

Інституціональний аналіз механізмів бюджетного планування та перерозподілу ресурсів в системі колективної безпеки НАТО

У статті проведено інституціональний аналіз механізмів бюджетного планування та перерозподілу ресурсів в системі колективної безпеки НАТО. Визначено, що у стратегічному фінансуванні НАТО зростає частка витрат на логістику, інфраструктуру та кіберзахист у прикордонних з росією зонах. Віднесено до ключових інструментів забезпечення гнучкості бюджетних процедур НАТО Щорічний План ресурсів спільного фінансування, який містить середньостроковий план, сформований відповідно до запитів військових розпорядників бюджетних коштів, заявки країн, де розташовані об'єкти та інфраструктура в рамках NSIP та середньостроковий план, що подається для формування Цивільного бюджету. Розглянуто основні етапи Процесу оборонного планування НАТО (формування єдиних, уніфікованих політичних вказівок щодо оборонного планування, аналіз вимог до спроможності НАТО, розподіл цілей між союзниками, сприяння впровадженню, оцінка результатів). Досліджено основні положення Концепції ведення бойових дій НАТО. Розроблено модель фінансового планування у системі стратегічного оборонного управління НАТО, яка дозволяє синхронізувати політичні, військові та фінансові рішення країн-членів у межах загальної архітектури безпеки Альянсу. Роз'яснено ключові етапи запропонованої еталонної моделі довгострокового фінансового планування НАТО: «формування політики», «розробка сценаріїв», «оцінка середовища», «оцінки наявних та майбутніх спроможностей», «розробка варіантів кампаній», «пропонування структури сил», «оцінка ефективності», «тестування узгодженості», «структурування сил».

Ключові слова: НАТО; бюджетне планування; цивільний бюджет; бюджетна процедура; оборонне планування.

Актуальність теми. У контексті наростання збройних конфліктів, інтенсифікації гібридних загроз та стрімкого зростання ролі інформаційно-кібернетичного простору як арени стратегічного протистояння, розширення НАТО постає не лише як політичне чи безпекове рішення, а як фактор, що безпосередньо трансформує бюджетну архітектуру Альянсу. Залучення нових членів з різним рівнем оборонної спроможності, інституційної зрілості та геополітичного навантаження, вимагає адаптації механізмів фінансової солідарності, перерозподілу ресурсів, а також перегляду стратегічних пріоритетів витрат. З огляду на зростаючу складність загроз та потребу у розширенні присутності НАТО на нових, потенційно вразливих ділянках, бюджетна політика Альянсу набуває динамічного, поліцентричного характеру актуалізуючи питання того, як саме процес розширення змінює структуру фінансування, які механізми фінансового вирівнювання застосовуються, та як це позначається на його здатності до реагування на сучасні безпекові виклики.

Аналіз останніх досліджень та публікацій, на які спирається автор. У контексті стратегічного розширення НАТО фінансове навантаження не лише зростає, а й набуває асиметричного характеру. Це зумовлено необхідністю інтегрувати держави з нижчим рівнем військово-технічної модернізації, а також зосередити додаткові ресурси на захисті східного флангу Альянсу. За оцінками Дж.Сперлінга, розширення НАТО створює «ефект бюджетного диференціалу», коли країни-донори несуть непропорційно вищі зобов'язання у фінансуванні спільних оборонних програм, тоді як нові члени зосереджуються переважно на імплементації базових стандартів [1]. Аналогічну думку висловлює Р.Робінсон [2], який стверджує, що фінансова адаптація Альянсу до розширення є не лише питанням розподілу ресурсів, але й політичної солідарності, що виявляється через участь у спільних місіях, програмах логістики та оперативного командування. Водночас Ф.МакГерті, Д.Кунертова, М.Сарджант, Е.Вебстер наголошують, що нові члени НАТО з регіонів Чорноморського та Балтійського просторів стають ключовими «отримувачами стратегічної допомоги» через інфраструктурні інвестиції, кіберзахист, модернізацію логістичних маршрутів та участь в ініціативах Military Mobility та DIANA [3].

