

УДК 355.02:061.1

О. В. Романова

канд. полит. наук, доцент кафедры международных отношений
Одесского национального университета имени И. И. Мечникова
к. 32, Французский бульвар, 24/26, Одесса-58, 65068, Украина,
Тел.: 380482-633259, e-mail: rolga2004@mail.ru

ФИНЛЯНДИЯ В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ОБЩЕЙ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ И ПОЛИТИКИ БЕЗОПАСНОСТИ (ОВПБ) ЕС

В статье исследуется внешнеполитический подход Финляндии относительно проблемы формирования Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) ЕС. Автором также проанализирован процесс трансформации внешней политики Финляндии в контексте формирования ОВПБ ЕС, приведены примеры участия Финляндии в миротворческих операциях Европейского Союза.

Ключевые слова: внешняя политика и политика безопасности Финляндии, политика военного неприсоединения, Общая внешняя политики и политика безопасности ЕС.

Исследование роли и места Финляндии, внешняя политика которой основана на принципах военного неприсоединения, в становлении ОВПБ ЕС является актуальным и важным для развития украинской скандинавистики. Научные труды таких ученых, как Осмо Юссилла, Сеппо Хентиль, Юкки Невакиви, Ханна Оянен, Финн Лорсен и Тейя Тииликайнен помогли нам проследить процесс трансформации внешней политики и политики безопасности Финляндии в контексте формирования «военно-политического измерения» ЕС.

Финляндия стала частью европейского интеграционного процесса уже после подписания и ратификации Маастрихтского договора, распространившего ОВПБ на «все области внешней политики и политики безопасности Союза» (ст. J.1.1), включая вопросы «формирования в конечном счете совместной оборонной политики, которая могла бы быть преобразована в совместную оборону» (ст. J.4.1) [1]. До данного момента Финляндия проводила политику военного неприсоединения, которая, однако, как декларировал официальный Хельсинки, могла быть скорректирована в случае изменения геополитической ситуации.

Вступление Финляндии в ЕС означало серьезную перемену в ее внешнеполитической доктрине. Она была официально сформулирована и закреплена в специальном докладе Государственного совета весной 1995 года. На первое место среди причин, побудивших страну вступить в ЕС, в нем были выдвинуты факторы безопасности. Главный тезис новой доктрины гласил: «Членство в Европейском Союзе, независимая оборона, контакты с НАТО и хорошие отношения с соседними странами — надежная основа комплексной политики безопасности Финляндии» [2, с. 75].

Маастрихтський договір затрунуло ще один чуттєвий атрибут суверенітету держав-членів ЄС — їх оборонну політику. Відсутність власних військово-політичних механізмів побудило ЄС використовувати потенціал ЗЕС, який, як було визначено в Маастрихтському договорі, став «складовою частиною розвитку Союзу» (ст. J.4.2). Як оперативний орган Західноєвропейський Союз повинен бути готувати рішення і здійснювати дії, які стосуються оборони Європейського Союзу.

Фінляндія, в свою чергу, також «взяла час на роздуми про те, як побудувати свої стосунки з Західноєвропейським Союзом (ЗЕС)» [3, с. 23]. Е. Ахо, прем'єр-міністр Фінляндії в 1991–1995 рр., виступив з доповіддю (11 жовтня 1994 р.), в якій затрунуло питання про членство Фінляндії в ЗЕС як спостерігача в разі її вступлення в ЄС. Він заявив, що уряд ставить перед собою мету підготувати Фінляндію до участі в діяльності ЗЕС одразу ж після вступлення в силу договору про членство в ЄС. Прем'єр-міністр також закликав експертів почати роботу по роз'ясненню всіх аспектів цього питання. Таке рішення Е. Ахо назвав «кращим з точки зору національних інтересів країни» [4, с. 139]. Аргументуючи доцільність такого кроку, він наголошував на тому, що це рішення не змінить курсу країни в області безпеки, оскільки статус спостерігача в ЗЕС не накладає на Фінляндію жодних військових зобов'язань. В той же час прем'єр-міністр спростував твердження про те, що статус спостерігача в ЗЕС автоматично приведе Фінляндію до повного членства в цій організації.

