

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Научная статья
УДК 327.7

Политические науки

[https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-4\(4\)-84-101](https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-4(4)-84-101)



Арктическая повестка Европейского союза: проблемы и перспективы

Наталья Валерьевна Еремина

Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация
nerem78@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1349-8659>

Аннотация. Европейский союз (ЕС) «осознал» свои арктические интересы, в основном, благодаря вступлению в него Дании, а затем Финляндии и Швеции, что заставило Брюссель приступить к выработке специальных программ для развития северных и приарктических территорий. С течением времени Арктика становилась все более важным объектом внимания ученых, экологов, энергетиков, военных, в том числе из стран ЕС. Ее постепенно открывали как военно-стратегический регион, влияющий на глобальный климат, формирующий новые логистические морские маршруты, и как кладовую ресурсов. С учетом постоянно растущего интереса к Арктике так называемых неарктических игроков, прежде всего, Китая, свою позицию в регионе стремится обозначить и ЕС. Его возможности сотрудничества с другими акторами, включая Арктический совет, ограничены многими факторами и обстоятельствами. Тем не менее, Брюссель четко следует повестке увеличения своего присутствия в Арктике. Однако с учетом нынешнего фактического игнорирования странами Арктического совета крупнейшего арктического государства в лице России, пока еще осторожное отношение к ЕС со стороны других членов Совета может быть изменено. Цель статьи - определить наиболее значимые факторы, определяющие возможности упрочения позиций ЕС в Арктике, а также обстоятельства, препятствующие данной стратегии. Для достижения поставленной цели были: проанализированы основные аспекты арктической стратегии ЕС; выявлены возможности взаимодействия ЕС с арктическими институтами; обозначено влияние фактора России на арктические перспективы ЕС.

Ключевые слова: Европейский союз, Россия, Арктика, Арктический совет, Северное измерение, Интеррег, «зеленый курс»

Для цитирования: Еремина Н.В. Арктическая повестка Европейского союза: проблемы и перспективы. Россия: общество, политика, история. 2022. №4(4). С. 84-101.

© Еремина Н.В.

© «Россия: общество, политика, история», 2022

INTERNATIONAL RELATIONS

Original article

Political sciences

[https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-4\(4\)-84-101](https://doi.org/10.56654/ROPI-2022-4(4)-84-101)

Arctic Agenda of the European Union: Problems and Prospects

Natalia V. Eremina

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation
nerem78@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-1349-8659>

Abstract. The European Union (EU) “realized” its Arctic interests mainly due to the entry of Denmark, and then Finland and Sweden, which forced Brussels to start developing special programs for the development of the northern and subarctic territories. Over time, the Arctic has become an increasingly important object of attention for scientists, ecologists, power engineers, the military, including those from the EU countries. It was gradually opened up as a military-strategic region, influencing the global climate, forming new logistical sea routes, and as a storehouse of resources. Given the ever-growing interest in the Arctic of the so-called non-Arctic players, primarily China, the EU is also striving to define its position in the region. Its ability to cooperate with other actors, including the Arctic Council, is limited by many factors and circumstances. Nevertheless, Brussels is clearly following the agenda of increasing its presence in the Arctic. However, given the current de facto ignorance by the Arctic Council countries of the largest Arctic state represented by Russia, the still cautious attitude towards the EU on the part of other Council members may be changed. The purpose of the article is to identify the most significant factors that determine the possibility of strengthening the EU’s position in the Arctic, as well as the circumstances that impede this strategy. To achieve this goal, it is necessary to solve the following tasks: to analyze the main aspects of the EU Arctic strategy; identify opportunities for EU interaction with Arctic institutions; indicate the influence of the Russian factor on the Arctic prospects of the EU.

Keywords: European Union, Russia, Arctic, Arctic Council, Northern Dimension, Interreg, Green Deal

For citation: Eremina, N.V. Arctic Agenda of the European Union: Problems and Prospects. Russia: Society, Politics, History. 2022. No. 4(4). pp. 84-101.

