научный электронный журнал
Studia Humanitatis Borealis / Северные гуманитарные исследования
https://stnb.petrsu.ru **http://petrsu.ru**

УДК 327.7

Меморандум о взаимопонимании 4 сентября 2014 года между НАТО и Финляндией

КИЛИН Юрий Михайлович

доктор исторических наук,
заведующий кафедрой зарубежной истории, политологии и международных отношений,
Петрозаводский государственный университет,
Институт истории, политических и социальных наук,
Петрозаводск, Россия, kilinyuri@mail.ru

Ключевые слова:
Финляндия
НАТО
Меморандум о взаимопонимании

Аннотация:
В статье анализируется Меморандум о взаимопонимании, подписанный 4 сентября 2014 года в Уэльсе на саммите Североатлантического альянса между командующим оборонительными силами Финляндии Я. Линдберг и Ф. Бридлавом, по которому Финляндия (и Швеция) присоединились к программе альянса Поддержка принимающей страны. Меморандум стал самой значительной вехой сближения Финляндии с НАТО с 1992 до 2017 года, он был подписан и вступил в силу с нарушением положений Конституции Финляндии в экстраординарном порядке. Содержание Меморандума позволяет НАТО, на практике США, в случае серьезного международного кризиса использовать территорию Финляндии и всю восточную Балтику в предшествующий войне период как плацдарм для ведения военных действий против Север-Западного федерального округа России, на мурманском, карельском и санкт-петербургском направлениях.

© 2017 Петрозаводский государственный университет

Опубликована: 20 декабря 2017 года

Сближение Финляндии с НАТО началось в 1992 году с участия в Совете сотрудничества Североатлантического альянса в качестве наблюдателя. После вступления в должность 1 марта 1994 года президента Мартти Ахтисаари, сторонника сближения с НАТО, движение в этом направлении ускорилось. С начала 1990-х годов в выборе шагов и графика сближения с Альянсом Финляндия соблюдала принцип совершения одновременных действий со Швецией. В мае 1994 года Финляндия и Швеция подписали Рамочный документ о вступлении в Партнерство во имя мира – формат сотрудничества, призванный создать атмосферу доверия между НАТО, нейтральными государствами Европы, странами бывшего советского блока, а также 15 государствами, возникшими в результате распада СССР. Во второй половине 1990-х годов основным инструментом военно-технического и политического сближения Финляндии и Швеции с НАТО стало их участие в трех этапах Планирования и анализа процессов (PARP – Planning and Review Process) Программы партнерства во имя мира [3; 25–73].

Публично заявленной целью Процесса планирования и анализа являлось «содействие развитию сил и возможностей партнеров», для участия в операциях НАТО по урегулированию кризисов и других мероприятиях по укреплению безопасности и стабильности. Партнерство обеспечивало повышение функциональной совместимости и возможностей партнерских сил [9], что на практике означало переход на стандарты Альянса и для многих государств являлось необходимым этапом для перехода к участию

в Плане действий по членству в НАТО.

С 1995 по 1999 год в Финляндии и Швеции было реализовано два этапа Планирования и анализа процессов, которые включали в себя, в частности, унификацию тактических знаков и использование английского языка для управления военными самолетами. С начала 2001 года был реализован 3-й этап, в рамках которого Финляндия реализовала 64 пункта (20 общих, 22 для сухопутной армии, 12 для ВМС и 10 для ВВС оборонительных сил страны). На этом этапе было налажено сотрудничество органов Альянса практически со всеми министерствами Финляндии, включая министерство образования. Финляндия и Швеция вошли также в ключевые организации НАТО: Технического обслуживания и снабжения (NAMSO), Комитет планирования для гражданского населения по чрезвычайным ситуациям (CEPC), Западноевропейскую группу по вооружениям (WEAG) [3; 69–73, 137].

В марте 1999 года командующий оборонительными силами Финляндии генерал Густав Хегглунд заявил, что Финляндия готова стать членом НАТО, так как всего за четыре года совместимость ее вооруженных сил с Альянсом достигла почти 70%, в то время как Польши, вступившей наряду с Чехией и Венгрией в НАТО 12 марта 1999 года – лишь 25%. Тогда же бывший министр обороны Финляндии Аннели Тайна (1995–1999 гг.) заявила, что Финляндия «обручена с НАТО, «но день свадьбы еще не назначен», а генерал Хегглунд совместимость вооруженных сил НАТО и Финляндии сравнил с таковой у «штепселя и розетки» [6; 170].

