Лекція 13

ЗОВНІШНЬОПОЛІТИЧНІ ПРІОРИТЕТИ КРАЇН ПІВНІЧНОЇ ЄВРОПИ

(Фінляндія, Ісландія, Північна Рада)

§ 1. Еволюція зовнішньополітичних пріоритетів Фінляндії.

§ 2. Основні напрями зовнішньополітичного курсу Ісландії.

§ 3. Північна рада – система співробітництва країн Північної Європи.

*§ 1. Еволюція зовнішньополітичних пріоритетів Фінляндіі.*

Постійний нейтралітет Фінляндії, – це прямий наслідок Другої світової війни. Піддавшись на початку цього конфлікту нападу з боку СРСР, який відрізав у неї частину території, Фінляндія потім зв’язала свою долю з долею «третього рейху». Перебуваючи після війни в таборі переможених держав, вона була змушена підписати в 1947 р. Паризький мирний договір. Цей договір забороняє їй будь-який альянс, спрямований проти будь-кого з переможців, і обмежує чисельність військовослужбовців і технічні потужності фінляндської армії. Оскільки Фінляндія хотіла змусити забути про свою участь у війні на боці Німеччини і оскільки співвідношення сил у той момент виключало яке б то не було приєднання країни до Заходу, а скандинавський вибір здавався дуже малоймовірним, вона швидко зробила для себе очевидний висновок: щоб прийти до відновлення свого суверенітету, потрібно зайняти мирну позицію щодо Москви. Відповідно до стратегії, розробленої в міністерстві закордонних справ Фінляндії, вона повинна дати два позитивні результати: зміцнити зв’язки Фінляндії з Брюсселем і відвернути увагу в бік – принаймні на час – від вирішення нею проблем, пов’язаних із забезпеченням її майбутніх інтересів безпеки в регіоні. Вступ Фінляндії в ЄС 1 січня 1995 р. означав серйозну зміну в її зовнішньополітичній доктрині. Вона була офіційно сформульована і закріплена в спеціальній доповіді уряду, що побачила світ навесні 1995 р. На перше місце серед причин, що спонукали країну вступити в ЄС, у ній були висунуті чинники безпеки. Головна теза нової доктрини була така: «Членство в Європейському союзі, незалежна оборона, контакти з НАТО і хороші відносини з сусідніми країнами – надійна основа комплексної політики безпеки Фінляндії». Що стосується впливу приєднання до ЄС на зовнішньополітичну лінію країни, то, починаючи з 1995 року, Фінляндія формує свою зовнішню політику, відштовхуючись від загальних інтересів Європейського Союзу, і підтримує його колективну позицію. Значення співробітництва між північними країнами для неї зменшилося. Співпрацю з Росією вона хотіла б тісніше пов’язувати зі своєю взаємодією з європейськими структурами. Крім того, ООН та ОБСЄ стали відігравати для Фінляндії менш важливе значення, ніж це було раніше. Розумне керівництво економікою з боку уряду дало можливість Фінляндії без зусиль виконати Маастрихтські критерії для вступу в Європейський економічний і валютний союз. На відміну від своїх скептично налаштованих північних сусідів Швеції і Данії, Фінляндія хоче встановити більш тісні зв’язки з Брюсселем і вбачає у завершенні створення спільного ринку важливу мету, а не загрозу. Разом з тим міністри уряду не вважали бездоганними блага членства в ЄС і прагнули використовувати головування своєї країни в ЄС для того, щоб зрушити вперед інституційну реформу. Вони також хотіли домогтися того, щоб комісія гарантувала інтереси дрібніших держав-членів, досліджувати можливості більш широкого використання голосування кваліфікованою більшістю. І все ж в одному відношенні фінське головування внесло щось нове. Уряд сподівався розвинути ідею «північного напряму» політики ЄС, який охопить такі сфери, як зв’язки з Росією, а також розвиток транспорту, енергетики та інфраструктури в районах Балтійського моря і Арктики. Фінляндія, усвідомлюючи свої глибокі історичні зв’язки з Москвою і свій 1300-кілометровий кордон з Росією, прагне не хвилювати свого східного сусіда в плані військової загрози. Саме це, наприклад, переконало її відмовитися від членства в НАТО на користь Західноєвропейського союзу. Фінський уряд стоїть за розвиток загальної європейської зовнішньої політики і політики безпеки, яка діяла б поряд з НАТО, не підкоряючись йому. Як і більшість інших сторін фінської політики, її порядок денний у сфері зовнішньої політики та безпеки побудований в основному на ідеї консенсусу, що домагається тісної стратегічної співпраці між такими групами інтересів, як ЗЄС та НАТО, у той же час пропонуючи ініціативи для підвищення міжнародної ролі басейну Балтійського моря. Першого липня 1999 р. естафета головування в Європейському Союзі перейшла до Фінляндії. Серед питань, які прем’єрміністр Фінляндії включив у програму головування, важливе місце відводилося відносинам ЄС із сусідами, перш за все з Росією. Саме Фінляндія ініціювала прийняття концепції «північного виміру», значною мірою націленого на Росію в плані широкої взаємодії з нею в усіх напрямках. Одночасно йшла активізація