



- ТРАНСФОРМАЦІЯ НАТО
- НАТО ТА УКРАЇНА
- ЦІННІСТЬ ПАРТНЕРСТВА

НАТО

За редакцією

Ганна Шелест, к. політ. н.
Микола Капітоненко, к. політ. н.

Видавник:

Видається ГО "Сприяння міжкультурному співробітництву" (Україна), Центром міжнародних досліджень (Україна), за фінансової підтримки представництва Фонду ім. Ф. Еберта в Україні, Black Sea Trust та Центра інформації та документації НАТО в Україні

UA: Ukraine Analytica це перший український часопис з питань міжнародних відносин, політики та економіки, який видається англійською мовою. Журнал спрямований на експертів, дипломатів, представників наукових кіл, студентів, які цікавляться питаннями міжнародних відносин та, зокрема, Україною.

Контактна інформація та посилання:

Веб-сайт: <http://ukraine-analytica.org/>
Електронна адреса: Ukraine_analytica@ukr.net
Facebook: <https://www.facebook.com/ukraineanalytica>
Twitter: https://twitter.com/UA_Analytica

Погляди та висновки, виражені в статтях, є авторськими та не обов'язково відображають позицію UA: Ukraine Analytica, її редакторів, дорадчої ради чи донорів.

ISSN 2518-7481

200 примірників

ДОРАДЧА РАДА

Дімітар Бечев, доктор наук (Болгарія, директор Інституту Європейської Політики)

Юліан Кіфу, доктор наук (Румунія, директор Центру аналізу та раннього попередження конфліктів)

Сергій Корсунський, д.фіз.-мат.н., Надзвичайний і Повноважний Посол (Україна, директор Дипломатичної академії при Міністерстві закордонних справ України)

Ігор Коваль, д.політ.н. (Україна, ректор Одеського національного університету ім.І.І. Мечникова)

Сергей Мінасян, д.політ.н., Надзвичайний і Повноважний Посол (Вірменія, Надзвичайний і Повноважний Посол Вірменії в Румунії)

Марсель Рьотінг (Німеччина, директор Представництва Фонду ім. Ф. Еберта в Україні)

Джеймс Ніксі (Велика Британія, голова Програми Росії та Євразії Королівського інституту міжнародних відносин Chatham House)

Роберт Ондрейчак, доктор наук (Словаччина, державний секретар Міністерства оборони Словаччини)

Олег Шамишур, к.екон.н., Надзвичайний і Повноважний Посол (Україна, Надзвичайний і Повноважний Посол України у Франції)

Штефан де Шпігелейре (Нідерланди, головний науковий співробітник, Гаазький центр стратегічних досліджень)

Іванна Климпуш-Цинцадзе (Україна, віце-прем'єр-міністр з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України)

Дімітріс Тріантафілоу, доктор наук (Греція, директор Центру міжнародних та європейських досліджень, Університет ім. Кадір Хаса, Туреччина)

Асле Тойе, доктор наук (Норвегія, директор з досліджень Норвезького інституту Нобеля)

ЗМІСТ

“ТРАНСФОРМАЦІЯ НАТО – ЦЕ ЗМІЦНЕННЯ НАШОГО СУСІДСТВА”	3
<i>Інтерв'ю із заступником Генерального секретаря НАТО з питань публічної дипломатії, послом Таканом Илдемом</i>	
МАЙБУТНЄ НАТО У СВІТЛІ ТРАНСАТЛАНТИЧНОЇ КРИЗИ	7
<i>Карина Рогуля</i>	
СПІВРОБІТНИЦТВО ЄС-НАТО: ПЕРСПЕКТИВИ АВТОНОМНІШОЇ ЄВРОПИ?	13
<i>Маргарита Міронова</i>	
БРЮСЕЛЬСЬКИЙ САМІТ НАТО ТА ПРАГНЕННЯ УКРАЇНИ ДО НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА: НОВИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ АЛЬЯНСУ	21
<i>Микола Капітоненко</i>	
РІЧНА НАЦІОНАЛЬНА ПРОГРАМА ЯК ІНСТРУМЕНТ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ	28
<i>Ігор Тодоров</i>	
НОВА РІЧНА НАЦІОНАЛЬНА ПРОГРАМА УКРАЇНА-НАТО. ЗМІНА СУТІ, А НЕ ФОРМИ	34
<i>Інна Потапова</i>	
ПОСИЛЕНА ПЕРЕДОВА ПРИСУТНІСТЬ НАТО: ЗМІНЮЮЧИ РОЗРАХУНКИ КОНТРОЛЮ ЕСКАЛАЦІЇ В БАЛТІЙСЬКОМУ РЕГІОНІ	36
<i>Андраш Рац</i>	

“ТРАНСФОРМАЦІЯ НАТО – ЦЕ ЗМІЦНЕННЯ НАШОГО СУСІДСТВА”

*Інтерв'ю із заступником Генерального секретаря НАТО
з питань публічної дипломатії, послом Таканом Илдемом*


Які найвищі пріоритети трансформації НАТО після Брюссельського саміту?

На саміті НАТО в Брюсселі в липні цього року союзники прийняли важливі рішення для посилення стримування і оборони НАТО, активізації боротьби з тероризмом і забезпечення більш справедливого розподілу навантаження між усіма членами Альянсу. Ці рішення узгоджуються з рішеннями попередніх самітів НАТО – в Уельсі у 2014 році та Варшаві у 2016 році – під час яких Альянс дав відповідь на потреби вирішення нових викликів безпеки сьогодення, зокрема через ревізійніську політику Росії на Сході та нестабільність, що походить з півдня.

В конкретних термінах це означає підвищення готовності наших сил, підвищення нашої здатності переміщувати їх через Атлантику і в середині Європи, модернізація нашої структури військового управління та створення нового центру кібер операцій, а також груп підтримки з протидії гібридним загрозам.

Але йдеться також про зміцнення нашого сусідства – створення стабільності за межами наших кордонів: фінансова підтримка Афганських національних сил безпеки та нашої тренувальної місії в Афганістані; започаткування тренувальної місії в Іраку; надання більшої підтримки таким країнам як Йорданія та Туніс, посилення їхньої спроможності боротися з

тероризмом. Звичайно, продовження надання допомоги нашим близьким партнерам, таким як Україна та Грузія, і тісна співпраця з Фінляндією та Швецією.

 **підвищення готовності наших сил, підвищення нашої здатності переміщувати їх через Атлантику і в середині Європи, модернізація нашої структури військового управління та створення нового центру кібер операцій**

Додатковим важливим рішенням було запевнення в тому, що двері НАТО залишаються відкритими для нових членів – минулого року Чорногорія стала 29-м членом; цього літа союзники запросили Скоп'є розпочати переговори про вступ і підтвердили рішення Бухарестського саміту 2008 року, що одного дня Україна та Грузія стануть членами.

Саміт показав, що коли світ змінюється, Європа і Північна Америка стоять разом і діють разом в рамках НАТО.

Чи були анексія Криму та події на Донбасі та навколо нього підставою для трансформації НАТО?

НАТО трансформується з часу закінчення «холодної війни». Після агресивних дій

Росії проти України та незаконної та нелегітимної анексії Криму, НАТО здійснила найбільшу адаптацію своєї колективної оборони з часу закінчення «холодної війни». НАТО не планувала розгортати сили у східній частині Альянсу, до того, як не відбулась незаконна і нелегітимна анексія Криму Росією.

НАТО відреагувала поміркованим, захисним і пропорційним способом у відповідь на застосування Росією військової сили проти своїх сусідів.



НАТО вклала більше двох десятиліть у розбудову міцних партнерських відносин. Одним з основних напрямів, визначених у Стратегічній концепції НАТО, є кооперативна безпека

План дій щодо забезпечення готовності був започаткований на саміті НАТО в Уельсі у 2014 році як основний рушійний чинник змін у позиціях Альянсу щодо стримування та оборони. Він був ініційований для забезпечення готовності Альянсу оперативно та впевнено реагувати на нові виклики безпеці зі Сходу та Півдня. Розвитком цієї ініціативи на Варшавському саміті стали прийняті подальші заходи, такі як Посилена передова присутність НАТО, включаючи ротційні розгортання чотирьох бойових груп у Польщі та трьох країнах Балтії, а також Адаптована передова присутність на південно-східному кордоні Альянсу, включаючи збільшення військово-морської присутності і військових навчань в Чорному морі. На саміті в Брюсселі цього року лідери країн-членів НАТО погодилися на Ініціативу щодо готовності НАТО, так звану «Чотири по 30». Союзники зобов'язалися до 2020 року мати 30 механізованих батальйонів, 30 авіаційних ескадрилей і 30 бойових кораблів, готових

до застосування протягом 30 днів або менше. Ці сили можуть бути надані НАТО для швидкого підкріплення під час кризи.

Наша готовність також демонструється збільшенням кількості наших військових навчань. У жовтні НАТО провела найбільші військові навчання після закінчення «холодної війни» – Trident Juncture у Норвегії, в яких взяли участь 50 тисяч військовослужбовців. Проведення цих навчань потребувало величезного логістичного забезпечення: переміщення 65 кораблів, 250 літаків і 10 000 транспортних засобів з Каліфорнії або Туреччини до Норвегії. Ці навчання стали демонстрацією адаптації та рішучості НАТО.

Чи на часі перегляд підходу НАТО до партнерства?

НАТО вклала більше двох десятиліть у розбудову міцних партнерських відносин. Одним з основних напрямів, визначених у Стратегічній концепції НАТО, є кооперативна безпека. Цей важливий компонент залишається таким же важливим, як і завжди – з огляду на складність загроз безпеці, з якими стикаються наші союзники та партнери.

Ми маємо кілька партнерських форматів, включаючи Партнерство заради миру, Середземноморський діалог, Стамбульську ініціативу співпраці, а також наших партнерів по всьому світу. Крім того, у нас є ряд особливих партнерств, наприклад, Особливе партнерство з Україною.

Ми співпрацюємо з нашими країнами-партнерами через комплекс політик, програм, планів дій та інших заходів. Багато інструментів орієнтовані на важливі пріоритети взаємосумісності та розбудови спроможностей, а також на підтримку реформ у сфері оборони та безпеки.

Багато наших партнерів зробили свій внесок у місії та операції НАТО; вони стояли

пліч-о-пліч з союзними військами в Афганістані, в складі сил KFOR в Косово, або в нашій операції з протидії піратству біля Африканського Рогу. Україна була відмінним учасником операцій НАТО і на певному етапі робила внесок у всі операції НАТО – від Балкан до Афганістану – і ми дуже вдячні за це.

Особливе значення має наше партнерство з Європейським Союзом. Під час Брюссельського саміту Генеральний секретар НАТО і президенти Європейської Ради та Європейської Комісії підписали нову декларацію про співробітництво між НАТО і ЄС, демонструючи наше бажання поглибити співпрацю. За останні два роки НАТО і ЄС досягли безпрецедентного рівня співпраці. Ми спільно працюємо над питаннями морської безпеки, протидії гібридним загрозам і реагування на кризу біженців і мігрантів. Ми також обмінюємося попередженнями в режимі реального часу про кібер атаки і беремо більшу участь у навчаннях один одного. Більше того, ми зараз активізуємо нашу співпрацю у сфері кібер захисту, військової мобільності та протидії гібридним загрозам.

Наскільки НАТО готова до нових загроз і викликів, чи все ще час вивчення уроків минулого?

Подібно до того, як відбувається модернізація для відповіді на звичайні військові загрози, НАТО має бути готовою і до відповіді на нетрадиційні асиметричні загрози. Зіткнувшись із гібридними загрозами та дезінформацією, члени НАТО пристосовуються до того, щоб мати можливість захищатися від них та стримувати їх. Спектр цих загроз – від розповсюдження зброї масового ураження до викликів у кібернетичній та енергетичній сферах.

За останні кілька років члени Альянсу прийняли важливі рішення для зміцнення спроможностей НАТО у протидії

гібридним загрозам – зміцнення спроможностей кібер захисту, стійкості власних мереж та інфраструктури, а також налаштування систем раннього попередження.

НАТО також підтримує союзників у таких сферах, як цивільна готовність до реагування на хімічні, біологічні, радіологічні та ядерні інциденти; захист критичної інфраструктури; стратегічні комунікації; захист цивільного населення; кібер захист; енергетична безпека; і боротьба з тероризмом.

І, нарешті, але не менш важливо, НАТО значно розширило співпрацю з партнерами, включаючи Україну, де ми обмінюємося досвідом через нещодавно створену Платформу Україна-НАТО з питань гібридної війни.

НАТО та Україна: чи не настав час підвищити рівень особливого партнерства?

Україна є одним з найстаріших і найважливіших партнерів НАТО. Наші відносини розпочалися на початку 1990-х років, коли нова незалежна Україна приєдналася до Ради Північноатлантичного співробітництва (1991 р.) і до програми Партнерство заради миру (1994 р.). Відносини були посилені підписанням Хартії про особливе партнерство 1997 року, на основі якої створено Комісію Україна-НАТО для подальшого співробітництва. У 2008 році Комісія Україна-НАТО погодилася започаткувати Річну національну програму (РНП) для підтримки зусиль України в подальших реформах, спрямованих на реалізацію євроатлантичних прагнень України.

З 2009 року РНП залишається основним інструментом для України в просуванні реформ. Реформи продовжували бути необхідними, коли Україна вирішила відкласти свої євроатлантичні прагнення з

порядку денного у 2010 році, і тим більше, зараз, коли Україна дотримується своєї мети – відповідність до стандартів НАТО до 2020 року, за підтримки та консультацій з боку НАТО. Україна має можливість повною мірою використовувати потенціал РНП.

Наше співробітництво суттєво посилилося після агресивних дій Росії проти України у 2014 році. НАТО та його союзники значно збільшили свою практичну підтримку Україні. Крім того, союзники знову і знову підтвердили свою підтримку територіальної цілісності та суверенітету України і зобов'язалися не визнавати незаконну та нелегітимну анексію Криму.

Альянс також продовжує надавати політичну та практичну підтримку Україні через більш ніж 40 спеціальних заходів підтримки, що містяться в Комплексному пакеті допомоги (САР), прийнятому країнами Альянсу на Варшавському саміті ще в 2016 році. До пакету входить низка Трастових фондів, програми розбудови можливостей, та дорадча підтримка. Крім

того, багато країн – членів НАТО надають потужну підтримку на двосторонньому рівні. Підтримка, яка надається Україні, є безпрецедентною. Діяльність НАТО в Україні охоплює дуже широке коло питань. Багато чого було досягнуто, але ми повинні ще більше активізувати наші зусилля, з огляду на виклики, які стоять перед нами.

***Посол Такан Ільдем** буд призначений заступником Генерального секретаря НАТО з питань публічної дипломатії у березні 2016 року. Він радить Генеральному секретарю у питаннях публічної дипломатії та керує Департаментом публічної дипломатії. Посол Ільдем є поважним турецьким дипломатом. З початку своєї дипломатичної кар'єри у 1978 році він займав посади в сфері багатостороннього та двостороннього співробітництва. Перед тим, як зайняти посаду в НАТО, посол Ільдем був Постійним представником Туреччини в ОБСЄ з 2011 до 2016 рр.*

МАЙБУТНЄ НАТО У СВІТЛІ ТРАНСАТЛАНТИЧНОЇ КРИЗИ

Карина Рогуля

Інститут міжнародних відносин

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка

Сьогодні відносини між США і найбільшими європейськими державами все ще напружені, і їхні найгярічіші точки в даний час пов'язані з «неадекватною політикою Трампа». Це не зовсім так, як здається на перший погляд, адже навіть під час президентства Обами можна було спостерігати розбіжності між партнерами. Це були приховані розбіжності, які сторони намагалися не показувати. Тепер Вашингтон хоче встановити власні умови, демонструючи всі проблеми відносин. Головне питання полягає в тому, наскільки гнучкими можуть бути партнери щоб не тільки зберегти єдність, але й показати бажання зміцнити альянс НАТО і відповісти на існуючі виклики.

