ОБЗОР АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ ФИНЛЯНДИИ В 2010 Х ГОДАХ

П.А. Курпас [1]

[1] студент 4 курса
Московский государственный институт международных отношений (Университет), Москва, Россия;
p.a.kurpas@my.mgimo.ru

Аннотация: Финляндия является одним из активных участников международных отношений в Арктическом регионе. Транслируя свою арктическую политику через Арктический совет и другие региональные организации и инициативы, она в значительной степени влияет на направление развития Арктики. В первых двух частях данной статьи анализируется история формирования современной арктической политики Финляндии и излагаются её основные положения. В третьей части производится сопоставление финляндской арктической стратегии 2013 г. и арктической стратегии Швеции, опубликованной в 2020 г. На основании сравнения делается вывод о том, что центральный документ арктической политики Финляндии до сих пор носит достаточно актуальный характер. В четвёртой части оцениваются результаты реализации финляндской арктической политики в период председательства Финляндии в Арктическом совете и констатируется её относительной успех.

Ключевые слова: арктическая политика, арктическая стратегия, арктические государства, Финляндия, Арктический совет, Северное измерение

REVIEW OF ARCTIC POLICY OF FINLAND IN 2010S

P.A. Kurpas[1]

[1] 4th year student,
Moscow State Institute of International Relations (MGIMO-University), Moscow, Russia;
p.a.kurpas@my.mgimo.ru

Abstract: Finland is one of the main actors in Arctic international relations. It has managed to influence the development of the region by means of its Arctic policy, transmitted through Arctic Council and other regional organizations. This article studies the history of development of the current Finnish Arctic policy and its main clauses. In the third part of the article the Finnish Arctic Strategy 2013 is compared to the Swedish one, published in 2020. As a result of the comparison, Finnish Strategy is found still quite relevant. In the fourth part the author examines the results of the implementation of Finnish Arctic policy and states that it has been comparatively successful.

Keywords: Arctic policy, Arctic strategy, Arctic States, Finland, Arctic Council, Northern Dimension

Финляндия — одно из восьми арктических государств. С точки зрения международного права, она впервые была отнесена к этой группе стран в 1991 г., когда правительства СССР, Финляндии, Канады, Дании, Исландии Норвегии, Швеции и США подписали Декларацию о защите окружающей среды Арктики (Декларация Рованиеми) и соответствующую Стратегию [1]. Эти международно-правовые акты положили начало так называемому «процессу Рованиеми», сущность которого состояла в постепенной интенсификации сотрудничества в регионе [2]. Результатом стало создание в 1996 г. Арктического совета (далее по тексту — АС), в Декларации об учреждении которого (Оттавская декларация 1996 г.) за Финляндией закреплялся статус арктического государства [3].

Следует отметить, что именно Финляндия стала инициатором «процесса Рованиеми» [2]. Это говорит о том, что уже в конце 1980-х — начале 1990-х гг. государство чётко позиционировало себя в качестве самостоятельного игрока, способного влиять на дальнейшее развитие Арктики.

Признавая активную роль Финляндии в формировании международно-правового режима в регионе в 1990-е и 2000-е гг., следует заметить, что при этом арктическая политика страны в данный период не носила цельного, до конца последовательного и, в конечном итоге, самостоятельного характера. Если в начале 1990-х Арктика сама по себе представляла для Финляндии значительный интерес, то уже к концу десятилетия акценты в её внешней политике сместились и арктическая повестка, хоть и оставшись в сфере внимания руководства страны, всё же отошла на второй план, будучи вытесненной инициативой «Северного измерения» — проектом с бóльшим географическим охватом и фокусом на Балтийский регион. Именно в русле «Северного измерения» и развивалась финляндская политика в Арктике в 2000-е гг. [2].

Глобализация, повышение цен на природные ресурсы в 2000-е гг., ускорение темпов изменения климата и осознание новой транспортно-логистической роли Арктики стимулировали рост интереса к региону со стороны как арктических, так и неарктических государств. Результатом стал «бум» формулирования арктических стратегий, когда в период с 2009 по 2013 г. соответствующие документы были разработаны и опубликованы во всех странах-членах Арктического совета [5-6].

