

УДК-327

DOI: 10.17072/2218-1067-2021-2-49-58

СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ И ЕС В УСЛОВИЯХ САНКЦИОННОГО РЕЖИМА (НА ПРИМЕРЕ ПРОГРАММЫ «КОЛАРКТИК 2014–2020»)

Е. А. Маслова

Маслова Елена Александровна, кандидат политических наук, доцент кафедры интеграционных процессов, старший научный сотрудник,

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»;

старший научный сотрудник,

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт Европы Российской академии наук.

E-mail: e.maslova@inno.mgimo.ru (ORCID: 0000-0002-2493-3900. Researcher ID: J-3216-2013).

Аннотация

Представлен анализ приграничного сотрудничества между странами Северного Калотта (Финляндией, Норвегией, Швецией) и Северо-Западом России в рамках программы «Коларктик». На сегодняшний день приграничное взаимодействие России и ЕС является одним из немногих каналов для диалога в условиях режима санкций и контрсанкций двух сторон. Анализ программы ЕС «Коларктик» осуществляется через призму макрополитического контекста политики ЕС, в частности, через его экологическое, арктическое и приграничное измерения, а также в рамках качества отношений по линии Россия – ЕС. Дана краткая характеристика приграничного сотрудничества ЕС как одной из составляющих Европейской политики и Европейского инструмента соседства. Рассмотрена стратегия и основные императивы ЕС в Арктике. Показано, что ЕС не обладает достаточными инструментами для политического влияния в Арктике, при этом интерес к региону только усиливается. Свое участие в арктической повестке ЕС видит прежде всего через получение статуса наблюдателя в Арктическом совете. Императивы политики ЕС в Арктике – это устойчивое развитие и защита окружающей среды, смягчение последствий изменения климата, защита прав автохтонного населения, многостороннее управление и проведение научных исследований. Проанализирована экологическая составляющая в арктической повестке ЕС. Выделены основные принципы экологической повестки ЕС, аргументы ЕС в пользу активного участия в Арктике, а также интересы, которые преследует ЕС в Арктике. С одной стороны, ЕС выражает обеспокоенность по вопросам изменения климата и ухудшения экологической обстановки, с другой – намерен наращивать импорт энергоресурсов из региона. Подведены итоги реализации первого периода Программы «Коларктик 2007–2013» и промежуточные итоги Программы «Коларктик 2014–2020»; проанализирована санкционная риторика ЕС и ее соотношение с программой «Коларктик», которая остается за пределами европейских санкций. Автор приходит к выводу, что помимо задачи по снижению периферийности территорий, ЕС преследует и политические цели реализации программы, в частности, «Коларктик» – один из немногих инструментов, позволяющих укреплять свое политическое присутствие в арктическом регионе, а также утверждать свою роль как глобального экологического лидера.

Ключевые слова: приграничное сотрудничество; европейская политика соседства; сотрудничество России и ЕС; «Коларктик»; арктическая политика ЕС; экологическая политика ЕС; Арктика.

«Коларктик» – программно-финансовый инструмент Европейского союза для осуществления приграничного сотрудничества между странами Северного Калотта (Финляндией, Норвегией, Швецией) и Северо-Западом России. При этом экологическая составляющая играет главенствующую роль в реализации этой программы. Соответственно, при анализе реализации программы «Коларктик» необходимо учитывать как непосредственные итоги реализации программы «Коларктик», так и мак-

рополитический контекст политики Европейского союза, в частности, экологическое, арктическое и приграничное измерения, а также качество отношений по линии Россия – ЕС.

Приграничное сотрудничество как один из приоритетов внешней политики ЕС

Приграничное сотрудничество традиционно является одним из приоритетов Европейского союза. Изначально ЕС реализовывал программы приграничного сотрудничества внутри сообщества между странами-членами посредством проведения политики сплочения (региональной политики), суть которой состояла в сближении стран Союза не только по уровню экономического развития, – зачастую речь шла именно о приграничном взаимодействии и сотрудничестве еврорегионов (Scott, 2015; Зонова, 1999). Впоследствии, с расширением ЕС на восток, приграничное сотрудничество обрело и внешний контур со странами, не входящими в Союз.

Европейская политика соседства (ЕПС) была запущена в 2004 г.¹, ее основная цель – поддерживать и способствовать стабильности, безопасности и процветанию в странах Европейского соседства. В 2007 г. Европейская комиссия представила новый финансовый инструмент – Европейский инструмент соседства и партнерства (ЕИСП) – для содействия реализации ЕПС, в частности, посредством трансграничного и регионального сотрудничества. С тех пор ЕС активно реализует Европейскую политику соседства на различных направлениях (Север, Юг, Восток). Одной из составляющих Европейского инструмента соседства и партнерства на северном направлении является программа «Коларктик»².

Программа «Коларктик» является одной из семи программ приграничного сотрудничества между Россией и Европейским союзом (реализуются также программы «Карелия», «Латвия-Россия», «Литва-Россия», «Эстония-Россия», «Польша-Россия», «Юго-Восточная Финляндия-Россия») и одной из программ, реализуемых на территории Баренцева Евро-арктического региона (БЕАР), при этом из всех программ только «Коларктик» охватывает всю территорию БЕАР (Sebentsov, 2018; Sebentsov, 2020).