Трансатлантичне співробітництво: Що далі?

Сучасні тенденції та події свідчать про зміну світового порядку. Також змінюється баланс сил між державами, їхня тактика і стратегія, правила гри. Нормативні акти та інституції, які впродовж століть регулювали відносини між державами та основними міжнародними організаціями, стикнулися з такими проблемами, як зменшення лідерської ролі Америки, більш рішучі дії Китаю, політичний популізм та технологічні зміни¹. Таким чином, питання про новий світовий порядок залишається відкритим, і результати геополітичних перегонів стануть важливими елементами у формуванні нових правил гри.

Сучасні події вказують на наростання кризи в трансатлантичних відносинах. Хоча багато експертів пов'язують це з приходом до влади адміністрації Трампа, розбіжності між партнерами з'явилися вже давно. Політика Обами була більш ліберальною по відношенню до держав-членів ЄС і партнерів НАТО, але під час і його президентства європейці висловлювали незгоду. Дійсно, проблеми в трансатлантичних відносинах виникли задовго до того, як Трамп став президентом Сполучених Штатів.

Демократична Європа, де мир і процвітання домінували протягом останніх 70 років, де ліберальні та демократичні цінності є наріжним камінням будь-якого процесу, нещодавно зіткнулися з

¹ A. Ward, *Chatham House Expert Perspectives 2018 Risks and Opportunities in International Affairs*, 19 June 2018 [<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-06-19-chatham-house-expert-perspectives-2018-final2.pdf> доступ: 07 грудня 2018].



Розбіжності всередині ЄС щодо ряду важливих питань, таких як фінанси, мігранти, популізм і енергетична політика, не дозволяють країнам-членам покладатися один на одного, тому трансатлантичний вектор безпеки є надзвичайно важливим

популістськими націоналістичними рухами внаслідок значного збільшення потоків біженців з Близького Сходу та Африки. Вперше після Другої світової війни представники правих партій отримали значну кількість місць у німецькому Бундестазі. Авторитаризм замінив демократію або загрожує їй у таких європейських державах, як Угорщина та Польща. Демократія і ліберальні цінності під загрозою в Чехії та Словаччині. В Італії до влади прийшли праві націоналісти, а зовнішньополітична риторика швидко відходить від досягнення користі задля європейської єдності, на основі якої був створений ЄС.² У той же час Велика Британія, яка відіграла значну роль у європейській політиці під час і після «холодної війни», відійшла в сторону і позиціонує себе як пасивний спостерігач європейського порядку денного. Ймовірність того, що темні часи прийдуть до Європи, тепер ще більша, ніж це було під час «холодної війни». Ця ймовірність буде ще більшою, якщо європейці не підтримують єдність, і їхня спільна мета більше не буде однаково важливою для кожної країни-члена ЄС.

Зовсім інша ситуація спостерігається в рамках американського зовнішньополітичного порядку денного. Сьогодні

Трамп намагається не тільки змінити і реорганізувати відносини з партнерами і суперниками, але і змінити модель світового порядку: зрушити з точки, в якій США була домінуючою силою в демократичному світі і зробити зі Сполучених Штатів автономного гравця, який більше не несе відповідальність за тих, з ким раніше стояв пліч о пліч.

Це умови сьогоденних трансатлантичних відносин. З одного боку, кожен центр сили занурюється у власні проблеми, а з іншого – намагається перетягнути ковдру на себе. Проте нинішній курс і погіршення американо-європейських відносин мають досить чітку основу. Перш за все, йдеться про зовнішньополітичну парадигму Трампа гри з нульовою сумою, яка спрямована як на відсутність втрат для себе, так і на відсутність здобутків для іншої сторони. Ця парадигма чітко простежується в економічній політиці Трампа, але вона має значний вплив і на зовнішню політику. Іншим важливим аспектом є економічний протекціонізм як пріоритет реалізації передвиборчих обіцянок щодо повернення виробництва до Сполучених Штатів, зокрема в контексті спроб регулювати торговельний баланс на користь США. Є також перші спроби відновити діалог з Росією, про що свідчить нещодавній Гельсінський саміт, який є стратегічно важливим для Сполучених Штатів у контексті стримування Китаю.

Водночас існує ряд положень, за якими сторони не в змозі досягти згоди, як у політичній, так і в економічній сферах, а також у ряді суміжних сфер.

Це також стосується зобов'язань та внесків до Північноатлантичного альянсу,

² R. Kagan, *NATO's Global Peace Is Unraveling and We Can't See It*, Brookings Institution, 15 July 2018 [<https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2018/07/15/natos-global-peace-is-unraveling-and-we-cant-see-it/?fbclid=IwAR3v89qH4UMey14CKrcjzQ0imRtDLCp8KvNhGB10Z9zuwz-VbuvZWHMBHs> доступ: 07 грудня 2018].

які безпосередньо пов'язані з відмінностями у поглядах на європейську безпеку. Інший аспект полягає в тому, що Трамп маніпулює питанням оборонних витрат, щоб зменшити торговий дефіцит США.

Економічні аспекти пов'язані з баченням адміністрації Трампа глобальної економічної системи, в якій має домінувати багатосторонність. Крім того, спостерігаються суттєві відмінності як щодо кліматичної політики сторін, так і в рамках реалізації політики на Близькому Сході, особливо в умовах, коли Трамп офіційно впроваджує політику США щодо визнання Єрусалиму столицею Ізраїлю, а також виходу з ядерної угоди з Іраном.

Розбіжності всередині ЄС щодо ряду важливих питань, таких як фінанси, мігранти, популізм і енергетична політика, не дозволяють країнам-членам покладатися один на одного, тому трансатлантичний вектор безпеки є надзвичайно важливим. Трансатлантична єдність є необхідною для європейців, оскільки вона є основою стабільності, яка була закладена після Другої світової війни і є невід'ємною частиною європейської безпеки та європейської інтеграції, особливо в умовах зростаючих загроз з боку Росії.

Таким чином, слабка європейська позиція в світі полегшить іншим гравцям можливість грати на цих розбіжностях та використовувати на свою користь європейську фрагментацію, налаштувати країни-члени ЄС одна проти одної, а також слідувати за тим, як європейський континент знову перетворюється на майданчик для впливових ігор – досить схожих на «холодну війну», але менших, з великою кількістю гравців і маленьких альянсів. Це є причиною консолідації Європи проти зовнішніх загроз, і маневри Трампа не мають великого значення в цьому контексті.

Трансатлантизм стосується НАТО, але до якої міри?

Сьогодні члени НАТО з обох сторін Атлантики намагаються залучити Альянс до політичного дискурсу, який є досить негативним. НАТО – це організація, яка відповідає за питання безпеки і оборони, а не тарифів і квот. Звичайно, глобалізація вносить корективи, але було б неправильно вважати, що Північноатлантичний альянс втратив своє значення.



НАТО без політики не була б такою ефективною, як у колишній Югославії, так і в боротьбі з гібридною агресією Росії проти європейських демократій

Події минулих років є яскравим свідченням того факту, що НАТО знаходиться в добрій формі. Суецька криза, В'єтнам, розгортання ракет в Європі наприкінці 1970-х років, Афганістан, Кувейтська криза, розпад Югославії – цей список не безмежний, але у важкі роки конфронтації з СРСР, або діяльності без мандату ООН держави-члени НАТО завжди демонстрували високий ступінь стійкості, навіть коли деякі з них не були залучені до конкретних військових операцій.

З цієї точки зору можна констатувати, що НАТО без політики не була б такою ефективною, як у колишній Югославії, так і в боротьбі з гібридною агресією Росії проти європейських демократій. Але з приходом до влади Трампа двосторонні політичні дискусії почали замінювати трансатлантичний політичний дискурс. Якщо йдеться про низькі витрати на оборону європейських членів НАТО, то це не проблема останніх двох років. Європейські держави завжди виділяли менше коштів на оборону, хоча, переважно, вони

були більше зацікавлені в ній через територіальну близькість до джерела загрози. Ця тенденція переважає сьогодні.

Зі стратегічної точки зору, логіка Трампа визначається його політичною мотивацією для вирішення суто американських справ. Його цікавить, чому США повинні платити мільярди доларів за фінансування європейської безпеки, а Німеччина платить за російський газ³. Однак така стратегія не може бути успішною з двох причин. По-перше, Трамп намагається дискредитувати не тільки Європу, але й Альянс в цілому, що було чітко продемонстровано під час Брюссельського саміту 2018 року, коли дії Трампа показали, що він не хоче вести переговори, насамперед через витрати на оборону. По-друге, така політика дискредитації не грає на користь європейських лідерів, які зрештою втрачають свою громадську підтримку.

Проте, більшість гіпотез у цьому контексті формуються з точки зору історичної ретроспективи. І питання оборонних витрат не є винятком. 1949 рік ознаменувався першим активним етапом «холодної війни», і це не була європейська війна. Створивши НАТО, Сполучені Штати прагнули консолідувати більшу частину простору в цій геополітичній боротьбі з Радянським Союзом. Політичний інтерес Вашингтону був не менший, ніж європейський. Ще один момент – операції в Лівії та Афганістані, які фінансуються за рахунок Європи, також задовольняли політичні інтереси Білого дому за підтримки деяких європейських країн. Трамп нехтує цими важливими моментами, або правильніше було б сказати, що це ніколи не спадало йому на думку.

Розглядаючи політичні дії Трампа за останні два роки, можна зробити висновок, що Трамп часто діє як бізнесмен, а не політик, навіть в питаннях безпеки, пов'язаних з НАТО. Для Трампа короткострокова угода є більш цінною, ніж альянс, заснований на спільних цінностях і цілях. Таким чином, Трамп піддає критиці не тільки Північноатлантичний договір, але й ті договори, які не влаштовують його як бізнесмена.

Однак, навіть за нинішніх умов, за два роки до епохи Трампа, на саміті НАТО в 2014 році, країни-члени Альянсу прийняли стратегічне рішення збільшити свої витрати на оборону до 2% ВВП до 2024 року за умов економічної стабільності. Європейські партнери особливо зацікавлені у зміцненні стабільності та значному внеску у трансатлантичну безпеку.

По-перше, мова йде про боротьбу з тероризмом і нестабільністю. Місія ЄС в Малі, Центральноафриканській Республіці і в Середземному морі є важливим зусиллям, спрямованим на запобігання поширенню екстремізму і тероризму в цих регіонах, і вони знаходяться в межах взаємних інтересів безпеки США і Європи. Враховуючи той факт, що інтереси Сполучених Штатів та Європи збігаються щодо політично стабільних Балкан, ЄС відіграє значну роль у регіональній безпеці завдяки місіям в Косово та Боснії та Герцеговині.

Другим важливим внеском ЄС у трансатлантичну безпеку є Європейський план дій з оборони і Постійне структуроване співробітництво, які можуть покращити оборонні спроможності. Скоординовані плани ЄС із збільшення оборонних

³ D. Trump, Twitter, 11 July 2018 [https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1017093020783710209?lang=bg доступ: 07 грудня 2018].

спроможностей дадуть змогу проводити більш узгоджені дії зі структурами НАТО, покладаючись на внутрішні ресурси, уникаючи “значних внесків” з бюджету США.

З огляду на суб’єктивність Трампа у зовнішній політиці та зусилля європейських партнерів для збереження єдності в трансатлантичних відносинах можна зробити висновок, що Північноатлантичний альянс є невід’ємною частиною широкого кола трансатлантичних відносин.

Спільний гібридний фронт

Різниця в політичних поглядах між членами Альянсу визначає майбутнє організації в цілому, але воно також залежить від здатності та готовності до переговорів. На сьогоднішній день таке бажання було продемонстровано, і результати угод були реалізовані.

Важливо ретельно розглянути основні моменти, що стосуються спільної загрози і на яких зосереджені члени НАТО. Для прикладу можна взяти Центральну та Східну Європу (ЦСЕ).

Методи, обрані Росією в її нетрадиційній війні проти європейських демократій, по суті є гібридними, і їх ключова функція полягає у виконанні деструктивної ролі в окремих державах. Таким чином Росія намагається підірвати не тільки європейську, але й трансатлантичну безпеку. Російська пропаганда і дезінформація є основою, за допомогою якої вона намагається створити «паралельну реальність». Підлив кібербезпеки та втручання у вибори є невід’ємними елементами цієї стратегії.

Останні події, пов’язані з агресією Російської Федерації на Донбасі та незаконною анексією Криму, російським втручанням у вибори в європейських країнах і США, отруєння в Солсбері, а також ряд інших подій призвели до повного перегляду

пріоритетів європейської й трансатлантичної безпеки. З огляду на нинішні події, що відбуваються не тільки в країнах ЦСЕ, а й у Західній Європі, можна сказати, що Кремль зацікавлений у створенні нових конфліктних зон у Центральній та Східній Європі. Таким чином, Росія намагається повернути контроль над пострадянським простором, а також частиною Європи, яку контролював Радянський Союз, для відновлення статусу «наддержави».

Міжнародні організації, такі як Європейський Союз і НАТО, повинні залишитися важливими міжнародними гравцями, які беруть участь у формуванні безпекової ситуації в Центральній та Східній Європі, а також безпосередньо впливають на її динаміку.

Враховуючи розширення Північноатлантичного альянсу на схід після закінчення «холодної війни», Росія відчула загрозу своїй безпеці, оскільки території, які контролювалися Москвою в радянські часи, стали невід’ємною частиною НАТО. Можна стверджувати, що друге розширення НАТО після закінчення «холодної війни» в Центральній і Східній Європі – на Східному фланзі – вплинуло на російську агресію проти України. Непрямо це пов’язано з безпекою України, оскільки безпека трансатлантичного регіону тісно корелює з нею. З іншого боку, НАТО зміцнює свій східний фланг в контексті агресивних дій на територіях, близьких до її кордонів.

В результаті цієї політики витрати на оборону країн-членів НАТО поступово збільшуються до 2% ВВП. Це не дуже пов’язано з політикою Трампа, оскільки обговорення цього питання розпочалося у 2014-2015 роках. У контексті такого геополітичного протистояння НАТО припинила будь-яке співробітництво з Російською Федерацією, залишивши лише “вікно для діалогу”.

Ще одним важливим питанням після вчиненої агресії є захист критичної інфраструктури та кібер-сфери. У зв'язку з діями Російської Федерації в кібер-просторі, після саміту НАТО у Варшаві (Польща) у 2016 році кібербезпека була офіційно визнана п'ятою сферою ведення бойових дій. З метою посилення безпеки в Центральній та Східній Європі Альянс спирається на стримування російської агресії, особливо через співпрацю з ЄС та Україною.



коли одні ті ж самі цінності для партнерів мають різну вагу, а невирішені питання дають підстави забувати про ці цінності, спільна загроза перетворюється на об'єднуючий фактор

Враховуючи ситуацію в Україні, спричинену російською збройною та гібридною агресією, Україна розглядається як можливий безпековий провайдер для Центральної та Східної Європи, ключовий компонент і головний учасник європейської безпеки, нова східноєвропейська опора трансатлантичної безпеки.⁴ Такі висновки ґрунтуються на її ролі як східного форпосту у протидії новим викликам і загрозам, які відіграють ключову роль у стримуванні агресивної політики Росії. З цієї точки зору можна було б пояснити високу увагу НАТО до України; спільні навчання, трастові фонди, збільшення фінансування численних проєктів свідчать про скоординовану та спільну роботу НАТО на фронті проти російської гібридної агресії.