Он же объяснил, почему Финляндия не воспользовалась моментом слабости России и не форсировала вступление в Североатлантический альянс, или по крайней мере не попыталась сделать это: ни на одном из этапов расширения НАТО для Финляндии не находилось «подходящей кампании» – наиболее удобный момент для вступления представился в конце 1990-х годов, когда членами НАТО стали Польша, Венгрия и Чехословакия, но они принимались для «экспорта демократии», в то время как Финляндия, по его словам, демократией «могла поделиться с другими». В то же время, Швеция, Австрия, Ирландия и Швейцария, которые были бы естественными партнерами Финляндии, не выразили желания стать членами Альянса [6; 171].

Это объяснение представляется весьма упрощенным и не учитывает непопулярность идеи членства в НАТО в финском обществе и парламенте. Впрочем и сам Хегглунд не является сторонником этой идеи, полагая что вступление в НАТО разрушит систему территориальной обороны страны и заставит отказаться от призывной армии [6; 170–172]. В свою очередь, сторонники членства Финляндии в НАТО, которые объединены в Атлантическое общество (Atlantti-seura), считают, что благоприятное время для вступления страны в НАТО было упущено в начале 2000-х годов, возлагая «тяжелую ответственность перед историей» за это на руководителей государства: президентов Мартти Ахтисаари и Тарью Халонен, премьер-министров Пааво Липпонена и Матти Ванханена, а также министра иностранных дел Эркки Туомиоя [11; 328].

Подача заявки Финляндии на вступление в НАТО до настоящего времени является невозможной по внешне- и внутриполитическим причинам. Опросы общественного мнения в Финляндии о членстве в НАТО, проведенные в 2014–2016 гг., несмотря на влияние украинского кризиса, показали непопулярность этой идеи – в 2015 году социологи насчитали 26% сторонников, 43% противников и 32% колеблющихся [5]. В Финляндии сильна парламентская оппозиция: из 8 финских парламентских партий членство в НАТО открыто поддерживают лишь 2: правоцентристская Коалиционная партия и Шведская народная партия, совместно имеющие в парламенте 47 депутатов из 200 [5]. Такое положение сохранится до следующих парламентских выборов в Финляндии в 2019 году.

Украинский кризис и проблема Крыма предоставили сильному пронатовскому лобби в Финляндии исторический шанс быстрого сближения с НАТО. 4 сентября 2014 года на саммите НАТО в Уэльсе командующий оборонительными силами Финляндии Ярмо Линдберг и командующий вооруженными силами Швеции генерал Сверкер Горансон в присутствии министров обороны двух стран (на саммите присутствовал и президент Саули Ниинистё) подписали меморандум о взаимопонимании, согласно которому страны присоединились к программе альянса Поддержка принимающей страны (Host Nation Support). Более пронатовский по составу шведский риксдаг ратифицировал Меморандум после долгих дебатов 25 мая 2016 года. В Финляндии же парламент отказался обсуждать Меморандум, под предлогом того, что документ является политическим, а не международным договором [2].

Таким образом, Меморандум вступил в Финляндии в силу чрезвычайным порядком, сразу после подписания без должной парламентских дебатов с последующим голосованием и, как будет показано ниже, с нарушением конституционных норм. Почему финское руководство пренебрегло демократическими нормами и поставили общество перед свершившимся фактом? И почему не сработало главное правило финской внешней политики «делай как шведы»? Исследователи проблемы

полагают, что это произошло, не в последнюю очередь, в силу различий в политической культуре двух стран. В Финляндии влиятельная часть политической элиты, контролирующая мейнстримовые СМИ, не допустила публичной дискуссии о НАТО, о содержании Меморандума обществу и парламенту сообщалась полуправда с целью отвлечения общественного мнения и избежания негативной реакции России [3; 10–11].

Проанализируем основные положения Меморандума о взаимопонимании, опираясь на его оригинальный текст [7] и анализ критиков содержащийся в коллективной монографии, название которой на русский язык можно перевести как «Так Финляндию втягивают (в НАТО)» [8]. О чрезвычайности, в атмосфере которой Меморандум был подготовлен и подписан свидетельствует, в частности, нарушение дипломатической традиции составления международных (и политических) договоров на языках государств, их подписывающих, если только речь не идет об отношениях метрополии и ее колоний – официальный текст Меморандума существуют только на английском языке.

