

**ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ УДОСКОНАЛЕННЯ  
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЛІТИКИ НАТО  
ЩОДО РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ  
ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Євроатлантична інтеграція України є одним із найактуальніших питань з моменту здобуття незалежності нашої держави. Пройшовши шлях від

проголошення позаблокового статусу в Законі України «Про основи внутрішньої і зовнішньої політики» до скасування відповідних положень у ньому наприкінці 2014 року, Україна підтвердила свою готовність застосовувати усі доступні методи та засоби з метою захисту як своєї територіальної цілісності, так і тих цінностей, які утворюють основу європейського об'єднувачого процесу.

Правовою основою співробітництва України і НАТО на сьогодні виступає Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору 1997 року. І хоча вона не містить положень про перспективи нашого вступу у цю організацію, тим не менше на сьогоднішній день така співпраця вбачається однією із найважливіших з огляду на агресивну політику нашого північного сусіда на сході України, а також анексію РФ Криму.

З огляду на це визначення ключових моментів розвитку політики НАТО стосовно РФ на сучасному етапі є актуальним і надзвичайно доцільним питанням.

Російська анексія Криму та вторгнення до Східної України об'єднали Організацію Північноатлантичного договору та спонукали країн-членів посилити оборону. Але процес зміцнення східного флангу альянсу далеко не закінчений. Щоб завершити його, НАТО має розробити комплексну, довгострокову стратегію щодо Росії на основі єдності, стримування та стійкості. Однак, для формування на правовому рівні своєї позиції стосовно РФ, слід спочатку досягти згоди щодо низки питань. Зокрема, країни-члени НАТО розділилися в своїх оцінках російської загрози, головним чином щодо того, чи є реальна загроза вторгнення Російської Федерації до країн Балтії – Естонії, Латвії, Литви, що знаходяться на лінії фронту східного флангу альянсу. Різне бачення цієї проблеми перешкоджає досягненню загального консенсусу щодо майбутньої політики НАТО загалом. Крім того, південні держави-члени вважають, що НАТО докладає недостатньо зусиль для підтримки їх безпеки. На їх думку, на Сході організація вкладає більше коштів і зусиль з метою посилення своєї присутності. Це досить послаблює єдність альянсу. Також НАТО стикається з матеріально-технічними проблемами у переміщенні військ, танків та обладнання до східного флангу по всій Європі, яке є досить складним. Це є більш складним в порівнянні з епохою «холодної війни». Тоді НАТО мала бездоганний географічний простір на східній території колишньої Західної Німеччини. Вона могла пересікати кордони Західної

Європи, уникаючи контроль та бюрократичні перешкоди<sup>1</sup>. Такі повноваження організації були скасовані після розпаду Радянського Союзу в 1991 році. Тепер НАТО необхідно їх відновити та знайти спосіб підкріплення свого східного флангу для протистояння повітряним і ракетним силам Росії.

Не дивлячись на посилення традиційної обороноздатності, союз не приділяє достатньо уваги кібербезпеці. Чи то транспортні мережі, енергосистеми, чи то лікарні – інфраструктура держав-членів залишається вразливою. Серед серйозних перешкод для вироблення ефективної стратегії НАТО щодо Росії є також досить застаріла, із врахуванням реалій сьогодення, правова база, на якій ґрунтуються їх відносини. Так, між РФ та НАТО 20 років тому був укладений «Основоположний акт Росія – НАТО про взаємні відносини, співробітництво та безпеку» [1], який передбачає певний діалог у Раді НАТО-Росія (спільний орган). Але геостратегічне середовище радикально змінилося, зробивши цей акт анахронічним. Не дивлячись на це, Німеччина, зокрема, не бажає переглянути цей акт, а альянс відмовчується про можливі інші варіанти.

Не дивлячись на явно очевидну підтримку Сполученими Штатами Америки розвитку східного напрямку політики НАТО, інші держави-члени виявляють різні позиції, такі, що не завжди співпадають з політикою США.