Висновки

Трансатлантичні відносини сьогодні не є ідеальними і мають ряд гострих кутів, але стикаючись з зовнішніми загрозами, обидві сторони Атлантики готові до спільної роботи. Можна зробити висновок, що це не просто чергова сімейна сварка між Сполученими Штатами та Європою; це фундаментальна зміна правил гри в новій геополітичній реальності.

По суті, майбутнє трансатлантичних відносин визначатиме майбутнє НАТО. На сьогодні обидва елементи не мають єдності, але з трансформацією світового порядку змінюється і сутність відносин. Колись давно країни-члени об'єдналися на основі спільних цінностей. Сьогодні, коли одні ті ж самі цінності для партнерів мають різну вагу, а невирішені питання дають підстави забувати про ці цінності, спільна загроза перетворюється на об'єднуючий фактор. У випадку НАТО, доки існує спільна загроза, доти буде спільна мотивація для партнерів бути членами трансатлантичного альянсу. Значним чином змінюються правила гри в новій геополітичній реальності, що знаходиться в процесі формування. Це й буде головним викликом для НАТО в найближчі роки.

Карина Рогоуля, студентка другого курсу магістерської програми Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка; її профільною спеціальністю є міжнародні відносини. Карина працювала молодшим науковим співробітником проєкту «Association for You». В даний час вона працює експертом Міністерства Закордонних справ України. Її сфера інтересів – гібридна війна, трансатлантичні відносини, та відносини Україна-ЄС.

⁴ Regional Security in Eastern Europe: Place and Engagement of Ukraine, Centre for Global Studies Strategy XXI, 28 November 2017 [https://geostrategy.org.ua/images/Policy-Paper_EE_Eng.pdf доступ: 07 грудня 2018].

СПІВРОБІТНИЦТВО ЄС-НАТО: ПЕРСПЕКТИВИ АВТОНОМНІШОЇ ЄВРОПИ?

Маргарита Міронова

Інститут міжнародних відносин

Київський національний університет ім. Тараса Шевченка, Україна

Нещодавнє відновлення діалогу ЄС-НАТО поряд з ключовими стратегічними та оперативними змінами в Спільній Політиці безпеки та оборони, відновили дискусію про майбутнє європейської архітектури безпеки. Якою є роль обох організацій та яка конфігурація їх відносин була б оптимальною? Чи зроблять амбіції ЄС щодо стратегічної самостійності позитивний внесок також і для НАТО, або чи призведе це до подальшого відходу один від одного та фрагментації трансатлантичних зв'язків. Дана стаття досліджує як виклики, так і головні досягнення відносин ЄС-НАТО та приділяє особливу увагу найбільш перспективним сферам цієї співпраці.

Вступ

Пост-кримська трансформація міжнародної та регіональної безпеки призвела до фундаментальних наслідків щодо політики безпеки та оборони країн-членів ЄС та НАТО. З 2014 року європейській безпеці загрожують як російський ревізійніський порядок денний, так і безпекові виклики в дузі нестабільності в регіоні Великого Близького Сходу. Стратегічне середовище періоду «холодної війни» знову на порядку денному; увага змістилась на баланс сил та питання «жорсткої безпеки». Ця ситуація не є несподіваною для НАТО, тому що стримування та оборона були основними завданнями Північноатлантичного Альянсу протягом багатьох десятиліть. Проте воно є достатньо новим для ЄС. Спільна політика безпеки та оборони (СПБО) ЄС, започаткована в кінці 1990-х, була відповіддю на неефективність ЄС у вирішенні конфліктів на Західних Бал-

канах, та в цілому зосереджувалась на управлінні кризовими ситуаціями.

Між самітом НАТО в Уельсі у вересні 2014 року та останнім самітом НАТО в Брюсселі у липні 2018 року було зроблено багато кроків. Наразі діяльність НАТО зосереджена на запевненні східних союзників шляхом започаткування Плану дій щодо забезпечення готовності та Посиленої передової присутності, а також на покращенні власних оперативних спроможностей та реформ командної структури. Однак у світлі нових загроз очевидною є важливість прийняття стратегічних засад НАТО. Поточна Стратегічна концепція НАТО була прийнята на Лісабонському саміті в 2010 році та не відображає нещодавні зміни глобального середовища.

Між тим, ЄС зазнав значних перетворень після вступу в силу Лісабонського договору в 2009 році, який включає пункт про колективну самооборону.



2016 став роком перегляду партнерства ЄС з НАТО

Подальший розвиток СПБО, її військових та цивільних спроможностей, реалізація концепції “бойових груп” та створення Європейської Оборонної Агенції, яка направлена на посилення оборонної промисловості ЄС, засвідчили про однозначний відхід від підходу “цивільної сили”. В липні 2016 року ЄС затвердив новий документ “Глобальна стратегія міжнародної політики та політики безпеки Європейського Союзу”, що закликає до “стратегічної автономії”¹ ЄС. З того часу ЄС та його країни-члени зробили кроки до впровадження цього принципу, який привів до створення Європейського оборонного фонду (EDF) та Координованого річного оборонного огляду (CARD) на підтримку синхронізації циклів планування національної оборони. Наприкінці 2017 року 25 з 28 країн-членів запустили Постійне структуроване оборонне співробітництво (PESCO) з більшою кількістю зобов'язань. На сьогодні було започатковано 34 проекти, які торкаються широкого кола питань, таких як Центр підготовки до виконання місій ЄС, Групи швидкого реагування на кібернетичні загрози, або проект військової мобільності.

Активізація партнерства між ЄС та НАТО

2016 став роком перегляду партнерства ЄС з НАТО. Під час саміту НАТО у Варшаві

в 2016 році високопосадовці НАТО та ЄС – Генеральний секретар Йенс Столтенберг, Президент Європейської Ради Дональд Туск та Президент Європейської Комісії Жан-Клод Юнкер – підписали Спільну декларацію між двома організаціями із закликом “надати новий імпульс і нову сутність стратегічному партнерству між НАТО і ЄС”.² Декларація визначила перелік пріоритетних сфер співробітництва, такі як протидія гібридним загрозам або посилення кібер безпеки.

Однак, нещодавні події відображають попередні досягнення та невдачі у відносинах між ЄС та НАТО. Їх співробітництво триває більше 15 років та охоплює широке коло питань, включно з кризовим менеджментом, розвитком спроможностей, морською безпекою і т.д. Політичні рамки співробітництва між НАТО та ЄС були визначені у грудні 2002 року, коли обидві організації підписали Декларацію про Європейську політику безпеки та оборони, яка охарактеризувала відносини між НАТО та ЄС як стратегічне партнерство та надала ЄС “гарантований доступ до натівських спроможностей в сфері планування”.³ Угоди «Берлін плюс» 2003 року визначили правові та інституційні рамки, що дозволяють ЄС виконувати військові місії, використовуючи засоби та планувальні й оперативні спроможності НАТО.

Але серйозні політичні перешкоди виникли із розширенням ЄС в 2004 році. Кіпр загальмував переговори Туреччини про вступ до ЄС та заблокував її співробітництво з Європейською оборонною

¹ *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the EU's Foreign and Security Policy*, EU, Brussels, June 2016 [https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf].

² *Joint Declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organisation*, EU, 08 July 2016 [<https://www.consilium.europa.eu/media/21481/nato-eu-declaration-8-july-en-final.pdf>].

³ *EU-NATO Declaration on ESDP*, NATO, 16 December 2002 [https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm].

агенцією. Туреччина заблокувала участь Республіки Кіпр в офіційних зустрічах ЄС-НАТО та щодо обміну інформацією з питань безпеки між організаціями. Наявність Угоди Берлін-плюс були застосовані тільки для двох операцій: Операція Конкордія в Колишній Югославській Республіці Македонія (FYROM), яка завершилась у вересні 2003 року, та Операція Сил Європейського Союзу Алтея в Боснії та Герцеговині, яка розпочалась в 2004 році та наразі знаходиться в активній фазі. В результаті цього взаємного блокування, порядок денний співробітництва ЄС та НАТО суттєво обмежився.

Проте неформальні угоди та ситуативне співробітництво продовжувалось. Незважаючи на відсутність будь-яких формальних двосторонніх угод, обидві організації були активно залучені до управління кризовими ситуаціями, наприклад в Афганістані та Косово. Такі неформальні ситуативні відносини та паралельні дії виявилися найбільш ефективною моделлю співробітництва. Обидві місії ЄС були цивільними, а їх діяльність була допоміжною по відношенню до військової діяльності НАТО. Поліцейська місія ЄС в Афганістані направлена на надання консультацій афганському уряду щодо інституційного розвитку та розвитку правоохоронних органів. Дана місія проводилась одночасно з Місією НАТО Міжнародних сил сприяння безпеці (ISAF). Місія ЄС з Верховенства права в Косово (EULEX) була започаткована задля підтримки місії НАТО (KFOR) для реформування сектору безпеки.

Варшавська декларація НАТО-ЄС 2016 року визначила сім пріоритетних сфер співробітництва (гібридні загрози, оперативне співробітництво, кібер безпека, оборонні

спроможності, оборонна промисловість та дослідження, координація навчань, розбудова можливостей у сфері оборони та безпеки) та два блоки реалізації заходів. Перший блок із 42 заходів був опублікований в грудні 2016 року, а другий блок із 32 заходів було затверджено через рік.

Найвищі пріоритети Євро-Атлантичного порядку денного

Протидія гібридним загрозам є одним з найвищих пріоритетів порядку денного співробітництва ЄС-НАТО. Обидві організації вже встановили міжінституційні контакти, спрямовані на вивчення гібридних загроз та обмін відповідною інформацією, наприклад, співробітництво між Секцією гібридного синтезу ЄС, Відділенням гібридного аналізу НАТО та Центрами передового досвіду НАТО зі стратегічних комунікацій в країнах Балтії. Це співробітництво було надалі інституціалізовано через заснування Європейського центру передового досвіду протидії гібридним загрозам у Гельсінкі в 2017 році. Цей випадок цікавий тим, що не є структурою ЄС або НАТО, але є міжнародним органом, який був заснований та фінансується країнами-учасниками двох організацій. Завдання Гельсінського центру є ширшими ніж ті, що є у Центрах передового досвіду НАТО: додатково до тренінгів, навчань та аналізу, він має надавати консультації щодо політики.⁴ Оскільки діяльність Центру не обмежена формальними угодами між ЄС та НАТО, вона буде більш гнучкою та ефективною у створенні мереж між двома організаціями та державами-членами.

Координація НАТО та ЄС у сфері кібер безпеки була розпочата у 2013 році, коли

⁴ K. Raik, P. Järvenpää, *A New Era of EU-NATO Cooperation: How to Make the Best of a Marriage of Necessity*, International Centre for Defence and Security, May 2017.

Центр передового досвіду НАТО зі спільного кібер захисту встановив зв'язок з Європейською оборонною агенцією для обміну інформацією та уникнення дублювання досліджень. Існує практика організації спільних кібер-навчань, включаючи Кібер Коаліцію та Кібер Європу, які розглядаються як платформа для розробки спільного підходу щодо прогнозування та реагування на кібер загрози.



Протягом останнього десятиліття ЄС і НАТО розробили нові форми оперативного співробітництва на морі

Наступною пріоритетною сферою є координація оперативних завдань, включаючи морські місії. Протягом останнього десятиліття ЄС і НАТО розробили нові форми оперативного співробітництва на морі. У грудні 2008 року операція ЄС EUNAVFOR Атланта почала підтримувати операцію НАТО Океанський Щит, спрямовану на боротьбу з сомалійськими піратами поблизу Африканського Рогу та в західній частині Індійського океану. З 2015 року обидві організації спільно займаються боротьбою з міграційним кризою та співпрацюють у Середземному та Егейському морях. НАТО забезпечує логістичну підтримку Операції Софія під проводом ЄС; між НАТО і Фронтекс були встановлені неформальні механізми обміну інформацією між цивільними та військовими. Обидві організації активно використовують механізми Ініціативи спільної обізнаності і узгодження

(SHADE) – міжнародної платформи, спрямованої на боротьбу з піратством та контрабандою людей.⁵

Дуже амбітною ідеєю є розширення двостороннього співробітництва на інші регіони, наприклад, Балтійський та Арктичний регіони та Чорне море. Поки що внаслідок відсутності політичної волі мало що зроблено навіть на індивідуальному рівні кожної з організацій, хоча діяльність НАТО є значно більшою. Починаючи з 2014 року, Північноатлантичний альянс намагається сфокусувати свою увагу на діях Росії в Балтійському регіоні, як, наприклад, в рамках місії Повітряного патрулювання країн Балтії. Однак існують труднощі у розробці стратегії щодо Чорного моря, головним чином через розбіжності між Болгарією та Туреччиною. У цьому відношенні досить складною пропозицією є відкриття Центру передового досвіду безпеки Чорного моря в Грузії, сертифікованого НАТО⁶, незважаючи на відсутність прецеденту подібних центрів у країнах, що не є членами. Така координація ЄС-НАТО є дуже необхідною як спільна відповідь на погіршення ситуації в Азовському морі та агресію Росії в Керченській протоці в листопаді 2018 року.

З часу Варшавського саміту було досягнуто прогресу у сфері координації розвитку спільних спроможностей НАТО та ЄС з особливою увагою до таких основних галузей: сприйняття загроз, структури оборонних інвестицій та інституційних рамок для спільного командування і управління силами під час навчань і операцій. Взаємосумісність є основним принципом співробітництва, головним чином у

⁵ *Third Progress Report on the Implementation of the Common Set of Proposals Endorsed by EU and NATO Councils on 6 December 2016 and 5 December 2017*, NATO, 08 June 2018 [https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_06/20180608_180608-3rd-Joint-progress-report-EU-NATO-eng.pdf].

⁶ L. Coffey, *Brussels NATO Summit 2018: Renewed Focus on the Black Sea Needed*, the Heritage Foundation, 25 June 2018 [https://www.heritage.org/sites/default/files/2018-06/1B4872_2.pdf].

секторах оборонного планування, оборонних витрат та інвестицій. Дві організації змогли розробити механізми взаємодії між Процесом оборонного планування НАТО та Планом розвитку спроможностей ЄС; Координований річний оборонний огляд ЄС (CARD) є доповненням до проекту щорічних планів НАТО. ЄС також розробив свою концепцію “бойових груп” у тісній співпраці з НАТО і відповідно до їх військових стандартів і процедур.

Однак головним завданням є уникнення технічного дублювання та паралельних проектів. Як зазначається в звіті Парламентської Асамблеї НАТО, найкращим виходом може бути використання так званих регіональних “хабів” або груп країн НАТО та ЄС⁷: Північне оборонне співробітництво (NORDEFCO), Централно-європейське оборонне співробітництво (CEDC), Вишеградська та Веймарська групи. Також можуть використовуватися такі структури тактичного та оперативного військового співробітництва, як франко-британські об’єднані експедиційні сили (CJEF) або спільні експедиційні сили Литви, Латвії, Естонії, Данії, Норвегії та Нідерландів на чолі з Великою Британією. Дві організації мають обговорити переваги використання механізмів PESCO для їхньої взаємодії.