зовнішньополітичної діяльності не тільки в рамках Євросоюзу. Президентої країни Мартті Ахтісаарі було довірено представництво Євросоюзу на переговорах із президентом Югославії, які завершилися прийняттям Слободаном Мілошевичем мирного плану і припиненням натовських бомбардувань. Програму головування Фінляндії президент Пааво Ліппонен представив парламенту і заручився його схваленням. Більшість включених до неї питань мали довгостроковий характер і були передані від попередніх голів. Однак на Фінляндію в цей період дивляться і як на генератора нових ідей. 40-сторінкова програма була розділена на сім тематичних розділів, а її девіз був «Потужну і відкриту Європу в нове тисячоліття». Розділи були названі: розширення Євросоюзу, відкритий і ефективний союз, стабільна, конкурентоспроможна економіка, яка створює робочі місця, соціальна та екологічна відповідальність, регіон свободи, безпеки та справедливості, глобально активний і впливовий Союз. Окремо стояло питання про Косово. У програмі головування воно не було винесене в окремий розділ, оскільки завдання ще тільки осмислювалися, а підходи шукалися. Проте визнавалося, що «косовська криза створила загрозу безпеці в Європі і кинула виклик захисту основних європейських цінностей». Хоча Фінляндія вступила до ЄС лише у 1995 році, вона енергійно розвивала його політику, так само як і Європейський економічний і валютний союз. Вона була однією з перших країн, що сприйняли Маастрихтські критерії, і зобов’язалася стати одним із членів-засновників єдиної валюти. Підтримка Фінляндією євро нагородила її місцем у раді керуючих Європейського центрального банку і головуванням в ЄС у другій половині 1999 року. У період головування Фінляндії в ЄС на саміті в Гельсінкі в грудні 1999 р. було прийнято рішення про створення до кінця 2003 року загального контингенту для управління кризами чисельністю 50-60 тис. осіб із двомісячною готовністю. Одночасно висловлювалася й ідея про необхідність створення більш мобільних підрозділів швидкого реагування. Фінляндія прагне забезпечити собі впливове становище в ЄС. Загалом Фінляндії в рамках ЄС вдалося поки зберегти свою лінію щодо політики військового неприєднання, не втрачаючи свого становища у прийнятті рішень із питань СЗПБ. Фінляндія, починаючи з 1956 р., однією з перших активно включилась у миротворчі операції. У них взяли участь більше 40 тис. фінських миротворців. У 2007 р. було прийнято рішення про участь фінських військовослужбовців в Чаді та Центрально-Африканській Республіці. До 1995 р. законодавство Фінляндії про участь у миротворчих операціях ґрунтувалося на двох принципах. Перший – необхідність мандата ООН або ОБСЄ. Другий – заборона участі в операціях зі встановлення миру. Фінським солдатам дозволялося застосовувати зброю тільки в цілях самооборони. Після вступу в ЄС Фінляндії довелося зайняти більш гнучку позицію. Було внесено низку поправок до законодавства з метою дозволити брати участь у нових типах операцій з управління кризами, зафіксовано право на «розширену миротворчість», маючи на увазі і застосування силових методів. Нова поправка в 2001 р. ще більше адаптувала законодавство Фінляндії до договорів ЄС, які, починаючи з 1999 р., давали право ЄС на проведення будь-яких форм операцій з управління кризами. Була скасована заборона на участь в операціях зі встановлення миру. Серйозні розбіжності виникли у Фінляндії у зв’язку з питанням про прийняття Європейської конституції. У травні 2006 р. 50 депутатів фінського парламенту (тобто 1/4) в основному з числа опозиції внесли пропозицію про проведення консультативного референдуму, мотивуючи це тим, що Європейська конституція фактично позбавляє народ права прийняття рішень із найважливіших питань і передає його Євросоюзу. При обговоренні проекту Євроконституції в частині, що стосується гарантій безпеки, Фінляндія виступила за м’якше формулювання про солідарність і була підтримана новими членами ЄС. Фінляндія сприяла модифікації положення про взаємну оборону. Починаючи з переговорів щодо Амстердамського договору, Фінляндія підтримувала можливість кваліфікованої більшості при голосуванні з питань СЗПБ. Під час переговорів за проектом Європейської Конституції Фінляндія погодилася з тим, що всі члени в принципі зобов’язані захищати один одного – поки не включено згадку про формальні взаємні зобов’язання в галузі оборони. На заключній стадії переговорів у грудні 2003 р. Фінляндія не погодилася з формулюванням про взаємні оборонні гарантії, запропоновані Італією, і висунула формулювання, яке підтримали інші нейтральні країни: «У випадку, якщо держава-член союзу стане жертвою агресії, це може вимагати, щоб інші держави-члени союзу надали їй допомогу і сприяння всіма засобами, наявними в їх розпорядженні, військовими чи іншими, відповідно до статті 51 Статуту ООН».