Серед тих рекомендацій, які висувуються з метою удосконалення правового регулювання політики НАТО на східному фланзі, на увагу заслуговують наступні. Передусім існує точка зору, у відповідності до якої слід чітко узгодити політику стосовно Росії. Це передбачає зокрема відверте та детальне обговорення довгострокової стратегії, узгодження різних позицій держав-членів та вирішення питання попередження і боротьби проти гібридних та кіберзагроз безпеці. Як продовження – врешті-решт досягти консенсусу щодо необхідності постійного базування військ у країнах Балтії та Польщі. Це завдання є нескладним. Держави-члени східного флангу потребують постійних гарантій своєї безпеки. Ще одна рекомендація полягає у потребі запровадження військового «шенгену». Тобто слід укласти таку угоду, яка б дозволила військам, літакам, танкам, поїздам і обладнанню безперешкодно перетинати кордони країн східного флангу НАТО.

---

<sup>1</sup> Такий підхід коштує дорого, і це заважає розвитку командного духу. Він сповільнює внутрішню оперативність, коли війська з різних країн при наявності різного озброєння і систем підготовки могли б співпрацювати.

Необхідно також, переглянути Основоположний Акт НАТО-Росія або відмовитися від нього та запропонувати нові варіанти (не дивлячись на заперечення деяких країн альянсу, про що вже йшлося). Варто зазначити, що сторони практично готові на сьогодні до реформування відносин. У цьому контексті, якщо розглядати поведінку НАТО як реакцію на вторгнення Росії у Донбас, то вона відрізняється помітною послідовністю: альянс значно посилив позиції на східному кордоні. Більшість нових (переважно західних) військ розміщуються на кордоні з Росією.

Агресія РФ спонукала у 2014 році до подвоєння сил швидкого реагування НАТО, створення ще більш швидкої Об'єднаної оперативної групи підвищеної готовності та збільшення витрат на оборону до 2% від ВВП до 2024 року [2]. І це при тому, що деякі країни (Німеччина, Литва, наприклад) протягом тривалого часу демонстрували протилежні погляди щодо Росії, які склалися історично. Прикладом подальшого зміцнення єдності держав-членів альянсу є повернення Сполученими Штатами Після трирічної перерви своїх бойових танків до континенту – і цього разу близької до Росії Польщі [3], а не до безпечних кордонів Німеччини [4]. Однак, не дивлячись на це, навіть союзні посадові особи визнають, що завдання стримування Москви – це безперервний процес (це те, над чим ведеться робота). І в певних відношеннях всі наступні кроки будуть складнішими, ніж ті, що були раніше. Деякі з них матимуть яскраво виражений політичний характер.

Попри різні погляди країн-членів НАТО щодо шляхів і засобів посилення свого східного флангу, думка про те, що загалом східний фланг повинен бути захищений – є єдиною. І в НАТО добре розуміють, що пілтримка такої ідеї буде тривати допоки буде жевріти конфлікт на Сході України і може послабитися, якщо Росія

Такий консенсус був досягнутий ході саміту НАТО в Ньюпорті (Уельс) у 2014 – першого після російської агресії. Хоча держави точно і не змогли домовитися про масштаби оборони. Країни-члени спромоглися лише на схвалення скромного збільшення присутності на Сході у формі невеликих груп передового базування. НАТО був потрібен час для реалізації цих оборонних заходів через необхідну матеріально-технічну, військову та політичну підготовку. А також вони потребували часу для того, щоб переосмислити і наповнити змістом ідею захисту своєї території. Прийняття нових і більш надійних заходів зайняло ще два роки, було проведено ще один саміт – у Варшаві 2016 року. Тут лідери країн

НАТО погодились встановити широку передову присутність в Естонії, Латвії, Литві та Польщі. Передбачалося «однозначно продемонструвати, як частину нашої загальної позиції, солідарність союзників, рішучість і здатність діяти, негайно реагуючи на будь-яку агресію», як йшлося в комюніке [5].