“3D”: повернення занепокоєнь

Початкові угоди Берлін-плюс дозволили досягнути компромісу в дебатах щодо майбутньої конфігурації відносин між ЄС та НАТО. НАТО залишається наріжним камінням структури європейської безпеки, тоді як ініціатива безпеки та оборони ЄС зосереджена на питаннях “м’якої безпеки” та вважалась допоміжною. Запропонували “стратегічну автономію”,


ЄС підняла рівень власних амбіцій та зобов’язань, які були закріплені на початку 2000-х років. Переговори щодо Брекзиту та посилені інституційні зміни в рамках Спільної політики безпеки та оборони, такі як PESCO та Європейський оборонний фонд, відновили дискусії щодо Європейського Оборонного Союзу. Суперечливі заклики про створення “справжньої Європейської армії” були зроблені найвищими європейськими високопосадовцями, наприклад в заяві Президента Європейської Комісії Жана-Клода Юнкера та Президента Франції Еммануеля Макрона.

Дебати також викликали старі побоювання та занепокоєння деяких критиків, в основному в США. Ситуація є схожою до тієї, яка була наприкінці 1990-х років, коли Спільна політика безпеки та оборони ЄС тільки почала діяти. У 1998 році тодішня держсекретар Мадлен Олбрайт під час зустрічі на рівні міністрів НАТО висловила занепокоєння з боку США щодо майбутніх спроможностей Європи, так звані “3D”: роз’єднання, дискримінація та дублювання (decoupling, discrimination, duplication). З практичної точки зору занепокоєння США означали наступне:

- Жодної дезінтеграції, натомість нероздільність трансатлантичного зв’язку: Нові європейські ініціативи повинні доповнювати НАТО згідно з принципами атлантичної солідарності;
- Жодної дискримінації тих союзників, які не є членами ЄС: Союзники, що не входять до ЄС, не повинні бути виключеними з участі в ініціативах ЄС;
- Жодного дублювання спроможностей та ресурсів НАТО-ЄС: Новостворені структури не повинні ставити під сумнів ефективність НАТО.

⁷ NATO-EU Cooperation after Warsaw, Defence and Security Committee, NATO Parliamentary Assembly, Brussels, 07 October 2018.

Останні тенденції відновили старий політичний дискурс. Проте парадокс триваючого роз'єднання трансатлантичних зв'язків полягає в тому, що зараз воно менше спричинене ініціативами ЄС, але переосмисленням США своєї великої стратегії та ролі Європи в ній. Перехід Європи до стратегічної автономії є лише одним з наслідків роз'єднання. Більше того, її необхідність обґрунтовується зміною американського підходу з розворотом у бік Азії та нещодавньою ренаціоналізацією зовнішньої політики. У США існує впливова група політичних теоретиків, які вважають, що настав час Вашингтону припинити свою військову участь в Європі та членство в НАТО.⁸



**тема, яка спричиняє
найбільшу кількість дебатів -
це питання першочерговості
НАТО і конкуренції, пов'язаної із
зростаючими амбіціями ЄС**

Тим не менш, це далеко не домінуючий напрямок політичної думки в США, а страхи роз'єднання перебільшені. Незважаючи на рішення Великої Британії вийти з ЄС, ще існує велика група країн-членів ЄС, які твердо віддані Атлантичній солідарності. Більше того, першочергове значення НАТО ніколи не ставилося під сумнів навіть захисниками європейської стратегічної автономії, і НАТО все ще вважається основою колективної оборони своїх членів.⁹

Побоювання щодо недискримінації також слід ретельно вивчити. Незважаючи на існуючі механізми участі союзників,

що не входять до ЄС, у рамках СПБО, такі країни, як Норвегія, Канада та Туреччина, все ще висловлюють занепокоєння, що вони не беруть безпосередньої участі в процесі прийняття рішень та політичних консультаціях ЄС. Випадок Туреччини є найскладнішим, беручи до уваги турецько-кіпрський конфлікт і фактично призупинену процедуру вступу. Визначним є той факт, що Туреччина має другу за кількістю армію в НАТО і робить найбільших внесок до операцій ЄС серед країн, що не є членами. Питання недискримінації потребує подальшого обговорення на найвищому політичному рівні, зокрема, це стосується розробки можливих критеріїв та механізмів для забезпечення участі держав, що не входять до ЄС, у нових ініціативах, таких як PESCO або Європейський оборонний фонд. Неясним є рівень залучення Великої Британії після Брекзиту, беручи до уваги, що зараз ця країна робить найбільший внесок в оборону ЄС.

Але тема, яка спричиняє найбільшу кількість дебатів – це питання першочерговості НАТО і конкуренції, пов'язаної із зростаючими амбіціями ЄС. Виходом з такої конкуренції може бути варіант «розподілу праці». Цей підхід бере початок в перших місіях ЄС на Західних Балканах, які використовували засоби та спроможності НАТО; він може бути визначеним як в географічному, так і в функціональному плані. Суперечливий підхід географічного поділу праці, коли ЄС зосередиться на своєму сусідстві (Західні Балкани, Африка), а НАТО/ США візьмуть на себе глобальну відповідальність, переважно підтримується в США. Європейці критикують цей підхід як непродуктивний, що обмежує довгострокову глобальну роль ЄС.

⁸ J. Mearsheimer, S. Walt, *The Case for Offshore Balancing. A Superior US Grand Strategy*, "Foreign Affairs", Vol.95 (4), July/August 2016.

⁹ See: *Treaty of Lisbon Amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community*, Article 42 (7), 13 December 2007; *A Global Strategy for the EU Foreign and Security Policy*, June 2016.

Відбувається функціональний поділ праці, тобто використання різних, але взаємодоповнюючих стратегій та інструментів. Маючи різну природу діяльності і спроможності, обидві організації зазвичай застосовують різні ресурси. НАТО зосереджується на «жорсткій безпеці», операціях з високою інтенсивністю бойових дій та швидкому розгортанні, у той час як ЄС має, в основному, інструменти «м'якої безпеки», та зосереджується на миротворчих, гуманітарних місіях і постконфліктній стабілізації. Незважаючи на те, що СПБО була створена як з м'якими/ цивільними, так і з жорсткими/військовими компонентами, більшість з 34 операцій мали завдання цивільного кризового управління, і лише 11 з них були військовими місіями. Щоб заповнити цю прогалину, в 2007 році була розроблена концепція бойових груп ЄС, яка все ще знаходиться на папері. Жодна з груп ніколи не була розгорнута через брак політичної волі для проведення військових інтервенцій.

Функціональний розподіл праці може мати свій позитивний ефект, оскільки жодна з організацій не може самостійно впоратися із новітніми загрозами та викликами. Стратегія НАТО, що спирається на військових, не настільки ефективна в боротьбі з невійськовими/гібридними загрозами, такими як міграційна криза, управління кордонами або транснаціональна злочинність. Але тільки НАТО здатна відповісти на нові загрози, які викликані російським ревізіонізмом і агресією проти України, шляхом розгортання звичайних сил стримування та присутністю у країнах Балтії та Польщі.

Стратегічна автономія ЄС: наслідки для відносин між НАТО і ЄС

Якими є перспективи стратегічної автономії ЄС, яка згадується в Глобальній стратегії ЄС? Основна проблема полягає в різних інтерпретаціях цього терміну як захисниками, так і критиками ідеї. Найбільш амбітний підхід до терміну визначає його як здатність захищати територію ЄС без підтримки НАТО, що залишається найменш досяжним. Найкращою демонстрацією цього очевидного факту є порівняння оборонних витрат країн-членів ЄС і НАТО. Незважаючи на те, що загальні витрати ЄС на оборону значно збільшилися – до 214 млрд. євро в минулому році, це лише 1,4% ВВП. Лише чотири з 28 країн-членів ЄС, які є «подвійними членами», витрачають на оборону більше 2% ВВП¹⁰, що є мінімальною вимогою НАТО.

Більшою проблемою як для НАТО, так і для ЄС є ефективність видатків, оскільки до 30% оборонних бюджетів країн можуть становити соціальні виплати, такі як військові пенсії. Науково-дослідницькі роботи в сфері оборони є тією частиною військових витрат у всіх країнах, окрім Франції та Великої Британії, яким не приділяється достатня увага. Відповідно до Плану спроможностей ЄС 2018 року¹¹, ЄС все ще не має ключових військових спроможностей, таких як розвідка та супутники, розширена логістика, військова мобільність, дозаправка в повітрі, стратегічна транспортна авіація, протиракетна оборона тощо – сфери, де спроможності НАТО/ США залишаються вирішальними.

Менш вимогливе, але переважаюче розуміння стратегічної автономії ЄС полягає

¹⁰ *Defence Data Portal*, European Defence Agency [https://www.eda.europa.eu/info-hub/defence-data-portal].

¹¹ *Capability Development Plan: Factsheet*, European Defence Agency, 28 June 2018 [https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/2018-06-28-factsheet_cdpb020b03fa4d264cfa776ff000087e0f].

у збільшенні опори на спроможності ЄС і, бути здатними провести військову операцію у разі необхідності. СПБО, безумовно, буде розвиватися як компроміс між державами-членами, які прагнуть посилити оборонну співпрацю, та країнами-прихильниками атлантичній солідарності. Пам'ятаючи приклад Ірландії щодо ратифікації Лісабонського договору, слід серйозно сприймати позицію нейтральних/позаблокових держав. Участь нейтральних держав у СПБО знижує силу положення про колективну самооборону Лісабонського договору і робить ЄС неконкурентним у порівнянні з НАТО. Поточне сприйняття загрози в Європі, особливо для східноєвропейських союзників, концентрується навколо статті 5 Північноатлантичного договору та відповідних внесків США.

Побоювання щодо того, що ЄС розвиватиметься як альтернатива НАТО, здаються безпідставними, хоча це не вирішує проблеми дублювання. ЄС та НАТО у своєму подальшому діалозі повинні зосередитися на більш тісній синергії.

Виклик полягає в тому, що СПБО є складною багаторівневою мережею ініціатив та інституцій з різним рівнем участі та зобов'язань держав-членів ЄС, найкращим прикладом цього є ініціатива PESCO. Таким чином, діалог НАТО-ЄС повинен також ґрунтуватися на принципах гнучкості, диференціації та багатошвидкісному підході. Підсумовуючи, обґрунтування співробітництва між інституціями є очевидним: євроатлантичні партнери стикаються з подібними загрозами, маючи обмежені ресурси, тому лише доповнює, послідовне і добре скоординоване співробітництво зміцнить авторитет НАТО і ЄС.

Маргарита Миронова, кандидат наук, доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Основною темою дослідження є європейська інтеграція, зовнішня політика ЄС, трансатлантичні відносини.

БРЮСЕЛЬСЬКИЙ САМІТ НАТО ТА ПРАГНЕННЯ УКРАЇНИ ДО НАБУТТЯ ЧЛЕНСТВА: НОВИЙ ПОРЯДОК ДЕННИЙ АЛЬЯНСУ

Микола Капітоненко

UA: Ukraine Analytica

У статті розглядаються результати саміту НАТО в Брюсселі 2018 року. Окрему увагу приділено обговоренню питання розподілу фінансового тягаря. У статті також розглядаються нові пріоритети стратегічного планування Альянсу. Крім того, досліджено перспективи більш тісної співпраці України з НАТО, враховуючи динаміку конфлікту на сході України та намічений процес внесення змін до Конституції України щодо намірів набуття членства в НАТО.

Вступ

У часи турбулентності НАТО стикається з багатьма новими викликами. Регулярні саміти розглядають найбільш актуальні з них, надсилаючи сигнали державам-членам і партнерам. У 2018 році саміт у Брюсселі було присвячено найважливішим потребам, прагненням та протиріччям Альянсу. В умовах кризи трансатлантичних відносин та руйнування світового порядку НАТО потребує корегування та перегляду порядку денного.

НАТО знову опиняється в новому геополітичному середовищі. Подібно до того, як ця організація вижила після «холодної війни», Альянс поступово адаптується і до світового порядку, який прийшов із анексією Криму Росією та її геополітичними наслідками. Виявляється, що навіть сьогоденна багаторівнева криза міжнародної безпеки, помножена на прагматизм президента США, неспроможна збити НАТО організацією минулого.

Брюссельський саміт та питання розподілу фінансового тягаря

У липні 2018 року в Брюсселі відбувся саміт НАТО. Хоча багато хто очікував подальшої невизначеності або навіть погіршення трансатлантичних відносин, зустріч призвела до посилення довіри до Альянсу. Стратегічні інтереси США і Європи все ще вимагають єдності, і сторони змогли її продемонструвати. Незважаючи на певні відмінності в поглядах на те, як Альянс має функціонувати, спільні інтереси переважають. Здатність НАТО генерувати користь для всіх членів зберігається. Американські військові гарантії в обмін на геополітичний вплив – така формула діяла у 1949 році, і діє сьогодні. США все ще хочуть мати вплив в Європі та стримувати розповсюдження ядерної зброї. І НАТО найкраще підходить для цих двох цілей. Європейці користуються безпекою за відносно невеликі гроші, і це їх також повністю влаштовує.

Дискусії на саміті були зосереджені на питанні розподілу фінансового тягаря і на проблемах оборонної спроможності. Перше питання було на порядку денному досить довго, майже з часу закінчення «холодної війни». Воно було знову підняте на саміті НАТО в Уельсі у 2014 році, коли всі країни-члени погодилися на збільшення видатків на оборону до 2% ВВП. Сьогодні вісім держав-членів досягають цього рівня, що є значним прогресом у порівнянні з рівнями витрат у 2014 році. Так чи інакше, Вашингтон продовжує наполягати на цьому питанні.



Хоча багато хто очікував подальшої невизначеності або навіть погіршення трансатлантичних відносин, зустріч призвела до посилення довіри до Альянсу

Логіка адміністрації Трампа проста: США захищають Європу переважно за свій рахунок, тому європейці повинні також не відставати, щоб ця угода була чесною. США витрачають близько 685 млрд. дол. США на оборону, що становить близько 3,6% ВВП країни, і є найбільшою часткою серед усіх членів НАТО¹. Сполучене Королівство посідає друге місце як за абсолютними, так і відносними показниками з 55 млрд. дол. США – близько 2,1% ВВП на військові витрати. Франція та Німеччина витрачають багато – приблизно 45 мільярдів доларів на кожного – але недостатньо, як на думку Трампа, бо це значно менше 2% їхнього ВВП. Оборонний бюджет США становить понад 70% загальних військових витрат союзників НАТО. І саме це, здебільшого, має на увазі

адміністрація США, коли піднімає питання розподілу фінансового тягаря.

Проте, порівняння військових бюджетів може ввести в оману. Національні армії держав-членів НАТО діють не стільки для захисту одна одної, скільки для досягнення інших цілей. США, наприклад, мають значний обсяг військових витрат для фінансування поточних операцій по всьому світу або військової присутності в різних регіонах, серед яких Європа не є найбільш ресурсовитратною. Аналогічним чином європейські держави-члени мають свої програми безпеки і відповідно планують військові бюджети. НАТО – це структура колективної оборони, і це навряд чи означає, що члени витрачають гроші тільки з метою оборони один одного. Тому порівняння військових витрат – це не той аргумент, який можна використовувати у суперечці про безоплатну участь у Альянсі.

Водночас, безумовно, щось подібне має місце. Альянс генерує загальне благо, а партнери беруть участь у процесі в нерівній пропорції. Врешті це загальне благо, а саме безпека, доступне для кожного члена, незалежно від того, наскільки великий чи малий внесок він зробив. Ефект “безквиткового проїзду” є дуже привабливим як для членів, так і для країн, які бажають приєднатися до Альянсу, наприклад, України та Грузії.

Питання військових витрат НАТО також можна розглядати з іншої точки зору. Замість того, щоб порівнювати загальні військові видатки, можна розглядати механізм розподілу витрат для держав-членів в загальному бюджеті і програмах НАТО. Це гроші, спеціально передбачені для функціонування Альянсу, і вони

¹ *Defence Expenditure of NATO Countries (2011-2018)*, NATO Press Release, 11 July 2018 [https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf].