Мета статті полягає у інституціональному аналізі механізмів бюджетного планування та перерозподілу ресурсів в системі колективної безпеки НАТО.

Результати дослідження. Дані аналітичного Центру з питань оборонної політики ЄС підтверджують, що приєднання нових членів у 1999–2020 рр. призвело до зміщення акценту з «класичної» колективної оборони до моделі безпеки орієнтованої на регіональні потреби [4]. Наприклад, після вступу Чорногорії у 2017 р., Північної Македонії у 2020 р. та Фінляндії у 2023 р. у стратегічному фінансуванні зростає частка витрат на логістику, інфраструктуру та кіберзахист у прикордонних з росією зонах. На тлі зростання загроз

нового типу, зокрема кібератак і когнітивного впливу, витрати НАТО дедалі частіше спрямовуються на підвищення стійкості систем управління, розбудову інфраструктури цифрової оборони [5].

Розширення НАТО не лише висуває на передній план питання фінансової відповідальності та справедливого розподілу зобов'язань серед країн-членів, але й вимагає підвищення інституційної гнучкості бюджетних процедур. Особливої актуальності в цьому контексті набуває здатність механізмів бюджетного планування та перерозподілу ресурсів оперативно реагувати на динамічну стратегічну обстановку, зумовлену зростанням багатовимірних загроз. Одним із ключових інструментів забезпечення такої гнучкості є Щорічний План ресурсів спільного фінансування (CFRP). Він подається на розгляд і затвердження Північноатлантичній раді й містить три компоненти:

- середньостроковий план (MTRP), сформований відповідно до запитів військових розпорядників бюджетних коштів (в частині Військового бюджету та Програми інвестицій у безпеку НАТО (NSIP));
- заявки країн, де розташовані об'єкти та інфраструктура в рамках NSIP;
- середньостроковий план (MTFP), який подається для формування Цивільного бюджету [6].

Такий підхід забезпечує як стратегічну передбачуваність, так і гнучкість у перерозподілі ресурсів у відповідь на нові виклики безпеки, а також належне фінансування основних завдань НАТО: стримування і оборони, запобігання кризам та їх врегулювання, забезпечення колективної безпеки. Рівень фінансового забезпечення безпосередньо впливає на політико-військові рішення союзників, особливо в частині реалізації Планів з посиленої готовності та оборони (PRDP) та Концепції ведення бойових дій НАТО (NWCC), які визначають нову базову лінію Альянсу у сфері стримування та оборони. Зазначені документи є ключовими орієнтирами при формуванні довгострокових вимог до сил, командування, оперативної сумісності, логістики, готовності, взаємозамінності та забезпечення військових спроможностей країн-членів Альянсу [7].

У структурі стратегічного управління НАТО Процес оборонного планування (NDPP) і Плани з посиленої готовності та оборони (PRDP) становлять взаємодоповнюючі, але різнорівневі компоненти оборонної архітектури Альянсу. NDPP функціонує як багаторічний стратегічний інструмент, що забезпечує визначення оборонних цілей, розподіл зобов'язань між союзниками та оцінку національного внеску відповідно до загальних вимог. Він спрямований на формування збалансованих і взаємодіючих оборонних спроможностей, які відповідають поточним і прогнозованим викликам безпеки [8].

