

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ
НАУК**

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU



**INSTITUTE OF EUROPE
RUSSIAN ACADEMY OF
SCIENCES**

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTE OF EUROPE.RU

**Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН»
(Выпуск III) №19, 2023 (№316)**

Вильнюсский саммит НАТО в контексте украинского конфликта

Данилов Д.А.

***Аннотация.** 11-12 июля 2023 года в Вильнюсе прошёл очередной саммит НАТО. Повестка включала широкий спектр вопросов практической адаптации альянса к «новой стратегической норме» в контексте реализации его Мадридской концепции 2022 года. Однако конкретизация обновлённых концептуальных ориентиров осложняется сохраняющейся стратегической неопределённостью, связанной с развитием военного конфликта на Украине. Учреждённый в Вильнюсе Совет Украина – НАТО (СУН) для укрепления продвинутого партнерства является, по существу, аппаратом с изменяемой геометрией, будущая траектория которого зависит от оценки стратегических рисков и соответствующих параметров военно-политического планирования НАТО, прежде всего в контексте развития украинского кризиса.*

***Ключевые слова:** НАТО, Вильнюсский саммит, Украина, СУН, Россия, Китай, США, ЕС, стратегия, сдерживание, стратегическая неопределённость.*

***Автор.** Дмитрий Александрович Данилов – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, руководитель Отдела европейской безопасности Института Европы РАН. Адрес: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3. E-mail: dm.danilov@mail.ru
DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics31920234148> EDN: <https://www.elibrary.ru/VUSFMR>*

Консенсусные решения в условиях стратегической неопределенности

Саммит НАТО в Вильнюсе был сфокусирован на поиске ответов на основные вопросы, связанные с реализацией повестки альянса, определенной его Мадридской стратегической концепцией 2022 года. Уже тогда стало ясно, что принятие этой обновленной концептуальной платформы, политически безальтернативное для технократической адаптации НАТО к «новой норме» стратегической реальности, оставляет широкое поле для последующих дебатов и решений. В течение короткого годового периода – от Мадридского до Вильнюсского саммита – альянсу важно было определиться, каким образом будет выстраиваться и развиваться его практическая активность в отношении не только реагирования на обозначенные вызовы и угрозы, но и конкретных параметров и программ американо-европейского сотрудничества в условиях обострения украинского кризиса и нарастающей напряженности между США и Китаем.

Стратегические мадридские договоренности о двойном сдерживании – России и Китая – и наращивании соответствующего потенциала в целом отражали прежние ключевые установки, принятые НАТО при американской администрации Д. Трампа и в полной мере использованные администрацией Джо Байдена в отношениях с союзниками для достижения ключевых геополитических целеполаганий США. Однако конкретизация концептуальных установок альянса была, по существу, отложена на год в связи с сохраняющейся стратегической неопределенностью как из-за неясной ситуации в зоне украинского конфликта, так и отношений США и НАТО с Китаем, который целенаправленно подвергался проверке на прочность, включая зондирование перспектив стратегической связки Китай-Россия.

Ожидание большей ясности в преддверии саммита в Вильнюсе предопределило линию НАТО на тактическое маневрирование, что не позволило сосредоточиться на поиске решения означенных союзниками стратегических задач. Более того, пауза, которую альянс был вынужден взять в ожидании заявленного Киевом весенне-летнего контрнаступления, поддержанного увеличенными, но недостаточными и относительно неэффективными ресурсными вливаниями Запада, существенно обострила проблемы выработки путей и механизмов реагирования НАТО на главные угрозы и вызовы.

Июльский саммит собрался в условиях провала планов Киева добиться значимых успехов на поле боя и, следовательно, прогресса в достижении заявленных целей по стратегическому поражению России. Обеспечение этих целей и задач альянсом предполагает, с одной стороны, следование коллективным установкам на комплексное сдерживание РФ и его ресурсное обеспечение (политическое, военное, финансово-экономическое, информационно-идеологическое и т.д.). Но, с другой стороны, программная реализация трансатлантической стратегии требует от НАТО ответов на дилеммы неопределенности, включая оценку перспективы военной победы России и, соответственно, поражения Украины, что кардинально изменило бы военно-политическую обстановку и параметры коллективной обороны альянса. В этой связи для НАТО и, что важно, для его стран-участниц, принципиальной проблемой становится не

то, как поддержать Украину, а то, какую Украину и, главное, в какой временной перспективе.