На практиці широка передова присутність складається з багатонаціональних сил, очолюваних координуючими країнами на добровільній та стабільній основі<sup>1</sup>. Ця загальна стратегія для Східного флангу зосереджена, як вже було вказано, на стримуванні, обороні та «визначному діалозі та взаємодії з Росією». Останнє, згідно з комюніке, не піде на шкоду забезпеченню надійного стримування та оборони НАТО. І хоча цей акт має ознаки м'якого права, проте значення його є неоціненним з огляду на подальше формування спільної стратегії держав-членів НАТО стосовно Росії, а також для підтвердження присутності військ у країнах, що потребували посилення зовнішньої оборони. Так, до літа 2017 року на кордоні з Росією НАТО вже мала 4530 військовослужбовців, розділених по чотирьох бойових групах. Їх очолювали Німеччина (діючи в Литві), Сполучені Штати (у Польщі), Сполучене Королівство (у Естонії) та Канада (у Латвії) [6]. Жодна постійно не знаходиться у цих країнах. Вони змінюють одна одну. Попри вже зроблені кроки, існує і критика широкої передової присутності. Її апологети стверджують, що замість цього НАТО повинно було прийняти так званий підхід «стримування недопущенням». Це означало б серйозну модернізацію широкої передової присутності, в якій би брали участь сім бригад, три з яких значно більш озброєні, які б підтримували авіація та інші засоби захисту. Але цей підхід неправильно тлумачить мету широкої передової присутності, принаймні з точки зору її прихильників. НАТО припускає, хоча це припущення зумовлене географічним розташуванням держави-члена, яка може побоюватися, що

---

<sup>1</sup> У НАТО були різні погляди щодо узгодженого рівня стримування, не кажучи вже про постійне розміщення військ. Одна з позицій полягає в тому, що широка передова присутність як суто символічний захід є занадто незначним, щоб стримати Росію, але принаймні союзники зробили дещо, щоб показати свою солідарність і відданість східному флангу [7]. Прихильники цієї думки вказують, що російські сили можуть досягти околиць Таллінна та Риги, столиці Естонії та Латвії, відповідно, за шістьдесят годин [8]. У такому разі НАТО повинна буде посилатися на положення про взаємну оборону, статтю 5 Вашингтонського договору, зобов'язуючи її військово допомагати своїм союзникам, котрі були атаковані. Це означало би війну з Росією [9].

на неї нападуть, що навмисний, всебічний російський наступ є мало-ймовірним. Широка передова присутність розроблена для більш вірогідних випадків, коли відносно менша сутичка, можливо, непередбачувана, але, можливо, також провокаційна для перевірки реакції НАТО, може перерости в масштабнішу війну. Нападна присутність НАТО має на меті перешкоджати ескалації Росії в таких випадках і надати Москві причини для пошуку невійськового рішення.

Широка передова присутність перешкоджає ескалації, сигналізуючи про те, що, якщо російська сторона вторгнеться, вона зіткнеться з майже всіх союзних країн. Така зустріч призведе до того, що НАТО може негайно відреагувати і відреагувати в цілому, включаючи, головним чином, ядерні держави, такі, як Сполучене Королівство та Сполученими Штати Америки, які очолюють дві з чотирьох бойових груп [10]. Добре озброєні та стратегічно розміщені багатонаціональні війська надсилають такого роду повідомлення, тоді як їх загальна кількість – менше 5000 – надто низька для будь-якої наступальної операції. Це важливо для запобігання надмірної реакції в Росії.

З огляду на всі плюси та мінуси широкої передової присутності, слід зазначити, що угоди далекі від однакового ставлення до союзників. Однак, постійна присутність показала б Росії та східним сусідам НАТО, що альянс серйозно ставиться до захисту та безпеки всіх її членів.

Розробляючи свою стратегію щодо Росії НАТО також усвідомлює, що ставлення РФ до альянсу не буде пом'якшуватися; що Росія продовжуватиме використовувати кібер- та гібридну війну для залякування країн Центральної Європи, щоб послабити рішучість НАТО; і що Росія, принаймні в найближчому майбутньому, не зніме своєї військової та політичної підтримки на Сході України. Це саме ті умови, за якими НАТО має діяти у відносинах з Росією під час президентства Володимира Путіна [11]. І саме ці умови є основою для збереження єдності і посилення свого стримування на східному фланзі НАТО.