Формування NDPP охоплює такі ключові етапи:

1. Формування єдиних, уніфікованих політичних вказівок щодо оборонного планування, які визначають загальні цілі та завдання НАТО. Вони переглядаються кожні чотири роки Комітетом з оборонної політики та планування (DPPC), який відповідає за розробку політики, пов'язаної з оборонним плануванням, а також за загальну координацію та спрямування діяльності NDPP;
2. Аналіз вимог до спроможності НАТО, який формує узагальнений перелік мінімальних потреб. Процес є структурованим, комплексним та прозорим і здійснюється раз на чотири роки;
3. Розподіл цілей між союзниками, з урахуванням принципів справедливого розподілу фінансового навантаження. Стратегічне командування розробляє пакет цільових показників для кожного союзника щодо існуючих та майбутніх можливостей з відповідними пріоритетами та часовими рамками;
4. Сприяння впровадженню – це крок, на якому НАТО допомагає союзникам у досягненні цілей, сприяючи реалізації ініціатив та вирішенню пріоритетних проблем послідовно та своєчасно;
5. Оцінка результатів, має на меті дослідити ступінь досягнення політичних цілей, амбіцій та пов'язаних з ними Цільових показників оборонних можливостей НАТО, а також запропонувати зворотний зв'язок та напрямки для наступного циклу процесу оборонного планування [8].

На основі визначених NDPP параметрів здійснюється формування PRDP – оперативних планів, які конкретизують шляхи, способи та інструменти реагування сил НАТО у разі кризових ситуацій. Плани PRDP наразі адаптовано до змін у геополітичній ситуації після 2022 р. з урахуванням нових загроз з боку російської федерації, а також інших гібридних викликів. Вони є практичним інструментом реалізації цілей НАТО щодо посилення оборони і стримування агресії, дозволяючи ефективно інтегрувати національні оборонні компоненти в загальну архітектуру Альянсу [9]. Таким чином, NDPP відповідає за питання «що потрібно мати», тоді як PRDP «як і коли це буде застосовано», забезпечуючи логічний зв'язок між стратегічним плануванням і практичною обороною готовністю.

Водночас, Концепція ведення бойових дій НАТО (NWCC), офіційно схвалена у 2022 р., надає стратегічне обґрунтування щодо способів досягнення переваги в умовах новітніх викликів. Вона визначає п'ять ключових воєнних імперативів, які мають бути інтегровані в оперативне мислення Альянсу:

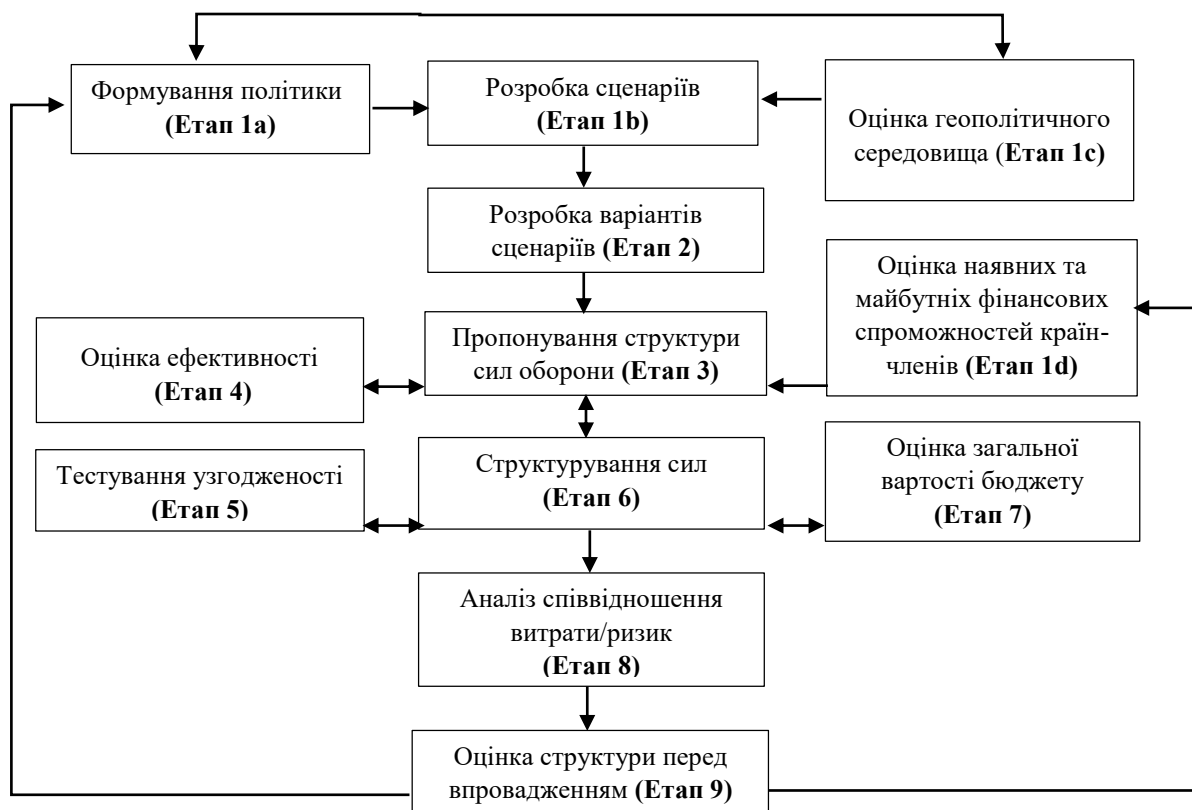
- 1). Когнітивна перевага – досягнення глибокого розуміння середовища, супротивника та стратегічних цілей Альянсу;
- 2). Багаторівнева стійкість – здатність витримувати негайні та довготривалі потрясіння у фізичному, інформаційному та когнітивному вимірах;
- 3). Проекція впливу і сили – проактивне формування середовища безпеки шляхом стратегічних ініціатив;