Первая арктическая стратегия Финляндии [7] была выпущена правительством М. Кивиниеми в июле 2010 г. (далее по тексту — Стратегия 2010 г.). Установленные ею цели касались охраны окружающей среды, развития экономики и транспортной системы региона, вовлечения коренных народов в процесс принятия решения

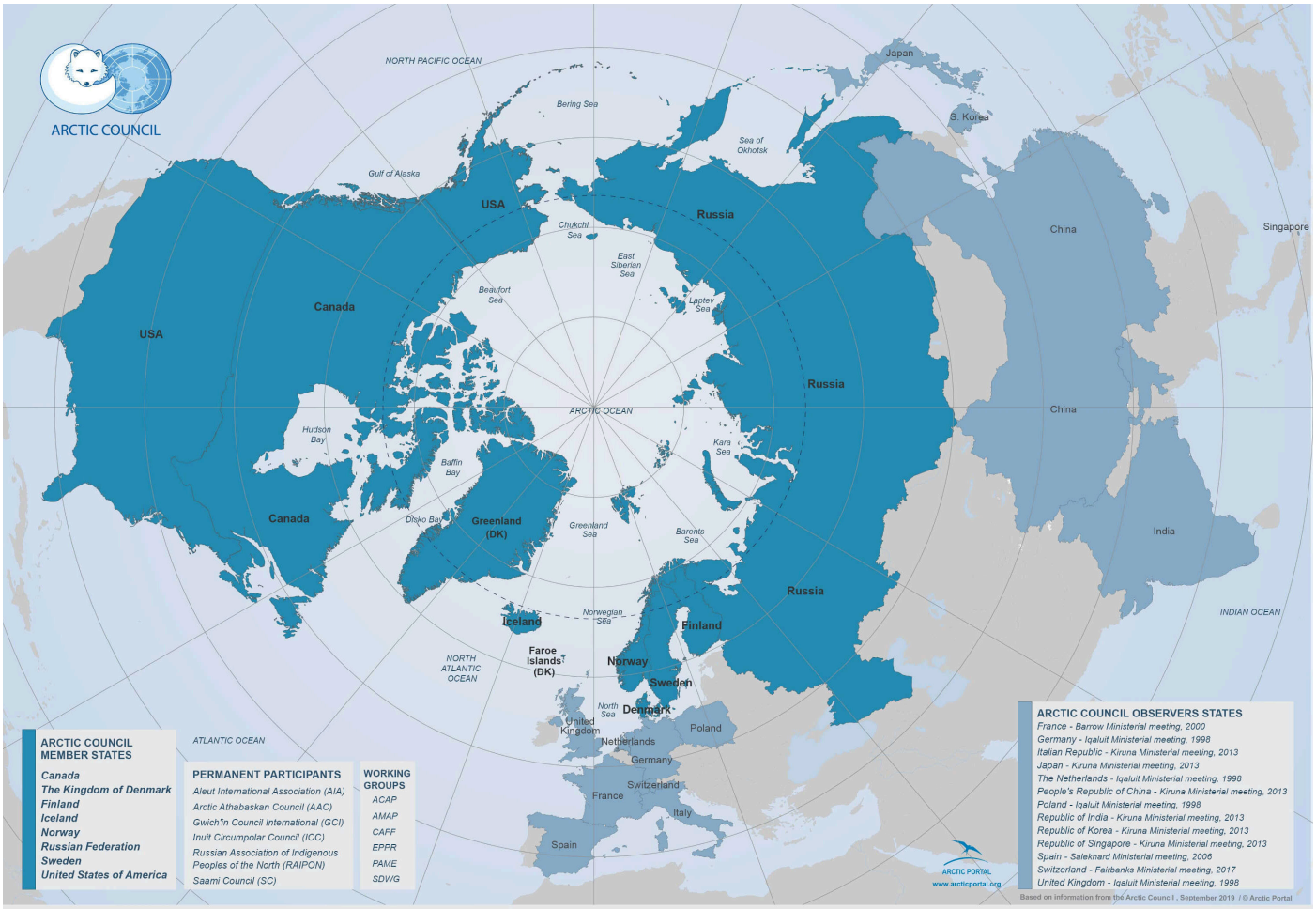

Рисунок 1 – Арктический совет: государства-члены и постоянные наблюдатели по состоянию на сентябрь 2019 г. Источник — Arctic Portal: https://arcticportal.org/images/news/2019/Arctic_Council_members_and_observers_2019.jpg

по существенным для них вопросам, повышения роли региональных международных организаций, а также усиления присутствия ЕС в Арктике. Важно отметить, что характерной чертой Стратегии 2010 г. была её внешнеполитическая направленность: бóльшая часть целей рассматривалась через призму взаимоотношений со странами-соседями по региону.