*§ 2. Основні напрями зовнішньополітичного курсу Ісландії.*

Основні напрямки зовнішньополітичного курсу Ісландії визначаються членством країни в НАТО, військово-політичним співробітництвом із США, багатосторонніми зв’язками з північноєвропейськими країнами, тісними зв’язками з Європейським союзом в контексті угоди про ЄЕП та участь в ООН, особливо з екологічних та природоохоронних питань. Пріоритетним напрямом зовнішньої політики Ісландії за традицією є північне співробітництво. Ісландія – член БаренцевоЄвроарктичної ради, Ради держав Балтійського моря, Арктичної ради. У 1999 р. Ісландія головувала в Північній Раді, і при збереженні акценту на традиційні для себе напрями роботи, такі як охорона навколишнього середовища та раціональне використання біоресурсів моря, за ініціативи Ісландії до порядку денного проведених під егідою Північної Ради заходів були включені актуальні для них питання – відносини з ЄС, розширення ЄС і т.д. У період головування в Раді міністрів Північної Ради за ініціативою Ісландії була прийнята «Робоча програма Ради міністрів Північної Ради для суміжних територій» (до них віднесені країни Балтії та регіони російської Півночі і Північного Заходу). Спостерігалося деяке зростання активності Ісландії і під час її головування в Комітеті міністрів Ради Європи протягом травнялистопада 1999 р. Значне місце у діяльності РЄ у період ісландського головування зайняла косовська проблематика, питання розширення Ради та її структурної реорганізації. Ісландія вітає досягнутий значний прогрес у галузі роззброєння, особливо в частині, що стосується зниження ролі ядерної зброї. Будучи активним учасником Договору про нерозповсюдження ядерної зброї, вона виступає за досягнення домовленості про загальну заборону ядерних випробувань. Ісландія підтримує зусилля до активізації ролі ООН у світових справах як одного з основних інструментів із запобігання та врегулювання міжнародних конфліктів. Вона домагається включення себе до Ради Безпеки ООН як непостійного члена. Країна є учасником загальноєвропейського процесу, зокрема, прийнявши рішення про активізацію своєї діяльності в рамках ОБСЄ. Ісландія не ставить за мету вступ до ЄС, маючи намір будувати відносини з ЄС на основі угод і в рамках ЄЕП. Одночасно вона підписала угоди з державами-учасницями Шенгенських домовленостей і стала асоційованим членом цієї організації в її оновленому вигляді. Правила «Шенгену» вступили в Ісландії в дію з 1 жовтня 2000 р. Ще у 1992 р. Ісландія приєдналась до Західноєвропейського союзу як асоційований член. Інтеграція ЗЄС в ЄС викликала занепокоєння в правлячих колах Ісландії, оскільки це ще більше віддалить країну, яка не є членом ЄС, від участі в процесі вироблення рішень у галузі безпеки та оборони. Одним із найважливіших напрямків своєї зовнішньополітичної діяльності Ісландія вважає питання охорони навколишнього середовища (в першу чергу, боротьбу із забрудненням морського середовища), а також питання забезпечення прав людини. Однак на Конференції ООН, присвяченій проблемі запобігання парниковому ефекту в Кіото в грудні 1997 р., делегація Ісландії зосередила свої зусилля на визнанні необхідності збільшення для Ісландії квоти викидів речовин, що викликають парниковий ефект, з урахуванням використання тут відновлюваних джерел енергії та її особливого становища як малої економічної системи. Ісландія є членом НАТО від заснування альянсу в 1949 р. На Мадридському саміті в липні 1997 р. Вона цілком підтримала розширення НАТО на Схід у формі, запропонованій США, а на Вашингтонському саміті 1999 р. – схвалила всі рішення Ради НАТО, включаючи нову стратегічну концепцію. Ісландське керівництво продемонструвало повну підтримку діям НАТО щодо Югославії. Участь