4). Інтегрована оборона – забезпечення колективного реагування в умовах одночасних загроз у повітрі, на морі, на суші, у кібер- та космічному просторах;

5). Командування – забезпечення ефективності командних структур в умовах складного та змінного бойового середовища [10].

Обидва документи – Плани з посиленої готовності та оборони (PRDP) та Концепція оборонного планування НАТО на основі спроможностей (NWCC) є взаємодоповнювальними інструментами забезпечення колективної оборони та безпеки країн-членів Альянсу. Якщо PRDP закладає інституційно-організаційне підґрунтя для реалізації регіональних оперативних планів, передового розміщення сил, покращення логістичної взаємодії та спроможностей швидкого реагування, то NWCC формулює довгострокову стратегічну візію розвитку військових спроможностей. Остання базується на засадах багатовекторної оборони, інновацій, технологічної адаптації та прогностичного управління ризиками. Обидва документи відображають еволюцію оборонної політики НАТО в умовах зростаючих загроз – від традиційної лінійної оборони до комплексної системи стримування, яка охоплює всі домени: суходіл, море, повітря, космос і кіберпростір.

У процесі стратегічного оборонного планування важливе місце посідає підготовка фінансового плану, який слугує інструментом перетворення оборонної політики на конкретну бюджетну структуру. Згідно з підходами, що використовуються в країнах-членах НАТО, зокрема в межах міністерств оборони, фінансовий план має базуватися на узгодженому системному поєднанні кількох ключових процесів: інвестиційного планування, планування людських ресурсів, матеріальних ресурсів і закупівель. Усі ці компоненти мають бути структурно інтегрованими в єдину фінансову модель, що відповідає цілям довгострокового оборонного планування, річним планам діяльності, національному законодавству та міжнародним зобов'язанням [11]. Особлива увага під час підготовки фінансового плану має приділятися взаємозв'язку між довгостроковими капітальними інвестиційними проєктами та поточним фінансовим плануванням. Досвід країн НАТО показує, що ефективне поєднання коротко- та середньострокових бюджетних процесів із довгостроковими цілями зміцнює адаптивність системи оборонного фінансування та дозволяє оперативно реагувати на загрози нового типу [11]. Визначальним елементом ефективного функціонування фінансового механізму НАТО є стратегічне довгострокове планування, що ґрунтується на комплексному сценарному аналізі, об'єктивній оцінці ресурсної бази та динамічному бюджетуванні. Нижче представлено еталонну модель довгострокового планування (best practice model), яка відображає логіку прийняття рішень щодо розподілу ресурсів, структурування сил та фінансування оборонних потреб Альянсу з урахуванням майбутніх викликів (рис. 1).