Финский политический деятель Эско Сеппянен предлагает представить, «какой шум бы поднялся» в Финляндии, если двусторонний международный договор с Россией был бы составлен и опубликован «только на русском языке». Он указывает на старую финскую традицию заключать подобные соглашения, позволяющие войскам зарубежных государств находиться и вести боевые действия на территории Финляндии, а также используя ее территорию: зимой 1918 года немецкая Балтийская дивизия прибыла в южную часть страны для участия в гражданской войне на стороне белых сил, осенью 1940 года войска нацистской Германии использовали территорию страны для транзита в Норвегию, а летом 1941 года нанесли удар по СССР на мурманском, кандалакшском и лоухском направлениях. Сеппянен обращает внимание на то, что еще в начале 2000 годов Финляндия выразила желание подготовить для НАТО список аэродромов и портов, которые она предоставит Альянсу «при необходимости». Тогда же НАТО положила финнам на стол список финских судов для морских перевозок, которые «при необходимости» должны были передаваться Альянсу [4].

Критики НАТО увидели в Меморандуме большую опасность. Бывший министр иностранных дел (1976–1977 гг.) профессор Кейо Корхонен назвал его «большим гвоздем, забитым в гроб независимости Финляндии». Обратив внимание общественности на отсутствие официального перевода документа на финский язык, Корхонен выделил его принципиальные моменты: отсутствие ограничений на количество иностранных войск, мест их дислокации, снабжение, вооружения, включая ядерные, право на транзит, что напомнило ему о транзитном договоре 1940 года, заключенном Финляндией с нацистской Германией [8; 18–19].

Член Партии независимости, ведущий блога «Инакомыслящий» Маури Нюгорд полагает, что согласно положениям Меморандума, прибывающие в Финляндию войска НАТО будут подчиняться командованию Альянса, что противоречит законам государства, прежде всего конституции. Меморандум также предусматривает полноценное применение в Финляндии доктрины НАТО, а принимающая сторона обязана принимать войска Альянса либо по взаимному согласию, либо в соответствии с односторонней декларацией НАТО, что нуллифицирует высказывания МИД страны о единоличном праве Финляндии приглашать войска Альянса для оказания ей помощи [8; 31–35].

Оценивая Меморандум, Нюгорд приходит к заключению, что договор заключался исключительно в интересах НАТО, так как Финляндия обязывается в соответствии с ним поддерживать операции, включая возможное нападение на Россию и удар по Санкт-Петербургу, что автоматически будет означать превращение ее территории в театр военных действий. Если это будет в интересах НАТО, Альянс может применить одно из положений доктрины о Помощи принимающей стороне не только без согласия правительства Финляндии, но и даже вопреки его воле. Нюгорд отмечает, что подписав Меморандум, НАТО стала господствовать на южном и северном побережье Финского залива, а Санкт-Петербург оказался «в глубоком мешке», что без сомнения, «будет принято во внимание военными стратегами в России». Для Финляндии наилучшим решением стал бы выход из договора [8; 35–37].

Нюгорд отвергает официальную позицию правительства Финляндии, заключающуюся в том, что парламент страны предварительно одобрил Меморандум, поскольку был ознакомлен с докладами о политике и обороне, подготовленными и разосланными всем депутатам Государственным советом с 2001 по 2012 год. Изучив эти доклады, он не нашел в них упоминаний ни о помощи принимающей стороне со стороны НАТО, ни и о перспективе подписания Меморандума о взаимопонимании, хотя в 2012 году заседал тот же состав парламента, что и во время подписания договора 4 сентября 2014 года. Мнение Нюгорда подтвердил в своем блоге 31 августа 2014 года бывший глава канцелярии Государственного совета Финляндии Ристо Воланен, заявивший о том, что ему не известно «об

обсуждении договора о помощи принимающей стороне, которое бы проводилось в правительственных кругах с мая 2003 по июнь 2010 года» [8; 39]. Из этого можно сделать вывод, что финское правительство сознательно вводило в заблуждение собственный народ.

Критики Меморандума считают, что высшие должностные лица государства должны быть привлечены к суду за нарушение конституции Финляндии. Процедура привлечения к ответственности высших должностных лиц за нарушение конституции, принятой в 2000 году, из-за отсутствия Конституционного суда в Финляндии сложна, и предполагает созыв так называемого Государственного суда, который могут инициировать конституционная комиссия парламента, назначаемый президентом республики канцлер юстиции и парламентский омбудсмен по вопросам юстиции. Нюгорд отмечает, что между ведущими политиками Финляндии и блюстителями законности по этому вопросу имеется «само собой разумеющееся взаимопонимание».