Введение

ЕС действует в Арктике довольно осторожно, преимущественно благодаря идеологии устойчивого развития и инноваций (1, с. 30-39). Понятие «Арктический регион», представленное в разных документах ЕС, например, начиная с Коммюнике Еврокомиссии 2008 г., относится к территориям вокруг Северного полюса. Это территории Северного Ледовитого океана и восьми стран – Канады, Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, России, Швеции и США^{1,2,3}. Важно отметить, что ЕС говорит о своем арктическом статусе исключительно благодаря члену ЕС Дании, хотя арктическая территория самой Дании – Гренландия - не входит в состав ЕС по итогам референдума 1982 г. Также ЕС доказывает свою причастность Арктике благодаря Финляндии и Швеции, которые входят в состав Арктического совета. В это же время другие европейские члены Арктического совета, с которыми ЕС активно сотрудничает в регионе, - Исландия и Норвегия - не входят в Союз.

ЕС предлагает собственные проекты и программы для взаимодействия с партнерами в Арктике, которые ведут несколько его институтов: Служба внешних действий, генеральные директораты Комиссии ЕС, комитет Европарламента, занимающийся вопросами Арктики, (он участвует в работе Международного постоянного комитета парламентариев Арктического региона) (3, с. 435–440).

Перечислим наиболее важные программы ЕС в Арктике. Во-первых, это программа «Северное измерение», призванная решать проблемы окружающей среды, транспорта, экономического развития стран Северной Европы. Ее участниками являются не только члены ЕС, но и «внешние страны», например, Россия⁴. Во-вторых, следует упомянуть программу «Интегрированной политики морского развития». Одна из ее задач заключается в разработке четких интересов ЕС в Арктике⁵. В-третьих, некоторым подспорьем в арктическом продвижении ЕС стала программа «Интеррег». Она давала возможность формировать совместные цели для нескольких арктических (северных) регионов. Благодаря ей были осуществлены, например, проект «ИнтеррегНорд», направленный на комплексное раз-

1 EU Arctic policy 2021. pp. 6-15. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20956/arctic-short-introduction_en

2 European Parliament resolution of 12 March 2014 on the EU strategy for the Arctic 2013/2595(RSP). URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0236&language=EN>

3 European Parliament resolution of 16 March 2017 on an integrated European Union policy for the Arctic 2016/2228. pp. 156-169. URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0093_EN.html?redirect

4 1st panel session: High-Level Arctic event «A sustainable Arctic – innovative approaches». 2017. pp. 11-21. URL: https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/28309/1st-panel-session-high-level-arctic-event-sustainable-arctic-%E2%80%93-innovative-approaches_en

5 EU Arctic policy 2021. URL: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/20956/arctic-short-introduction_en

витие северных территорий, проект «Ботнический залив - Атлантика», нацеленный на взаимодействие Швеции, Финляндии и Норвегии в развитии Северного морского пути, защите окружающей среды, культурного наследия Арктики; проект «Северная периферия и Арктика», действовавший в период с 2014 по 2020 гг., и ставивший целью создание устойчивого роста северных и арктических регионов. Все действующие программы в Арктике и на Севере в целом координирует посол ЕС по особым поручениям в отношении Арктической тематики (6, с. 435–440).

Если говорить о финансировании проектов ЕС, связанных с Арктикой, мы не сможем назвать точную цифру, так как не все из них полностью направлены исключительно на арктический регион. Например, проекты «Северного измерения» касаются не только арктических территорий, но в целом Европейского севера. Хотя именно в рамках «Северного измерения» реализуется основная масса программ, нацеленных на Арктику. Эту же направленность носят некоторые исследовательские программы ЕС, а также проекты, связанные с жизнью коренных народов Арктики.