Арктическая стратегия ЕС

Международное сотрудничество в Арктике ведется на нескольких уровнях. В первую очередь, это многосторонний диалог (Арктический совет, Совет Баренцева / Евроарктического региона, Совет министров северных стран и другие международные организации). Во-вторых, диалог ведется на уровне регионального и субрегионального сотрудничества (см. также: Харлампьева, Лагутина, 2011). Европейский союз стремится активно присутствовать и участвовать на обоих уровнях.

В Еврокомиссии Арктику курирует Генеральный директорат по региональной политике (DG Regio), который призван поддерживать и привлекать инвестиции в арктический регион, особенно в приграничные регионы (в первую очередь, в «европейскую Арктику»). Упор в работе делается на исследованиях и инновациях (научном освоении Арктики), повышение конкурентоспособности малых и средних предприятий (МСП) и поддержке перехода к низкоуглеродной экономике.

Арктика является одной из зон, где ЕС стремится активно присутствовать и проявлять свою акторность (Еремина, 2019). Однако из стран-членов только Дания входит в т.н. «арктическую пятерку», при этом ее арктическая территория – Гренландия, не является частью ЕС; приарктические Швеция и Финляндия не имеют прямого выхода к Северному Ледовитому океану и соответственно в «пятерку» не входят³. Полноправными членами Арктического совета из стран ЕС являются Дания, Финляндия и Швеция (Вылегжанин, 2021). Тем не менее, можно говорить о том, что ЕС как интеграционное объединение обладает крайне ограниченными ресурсами в Арктике, при этом интерес к региону лишь возрастает с каждым годом (Liboribus, 2020).

Началом арктической политики ЕС считается появление документа «К будущей морской политике ЕС: европейский подход к морям и океанам» (2006 г.)⁴, в котором обозначалась неразрывная

¹ Policy, *EU Neighbours*. URL: <https://www.euneighbours.eu/en/policy>.

² Kolarctic Cross Border Cooperation 2014–2020. URL: <https://kolarctic.info/>.

³ Уткин С. ЕС и Арктика: присматриваясь к будущему, *PCMД*. URL: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/analytics/es-i-arktika-prismatrivayas-k-budushchemu/>.

⁴ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards a future Maritime Policy for the Union. A European vision for the oceans and seas. 07 июня 2006 г., *European Commission*. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2006/EN/1-2006-275-EN-F1-1.Pdf>; Green Pa-

связь ЕС с Арктикой – географически, исторически (в т.ч. через участие в исследованиях и освоении) и экономически. В 2008 г. Еврокомиссия выпускает документ «Европейский союз и арктический регион»¹, в котором излагается позиция и интересы ЕС в Арктике. На протяжении последующих лет ЕС регулярно выпускает различные документы о политике ЕС в Арктике. Основную их суть можно свести к тому, что ЕС намерен играть все более заметную роль и усиливать свое влияние в Арктике. Одна из главнейших задач ЕС – получение статуса наблюдателя при Арктическом совете.

Пока этого не произошло ЕС реализует свои интересы (а) на национальной основе – через Данию, Финляндию, Швецию; (б) через Норвегию и Исландию² которые являются участниками программы ЕС «Северное измерение».

Свою арктическую политику ЕС реализует через программу «Северное измерение», Интеррег и ЕИСП (две программы – «Карелия» и «Коларктик»). Нельзя сказать, что эти меры являются мощным инструментом влияния ЕС в регионе. Свое участие в арктической повестке ЕС видит прежде всего через получение статуса наблюдателя в Арктическом совете (АС). Однако Арктический совет уже неоднократно откладывал рассмотрение заявки ЕС на получение статуса наблюдателя³⁴. И на сегодняшний день ЕС вряд ли может претендовать на его получение, в т.ч. из-за позиции России (которая, в свою очередь, опосредована санкциями ЕС). Страны «ядра» ЕС (Франция и Германия) уже имеют статус наблюдателей в АС, а также свою национальную повестку в регионе.

Императивы политики ЕС в Арктике – это устойчивое развитие и защита окружающей среды, смягчение последствий изменения климата, защита прав автохтонного населения, многостороннее управление и проведение научных исследований. Руководство ЕС неоднократно постулирует в различных документах, что Арктика – это «зона мира, процветания и конструктивного международного сотрудничества»⁵.

Сегодня одним из главнейших аргументов ЕС в пользу более активного участия в жизни Арктики является экологический.

Экологическая политика ЕС в Арктике

Современный Европейский союз берёт на себя роль трендсеттера мировой экологической повестки. В глобальном мире ЕС видит себя не только конкурентоспособной мировой экономикой, но и лидером зеленой революции (к 2050 г. поставлена цель достичь «углеродного нейтралитета»).

