ЕВРОПА 20.01.2023 | Николай Капитоненко

Членство Украины в ЕС и НАТО: приближается или отдаляется?

Год войны показал, что формат предоставления Украине помощи – адекватный и целесообразный. Со вступлением в ЕС и НАТО Запад не спешит.

Летом, когда перспективы завершения войны казались более реальными, а Украина получила статус кандидата на вступление в ЕС, шансы на членство как в Евросоюзе, так и в НАТО казались неплохими, к примеру, измеряемыми двузначным числом процентов. Однако превращение войны в затяжной конфликт, отсутствие реалистичного видения ее прекращения и недостаток представления о том, какими могут быть гарантии безопасности в будущем, вновь возвращают эти шансы к довоенным значениям, которые вряд ли превышали вероятность выбросить «двенадцать» на двух игральных кубиках.

Война, изменившая все

Привычные разговоры о европейской и евроатлантической интеграции Украины, продолжавшиеся годами или десятилетиями, вдруг получили новый контекст после российского вторжения в Украину, которое не стало быстрой победоносной войной, а превратилось в долгосрочный вызов европейской безопасности. Способность Украины сопротивляться, которая стала очевидной уже весной прошлого года, создала основания для несколько иного разговора с западными партнерами: признавая, что членство Украины в ЕС и НАТО связано с определенными затратами и рисками для обеих организаций, можно было бы акцентировать на том, что дальнейшее пребывание Украины в «серой зоне» безопасности без такого членства приведет в конечном счете к гораздо более высоким рискам. Членство Украины в ЕС можно было бы представить как элемент комплексного решения проблем, которые Россия создала своей преступной агрессией. Так или иначе, но развязанная Россией война в Европе сделала менее комфортной привычную для Запада политику в отношении Украины, которая обусловливалась попытками не раздражать Москву, минимизировать

собственные риски и сводилась к обещаниям перспектив в неопределенном будущем.

Подобные соображения, возможно, повлияли на решение ЕС дать Украине статус кандидата на вступление. Политически мотивированное и предоставленное авансом, оно давало Брюсселю, Берлину и Парижу время для того, чтобы понять, что происходит. Процедура вступления Украины не обещала быть ни быстрой, ни простой. Но нужно было увидеть, насколько большую опасность для ЕС будет представлять Россия, какими будут шансы Украины успешно противостоять российскому вторжению и получится ли найти консенсус по украинскому вопросу внутри Евросоюза. Первый год войны показал, что формат предоставления Украине помощи является адекватным и целесообразным; что такая помощь должна быть масштабной и продолжаться неопределенно долго; и что, поддерживая Украину, Европа вносит вклад в собственную безопасность.

В то же время кажется, что Россия не способна преследовать широкие геополитические цели; оказалась слабее, чем считалось, но из-за наличия ядерного оружия требует внимательного управления рисками. Эти оценки, конечно, могут измениться через несколько месяцев, потому что война всегда имеет неконтролируемую динамику, но пока что они позволяют формулировать и координировать общую политику по поддержке Украины – поддержки, в которой вступление в ЕС или НАТО не является обязательным элементом.

Украинское правительство излучает оптимизм, заявляя о том, что вступление в ЕС произойдет в течение двух лет, а членство Украины в НАТО – формальность, которая должна зафиксировать текущее положение вещей, в котором Украина уже стала донором евроатлантической безопасности. Однако продолжающаяся война существенно усложняет все.

ЕС: возможно ли вступление во время войны?

Война стала сложным тестом европейских и евроатлантических устремлений Украины. И хотя на форуме в Галифаксе в ноябре профильный вице-премьер Ольга Стефанишина заявила, что Украина может вступить в ЕС и до завершения войны, сославшись при этом на опыт подписания Соглашения об ассоциации при подобных условиях безопасности, сегодня ситуация иная, чем была в

2014 году.

Соглашение об ассоциации – рамочный формат отношений ЕС с внешним миром. Он об условиях сотрудничества, прежде всего в сфере либерализации торговли, а не об интеграции. Членство предполагает совсем другой уровень сближения; это фактически общая повестка дня в многочисленных сферах. И именно здесь вовлеченная в войну Украина может встретиться со значительными проблемами. Несмотря на то что большинство граждан и Украины, и ЕС на данный момент одобрительно относятся к перспективе членства Украины, решение будут принимать не они.

Европейские политики хорошо понимают, что воюющая с Россией страна – и перспективы завершения этой войны пока не вырисовываются – это слишком высокие риски, связанные не только с безопасностью

Европейские политики хорошо понимают, что воюющая с Россией страна – и перспективы завершения этой войны пока не вырисовываются – это слишком высокие риски. Эти риски связаны не только с безопасностью, ведь членство Украины в ЕС при продолжающейся войне – это война на территории Европейского союза. Они связаны еще и с огромным ущербом, разрушением инфраструктуры, оттоком населения и экологическими потерями, которые нужно компенсировать, тратя ресурсы в гораздо больших масштабах, чем те, которые сейчас направляются на поддержку Украины.