Стратегия 2010 г. действовала относительно недолго — до 2013 г. В конце 2012 г. стала ясна необходимость обновить и расширить её содержание. Это было связано со стремительным ростом значения Арктического региона для международных отношений, а также с частичной переориентацией вектора развития Финляндии на север [8].

В августе 2013 г. правительством Ю. Катайнена была опубликована новая, ныне действующая арктическая стратегия Финляндии (далее по тексту — Стратегия 2013 г.). В сущности, она представляла собой более комплексную версию Стратегии 2010 г. и учитывала как внешне-, так и внутриполитические приоритеты развития страны. В качестве главной цели была заявлена стимуляция экономического роста и повышение конкурентоспособности региона с учётом экологических ограничений.

В таблице 1 в обобщённом виде представлены ключевые цели Стратегии 2013 г., подразделённые на шесть блоков[1] : экономика, международное сотрудничество, социальная сфера, наука, окружающая среда и безопасность. Основное внимание уделено целям, имеющим международ-

1 Данные блоки выделены автором самостоятельно по соображениям удобства анализа. Они не соответствуют тем блокам, на которые изначально разделена Стратегия 2013 г.

Таблица 1.

Ключевые цели Стратегии 2013 г.

Блок	Обобщённые цели
Экономика	· повышение международной конкурентоспособности традиционных отраслей экспортной специализации Финляндии (арктическое судостроение, «чистые технологии» в добывающей и энергетической отраслях, арктический туризм и др.) с учётом происходящих в арктическом климате изменений · развитие инфраструктуры финляндской Арктики · стимулирование устойчивого использования природных ресурсов
Международное сотрудничество	· интенсификация контактов со странами-соседями по вопросам создания и функционирования общей транспортной инфраструктуры · расширение сотрудничества в рамках региональных организаций (особенно АС и СБЕР), политики «Северного измерения», двусторонних партнёрств и на субрегиональном уровне · улучшение международного имиджа Финляндии как арктической страны · продвижение политики ЕС в Арктике
Социальная сфера	· повышение качества жизни и условий труда жителей финляндской Арктики · сохранение и развитие культуры коренных народов
Наука	· расширение объёмов и спектра арктических исследовательских и образовательных программ · участие в международном научно-технологическом обмене по вопросам, связанным с Арктикой
Окружающая среда	· учёт экологических ограничений Арктического региона, рисков, связанных с активным присутствием человека, и необходимости предотвращать загрязнение окружающей среды в ходе любой деятельности, осуществляемой Финляндией в Арктике · интеграция целей по борьбе с изменением климата и адаптации к нему в финляндские проекты международного сотрудничества · разработка методов оценки и управления рисками, связанными с глобальным потеплением
Безопасность	· продвижение идеи мирного урегулирования конфликтов в Арктике через региональные организации · повышение уровня квалификации спасателей и военных, несущих службу в арктических условиях · укрепление международного сотрудничества с партнёрами в сфере обороны, в том числе путём организации совместных учений

ное измерение.

Для реализации Стратегии 2013 г. предусмотрены следующие меры: совершенствование законодательного регулирования, предоставление государственного финансирования, привлечение экспертного сообщества, расширение деятельности специализированных агентств, активное участие в деятельности международных организаций, разработка дополнительных механизмов контроля и др.

Необходимо отметить, что Стратегия 2013 г. по своему содержанию в целом вполне соответствовала арктическим стратегиям других стран-членов Арктического совета. Имеющиеся различия могут показаться достаточно существенными при попарном сравнении стратегии Финляндии со стратегиям других государств, однако по сути основные цели и направления деятельности у всех восьми арктических стран в рассматриваемый период совпадают [5].