є кращим показником того, наскільки багато кожна країна витрачає на спільну оборону. Бюджет складається з цивільного та військового компонентів, де перший – 246 мільйонів євро, а другий – близько 1,3 мільярда євро за 2018 рік². Ці гроші значно менші, ніж національні оборонні бюджети великих держав-членів, та надаються членами відповідно до узгодженої формули розподілу витрат. Частка США за 2018-2019 роки становить близько 22%, що залишає набагато менше місця для риторики про “безквитковий проїзд”.

Згідно з рішеннями саміту в Уельсі 2014 року, країни-члени будуть прагнути досягнути рівня 2% ВВП на військові видатки до 2024 року, але вони не зобов'язані це робити. За цих умов адміністрація США продовжує тиснути на європейських союзників, і питання розподілу видатків знову було розглянуто на саміті в Брюсселі.

Цього разу питання розподілу фінансового тягаря пов'язане з Німеччиною. Витрачаючи лише 1,2% свого ВВП на оборону, економічний гігант Європи стає природною мішенню для критики Трампа щодо того, хто повинен платити більше за захист. Більше того, на думку Трампа, Німеччина не тільки мало платить за власний захист, а й “платить Росії мільярди доларів за газ і енергоносії”³. Німеччина підтримує проект “Північний потік-2” – будівництво трубопроводу довжиною 1200 км, що дозволить постачати природний газ з Росії до Німеччини по дну Балтійського моря обсягом до 55 млрд. м³ на рік. Позиція держави-члени ЄС розділились щодо цього проекту. Такі країни як Німеччина, Австрія, Франція або Нідерланди можуть отримати користь і

підтримують цей проект. Польща, Румунія, Естонія, Латвія і Литва проти. Деякі країни виграють, збільшуючи свою роль енергетичних хабів, а транзитні країни можуть втратити через зменшення транзиту газу. Проект також актуалізував питання безпеки, особливо серед східних європейців, враховуючи агресивну зовнішню політику Росії.

США активно критикували цей проект. Частка російського ринку природного газу в Європі вже велика, і Вашингтон не хоче, щоб вона виросла ще більше. Враховуючи стан двосторонніх російсько-американських відносин, США не хочуть покращувати позиції Росії в Європі і хотіли б зберегти єдність антиросійського фронту щодо санкцій. На думку Трампа, торгівля з Росією, за умов захисту за рахунок Америки, не є хорошою ідеєю. Критичні зауваження щодо політики Німеччини були зроблені на саміті в Брюсселі президентом США, і вони супроводжувалися проханнями про більш справедливий розподіл видатків. У своїй риториці Трамп зайшов настільки далеко, що запропонував можливість односторонніх американських кроків – фраза, яка відкрила широкий простір для спекуляцій.

Головне значення Альянсу – це не сума військових потенціалів держав-членів, а надійність гарантій безпеки для всіх. З цієї точки зору, взаємна довіра важливіша, ніж кілька додаткових відсотків ВВП, які витрачаються на оборону. Це частково відповідає на запитання, чому невелику Республіку Македонію запросили приєднатися до НАТО, тоді як більшу Україну, з досвідом бойових дій, не запросили. Риторика президента Трампа про можливість односторонніх дій підриває авторитет НАТО і зменшує головний

² *Funding NATO*, NATO [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67655.htm].

³ Donald J. Trump, Twitter, 11 July 2018 [https://twitter.com/realDonaldTrump/status/1017093020783710209].

політичний актив Альянсу. Навіть якщо жоден із потенційних суперників НАТО не сумнівається в Статті 5, зменшення взаємної довіри, яка є неминучою після таких декларацій, створює простір для ризикованих рішень і спокуси перевірити згуртованість Альянсу. Чи достатньо додаткових мільярдів для оборонного бюджету європейців, щоб компенсувати втрату довіри?

Саміт посилив можливості НАТО у стримуванні міжнародного тероризму і підвищив готовність сил НАТО, включаючи модернізацію командної структури. Новий акцент був зроблений на кіберпросторі та боротьбі з гібридними загрозами. Дії по відношенню до Росії залишаються незмінними: захист союзників і відкритість для діалогу з Кремлем. В країнах Близького Сходу та Північної Африки НАТО розпочала нову тренувальну місію в Іраку та надала більшу допомогу Тунісу та Йорданії. Місія в Афганістані отримала фінансування ще на сім років. Республіка Македонія була запрошена до переговорів про вступ.

Україна-НАТО: повернення до прагнень отримання членства під час конфлікту

Україна знову хоче приєднатися до НАТО. За ініціативи президента парламент розпочав процес внесення змін до Конституції, що має закріпити бажання країни вступити до ЄС і НАТО. Однак наразі членство є далекою перспективою. «Туман війни» на сході країни робить шанси на членство навіть ще меншими. Десять років тому, на саміті НАТО в Бухаресті, Україні було відмовлено в Плані дій щодо членства (ПДЧ), незважаючи на сильну підтримку Вашингтону. Відтоді ситуація навряд чи змінилася на краще.

Світ вже не такий, як був у 2008 році. Світовий порядок був підірваний. Міжнародні інституції ослаблені. Жорстка сила

взяла гору над м'якою. Державні кордони більше не поважаються повною мірою. Можна нескінченно сперечатися про те, що було відправною точкою цих драматичних змін, але рішення Кремля в 2014 році зробили деякі з ключових положень періоду після закінчення «холодної війни» застарілими. Через чотири роки країни не довіряють одна одній і більше схильні до негативного мислення, ніж раніше.

Тим більше коли йдеться про Східну Європу. Колись це був відносно стабільний регіон, а зараз тут відбувається війна в Україні. Напруженість між НАТО і Росією зросла до рівня, небаченого з часів закінчення «холодної війни». Це впливає на держави регіону. Націоналізм зростає, а демократія відступає. Умови для вдосконалення безпекових інституцій досить несприятливі.

Ці зміни в міжнародному безпековому середовищі не є гарною новиною для України, оскільки загроза російського ревізйонізму настільки сильна, що члени НАТО не бажать брати на себе додаткові ризики, які можуть виникнути в результаті подальшого зближення з Україною. Вони будуть мати ще менше бажання збільшувати будь-які гарантії безпеки для України.

Конфлікт на сході України далекий від врегулювання. Кількість жертв сягає десяти тисяч і збільшується. Боротьба між українським урядом і сепаратистами, яких підтримує Росія, стосується не тільки цілісності України. Мова йде про майбутнє європейської безпеки.

Деякі називають цей конфлікт «замороженим», поширюючи назву серії тяжких пострадянських конфліктів у Молдові, Грузії та Нагірному Карабаху, об'єднаних втручанням в них Кремля. У той же час деякі сперечаються, вказуючи на те, що в Україні немає замороженого конфлікту, а є російське вторгнення.

Незалежно від того, як він називається, конфлікт де-факто заморожений у двох сенсах. По-перше, не видно можливого компромісу. Росія хоче, щоб Україна перебувала під її контролем і утримує Донбас як заручника. Україна хоче повернути свої території, включаючи окупований Крим. Україна також хоче свободи у визначенні своєї зовнішньої політики, що для Росії є неприйнятним. З початку конфлікту не було жодного руху до будь-якого можливого компромісу. По-друге, оскільки Кремль використовує конфлікт для захисту своїх національних інтересів, завжди можлива ескалація. Конфлікти такого типу можуть переходити у стан ескалації в будь-який момент, коли Москва вважатиме це за доцільне. Сторони знаходяться в пастці того, що називається дилемою безпеки. Найгірші очікування формують політику, а відсутність довіри посилює невизначеність. Стратегії змагання або відкритої ворожнечі переважають над співробітництвом.

І Україна, і Росія звикли жити, хоч і досить погано, з тривалим військовим конфліктом. Керівники Києва та Москви прийняли його високу ціну і навіть навчилися отримувати певні політичні вигоди. Чи можна сказати це ж саме про Європу?

На відміну від України і – в меншій мірі – Росії, Європа не несе прямих витрат через конфлікт, який, до речі, тільки в 2016 році, за даними SIPRI, опустився з рівня «війни» до «незначного збройного конфлікту»⁴. Однак конфлікт такого типу і розміру також означає, що Європа вже не знаходиться в безпеці. Це навряд чи означає, що російські танки з'являться в європейських столицях. Можливості Росії вести велику класичну міждержавну війну значно пере-

більшені. Більше того, не існує жодних цілей у списку бажань Росії, які можна досягти, застосовуючи військову силу у великих масштабах. Європейська безпека буде підірвана інакше.

Рішення Росії зайняти Крим суперечило основам світового порядку. Головні міжнародні «правила гри» не пережили цей геополітичний землетрус. Як наслідок, рівень взаємної довіри значно низився. Європа більше не є місцем, де сила взаємозалежності переважає розрахунки безпеки. Це призводить до зростання взаємних підозр серед держав і зростаючої важливості обчислення відносної вигоди в процесі прийняття зовнішньополітичних рішень. Іншими словами, країни будуть менш схильні до довгострокових зобов'язань у сфері безпеки та більш скептичні до перспектив тривалого інституціолізованого співробітництва. Це впливає на перспективу руху України до членства в НАТО.

Іншим питанням є дефіцит демократії. Довгострокова тенденція до зменшення чисельності та якості демократичних режимів у регіоні почалася значно раніше 2014 року, але вона набирає обертів. Заморожені конфлікти та авторитарні тенденції добре поєднуються.

Відновлення повномасштабного геополітичного суперництва є ще однією небезпекою, з якою може стикнутися Європа. Заморожений конфлікт на українській території створює невизначеність для Кремля щодо того, що він може або не може досягти в новому європейському безладі. Ставки зростають, а час навряд чи грає на боці Москви. Таке поєднання може підштовхувати до прийняття ризикованих рішень, а саме очікування їх вже завдає шкоди європейській безпеці.

⁴ SIPRI Database, 2016 [<https://www.sipri.org/yearbook/2016>].

Прагнення України до членства в НАТО буде знаходити меншу підтримку і матиме сильнішу опозицію. У 2008 році президент Буш виступав за ПДЧ для України. У 2018 році президент Трамп скептично ставиться до глобальної ролі НАТО і, здається, не готовий збільшувати американські гарантії міжнародної безпеки. Європейські союзники НАТО можуть бути більш обережними щодо загрози з боку Росії, але, не схоже, що вони шукають рішення у прийнятті України до НАТО. Натомість вони зосереджують увагу на тому, щоб зробити НАТО більш надійною організацією, і це – хороша стратегія. Тим не менш, це також виглядає так, що надійність НАТО мало пов'язана з наближенням України до Альянсу.



вони зосереджують увагу на тому, щоб зробити НАТО більш надійною організацією, і це - хороша стратегія. Тим не менш, це також виглядає так, що надійність НАТО мало пов'язана з наближенням України до Альянсу

В Україні широко поширена думка, що досвід і рішучість, отримані під час конфронтації з Росією, будуть для НАТО достатньою перевагою для того, щоб, принаймні, отримати ПДЧ. Але це напевно не так. Європейці покладаються на надійність НАТО, а не на загальну кількість озброєнь. Україна може додати до останнього, але напевно не зможе збільшити першу.

Хоча світ занадто змінився, Україна не змінилася достатньо. Неефективна демократія та корупція все ще значно впливають на політичну систему.

Рішучість і громадська думка на користь НАТО не можуть замінити реформи. По суті, Україна повертається до ідеї членства в НАТО сьогодні з тим самим набором внутрішніх недоліків, але в набагато більш турбулентному міжнародному середовищі, ніж десять років тому, істотно змінюючись лише у військовій сфері. Як за таких умов очікувати більш позитивної відповіді?

Висновок

Для багатьох в Києві отримання перспективи членства в НАТО є символічним кроком. Але занадто багато символізму перетворює питання на виборче гасло. Можливо, Україні потрібен більш прагматичний підхід. Наприклад, отримання ПДЧ, яке багато хто в Києві сприймає як останній крок до членства, не означає, що членство в НАТО настане через рік або два: для Чорногорії знадобилося вісім років між отриманням ПДЧ і членством в НАТО, хоча в той же час КЮРМ виконує ПДЧ з 1999 року. Крім того, країна-партнер може розвивати свої відносини з Альянсом не лише через ПДЧ – Грузія в багатьох відношеннях вже перевершила рівень ПДЧ, навіть не маючи його. Суть співпраці важливіша за назву.

Десять років тому Україні потрібні були політичні сигнали, але сьогодні їй потрібні гарантії безпеки. Погана новина полягає в тому, що ці гарантії є більш дорогими і їх важче отримати, ніж десять років тому. Доброю новиною є те, що все ще є спосіб зробити це: через рішучість та ефективність у реформуванні країни.

Саміт НАТО не стосувався України, але був важливим для неї. Його орієнтація на оборонні спроможності, структурну модернізацію та розподіл видатків сигналізує про адаптацію Альянсу до нових механізмів безпеки. Світ стає все більш

прагматичним і більш вимогливим до за-
собів жорсткої сили. НАТО має реагувати,
як і кожна держава-член.

Чи може тісніша співпраця з Україною
стати частиною адаптації Альянсу до
нових реалій? Частково відповідь зна-
ходиться в руках самої України. Пере-
творення на більш демократичну та
ефективнішу країну було б найкращою
відповіддю.

Микола Капітоненко, кандидат політичних наук, головний редактор UA: Ukraine Analytica і доцент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т. Шевченка. Він також є директором Центру міжнародних досліджень, неурядової організації, що спеціалізується на дослідженнях регіональної безпеки та зовнішній політиці України. Крім того, Капітоненко був запрошеним професором в Університеті Айови, а також викладав у Дипломатичній академії Міністерства закордонних справ України. Основна увага досліджень Миколи спрямована на дослідження конфліктів та зовнішньої політики України. Він керує рядом аналітичних проєктів, є автором підручника з міжнародних конфліктів, монографії з питань фактору сили в міжнародній політиці та понад 60 статей з різних питань зовнішньої політики та безпеки. Пан Капітоненко надавав дорадчу допомогу депутатам Верховної Ради України та Уряду з питань зовнішньої політики та регулярно виступає на телебаченні у якості експерта-коментатора.

РІЧНА НАЦІОНАЛЬНА ПРОГРАМА ЯК ІНСТРУМЕНТ ЄВРОАТЛАНТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

Ігор Тодоров

Ужгородський національний університет, Україна

У цій статті проаналізовано прагнення України до євроатлантичної інтеграції шляхом розробки та впровадження річних національних програм Україна-НАТО. У статті розглядається структура Річної національної програми (РНП), яка співпадає з типовим Планом дій щодо членства. Пріоритетним завданням України в умовах російської агресії. Зазначено, що РНП за своїм змістом відповідає стандартам Плану дій щодо членства в НАТО; однак, існує принципова різниця в ступені відповідальності.

Україні питання євроатлантичного вибору не є риторичним. Національна історія дає безліч яскравих прикладів, які переконливо свідчать про те, що з давніх часів Україна за своїм історичним, культурним та ментальним корінням завжди належала до європейської цивілізації. Уроки історії та прагнення України відновити свою ідентичність як повноцінної європейської держави, керували політичним керівництвом країни, під час визначення стратегічної мети зовнішньої політики України – вступ до євроатлантичних структур.