В заверченный бюджетный семилетний цикл с 2014 по 2020 гг. именно на исследовательскую работу в регионе было выделено свыше 1 млрд. евро из структурных и инвестиционных фондов ЕС. В основном данные средства реализовывались в рамках «Северного измерения». Интересно, что за программный период 2014–2020 гг. ЕС выделил 15,4 млрд. евро на разные проекты «Северного измерения» в целом, не только научного характера⁶. В течение 2007–2013 гг. ЕС также финансировал проекты, связанные с поддержкой коренного населения Арктики. Например, он выделил более 1 млрд. евро на эту задачу в указанный период, а с учетом софинансирования от государств, участвовавших в проекте (государства-участники «Северного измерения») сумма выросла до 2 млрд. евро. Однако после 2020 г. финансовые возможности, связанные с Арктикой, были пересмотрены. В настоящее время приоритетными для финансирования названы программы «тесного соседства» в Восточной Европе и Северной Африке. Сейчас пока не обозначен точный объем финансирования арктических проектов на новый бюджетный период с 2021–2027 гг.⁷

ЕС создает и конкретные институты, площадки для арктического диалога. Генеральный директорат Комиссии ЕС по региональной и городской политике начал деятельность по инвестированию в арктическом европейском регионе. Этот же Директорат организует диалог между ЕС и коренными народами Арктики. Первый «Арктический диалог коренных народов» состоялся в Брюсселе 17 сентября 2018

6 Northern periphery and Arctic programme 2014–2020. URL: <http://www.interreg-npa.eu/?id=11>

7 Stefan Brocza & Andreas Brocza. Less EU in the Arctic Region after 2020. Briefing Notes 2018. URL: <https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2018/2018-briefing-notes/298-less-eu-in-the-arctic-region-after-2020>

г.⁸ На этом заседании обсуждались региональная стабильность, сотрудничество, а также изменение климата, права коренных народов в Европейском союзе и видение устойчивого развития региона с точки зрения коренных народов⁹. Одновременно был учрежден Форум заинтересованных в исследовании Арктики сторон для совместного определения приоритетов и развития взаимодействия между ними, а также повышения координации и согласованности между разными программами финансирования ЕС. В таких мероприятиях традиционно участвуют Дания с Фарерскими островами и Гренландией, Финляндия, Швеция, Исландия и Норвегия; регионы Северной и Восточной Финляндии, Северной и Средней Норландии в Швеции и Северной Норвегии, которые являются членами группы Северных малонаселенных районов; а также Совет саамов. В дополнение к этим мероприятиям ЕС проводит общие встречи по вопросам Арктики, куда также приглашаются представители Арктического диалога и Форума¹⁰. А еще ЕС стал инициатором создания Полярной сети, объединяющей 22 европейских исследовательских института¹¹. При этом ЕС также заявил о сотрудничестве со странами, не относящимися к региону, но проявляющими растущий интерес к Арктике, – с Китаем, Индией, Японией.

Накопленный опыт позволил ЕС сформулировать свои цели в Арктическом регионе. Хотя это происходило довольно медленно. Впервые четко о своем интересе к Арктике в ЕС заявили в 2008 г. Тогда рабочая группа под руководством Яноса Германа в составе Комиссии опубликовала первое коммюнике о возможных стратегиях интеграционной группы в Арктике, предложив ряд инициатив в этом направлении¹². В Коммюнике доказывается, что ЕС связан с Арктикой через государства-члены (Дания, Финляндия и Швеция), которые «имеют арктические территории и приоритетны в развитии Северного измерения ЕС». Другие государства – Исландия и Норвегия – являются членами Европейской экономической зоны. А Канада, Россия и США были названы в Коммюнике стратегическими партнерами ЕС. Согласно документу, для ЕС Арктика выступает предметом интереса и озабоченности, с точки зрения экологии, изменения климата, транспорта, рыбо-

8 International Cooperation on Arctic Matters. 2017. URL: https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/20954/international-cooperation-arctic-matters_en

9 1st Arctic Stakeholder Conference and Annual Arctic Indigenous Peoples Dialogue – Brussels, 17 September 2018. URL: https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/54334/1st-arctic-stakeholder-conference-and-annual-arctic-indigenous-peoples-dialogue-%E2%80%93-brussels-17_en

10 International Cooperation on Arctic Matters. 2017. URL: https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/20954/international-cooperation-arctic-matters_en

11 EUPolarNet. URL: <https://www.eu-polar.net.eu/>

12 Communication from the Commission to the European Parliament and the Council of the European Union and the Arctic region Brussels, 20.11.2008 COM(2008) 763 final. URL: http://eeas.europa.eu/archives/docs/arctic_region/docs/com_08_763_en.pdf

ловства, энергетики.