К основным принципам экологической повестки ЕС можно отнести следующие:

- превентивные действия;
- возмещение ущерба окружающей среде, главным образом, через устранение его источников;
- финансовой компенсации («загрязнитель платит»);
- устойчивое развитие;
- выбор наилучшего из возможных путей охраны окружающей среды, согласно которому страны-участницы могут вводить более строгие меры, чем это предусмотрено актами ЕС (Голдин, Паникар, Соколова, Тюрикова, 2017).

ЕС не скупится на проведение экологической политики, специальных исследований, осуществление мониторинга и скрининга окружающей среды – как в Европе, так и за ее пределами. Таким образом ЕС видит свою экологическую ответственность и за пределами территории стран-членов ЕС.

Основные аргументы ЕС в пользу активного участия в Арктике можно свести к следующему:

per: Towards a future Maritime Policy for the Union. A European vision for the oceans and seas. 07 июня 2006г., *European Commission*. URL: https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com_2006_0275_en_part2.pdf.

¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: An integrated European Union policy for the Arctic. 20 ноября 2008 г., *European External Action Service*. URL: https://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/com_08_763_en.pdf.

² Исландия официально отозвала свою заявку на членство в ЕС, что вызвало сожаление высшего руководства ЕС, которое рассматривало вступление Исландии как укрепление арктических позиций ЕС.

³ Arctic Council rejects EU's observer application, *EU Observer*. 30.04.2009. URL: <https://euobserver.com/environment/28043>.

⁴ Canada signals new era for Arctic Council, *The Globe and Mail. Politics*. 15.05.2013. URL: <https://www.theglobeandmail.com/news/politics/canada-signals-new-era-for-arctic-council/article11951388/>.

⁵ Speech by High Representative/Vice-President Josep Borrell at the Arctic Frontiers conference: Arctic. 2 февраля 2021 г., *European External Action Service*. URL: https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/92475/arctic-speech-high-representativevice-president-josep-borrell-arctic-frontiers-conference_en.

- загрязнение окружающей среды в Арктике имеет негативное влияние на жизнь европейцев и автохтонных народов, проживающих на территории ЕС;
- ЕС берет на себя ответственность за свои загрязнения в регионе (ЕС является одним из загрязнителей региона по количеству парниковых выбросов и черного углерода);
- за Полярным кругом живут народы, которые имеют культурные связи с финскими и шведскими коренными народами;
- ЕС обладает технологиями, в т.ч. для безопасной и устойчивой работы в климатических условиях Арктики, и поэтому способен смягчить негативные последствия загрязнения окружающей среды (Голдин, Паникар, Соколова, Тюрикова, 2017).

К числу *реальных интересов ЕС* в Арктике можно отнести как политические (наращение политического веса в глобальном мире, проявление «акторности», в т.ч. через влияние в Арктике), так и экономические (добыча различных ресурсов, в т.ч. рыбных, нефти и газа; развитие туризма; развитие транспортно-логистического комплекса Севморпути).

Политика ЕС в Арктике амбивалентна – с одной стороны, ЕС выражает беспокойство по поводу изменения климата и ухудшения экологической обстановки, с другой – намерен наращивать импорт энергоресурсов из региона (в т.ч. в рамках концепции энергетической безопасности и диверсификации поставщиков) (Данилов, 2017).

Итоги реализации первого периода Программы «Коларктик 2007–2013»

Фактическая реализация первого периода реализации Программы «Коларктик 2007–2013» началась в 2010 г. с продлением срока окончания проектов до 2015 г. Итоги реализации программы были подведены в 2017 г., в целом программа была признана успешной всеми сторонами¹.

Во-первых, все целевые количественные индикаторы проектов были выполнены, а в ряде случаев многократно перевыполнены (Кудряшова, Зарубина, 2019). Однако на основе представленных индикаторов Программы трудно оценить, была ли причина такой «эффективности» в том, что проекты действительно были чрезвычайно успешными или же в том, что установленные первоначально цели и показатели были заниженными. В любом случае, достижение целей и превышение показателей создало основу для положительного восприятия программы «Коларктик».

В отношении главной цели – снижения периферийности БЕАР – ЕС осознает, что «Коларктик» является лишь вспомогательным и относительно небольшим элементом с ограниченным ресурсом, который лишь отчасти способствует постепенному снижению «синдрома периферийности». Тем не менее, Программа способствовала привлечению финансовых и интеллектуальных ресурсов, что благоприятно сказалось на социо-экономическом развитии региона. Программа придала новый импульс развитию сотрудничества в БЕАР².

Согласно данным социологических опросов, наполнение проектов Программы соответствовало потребностям и ожиданиям жителей региона³. Ее актуальность представляется устойчивой по отношению к потребностям и задачам программных территорий и населения.

При этом проекты социально-культурной направленности привели к укреплению диалога между сторонами, включая уровень “*people 2 people*”. Некоторые исследователи полагают, что можно говорить о начале формирования т.н. «Баренц-идентичности» (Lagutina, 2019).

В то же время можно говорить об асимметричном характере реализации программы – в основном реализуются проекты регионального сотрудничества между Россией и Финляндией (Норвегия критично высказывалась по этому поводу). Ниже (таблица) представлены данные с указанием числа реализуемых проектов между регионами-участниками.