Правящая элита Финляндии, по всей видимости, понимала, что нарушает конституцию и может быть привлечена к суду, и по этой причине предприняла страховочные меры. Меморандум о взаимопонимании был подписан не членом правительства, министром обороны Финляндии Карлом Хаглундом, а командующим оборонительными силами Финляндии Ярмо Линдбергом, государственным чиновником более низкого ранга, незаконные действия которого не могут рассматриваться специальным Государственным судом. (За всю историю независимой Финляндии Государственный суд созывался всего 4 раза: в 1933, 1953, 1961 и 1993 году).

После 22 апреля 2015 года в адрес канцлера юстиции Яакко Йонкка поступило девять обращений с заявлением о совершаемых государственными деятелями Финляндии преступных деяниях, связанных с нарушениями конституции республики. Все они были отклонены канцлером на основании первого параграфа статьи 94 конституции, так как, по его мнению, парламент обсуждает и ратифицирует только межгосударственные, а не политические договоры. Канцлер обосновал свой отказ созвать Государственный суд еще и тем, что Меморандум не был зарегистрирован в ООН, что, по его мнению, снижало значимость договора. Обратив внимание на часть фразы параграфа статьи конституции – «или в ином виде имеют важное значение» [10], – Нюгорд задал вопрос: «какое другое решение за последние годы, если не считать Лиссабонский договор, имеет такое же значение для государства, как договор о Поддержке принимающей стороны»? [8; 40–41].

Значимость Меморандума, по мнению Нюгорда, заключается в том, что с точки зрения НАТО Финляндия практически является членом Альянса и его союзником; в свою очередь, оборонительная доктрина России определяет НАТО и его стремление к расширению как наибольшую угрозу, соответственно, подписав договор, Финляндия также стала представлять собой угрозу для России. Судьба Санкт-Петербурга, находящегося теперь «в окружении» диктует России необходимость так организовать оборону города, «чтобы избежать повторения его блокады».

Нюгорд считает, что Меморандум обязывает Финляндию «как минимум оказать поддержку войскам НАТО, если они нанесут удар по Санкт-Петербургу через территорию Финляндии», что, с точки зрения России легитимирует упреждающий ракетный удар по целям на финской территории. Кроме того, Меморандум нарушает действующий Договор между Российской Федерацией и Финляндской Республикой об основах отношений (подписан 20 января 1992 года в г. Хельсинки). Поскольку Меморандум не зарегистрирован в ООН, Финляндия лишена права обращаться в международные суды или в ООН в случае, если НАТО будет толковать договор выгодным для себя образом. Меморандум также является нарушением программы правительства Финляндии, в которой говорилось об отсутствии планов подготовки членства в НАТО в период его полномочий, что было подтверждено и в резолюции комиссии по обороне финского парламента, не осведомленной о действиях правительства [8; 42–44].

Нюгорд обращает особое внимание на прямой обман парламента со стороны правительства еще в начале обсуждения положений протокола (Меморандума) о поддержке принимающей стороны, к которому Финляндия и НАТО приступили весной 2010 года, задолго до украинского кризиса. В меморандуме министерства обороны Финляндии, составленном 19 мая 2010 года для парламентской комиссии по обороне указывался предмет переговоров – только условия проведения учений сил НАТО на территории страны. Меморандум содержал положение о необходимости ратификации протокола в случае, если его положения будут касаться сферы законодательства. Нюгорд отмечает отсутствие у правительства полномочий, полученных у парламента, для подписания Меморандума, хотя проблема и обсуждалась в парламентских комиссиях, и указывает на необходимость предварительного выхода из договора об основах отношений с Россией, подписанного 20 января 1992 года, поскольку Меморандум нарушает его положения. На необходимость полноценного парламентского обсуждения указывают также профессор Пекка Висури и бывший министр юстиции и парламентский омбудсмен по вопросам

юстиции Якоб Сёдерман, обративший внимание на подчиненность войск НАТО, которые будут находиться на территории Финляндии, верховному командованию Альянса, а не национальному военному командованию, что, по его мнению, как минимум, требовало обсуждения в конституционной комиссии парламента [8; 48–49].

Нюгорд называет четыре причины спешки, с которой Меморандум был подписан: желание США создать угрозу для России в связи с украинскими событиями; завершающийся срок полномочий правительства правых в Швеции; предотвращение обсуждения этого вопроса в парламенте Финляндии, т.е. подписание договора до начала осенней парламентской сессии; желание финских политиков подписать Меморандум именно на саммите НАТО в Уэльсе, хотя это можно было сделать и в ходе обычной рабочей поездки командующего оборонительными силами Финляндии в Брюссель [8; 51–52].