Только в 2016 г. появился стратегический документ - новая интегрированная программа политики для региона «Комплексная политика Европейского союза в Арктике», где Арктика представлена и пограничной зоной (фронтиром), и воротами в сам ЕС. В этом документе Брюссель подчёркивает, что Арктика его интересуется, прежде всего, из-за экологических вопросов, да и сама стратегия была разработана совместно с Комиссией по экологии¹³.

Сразу после появления «Комплексной политики Европейского союза в Арктике» началась работа по уточнению всех формулировок и направлений деятельности ЕС в регионе. В работе принимали участие все институты ЕС. В ходе этих мероприятий ЕС подтвердил, что для него основными приоритетами в арктической стратегии являются транспортная система, научные исследования (экология), культура, поддержка коренных народов. ЕС планирует, прежде всего, развивать сотрудничество со странами-членами ЕС, а также с США, полагая такой подход наиболее оправданным и эффективным. С учетом того, что разные программы ЕС, в том числе на арктическом направлении, реализуются в рамках семилетних финансовых планов, институты ЕС периодически проводят корректировки курса, целей и задач. Так, 20 июля 2020 г. Комиссия ЕС и Служба внешних действий (the European External Action Service) начали общественные консультации по арктической политике с целью получения идей и конкретных предложений по вопросу развития арктической стратегии ЕС на период после 2021 г. от заинтересованных частных и государственных представителей, международных, правительственных и неправительственных организаций, региональных и местных органов власти, исследовательских и академических учреждений, а также граждан. Слушания были направлены на то, чтобы собрать информацию о том, как ЕС может внести свой вклад в решение проблем в Арктике с учетом «Европейской зеленой сделки». Консультации завершились 10 ноября 2020 г. Были получены отклики от 140 институтов. Респондентами стали международные организации, правительства, региональные и центральные органы власти, представители бизнеса, ассоциации, НПО, коренные и местные общины, ученые и граждане. Благодаря этому были получены ответы на вопросы о сильных и слабых сторонах существующей арктической политики ЕС, как ее усилить, как обновить приоритеты ЕС. Однако нетрудно заметить, что климат и устойчивое развитие остаются центральными элементами арктической повестки ЕС и на период после 2021 г. Так, Высокий представитель и вице-президент Комиссии Ж. Боррель заявил, что «Арктика ста-

¹³ Joint communication to European Parliament and the Council. An integrated European Union policy for the Arctic Brussels, 27.4.2016 JOIN(2016) 21 final. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2016/EN/10101-2016-21-EN-F1-1.PDF>

новится фронтиром в международных отношениях. ЕС должен подготовиться к изменению региона и новой динамики с учетом интересов и ценностей ЕС»¹⁴.

После тщательной обработки полученных данных 26 января 2021 г. было опубликовано краткое изложение общественных консультаций по дальнейшему развитию арктической политики Европейского Союза.

Во-первых, общественные консультации подтвердили актуальность текущих арктических приоритетов, а также обозначили стремление ЕС играть важную роль в обеспечении безопасности, стабильности, устойчивости и процветания Арктики, в том числе посредством расширения международного сотрудничества. Во-вторых, стало ясно, что ЕС должен продвигать экологическую повестку, укреплять связь между своей климатической политикой, Европейским зеленым курсом и обновленной арктической политикой ЕС для достижения устойчивого развития Арктики; поддерживать науку и исследования как основу своего присутствия в Арктике. На основании полученных рекомендаций и идей в конце 2021 г. была сформулирована обновлённая комплексная политика ЕС в Арктике.

