Лекція 3/2. **ГОЛОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ТРАНСФОРМАЦІЇ НАТО ТА ЄС**

Процес трансформації ЄС і НАТО є перманентним, але очевидно, що зміст, швидкість і глибина сучасних змін суттєво відрізнятимуться від попередніх1 . Особливістю цього періоду є т.зв. російський фактор впливу на процеси внутрішніх трансформацій і, відповідно, безпосередні наслідки цих процесів для України, як особливого партнера НАТО та кандидата на членство в ЄС.

У 2022р. відбулося оновлення стратегічних документів ЄС2 і НАТО3 . Проекти, що готувалися протягом кількох місяців згідно з бюрократичними процедурами, ймовірно, зазнали суттєвого редагування після 24 лютого 2022р.4 Попри триваючі динамічні зміни безпекового середовища, ключовим каталізатором яких залишається російсько-український збройний конфлікт, стратегічні документи ЄС і НАТО формують рамки політики головних міжнародних гравців на євроатлантичному просторі щонайменше в середньостроковій перспективі.

**СТРАТЕГІЧНА КОНЦЕПЦІЯ НАТО**

Оновлена стратегія НАТО повторює стандартні для попередніх документів положення стосовно трьох головних завдань Альянсу (колективна безпека, кризовий менеджмент, безпека на основі співробітництва), але з особливим акцентом на першій складовій. У Стратегії-2022 деталізація напрямів виконання завдань надає їм нового практичного змісту, що відображає сучасні, більш небезпечні стратегічні реалії та відповідно має реалізуватися у подальших практичних кроках з адаптації підходів до виконання зазначених головних завдань: «… основним завданням НАТО є гарантування колективної оборони на основі підходу «на 360 градусів». У ній визначено три основоположних завдання Альянсу, а саме: стримування і оборона; запобігання і врегулювання криз; а також безпека шляхом співпраці. Ми знову наголошуємо на необхідності істотного зміцнення стримування і оборони Альянсу — підґрунтя нашого зобов’язання захищати один одного згідно зі Статтею 5.

Основним призначенням ядерного потенціалу НАТО є збереження миру, запобігання примусу і стримування агресії.

1 «We will now accelerate NATO’s transformation for a more dangerous strategic reality, including through the adoption of the next Strategic Concept in Madrid.» Statement by NATO Heads of State and Government, Brussels, 24 March 2022, https://www.nato.int/ cps/en/natohq/official\_texts\_193719.htm.

2 Ухвалений 21 березня 2022р. A Strategic Compass for Security and Defence, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/pressreleases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade>.

3 Стратегічна концепція НАТО ухвалена главами держав і урядів на Мадридському саміті НАТО 29 червня 2022р., https://www. nato.int/strategic-concept.

4 Соборний К. Нова модель безпеки в Європі: чим допоможе Україні стратегія «компас». — Апостроф, 23 березня 2022р., <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/foreign-policy/2022-03-23/novaya-strategiya-bezopasnosti-evropyi-chem-pomojetkompas-ukraine/44981>.

Доки існує ядерна зброя, НАТО залишатиметься ядерним альянсом. НАТО прагне безпечнішого світу для усіх; ми прагнемо створити таке середовище безпеки, в якому в усьому світі зникла б потреба у ядерній зброї.

… забезпечення національної і колективної стійкості наших суспільств є вирішальним для виконання усіх основоположних завдань Альянсу і підґрунтям наших зусиль убезпечити наші країни, суспільства і спільні цінності».

Аналіз стратегічного оточення у 2022р., який підтверджує актуальність загроз безпеці, доповнений детальним описом нових загроз і викликів, джерелом яких є РФ і Китай. Відповідний аналіз ситуації у сфері безпеки у 2010р. починався із висновку, що «в євроатлантичному регіоні встановлено мир, і загроза умовного нападу на території НАТО є низькою». У 2022р. після констатації факту відсутності миру на євроатлантичному просторі викладені причини, що призвели до такого кардинального погіршення: «Російська Федерація порушила норми і принципи, що сприяли стабільному і передбачуваному порядку в галузі безпеки в Європі».

