

Гарантії безпеки чи Будапештський меморандум – 2?

Як працюватиме Угода про безпекове співробітництво зі Сполученим Королівством і чи зможе вона розв'язати дилеми української безпеки

Надзвичайно велика ставка, зроблена Україною на західних партнерів, останніми місяцями грає з проблемами. Розмови про скорочення чи затримку західної допомоги стали рефреном для дипломатії Києва, який саме у залученості Заходу до війни вбачав для себе можливості перемогти Росію, що все ще залишається сильною.

Але викликів багато. В умовах, коли сподіватися на членство в НАТО було б надто авантюрно навіть для найбільших ідеалістів, фокус змістився на те, що часто називають «двосторонніми гарантіями безпеки». Угода про безпекове співробітництво з Британією заслуговує на детальнішу увагу, оскільки вона дасть відповіді на те, як такі «гарантії» виглядатимуть і працюватимуть, також чи зможуть вони розв'язати дилеми української безпеки.

Гарантії безпеки – ключова складова перемоги України

Російсько-українська війна остаточно перейшла до категорії довготривалих. Минулий рік змусив багатьох в Україні переглянути ситуацію, перспективи та співвідношення шансів на успіх.

Дехто переглянув також і критерії самого успіху. Дискусія про те, чим є перемога в цій війні, в Україні по-справжньому не почалась і здебільшого обертається навколо офіційної версії, викладеної у Формулі миру президента Зеленського. Цей документ написаний в руслі теорії справедливої війни, і в ньому йдеться про найкращий для України результат війни, який і буде перемогою: відновлення територіальної цілісності (довоєнного статус-кво в термінах теорії справедливої війни), репарації, притягнення Росії до відповідальності та гарантії безпеки для України.

Але реалії складніші. Майже два роки війни показали, наскільки важко, якщо взагалі можливо, буде здобути перемогу в такому розумінні. Будь-яке повоєнне врегулювання поставить перед Україною ключову проблему: невідповідне для неї співвідношення сил із Росією, що залишатиметься геополітичною реальністю на українському кордоні й становитиме довгострокову загрозу безпеці країни. Поточна війна збільшить ризик ескалації в майбутньому.

«Гарантії» розуміють по-різному: Україна потребує оборонних пактів, в той час як західні партнери готові здебільшого до зобов'язань підтримувати Україну зброєю та грошима

У зв'язку з цим проблема гарантій безпеки стає фундаментальною для визначення перемоги, формулювання стратегії безпеки та майбутнього України. Стійке перемир'я потребуватиме розширених безпекових гарантій для України, чи то у формі членства в НАТО, що наразі є вкрай мало ймовірним, чи то в будь-якій іншій.

Однак це – складна проблема, і простих рішень тут не варто очікувати. Гарантії безпеки є, по суті, оборонними пактами, дво- чи багатосторонніми, що передбачають участь у війні на боці союзника, який зазнав нападу. І проблема полягає в тому, що бажаних підтримувати Україну на такому рівні як не було до російського вторгнення, так немає і зараз. Ба більше, в міру того, як російсько-українська війна затягується і стає частиною глобальної боротьби за майбутнє міжнародного порядку, великі держави будуть обережніше управляти власними ризиками й уникати подібного роду зобов'язань. Свого часу українські політики так і не зрозуміли, чому двері до НАТО для Києва залишаються постійно відкритими, але зайти в них не можна. Сьогодні ця проблема набагато гостріша. Неготовність більшості країн – членів НАТО запрошувати Україну до Альянсу зростає через війну, а, отже, виникає парадокс: шанси на членство можуть зрости, але вже після того, як війна завершиться і буде забезпечено сталий мир. Тому поки що далі символічних декларацій справа не йде.

Поставши перед такою реальністю, українська дипломатія зробила ставку на двосторонні гарантії безпеки. Але й тут є проблеми.

«Гарантії» розуміють по-різному: Україна потребує оборонних пактів, в той час як західні партнери готові здебільшого до зобов'язань підтримувати Україну зброєю та грошима. Ця відмінність у підходах стала очевидною доволі давно, а остаточно стала зрозумілою навіть для оптимістів на минулорічному саміті НАТО у Вільнюсі, де країни «Групи семи» підписали декларацію

про підтримку України, в якій йшлося не про гарантії безпеки, а про фіксацію вже наявних форматів підтримки України у війні. Із часом до декларації приєдналися деякі інші держави, на її основі почалися двосторонні перемовини щодо конкретизації механізмів підтримки, результатом яких і стала підписана із Британією угода. Більшість держав, що беруть участь у таких переговорах, мають на увазі не оборонний пакт, а посилення ЗСУ, підтримку реформ, ефективність управління, механізми санкцій, обмін розвідувальними даними чи фінансову підтримку. Деякі держави посиляються на те, що варто почекати завершення війни чи узгодити колективні дії.

За таких умов Британія зробила свій крок, продемонструвавши вкотре готовність брати ініціативу на себе.

Про що домовились?

Угода, яку підписали президент України Зеленський та прем'єр-міністр Великої Британії Сунак, не є угодою про гарантії безпеки і таких гарантій не надає. Не є вона й оборонним пактом: і в поточній, і в майбутній війні з Росією, якщо вона станеться, Україні не варто розраховувати на участь британських військ на своєму боці. Україна і Сполучене Королівство не є союзниками; і цей термін для відносин між ними має хіба що символічне значення.