Согласно этому документу, главные задачи ЕС в Арктике – сохранить ее как территорию диалога, замедлить эффекты климатических изменений и поддерживать реализацию принципов устойчивого развития. В Брюсселе полагают, что укрепление позиций ЕС в регионе позволит ему полноценно реализовать «Зеленый курс» и свои геополитические интересы. Одновременно с этим ЕС в данном документе признал собственное влияние на арктический регион, и чтобы скоординировать свои действия, он готов взаимодействовать со всеми уровнями власти, с общественными организациями и общинами Арктики. Брюссель выступил категорически против «неустойчивой эксплуатации природных ресурсов региона», поддержал идею Арктического совета о сокращении углеродных выбросов, достигающих Арктики, на 33% по сравнению с уровнем 2013 г. к 2025 г. Также ЕС брал обязательства поощрять арктические сообщества использовать возобновляемые источники энергии, объединяя свои усилия в этой проблеме с такими государствами как Канада и США, в соответствии с планом ЕС о нулевых выбросах¹⁵.

Таким образом, текущая политика Союза сосредоточена вокруг трех приоритетов: изменение климата и защита окружающей среды Арктики; устойчивое развитие в Арктике и вокруг нее; и международное сотрудничество по арктическим вопросам, прежде всего, научное.

14 Commission Press-corner 2020. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1318

15 Joint Communication on a stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic. 2021. URL: https://www.eeas.europa.eu/eeas/joint-communication-stronger-eu-engagement-peaceful-sustainable-and-prosperous-arctic_en

Результаты исследования

Взаимодействие ЕС с арктическими институтами

У ЕС нет возможностей прямо влиять на арктическую повестку. Не совсем понятна и возможная роль ЕС в освоении Арктики самим членам Арктического совета (АС), тем более что дополнительный интерес к Арктике новых и не арктических или не совсем арктических игроков, вызывает скорее опасения у членов АС, чем безусловное принятие. Особенно в случае с ЕС, который длительное время не мог сформулировать принципы своей арктической стратегии. По этой причине ЕС по-прежнему не стал постоянным наблюдателем Арктического совета и не имеет правовых инструментов для реализации всех своих проектов: ЕС остается *ad hoc* наблюдателем. Поэтому вопрос участия Союза в арктической повестке он решает через трех членов ЕС, участников Арктического совета (Дания, Финляндия и Швеция), а также других стран, которые выступают в роли постоянных наблюдателей при нем, но при этом являются членами самого ЕС (Франция, Германия, Нидерланды, Италия, Испания, Польша). Кроме того, ЕС опосредованно участвует в арктической повестке, подписав Конвенцию ООН по морскому праву и Рамочную конвенцию ООН об изменении климата, обладая статусом наблюдателя в деятельности Международной морской организации при ООН, и некоторых других институтах¹⁶.

Для постоянных членов АС возможности неарктических наблюдателей являются сложной проблемой, так как они, не будучи арктическими государствами, не способны выработать действительно приемлемую для Арктики картину будущего, а их арктическая активизация вообще может нанести ущерб самим арктическим странам. При этом статус наблюдателя при АС дает возможность для взаимодействия не только с членами АС, но и с другими неарктическими наблюдателями. Наблюдатели могут делать заявления, формировать свои предложения, проводить встречи. И в действительности именно наблюдатели АС очень серьезно стремятся к расширению своих возможностей и даже к пересмотру идеи о том, что Северный Ледовитый океан – это, прежде всего, забота арктических стран (9, с. 121-131). А эти и другие политические заявления неизбежно рассматриваются как вмешательство в дела арктических государств и их коренного населения, что вызывает настороженную реакцию членов АС. Именно по этой причине ЕС не заявляет о масштабных проектах, работая исключительно совместно со странами-партнёрами в шести постоянных группах по вопросам загрязнения

16 Integrated Arctic Policy 2016. URL: <http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-europe-as-a-stronger-global-actor/file-integrated-arctic-policy>