Відповідно, робиться висновок про «вірогідність нападу, здатного порушити суверенітет і територіальну цілісність державчленів Альянсу». Загроза, що походить від політики Кремля, розглядається в більш широкому контексті стратегічного суперництва, до якого причетний Китай і наслідками якого є дестабілізація та періодичні потрясіння глобального масштабу.

Подальша деталізація характеру загрози визначає напрями і, відповідно, бачення архітектури, в рамках якої має реалізуватися майбутня політика євроатлантичної безпеки:

«Авторитарні суб’єкти кидають виклик нашим інтересам, цінностям і демократичному способу життя. Вони вкладають кошти у досконаліші звичайні озброєння і новітній ядерний та ракетний потенціали, демонструючи при цьому відсутність прозорості або поваги до міжнародних норм і зобов’язань. Стратегічні конкуренти випробовують нашу стійкість і намагаються використати на свою користь відкритість, взаємопов’язаність і діджиталізацію наших суспільств. Вони втручаються у демократичні процеси та установи наших країн і зазіхають на безпеку наших громадян за допомогою гібридної тактики, яку використовують як напряму, так і через посередників. Вони здійснюють зловмисну діяльність у кіберпросторі та космосі, поширюють дезінформацію, інструменталізують міграцію, маніпулюють енергоресурсами і вдаються до економічного тиску. Ці суб’єкти також перебувають на передовій навмисних намагань підірвати багатосторонні норми та інституції і поширити авторитарні моделі правління.»

З огляду на відсутність жодної згадки про Китай у контексті аналізу загроз у 2010р., примітним є деталізований перелік викликів сучасної політики Китаю у Стратегічній концепції 2022р. — на додаток до узагальненого опису загроз, що походять від авторитарних режимів:

«Проголошені Китайською Народною Республікою (КНР) цілі і силова політика кидають виклик нашим інтересам, безпеці і цінностям. КНР застосовує широкий спектр політичних, економічних і військових засобів з метою збільшення своєї глобальної присутності і поширення зони впливу, при цьому не розголошуючи свої стратегію, наміри і плани нарощування військової сили. Зловмисні гібридні і кібероперації КНР поряд з її риторикою конфронтації і поширенням дезінформації спрямовані проти наших держав-членів і шкодять безпеці Альянсу. КНР намагається контролювати ключові технологічні і промислові галузі, критичну інфраструктуру, а також матеріали стратегічного значення і ланцюги постачання, вдаючись до економічних важелів задля створення стратегічної залежності і збільшення свого впливу. Вона намагається скинути заснований на правилах міжнародний порядок, зокрема в космосі, кіберпросторі та в морській галузі. Поглиблення стратегічного партнерства між Китайською Народною Республікою і Російською Федерацією, а також їх взаємопідсилювальні намагання ослабити заснований на правилах міжнародний порядок, ідуть всупереч нашим цінностям та інтересам.»

**П’ятьма головними елементами нової Стратегічної концепції НАТО, зазначеними у промові Генерального секретаря НАТО Й.Столтенберга н**а зустрічі міністрів закордонних справ держав-членів Альянсу в Ризі 30 листопада 2021р., є наступні5 :

Π   захист цінностей: демократії, свободи, верховенства права — від утисків з боку як авторитарних режимів, так і політичних сил, що не поважають демократію;

Π   забезпечення воєнної і технологічної переваги;

Π   сильне суспільство, стійкість суспільства, державних структур та інфраструктури;

Π   перетворення НАТО на глобальний альянс, посилення партнерства з Австралією, Новою Зеландією, Південною Кореєю і Японією;

Π   зміцнення інституційних засад Альянсу.

Нова стратегічна концепція НАТО визначила базові вимоги до потенціалу стримування та оборони згідно з підходом «360 градусів» — охоплення сухопутного, повітряного, морського, кібернетичного і космічного просторів, а також весь діапазон загроз і викликів. Цей потенціал ґрунтується на поєднанні спроможностей ядерних і конвенційних сил і засобів, сил і засобів протиракетної оборони, що доповнюються космічними та кібернетичними силами та засобами.