Это означает, что нынешнее вложение Западом сил и средств в Украину для нанесения максимального военного ущерба России может ослабить в дальнейшей перспективе натовский потенциал сдерживания РФ (и Китая как ее стратегического партнера). Запад продолжает наращивать всестороннюю помощь Украине, но дозирует поставки вооружений, исходя из необходимости сохранения и развития собственного потенциала, особенно в условиях фактора неопределённости. Фактически НАТО не успевает следовать за развитием военно-политической ситуации, вкладывая ресурсы в венчурный проект, который становится всё более необеспеченным. Анонсированные прежде планы поставок Украине тяжелых вооружений, прежде всего бронетанковой техники и истребителей-бомбардировщиков F-16, пробуксовывают, а оценки целесообразности и рисков снабжения ВСУ становятся все более негативными с учетом нерезультативности весенне-летней военной кампании Украины.

Для «вклада в будущее» стратегически Западу необходимо не столько ослабление России сегодня (на украинском фронте), сколько решение вопроса о том, как и, главное, в каком временном горизонте, было бы возможно мобилизовать потенциал и силы сдерживания России (и Китая) в случае поражения Украины. Если этот вопрос и ставится, то он, вполне очевидно, не может обсуждаться в публичном и официальном поле, тем более в рамках альянса. Важно иметь в виду специфику коллективной политики НАТО/ЕС: их органы планирования и управления при разработке доктринально-концептуальных документов и планов связаны принятыми политическими платформами и документами, за которыми стоят несовпадающие и часто сталкивающиеся интересы и мотивации стран-участниц, в том числе по поддержке Украины в войне с Россией. И в этой связи, возможности разрабатывать альтернативные долгосрочные планы действий в НАТО и, тем более, в ЕС относительно ограничены отсутствием ясных политических директив стратегического планирования в зависимости от различных сценариев развития украинского кризиса.

Именно поэтому в Вильнюсе довольно ясно прозвучал сигнал о необходимости существенных изменений в процессе принятия решений, особенно путём наделения Верховного главнокомандующего объединёнными вооружёнными силами НАТО (ОВС НАТО) в Европе новыми полномочиями в сфере оперативного развертывания и применения коллективных сил. Это означает признание того, что в альянсе довольно остро стоит проблема планирования стратегических операций в условиях недостаточной ясности коллективных стратегических директив. Учитывая, что командование ОВС НАТО изначально возложено на американского генерала¹, в случае принятия соответствующих решений по изменению системы военно-политического планирования и применения вооружённых сил альянса, европейские союзники Соединённых Штатов

¹ С июля 2022 г. в этой должности утверждён генерал Кристофер Дж. Каволи, прежде командующий СВ США в Европе и Африке.

будут в ещё большей мере зависеть от американских политических установок, включая не только вопросы практического обеспечения потенциала сдерживания, но и его применения. Поэтому не ясно, насколько европейские союзники США готовы будут двигаться в этом направлении, особенно в преддверии американских выборов.

Украинский контекст Вильнюсского саммита

Таким образом, участники Вильнюсского саммита ожидали большей ясности с «поля боя» для того, чтобы более чётко определить баланс между поддержкой Украины, с одной стороны, и параметрами военно-политического планирования в среднесрочной и стратегической перспективе, с другой. Киев делал всё возможное, чтобы привезти на встречу значимый результат контрнаступления, который мотивировал бы НАТО к моделированию сдерживания России путем качественного наращивания потенциала Украины, настаивая на том, что именно украинский театр военных действий (ТВД) де-факто является для альянса передовой линией сдерживания. Однако ожидания результативности украинского контрнаступления не только не оправдались, но и поставили участников саммита перед новыми рисками поддержки проекта «Украина» в крайне неблагоприятной ситуации падения ее рейтинга с перспективой банкротства.