окружающей среды, экологическому мониторингу, сохранению флоры и фауны, защите морской среды, предотвращению чрезвычайных ситуаций, устойчивому развитию. Также представители ЕС работают в целевых группах Арктического совета (по арктическому морскому сотрудничеству, телекоммуникационной инфраструктуре и научному сотрудничеству)¹⁷. Европейская комиссия также присутствует в рабочих группах Баренцева/Евроарктического совета в комитетах по экономическому сотрудничеству, по окружающей среде, транспорту, лесному хозяйству, туризму, образованию, по поддержке коренных народов; взаимодействует с министрами иностранных дел стран-членов и участвует в заседаниях регионального совета, прежде всего, в группах по логистике, окружающей среде, инвестициям. Таким образом, ЕС стремится наладить многостороннее, региональное и субрегиональное сотрудничество со многими и разными участниками арктического диалога, взаимодействуя не только с государствами, но и с обществами Арктики благодаря программам по климату, устойчивому развитию, исследованиям и т.п.¹⁸.

Вопрос получения ЕС статуса полноценного наблюдателя в АС остается основным, с точки зрения полновесной интеграции Союза в арктические дела. Потенциал обретения такого статуса зависит от четкого понимания членами АС интересов и возможностей ЕС, а также от общей международной повестки, в которой Арктика приобретает все более весомое значение.

Так, британский исследователь К. Доддс (4, с. 193-203) полагает, что именно Арктика является регионом с наиболее быстрыми изменениями, напрямую влияющими на все страны Европы, не говоря о северных народах, которые могут вообще исчезнуть. По этой причине роль АС росла постоянно и неизбежно, что никогда не исключало даже реформирование организации. Тем не менее, именно различные интерпретации вызовов и разные позиции стран-участниц АС могут не позволить выработать общее видение будущего Арктики. А это будет означать не только то, что ЕС не изменит свой статус, но и то, что неарктические игроки не смогут наращивать взаимодействие с арктическими акторами.

Вместе с тем ЕС воспринимается участниками АС как важный партнёр в сфере экологии, в программах по сохранению экосистем, в предупреждении экологических катастроф, в поисково-спасательных работах, ликвидации разливов нефти, в продвижении научного взаимодействия. Для ЕС это сотрудничество

17 Joint communication to the European Parliament and the Council. An integrated European Union policy for the Arctic Brussels, 27.4.2016 JOIN(2016) 21 final. URL: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/10101/2016/EN/10101-2016-21-EN-F1-1.PDF>

18 International Cooperation on Arctic Matters. 2017. URL: https://eeas.europa.eu/arctic-policy/eu-arctic-policy/20954/international-cooperation-arctic-matters_en

важно не только по данным направлениям. Брюссель связывает решение вопросов защиты окружающей среды с рыболовством. ЕС тесно связан с арктическим регионом, как показал запрет на продукцию из тюленей на рынках ЕС еще в 2009 г. Но вопрос заключается в том, сможет ли статус полноценного наблюдателя для ЕС стать позитивным шагом в развитии арктической политики в целом. Например, Т. Койвурова полагает, что Арктика – это относительное понятие, которое не имеет четких территориальных границ и привязок, и как регион она находится в процессе становления и трансформации (7, с. 193-203). Да и сам ЕС постоянно подчёркивает свою высокую заинтересованность в сотрудничестве с арктическими игроками (2, с. 82–83). Так, он заявил о формировании представительства Европейской комиссии в Гренландии, что повысит значимость арктических вопросов во внешних отношениях ЕС. Он также подчеркивает свою высокую роль в обеспечении «зеленого» перехода в Арктике на благо арктического населения. Фактически в ЕС заявили, что будут стремиться ограничивать или даже не допускать разработку природных ресурсов в регионе, опираясь на понятия «зеленый курс» и «голубая экономика». Повышение своего арктического участия ЕС еще обосновывает тем, что является крупным экономическим игроком, а значит несет ответственность за глобальное устойчивое развитие, в том числе в арктическом регионе. ЕС оказывает значительное влияние на Арктику за счет своего воздействия на окружающую среду и спроса на арктические ресурсы и продукты. Он предлагает свой опыт в борьбе за климат, называя себя мировым лидером в этой сфере¹⁹.