Головними напрямами зміцнення оборонного потенціалу НАТО Стратегія визначає наступні6 :

1. Підвищення стійкості суспільства шляхом зміцнення його здатності готуватися до повного спектра загроз і ризиків, реагувати на них, відновлюватися та адаптуватися до них, усуваючи уразливі місця, які можуть бути використані як важелі тиску або перетворитися на мішень для противників. Підвищення стійкості вимагає тісного військовоцивільного партнерства, що впливає на спроможності Альянсу здійснювати свої місії та підтримувати мобільність військ і техніки, а також підтримки національних сил і військ, що перебувають під командуванням НАТО, цивільними ресурсами та інфраструктурою.

2. Підвищення готовності, посилення здатності до реагування та вдосконалення забезпечення НАТО підкріпленням. План заходів із забезпечення готовності НАТО зазнав кілька етапів еволюції. Ухвалений у 2014р. в Уельсі, він передбачав заходи із забезпечення гарантій країнам-членам Центральної і Східної Європи з метою запевнення їх населення в безпеці, зміцнення оборони і стримування потенційної агресії. У липні 2016р. у Варшаві було схвалене посилення потенціалу стримування та оборони шляхом розширення кола варіантів реагування на загрози будь-яких характеру та походження з метою захисту території, населення, повітряного простору та морських комунікацій. Починаючи з 2017р. в Латвії, Литві, Польщі та Естонії розгорнуті чотири багатонаціональні бойові групи; з метою зміцнення безпеки південносхідного флангу на цьому напрямку запроваджена адаптована передова присутність; з метою убезпечення південного напрямку проведено ряд спеціальних навчань, вжито заходів із завчасного планування; з метою підвищення поінформованості НАТО про ситуацію у Неаполі (Італія) створено відповідний Регіональний центр. На Брюссельському саміті 2018р. була ухвалена ініціатива із забезпечення готовності, яка передбачала надання в розпорядження НАТО 30 маневрених батальйонів, 30 бойових авіаційних ескадрилій і 30 крупних військових кораблів, готових до застосування впродовж 30 днів чи раніше. Наразі ці сили перебувають у стані формування та підготовки як більш крупні бойові угруповання. У 2018р в Бельгії створено Центр кібероперацій з групами надання підтримки країнам-членам, а на саміті 2021р. ухвалено нову Всеохопну політику кіберзахисту. На зустрічі лідерів країнчленів у грудні 2019р. в Лондоні Альянс визначив космос п’ятою сферою оперативної діяльності. У 2020р. в Німеччині створено Космічний центр з координації дій та обміну інформацією. На Брюссельському саміті 2021р. Альянс визнав, що напади в космічному просторі або звідти розглядатимуться як явні загрози та можуть викликати застосування Статті 5. На саміті 24 березня 2022р. у Брюсселі у відповідь на агресію

5 Россия и Китай: на чем сосредоточится новая концепция НАТО. — DW, 30 ноября 2021г., <https://www.dw.com/ru>.

6 Стримування і оборона. — Сайт НАТО, 10 червня 2022р., https://www.nato.int/cps/ru/natohq/topics\_133127.htm?selected Locale=uk.

Росії прийняте рішення розгорнути чотири багатонаціональні бойові групи в Болгарії, Угорщині, Румунії і Словаччині на додачу до тих, що вже розгорнуті в Латвії, Литві, Польщі та Естонії. На саміті в Мадриді в червні 2022р. лідери країн-членів зобов’язалися розгорнути в місцях постійної дислокації на загрозливих напрямках східного флангу НАТО додаткові боєготові сили, збільшені з батальйонного до бригадного рівня.

3. Підтримання військової і технологічної переваги. Альянс має бути готовим до дедалі більш непередбачуваної безпекової ситуації. З цією метою на саміті у Брюсселі в червні 2021р. була погоджена повномасштабна реалізація Базової концепції бойових дій НАТО, на якій базується більш проактивний підхід військової адаптації до змін характеру війни, що відбуваються внаслідок впровадження інновацій у галузі штучного інтелекту, автономних систем озброєнь, великих даних, біотехнологій. Реалізуючи цей підхід, в Альянсі погоджена стратегія впровадження нових і проривних технологій, створений Каталізатор оборонних інновацій, запроваджений багатонаціональний Інноваційний фонд.