Європейський Союз, з своєї сторони, також турбувала можливість того, що політика нейтралітету Фінляндії може стати перешкодою для подальшого углублення інтеграційного процесу в сфері безпеки і оборони. В даному контексті Єврокомісія в своєму повідомленні про заявленні Фінляндії про членство в ЄС в листопаді 1992 р. висловила сумніви в тому, що фінська політика нейтралітету — навіть у вигляді військової неприєднання і можливої незалежної оборони — може бути повністю узгоджена з основними принципами загальної зовнішньої політики і політики безпеки Євросоюзу. До якої ступеня Фінляндія, яка завжди була зосереджена в основному на захисті своєї національної території, зможе повністю розділити деякі цілі ОВПБ ЄС, такі як захист незалежності і безпеки Євросоюзу і еволюція в бік загальної політики оборони Євросоюзу?

Щоб підтвердити свої зобов'язання, Фінляндія підписала спеціальну декларацію про готовність внести конструктивний внесок у розвиток загальної зовнішньої політики і політики безпеки. Вона, приєднавшись до ЄС, також стала спостерігачем в ЗЕС.

Договір про Європейському Союзі затрунуло ще один чуттєвий атрибут суверенітету держав-членів ЄС — їх оборонну політику. Відсутність власних військово-політичних механізмів побудило ЄС використовувати потенціал ЗЕС, який, як було визначено в Маастрихтському договорі, став «складовою частиною розвитку Союзу» (ст. J.4.2). Як оперативний орган Західноєвропейський Союз повинен бути готувати ре-

шения и осуществляют акции, которые касались бы обороны Европейского Союза. Решения об административных мерах для осуществления этих задач по договоренности с органами ЗЕС должен был принимать Совет ЕС методом систематического сотрудничества членов Европейского Союза, определенного в ст. J.2 [5, с. 356].

Вследствие того, что ЗЕС как по правовой основе, так и по критериям компетентности, организованности и членства представлял международную организацию, независимую от Европейского Союза, возник вопрос о степени ответственности ЗЕС за осуществление Общей политики безопасности и обороны (ОПБО). В Декларации к Маастрихтскому договору (декабрь, 1991 г.) Западноевропейский Союз идентифицировал себя в качестве «оборонительного компонента ЕС и как средство для усиления европейской опоры Атлантического Альянса» [6]. В итоге у ЗЕС появилась политическая основа для повышения своей оперативной роли, которую определили два основных направления его деятельности: создание собственных военных структур и расширение состава путем введения новых политических форм сотрудничества с другими европейскими государствами.

Вероятность распространения ОВПБ на «все области внешней политики и политики безопасности союза» (ст. J.1.1), включая вопросы «формирования, в конечном счете, совместной оборонной политики, которая могла бы быть преобразована со временем в совместную оборону» (J.4.1.) [1], позволила включить военно-политическую интеграцию в рамках ЗЕС в контекст развития Европейского Союза. Это, в свою очередь, привело к некоторой раздвоенности процесса европейской интеграции в сфере безопасности, к его развитию в двух институциональных плоскостях: ЕС, с одной стороны, и Западноевропейского Союза, с другой [7, с. 173]. Для дальнейшего укрепления «европейской идентичности» в сфере безопасности необходимо было обеспечить большую синхронизацию институциональных структур и ресурсов обоих союзов, установив тесные деловые контакты ЗЕС с органами Европейского Союза [5, с. 358]. Маастрихтские соглашения четко разделили понятия «безопасность» и «оборона» (ст. J.4). «Политика безопасности» стала составной частью ОВПБ, но лишь первым шагом к «совместной обороне», возможной только после формирования на базе Западноевропейского Союза новых военно-политических органов ЕС. Иными словами, Маастрихтский договор явился началом, которое, чтобы обрести свою значимость в истории создания внешнеполитического и военно-политического измерения ЕС, нуждалось в продолжении. Таким продолжением стал заключенный в 1997 году в Амстердаме новый договор, развивший положения Договора о Европейском Союзе 1992 года.

В Амстердамском договоре была более четко сформулирована оборонная проблематика. В данном Договоре впервые предусматривалась «возможность интеграции ЗЕС в ЕС, если Европейский Совет примет такое решение» (ст. 17.1), «без созыва новой правительственной конференции» (ст. 17). А в случае единогласного принятия Совет должен был обеспечить передачу данного решения в национальные парламенты для ратификации.

Таким образом, перспектива создания системы совместной обороны, путем постепенной интеграции ЗЕС в ЕС, стала более реальной.

На сессии Совета министров иностранных дел ЕС в Риме (25 марта 1997 г.) Францией, Германией, Италией, Испанией, Бельгией и Люксембургом был представлен совместный документ, так называемый «Проект шести», предусматривавший интеграцию ЗЕС в ЕС в три этапа [7, с. 177].