На практиці, що стосується східного флангу, мова йде про НАТО, що розуміє, що ставлення Росії до альянсу не буде пом'якшуватися; що Росія продовжуватиме використовувати кібер- та гібридну війну для залякування країн Центральної Європи, щоб послабити рішучість НАТО; і що Росія, принаймні в найближчому майбутньому, не зніме своєї військової та політичної підтримки на Сході України. Такі параметри, за якими НАТО має діяти у відносинах з Росією під час президентства

Володимира Путіна [10]. І оскільки ці параметри є необхідністю для НАТО зберегти єдність і посилити своє стримування на східному фланзі. Одночасно із цим слід також усунути занепокоєння південних союзників. НАТО пробує знайти для цього хороші рішення. Більшість зацікавлених держав віддають перевагу тому, щоб їх дії у рамках НАТО або Європейського Союзу дозволили подолати загрозу тероризму та неконтрольований потік мігрантів та шукачів притулку. Вони, зрозуміло, не дуже позитивно ставляться до того, що НАТО витрачає більшу частину своїх ресурсів для подолання загроз на Сході, що їх населення вважає вторинними, але водночас вони і не заперечують цьому, оскільки усвідомлюють можливий масштаб загроз зі Сходу. Це залишає НАТО небагато більше можливостей для демонстрації серйозного сприйняття їхніх загроз. Найкраще, що може зробити альянс, – бути готовим до більш активного свого залучення до вирішення питань на південних кордонах (де залишається багато проблем із біженцями), та демонструвати реалізацію відповідних планів які спрямовані на відвернення загроз із Півдня.

Отже, короткий аналіз загальної політики НАТО щодо Росії та визначення тих проблем, що стоять перед її державами членами у формуванні спільної стратегії на східному фланзі, дає зрозуміти, яким чином НАТО намагається у правовому полі вирішити низку питань та подолати розбіжності у позиціях держав-членів альянсу, які стали для організації реальним викликом, що став наслідком неправомірної поведінки РФ на Сході України. Головною тезою є те, що правове оформлення єдиної платформи для співпраці щодо Східного флангу НАТО, є бажання і готовність країн однаково сприймати ситуацію на сході та переглянути правовий формат відносин з РФ у його змістовному наповненні.

### Література:

1. [https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official\\_texts\\_25468.htm](https://www.nato.int/cps/ru/natohq/official_texts_25468.htm)
2. NATO, «Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Wales,» September 5, 2014, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm).
3. «Convoy of US Tanks Arrives in Poland,» BBC News, January 12, 2017, <http://www.bbc.com/news/av/world-europe-38603234/us-tanks-and-troops-arrive-in-poland>.
4. John Vandiver, «US Army's Last Tanks Depart From Germany,» Stars and Stripes, April 4, 2013, <https://www.stripes.com/news/us-army-s-last-tanks-depart-from-germany-1.214977#.Wa--Z4pLeT8>.

5. NATO, «Warsaw Summit Communiqué – Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 8–9 July 2016,» July 9, 2016,

[http://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133169.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm).

6. NATO, «Factsheet: NATO’s Enhanced Forward Presence,» May 2017, [http://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_2017\\_05/1705-factsheet-efp.pdf](http://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_05/1705-factsheet-efp.pdf)

7. Michael Rühle, «Deterrence: What It Can (and Cannot) Do,» NATO Review, accessed September 30, 2017, <http://www.nato.int/docu/review/2015/Also-in-2015/deterrence-russia-military/EN/index.htm>.

8. David A. Shlapak and Michael W. Johnson, Reinforcing Deterrence on NATO’s Eastern Flank Wargaming the Defense of the Baltics (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2016),

[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR1200/RR1253/RAND\\_RR1253.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1253/RAND_RR1253.pdf).

9. A. Wess Mitchell, «The Case for Deterrence by Denial,» American Interest, August 12, 2015, <https://www.the-american-interest.com/2015/08/12/the-case-for-deterrence-by-denial/>

10. NATO, «NATO Battlegroups in Baltic Nations and Poland Fully Operational,» August 28, 2017, [http://www.nato.int/cps/en/natohq/news\\_146557.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_146557.htm).

11. Wesel, «Opinion: Verbal Slugfest.»

Науковий керівник: **Яковюк І. В.**, д.ю.н, професор, завідувач кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого.