

СОЗДАНИЕ АВТОНОМИИ В УНИТАРНОМ ГОСУДАРСТВЕ: АЛАНДСКИЕ ОСТРОВА ФИНЛЯНДИИ

***Аннотация.** Будучи одним из самых стабильных унитарных государств в мире, Финляндия в значительной степени игнорируется в литературе по многоуровневым политическим системам. Однако эта классификация Финляндии игнорирует существенную автономию, за которую боролись и которую предоставляли шведоязычным Аландским островам на протяжении XX века. Аландские острова — единственная провинция, которая получила значительные законодательные полномочия в соответствии с законом об автономии (1920). Они (Острова) имеют свою собственную региональную Ассамблею и исполнительную власть с широкими полномочиями, а также избирают одного представителя в финский парламент. В данной статье будут рассмотрены последствия автономии Аландских островов для координации межгосударственных отношений в рамках централизованного финского государства.*
Ключевые слова: разделение властей, автономия, Финляндия, Аландские острова, федерация, децентрализация.

CREATING AUTONOMY IN AN UNITARY STATE: THE ALAND ISLANDS OF FINLAND

***Abstract.** As one of the most stable unitary States in the world, Finland is largely ignored in the literature on multi-level political systems. However, this classification of Finland ignores the substantial autonomy that was fought for and granted to the Swedish-speaking Aland Islands throughout the 20th century. The Aland Islands is the only province that has received significant legislative powers under the autonomy act (1920) and thus represents a Federal structure. It has its own regional Assembly and Executive branch with broad powers, and elects one representative to the Finnish Parliament. This article will examine the implications of the autonomy of the Aland Islands for the coordination of intra-state relations within a centralized Finnish state.*

Key words: power sharing, autonomy, Finland, Aland Islands, federation, decentralization.

Финский унитаризм и особый статус Аландских островов

Финляндия — одно из самых молодых государств Западной Европы. После шести столетий в составе шведской империи Финляндия стала автономным Великим княжеством в составе Российской империи в 1809 году

и завоевала свою независимость во время русской революции 1917 года. Наследие Финляндии отражено в ее Конституции, которая признает два национальных языка страны — финский и шведский, хотя на шведском языке говорят только около 5,5% населения, главным образом в прибрежных районах и на Аландских островах.

Следуя скандинавской традиции административного управления, Финляндию можно классифицировать как децентрализованное унитарное государство [15, с. 10]. С момента обретения независимости в 1917 году Финляндия объединила сильные центральные власти в Хельсинки с процветающей системой местного самоуправления. С 1960-х годов муниципалитеты были наделены широким кругом установленных законом обязанностей по предоставлению социальных услуг гражданам, включая социальное обеспечение, здравоохранение, образование и охрану окружающей среды, в дополнение к полномочиям по сбору налогов [11]. Как и во многих северных государствах, в Финляндии отсутствует выборный региональный уровень управления; ответственность возлагается на муниципалитеты, которые сотрудничают в совместных структурах на региональном уровне [16]. Эти институты регионального уровня были созданы только в 1995 году, когда членство Финляндии в Евросоюзе вынудило ее создать институты регионального уровня для управления и осуществления политики ЕС. В результате в 1994 году возникли двадцать «региональных советов» (РКС), отвечающих за региональное развитие и реализацию политики Евросоюза. Однако финские РКС относительно слабы; вместо того, чтобы проводить прямые выборы, в их составы включают муниципальных советников. В области регионального самоуправления в 2005 году был осуществлен только один исключительный «пилотный проект» в Кайнуу, призванный помочь демократически избранному региональному совету в борьбе с медленным экономическим ростом [8].

Хотя региональная деволуция практически отсутствует на материковой части Финляндии, она жива и процветает на 6500 островах, расположенных в центре Балтийского моря: Аландских островах. На протяжении более шести столетий Аландские острова принадлежали Шведской империи (вместе с Финляндией), пока не были завоеваны Российской империей в 1809 году. Когда Финляндия провозгласила независимость в 1917 году, возник вопрос о том, должны ли Аландские острова отойти Финляндии или ее шведской родине. Шведоязычные жители Аландских островов отдавали предпочтение отделению от Финляндии и присоединению к Швеции; однако финское государство отказалось отдать Аландские острова [9]. За этим последовал конфликт, известный как «Аландский вопрос», который настроил ориентированное на Швецию Аландское ирредентистское движение против финских властей. Новая Лига Наций была призвана решить, какой стране острова

«принадлежат» по праву. В конечном итоге постановили, что Аландские острова должны оставаться частью Финляндии, но на демилитаризованной и нейтральной основе и со степенью автономии, которая защищает шведский язык и культуру Аландских островов [12, с. 139–140]. Лига Наций подтвердила автономию Аландских островов в 1921 году (в частности на основе Закона о самоуправлении Аландских островов, который Финляндия предварительно приняла в 1920 году), и окончательная резолюция была гарантирована международным правом.

В результате принятия закона о самоуправлении (или «закона об автономии») 1920 года, который был пересмотрен и продлен в 1951 и 1991 годах, Аландские острова получили правительство, Законодательное собрание и губернатора, назначаемого правительством Финляндии. Его компетенция постепенно расширялась на протяжении многих лет и включала в себя большинство областей социальной политики, сельского хозяйства, окружающей среды, полиции, экономического развития и ограниченных финансовых полномочий. Аландские острова имеют прямое представительство в Совете Северных стран, а также место в Европейском Комитете регионов, также они имеют право направить одного представителя в финский парламент в Хельсинки. Однако на этом интеграция Аландских островов в Финляндию заканчивается. Аландские острова никогда не были частью современного финского государства: географически ближе к Стокгольму, Аландские острова сохранили свое шведское наследие, и Финляндия никогда не стремилась «интегрировать» Аландские острова в свои социокультурные или политические структуры. Аландские острова отличаются особой самобытностью, во многом благодаря тому, что на 95% они говорят по-шведски. Финляндия разработала отдельную партийную систему без каких-либо официальных связей с финскими партиями. Наконец, Аландские острова получили свою собственную форму регионального гражданства, согласно которой человек должен прожить там в течение 5 лет, чтобы владеть недвижимостью, получить право голоса или баллотироваться в качестве кандидата в парламент [6].

Сделав краткий обзор особой формы автономии Аландских островов в рамках децентрализованного унитарного государства Финляндия, автор теперь может проверить гипотезы, изложенные в начале этой статьи.

Межправительственные отношения: формализованный двусторонний подход

Особая форма федеративных отношений Аландских островов с Финляндией имеет свои последствия в том, как строятся межправительственные взаимоотношения. В этом разделе исследуется первая представленная гипотеза: конституционный статус Аландских островов приводит к формализованным двусторонним взаимодействиям с Финляндией, а не

к многосторонним переговорам, которые обычно наблюдаются в «традиционных» федерациях с несколькими подразделениями. Чтобы проверить эту гипотезу, автор рассматривает основные механизмы МПО Аландского представительства в финских институтах и финского представительства на Аландских островах.

Проблемы вокруг Аландских островов редко рассматриваются в работе парламента Финляндии, а в финских политических кругах отсутствует информация о характере федеративного устройства Аландских островов. По словам одного ученого, «во многих отношениях вопрос об Аландских островах и ситуация на Аландских островах не являются регулярной частью политики Финляндии» [1]. Проблемы Аландских островов не являются частью основной политики Финляндии. Как и конституционное урегулирование, проблемы Аландских островов были эффективно отделены от Финляндии.

В дополнение к своему символическому членству в парламенте Хельсинки, Аланд может подавать инициативы по зарезервированным вопросам правительству Финляндии, которое затем должно представить их на рассмотрение финскому парламенту [13]. Это немного более эффективный канал влияния в Парламенте, чем однократное голосование на Аландских островах по финским вопросам, поскольку он предполагает обеспечение голоса правительства Финляндии.

Наконец, наиболее действенным средством, с помощью которого Аландские острова могут заявить о своих интересах на финском уровне, является специальный отказ от участия/вето, которым Аландские острова пользуются в международных делах. В соответствии с Законом об Автономии (1991 г.), Аландское правительство может предложить переговоры о заключении договора с иностранным государством финскому правительству. Кроме того, правительство Аланда должно быть проинформировано о любых международных договорах, заключенных Финляндией и влияющих на вопросы Аланда, и у них должна быть возможность участвовать в таких переговорах. Наконец, если Финляндия подпишет международный договор, содержащий какие-либо положения, которые напрямую затрагивают сферу компетенции Аландских островов, Финляндия должна получить согласие регионального парламента Аландских островов, прежде чем этот договор сможет вступить в силу.

Эти права на переговоры по международным договорам дают Аландским островам с их крошечным населением в 27 000 человек и ограниченным представительством в «центре» финской политики значительную степень влияния на финскую внешнюю политику. Так было, когда Финляндия присоединилась к Европейскому Союзу в 1995 году, где Финляндия должна была получить согласие Аланда и принять особые положения, касающиеся

особого статуса Аланда. Однако, несмотря на дополнительные протоколы, позволяющие Аландским островам участвовать в переговорной линии Финляндии по ЕС, существуют также значительные препятствия для эффективного представительства по европейским вопросам.