На шляху до річних національних програм

Відразу після Празького саміту НАТО (2002 р.) було розпочато виконання Плану дій Україна-НАТО та щорічних цільових

планів відповідно до цього Плану дій. З 2005 року офіційно розпочався так званий посилений діалог щодо членства між Україною та НАТО. Очікувалося, що цей формат відносин може бути логічно завершений під час Ризького саміту НАТО в 2006 році з наданням Україні права реалізувати План дій щодо членства (ПДЧ). Проте, через внутрішні політичні чинники (прихід до влади уряду Віктора Януковича) і тиску з боку Росії, євроатлантична інтеграція зустріла перешкоду, ПДЧ не було надано, а відносини повинні були продовжуватися «через практичну співпрацю для здійснення далекоюсяжних реформ в країні».¹

Лист до Генерального секретаря НАТО, підписаний Президентом В. Ющенком, Прем'єр-міністром Ю. Тимошенко та Головою Верховної Ради України А.Яценюком

¹ Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Riga on 29 November 2006, NATO, 2006 [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_37920.htm].

щодо приєднання України до ПДЧ на початку 2008 року, здавалося б, змінив ситуацію. Проте ні на Бухарестському саміті НАТО (квітень 2008 року), ані під час засідання Комісії Україна-НАТО в рамках засідання Північноатлантичної ради на рівні міністрів закордонних справ у грудні 2008 року рішення про початок виконання Україною ПДЧ не було прийнято. Це було пов'язано з відсутністю консенсусу серед держав-членів НАТО, насамперед через позицію Франції та Німеччини. На їхню позицію, ймовірно, вплинув Президент В. Путін, який стверджував, що Україна є складним державним утворенням, і якщо «внести туди натівську проблематику, інші проблеми, це взагалі може поставити на грань існування самої державності».² Проте під час Бухарестського саміту НАТО Україну запевнили, що вона отримає членство в НАТО,³ і під час засідання Комісії Україна-НАТО у грудні 2008 року було наголошено, що «з метою надання допомоги Україні у проведенні реформ, буде розроблено Річну національну програму (РНП), яка щорічно буде розглядатися союзниками».⁴

Імплементация Річної національної програми

Рішення Бухарестського саміту НАТО 2008 року, з одного боку, дало чіткий сигнал від НАТО щодо майбутнього членства України, але, з іншого боку, відклало цю можливість на невизначений час⁵.



Реалізація Україною річних національних програм є унікальною практикою в двосторонніх відносинах НАТО

У цьому контексті розробка та реалізація річних національних програм були значним кроком, що дає практичну цінність цьому співробітництву. Без отримання офіційного статусу країни-кандидата, яка прагне реалізувати ПДЧ, Україні було надано можливість вжити необхідних практичних заходів, спрямованих на отримання членства.

Реалізація Україною річних національних програм є унікальною практикою в двосторонніх відносинах НАТО. Президент України затверджує РНП та вживає заходів для її реалізації. У своєму змісті всі річні національні програми Україна-НАТО повністю відповідають стандартам Плану дій щодо членства в НАТО. Однак існує принципова відмінність, зокрема, стосовно відповідальності заявника та Альянсу за його реалізацію.

Державні органи та неурядові організації займаються впровадженням РНП. Згідно з результатами реалізації РНП, Альянс готує оцінку та рекомендації, які враховуються при підготовці РНП на наступний рік.

² Виступ Володимира Путіна на саміті в Бухаресті 4 квітня 2008 року (Speech by Vladimir Putin at the Bucharest summit on 04 April 2008), "UNIAN", 2008 [https://www.unian.ua/politics/110949-vistup-volodimira-putina-na-samiti-nato-buharest-4-kvitnya-2008-roku.html].

³ Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 03 April 2008, NATO, 2008 [https://www.nato.int/cps/us/natohq/official_texts_8443.htm].

⁴ Chairman's Statement: Meeting of the NATO-Ukraine Commission at the Level of Foreign Ministers Held at NATO Headquarters, Brussels, NATO, 03 December 2008 [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_46249.htm].

⁵ Bucharest Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Bucharest on 03 April 2008, NATO, 2008 [https://www.nato.int/cps/us/natohq/official_texts_8443.htm].

За президентства В. Януковича довгострокова політична лінія, спрямована на набуття членства в НАТО, зазнала змін. Натомість на законодавчому рівні була запроваджена концепція так званого «неприєднання».⁶ Проте, зміст РНП залишався спрямованим на досягнення Україною стандартів НАТО у цивільному та оборонному секторах. Проте, у 2010-2013 роках, планування, впровадження та звітність щодо РНП були чистою формальністю.

Революція гідності дала надію на позитивні зміни. Але лише у грудні 2016 року було затверджено Положення про розробку річних національних програм (РНП) під егідою Комісії Україна-НАТО та оцінку їх виконання.

Зміст щорічних національних програм

Визначальну роль РНП можна проілюструвати за допомогою останньої доступної програми. Наприкінці березня 2018 року Президент України П. Порошенко затвердив Річну національну програму під егідою Комісії Україна-НАТО на 2018 рік (РНП-2018). РНП-2018 має забезпечити виконання пріоритетних завдань, спрямованих на вступ України до НАТО. Як зазначалося вище, РНП-2018 є системним стратегічним документом, який визначає не тільки пріоритети на 2018 рік, але й середньострокові цілі, які необхідно досягти до 2020 року.

Традиційно, Річна національна програма структурно подібна до типового Плану дій щодо членства. Вона складається з

п'яти розділів: політико-економічних, оборонних/ військових, ресурсних, безпекових та правових питань.⁷

Перший розділ є найбільшим за обсягом і включає практично всі напрямки реформування та модернізації України. Йдеться про основні соціально-політичні та правові реформи, а саме: децентралізація, реформа виборчого права, запобігання та боротьба з корупцією, боротьба з відмиванням грошей, реформа системи судочинства, судова система, прокуратура, пенітенціарна система, система пробації, розробка системи правової допомоги, реформа системи державного управління, свобода слова та інформаційна політика. Особлива увага приділяється питанням забезпечення національної єдності та підтримки національних меншин, прав і свобод внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Також обговорюються ключові економічні реформи (фіскальна реформа, реформа податкової системи, дерегуляція та створення сприятливого бізнес-клімату, реформи енергетичного сектору та енергетичної безпеки).

Другий розділ РНП-2018 «Оборонні/військові питання», перш за все, присвячений реформуванню сектору безпеки і оборони України. Це включає в себе здійснення демократичного цивільного контролю над сектором безпеки і оборони України, створення системи державної гарантії якості оборонної продукції, забезпечення рівних гендерних прав і можливостей у секторі безпеки і оборони України, соціального захисту військовослужбовців і членів їх сімей.

⁶ Закон України Про засади внутрішньої і зовнішньої політики (*The Law of Ukraine On the Principles of Domestic and Foreign Policy*), "Відомості Верховної Ради України", 2010, № 40, ст.527.

⁷ Про затвердження Річної національної програми під егідою Комісії Україна – НАТО на 2018 рік (*On Approval of the Annual National Program under the auspices of the Ukraine-NATO Commission for 2018*), Указ Президента України №89/2018, Офіційне інтернет-представництво Президента України, 2018 [<http://www.president.gov.ua/documents/892018-23882>].

В умовах російського вторгнення, реформа Збройних Сил України є надзвичайно важливою. Це складне завдання передбачає вдосконалення систем військового управління та комунікації, реформування систем логістики та медичного забезпечення Збройних Сил України, досягнення технічної сумісності озброєнь, військової та спеціальної техніки, підвищення ефективності управління персоналом.

Важливими складовими реформи сектору безпеки і оборони України є розвиток Національної гвардії, Національної поліції, Державної прикордонної служби, Державної міграційної служби, єдиної державної системи цивільного захисту України. Реформа Служби безпеки України та розвідувальних органів, розвиток Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, розвиток Державної спеціальної служби транспорту, Ради національної безпеки і оборони України, оборонно-промислового комплексу та захист критичної інфраструктури мають фундаментальне значення.

Розділ, присвячений ресурсним питанням, охоплює питання реформування системи оборонного планування, бюджетного планування, систем логістики в секторі безпеки і оборони України та інтеграції в логістичні системи НАТО.

Четвертий розділ, присвячений питанням безпеки, включає в себе питання впровадження адміністративних заходів щодо захисту інформації з обмеженим доступом між Урядом України та Організацією Північноатлантичного договору. Він також охоплює питання розробки національної системи захисту інформації НАТО з обмеженим доступом, вдосконалення нормативно-правової бази для системи захисту інформації з обмеженим доступом, розвиток системи криптографічного та технічного захисту інформації, обміну розвідувальною інформацією, кібер безпеки, співробітництво в сфері

управління повітряним рухом та безпеки повітряного простору, організацію навігації та безпеки судноплавства, охорони суден та портової інфраструктури.

В останньому розділі, присвяченому правовим питанням, головним пріоритетом у поглибленні співробітництва України з НАТО з метою набуття членства є гармонізація українського законодавства із законодавством держав-членів НАТО у сфері безпеки і оборони, а також розробка ефективних правових механізмів забезпечення галузевого співробітництва України з Північноатлантичним альянсом.

Особливе значення має співробітництво України з НАТО у сфері стратегічних комунікацій. Основними завданнями партнерства у цій сфері є розвиток потенціалу державних органів у цій сфері та всіх її компонентів на стратегічному та оперативному рівнях, шляхом надання консультативної та практичної підтримки; підтримка співпраці України з експертами з відповідним досвідом у сфері стратегічних комунікацій; сприяння розвитку культури стратегічних комунікацій на інституційному рівні в Україні, налагодження тіснішої співпраці з неурядовими організаціями та сприяння їхнім можливостям для залучення до стратегічних комунікацій в інтересах України; досягнення і підтримка найвищих стандартів точності та етики для забезпечення довіри до державної комунікаційної політики.

Безумовно, пріоритетом залишатиметься діяльність, спрямована на збереження міжнародного консенсусу щодо підтримки України, продовження санкційного тиску на Російську Федерацію, з метою припинення збройної агресії проти України та звільнення тимчасово окупованих територій в Донецькій, Луганській областях, Автономній Республіці Крим та міста Севастополь.

Особливо варто наголосити, що РНП-2018 не містить прямих посилань на необхідність так званих «Мінських угод». Водночас вона підкреслює необхідність консолідації політичної підтримки України з боку міжнародних партнерів у боротьбі із збройною агресією Російської Федерації та у відновленні територіальної цілісності України. РНП-2018 підкреслює необхідність зміцнення консенсусу вільного світу щодо необхідності збереження спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) проти фізичних та юридичних осіб Російської Федерації, введених у зв'язку з російською агресією, грубими порушеннями основних прав людини, прав і свобод на тимчасово окупованих територіях України. Принциповим є забезпечення пріоритетності питання



РНП-2018 підкреслює необхідність зміцнення консенсусу вільного світу щодо необхідності збереження спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) проти фізичних та юридичних осіб Російської Федерації, введених у зв'язку з російською агресією

припинення збройної агресії Російської Федерації проти України на порядку денному ООН, ОБСЄ, Ради Європи та інших міжнародних організацій. Отже, життєво-важливим є відновлення територіальної цілісності України та реінтеграція тимчасово окупованих територій України. Однак мета забезпечити розгортання ми-

ротворчої місії ООН на території окремих районів Донецької та Луганської областей виглядає як утопія.

У ході реалізації Концепції вдосконалення інформування громадськості про євроатлантичну інтеграцію на 2017-2020 роки, затверджену Указом Президента України у лютому 2017 року, акцент буде зроблений на заходи щодо створення умов для підвищення поінформованості та довіри громадян України на шляху до набуття членства України в НАТО, забезпечення стабільної підтримки громадян державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції.⁸ РНП-2018 чітко вказує на необхідність реалізації відповідного плану дій.

Головною метою плану є підвищення рівня підтримки громадян України державної політики у сфері євроатлантичної інтеграції та рівня довіри до НАТО як інституції, що відіграє ключову роль у зміцненні міжнародної безпеки. Проте досвід перших місяців 2018 року свідчив про нехтування відповідними рішеннями деякими органами виконавчої влади. План висуває необхідність посилення відповідальності за реалізацію державного курсу на євроатлантичну інтеграцію.

Висновки

Підсумовуючи, слід зазначити, що РНП-2018, а також попередні річні національні програми відповідають стандартам Плану дій щодо членства в НАТО. Проте, залишається принципова відмінність, особливо стосовно відповідальності. План дій щодо членства (ПДЧ) накладає взаємну відповідальність на країну-

⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 лютого 2018 р. № 109-р Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції вдосконалення інформування громадськості з питань євроатлантичної інтеграції України на 2018 рік (The Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated February 14, 2018, No. 109-r On Approval of the Plan of Measures to Implement the Concept for Improving Public Information on Ukraine's Euro-Atlantic Integration for 2018), the Cabinet of Ministers of Ukraine, 2018 [https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-shodo-realizaciyi-konceptiyi-vdoskonalennya-informuvannya-gromadskosti-z-pitan-yevroatlantichnoyi-integraciyi-ukrayini-na-2018-rik].

заявника та Альянс, і має характер міжнародного договору. РНП – це український правовий акт, узгоджений з НАТО.

Політичне рішення щодо членства України в НАТО було прийнято Альянсом у 2008 році. Надання ПДЧ не є нагородою, а обов'язковим наступним кроком для роботи над дотриманням Україною стандартів НАТО. Щоб зробити цей крок, необхідно не тільки включити відповідні пункти в РНП-2018, але і ретельно їх реалізувати. Тобто Альянс має бачити і оцінювати реальну політичну волю з боку української влади та суспільства для досягнення повної євроатлантичної інтеграції. У цьому контексті Річна національна програма не повинна була називатися «під егідою Комісії Україна – НАТО», а мати назву – Річна національна програма підготовки до членства в НАТО (як це було вже в 2009-2010 роках).

Отже, майже десятирічний досвід впровадження річних національних програм Україна-НАТО показує, що з політичною волею та відповідальністю як влади України, так і Альянсу, РНП здатні діяти як ефективний механізм євроатлантичної інтеграції цієї країни. Проте ефективність реалізації РНП має демонструватися всім українським суспільством.

***Ігор Тодоров**, доктор історичних наук, професор кафедри міжнародних студій та суспільних комунікацій Ужгородського національного університету, директор Інформаційного центру Європейського Союзу, заступник голови Координаційної ради Громадської ліги «Україна-НАТО», автор 500 публікацій.*

НОВА РІЧНА НАЦІОНАЛЬНА ПРОГРАМА УКРАЇНА-НАТО. ЗМІНА СУТІ, А НЕ ФОРМИ

Інна Потапова

Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції

У 2019 році Україна побачить абсолютно нову по своїй суті Річну національну програму Україна-НАТО. РНП є механізми для реального наближення України до НАТО, не чекаючи політичної волі щодо майбутнього членства України в Альянсі. Вперше, були задіяні основні принципи стратегічного планування: чіткість, доцільність, досяжність, часова визначеність та наступність, а також визначено, що РНП це вже не тільки про двостороннє співробітництво з НАТО, це повноцінна програма усіх необхідних внутрішньодержавних реформ для набуття членства в Альянсі.

Вступ

Річна національна програма Україна – НАТО (далі – РНП) розробляється вже майже десять років. Однак за цей довгий період був певний проміжок часу, коли зазначеному документу не приділялася увага – це період так званого «застою» євроатлантичної інтеграції, час президентства В. Януковича.

У 2010-2014 роки, напрямок взаємодії з НАТО не просто гальмувався, він був фактично відсутній серед пріоритетів зовнішньої політики України. Більш того, затвердження «позаблокового» статусу – закріпило це й законодавчо. Звичайно у той період ні про який розвиток РНП не йшлося. Оскільки членство в НАТО не було метою тогочасного вищого керівництва держави, то й не приділялася належна увага суттєвому наповненню РНП. Відтак склалося, що Програма стала більш схожа на певний перелік двосто-

ронніх заходів не дуже активного співробітництва з Альянсом без далекоглядних планів.