¹ The Kolarctic CBC Programm, *Kolarctic Cross Border Cooperation 2014-2020*, pp. 8–9. URL: <https://kolarctic.info/wp-content/uploads/2016/10/jop-approved-18122015-ec.pdf>.

² Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes, *European Commission*, III, pp. 159–160. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ex_post_evaluation_of_2007-2013_enpi_cbc_programmes_report.pdf.

³ Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes, *European Commission*, I, pp. 20, III, pp. 270–287. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ex_post_evaluation_of_2007-2013_enpi_cbc_programmes_report.pdf.

Число проектов «Коларктик 2007–2013» между регионами-участниками

| Страны и регионы | Лапландия | Мурманск | Норботтен | Финнмарк | Тромс | Архангельск | Нурланд | НАО |
|--|-----------|----------|-----------|----------|-------|-------------|---------|-----|
| Лапландия (Финляндия) | - | 35 | 17 | 13 | 12 | 11 | 7 | 4 |
| Мурманская область (Россия) | | - | 17 | 12 | 10 | 7 | 7 | 2 |
| Норботтен (Швеция) | | | - | 5 | 6 | 8 | 4 | - |
| Финнмарк (Норвегия) | | | | - | 5 | 3 | 4 | - |
| Тромс (Норвегия) | | | | | - | 5 | 3 | - |
| Архангельская область (РФ) | | | | | | - | 3 | 1 |
| Нурланд (Норвегия) | | | | | | | - | |
| Ненецкий автономный округ (НАО) (Россия) | | | | | | | | - |

В заключение можно отметить, что основным акцентом реализации практически всех программ (46 из 51) стало образование и наука. Это нашло отражение в широком участии научно-исследовательских институтов и университетов в Программе.

По итогам работы ЕС выявил следующие проблемы, которые наиболее остро проявляются в БЕАР: практически отсутствие сотрудничества с МСП; нехватка высокообразованных сотрудников; недостаточно используемое природное и культурное наследие, трудности с коммуникациями и транспортом; периферийный статус региональной экономики; депопуляция; общие экологические проблемы¹.

Эти вопросы были рассмотрены и преобразованы в цели и приоритеты Программы – опыт, приобретенный в ходе реализации Программы «Коларктик 2007–2013» использовался впоследствии для запуска второго периода Программы «Коларктик 2014–2020».

«Коларктик 2014–2020»

Начало реализации второго периода программы было также отложено из-за того, что стороны долго не могли согласовать программу. Россия ратифицировала Соглашение о финансировании и реализации Программы в августе 2018 г.²; непосредственная реализация программы началась к концу 2018 г., итоги будут подведены в 2022 г.

¹ Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes, *European Commission*, I, pp. 2–5. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ex_post_evaluation_of_2007-2013_enpi_cbc_programmes_report.pdf.

² Соглашение Россия-Коларктик (2016), *МИД РФ. Правовой департамент*, 29 дек. URL: https://www.mid.ru/ru/foreign_policy/international_contracts/multilateral_contract/-/storage-viewer/multilateral/page-1/59038?_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_advancedSearch=false&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_keyword

Основная цель программы не изменилась – это снижение периферийности северных территорий четырех стран – Норвегии, России, Швеции и Финляндии. В рамках программы реализуется три магистральные направления сотрудничества: экономическое, социальное и экологическое. При этом особое внимание уделяется принципу устойчивого развития.

Двумя приоритетными осями программы являются:

- 1) жизнеспособность арктической экономики, природы и окружающей среды;
- 2) свобода перемещения людей, товаров и знаний.

Проекты, реализуемые в рамках первой или второй оси должны соответствовать тематическим целям: развитие бизнеса, малых и средних предприятий; охрана окружающей среды, смягчение последствий изменения климата и адаптация к ним; повышение доступности регионов, развитие устойчивых, в т.ч. к климатическим воздействиям, сетей и систем транспорта и связи; содействие обустройству границ и управление ими, приграничной безопасности, мобильности и управлению миграцией.

На сегодняшний день реализуется 36 проектов: 28 проектов по направлению «жизнеспособность арктической экономики, природы и окружающей среды», остальные 8 – по второму направлению «свобода перемещения людей, товаров и знаний»¹.

При этом 11 проектов соответствуют тематической цели – «развитие бизнеса, малых и средних предприятий», 10 – «охрана окружающей среды, смягчение последствий изменения климата», 7 – «повышение доступности регионов, развитие устойчивых, в том числе к климатическим воздействиям, сетей и систем транспорта и связи», один – «содействие обустройству границ и управлению ими, приграничной безопасности, мобильности и управлению миграцией» (один проект может одновременно соответствовать нескольким тематическим целям). Таким образом, можно говорить о том, что акцент с образовательной компоненты сместился в пользу экологической.

Наибольшее программное финансирование (10 млн 305 тыс. евро) получил проект по реконструкции таможенного пункта Райа-Йоосеппи, задачей которого является организация бесперебойной работы пограничной службы и таможни (от России партнером выступает Минтранс)².