Ставки Украины на ее «будущее в НАТО» (и ЕС) оказались не обеспеченными, а страны Евро-Атлантики – не готовыми принимать соответствующие решения. Президент Украины В. Зеленский добивался обозначения конкретных параметров вступления, но ему это не удалось. Попытки Киева вписать соответствующий пункт в решения саммита были, скорее, контрпродуктивными, поскольку рассматривались влиятельными членами Североатлантического союза как неприемлемый шантаж, увеличивающий риски трансатлантического раскола и эскалации с Россией.

На встрече в Вильнюсе перспектива интеграции Украины в НАТО стала не только ключевым вопросом отношений Украины с альянсом для нее самой, но и проблемой для поиска приемлемой формулы для НАТО. Ответ со стороны альянса: «Мы подтверждаем обязательство, взятое нами на саммите 2008 года в Бухаресте, о том, что Украина станет членом НАТО, и сегодня мы признаем, что путь Украины к условиям полной евроатлантической интеграции подтверждён»². Генсек альянса Йенс Столтенберг подтвердил положение итогового вильнюсского коммюнике: «мы направим Украине приглашение вступить в НАТО, когда [и если – ДД.] союзники согласятся, что условия будут выполнены»³. Другими словами, это «когда» зависит не от Киева, а от будущего

² Vilnius Summit Communiqué. Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Vilnius 11 July 2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 14.07.2023)

³ Joint press conference by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and the President of Ukraine, Volodymyr Zelenskyy, 12 Jul. 2023. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_217093.htm?selectedLocale=en (дата обращения: 14.07.2023)

Украины, ее государственности, и в обозримой перспективе, прежде всего, от «успехов» на фронте с Россией. Однако даже при гипотетическом сценарии российского поражения альянс должен рассматривать дилеммы украинского членства в парадигме войны с РФ, которая будет отстаивать свой суверенитет и территориальную целостность всеми имеющимися силами и средствами, не исключая ядерный потенциал.

Это означает, что новая «стратегическая норма» для НАТО не предполагает возможности включения Украины в альянс. В Вильнюсе учреждён Совет Украина – НАТО (СУН), заменивший прежний формат двусторонней Комиссии, проведено его первое заседание. Такое решение дало возможность найти довольно непростой компромисс между теми членами альянса, которые категорически не желали обсуждать в конкретных параметрах перспективу членства Украины и, следовательно, предоставление ей Плана для Членства (ПДЧ), и теми государствами, которые активно поддерживали линию Киева на определение более точных гарантий и планов интеграции страны в альянс, включая обозначение неких временных рамок. Важным вопросом в этой связи является оценка того, каким образом новый орган может и будет влиять на характер и содержание сотрудничества и взаимодействия между партнёрами.

Сценарно можно рассматривать три основных варианта:

- а) «Скоро»: СУН становится новым действенным инструментом интеграции Украины в НАТО;
- б) «Вперёд в прошлое»: Совет в принципиальном плане ничего не изменит в отношениях партнеров;
- в) «Режим карантина»: удержание Украины перед формально открытыми дверями НАТО в условиях повышенной неопределённости и даже токсичности претендента на членство.

Украина рассматривает перспективу только в контексте варианта «а». Однако в обозримой перспективе вряд ли СУН может быть использован как действенный механизм для обеспечения украинского членства. Саммит в Вильнюсе политически поддержал украинские амбиции, отказавшись от ПДЧ как предварительного и необходимого условия подготовки к вступлению. Однако именно это, скорее, не укрепляет линию на интеграцию Украины, а, наоборот, осложняет последовательное ее продвижение в НАТО. Об этом свидетельствует и раздраженная реакция украинского руководства, заявившего о непонимании того, какие условия должен выполнить Киев для приглашения в альянс. Таким образом, этот сценарий, как отмечено выше, фактически выходит за рамки стратегического сдерживания России, означая перспективу глобального военного конфликта.