Что касается представительства Финляндии на Аландских островах, то основным каналом представительства является роль провинциального губернатора. Губернатор Аландских островов назначается Президентом Финляндии после согласования со спикером Аландского лагтинга (парламента). Губернатору поручено представлять финское правительство и президента республики, и он отвечает за координацию деятельности финского государства на Аландских островах, координирует общую стратегию для мониторинга языковых интересов, образования в рамках государственной администрации и общественной политики. Губернатор Аландских островов также иногда выступает в качестве двустороннего посредника между Аландскими островами и Финляндией, например, участвуя в спорах о «дублирующих» областях политики [10]. По вопросам законодательства Губернатор использует Делегацию Эланда для урегулирования споров.

Делегация Аландских островов является совместным органом Аландских островов и Финляндии. Он был создан в соответствии с первым законом об автономии в 1920 году, и его первоначальная задача состояла в том, чтобы рассчитать сумму денег, которые должны быть переведены из Финляндии на Аландские острова; сегодня обязанности данного органа намного больше, и он разработал важную функцию разрешения споров. Согласно Закону об автономии, все законы, принятые Парламентом Аланда, должны быть одобрены Президентом Финляндии в течение четырех месяцев. Президент может использовать право вето, если закон выходит за рамки законодательной компетенции Аланда, или если он затрагивает безопасность страны. Следовательно, Аландские острова подлежат четкому, хотя и ограниченному надзору со стороны центра, хотя это право остается во многом формальностью, которая не используется на практике.

Существует несколько механизмов координации — не говоря уже о возможностях для партнерства — между Хельсинки и Мариехамном. Это отражается в достаточном количестве неформальных отношений, таких как встречи между главами правительств. Например, премьер-министр и президент Финляндии посещают Аландские острова не чаще одного раза в год, хотя встречи между политиками высокого уровня происходят чаще [12]. Таким образом, отношения Аландских островов и Финляндии во многом основаны на формализованных двусторонних процедурах с небольшой теплотой между двумя сторонами, которая в других ситуациях может привести к множеству «неформальных» отношений, таких как связи между государственными служащими, министрами и партиями.

Вывод

Как автономная единица с конституционно закрепленным самоуправлением, но сравнительно слабым общим правлением в центре, Аландские острова очень сильно отрезаны от политики внутри Финляндии. Это общая проблема для федераций, подавляющее большинство которых составляют островные регионы, где многоуровневая архитектура в значительной степени опирается на автономию и институциональное самоуправление. Хотя центр и Федерация обладают общим суверенитетом, слабые и косвенные механизмы совместного правления уменьшают силу субъекта по отношению к центру, что было ясно видно на Аландских островах в отношении европейской политики.

Слабый голос Аландских островов в процессе принятия национальных решений привел к значительному напряжению в отношениях между Аландами и Финляндией, особенно в вопросах, имеющих важное значение для культурной самобытности Аландских островов. Аландские острова полагаются на официальные двусторонние каналы для оказания влияния на принятие финских решений, однако, хотя они и гарантируются Конституцией, на практике эти каналы часто неэффективны. Это связано, во-первых, с тем, что некоторые из этих каналов мало используются: редко и нерегулярно проводятся встречи между главами правительств и старшими министрами. Во-вторых, препятствуют эффективности существующие лингвистические барьеры: по Конституции аландцы обязаны общаться с финскими властями на шведском языке, что сильно затрудняет взаимодействие. В-третьих, формальным отношениям мешает их двусторонний характер: нет других регионов для сотрудничества, которые могли бы укрепить позиции регионов по отношению к государству. Отсутствие совместных структур принятия решений означает, что Аландские острова вносят минимальный вклад в Национальное законодательство. В этом смысле практика игр между Аландскими островами и Финляндией напоминает региональные государства. Несмотря на то, что они являются «равными партнерами» на бумаге, на практике это не равное партнерство.