Из всех 29 проектов в четырех Россия участвует как ведущий партнер (инициатор). В этих проектах партнерами с российской стороны выступают: Всемирный фонд дикой природы, САФУ, Мурманскавтодор, Мурманский центр стандартизации, метрологии и испытаний.

К *предварительным итогам реализации «Коларктик 2014–2020»* можно отнести следующее:

Во-первых, социальные и политические последствия реализации Программы более ощутимы, чем экономические. Программа предоставляет возможность для диалога различным заинтересованным сторонам: организациям гражданского общества, местным и региональным властям, научным и бизнес-кругам. Во многом диалог в рамках «Коларктик 2014–2020» основан на уже существующих работающих сетях, которые появились в рамках первой Программы.

Одним из основных достижений Программы считается создание атмосферы сотрудничества и диалога. Так, например, между пограничными ведомствами Финляндии и России проводятся регулярные рабочие встречи.

Укрепление доверия также оказало положительное влияние на процессы управления внутри Программы. Например, в начале программы российские партнеры не соглашались вносить авансовые платежи из российских фондов. Теперь авансовые платежи допустимы, в то время как российские партнеры уже не всегда используют эту возможность.

Безусловно, Программа предложила благоприятную основу для содействия социально-экономическому развитию приграничных территорий. Многие страны-участницы начали приграничное сотрудничество еще до ЕИСП. Однако до этого финансирование со стороны ЕС было более скромным (проекты финансировались двумя разными инструментами: Интеррег для стран-членов ЕС и ТАСИС – для стран-партнеров). Запуск ЕИСП в 2006 г. создал единый политический инструмент, объединяющий ресурсы Европейского фонда регионального развития и ЕИСП.

Наличие общей платформы ЕИСП подразумевает совместное управление, которое значительно упростило администрирование программ приграничного сотрудничества. На уровне проектов это сделало партнерство более реальным и устойчивым за счет разработки и реализации общих меропр-

s=Коларктик&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_fromPage=search&_storageviewer_WAR_storageviewerportlet_andOperator=1.

¹ Projects, *Kolarctic Cross Border Cooperation 2014-2020*. URL: <https://kolarctic.info/our-projects/>.

² Raja-Jooseppi BCP development and reconstruction; traffic arrangements, buildings and technology, *Kolarctic Cross Border Cooperation 2014-2020*. URL: <https://kolarctic.info/our-projects/>.

ятий посредством единого контракта с участием партнеров по обе стороны границы с единым заказчиком. Новый инструмент (ЕИСП) был основан на общей стратегии, связанной с целями Европейской политики соседства, которая дала странам-участницам более четкую основу для согласования целей и приоритетов их сотрудничества с учетом конкретных потребностей их приграничных территорий.

В отличие от двусторонних и региональных программ ЕИСП, где руководящая роль Европейской комиссии более выражена, программы приграничного сотрудничества ЕИСП предоставляют странам-участницам инициативу по определению и реализации целей и приоритетов сотрудничества. Программы сыграли важную роль в развитии институционального потенциала, повышении ответственности и укреплении связей между национальными и региональными администрациями участвующих стран.

Хотя в Программе и участвуют регионы четырех стран, основная плотность сотрудничества скапливается вокруг российско-финского взаимодействия.

Как уже было отмечено, если сравнивать программы первого и второго этапа реализации, то можно говорить о смещении акцентов. На первом этапе акцент делался на вопросах образования, науки и исследований, на втором этапе произошла переориентация и «Коларктик 2014–2020» сместил акценты в пользу устойчивого развития и экологии. Можно предположить, что внимание к экологической проблематике будет только усиливаться в рамках реализации «Коларктик», что является магистральной тенденцией политик Европейского союза.

Режим ограничительных мер

Европейский союз ввел первые односторонние ограничительные меры в отношении России в 2014 г. – когда уже шел первый период реализации программы «Коларктик 2007–2013». Тогда существовал значительный риск того, что все программы приграничного сотрудничества с участием России будут приостановлены¹. Однако после обсуждений между высокопоставленными официальными лицами в Хельсинки и в Москве именно финны, при молчаливой поддержке россиян, взяли на себя ведущую роль в выступлениях в Брюсселе с целью предотвращения приостановления программы «Коларктик» и «Россия – Юго-Восточная Финляндия». Финское руководство настаивало на долгосрочной важности конструктивных отношений с Россией².

В отчете ЕС (2018 г.) по предварительным итогам реализации «Коларктик 2014–2020» сказано: «Сотрудничество с Российской Федерацией остается важной чертой приграничного сотрудничества, несмотря на текущие проблемы в отношениях между ЕС и Россией. В рамках дипломатических мер, принятых ЕС в ответ на незаконную аннексию Крымского полуострова и действия России по дестабилизации восточной Украины, Европейский совет принял решение сохранить проекты, касающиеся *исключительно* приграничного сотрудничества и гражданского общества»³. В этом же отчете постулируется: «Важной особенностью приграничного сотрудничества остается сотрудничество с Российской Федерацией».