Сегодня, когда Украина является кандидатом на вступление в ЕС, Брюссель и столицы стран-членов сохраняют за собой право выбора того, чем именно, в какие сроки и в какой форме помогать Украине. Если бы Украина стала членом ЕС, такого выбора у них стало бы меньше. Поэтому чиновники в Европе не спешат с предметными разговорами о вступлении Украины в ЕС: война заставляет всех взвешивать цену и объем своих обязательств. Слова Франса Тиммерманса, первого заместителя председателя Еврокомиссии, о том, что Украине сначала нужно победить в войне, является своеобразным общим знаменателем политики ЕС в отношении Украины. Только осенью будет дана официальная оценка реформам, которые осуществляет Украина, и только тогда начнется процесс переговоров, который может длиться сколь угодно долго.

НАТО: двери по-прежнему открыты

Не так просто и с НАТО. Вообще-то альянсы создаются, как правило, чтобы определять обязательства по безопасности до войны и таким образом уменьшать ее вероятность. Принятие в существующий Альянс страны, ведущей войну, является довольно редким событием. Предыдущие расширения НАТО происходили с учетом баланса сил во время холодной войны и баланса угроз после нее. Заставит ли нынешняя война НАТО принять более радикальные решения?

За время войны Украина и НАТО действительно существенно усилили сотрудничество. Но это был вынужденный шаг, поскольку поражение Украины будет означать и геополитическое поражение Запада. Поэтому США, Канада, европейские страны используют все возможные форматы и механизмы для того, чтобы вероятность поражения Украины снизить.

НАТО – один из таких механизмов. Но так же, как Соглашение об ассоциации с ЕС отличается от членства в ЕС, сотрудничество с НАТО, хотя и настолько тесное, отличается от членства в Альянсе. Запад в целом и страны – члены НАТО в частности стоят в этой войне перед дилеммой «вооружения или гарантии безопасности», той же дилеммой, перед которой они стояли и до войны. Стратегия вооружения позволяет уменьшать риски вовлечения и эскалации, а стратегия гарантий безопасности дает лучший эффект сдерживания. Но проблема в том, что сдерживать нужно было до войны, а не во время нее.

Слова Генри Киссинджера, бывшего государственного секретаря США и гуру международной безопасности, о том, что идея нейтральной Украины уже не имеет смысла и что членство ее в НАТО было бы надлежащим результатом сложившейся ситуации, свидетельствуют о том, что подсчет рисков и достижений на Западе действительно меняется. С точки зрения логики международной политики Россия должна заплатить за войну, и вступление Украины в НАТО должно стать частью этой цены. Однако оценка общих закономерностей и политические решения не всегда совпадают, по крайней мере во времени.

Вероятным будет длительное противостояние с Россией, возможно, в

К сожалению, вступление Украины в НАТО остается более чем формальностью. Украина действительно делает сегодня вклад в безопасность Европы, но делает это из-за борьбы за собственное выживание, без

менее активной фазе – а при таких условиях странам НАТО выгоднее оставлять за собой большую свободу выбора

выбора. Если бы Россия напала на одну из стран НАТО, другие на основании статьи 5 принимали бы решение о своих дальнейших действиях. Каким бы сложным оно ни было, но это был бы выбор. Если бы членство в НАТО было чем-то вроде награды, признания или премии, то Украина получила бы его почти гарантированно среди многочисленных других премий в этом году. Но принимают в Альянс, руководствуясь не эмоциями, а расчетами, и поэтому продолжающаяся война уменьшает шансы. К тому же страны Запада наверняка держат в фокусе и вопрос о том, как вообще будет выглядеть победа или завершение этой войны. Возвращение территорий Украине, на что Россия согласится и подпишет мирное соглашение с репарациями, вряд ли является реалистичным сценарием. Более вероятным будет длительное противостояние с Россией, возможно, в менее активной фазе – а при таких условиях странам НАТО выгоднее оставлять за собой большую свободу выбора, продолжая выбирать поставки оружия вместо гарантий безопасности.

Когда война застала всех врасплох, и постепенно стало понятно, что она продлится не дни или недели, а месяцы или годы, Запад начал реагировать. Эта реакция была комплексной, и кроме политики в отношении Украины здесь были проблемы уменьшения энергетической зависимости от России и поиска альтернативных поставок энергоресурсов, увеличения оборонных расходов и пересмотр политики безопасности, новая оценка отношений с Китаем и формулирование долгосрочной стратегии в отношении России. Эти изменения продолжаются. Они создают дополнительные возможности для Украины, сближают нас с Западом, в чем делают нашу судьбу общей. Но членство как в ЕС, так и в НАТО остается сложной проблемой, ключ от которой не в наших руках.



Николай Капитоненко

Киев

Кандидат политических наук Николай Капитоненко (Nickolay Kapitonenko) - доцент Института международных отношений Киевского национального университета им. Тараса Шевченко, директор Центра исследований международных отношений. Член Общественного совета при Комитете по международным отношениям Верховной рады Украины. Редактор журнала *UA: Ukraine Analytica*, автор более 70 научных статей. Основная сфера интересов – международные конфликты и внешняя политика Украины.