ЄВРОПА 20.01.2023 | Микола Капітоненко

Членство України в ЄС та НАТО: наближається чи віддаляється?

Рік війни засвідчив, що формат надання Україні допомоги є адекватним і доцільним. Зі вступом до ЄС та НАТО Захід не поспішає.

Влітку, коли перспективи завершення війни здавалися ближчими, а Україна отримала статус кандидата на вступ до ЄС, шанси на членство як у Євросоюзі, так і в НАТО здавалися непоганими, приміром, такими, що вимірюються двозначним числом відсотків. Однак перетворення війни на затяжний конфлікт, відсутність реалістичного бачення її припинення і брак уявлення про те, якими можуть бути гарантії безпеки у майбутньому, знову повертають ці шанси до довоєнних значень, які навряд чи перевищували ймовірність викинути «дванадцять» на двох гральних кубиках.

Війна, яка змінила все

Звичні розмови про європейську та євроатлантичну інтеграцію України, що тривали роками або десятиліттями, раптом отримали новий контекст після російського вторгнення в Україну, яке не стало швидкою переможною війною, а перетворилось на довгостроковий виклик європейській безпеці. Здатність України чинити опір, яка стала очевидною вже навесні минулого року, створила підстави для дещо іншої розмови із західними партнерами: визнаючи, що членство України в ЄС та НАТО пов'язано із певними витратами та ризиками для обох організацій, можна було б наголошувати на тому, що подальше перебування України у «сірій зоні» безпеки без такого членства призведе зрештою до набагато вищих ризиків. Членство України в ЄС можна було б представити як елемент комплексного розв'язання тих проблем, які створила Росія своєю злочинною агресією. Так чи інакше, але розв'язана Росією війна в Європі зробила менш комфортною звичну для Заходу політику щодо України, яка обумовлювалася намаганнями не роздратувати Москву та мінімізувати власні ризики і зводилася до обіцянок перспектив у невизначеному майбутньому.

Подібні міркування, можливо, зробили внесок у рішення ЄС дати Україні статус кандидата на вступ. Політично вмотивоване і надане авансом, воно давало Брюсселю, Берліну й Парижу час для того, аби зрозуміти, що відбувається. Процедура вступу України не обіцяла бути ані швидкою, ані простою. Але треба було побачити, наскільки велику небезпеку для ЄС становитиме Росія, якими будуть шанси України успішно протистояти російському вторгненню і наскільки вдасться знайти консенсус щодо українського питання всередині Євросоюзу. Перший рік війни засвідчив, що формат надання Україні допомоги є адекватним і доцільним; що така допомога має бути масштабною і тривати невизначено довго; що підтримуючи Україну, Європа робить внесок у власну безпеку.

Водночас здається, що Росія не здатна переслідувати широкі геополітичні цілі, виявилася слабшою, ніж вважалося, але через наявність ядерної зброї потребує уважного управління ризиками. Ці оцінки, звичайно, можуть змінитися за кілька місяців, бо війна завжди має неконтрольовану динаміку, але поки вони дозволяють формулювати й координувати спільну політику щодо підтримки України – підтримки, в якій вступ до ЄС або НАТО не є обов'язковим елементом.

Український уряд випромінює оптимізм, заявляючи про те, що вступ до ЄС відбудеться протягом двох років, а членство України в НАТО – це формальність, яка має зафіксувати поточний стан речей, в якому Україна вже стала донором євроатлантичної безпеки. Однак війна, що триває, суттєво ускладнює все.

ЄС: чи можливий вступ під час війни?

Війна стала складним тестом європейських та євроатлантичних прагнень України. І хоча на форумі в Галіфаксі в листопаді профільний віце-прем'єр Ольга Стефанишина заявила, що Україна може вступити до ЄС і до завершення війни, пославшись при цьому на досвід підписання Угоди про асоціацію за схожих безпекових умов, сьогодні ситуація інша, ніж була в 2014 році.

Угода про асоціацію – рамковий формат відносин ЄС із зовнішнім світом. Він про умови співробітництва, насамперед у сфері лібералізації торгівлі, а не про інтеграцію. Членство передбачає зовсім інший рівень зближення; це фактично спільний порядок денний в численних сферах. І саме тут втягнена у війну Україна може зустрітися із значними проблемами. Незважаючи на те що більшість громадян і України, і ЄС на даний момент схвально ставляться до перспективи членства України, рішення ухвалюватимуть не вони.

Європейські ж політики добре розуміють, що країна, яка воює із Росією – і перспективи завершення цієї війни поки не вимальовуються – це надто високі ризики,пов'язані не тільки із безпекою

Європейські ж політики добре розуміють, що країна, яка воює із Росією – і перспективи завершення цієї війни поки не вимальовуються – це надто високі ризики. Ці ризики пов'язані не тільки із безпекою, адже членство України в ЄС за умови війни, що триває, – це війна на території Європейського союзу. Вони пов'язані ще й з величезними збитками, руйнуванням інфраструктури, відтоком населення та екологічними втратами, які потрібно компенсувати, витрачаючи ресурси у набагато більших масштабах, ніж ті, що зараз спрямовуються на підтримку України.