Однако, несмотря на сравнительно «гибкий» характер «Проекта», Финляндия не поддержала идею ускоренной интеграции союзов. В определенных отношениях ЕС с ЗЕС для Финляндии было важно, чтоб политическое лидерство оставалось за ЕС. На ЗЕС «возлагалась ответственность за выполнение антикризисных мероприятий, но функции принятия решений передавались Совету ЕС» [8, с. 11]. Вместе с этим Финляндия была заинтересована в возможности ЕС принимать участие в миротворческих операциях. Таким образом, позиция Финляндии относительно формирования независимого «военно-политического измерения» ЕС носила двойственный характер. Она допускала, что Европейский Союз способен управлять деятельностью ЗЕС в оборонных целях, включающих только невоенные операции. Ответственность за территориальную оборону, согласно ее мнению, должна была быть предоставлена НАТО [9, с. 61].

Финляндия внесла свой вклад в развитие общей внешней политики и политики безопасности, но она также попыталась придать э тому собственное видение. Она выступала за четкое разграничение сфер кризисного управления и общей обороны: ЕС должен принимать решения, а автономный ЗЕС исполнять их на практике. Самому же ЕС не следует наращивать военную мощь [8, с. 12]. Швеция поддержала позицию Финляндии относительно разграничения и это, в свою очередь, было отражено в статье, опубликованной министрами иностранных дел этих стран в декабре 1998 года. В данной статье о ЕС и европейском кризисном управлении отмечается, что кризисное управление определяется теперь как самая важная задача Евросоюза в области обороны, которая, вместе с этим, отчетливо отделена от вопроса общей обороны. В докладе Тарьи Халонен, министра иностранных дел Финляндии с 1995 по 2000 г., Европейский Союз рассматривался как модель демократии и интеграции. Неспособность ЕС самостоятельно повлиять на события в бывшей Югославии еще раз продемонстрировала необходимость строительства собственных действенных оборонных структур. В этом контексте ЕС должен быть готов применить все средства и инструменты, начиная с различных превентивных мер, заканчивая вооруженными миротворческими акциями. Вследствие этого в статье было заявлено, что способности ЕС в управлении кризисами основываются на добровольных усилиях и солидарности стран-членов ЕС. Финляндия и Швеция подчеркнули, как важно использовать ресурсы и компетенции всех государств-членов ЕС независимо от того, являются ли они в военном отношении неприсоединившимися или членами НАТО. И, наконец, они настаивали на том, что использование военной силы требует, как и прежде, мандата СБ ООН [8, с. 12].

Таким образом, и Финляндия, и Швеция подчеркнули важность принципа равного участия и полного права в принятии решений всех стран-

членов ЕС в сфере ОВПБ, что и было отражено в заключительном тексте Амстердамского соглашения. Другой акцент был сделан на кризисном управлении с помощью гражданских средств, а не только вооруженных сил, а также на мерах по предупреждению конфликтов.

Существенным шагом в развитии Общей политики безопасности и обороны стало шведско-финское предложение о включении в текст Амстердамского договора «петерсбергских задач», определенных на Совете ЗЕС (19 июня 1992 года) как сотрудничество в гуманитарной сфере и по предотвращению чрезвычайных ситуаций, применение вооруженных сил в управлении кризисами и миротворческие операции. Вследствие включения «петерсбергских задач» ЗЕС в Амстердамский договор у Европейского Союза появилась необходимость в создании специальных военных подразделений для осуществления данных операций. На заседании Европейского совета в Хельсинки (декабрь, 1999 г.), именно в период первого председательства Финляндии в ЕС, были приняты два документа, представляющие достаточно конкретные политические решения по укреплению оперативного потенциала и организационной структуры ЕС в сфере антикризисной деятельности. В первом документе «Усиление ОЕПБО: первоочередные меры в области военных инструментов кризисного управления и контроля» предусматривалось создание военного контингента, который будет принимать участие в миротворческих операциях на территории других стран и регионов планеты (Сил быстрого реагирования (СБР)), способного за 60 дней разворачивать подразделения первоначальной численностью 50–60 тыс. человек, готовых к проведению всего спектра петерсбергских операций в течение одного года [10, с. 37]. Второй хельсинский документ «Невоенные инструменты управления кризисами» коснулся наиболее приоритетного для Финляндии и Швеции измерения Общей европейской политики безопасности и обороны (ОЕПБО) в области гражданского управления. Так как применение силы было признано на саммите «последним возможным способом, когда остальные уже были исчерпаны» [11, с. 232], Европейский Союз должен был обеспечить необходимыми ресурсами операции, направленные на урегулирование кризиса невоенными способами. В результате было принято решение создать механизмы, ориентированные на невоенные аспекты антикризисной деятельности и предназначенные для координации различных гражданских средств и ресурсов и повышения их эффективности. Швеция и Финляндия в своем совместном заявлении выразили мнение о том, что «невоенные формы кризисного управления должны стать одним из главных приоритетов ЕС в ближайшие годы» [12] и указали на необходимость превентивного урегулирования кризисов мирными методами.