Вместе с тем, очевидно, что постоянные члены АС категорически против значительного расширения наблюдателей, так как это автоматически повышает конкуренцию и уровень напряженности из-за вовлечения в арктическую повестку чересчур большого числа игроков (5, с. 57). Тем не менее, изменение отношения к России со стороны ее партнеров по АС в результате специальной военной операции является особым фактором, который может скорректировать данную позицию.

Фактор России в сотрудничестве ЕС с АС

В свое время процесс формирования институционального взаимодействия в Арктике воспринимался как шаг к разрядке и к предупреждению конфронтации, но сейчас как инструмент влияния, благодаря которому можно, например, игнорировать Россию. В настоящее время наиболее важный вопрос, вокруг которого могут

¹⁹

A stronger EU engagement for a greener, peaceful and prosperous Arctic. Press release. 2021. URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5214

солидаризироваться участники АС, это именно их позиция по отношению к России, с которой страны прервали все виды взаимодействия. И это невзирая на то, что именно наша страна является лидером, например, в изучении вечной мерзлоты, и без сотрудничества с нею невозможен четкий мониторинг в этой сфере. Однако Брюссель полностью солидаризировался с членами АС в антироссийской повестке. А блокада российских грузов на территории Шпицбергена со стороны Норвегии (участницы Европейской экономической зоны), ссылающейся в своем решении именно на санкции ЕС, фактически привязывает Брюссель ко всем арктическим делам. Так мы стали свидетелями не только санкций, но порой даже частичной или полной блокады российских грузов на российскую же территорию в случае с Калининградской областью и в зону российской экономической деятельности в случае со Шпицбергом. Притом, что обладающая суверенитетом над Шпицбергом Норвегия не входит в состав ЕС, но принадлежит к общему экономическому пространству и принимает санкционную политику ЕС. Кроме того, Норвегия входит в НАТО с 1949 г., т.е. с момента образования организации. Это всё - несомненные свидетельства повышения общей напряженности в Арктике.

Для нас же важна именно сама возможность блокировки России в Арктике, которую можно рассматривать и как некие учения конкретных западных государств, и как способ самих стран, вводящих их, добиться собственных целей, а не только реализовать стратегии НАТО и ЕС. Так, Шпицберген – это непосредственно Арктика, а Балтийское море (если мы говорим о частичной блокаде Калининграда) можно рассматривать как ворота в Арктику. Кроме того, с учетом вступления Финляндии и Швеции в Альянс, НАТО будет контролировать не только южное, но и северное побережье Балтийского моря, располагая еще и таким стратегическим пунктом как остров Готланд. Это значит, что у Альянса появляется еще один способ контроля над Арктикой и Северной Атлантикой. А с точки зрения взаимодействия стран НАТО, подобная блокада не только подрывает все прежние договоренности, но и ограничивает, если не разрушает полностью, все виды сотрудничества с Россией, в том числе научного, даже в Арктике.

В этом контексте наиболее сложной выглядела ситуация именно в Арктике в связи с блокировкой Норвегией российских грузов, доставляемых в Баренцбург, в котором проживают российские вахтовики, работающие в компании Арктикуголь, и ученые, осуществляющие множество наблюдений (хотя сейчас ситуация отчасти урегулирована). Норвегия полностью присоединилась к санкциям ЕС, ссылаясь на пятый и шестой пакеты санкций. Однако в этих пакетах есть исключения в отношении грузов гуманитарного характера, поэтому совершенно непонятно, на основании каких причин норвежская сторона отказывалась пропустить