у блоці нерозривно пов’язана з іншим напрямом зовнішньополітичної діяльності Ісландії – співпрацею з США в галузі безпеки, що виражається в наявності на території країни американської бази в Кефлавік. Вона була створена відповідно до підписаної в 1951 р. американсько-ісландської угоди, згідно з якою США взяли на себе відповідальність за оборону Ісландії від імені НАТО (сама Ісландія власних збройних сил не має, за винятком 120 службовців берегової охорони). Під командуванням США були створені військові підрозділи, об’єднані в Оборонні сили Ісландії (Iceland Defence Force). США підтвердили в 1996 р. свої зобов’язання в галузі оборони Ісландії відповідно до договору 1951 р. і підписали додатковий протокол про продовження його дії. У результаті змін у міжнародній обстановці в Кефлавік були зроблені деякі скорочення і зміни, а до останнього часу до складу американської військової структури тут входили більше 25 командних підрозділів – приблизно 1 800 американських військовослужбовців, 100 цивільних і 850 осіб ісландського обслуговуючого персоналу, а також військовослужбовці Нідерландів, Канади, Норвегії і Данії. Літаки Р-3С і AWACS розміщувалися на базі для розвідки північних морських акваторій. Однак адміністрація США врешті-решт дійшла висновку про недоцільність взагалі зберігати в Кефлавік свої підрозділи. Після тривалих переговорів (ісландський уряд був проти, пропонуючи навіть взяти на себе витрати з експлуатації бази, які становлять зараз 250 млн. доларів і покриваються американцями) була досягнута домовленість про виведення всіх літаків американських ВПС з бази, що й сталося у вересні 2006 р. Але це аж ніяк не означало, що військова база в США в Кефлавік припинила своє існування. Рішення адміністрації США пов’язане з реструктуризацією НАТО, її новою стратегією і є частиною передислокації військ США по всьому світу. Усі військові інфраструктури в Кефлавік збережуться (виділяється спеціальна територія, відгороджена від цивільного аеропорту) і будуть підтримуватися ісландцями в стані постійної готовності, щоб прийняти в разі потреби військові літаки США та інших країн НАТО. Американці підтвердили всі зобов’язання щодо американсько-ісландської угоди, згідно якої США взяли на себе відповідальність за оборону Ісландії від імені НАТО, у тому числі оплату витрат з утримання об’єктів на базі. Готується нова угода, яка повинна закласти основу для подальшого військового співробітництва між Ісландією і США на двосторонній основі і в рамках НАТО. Загалом, мало що зміниться в тій ролі, яку Кефлавік відігравав у роки «холодної війни». База в Кефлавік має важливе значення для раннього оповіщення, протиповітряної оборони та морської розвідки у всьому Північно-атлантичному регіоні. У разі кризи або кризової ситуації база повинна зіграти особливу роль для забезпечення зв’язків між Західною Європою та США, зокрема доставки підкріплень до Норвегії і Данії, а також країни Балтії. Міністр закордонних справ Ісландії X. Асгейрссон, підкреслюючи роль американсько-ісландського договору 1951 р. і доповнень, зроблених до нього, заявив, що «Договір про оборону та участі Ісландії в захисті співробітництва з націями Заходу є і назавжди залишиться наріжним каменем політики безпеки Ісландії». Потрібно сказати, що ісландська опозиція виступила з критикою рішення США про виведення військового контингенту з бази в Кефлавік, вважаючи, що це послабить весь північний фланг НАТО і безпеку самої Ісландії. Ймовірно, що може бути порушене питання про денонсацію договору з США або, у всякому випадку, про його значний перегляд. Висловлюється думка про те, щоб зажадати допомогу не тільки в НАТО, але й в Євросоюзу, приєднавшись до його новостворюваної військової структури.