4. Інвестиції в оборону. Крім зобов’язання країн-членів виділяти на оборону не менше 2% ВВП упродовж десятиліття, вони домовилися довести у ті ж строки витрати на нову техніку принаймні до 20% оборонних видатків. Завдяки більш справедливому розподілу економічного навантаження і збільшенню внесків до бюджету НАТО європейських країн та Канади, загальний додатковий внесок протягом 2014-2022рр. має скласти $350 млрд. Країни-члени зобов’язалися також забезпечити відповідність їх сухопутних, військово-повітряних і військовоморських сил керівним настановам НАТО з питань, зокрема, здатності швидко розгортатися, стійкості, сумісності.

Загалом, Мадридський саміт НАТО 2022р., на якому ухвалена нова Стратегічна концепція Альянсу, засвідчив його здатність більш адекватно оцінювати наявні загрози та більш серйозно ставитися до майбутніх викликів, готовність більш оперативно адаптуватися до змін міжнародного безпекового середовища, неухильно дотримуватися гарантій безпеки країн-членів, поширювати на інші регіони свій вплив, на забезпечення міжнародної безпеки.

**СТРАТЕГІЧНИЙ КОМПАС У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ТА ОБОРОНИ (ЄС)**

Як зазначалося вище, затверджений документ зазнав термінового редагування під впливом повномасштабної російської агресії — особливо в частині, що стосується оцінок. Водночас плани та амбіції ЄС як глобального гравця у сфері безпеки, схоже, не зазнали належного коригування (станом на момент публікації Стратегічного компаса). З одного боку, це може бути приводом для розчарування, але з іншого боку, безумовним позитивом є відсутність, зокрема намірів реалізувати амбіції створення альтернативи НАТО.

Натомість, є чітке визнання лідируючої ролі НАТО в системі євроатлантичної безпеки і декларація готовності до всебічної співпраці та координації. Заява про важливість «ЄС сильнішого і з більшими спроможностями у сфері безпеки і оборони» як контрибутора глобальної та трансатлантичної безпеки супроводжується уточненням стосовно допоміжної ролі ЄС для «НАТО, яка залишається фундаментом колективної оборони для її членів». Ціль створення сил швидкого реагування чисельністю 5 000 військовослужбовців до 2023р. є додатковим підтвердженням відсутності серйозних намірів зі створення автономної «європейської армії».

У Стратегічному компасі ЄС визнається роль США як найбільш надійного (staunchest) та найважливішого стратегічного партнера та контрибутора безпеки на європейському континенті. Водночас, покладаючись на лідерство та військові спроможності НАТО і США, ЄС наполягає на автономності прийняття рішень як одному з принципів, на яких має базуватися трансатлантичне партнерство та співробітництво ЄС-НАТО.

Процеси ухвалення рішень є слабким місцем Спільної політики безпеки і оборони, що загрожує принципам політичної та фінансової солідарності союзу. Стратегічний компас пропонує доволі перспективний підхід до вирішення зазначеної проблеми, що полягає у сприянні створенню «груп державчленів, що мають волю та спроможності планувати та здійснювати місії або операції у форматі ЄС та під політичним контролем Ради ЄС

НАТО та ЄС розширюють співпрацю у сферах цивільного захисту, готовності і протидії гібридним загрозам, спрямовану на створення взаємодоповнювальних та оперативно сумісних потенціалів з метою уникнення дублювання зусиль і сприяння взаємоприйнятному розподілу економічного навантаження.

ПРОЦЕСИ В НАТО ТА ЄС НА ФОНІ ВІЙНИ В УКРАЇНІ

Реакція НАТО та ЄС на російську агресію проти України була однозначною, але дещо відмінною за ступенем рішучості. ЄС відповів рішучим подовженням і посиленням санкцій проти Росії, запроваджених до початку війни в намаганні стримати агресивну політику Кремля, наданням Україні величезної за обсягами фінансової і гуманітарної допомоги, прискореним наданням їй статусу кандидата на вступ до Союзу. Відповідь Альянсу, в арсеналі якого є ядерна зброя, обтяженого відповідальністю за уникнення відкритого конфлікту з Росією, виявилася більш стриманою та обмежилася на початку війни закликом до країн-членів надавати допомогу Україні на двосторонній основі. Надалі головними чинниками зміни в позиціях НАТО та окремих його членів стали успіхи ЗСУ та рішуча позиція США з надання Україні розширеної військово-технічної допомоги.