Такая позиция полностью соответствует «пяти принципам», которые ЕС утвердил в отношении России в марте 2016 г.: (1) выполнение Минских соглашений как ключевое условие любого существенного изменения позиции ЕС по отношению к России; (2) укрепление отношений с восточными партнерами ЕС и другими соседями, включая Центральную Азию; (3) усиление устойчивости (resilience) ЕС (энергетическая безопасность, гибридные угрозы); (4) *выборочное взаимодействие с Россией по вопросам, представляющим интерес для ЕС*; (5) *необходимость налаживания контактов между людьми и поддержки российского гражданского общества*⁴.

¹ Лидеры ЕС поручили ЕК приостановить ряд программ сотрудничества с РФ (2014), *PIA Новости*, 17 июля. URL: <https://ria.ru/20140717/1016288418.html>, Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes, *European Commission*, II, p. 66. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/ex_post_evaluation_of_2007-2013_enpi_cbc_programmes_report.pdf T. 2. С. 66.

² Финляндия: Приграничное сотрудничество не будет остановлено из-за санкций ЕС против России (2014), *Иносми*, 19 июля. URL: <https://inosmi.ru/world/20140719/221771791.html>.

³ European Neighbourhood Instrument Cross-Border Cooperation Programme 2014-2020. Mid-term review (2017), *European Commission*. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/180611_eni_cbc_-_mid-term_review.pdf.

⁴ Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Foreign Affairs Council (2016), *European External Action Service*, 14 март. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/5490/remarks-by-high-representative-vice-president-federica-mogherini-at-the-press-conference-following-the-foreign-affairs-council_en.

Приграничное сотрудничество является одним из немногих направлений, где диалог РФ с ЕС реально работает. В текущий момент приграничное сотрудничество является каналом для сотрудничества между сообществами по обе стороны границы, а также закладывает основы для более глубокого регионального сотрудничества в будущем.

Помимо этого политического взаимодействия на высоком уровне, Программа приграничного сотрудничества является одной из немногих областей, в которых продолжают практические операции на рабочем уровне между Россией и ЕС.

Эти практические связи могут также способствовать политическим и дипломатическим усилиям на более высоком уровне. Опыт реализации этих проектов может быть использован впоследствии в качестве платформы для сотрудничества и диалога в других областях. Однако это возможно только в том случае, если базовая политическая среда будет благоприятной, что на сегодняшний день выглядит очень маловероятно. Ключевым моментом в санкционном режиме ЕС остаются упомянутые выше «пять принципов». При этом, главным пунктом является первый – выполнение Минских соглашений. Важно отметить, что несмотря на ЕСовскую риторику об «аннексии Крыма», вопрос территориальной принадлежности Крыма не является строго принципиальным для руководства ЕС (такую позицию высказывали чиновники Европейской службы внешних связей ЕС при личной беседе с автором).

Сегодня программа «Коларктик» остается за пределами европейских ограничительных мер. И дело не только в том, что реализуемые проекты носят деполитизированный характер, когда основная тематика проектов – инфраструктура и экология. По своей природе санкции ЕС направлены против лиц и компаний, которые, по мнению руководства ЕС, причастны к конфликту на Востоке Украины. В программе «Коларктик» от России участвуют НПО, университеты, гражданское общество. Конечными бенефициарами реализуемых проектов являются непосредственно жители БЕАР, основной формат программы – это *“people to people”*. Поэтому можно говорить о том, что введение санкций не укладывается в санкционную риторику ЕС.

Для ЕС программа «Коларктик» важна с точки зрения продвижения своих интересов, в особенности в Арктике. Через программы приграничного сотрудничества, в т.ч. через «Коларктик» ЕС утверждается как «покровитель» региона, проецируя при этом свою нормативную силу через введение экологических норм и стандартов. При этом, Программа является одним из инструментов ЕС «приблизиться к Арктике».

Как уже отмечалось, особое внимание при реализации проектов ЕС уделяет экологии и устойчивому развитию, что укладывается в логику позиционирования ЕС как глобального экологического лидера. «Зелёная» повестка ЕС встраивается в общий политико-идеологический дискурс и становится частью нормативной силы Союза. Экологическое лидерство укрепляет роль ЕС как глобального лидера. В ближайшем будущем это может позволить ЕС проводить экологически обоснованную политику за пределами ЕС (Romanova, 2010).

Экологическая доминанта во многом определяет позицию ЕС по защите своих интересов в Арктике. Так, например, ЕС призвал Международную морскую организацию запретить использование тяжелого горючего топлива для арктических судов, мотивируя это угрозой для окружающей среды¹. В случае несогласия со своим требованием ЕС пригрозил запретить всем иностранным судам, использующим подобное топливо, заходить в свои порты. Очевидно, что подобный пример является не просто заботой ЕС об экологии, но прямым проявлением нормативной экологической силы. ЕС намерен распространить свои нормы и стандарты на весь арктический регион в различных сферах – мореплавания и судоходства, навигации, рыболовства и т.п. Тем самым, использовать свои конкурентные преимущества в борьбе за право управления Арктикой и добычей природных ресурсов.

