектору безпеки, як-от реформа Служби безпеки України, вимагають довгострокової участі та триватимуть після того, як Україна стане членом НАТО.

Альтернативні моделі та сценарії

Майбутнє членство України у Європейському Союзі

Майбутнє членство України у Європейському Союзі дає певні гарантії безпеки. Договір про Європейський Союз містить положення про взаємну оборону (стаття 42.7), згідно з яким країни – члени ЄС зобов'язуються прийти на допомогу іншій державі-члену у разі майбутньої агресії.

Однак стаття 42.7 ніколи не перевірялася, і ЄС має обмежені можливості щодо військового планування. ЄС не має спеціальної командної структури. Таким чином, членство в ЄС без членства в НАТО недостатньо сприяло б зміцненню безпеки України та позиції стримування щодо Росії.

Процес вступу України до ЄС відіграє важливу роль у стимулюванні реформ і модернізації. Це також сигнал для уряду Сполучених Штатів про внесок європейських партнерів – поза НАТО – у стійкість України.

Двосторонні угоди з питань безпеки

Двосторонні безпекові угоди, підписані між Україною та її партнерами, становлять додатковий рівень безпеки. Цей підхід було викладено в Київському безпековому договорі та схвалено G7 на полях саміту НАТО у Вільнюсі у 2023 році.

Ці угоди були задумані не як заміна членству в НАТО, а як проміжне рішення до здобуття членства в НАТО. Цю систему двосторонніх угод у сфері безпеки можна зміцнити та краще координувати, об'єднавши їх у межах єдиного міжнародного компакту (договору). Цей договір може бути узгоджений на полях саміту НАТО у Вашингтоні разом із запрошенням розпочати переговори про вступ до НАТО.

Збройний нейтралітет

Модель збройного нейтралітету, подібна до моделі Фінляндії часів холодної війни, часто подається як альтернатива. Прихильники цієї моделі стверджують, що відмова України від амбіцій щодо НАТО може стати основою для порозуміння з Росією. Подібно до Фінляндії під час холодної війни, збройний нейтралітет міг би дати Україні змогу закріпити свою демократію та ринкову економіку та повернути торгівлю на захід, потенційно приєднавшись до Європейського Союзу.

Проте слова Путіна та дії Росії вказують на те, що Москва не прийме Україну у складі Європейського Союзу навіть без членства у НАТО. Росія анексувала Крим і вторглася на Схід України у відповідь на зближення (інтеграцію) України з ЄС, а не НАТО.

Володимир Путін виступає проти членства України в НАТО, оскільки воно зміцнить суверенітет України та посилить її позицію поза сферою впливу Росії, що також перешкодить імперським амбіціям Росії щодо її інших сусідів.

Навіть Фінляндія визнала, що збройний нейтралітет не забезпечує достатньої безпеки перед лицем реваншистської Росії Володимира Путіна.

Членство в НАТО

Членство в НАТО залишається найефективнішим способом гарантування безпеки та суверенітету України та стримування майбутньої військової агресії. Переважна більшість країн Центральної та Східної Європи, які трималися під нав'язаним Росією авторитаризмом під час холодної війни, визнали це та приєдналися до НАТО десятиліття тому. Перед лицем нової загрози з боку агресивної та імперіалістичної Росії Швеція та Фінляндія дійшли такого ж висновку.

Стабільність і гарантії

Запрошення України на саміті НАТО у Вашингтоні має бути підкріплене перехідними заходами для забезпечення безпеки України до її інтеграції в НАТО. Вони мають супроводжуватися чіткими сигналами Росії щодо їхніх наслідків. Це важлива частина стримування. Мають бути також конкретні запевнення Москві щодо наслідків майбутнього членства України в НАТО.

Це може включати запевнення, що ні Україна, ні Альянс не мають територіальних претензій до Росії та не збираються атакувати Росію, за умови, що Росія визнає міжнародно визнані кордони України 1991 року. Крім того, Україна та НАТО могли б прямо запевнити Москву, що вони не прагнуть зміни режиму.

Реакція Китаю на вступ України до НАТО є важливим чинником ризику, який слід передбачити та контролювати. Проте за лаштунками Пекін був значною силою у стримуванні Москви від брязкання ядерною зброєю.

Зусилля щодо залучення Китаю до Формули миру в Україні слід подвоїти, зокрема шляхом розміщення членства в НАТО в ширшій мирній системі гарантій і заходів зміцнення довіри.

Глобальні переваги сталого миру в Україні

Забезпечення довгострокового суверенітету та безпеки України є важливим не лише для стабільності та безпеки у євроатлантичному регіоні, а й для світової спільноти.

Війна продемонструвала важливість України як виробника та експортера сільськогосподарської продукції на світовий ринок. Повномасштабне вторгнення Росії призвело до масового зриву виробництва та експорту харчових продуктів, таких як кукурудза, пшениця та кулінарна олія. Це призвело до значного зростання цін, особливо вдаривши по найбільш вразливих країнах у світі, зокрема на Глобальному Півдні.

Україна, яка міцно ввійшла у євроатлантичний простір, може стати значним джерелом зростання та постачальником основних продуктів на світові ринки. Таким чином, стабільна Україна може зробити значний внесок у стабільність на світових продовольчих ринках.

Якщо Росія досягне успіхів на полі бою проти України, це створить небезпечний прецедент. Режими в усьому світі зрозуміють, що військова агресія та ядерний шантаж працюють. Це підірвало б фундаментальний принцип, що суверенні країни мають право вибирати власні альянси, ще більше послаблюючи глобальні правила та міжнародний порядок.

Необхідно чітко пояснити світовій спільноті переваги членства України в НАТО й те, як це вписується в ширшу Формулу миру, зосереджуючись на перевагах, які суверенна Україна, що процвітає, може принести світові.

Це має початися на Глобальному саміті миру у Швейцарії в червні 2024 року.

Список підписантів

Міжнародна робоча група
з безпекових питань та євроатлантичної інтеграції України

Співголови

Керівник Офісу Президента України **Андрій Єрмак**.
Експрем'єр-міністр Данії та колишній Генеральний секретар НАТО **Андерс Фог Расмуссен**.

Члени

Колишня Президентка Литви **Даля Грібаускайте**.
Колишній Президент Польщі **Александр Квасневський**.
Колишня Прем'єр-міністерка Фінляндії **Санна Марін**.
Колишній Прем'єр-міністр Польщі **Марек Белька**.
Колишній Прем'єр-міністр Словаччини **Мікулаш Дзурінда**.
Колишній Прем'єр-міністр Швеції **Карл Більдт**.
Колишній Прем'єр-міністр Великої Британії **Борис Джонсон**.
Колишня державна секретарка США **Гіллари Клінтон**.
Колишній міністр закордонних справ, міністр оборони Канади **Пітер Маккей**.
Колишня міністерка закордонних справ, внутрішніх справ і оборони Франції **Мішель Аллію-Марі**.
Колишній міністр закордонних справ Великої Британії лорд **Вільям Хейг**.
Колишній посол США в НАТО **Іво Даалдер**.
Колишній спеціальний представник США в Україні **Курт Волкер**.
Колишній радник з питань національної безпеки Канади **Джоді Томас**.
Колишній верховний головнокомандувач об'єднаних збройних сил НАТО у Європі **Веслі Кларк**.
Колишній заступник Генерального секретаря НАТО **Хайнер Браусс**.
Колишній заступник Генерального секретаря НАТО **Гідрімас Єглінскас**.