*§ 3. Північна рада – система співробітництва країн Північної Європи.*

Різні плани посилення співпраці між країнами Північної Європи висувалися неодноразово, зокрема ідея оборонного союзу (1949 р.) та економічної інтеграції (так званий план НОРДЕК). Але всі вони зазнали невдачі, оскільки курси у зовнішньополітичній сфері розійшлися: Данія і Норвегія вступили в НАТО, у той час як Фінляндія і Швеція вибрали політику неприєднання до військових блоків. Усі вони, хоч і в різні терміни, пройшли через Європейську асоціацію вільної торгівлі. У 1971 р. зі створенням Ради міністрів північних країн, яка доповнила міжпарламентську взаємодію міжурядовою, співпраця набула більш формального і більш прагматичного характеру. Потім був створений Секретаріат Ради міністрів північних країн (1971 р.) і Секретаріат з питань культури (1972 р.). Північна рада була створена за ініціативою Данії, яка висунула таку пропозицію на сесії Міжпарламентського союзу північних країн у 1951 р. і яка була підтримана іншими країнами регіону. Поряд із чотирма Скандинавськими країнами і Фінляндією (з 1956 р.), у співпраці беруть участь самоврядні території: Гренландія (з 1984 р.), Аландські і Фарерські острови (з 1970 р.). На засіданні 1951 р. був заснований спеціальний комітет, який підготував проект Статуту Північної ради, згодом схвалений міністрами закордонних справ на засіданні Скандинавських країн: Данії, Ісландії, Норвегії та Швеції. Правовою основою взаємодії став Гельсінський договір про співпрацю від 23 березня 1962 р., на основі якого розвиваються зв’язки на міжпарламентському та міжурядовому рівні і який встановлює характер, форми та сфери діяльності Північної ради. Хоча рішення Північної ради не є обов’язковими до виконання та носять лише рекомендаційний характер, однак вони широко застосовуються в практичній сфері. Рада міністрів північних країн щорічно представляє Північній раді звіт про розвиток північного співробітництва та плани його поглиблення на майбутні роки. Рада міністрів, як правило, діє в рамках рішень Північної ради, але може виробити і власні ініціативи. У 1973 р. був створений Секретаріат Ради міністрів північних країн, який розташувався в Осло. Окремо став працювати Секретаріат з питань культури, який розмістився в Копенгагені. Однак у 1986 р. обидва Секретаріату були переведені в Копенгаген. Під егідою Ради міністрів північних країн працюють різні виконавчі комітети. Якщо спочатку міністри закордонних справ проводили спільні засідання два рази на рік, то з 1992 р. – вже по три рази. У зв’язку з поглибленням інтеграційної взаємодії в Європі і появою нових організацій регіонального співробітництва, відповідні питання зайняли своє місце в роботі Північної ради, оскільки багато аспектів участі в регіональних організаціях ставлять перед північноєвропейськими країнами подібні проблеми. Наприклад, країни регіону багато в чому підтримують балтійське співробітництво, реформи в країнах Балтії, посилення зв’язків із Калінінградською областю, «Північний вимір» політики ЄС, і тому відповідні їхнім інтересам ініціативи вони спільно просувають у рамках ЄС, Ради держав Балтійського моря і Ради Баренцового Євроарктичного регіону. Хвилюють їх і питання безпеки на Півночі Європи, в