Джерело: побудовано автором на основі [8, 12]

Рис. 1. Модель фінансового планування у системі стратегічного оборонного управління НАТО

Представлена модель фінансового планування у системі стратегічного оборонного управління НАТО дозволяє синхронізувати політичні, військові та фінансові рішення країн-членів у межах загальної архітектури безпеки Альянсу. Її концептуальні засади відображаються в оборонному плануванні на основі спроможностей країн-членів НАТО, що розвивається через Процес оборонного планування НАТО (NDPP) і узгоджується з політичними векторами, визначеними на самітах, у стратегічних концепціях і документах PRDP та NWCC [10, 13].

Перший етап – «формування політики» передбачає визначення спільних стратегічних пріоритетів, виходячи з безпекової обстановки, що склалася. Ухвалені на самітах рішення (зокрема Мадридського 2022 р. та Вільнюського 2023 р.) стають підґрунтям для ініціювання нових циклів оборонного планування, формуючи рамки допустимих фінансових навантажень для національних бюджетів. На цьому етапі фіксується консенсус щодо ступеня готовності держав до участі в колективному оборонному зусиллі, що безпосередньо впливає на подальшу параметризацію бюджетних зобов'язань [14].

«Розробка сценаріїв» (2-й етап) є фундаментом для формування загрозо орієнтованих моделей, у межах яких оцінюються потенційні ситуації застосування сил НАТО. Такі сценарії не лише віддзеркалюють поточну геополітичну динаміку (наприклад, посилення агресивної поведінки РФ або дестабілізацію Південного флангу), але й дозволяють моделювати рівень фінансових ресурсів, необхідних для реалізації варіантів реагування. До прикладу, сценарії швидкого розгортання сил потребують значно вищих витрат на логістику, поповнення запасів, транспортування та резерви боєприпасів.

«Оцінка середовища» (3-й етап) дозволяє врахувати не лише воєнно-стратегічні чинники, а й економічну спроможність держав, інфраструктурні обмеження та правові умови. Зокрема, у моделі враховується диференційований ВВП країн-членів, їхня здатність витримувати довгострокове зростання оборонних бюджетів у межах зобов'язань «2/20» або нової мети «5/30», яка нині дискутується у стратегічному полі Альянсу [14].

На 4 етапі, «оцінка наявних та майбутніх спроможностей», здійснюється аналітична ревізія військового потенціалу: кадрового, технічного, технологічного та інфраструктурного. Цей блок є одним із ключових у фінансовому вимірі, адже саме тут формуються параметри майбутніх інвестицій, модернізацій та закупівель. Невідповідність між наявними і необхідними спроможностями призводить до появи дефіциту у фінансових ресурсах, що потребує розробки нових джерел фінансування або застосування механізмів спільного інвестування, як-от фінансування коштом міжнародних трастових організацій чи інвестиційного фонду НАТО «Smart Defence».

«Розробка варіантів кампаній» (5-й етап) передбачає формування декількох альтернативних моделей реагування на загрози – оборонних або наступальних, асиметричних чи гібридних. Це дозволяє варіювати обсяги витрат залежно від сценарного розвитку подій. Особливо актуально це у випадках непередбачуваних кризових ситуацій, коли фінансові ресурси мають бути швидко мобілізовані.

На 6 етапі, «пропонування структури сил», розробляються «пакети спроможностей», які містять конкретні підрозділи, логістичне забезпечення, командні структури тощо. Кожен такий пакет має відповідну кошторисну оцінку, що дозволяє з самого початку інтегрувати фінансову доцільність у загальну архітектуру планування. Паралельно на цьому етапі оцінюється національна спроможність забезпечити фінансування не лише розгортання, а й тривалої підтримки формувань.