Выводы

Программа приграничного сотрудничества «Коларктик» – в первую очередь, инструмент добрососедства, ресурс социально-экономического развития БЕАР, который стимулирует экономический рост в регионе; это финансовый инструмент, позволяющий развиваться местным и региональным инициативам приграничных территорий восьми регионов четырех стран. При этом основными бенефициарами являются жители региона.

¹ Protect the Arctic from emerging risks, urge MEPs (2017), News European Parliament. 21 янв. URL: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170130IPR60273/protect-the-arctic-from-emerging-risks-urge-meps>.

Приграничное сотрудничество является одним из важнейших направлений европейской политики соседства. Через программы ЕПС и ЕИСП Европейский союз реализует свой интерес в создании благоприятной буферной зоны и минимизации угроз безопасности. При этом ЕПС и ЕИСП являются зонтичными программами, в то время как для каждой программы приграничного сотрудничества существуют отдельные приоритеты и стратегии. Так, приоритетными направлениями на северном направлении ЕС зафиксированы борьба с изменениями климата, устойчивое развитие и международное сотрудничество.

«Коларктик» – пример успешного прагматического сотрудничества. Преимуществом программы является то, что стороны понимают цели своего сотрудничества, при этом ни один из участников вне ЕС не ставит своей целью членство в ЕС, пусть даже в отдаленной перспективе (как это происходит, например, в программах ЕПС «Восточное партнерство» или Центральноазиатская стратегия).

В текущих условиях охлаждения отношений между Россией и ЕС, когда реализация большинства программ партнерства и сотрудничества заморожена, приграничное сотрудничество остается реально работающим механизмом и площадкой для диалога, потенциальным инструментом восстановления взаимного доверия и сотрудничества между Россией и ЕС. Это межрегиональное взаимодействие работает даже в условиях сложной политико-психологической ситуации в Европе. При анализе возможных рисков (санкционных или приостановления программы) со стороны ЕС, необходимо принимать во внимание более широкий контекст, в частности, лидерские амбиции ЕС, которые распространяются и на Арктический регион, а также санкционную риторику.

Программы приграничного сотрудничества реализуются внутри ЕС и за пределами внешних границ ЕС через работу над общими проблемами, выходящими за пределы приграничных регионов одной страны. ЕС неоднократно подчеркивает, что изменение климата и ухудшение экологической обстановки в Арктике затрагивает непосредственно интересы самого ЕС и его граждан (в т.ч. ЕС научно обосновывает этот тезис через проведение соответствующих исследований, мониторинга и скрининга).

ЕС уже доказал свою состоятельность как экологического лидера в глобальном масштабе. В то же время ЕС стремится к укреплению своих политических позиций в мире как глобального актора, а не просто к созданию наиболее конкурентной экономики.

ЕС не только утверждает себя в качестве флагмана международной климатической политики, но и делает экологию одним из важнейших принципов, в частности, в отношениях с третьими странами. Экологические нормы и стандарты становятся частью нормативной силы ЕС.

ЕС предлагает свою кандидатуру в качестве эксперта по проведению арктических исследований (и активно проводит масштабные научные исследования), развитию энергосберегающих технологий и бережному использованию ресурсов Арктики. Наука служит инструментом участия в управлении и развитии Арктики. При этом ЕС ограничен в своих ресурсах влияния в Арктике, но стремится продвигать свои интересы через нормативную силу - создание и продвижение своих норм, в частности, экологических. Одной из главнейших задач ЕС является получение статуса наблюдателя при АС.

Для ЕС программа «Коларктик» – один из немногих инструментов реализации своей политики в Арктическом регионе, через который Союз намерен поддержать свои арктические амбиции. Другими словами, программа будет осуществляться до тех пор, пока будет отвечать в первую очередь геополитическим интересам Брюсселя.

Список литературы / References

- Вылегжанин, А. Н. (2021) *Арктический совет: статус и деятельность*. Доклад №67/2021. Москва: НП РСМД. [Vylegzhanin, A. N. (2021) *Arctic Council: status and activity* [Arkticheskij Sovet: status i deyatelnost']. Moskva: RSMD (In Russ.)].
- Голдин, В. И., Паникар, М. М., Соколова, Ф. Х., Тюрикова, И. И. (2017) *Международные отношения в Арктике: место и роль Европейского Союза*. Учебное пособие. Архангельск: САФУ. [Goldin, V. I. & Panikar, M. M. & Sokolova, F.H. & Tyurikova, I. I. (2017) *International Relations in the Arctic: the Place and role of the European Union* [Mezhdunardondie otosheniia v Arktike: mesto i rol' Evropeiiskogo Soyuz]. Arkhangel'sk: SAFU (In Russ.)].
- Данилов, Д. А. (2017) 'Арктическая политика Европейского союза: основы и эволюция'. *Обозреватель*, 11, сс. 16–32. [Danilov, D. A. (2017) 'European Union Arctic Policy: foundations and evolution' [Arkticheskaja politika Evropejskogo sojuza: osnovy i evolutsiya], *Observer*, 11, pp.16–32. (In Russ.)].