В дальнейшем Финляндия активно способствовала усилиям ЕС усовершенствовать координацию между гражданским и военным аспектами урегулирования кризиса [13]. Она является активным участником международного гражданского урегулирования кризисов в конфликтогенных зонах с целью продвижения принципов демократии, уважения прав человека, верховенства права и построения элементов эффективного гражданского

общества. Наиболее распространенная форма гражданского урегулирования кризиса — это рассредоточение гражданских экспертов в операциях, предпринятых ЕС или другими международными организациями. Министерство иностранных дел Финляндии несет ответственность за политическое управление гражданского урегулирования кризисов и принимает решения, в каких операциях будут участвовать гражданские эксперты, а в каких нет.

Расходы на участие в таких миссиях финансируются из бюджета Министерства иностранных дел Финляндии. Министерство внутренних дел ответственно за финансирование «домашних» приготовлений, развитие и координацию. Также в Финляндии, в городе Куопио расположен Центр по управлению кризисами. Его основные функции заключаются в комплектовании состава, его подготовке, тренировке и обучении перед тем, как быть посланным в зону кризиса.

Участие Финляндии в гражданском урегулировании кризисов значительно активизировалось в последние годы. В октябре 2010 года более 160 финских экспертов по гражданскому кризисному урегулированию были вовлечены в различные миссии. К тому же Финляндия с каждым годом увеличивает вовлеченность женщин в данную деятельность, и к 2010 году уже около трети всего персонала составляли женщины [14].

Наиболее крупномасштабная операция была проведена в Косово в 2008 году под названием EULEX, в которую в общей сложности были вовлечены 2000 экспертов по гражданскому урегулированию кризисов. В начале 2009 года Финляндия также отправила 60 своих экспертов. Цель этой миссии заключалась в содействии косовским властям в учреждении независимой полиции, органов власти, таможенной системы, пограничного контроля в соответствии с международными стандартами [14].

В 2005 году в Ираке была учреждена миссия EUJUST LEX, целью которой было укрепление верховенства права, развитие демократии и законности и уважение прав человека и основных свобод. Финляндия в этой операции проводила тренировки полицейских и работников органов государственной власти по реабилитации заключенных. Подобная миссия была инициирована в Приднестровье в том же году под названием EUBAM. Финские эксперты несли ответственность за консолидацию способностей Украины и Молдавии в сфере приграничного и таможенного управления. В 2007 году Финляндия участвовала в полицейской миссии в Афганистане, задачей которой было обучение персонала Министерства внутренних дел, полицейских и следователей с целью укрепления местной власти. Кроме своих экспертов, Финляндия также внесла добровольный взнос на инициирование этой миссии [14].

Кроме самой крупной военной операции «Алтея», которую проводил ЕС, Финляндия участвовала и в ряде других военных операций по урегулированию кризисов. В декабре 2008 года ЕС была организована первая военно-морская операция «Аталанта» в Сомали. Ее главная задача заключалась в обеспечении безопасного прохождения гуманитарного транспорта, в частности судов Мировой продовольственной программы, в Сомали,

а также отхода других судов от берегов Сомали. Данная операция была также нацелена на борьбу с пиратством. Финляндия присоединилась к операции в феврале-апреле 2011 года, направив свое военное судно «Похьянмаа» [14].

В то же время Финляндия продолжала видеть себя неприсоединившейся в военном отношении страной. В ряде случаев ее правительство обязано было предоставить разъяснение тому, что следует подразумевать в данной ситуации под «неприсоединением». Матти Ванханен (премьер-министр Финляндии с 2003 по 2010 гг.) заявил, что «термин «неприсоединение к военным альянсам» отличается от традиционного «нейтралитета» и говорит только об отношении к оборонным союзам и означает только то, что Финляндия не является членом военного союза» [14]. Во внешней политике, по словам премьер-министра, Финляндия является «почти неприсоединившейся», как член Европейского Союза, Финляндия не является ни нейтральной, ни неприсоединившейся, она скорее посвящает себя целям и действиям Евросоюза [14].

Таким образом, можно сделать вывод, что Финляндия, став членом ЕС, активно выступила за формирование «идентичности Евросоюза в сфере политики безопасности и обороны» с упором на создание европейского потенциала кризисного регулирования, демонстрируя при этом собственное стремление четко придерживаться единых позиций ЕС по международным вопросам.