На фоні подій в Україні та загалом у міжнародному безпековому середовищі в ЄС назріває усвідомлення необхідності реформ, зокрема Спільної політики безпеки і оборони, що має забезпечити адекватне реагування на нові виклики. Головними аспектами реформи мають стати: визнання і врахування помилок; врахування воєнного досвіду України, розширення допомоги зміцнення власних спроможностей, створення Ресурсів швидкого розгортання ЄС; покладання на власні сили; надання особливої уваги гібридним загрозам і війні в інформаційному просторі; збільшення інвестицій у потрібні стратегічні системи та новітні комплекси.

«Є рішення, які ламають табу. Ми ламаємо табу з українською війною, використовуємо Європейський фонд миру для придбання зброї — те, що колись було «ой, це неможливо, ми ніколи такого не робили»… Ми маємо почати робити те, чого ніколи не робили в минулому»7 .

НАТО та ЄС, їх країни-члени надають Україні суттєву допомогу в оснащенні ЗСУ потрібними озброєннями, а також масштабну фінансову та гуманітарну допомогу. Загалом допомогу Україні в тому чи іншому вигляді надали понад 50 країн світу, гуманітарну та фінансову — понад 30 іноземних компаній, а також ряд міжнародних організацій . Суттєва допомога надається Україні в підготовці особового складу ЗСУ (див. врізку на с.21). Все це є важливим чинником підвищення ефективності ЗСУ, стійкості українського суспільства, внеском у перемогу над Росією.

Численні офіційні заяви на рівні вищих посадових осіб свідчать про незмінність політики НАТО стосовно російсько-українського конфлікту: «Ми не можемо дозволити президенту Путіну перемогти. Це було б катастрофою, трагедією для українців, але це також зробило б членів НАТО більш уразливими. Тому що тоді президент Путін усвідомив би, що може досягати своєї мети військовою силою. І це стало б натяком не тільки для нього, але й для інших авторитарних лідерів у всьому світі»9 . Така позиція повністю відповідає положенням Стратегічної концепції НАТО 2022.

**ЗАХОДИ НА СУБРЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ ЗА РАМКАМИ ТА В РАМКАХ ФОРМАЛЬНИХ СТРУКТУР**

Усвідомлення очевидної і хронічної неспроможності наявних міжнародних структур оперативно ухвалювати рішення та ефективно їх реалізувати з метою запобігання

7 Див.: EU Ambassadors Annual Conference 2022: Opening speech by High Representative Josep Borrell, 10 Oct. 2022, https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-ambassadors-annual-conference-2022-opening-speech-high-representative-josepborrell\_en; Выступление Верховного Представителя ЕС Жозепа Борреля на мероприятии «Европа в опасности: что дальше для безопасности и обороны ЕС?», 25 января 2022г., https://www.eeas.europa.eu/eeas; Європейський ленд-ліз для України: якою може бути військова допомога ЄС. — Європейська правда, 19 жовтня 2022р., https://www.eurointegration.com.ua/ articles/2022/10/19/7148890.

8 Дикаленко М. Країни за розміром наданої Україні військової допомоги — рейтинг, 25 жовтня 2022р., https://thepage.ua/ ua/economy/vijskova-dopomoga-ukrayini-vid-riznih-krayin-rejting.

9 Спільна заява для преси Генерального секретаря НАТО Є.Столтенберга та Прем’єр-міністра Румунії Н.Чуке, 26 жовтня 2022р., <https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_208592.htm>.

кризам і їх врегулюванню, спонукало міжнародну спільноту до створення нових тимчасових коаліцій. Такі підходи застосовувалися й раніше для вирішення подібних завдань (Ірак, Лівія, Афганістан) і знайшли також відображення у новій Стратегічній концепції НАТО і Стратегічному компасі ЄС; що передбачають розширення глобального партнерства з партнерами та сприяння «створенню «груп держав-членів, що мають волю і спроможності». Найбільш відомими зразками таких новостворених об’єднань з метою оборонної підтримки України є Контактна група з оборони України (формат «Рамштайн», Ukraine Defence Contact Group) і формат «Копенгаген».