Наступний компонент «оцінка ефективності» (7-й етап) – є точкою перетину між стратегічними цілями та економічною раціональністю. Зіставлення витрат з оборонним ефектом дозволяє оптимізувати інвестиції, відсікаючи надлишкові витрати або дублювання функцій у системі колективної оборони.

«Тестування узгодженості» (8-й етап) покликане забезпечити внутрішню логіку пропозицій як у військовому, так і у фінансово-інституційному вимірі. Тут здійснюється фінальна перевірка відповідності між рівнем очікуваної бойової готовності та обсягом асигнувань, наявністю ресурсів у національних бюджетах, узгодженістю з NDPP-циклами та PRDP-пріоритетами [15].

На 9 етапі, «структурування сил», відбувається затвердження кінцевого формату розміщення та складу сил оборони, включно з їхнім фінансуванням на різних рівнях (національному, союзному, позабюджетному). Створюються коаліційні фінансові механізми, які забезпечують баланс між тими країнами, які мають високі інвестиційні можливості, і тими, що обмежені фіскальними ресурсами.

Завершальні етапи: «оцінка загальної вартості», «аналіз співвідношення витрати / ризик» і «фінальна оцінка структури» є взаємозалежними. Вони дозволяють сформувати фінансово збалансовану, економічно доцільну та оперативно стійку модель реагування. У цьому контексті фінансовий механізм виступає не лише як обслуговуючий елемент, а як повноцінна стратегічна складова оборонного планування НАТО [16]. Таким чином, модель стратегічного оборонного планування забезпечує трансформацію фінансової архітектури НАТО з урахуванням складності безпекового середовища, необхідності швидкої адаптації до нових викликів, а також узгодженості між національними бюджетами та колективними пріоритетами.

Висновки та перспективи подальших досліджень. У результаті проведеного інституціонального аналізу встановлено, що система бюджетного планування та перерозподілу ресурсів в НАТО є складною

багаторівневою конструкцією, яка поєднує як загальні принципи публічних фінансів, так і специфічні механізми, характерні для оборонних альянсів. Її функціонування ґрунтується на консенсусній моделі прийняття рішень, що, з одного боку, забезпечує рівноправність країн-членів, а з іншого створює інституційні бар'єри для оперативного реагування на нові виклики безпеки.

Дослідження підтвердило, що основними фінансовими інструментами НАТО залишаються оборонний бюджет, цивільний бюджет та Програма інвестицій у безпеку (NSIP), однак у процесі трансформації організації спостерігається поступовий перехід до більш гнучких моделей планування, враховуючи елементи середньострокового прогнозування, ризик-орієнтованого розподілу ресурсів та створення багатофункціональних фінансових резервів. Особливу увагу приділено зростаючому значенню тематичних фондів і механізмів позабюджетної підтримки, зокрема в контексті посилення східного флангу Альянсу та зміцнення оборонної стійкості партнерів.

Таким чином, ефективність інституціонального середовища бюджетного планування в НАТО значною мірою залежить від здатності до адаптації під впливом зовнішньої нестабільності, розширення складу Альянсу та зростаючої диференціації оборонного потенціалу його членів.

Подальші дослідження будуть зосереджені на порівняльному аналізі моделей участі країн у фінансуванні спільних програм, а також на вивченні практичної релевантності механізмів співфінансування у гібридному середовищі безпеки.