Подведем итоги. Меморандум о взаимопонимании, подписанный 4 сентября 2014 года стал самой значительной вехой сближения Финляндии с НАТО с 1992 до 2017 года, он был подписан и вступил в силу с нарушением положений Конституции Финляндии, в экстраординарном порядке, без соблюдения обязательных в таких случаях демократических процедур. Содержание Меморандума позволяет НАТО, на практике США, в случае серьезного международного кризиса использовать территорию Финляндии и всю восточную Балтику в предшествующий войне период как плацдарм для ведения военных действий против Север-Западного федерального округа России, на мурманском, карельском и санкт-петербургском направлениях.

Работа выполнена в рамках подпроекта «Создание экспертно-аналитического бюллетеня Безопасность на Севере Европы: Россия – НАТО. Актуальная повестка» Программы развития опорного университета (ПетрГУ) на 2017–2021 гг.

Список литературы

1. Eduskunta ryhmät. URL: https://www.eduskunta.fi/FI/kansanedustajat/eduskuntaryhmat/Sivut/default.aspx, свободный (Дата обращения 15.11.2017).
2. Elo M. Onko isäntämaasopimus laillinen. URL: https://vastavalkea.fi/2016/02/29/onko-isantamaasopimus-laillinen/, свободный (Дата обращения 15.11.2017).
3. Ervasti P. and Laakso J. Karhun naapurista Naton kainaloon – puolueettoman Suomen marssi läntisen sotilasliiton leiriin. Helsinki: WSOY, 2001.
4. Esko Seppäsen analyysi isäntämaasopimuksesta: suomen on palautettava liittoutumattomuutensa uskottavuus. URL: https://www.kansanuutiset.fi/artikkeli/3669945-esko-seppasen-analyysi-isantamaasopimuksesta-suomen-on-palautettava-liittoutumattomuutensa-uskottavuus, свободный (Дата обращения 15.11.2017).
5. EVAn Arvo- ja asennetutkimuksen ennakkotieto: Nato-kannat muuttuneet myönteisemmiksi. 2016. URL: http://www.eva.fi/blog/2015/02/03/evan-arvo-ja-asennetutkimuksen-ennakkotieto-nato-kannat-muuttuneet-myonteisemmiksi/, свободный (Дата обращения 15.11.2017).
6. Hägglund G. Rauhan utopia. Docendo, 2014.
7. Memorandum of understanding (MOU) between the government of the Republic of Finland and Headquarters, Supreme Allied Commander Transformation as well as Supreme Headquarters Allied Powers Europe regarding the provision of Host Nation Support for the execution of NATO operations / exercises / similar military activity https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2014/20140082/20140082_2, свободный (Дата обращения 15.11.2017).
8. Näin Suomea viedään. VS-kustannus, Alajärvi, 2015.
9. Partnership for Peace Planning and Review Process https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_68277.htm#, свободный (Дата обращения 15.11.2017).
10. Suomen perustuslaki // URL: https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731, свободный (Дата обращения 15.11.2017).
11. Tarkka J. Venäjän vieressä – Suomen turvallisuusilmasto 1990–2012 [Close to Russia – Finland’s Security Climate 1990–2012]. Helsinki: Otava, 2015.

Memorandum of Understanding on September 4, 2014 between NATO and Finland

KILIN Yuri

Doctor of Historical Sciences,
Head of the Department of World History, Political Science and International Relations,
Petrozavodsk State University, Institute of History, Political and Social Sciences,
Petrozavodsk, Russia, kilinyuri@mail.ru

Keywords:
Finland
NATO
Memorandum of Understanding

Summary:
The article analyzes the Memorandum of Understanding signed on September 4, 2014 in Wales at the North Atlantic Alliance summit by the Finnish Defense Forces commander J. Lindberg and the Supreme Allied Commander of the Joint Armed Forces in Europe, General Ph. Breedlove, under which Finland (and Sweden) joined the alliance program Host Nation Support. The Memorandum became the most significant milestone of Finland's rapprochement with NATO from 1992 to 2017, it was signed and entered into force with violation of the provisions of the Constitution of Finland in an extraordinary manner. The content of the Memorandum allows NATO, in practice, the US, in the event of a serious international crisis, to use the territory of Finland and the entire eastern Baltic in the period preceding the war as a base for conducting military operations against the North-West Federal District of Russia, at the directions of Murmansk, Karelia and St. Petersburg.