тому числі екологічної стійкості регіону, що також відбивається в роботі Північної ради. Серед важливих і корисних результатів північного співробітництва слід назвати такі досягнення, як укладення регіональної конвенції про охорону навколишнього середовища, запровадження єдиної системи регіонального екологічного контролю за якістю продуктів харчування; вироблення програми співробітництва в галузі освіти, що включає виплату стипендій для навчання в країнах-партнерах; створення спільних освітніх установ; взаємне визнання документів про здобуття вищої або професійної освіти; Північну угоду про середню освіту. Співпраці в реальному секторі економіки сприяє взаємодія з різних напрямків інфраструктурного забезпечення економічних зв’язків: у царині повітряного транспорту (авіаційна компанія САС); із фінансово-інвестиційного співробітництва, здійснюваного через Північний інвестиційний банк (Nordic Investment Bank) і спеціальний фінансовий інститут для фінансування заходів у галузі охорони навколишнього середовища (NEFCO); щодо об’єднання електричних мереж для стабільного постачання електричною енергією («Нордель»); загального супутникового зв’язку («Інмарсат»); вироблення та введення загального стандарту телекомунікаційного зв’язку (NMT – Nordic Mobil Telecommunication – Nordiska Mobiltelefonengruppen) і т.д. Вже з простого переліку цих проектів видно, що вони служать ніби стрижнем або опорою для розвитку інших форм економічного співробітництва. На сьогодні північне співробітництво включає весь комплекс політичних, соціально-економічних, науково-технічних і культурних відносин і розвивається як на формальній, так і неформальній основі, а країни, що беруть участь у ньому за ступенем внітрішньорегіональної інтеграції, переплетення торговельних та інвестиційних потоків, розвитку міжлюдських контактів, ступеня єдності економічного, правового, соціального і культурного простору, випереджають країни-учасниці ЄС. Важливо відзначити, що подібне зближення, яке з повним правом можна охарактеризувати як інтеграцію, здійснюється в таких формах, що відбувається не стільки уніфікація, скільки гармонізація при збереженні національних особливостей, які не зникають і навіть видозмінюються на основі концепції мультикультурного розвитку. \* \* \* На сьогодні всі північноєвропейські країни є кредиторами європейської інтеграції (включаючи Норвегію, але без Ісландії), оскільки їх внески до бюджету ЄС перевищують ті надходження з нього, які вони отримують з коммунітарних каналів (з аграрних фондів, Європейського фонду регіонального розвитку або Соціального фонду ЄС). Серед нетто-одержувачів коштів ЄС північноєвропейські країни не фігурують. Таким чином, Північна Європа не тільки бере участь у фінансуванні подальшого поглиблення європейської інтеграції, а й сприяє процесам вирівнювання економічного розвитку, які підтримуються всередині ЄС, у тому числі щодо країн-новачків.

**Контрольні запитання**

1. У чому суть Шведської політики нейтралітету?

2. У чому суть нової зовнішньополітичної концепції Данії?

3. Чому Норвегія не приєдналась до ЄС?

4. Які головні зміни відбулися в зовнішній політиці Фінляндії?

5. Яка роль Північної ради в системі співробітництва країн Північної Європи?