В 2016–2017 гг. правительство Ю. Сипиля обновило Стратегию 2013 г. Следует заметить, что масштабных изменений не вносилось, а были лишь уточнены стратегические приоритеты [9]. Кроме того, обновление несколько меняло расстановку акцентов во внешнеполитическом блоке целей, подчёркивая необходимость увязки арктических вопросов и проблем Северных стран в целом.

Обновление 2016–2017 гг. на данный момент остаётся последним изменением арктической стратегии Финляндии. Действующее правительство С. Марин в своей программе [12] обозначает намерение составить новую арктическую стратегию с учётом долгосрочных целей Финляндии и необходимых для их реализации ресурсов. Публикация данного документа запланирована на март 2021 г.

Для более детального анализа представляется уместным сравнить Стратегию 2013 г. (принимая во внимание коррективы, сделанные в рамках обновления 2016–2017 гг.) с новой арктической стратегией Швеции [13]. Данное сравнение интересно в основном потому, что арктическая стратегия Швеции вышла совсем недавно — в сентябре 2020 г. Соответственно, сопоставление с ней — при учёте её предыдущей версии [14] — позволит примерно оценить то, насколько актуальна Стратегия 2013 г. в настоящий момент.

Сравнение позволяет сделать вывод о том, что Стратегия 2013 г. до сих пор в целом достаточно актуальна и отражает ключевые тенденции развития Арктического региона. Единственный аспект, по которому действующая арктическая стратегия Финляндии явно устарела, — это понимание текущей геополитической обстановки (так, в шведской стратегии 2020 г. гораздо большее внимание уделяется военным вопросам, что стало актуально лишь в последние несколько лет). Впрочем, назвать это фундаментальным недостатком трудно — данный фактор меняется очень динамично, что не может оперативно отражаться в документах стратегического характера.

В завершение кратко опишем результаты реализации арктической политики Финляндии в 2010-х гг. Наиболее концентрированное выражение она имела в период председательства Финляндии в АС в 2017–2019 гг., поэтому его итоги [15] можно использовать как первое приближение для оценки того, насколько успешна была финляндская арктическая политика в целом.

Главные достижения Финляндии за два года её председательства лежат в области охраны окружающей среды, развития цифровой инфраструктуры и образования. Проекты, реализованные и реализуемые в рамках данных направлений, по своему содержанию соответствуют Стратегии 2013 г. с учётом обновления 2016–2017 гг. По ряду аспектов успешными были и начинания Финляндии в сфере международного сотрудничества.

Однако политическая напряжённость, существующая в отношениях между членами АС, всё же сказалась на результатах председательства Финляндии. Так, на министерской встрече АС 7 мая 2019 г. не была принята совместная декларация — впервые в истории Арктического совета. Это во многом было связано с жёсткой позицией США по экологической повестке. Не был одобрен и Стратегический план

сотрудничества по Арктике до 2025 г., а также провалилась идея проведения арктического саммита на уровне глав государств.

Указанные факты не позволяют говорить о полном успехе арктической политики Финляндии в рассматриваемый период. Между тем необходимо всё же признать, что по крайней мере в 2017–2019 гг. её реализация шла в основном достаточно благополучно.

Подводя итоги, отметим, что арктическая политика Финляндии в 2010 х гг. носила всеобъемлющий, гибкий и прогрессивный характер, отвечая на главные вызовы десятилетия. Её дальнейшее развитие, вероятно, будет связано с укреплением экологического направления, а также с повышением роли вопросов безопасности и обороны; при этом представляется, что она всё же сохранит свои основные черты и приоритеты. Впрочем, с полной уверенностью можно сказать лишь одно: в будущем Финляндия точно не откажется от своего статуса активного игрока на арктической арене.