Для Брюсселя учреждение СУН означает возможность не выйти за рамки амбивалентной бухарестской формулировки (2008 года) «Украина будет членом НАТО», переведя украинское членство в режим «назад в будущее» и снизив, тем самым, риски внутреннего раскола, в том числе в отношении более широкого контроля

конфронтационных рисков военно-политической эскалации в Европе. СУН открывает возможности гибкого реагирования и ситуативного выбора Евро-Атлантической модели отношений с Украиной в зависимости как от развития военно-политической ситуации в Европе, так и от расстановки политических сил внутри НАТО и ЕС, особенно с учетом электоральных кампаний и предстоящих в 2024 году выборов⁴. «Равный голос» Украины за круглым столом Совета⁵ будет полностью контролироваться Вашингтоном и Брюсселем, в том числе путем процедурной монополии штаб-квартиры альянса и роли его генерального секретаря, который формирует повестку Совета. Поэтому учреждение СУН сохраняет статус-кво в отношениях Украина – НАТО, которые не запланированы в Вильнюсе на стратегическую перспективу и потому лишены системного программного обеспечения.

На деле В. Зеленский и его администрация продемонстрировали свою политико-дипломатическую некомпетентность, пытаясь повысить украинские ставки в отношениях с альянсом. Во-первых, Киеву не удалось ясно определиться со своими основными визами в НАТО по вопросу интеграции. Он апеллировал к разным адресатам «украинского проекта» (Вашингтону, европейским лидерам, генеральному секретарю Столтенбергу), пытаясь нащупать поддержку значимых «проукраинских» партнеров. Это абсолютно контрпродуктивно с точки зрения учета и понимания трансатлантических балансов, внутренней расстановки сил и того, что такое в сущности Североатлантический альянс и его внутренняя механика, включая роль генерального секретаря. Это, очевидно, усилило на Западе ощущение ограниченной компетентности и управляемости киевского режима и, как следствие, линию на его удержание на контролируемой дистанции. Следовательно, преподнесенное Киеву «дорогое кольцо» – СУН – вряд ли можно рассматривать как предложение руки, а тем более сердца. Напротив, на работу этого нового органа партнерства неизбежно будет влиять скептическое восприятие в НАТО политико-дипломатических компетенций «равноправных» украинских участников «круглого стола».

Наиболее реалистичным сценарием представляется использование СУН в качестве активного инструмента развития партнерства в режиме освоения альянсом украинского оперативного пространства как рубежа сдерживания России без членства Украины, либо, напротив, как коллективного инструмента альянса по сдерживанию украинских

⁴ Предстоят выборы в США, Великобритании, Европарламенте (с последующей ротацией высших должностей в ЕС), ряде государств-участников ЕС, включая парламентские выборы в Польше, а также президентские выборы в России и Украине. Также важно учитывать и предстоящие в этом сложном контексте дебаты и решения о смене генерального секретаря НАТО Й. Столтенберга, чей срок на посту сохранится до юбилейного (75-лет Североатлантического договора) саммита НАТО в США 9-11 июля 2024 г.

⁵ По алфавиту украинское «кресло» между Турцией и Великобританией, которые существенно расходятся в своих подходах как в отношении России, так и украинского конфликта; хотя через стул от Великобритании американское место, и Киев вполне может рассчитывать на некое понимание настроений «англосаксов».

амбиций. Можно согласиться с трактовкой СУН как «предбанника НАТО»⁶. Однако она оставляет открытым вопрос, как оценивать перспективу перехода Киева через порог «клубной парилки альянса», и насколько может быть отложено ожидание.

Наиболее неблагоприятный для Украины вариант отношений с НАТО – удержание в «режиме карантина». Его суть можно озвучит так: мы верные друзья и соседи, вместе боремся с российским «вирусом» в Европе, доставляем к вашим дверям продукты (всесторонняя помощь, финансы, вооружения), но не знаем, сможете ли вы поправиться и переступить порог трансатлантического клуба... Несмотря на утверждения Киева о жизненной важности западных «противороссийских» инъекций, на Западе всё более актуальным становится вопрос о том, во что в итоге может обойтись помощь Украине. Ведь теперь на кону уже не евроатлантическая ориентация Киева, а масштабная эскалация и война с РФ.