- Еремина, Н. В. (2019) 'Арктическая политика Европейского союза: задачи и проблемы'. *Ойкумена. Регионоведческие исследования*, 4, сс. 30–39. [Eremina, N. V. (2019) 'European Union Arctic Policy: tasks and problems' [Arkticheskaja politika Evropejskogo sojuza: zadachi i problemy], *Ojkuмена.Regional researchers*, 4, pp. 30–39. (In Russ.)].
- Зонова, Т. В. (1999) 'От Европы государств к Европе регионов?', *Полис*, 5, сс. 155–164. [Zonova, T. V. (1999) 'From Europe of States to Europe of Regions?' [Ot Evropу gosudarstv k Evrope evroregionov?], *Polis*, 5, pp. 155–164. (In Russ.)].
- Кудряшова, Е., Зарубина, Л. (2019) 'Программы приграничного сотрудничества как ресурс социально-экономического развития Баренцева региона', *Современная Европа*, 4, сс. 85–96. [Kudryashova, E. & Zarubina, L. (2019) Cross-border Cooperation programs as a resource for socio-economic development of the Barents Region [Programmy prigranichnogo sotrudnichestva kak resurs social'no-ekonomicheskogo razvitiya Barenceva regiona'], *Contemporary Europe - Sovremennaya Evropa*, 4., pp. 85–96. (In Russ.)].
- Харламповева, Н. К., Лагутина, М. Л. (2011) 'Транснациональная модель арктического управления в XXI веке'. *Арктика и Север*, 3, сс. 64–83. [Kharlampyeva, N. K., Lagutina, M. L. (2011) 'Transnational Model of the Arctic Management in the XXI century' [Transnatsionalnaya model' arkticheskogo upravleniya v 21 veke], *Arktika i Sever*, 3, pp. 64–83. (In Russ.)].
- Lagutina, L. (2019) *Identity construction in the Barents Euro-Arctic region – cultural cooperation as an instrument*. Master's thesis. Tampere.
- Liborius, S., Maika, R., Bertelsen, R. J., Vyakhireva, N., Skak, M. (2020) 'Russia and Denmark: Issues of Interaction in the Arctic and the Baltic Sea region'. Report No. 54/2020 *The Russian International Affairs Council* (RIAC). Moscow: NP RIAC.
- Romanova, T. (2010) 'What is Political Ecology?', *Russia in Global Affairs*, 4.
- Sebentsov, A. B. (2020) 'Cross-border cooperation on the EU-Russian borders: results of the program approach', *Geography, environment, sustainability*, 13 (1), pp. 74–83.
- Sebentsov, A. B. (2018) 'Institutional dimension of cross-border cooperation on Russian borders', *Regional Studies*, 3(66), pp. 66–75.
- Scott, J. W. (2015) 'Bordering, Border Politics and Cross-Border Cooperation in Europe' in: Celata F., Coletti, R. (eds.) *Neighbourhood Policy and the Construction of the European External Borders*. Cham: Springer, pp. 27–36. DOI: 10.1007/978-3-319-18452-4_2.

Статья поступила в редакцию: 24.03.2021

Статья поступила в редакцию повторно, после доработки: 25.04.2021

Статья принята к печати: 30.04.2021

RUSSIA-EU COOPERATION IN THE CONTEXT OF THE SANCTIONS REGIME (ON THE EXAMPLE OF THE KOLARCTIC 2014–2020 PROGRAM)

E. A. Maslova

E. A. Maslova, Ph.D. in Political Science, Associate Professor, Department of Integration Studies and Senior Researcher,

MGIMO University, Russian Federation, Moscow;

Senior Researcher,

The Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences.

E-mail: e.maslova@inno.mgimo.ru (ORCID: 0000-0002-2493-3900. Researcher ID: J-3216-2013).

Abstract

The article analyses the cross-border cooperation between the Northern Calotte states (Finland, Norway, Sweden) and the North-West of Russia within the framework of the Kolarctic program. Nowadays, in the context of the sanctions and counter-sanctions between Russia and the EU, cross-border cooperation is one of the few channels for dialogue between them. The paper analyses the EU Kolarctic program regarding the macro-political context of the EU policy and its environmental, Arctic and border dimensions in particular. The author reveals that the EU has neither Arctic territories nor sufficient tools for political influence in the Arctic region, however, its interest in the region is continuously growing. The EU regards its participation in the Arctic agenda primarily in the context of obtaining observer status in the Arctic Council. European Union expresses concern about climate change and environmental degradation, while seeking to increase imports of energy from the region. The author comes to the conclusion that in addition to the task of reducing the periphery of territories, the EU also pursues the political goals through the program. For instance, strengthening the political presence of the EU in the Arctic region as well as to strengthening its role as a global leader on environmental issues.

Keywords: Cross-border cooperation; European Neighbourhood Policy; EU-Russia cooperation; Kolarctic; EU Arctic policy; EU environmental policy; Arctic.