Рисунок 2 – Коллективная фотография участников министерской встречи АС 7 мая 2019 г. Источник — Российская Газета: https://rg.ru/2019/05/07/v-finliandii-otkrylas-ministerskaia-vstrecha-arkticheskogo-soveta.html

Список литературы:

1. Arctic Environmental Protection Strategy. Declaration on the Protection of Arctic Environment. Rovaniemi, June 1991. URL: http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf (дата обращения: 28.10.2020).
2. Heikkilä M. If We Lose the Arctic: Finland's Arctic thinking from the 1980s to present day. Rovaniemi, The Arctic Centre, University Of Lapland, 2019. URL: https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/63651/Heikkila.Markku.If-we-lose-the-arctic.pdf?sequence=4&isAllowed=y (дата обращения: 14.11.2020).
3. Arctic Council. Declaration on the Establishment of the Arctic Council. Joint Communique of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council. Ottawa. September 19, 1996. URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y (дата обращения: 28.10.2020).
4. Вуоренпяя М.-Л. Северное измерение: взаимовыгодное сотрудничество сегодня и в будущем // Современная Европа. 2019. № 3. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_39277684_95513131.pdf (дата обращения: 28.10.2020).
5. Heininen L. State of the Arctic Strategies and Policies – A Summary // Arctic Yearbook 2012. URL: https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2012/Scholarly_Papers/1.Heininen.pdf (дата обращения: 30.10.2020).
6. Exner-Pirot H. The Arctic in International Affairs // The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, 2020. URL: https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-20557-7 (дата обращения: 30.10.2020).
7. Suomen arktinen strategia. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. 7/2010. URL: https://www.arcticfinland.fi/loader.aspx?id=1d985922-a197-4a9e-b1e8-a6205486ad8d (дата обращения: 02.11.2020).
8. Suomen arktinen strategia 2013: Valtioneuvoston periaatepäätös 23.8.2013. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja. 14/2013. URL: https://vnk.fi/documents/10616/334509/Arktinen+strategia+2013/fc8d6442-daa6-4e94-b774-84b863393977 (дата обращения: 02.11.2020).
9. Hallituksen linjaus arktisen strategian päivityksen painopisteistä. Valtioneuvoston kanslia 2016. URL: https://vnk.fi/documents/10616/334509/Arktisen+strategian+p%C3%A4ivitys+FIN.pdf/842d4b06-0be3-41c9-bcf7-a93943a63a8b/Arktisen+strategian+p%C3%A4ivitys+FIN.pdf (дата обращения: 14.11.2020).
10. Coates K. S., Holroyd C. Europe's North: The Arctic Policies of Sweden, Norway, and Finland // The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, 2020. URL: https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-20557-7 (дата обращения: 30.10.2020).
11. Arktisen strategian päivityksen toimenpidesuunnitelma. Valtioneuvoston kanslia, 2017. URL: https://vnk.fi/documents/10616/3474615/Arktisen+strategian+toimenpidesuunnitelma/89cbd206-b6c5-4b04-a32a-0585facb6d99/Arktisen+strategian+toimenpidesuunnitelma.pdf (дата обращения: 14.11.2020).
12. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi — sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Helsinki, Valtioneuvoston julkaisuja, 2019:31. URL: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 15.11.2020).
13. Sweden's strategy for the Arctic region. Government Offices of Sweden, 2020. URL: https://www.government.se/4ab869/contentassets/c197945c0be646a482733275d8b702cd/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf (дата обращения: 05.12.2020).
14. Sweden's strategy for the Arctic region. Government Offices of Sweden, 2011. URL: https://www.government.se/4ab1ed/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region (дата обращения: 05.12.2020).
15. Журавель В. П. Председательство в Арктическом совете: от Финляндии к Исландии // Современная Европа. 2019. № 4. URL: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_41304623_53458840.pdf (дата обращения: 26.12.2020).

References:

1. Arctic Environmental Protection Strategy. Declaration on the Protection of Arctic Environment. Rovaniemi, June 1991. Available at: http://library.arcticportal.org/1542/1/artic_environment.pdf (accessed 28.10.2020).
2. Heikkilä M. If We Lose the Arctic: Finland's Arctic thinking from the 1980s to present day. Rovaniemi, The Arctic Centre, University Of Lapland, 2019. Available at: https://lauda.ulapland.fi/bitstream/handle/10024/63651/Heikkila.Markku.If-we-lose-the-arctic.pdf?sequence=4&isAllowed=y (accessed 14.11.2020).
3. Arctic Council. Declaration on the Establishment of the Arctic Council. Joint Communique of the Governments of the Arctic Countries on the Establishment of the Arctic Council. Ottawa. September 19, 1996. Available at: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.