**Формат Рамштайн**

У першій зустрічі 26 квітня 2022р. формату «Рамштайн» взяли участь представники понад 40 країн, у т.ч. члени НАТО і ЄС, а також представники держави Африки, Близького Сходу та Азійсько-Тихоокеанського регіону. Станом на жовтень 2022р., відбулося вже шість засідань10, а до складу учасників приєдналися ще понад 10 держав. При цьому об’єднання залишається не інституціолізованим (без формальної угоди чи статуту), що не заважає, а можливо, і є запорукою високої оперативності та результативності діяльності об’єднання. Іншими складовими ефективності формату «Рамштайн» є, очевидно, лідерство Сполучених Штатів, залучення НАТО і ЄС, наявність спільного безпекового інтересу для всіх учасників.

**Формат «Копенгаген»**

Формат «Копенгаген» Конференція західних партнерів України в Копенгагені є своєрідним доповненням і продовженням формату «Рамштайн». Його головним завданням є забезпечення безперервного та довгострокового фінансування оборонних потреб України11. В основі результативності «Копенгагену», очевидно,

закладені ті ж самі фактори — лідерство (Данія і Велика Британія) та спільні безпекові інтереси учасників.

Під час зустрічі в Копенгагегні 11 серпня 2022р. обговорювалися коротко- та довгострокові програми розмінування, підготовки військовослужбовців, стійке постачання озброєнь і техніки, збільшення потужностей у країнах-донорах з виробництва наземних озброєнь12.

**Європейське політичне співтовариство**

За словами ініціатора «Європейського політичного співтовариства» Президента Франції Е.Макрона, новий формат покликаний запропонувати «сигнал єдності» та «платформу для політичної координації» як для держав-членів ЄС, так і для тих, що не входять до ЄС13. Перший саміт за участі понад 40 європейських держав (27 країнчленів ЄС та 17 країн, що мають статус кандидата або партнера, зокрема, Азербайджан, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна) був присвячений не війні в Україні, а переважно обговоренню того, що саме російське вторгнення загострило потребу «переосмислити та реформувати ширший європейський порядок, окрім роботи ЄС і НАТО»14. Наразі цей форум не має чіткого визначених цілей і завдань, але з часом може перерости в конференцію, що доповнює існуючі союзи, або ж стати альтернативою ОБСЄ як майданчика для обговорення проблем європейської безпеки між однодумцями. Україна, приєднуючись до цього формату, має скористатися шансом набути політичного порозуміння, підтримки з боку європейських партнерів з метою їх подальшої конвертації в їх готовність надати їй статус повноправного члена ЄС.

Оновлені стратегічні документи ЄС і НАТО відображають спільність позицій в оцінках безпекової ситуації, а також у визначенні підходів до протидії існуючим і перспективним ризикам і загрозам. Визнається ерозія (руйнація) міжнародної архітектури контролю над озброєннями, роззброєння та нерозповсюдження, що має негативний вплив на стратегічну стабільність.

Обидва союзи декларують відданість ідеї партнерства ЄС-НАТО, що базується на спільних цінностях, взаємному доповненні (комплементарності) та взаємному посиленні, а також наміри посилення координації з іншими міжнародними структурами, такими як ООН, ОБСЄ, Африканський Союз, G7 — насамперед у виконанні завдань із кризового менеджменту та запобігання кризам.

Керівники держав і урядів державчленів НАТО визнали, що війна РФ проти України є фундаментальним викликом цінностям і нормам, що сприяли безпеці та добробуту європейського континенту, а також офіційно задекларували наміри протидіяти російській агресії, допомагати владі та народу України та захищати безпеку союзників15. Отже, російська агресія є безпосередньою загрозою для безпеки Альянсу, а допомога Україні — невід’ємною складовою протидії зазначеній загрозі

. ЄС також розглядає підтримку України в боротьбі з російською військовою агресією як ключове завдання зі зміцнення європейської безпеки, що є свідченням спільності безпекових інтересів України та ЄС як на цей момент, так і у тривалій перспективі.