Угода відповідає своїй назві та є договором про безпекове співробітництво, що охоплює як раз ті питання, які Британія ще минулого року визначила для себе пріоритетними: допомога ЗСУ, реформи, санкції, обмін інформацією та фінансова допомога. Ключовими словами документу є «підтримка», «разом», «сприяти» тощо. Чого документу бракує, так це конкретики.

Все це важливі й перспективні напрями співробітництва, але вони просто адаптують умови набагато більш широкої Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство 2020 року до потреб воєнних реалій

Частина про оборонне та безпекове співробітництво передбачає спільну роботу над наближенням ЗСУ до стандартів НАТО, надання невизначених обсягів постійної допомоги, консультації з метою покращення управління, підтримку захисту кордону та – єдине конкретне зобов'язання – 2,5 млрд фунтів військової допомоги у 2024 році. Цікаво, що спочатку йдеться про те, що Британія підтримуватиме Україну стільки, скільки буде потрібно; а пізніше, в цій же частині, термін дії угоди визначається у десять років. Також у п.7 йдеться про те, що у разі агресії проти самого Сполученого

Королівства від України очікуватимуть ефективної військової підтримки. Якщо йдеться про безпекові зобов'язання України, то угода може бути прикладом втілення асиметричних зобов'язань партнерів.

Питання морської безпеки та обіцянка зробити внесок у розвиток морського флоту України, а також співпраця в оборонній промисловості потенційно можуть стати найбільш перспективними елементами угоди, але для цього доведеться спочатку перемогти у війні. Доки вона триває, реалістичною виглядає локалізація ремонту та обслуговування британської техніки в Україні; масштабні спільні оборонні проекти вимагають інших умов. Кібербезпека, розвідка, відновлення інфраструктури, боротьба із пропагандою та організованою злочинністю – все це важливі й перспективні напрями співробітництва, але вони просто адаптують умови набагато більш широкої Угоди про політичне співробітництво, вільну торгівлю і стратегічне партнерство 2020 року до потреб воєнних реалій.

Важливою – для Києва – є політична частина, в якій Британія висловлює підтримку українській Формулі миру, обіцяє відданість санкційному режиму та притягненню Росії до відповідальності. Це має свідчити про рівень міжнародної підтримки українського бачення перемоги й миру, принаймні серед держав Заходу. Частина про відбудову та гуманітарне співробітництво також містить мало конкретики. Очевидно, тут йдеться про посильну допомогу Україні у зменшенні страждань її громадян; але протягом останнього року стало зрозуміло, що конференції про післявоєнну відбудову є дещо передчасними.

Підписання подібних угод дозволить впевненіше дивитися в майбутнє, але проблему безпеки України не розв'яже

Відповідь на питання про те, чому ця угода не надає британських гарантій безпеки Україні, незалежно від того, яким українським чи англійським словом це називати, міститься у її восьмій, передостанній частині. Там сказано, що у разі збройного нападу Росії на Україну сторони проведуть консультації протягом 24 годин; а Сполучене Королівство надасть Україні швидко допомогу військовою технікою і грошима, а також накладе на Росію санкції. В цій частині угоди термін «військова підтримка», як його використали вище, описуючи зобов'язання України на випадок

нападу на Британію, замінено на більш конкретний, який виключає участь Британії у власне війні проти Росії.

Що далі?

Звичайно, ця угода – не Будапештський меморандум. Хоча б тому, що готувалася за абсолютно інших умов. Для підписантів Будапештського меморандуму у 1994 році війна здавалася чимось фантастичним, і Україна погодилась на пункт 6, де йшлося про проведення консультацій – і нічого більше. Зараз йде війна, у активній фазі вже майже два роки, і Захід не планує обмежуватися консультаціями, а натомість надає Україні значні обсяги підтримки. Але Україні цього недостатньо. Контури майбутнього механізму безпеки – необхідна передумова завершення війни.

Подібні угоди про безпекове співробітництво – а їх планують підписати ще низку – важливо оцінювати реалістично і тверезо. Вони не тільки не є гарантіями безпеки для України, але й не є кроком, мостом чи якоюсь іншою конструкцією в бік членства в НАТО. Вступ до Альянсу – окрема масштабна проблема, і її розв'язання не наближається завдяки таким домовленостям. Всупереч риториці багатьох українських чиновників про те, що угоди про співробітництво не є альтернативою НАТО, на Заході їх можуть розглядати саме так. До того ж у підготовці та тексті угоди із Британією забагато політичних нюансів і рамовості. Підписання подібних угод ще із кількома найбільшими донорами України, звичайно, дозволить впевненіше дивитися в майбутнє, але проблему безпеки України не розв'яже і залишить Київ заручником рішень західних партнерів.



Микола Капітоненко

Київ

Кандидат політичних наук Микола Капітоненко (Mykola Kapitonenko) –
доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного

університету ім. Тараса Шевченка, директор Центру досліджень міжнародних відносин. Член Громадської ради при Комітеті з міжнародних відносин Верховної Ради України. Редактор журналу *UA: Ukraine Analytica*, автор понад 70 наукових статей. Основна сфера інтересів – міжнародні конфлікти та зовнішня політика України.