Список использованной литературы

1. Consolidate version of the Treaty on European Union: A Collection of Public Documents 1990–2000 / М. Wojcun (ed.). — London, 2001. — Режим доступа: <http://www.unt.ak/ukraincentre>.
2. Юссіла О. Від великого князівства до сучасної держави: Політична історія Фінляндії від 1809 р. / О. Юссіла. — К.: Унісерв, 2002. — 407 с.
3. Ojanen H. Participation and Influence: Finland, Sweden and Post-Amsterdam Development of CFSP. Institute for security studies // Occasional Papers. — 2000. — 25 p. — Режим доступа: <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/occ011.pdf>
4. ГДА МЗС України. — Ф. 24. — Справа № 20. — С. 139 (Про членство Фінляндії з ЗЕС).
5. Арах М. Европейский Союз. Видение политического объединения / М. Арах. — М.: Экономика, 1998. — 467 с.
6. Maastricht Western European Union Council of Ministers. Maastricht declaration 10 December 1991: A Collection of Public Documents 1990–2000 / М. Wojcun (ed.). — London, 2001. — Режим доступа: <http://www.unt.ak/ukraincentre>
7. Европейский Союз: факты и комментарии / Под ред. Журкина В. В., Борко Ю. А., Шемятенкова В. Г. — М.: Институт Европы РАН, 2000. — № 1 (22). — Режим доступа: <http://www.1.aes.org.ru/>
8. Laursen F. The EU «Neutrals», the CFSP and Defence Policy/ Finn Laursen — 1997. — 27 p. — Режим доступа: http://aei.pitt.edu/2657/1/002557_1.pdf
9. Tiilikainen T. Finland — an Active Member of the Common European Security and Defence Policy/ Teija Tiilikainen // The research Institute of Finnish Economy. — Режим доступа: http://www.etla.fi/files/929_FES_01_4_defence_policy.pdf
10. Andreani G. Le rebond europeen / G. Andreani // Politique étrangere. — Paris, 1999. — № 1. — P. 35–44.
11. Andreani G., Bertram C., Grant Ch. Europe's Military Revolution / G. Andreani, C. Bertram, Ch. Grant — London, 2002. — 322 p.

12. Европейский Союз: факты и комментарии/ под ред. Журкина В. В., Борко Ю. А., Шемятенкова В. Г. — М.: Институт Европы РАН, 2002. — № 32. — Режим доступа: <http://www.aes.org/ru/>
13. Jukka-Pekka Strand. CFSP Watch. Finland. — 2004. — 9 p. — Режим доступа: <http://www2.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUpdfs/CFSPWatch04Finland.pdf>
14. Finland as an actor in the EU's Common Foreign and Security Policy // Ministry of Foreign Affairs of Finland. — Режим доступа: <http://formin.finland.fi/Public/default.aspx?nodeid=32279&contentlan=2&culture=en-US>

Стаття надійшла до редакції 22.11.2013

О. В. Романова

Одеський національний університет імені І. І. Мечникова
кафедра міжнародних відносин
к. 32, Французький бул., 24/26, Одеса-58, 65058, Україна

**ФІНЛЯНДІЯ В ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ СПІЛЬНОЇ ЗОВНІШНЬОЇ
ТА БЕЗПЕКОВОЇ ПОЛІТИКИ (СЗБП) ЄС**

Резюме

У статті досліджується зовнішньополітичний підхід Фінляндії щодо проблеми формування Спільної зовнішньої та безпекової політики (СЗБП) ЄС. Автором також проаналізовано процес трансформації зовнішньої політики Фінляндії у контексті формування СЗБП ЄС, наведено приклади участі Фінляндії у миротворчих операціях Європейського Союзу.

Ключові слова: зовнішня політика та політика безпеки Фінляндії, політика військового неприєднання, Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС.

O. V. Romanova

Odessa National University,
Department of International Relations
R. 32, French. Bul., 24/26, Odessa-58, 65058, Ukraine

**FINLAND IN THE PROCESS OF THE CREATION OF THE COMMON
FOREIGN AND SECURITY POLICY (CFSP) OF THE EU**

Summary

This article views the foreign policy approach of Finland to the problem of development of the Common foreign and security policy (CFSP) of the EU. The author analyzed the process of the transformation of the Finland's foreign policy in the context of the creation of the CFSP of the EU.

Key words: Finland's Foreign and Security Policy, the policy of military non-alliance, the Common foreign and security policy of the EU.