НАТО, определяя Россию как непосредственную и прямую угрозу, должна планировать для противодействия адекватные силы и средства. Очевидные неудачи и недостижение оперативных целей на украинском ТВД ограничивают потенциал альянса по поддержке Украины и, что важно, уверенность в необходимости и возможности такой поддержки.

Выводы

СУН неизбежно будет находиться в режиме ожидания. Прежде всего, ожидания изменений в зоне СВО и, шире, российско-украинского вооружённого противостояния. Во-вторых, изменений социально-политической ситуации и политического курса западных стран и организаций в новом электорально-выборном цикле.

Однако было бы неверно связывать содержание и конъюнктуру будущих отношений в конфигурации НАТО – Украина – Россия с калькуляцией таких изменений в категориях избирательных циклов. Главной мотивацией для НАТО и стран-участниц будет оставаться обеспечение сдерживания России.

Основным остается вопрос о том, на каких границах Запад может, и насколько долго и устойчиво, обеспечивать такое сдерживание. Насколько вливания в Украину могут способствовать стратегическому поражению России, а не наоборот – привести к чрезмерной эскалации российско-западных отношений с возросшими глобальными рисками.

⁶ «Важное различие этих объединений «Россия – НАТО» и «Украина – НАТО» в том, что Совет «Украина – НАТО» – это, по существу, предбанник для подготовки присоединения Украины к североатлантическому альянсу», подчёркивает академик С.М. Рогов (См.; Руководитель института Рогов: Совет «Украина – НАТО» – это, по существу, предбанник. РИАМО, 13 июля 2023. URL: <https://riamo.ru/article/655623/rukovoditel-instituta-rogov-sovet-ukraina-nato-eto-po-suschestvu-predbannik> (дата обращения: 15.07. 2023)).

В любом случае, Украина рассматривается и Западом, и Россией как рубеж противостояния, но не как точка невозврата в стратегическом планировании. СУН открывает возможности практического освоения НАТО геополитического плацдарма сдерживания России за счёт программ оперативной совместимости и взаимодействия. Однако насколько альянс будет готов использовать этот потенциал в стратегическом планировании сдерживания России, зависит от расчётов НАТО соответствующих рисков, возможностей перехода на мобилизационную модель ответа на вызовы эскалации украинского конфликта, а также от способности самой Украины поддерживать необходимые ресурсы противостояния с Россией и взаимодействия с НАТО в рамках практических направлений и программ сотрудничества в СУН.

Дата выпуска: 7 августа 2023 года

NATO Vilnius Summit through the prism of the Ukrainian conflict

Author: *Dmitry Danilov, PhD (Economics), Leading Researcher, Deputy Director for Research, Head of the Department for European Security Studies, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences. Address: 11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009. E-mail: dm.danilov@mail.ru*

Abstract. *On July 11-12, 2023, NATO summit was held in Vilnius. The agenda included a wide range of issues of practical adaptation of the alliance to the "new strategic norm" in the context of implementation of its Madrid Concept of 2022. However, the specification of updated conceptual guidelines appears to be complicated by the continuing strategic uncertainty associated with developments of the military conflict in Ukraine. The Ukraine–NATO Council established in Vilnius to strengthen the enhanced partnership seems to be a machine of variable geometry, the future trajectory of which depends on assessment of strategic risks and relevant parameters of NATO's military-political planning, primarily in the context of Ukrainian conflict's specific developments and outcomes.*

Key words: *NATO, Vilnius Summit, Ukraine, NUC, Russia, China, USA, EU, strategy, deterrence, strategic uncertainty.*

DOI: <http://doi.org/10.15211/analytics31920234148> EDN: <https://www.elibrary.ru/VUSFMR>

<http://www.zapiski-ieran.ru>

Release date: August 7, 2023.