PDF?sequence=5&isAllowed=y (accessed 28.10.2020).
4. Vuorenpää M.-L. Severnoe izmerenie: vzaimovygodnoe sotrudnichestvo segodnya i v budushchem [The Northern Dimension: mutually beneficial cooperation today and in the future] // Sovremennaya Evropa [Contemporary Europe]. 2019, № 3. (In Russian). Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_39277684_95513131.pdf (accessed 28.10.2020).
5. Heininen L. State of the Arctic Strategies and Policies – A Summary // Arctic Yearbook 2012. Available at: https://arcticyearbook.com/images/yearbook/2012/Scholarly_Papers/1.Heininen.pdf (accessed 30.10.2020).
6. Exner-Pirot H. The Arctic in International Affairs // The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, 2020. Available at: https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-20557-7 (accessed 30.10.2020).
7. Suomen arktinen strategia [Arctic Strategy of Finland]. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja [Publication series of the Office of the Council of State]. 7/2010. (In Finnish). Available at: https://www.arcticfinland.fi/loader.aspx?id=1d985922-a197-4a9e-b1e8-a6205486ad8d (accessed 02.11.2020).
8. Suomen arktinen strategia 2013: Valtioneuvoston periaatepäätös 23.8.2013 [Artic Strategy of Finland 2013: decision in principle of the Council of State 23.8.2013]. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja [Publication series of the Office of the Council of State], 14/2013. (In Finnish). Available at: https://vnk.fi/documents/10616/334509/Arktinen+strategia+2013/fc8d6442-daa6-4e94-b774-84b863393977 (accessed 02.11.2020).
9. Hallituksen linjaus arktisen strategian päivityksen painopisteistä [The Government's direction on the priorities of the revision of the Arctic Strategy]. Valtioneuvoston kanslia [Office of the Council of State], 2016. (In Finnish). Available at: https://vnk.fi/documents/10616/334509/Arktisen+strategian+p%C3%A4ivitys+FIN.pdf/842d4b06-0be3-41c9-bcf7-a93943a63a8b/Arktisen+strategian+p%C3%A4ivitys+FIN.pdf (accessed 14.11.2020).
10. Coates K. S., Holroyd C. Europe's North: The Arctic Policies of Sweden, Norway, and Finland // The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, 2020. Available at: https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-20557-7 (accessed 30.10.2020).
11. Arktisen strategian päivityksen toimenpidesuunnitelma [Schedule of measures of the revision of the Arctic Strategy]. Valtioneuvoston kanslia [Office of the Council of State], 2017. (In Finnish). Available at: https://vnk.fi/documents/10616/3474615/Arktisen+strategian+toimenpidesuunnitelma/89cbd206-b6c5-4b04-a32a-0585facb6d99/Arktisen+strategian+toimenpidesuunnitelma.pdf (accessed 14.11.2020).
12. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava Suomi — sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta [Program of Prime Minister Sanna Marin's Government 10.12.2019: Inclusive and competent Finland — a socially, economically and ecologically sustainable society]. Helsinki, Valtioneuvoston julkaisuja [Publications of the Council of State], 2019:31. (In Finnish). Available at: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161931/VN_2019_31.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed 15.11.2020).
13. Sweden's strategy for the Arctic region. Government Offices of Sweden, 2020. Available at: https://www.government.se/4ab869/contentassets/c197945c0be646a482733275d8b702cd/swedens-strategy-for-the-arctic-region-2020.pdf (accessed 05.12.2020).
14. Sweden's strategy for the Arctic region. Government Offices of Sweden, 2011. Available at: https://www.government.se/4ab1ed/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region (accessed 05.12.2020).
15. Zhuravel' V. P. Predsedatel'stvo v Arkticheskom sovete: ot Finlyandii k Islandii [The Chairmanship in the Arctic Council: from Finland to Iceland] // Sovremennaya Evropa [Contemporary Europe]. 2019, № 4. (In Russian). Available at: https://www.elibrary.ru/download/elibrary_41304623_53458840.pdf (accessed 26.12.2020).