Після Революції Гідності ситуація суттєво змінилася. Законодавчо відновився курс України в НАТО, євроатлантичний напрям став одним з основних пріоритетів держави, який тісно пов'язаний із загальним реформуванням України. Україна впевнено демонструвала і продовжує демонструвати свою чітку позицію – наша мета це набуття членства в НАТО.

Кожен рік РНП послідовно вдосконалювалась з урахуванням рекомендацій НАТО, сучасної ситуації в країні та глибокого аналізу помилок, допущених у процесі розроблення та виконання попередніх Програм.

Знаковою подією на цьому напрямі стало утворення в Уряді посади Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та

євроатлантичної інтеграція. Це рішення суттєво активізувало євроатлантичний напрям і процес розвитку та удосконалення РНП загалом.

Значним позитивним поштовхом стало також відновлення роботи Комісії з питань євроатлантичної інтеграції України як допоміжного органу при Президенті України, до складу якої увійшли 32 представники державних органів, що найбільш активно залучені до розроблення та виконання РНП. Комісія була кардинально реформована та оновлена з огляду на зміни зовнішньополітичних пріоритетів. Головою Комісії стала Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції. Крім того, з членів Комісії були визначені Національні координатори у різних сферах відповідно до тематики розділів РНП. Робота Комісії суттєво сприяла міжвідомчій координації в сфері євроатлантичної інтеграції.

Нова Річна національна програма Україна-НАТО

Суттєвим проривом у процесі розроблення Річної національної програми став 2018 рік. Нарешті було досягнуто чіткого і узгодженого розуміння, як саме повинен виглядати документ, що має на меті підготовку України до членства в НАТО. Цьому передували наполеглива і цілеспрямована робота усіх заінтересованих державних органів у тісній співпраці з іноземними радниками та експертами держав-членів НАТО за координації підрозділу НАТО Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції.

Послідовно був відпрацьований відповідний алгоритм дій. Були визначені два основні напрями, якими центральні органи виконавчої влади та інші державні органи паралельно просувалися у процесі оновлення РНП.

Перший напрям – це написання нового Положення про розроблення, виконання РНП та моніторинг її результатів. За це відповідав Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції спільно з Міністерством закордонних справ України та іноземними радниками.



Суттєвим проривом у процесі розроблення Річної національної програми став 2018 рік. Нарешті було досягнуто чіткого і узгодженого розуміння, як саме повинен виглядати документ, що має на меті підготовку України до членства в НАТО

Другий, не менш важливий, – це навчання співробітників усіх державних органів влади, залучених до написання та виконання РНП, новим методикам у тісній взаємодії із Програмою Україна – НАТО з професійного розвитку.

З початку 2018 року був запроваджений річний модульний курс, що проходив майже кожен місяць і перші півроку був присвячений виключно новим методикам написання Річної національної програми. Участь у курсі на постійній основі взяли більш ніж 100 представників державних органів влади, які безпосередньо опікуються євроатлантичним напрямом у кожному відомстві. Зазначений курс так і отримав назву «Champions100».

Результатом навчання стали якісні пропозиції державних органів до проекту Річної національної програми Україна-НАТО-2019, а також, що надзвичайно важливо, зміни в уявленні та сприйнятті багатьма відомствами суті і мети РНП загалом.



Одна з головних ідей Положення полягає в тому, що РНП це вже не тільки про двостороннє співробітництво з НАТО. РНП - це повноцінна програма усіх необхідних внутрішньодержавних реформ, необхідних для набуття членства в НАТО

Як вже було зазначено, паралельно відпрацьовувалося нове Положення про річні національні програми для подальшого внесення на розгляд Глави держави. Після довготривалих консультацій у процесі написання максимально якісного та прийняттого документа, Положення було затверджене Указом Президента України від 2 жовтня 2018 року № 298.

Одна з головних ідей Положення полягає в тому, що РНП це вже не тільки про двостороннє співробітництво з НАТО. РНП – це повноцінна програма усіх необхідних внутрішньодержавних реформ, необхідних для набуття членства в НАТО.

Дуже часто у суспільстві виникають питання стосовно отримання Україною Плану дій щодо членства в НАТО (ПДЧ). Лунають думки, що тільки так ми можемо досягти нашої мети. Однак, навіть сторона НАТО неодноразово наголошувала на необхідності використання усіх механізмів для позитивних та вкрай необхідних змін у державі. Отримання Україною ПДЧ є суто політичним питанням, питанням керівництва держави і націй Альянсу. І поки продовжується обговорення зазначеного, державні органи активно використовують всі можливості, інструменти і механізми для реального наближення України до НАТО. Річна національна програма якраз і є тим механізмом. Ось чому був кардинально змінений підхід до її розроблення.

Чим відрізняється новий підхід до РНП? В першу чергу, були задіяні основні принципи стратегічного планування, які використовуються у державах – членах НАТО: чіткість, доцільність, досяжність, часова визначеність та наступність.

Дотримуючись цих принципів, вибудовується чіткий і зрозумілий логічний ланцюжок зі стратегічної мети, цілей, пріоритетних завдань на поточний рік і заходів для їх досягнення. Це максимально унеможлиблює внесення до РНП на етапі розробки непослідовних та не на пряму дотичних до відповідних цілей заходів. Іншими словами у новій РНП практично відсутні «підміна понять» та «процес заради процесу». Максимальна чіткість і послідовність.

Вперше додатком до Річної національної програми стали показники ефективності та індикатори виконання. В першу чергу, це допомогло спрямувати формування завдань і заходів виключно на результат з одночасним прогнозування його впливу на життєдіяльність держави. Зазначений додаток планується заповнювати один раз на рік у грудні, що дозволить прослідкувати прогрес у реалізації кожної реформи або ж навпаки виявити прогалини і помилки. У цьому і полягає його головна цінність. Крім того, зазначена інформація дасть змогу якісно і доступно інформувати громадськість щодо просування України на євроатлантичному напрямі.

Важливим також стала зміна часових рамок для розробки Річної національної програми Україна-НАТО. Відтепер Програма почне формуватися ще у березні-квітні з огляду на необхідність гармонізації з процесом бюджетного планування. Ця умова була зроблена свідомо з огляду на важливість вчасного планування державними органами відповідних коштів на реалізацію запропонованих ними заходів. Звичайно виконання РНП відбувається за консультативної,

дорадчої, технічної та фінансової підтримки НАТО. Однак РНП є національною програмою, а відтак, в першу чергу, має реалізовуватися за власні кошти.

Змінені також строки подання пропозицій державних органів до проекту програми – це 30 травня, а не 15 серпня як це було раніше. Це дасть можливість і додатковий час більш ретельно опрацювати зведений проект РНП перед направленням його до 15 жовтня на розгляд до Міжнародного секретаріату НАТО та Комісії з питань координації євроатлантичної інтеграції України.

Після отримання їх рекомендацій, які максимально мають бути враховані, проект РНП направляється до Міністерства закордонних справ України для доопрацювання у межах компетенції та забезпечення узгоджувального процесу з усіма зацікавленими центральними органами виконавчої влади та іншими державними органами. До розроблення проекту РНП-2019 була залучена безпрецедентна кількість відомств – майже вісімдесят. Далі відбувається схвалення проекту РНП на засіданні Уряду та внесення його на розгляд Президенту України разом з відповідним Указом Глави держави до 31 січня планового року.

Система координації

Окрему увагу у процесі розроблення та виконання Річної національної програми Україна-НАТО слід приділити системі координації. Як уже було зазначено, відповідно до нового Положення про РНП контроль та координація діяльності центральних органів виконавчої влади та інших державних органів покладені

на Комісію з питань координації євроатлантичної інтеграції України. Крім того, Комісія забезпечує перегляд існуючих цілей, зазначених в РНП з огляду на поточну ситуацію в державі та, у разі необхідності, вносить необхідні корективи.

Координуюча роль у самому процесі розроблення РНП покладена на Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. У цьому контексті була створена міжвідомча робоча група з розроблення річних національних програм на чолі з керівником підрозділу НАТО Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції. Робоча група функціонує у рамках Комісії та включає 72 представника практично усіх заінтересованих державних органів.

Проект РНП з урахуванням нових вимог готується в Урядовому офісі саме робочою групою. Фактично робоча група стала ефективною платформою для консультацій та вирішення неузгодженостей у ході процесу підготовки проекту нової РНП.

Результат роботи, що тривала протягом 2018 року, можна буде об'єктивно оцінити після отримання перших звітів про виконання вже оновленої РНП. Вони покажуть чи все правильно було зроблено при розробленні Програми, чи працюють нові методології і чи потребує РНП подальшого удосконалення і де саме.

Інна Потапова, державний експерт Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції

ПОСИЛЕНА ПЕРЕДОВА ПРИСУТНІСТЬ НАТО: ЗМІНЮЮЧИ РОЗРАХУНКИ КОНТРОЛЮ ЕСКАЛАЦІЇ В БАЛТІЙСЬКОМУ РЕГІОНІ

Андраш Рац

Католицький університет Петера Пазманя, Будапешт

Стаття оцінює, як Посилена передова присутність НАТО в країнах Балтії та Польщі змінила стратегічний баланс у регіоні Балтійського моря. До 2016 року Росія володіла беззаперечним контролем ескалації в цьому регіоні. Однак розгортання багатонаціональних, боездатних сил НАТО та усвідомлення, що будь-яка атака на них призведе до колективної реакції НАТО, змінили ці розрахунки. З того часу важке рішення за Росією, чи є три країни Балтії настільки важливими для Москви, щоб почати велику війну проти НАТО.

Даний аналіз¹ має на меті оцінити, яким чином Посилена передова присутність Організації Північноатлантичного договору (НАТО) змінила дилему ескалації в регіоні Балтійського моря. Сама ескалація у військовому контексті може бути інтерпретована як “збільшення інтенсивності або масштабу конфлікту, що перетинає поріг (-и), до значного рівня, на думку одного або кількох учасників”.² Якісна зміна конфлікту, тобто перетинання порогів, є ключовим елементом аналізу ескалації. Контроль ескалації означає, використовуючи класичне визначення Германа Кана³, що одна сторона має можливість загострити конфлікт до

такого рівня, що він стає або дорогим, або не вигідним для противника.

Важливо також зазначити, що хоча ескалація часто сприймається як взаємний процес між двома чи більше учасниками, насправді ескалація може бути й односторонньою. Одна сторона може вирішити, що навмисне перетинання важливого порогу може надавати достатні переваги, включаючи навіть перемогу, особливо якщо противник захоплений знеацька, або перебуває в незбалансованому політичному, військовому, економічному або соціальному становищі під час ескалації. Такий варіант може бути особливо

¹ The article was prepared with the support of the research grant No. 129243, titled *Tradition and Flexibility in Russia's Security and Defense Policy*, provided by the National Research, Development and Innovation Office of Hungary.

² F.E. Morgan et al., *Dangerous Thresholds: Managing Escalation in the 21st Century*, RAND Corporation: Santa Monica, 2008, p.8, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2008/RAND_MG614.pdf access: 20 December 2018].

³ H. Kahn, *On Escalation: Metaphors and Scenarios*, Transaction Publishers: Washington, 2009.

привабливим, якщо сторона, що нападає, зможе розрахувати, що симетрична відповідь неможлива для іншої сторони через брак необхідних спроможностей або відсутність політичної волі.

Посткримська ситуація в регіоні Балтійського моря

Це був саме той сценарій, який викликав головне занепокоєння в Естонії, Латвії та Литві, починаючи з 2014 року. Навесні та влітку 2014 року, після російського вторгнення на Кримський півострів і початку бойових дій на сході України, у країнах Балтії поширювались побоювання щодо небезпеки російського нападу, подібного до того, що відбувався проти України.

Гіпотетичні сценарії включали мобілізацію російськомовного населення Естонії та Латвії навколо розкольніцького проросійського порядку денного, за підтримки спецслужб Росії, що інфільтровані в обидві країни. Паралельно зі створенням внутрішньої нестабільності, Росія могла б масово розгорнути звичайні військові сили вздовж кордонів країн Балтії, швидше за все, під приводом військових навчань, як це було на східному кордоні України під час вторгнення до Криму. Такий крок мав би значний стримуючий ефект на уряди країн Балтії, а саме, будь-які дії, вжиті проти проросійських повстанців, забезпечили б Москві привід для масованого нападу конвенційними військовими силами, під приводом, наприклад, ідеї захисту прав російських співвітчизників.

У 2014-2015 роках не було сил НАТО дислокованих в країнах Балтії, за винятком крихітної місії Повітряного па-

трулювання країн Балтії, яка, як правило, складалася з чотирьох винищувачів, розміщених одночасно, разом з близько 50-100 особами допоміжного персоналу. Таким чином, у перші кілька днів будь-якої спроби дестабілізації ситуації Росією, або військового нападу, три уряди Балтії не могли б покладатися на будь-яку іншу оборону, ніж власні невеликі збройні сили.

За таких обставин, відповідно до багатьох аналізів, підготовлених на той час, збройним силам Росії знадобилося б приблизно 60 годин⁴, щоб зайняти всі три країни Балтії після відкритого, повномасштабного нападу, що підтримувався б вже на той час сильними проросійськими місцевими повстанцями. Незважаючи на те, що наступаючі російські війська зазнали б значних втрат від відчайдушного опору регулярних збройних сил балтійських держав і повинні були б протистояти тривалому нерегулярному партизанському руху опору, але жоден з цих факторів не змінив би результату – швидка окупація всіх трьох країн Балтії.

Таким чином, дуже ймовірно, що після забезпечення контролю над окупованими балтійськими державами, Росія б не продовжила наступ на Польщу. Натомість, скоріш за все, Москва могла б заявити про свій намір не просуватися і запропонувала б припинення вогню, але водночас загрожувала б НАТО відповіддю на будь-які наміри контр-наступу, включаючи застосування ядерних ударів. Цей останній елемент чітко йшов би у відповідності до тривалої концепції російської військової думки щодо ролі ядерної зброї як інструменту деескалації.⁵

⁴ D.A. Shlapak, M.W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics*, RAND Corporation: Santa Monica, 2016, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf доступ: 20 грудня 2018].

⁵ M. Kroenig, *A Strategy for Deterring Russian Nuclear De-Escalation Strikes*, Atlantic Council: Washington, April 2018, [https://www.atlanticcouncil.org/images/Nuclear_Strategy_WEB.pdf доступ: 20 грудня 2018].

Важкий вибір для НАТО

Таким чином, у випадку російського нападу на будь-яку з країн Балтії, НАТО було б необхідно зіткнутися з жорстокою дилемою: чи варто ризикувати початком ядерної війни проти Росії заради Естонії, Латвії та Литви. Одним із варіантів був би початок контрнаступу, незважаючи ні на що, таким чином ризикуючи, що Росія дотримається свого слова і нанесе ядерний удар. Хоча за звичайною логікою ядерного протистояння цей початковий удар був би обмеженим за силою, навряд чи можна було б досягти консенсусу між країнами НАТО щодо проведення контрнаступу в таких умовах – і, безумовно, не досить швидко, щоб допомогти балтійським державам, які зазнали нападу.