References:

1. Sperling, J. (2004), «Two Tiers or Two Speeds? NATO and the European Security Architecture», *International Affairs*, Vol. 80, No. 4, pp. 599–614, [Online], available at: <https://books.google.lt/books?id=0OdsVwEACAAJ>
2. Robison, R.R. (2020), «NATO burden sharing: A comprehensive framework for member evaluation», *Comparative Strategy*, Vol. 39, No. 3, pp. 299–315, doi: 10.1080/01495933.2020.
3. McGerty, F., Kunertova, D., Sargeant, M. and Webster, A. (2022), «NATO burden sharing: past, present, future», *Defence Studies*, Vol. 22, No. 3, pp. 533–540, doi: 10.1080/14702436.2022.2082953.
4. European Defence Agency (2023), *Defence Data 2022*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, [Online], available at: https://eda.europa.eu/docs/default-source/brochures/2022-eda_defencedata_web.pdf
5. Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence, *About CCDCOE*, [Online], available at: <https://ccdcoe.org/about-us/>
6. NATO, *The 2025–2029 Common Funding Resource Plan*, [Online], available at: https://www.nato.int/cps/uk/natohq/official_texts_228133.htm
7. NATO (2023), *Defence Planning Process Overview*, NATO HQ, Brussels, [Online], available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
8. NATO (2023), *Reinforced Deterrence and Defence Plans (PRDP) – Regional defence plans and posture adaptation*, [Online], available at: https://icds.ee/wp-content/uploads/dlm_uploads/2024/07/No-5_NATOs-Regional-Defence-Plans_Nele-Loorents.pdf
9. NATO (2022), «Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation», *Madrid Summit*, [Online], available at: <https://www.nato.int/strategic-concept>
10. NATO (2021), *NATO Resource Policy and Planning Board. Medium-Term Resource Plan 2022–2026*, NATO HQ, Brussels.
11. *Handbook on Long Term Defence Planning (Manuel sur la planification de d'efense `a long terme)*, [Online], available at: <https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA414193.pdf>
12. NATO, *NATO Defence Planning Process (NDPP)*, [Online], available at: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49202.htm
13. NATO (2021), *NATO Warfighting Capstone Concept (NWCC)*, [Online], available at: <https://www.act.nato.int/articles/nato-warfighting-capstone-concept>
14. NATO, *NATO Readiness Action Plan (PRDP)*, [Online], available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_119353.htm
15. NATO, *NATO Capability Targets and Force Plans*, [Online], available at: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49137.htm
16. NATO, *Smart Defence*, [Online], available at: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_84268.htm

Джигора Ольга Миколаївна – кандидат економічних наук, доцент, докторант кафедри національної безпеки, публічного управління та адміністрування Державного університету «Житомирська політехніка». <https://orcid.org/0000-0001-8490-3917>.

Наукові інтереси:

– питання фінансового забезпечення національної безпеки держави та воєнно-економічного потенціалу НАТО.

Dzhyhora O.M.

**Institutional analysis of budget planning and resource redistribution mechanisms
in NATO's collective security system**

The article provides an institutional analysis of budget planning and resource redistribution mechanisms in NATO's collective security system. It has been determined that NATO's strategic financing has seen an increase in spending on logistics, infrastructure, and cyber defence in areas bordering Russia. The Annual Plan for Joint Funding Resources, which includes a medium-term plan formed in accordance with the requests of military budget administrators, applications from countries where facilities and infrastructure are located within the framework of the NSIP, and a medium-term plan submitted for the formation of the Civil Budget, is considered one of the key instruments for ensuring the flexibility of NATO's budgetary procedures. The main stages of the NATO Defence Planning Process (formulation of unified, standardised political guidelines for defence planning, analysis of NATO capability requirements, distribution of objectives among allies, facilitation of implementation, evaluation of results) are considered. The main provisions of the NATO Concept for Conducting Combat Operations were examined. A financial planning model was developed within the NATO strategic defence management system, which allows for the synchronisation of political, military and financial decisions of member countries within the overall security architecture of the Alliance. The key stages of the proposed reference model for NATO's long-term financial planning are explained: «policy formation», «scenario development», «environment assessment», «assessment of current and future capabilities», «campaign options development», «force structure proposal», «effectiveness assessment», «coherence testing», and «force structuring».

Keywords: NATO; budget planning; civil budget; budget procedure; defence planning.

Стаття надійшла до редакції 12.02.2025.