Однако существуют и другие преимущества уникальных взаимоотношений Аландских островов с Финляндией. В частности это способность Аландских политических партий добиваться реализации своих территориальных требований, не опасаясь репрессий. Так, например, Аландские партии жестко отстаивали свою позицию, когда речь шла о культурных и экономических интересах островов, демонстрируя при этом значительно больший вес Аланд, чем бывает у субгосударственной единицы в региональных государствах, которые могут быть вынуждены сотрудничать с властями, приостанавливая самоуправление, чтобы избежать страха перед последствиями. Ясно также, что отдельные политические партии, действующие на Аландских островах,

не могут использоваться в качестве неформального канала межгосударственных отношений или «кнута» для обеспечения выполнения требований правительства. Независимость Аландских политических акторов означает, что они не связаны национальными интересами, которые обеспечивают спокойное плавание, если нет напряженности между двумя единицами. Однако в том случае, если правительство Аландских островов будет вынуждено оспорить принятие финских решений, межправительственная координация будет по-прежнему ограничиваться кафкианским языковым недопониманием, если два «равноправных партнера» не найдут лучшего способа говорить друг с другом.

Список литературы

1. Аландские острова — ключи от Балтики, 2013, URL: <http://norse.ru/society/suomi/aland-autonomy.html> (дата обращения: 05.09.2020).
2. Воронков Л.С., «Северное сотрудничество» и особенности североевропейской интеграции. Москва: МГИМО-Университет, 2016. С. 340.
3. Дерябин Ю.С., «Особая автономия потомков викингов», Современная Европа, 2009. no. 1. С. 14–15.
4. Известия Русского географического общества, 2010, том. 142, vol. 2, С. 75–80.
5. Мартынов В.Л., Сазонова И.Е., Трансформация пространственной структуры экономики современной Финляндии, Известия Русского географического общества, 2009, том 142, vol. 3., С. 26.
6. Ackren, M. and B. Lindström. 'Autonomy Development, Irredentism and Secessionism in a Nordic Context', *Commonwealth & Comparative Politics*, 2012. URL: (дата обращения: 30.09.2020).
7. Åkermark, S.S. 'L'exemple des Îles Åland on les vicissitudes d'un concept en flux' in M. Chillaud (dir.) *La question des Îles Åland. Hier, aujourd' hui et demain*. Paris: L'Harmattan, 2009. URL: <http://fhs.diva-portal.org/smash/get/diva2:302024/FULLTEXT01.pdf> (дата обращения: 05.10.2020).
8. CCRE (Council of European Municipalities and Regions) 'Kainuu: Finland experiments regional self-governance', Press Release, 26 August 2004. Url: <http://www.ccre.org/en/actualites/view/316> (дата обращения: 09.09.2020).
9. Daftary, F. 'Insular Autonomy: A Framework for Conflict Settlement? A Comparative Study of Corsica and the Åland Islands', *European Centre for Minority Issues (ECMI) Working Paper #9*, 2000. URL: https://www.files.ethz.ch/isn/19610/working_paper_09.pdf (дата обращения: 05.10.2020).
10. Dowling, S. 'Snuffing out EU hopes: Tiny Åland Islands Threaten to Reject Lisbon Treaty', *Spiegel Online*, 2008, URL: <https://www.spiegel.de/international/europe/snuffing-out-eu-hopes-tiny-aland-islands-threaten-to-reject-lisbon-treaty-a-541281.html> (дата обращения: 12.10.2020).
11. Hedegaard, L. and B. Lindström 'The North European and Baltic Opportunity' in Hedegaard, L. and B. Lindström (eds) *The NEBI Yearbook 1998. North Europe and Baltic Sea Integration*. Berlin: Springer Verlag, 1998. URL: <https://www.jstor.org/stable/23288971?seq=1> (дата обращения: 12.10.2020).

12. Karlsson, A. 'Sub-National Island Jurisdictions as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity: Nordic Experiences from Åland, Faroes and Greenland', *Island Studies Journal* 4(2). 2009, С. 139–162.
13. Kull, M. 'Local and Regional Governance in Finland. A Study on Institutionalisation, Transformation and Europeanization', *Halduskultuur*, 2009. С. 22–39.
14. Loughlin, J. 'Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe', *Regional & Federal Studies* 10(2), 2000. С. 10–34.
15. Ryyänen, A. 'Modification of Finnish Local Government: Between Continuity and Change,' *Finnish Local Government Studies* 2003. С. 255–256.
16. Suksi, M. 'The Åland Islands as a Continued Asymmetrical Feature of Finnish Governance – With Some Convolutated Tendencies of Resymmetrisation' in F. Requejo and K-J. Nagel *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Aldershot: Ashgate, 2011. URL: https://www.researchgate.net/publication/263511707_Forging_autonomy_in_a_unitary_state_The_Aland_Islands_in_Finland (дата обращения: 11.10.2020).