у випадку російського нападу на будь-яку з країн Балтії, НАТО було б необхідно зіткнутися з жорстокою дилемою: чи варто ризикувати початком ядерної війни проти Росії заради Естонії, Латвії та Литви

Другий варіант полягав би в тому, щоб прийняти fait accompli (завершений факт) і відмовитися від оборони країн Балтії, щоб уникнути небезпеки збройного конфлікту між НАТО і Росією, який міг би стати ядерним. Проте цей варіант звів би нанівець довіру до статті 5 Вашингтонського договору, яка гарантує колективну оборону, що є фундаментальним компонентом НАТО. Продемонструвавши на практиці, що гарантії колективної оборони НАТО є туманними

й беззмістовними, Росія могла б завдати серйозного збитку Альянсу і, можливо, також покласти край амбіціям зближення з НАТО деяких пострадянських та західнобалканських країн, мова йде про Україну, Грузію, Македонію, і в той час також Чорногорію. Крім того, подібна поразка НАТО, ймовірно, зняла б також питання можливого приєднання Швеції та Фінляндії до НАТО.

Існував також і третій варіант, а саме, що НАТО візьме курс на ескалацію сама, продовжуючи логіку, що була використана під час «холодної війни», тобто загрожуючи ескалацією, щоб уникнути поразки. З точки зору ескалації, проблема, з якою б довелося зіткнутися НАТО, полягала в наступному: як тільки Росія захопила б три країни Балтії, і в односторонньому порядку перестала б воювати, тоді політичний і військовий тягар знову збільшувати напругу і розпочати наступ на російські сили, розгорнуті в країнах Балтії, ризикуючи повноцінною війною, включаючи можливі ядерні удари, був би покладений на НАТО.

Оскільки швидке захоплення балтійських держав не призвело б до великих прямих військових втрат для будь-яких інших країн НАТО, було не дуже зрозуміло, чи мав би Альянс необхідну єдність для задіяння статті 5. По-перше, оскільки деякі країни НАТО відкрито і різко критикували санкції, введені проти Росії, то існували серйозні занепокоєння, що ці ж країни будуть проти колективної відповіді НАТО на російський військовий удар обмеженого масштабу, тобто напад, який вплине «лише» на країни Балтії.

Громадська думка також не була обнадійливою. Навесні 2015 року Дослідницький центр Pew провів детальне опитування,

⁶ Інтерв'ю з відповідальним представником НАТО, Латвія, осінь 2015.

яке дало результати, що викликали суттєві занепокоєння: На питання, чи повинні їх країни захищати союзника НАТО, на якого напали, лише в середньому 51% респондентів відповіли "так"⁷. Найвищим цей показник був у США і Канаді, де відповідно 56% і 53% погодилися. У Європі найвищий результат показали британські респонденти – 49% висловилися за використання військової сили для захисту союзників НАТО. Далі йшла Польща, де результат становив 48%. Однак у Німеччині лише 38% погодилися, що Берлін повинен використовувати військову силу для захисту своїх союзників по НАТО.


За таких обставин не дивно, що великі занепокоєння викликала готовність і здатність НАТО захищати країни Балтії. Таким чином, якби б Росія обрала односторонню ескалацію, Москва, мабуть, мала б явне ескалаційне домінування над НАТО.

Кроки НАТО для зміни розрахунків контролю ескалації

Усвідомлення фундаментальної вразливості країн Балтії перед російською агресією спонукало Альянс зробити кілька кроків для вирішення цієї проблеми. Вже на саміті в Уельсі, який відбувся у вересні 2014 року, НАТО взяла на себе зобов'язання⁸ посилити колективну оборону та втілити гарантійні заходи щодо своїх східних членів. Гарантійні заходи включали постійну, хоча і обмежену повітряну, морську на наземну присутність у східній частині НАТО – тобто в країнах Балтії, а також Польщі та Румунії – на ротаційній основі, готуючись до швидкого розгортання більших сил, створюючи Об'єдна-

ну оперативно-тактичну групу сил дуже високої готовності (VJTF). Було також домовлено про поступове збільшення витрат на оборону до 2% ВВП країн-членів НАТО. Були взяті зобов'язання посилити структури командування і управління на Східному фланзі, а також необхідну логістику та інфраструктуру, на додаток до початку значної кількості військових навчань для підготовки сценаріїв колективної оборони. Проте в країнах Балтії не було розгорнуто жодних великих готових до бою сил оборони.

Заходи, узгоджені в Уельсі, були спрямовані, головним чином, на скорочення часу реагування НАТО у випадку, коли розпочнеться криза у східній частині Альянсу. Однак ці кроки ще не могли вирішити фундаментальну стратегічну проблему, а саме чіткий контроль ескалації Росії в регіоні Балтійського моря, про який йшлося вище.



Заходи, узгоджені в Уельсі, були спрямовані, головним чином, на скорочення часу реагування НАТО у випадку, коли розпочнеться криза у східній частині Альянсу

Якби Москва прийняла рішення про відкриті, повномасштабне вторгнення в Естонію, Латвію та Литву, НАТО все ще не могла б захистити своїх східних членів через занепокоєння, пов'язані з часом реакції та фактичною здатністю до розгортання військових спроможностей. Незначні підрозділи, рішення про розгортання яких було прийнято в Уельсі,

⁷ J. Dempsey, *NATO's European Allies Won't Fight for Article 5*, Carnegie Endowment for International Peace, 15 June 2015 [<http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=60389> доступ: 20 грудня 2018].

⁸ *Wales Summit Declaration*, North Atlantic Treaty Organization, 05 вересня 2014 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm доступ: 20 грудня 2018].

були б явно не в змозі зупинити російське вторгнення або навіть виграти час, достатній для розгортання більших сил НАТО. Більше того, було також сумнівно, чи могла б присутність незначних компонентів запевнення значно посилити політичну єдність Альянсу відповідно до зобов'язанням згідно з Статтею 5.

Пастка посиленої передової присутності

Фундаментальні зміни відбулися на Варшавському саміті НАТО, що пройшов у липні 2016 року, де було вирішено, що Альянс розгорне багатонаціональні, боєздатні сили в трьох країнах Балтії, а також в Польщі.⁹ Щодо розміру сил, які будуть розгорнуті, то суттєвий аналіз, підготовлений Корпорацією RAND у 2014-2015 роках та опублікований у 2016 році, закликав до необхідності розгортання семи бригад, у тому числі трьох бронетанкових бригад, а також необхідних повітряних і морських компонентів.¹⁰ Ці сили могла б запобігти швидкій перемозі Росії над державами Балтії, хоч їх і не вистачило б на тривалу у успішну оборону, не кажучи вже про перемогу над російськими військами. Головною метою було б виграти достатньо часу для прибуття підкріплень НАТО. RAND стверджувала, що подібне розгортання змінило б стратегічні розрахунки

Росії, анулюючи перспективу швидкої перемоги і замінивши її на примаду за тяжкої війни.

Проте НАТО вибрала інший шлях. У Варшаві було вирішено, що чотири багатонаціональні батальйони, готові до бойових дій, будуть розгорнуті на східному фланзі, по одному в кожній державі Балтії, а четвертий – в Польщі.¹¹ Кожен батальйон складається з сил провідної держави, завжди однієї з потужних військових країн НАТО, а також ряду інших держав. Батальйон, розгорнутий в Естонії, очолює Велика Британія; в Латвії провідна країна – це Канада, а батальйон у Литві очолює Німеччина. Тим часом Сполучені Штати є провідною силою четвертого батальйону, розгорнутого в Польщі.

Це був перший випадок, коли боєздатні багатонаціональні сили НАТО були розгорнуті у всіх трьох країнах Балтії.¹² Хоча участь окремих країн у цих батальйонах, а також присутність у них окремих національних загонів, є ротаційними, посилена передова присутність, в цілому, має бути тривалою. Розгортання змінило попередню тенденцію до зменшення присутності британців і канадців на європейському континенті¹³; крім того, це стало поверненням Німеччини до європейського театру в якості потужної військової сили.

⁹ *Warsaw Summit Key Decisions. Fact sheet*, North Atlantic Treaty Organization, February 2017 [https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_02/20170206_1702-factsheet-warsaw-summit-key-en.pdf доступ: 20 грудня 2018].

¹⁰ D.A. Shlapak, M.W. Johnson, *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank. Wargaming the Defense of the Baltics*, RAND Corporation: Santa Monica 2016, [https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf доступ: 20 грудня 2018].

¹¹ *Boosting NATO's Presence in the East and the Southeast*, North Atlantic Treaty Organization, 10 September 2018 [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_136388.htm доступ: 20 грудня 2018].


¹² J. Lüik, H. Praks, *Boosting the Deterrent Effect of Allied Enhanced Forward Presence*, Policy Paper, International Centre for Defence Studies: Tallinn, May 2017 [https://icds.ee/wp-content/uploads/2017/ICDS_Policy_Paper_Boosting_the_Deterrent_Effect_of_Allied_eFP.pdf доступ: 20 грудня 2018].

¹³ J.R. Deni, *NATO's Presence in the East: Necessary but Still Not Sufficient*, "War on the Rocks" blog, 27 June 2018 [https://warontherocks.com/2018/06/natos-presence-in-the-east-necessary-but-still-not-sufficient/ доступ: 20 грудня 2018].

Зі стратегічної точки зору, головна новизна посиленої передової присутності полягає в її основній меті, яка часто описується як логіка «міни-розтяжки». Чотири батальйони розгорнуті в країнах Балтії і Польщі не для того, щоб затримати просування російських військ. Навіть сім бригад, запропонованих RAND, не зможуть це зробити. Замість цього, чотири батальйони НАТО розгортаються для того, щоб гарантувати, що російський наступ негайно і безсумнівно викличе колективну відповідь Альянсу, у відповідності до Статті 5. Причина полягає в тому, що багатонаціональний склад цих батальйонів, зокрема, залучення важливих військових держав НАТО як провідних держав, гарантує, що ніякі російські наступи не будуть можливими без нанесення шкоди значним британським, німецьким, канадським і американським силам. Іншими словами, якщо Росія нападе на країни Балтії або Польщу, вона не зможе уникнути бойових дій, перемоги та можливо, знищення цих чотирьох батальйонів. Проте, завдавши значних втрат американським, британським, німецьким і канадським військам, а також ряду інших союзників НАТО, це спрацює як міна-розтяжка, тобто призведе до швидшої і більш одностайної військової відповіді Альянсу.

Частина мотивації НАТО полягала також у тому, що розгортання сил такого розміру, який запропонований RAND, може сприйматися Росією як загроза. Сім бригад, три з яких бронетанкові, і навіть інші, які є дуже мобільними і підтримуються необхідними силами артилерії, повітряними силами та військово-морськи-

ми компонентами, теоретично можуть становити істотну загрозу для західних регіонів Росії, а можливо навіть для Санкт-Петербурга. Однак чотири батальйони не становлять значущої загрози, і Росія це добре знає.¹⁴



багатонаціональний склад цих батальйонів, зокрема, залучення важливих військових держав НАТО як провідних держав, гарантує, що ніякі російські наступи не будуть можливими без нанесення шкоди значним британським, німецьким, канадським і американським силам

Тим не менш, потрібно усвідомлювати той факт, що навіть посилена передова присутність не буде достатньою для того, щоб фактично захистити країни Балтії. У разі російського нападу, всі три країни Балтії будуть окуповані, принаймні на деякий час, тому реалістичною метою НАТО є не захист балтійських держав від російського нападу, а звільнення їх після цього.

Суттєві труднощі повинні бути подолані в рамках посиленої передової присутності щодо сумісності, відсутності певних спроможностей і дублювання інших.¹⁵ Є також занепокоєння з приводу того, чи дійсно спрацювала б ця «міна-розтяжка», тобто, чи були б втрати, які зазнали б деякі основні країни НАТО, дійсно достатніми для створення надійної відповіді, у відповідності до Статті 5.¹⁶

¹⁴ P.K. Baev, *The Military Dimension of Russia's Connection with Europe*, "European Security", Vol. 27, 2018 [https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2017.1399876?needAccess=true&instName=SOAS доступ: 20 грудня 2018]; інтерв'ю з російським експертом, Москва, квітень 2018.

¹⁵ J.R. Deni, *NATO's Presence in the East: Necessary but Still Not Sufficient*, "War on the Rocks" blog, 27 June 2018 [https://warontherocks.com/2018/06/natos-presence-in-the-east-necessary-but-still-not-sufficient/ доступ: 20 грудня 2018].

¹⁶ D.P. Chamberlain, *NATO's Baltic Tripwire Forces Won't Stop Russia*, "The National Interest", 21 July 2016 [https://nationalinterest.org/blog/the-skeptics/natos-baltic-tripwire-forces-wont-stop-russia-17074?nopaging=1/ доступ: 20 грудня 2018].

Висновки

Посилена передова присутність і логіка «міни-розтяжки», яка покладена в її основу з 2016 року, значно послабили контроль ескалації, який раніше мала Росія. До прийняття рішень Варшавського саміту, у разі швидкого і рішучого нападу Росії на країни Балтії, тягар був би на плечах НАТО щодо подальшої ескалації і ризику повної, можливо, ядерної війни – або для того, щоб не підвищувати ескалацію і погодитись на поразку, ризикуючи загальною втратою довіри до Альянсу. Між тим, НАТО не мала таких самих як Росія можливостей для ескалації в регіоні Балтійського моря, через відсутність як спроможностей, так і бажання.

Розгортання чотирьох багатонаціональних батальйонів в країнах Балтії змінило ці розрахунки контролю ескалації. Зміцнюючи свої військові спроможності на східному фланзі і збільшуючи ймовірність колективного реагування на російський напад у відповідності до Статті 5, НАТО змінила розрахунок контролю ескалації на власну користь. Для Москви вже неможливо швидко змінити статус-кво і, особливо, без прямого нападу на військових США, Великої Британії, Німеччини та ряду інших не Балтійських країн-членів НАТО. Іншими словами, в період до посиленої передової присутності, НАТО довелося зіткнутися з дилемою, чи хоче і може Альянс ризикувати початком тотальної війни проти Росії заради Естонії, Латвії та Литви. Однак, з 2016 року вже Росія має зіткнутися з тим самим питанням, тобто чи варто ризикувати серйозною, тривалою війною проти НАТО заради трьох країн Балтії.

Звичайно, Росія досі має теоретичну можливість ескалації, шляхом нападу на

балтійські держави і на розміщені там сили НАТО, в той час як Альянс все ще не в змозі зробити те ж саме проти Росії, оскільки чотири батальйони явно недостатні для будь-яких подібних дій. Отже, в ескалаційному потенціалі Росії і НАТО в регіоні Балтійського моря досі присутня значна асиметрія.

Однак, оскільки посилена передова присутність почала функціонувати, контроль Росією ескалації значною мірою ослабився. Москва більше не може створювати ескалацію, не беручи на себе значно більших ризиків і потенційних затрат, ніж були потрібні до 2016 року. Теоретично, Москва все ще могла б розглядати варіант нападу на країни Балтії, розраховуючи на внутрішню неузгодженість, а також повільну реакцію, що могло б стати на заваді суттєвої, колективної відповіді Альянсу. Проте, на практиці дуже мало ймовірно, що за таких обставин Кремль ризиковав би великою війною проти НАТО.

Андраш Рац захистив свою докторську дисертацію з новітньої історії в 2008 році в Будапештському університеті Лоранда Етвеша, Угорщина. У 2014-2016 роках був старшим науковим співробітником Фінського інституту міжнародних відносин у Гельсінкі. Після повернення до Угорщини, став доцентом в Інституті міжнародних відносин і політичних наук Католицького університету Петера Пазманя і позаштатним науковим співробітником Інституту зовнішньої політики Естонії, що працює в Таллінні. Його експертні сфери – питання безпеки і оборонної політики пострадянського регіону, а також відносини між Росією та Центральною Європою.



Номер 4 (14) укр, 2018

ISSN 2518-7481