Сьогодні, коли Україна є кандидатом на вступ до ЄС, Брюссель та столиці країн-членів зберігають за собою вибір того, чим саме, в які терміни та у якій формі допомагати Україні. Якщо б Україна стала членом ЄС, такого вибору в них стало б менше. Тому чиновники в Європі не поспішають із предметними розмовами про вступ України до ЄС: війна змушує всіх зважувати ціну та обсяг своїх зобов'язань. Слова Франса Тіммерманса, першого заступника голови Єврокомісії, про те, що Україні спочатку треба перемогти у війні, є своєрідним спільним знаменником політики ЄС щодо України. Лише восени буде надано офіційну оцінку реформам, які здійснює Україна, і тільки тоді розпочнеться процес переговорів, який може тривати як завгодно довго.

НАТО: двері, як і раніше, відкриті

Не так все просто і з НАТО. Взагалі-то альянси створюються, як правило, щоб визначати безпекові зобов'язання до війни і у такий спосіб зменшувати її ймовірність. Прийняття до існуючого Альянсу країни, яка веде війну, є доволі рідкісною подією. Попередні розширення НАТО відбувалися із урахуванням підрахунків балансу сил під час холодної війни та балансу загроз після неї. Чи змусить нинішня війна Альянс ухвалити більш радикальні рішення?

За час війни Україна і НАТО справді суттєво посилили співпрацю. Але це був вимушений крок, оскільки поразка України означатиме і геополітичну поразку Заходу. Тому США, Канада, європейські країни використовують всі можливі формати і механізми для того, щоб ймовірність поразки України зменшити.

НАТО – один з таких механізмів. Але так само як Угода про

асоціацію з ЄС відрізняється від членства в ЄС, співробітництво з НАТО, хоч наскільки тісне, відрізняється від членства в Альянсі. Захід в цілому і країни – члени НАТО зокрема стоять у цій війні перед дилемою «озброєння чи гарантії безпеки», тією ж самою дилемою, перед якою вони стояли і до війни. Стратегія озброєння дозволяє зменшувати ризики втягнення та ескалації, а стратегія гарантій безпеки дає кращий ефект стримування. Але проблема в тому, що стримувати треба було до війни, а не під час неї.

Слова Генрі Кіссінджера, колишнього державного секретаря США та гуру міжнародної безпеки, про те, що ідея нейтральної України вже не має сенсу і що членство її в НАТО було б належним результатом ситуації, що склалася, свідчать про те, що підрахунок ризиків та здобутків на Заході справді змінюється. З точки зору логіки міжнародної політики Росія має заплатити за війну, і вступ України до НАТО мав би стати частиною цієї ціни. Однак оцінка загальних закономірностей та політичні рішення не завжди збігаються, принаймні в часі.

Ймовірним є тривале протистояння з Росією, можливо, у менш активній фазі – а за таких умов країнам НАТО вигідніше залишати за собою більшу свободу вибору

На жаль, вступ України до НАТО залишається більше ніж формальністю. Україна справді робить сьогодні внесок у безпеку Європи, але робить це через боротьбу за власне виживання, без вибору. Якби Росія напала на одну з країн НАТО, інші б на підставі статті 5 ухвалювали рішення про свої подальші дії. Яким би складним він не був, але це був би вибір. Якби членство в НАТО було чимось на кшталт нагороди чи визнання або премії, то Україна отримала б його майже гарантовано, серед численних інших премій цього року. Але приймають до Альянсу, керуючись не емоціями, а розрахунками, і тому війна, що триває, зменшує шанси. До того ж країни Заходу напевне тримають у фокусі й питання про те, як взагалі виглядатиме перемога чи завершення цієї війни. Повернення територій Україні, на що Росія погодиться і підпише мирну угоду з репараціями, навряд чи є реалістичним сценарієм. Більш ймовірним є тривале протистояння з Росією, можливо, у менш активній фазі – а за таких умов країнам НАТО вигідніше залишати за собою більшу свободу вибору, продовжуючи

обирати постачання зброї замість гарантій безпеки.

Коли війна захопила всіх зненацька, і поступово стало зрозуміло, що вона триватиме не дні або тижні, але місяці або роки, Захід почав реагувати. Ця реакція була комплексною, і окрім політики щодо України тут також були проблеми зменшення енергетичної залежності від Росії та пошуку альтернативних постачань енергоресурсів, збільшення оборонних видатків та перегляд безпекової політики, нова оцінка відносин із Китаєм та формулювання довгострокової стратегії щодо Росії. Ці зміни тривають. Вони створюють додаткові можливості для України, зближують нас із Заходом, в чомусь роблять нашу долю спільною. Але членство як в ЄС, так і в НАТО залишається складною проблемою, ключ від якої не в наших руках.



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.