продовольствие и медикаменты. Кроме того, даже в отношении нефти, нефтепродуктов, горючего были сделаны исключения (товары для энергетических целей выведены из данных ограничений) или указаны более дальние сроки начала действия санкций. Но самое важное, что введенная Норвегией блокада не только выходила за пределы санкций, разработанных в ЕС, но и нарушила базовые международные договоренности. Прежде всего, действия Норвегии противоречили Парижскому соглашению от 1920 г., согласно которому суверенитет Норвегии над Шпицбергом признается на основании признания с ее стороны прав на экономическую деятельность других государств-подписантов, а среди условий такого признания четко указано, что Норвегия не должна устанавливать ограничения на ввоз грузов страны-участницы. При этом норвежская сторона и ранее вводила ограничения в отношении российской экономической деятельности, о чем регулярно сообщали российские дипломаты. Правда, и в отношении других стран Норвегия проявляет изрядную жесткость, вступая в конфликты с рыболовецкими судами не только России, но и Латвии и Великобритании, фактически давая всем понять, что акватория вокруг Шпицберга принадлежит исключительно Норвегии. Тем более что после российско-норвежского соглашения от 2010 г. Норвегия подтвердила полный контроль над этой зоной. Это насыщенный рыбой район, и по этой причине даже в большей степени, чем по причине энергоресурсов, он рассматривается исключительно как зона интересов Норвегии, которая четко стремится обозначить свой полный суверенитет над Шпицбергом и прилегающей акваторией. Поэтому в данном случае можно полагать, что инициатива блокировки российских грузов – это собственное решение Норвегии, которая при этом показала готовность принести в жертву даже совместную работу с Россией по освоению Арктики и совместные исследования, в частности, в отношении миграции рыб. Однако такая позиция сближает Норвегию и ЕС в целом, хотя не влияет на более позитивное отношение норвежцев к возможности ЕС стать полноценным наблюдателем при АС. Ведь Норвегия сама не стала этим полноценным членом в ЕС, опасаясь необходимости участвовать в рыбной ловле исключительно по квотам ЕС, а значит делить свою собственную акваторию с рыбаками из других стран ЕС.

С учетом разворачивающихся событий после 24 февраля 2022 года, эксперты Арктического института в лице А. Распотника, А. Степена, Т. Койвуровой подготовили расширенный документ, в котором указали, что события на Украине влекут глобальные изменения для Арктики, где ЕС придется пересматривать взаимоотношения с Россией. Рассмотрим этот документ подробнее, так как он аккумулирует все важнейшие заявления чиновников ЕС по теме. С точки зрения

Брюсселя, проблема не ограничивается простым исключением России из ключевых структур сотрудничества в Арктике. Экономические последствия повлияют на климатические цели самого ЕС, импорт энергии и полезных ископаемых из российской Арктики, затруднится совместный мониторинг и исследования, так как половина циркумполярного региона будет из них исключена²⁰.

С одной стороны, ЕС высказывает опасения, что разрыв с Россией не только самого ЕС, но и членов АС повлияет на реализацию важных программ и проектов, но с другой стороны, считает это необходимым. Более того, в Арктике ЕС называет непредсказуемой позицию не только России якобы из-за ремилитаризации региона, но и Китая, и других российских партнеров, притом, что мы в целом констатируем расширение сотрудничества России со странами БРИКС в Арктике (8, с. 45-63). Более того, в Брюсселе полагают, что Россия никогда не проявляла особого желания взаимодействовать с ЕС и участвовала только в проектах трансграничного сотрудничества в Северной Европе. В текущих условиях в ЕС называют Россию изолированным и авторитарным государством, с которым невозможно взаимодействовать, а с учетом санкций самого ЕС – не привлекательным и рискованным для западных институтов²¹.

Так, ЕС полагает, что все арктические игроки ограничат контакты с Российской ассоциацией коренных малочисленных народов Севера, которая поддержала специальную военную операцию. При этом в Брюсселе не обозначают, что причиной этих затруднений является вовсе не российская сторона, которая не отказывается от взаимодействия. В любом случае, ЕС не будет распространять свои финансовые программы социальной поддержки коренных народов на Россию. Значит, в Брюсселе будут делать ставку на проекты в Арктике без России, так как большая часть программ территориального сотрудничества ЕС на Севере не включает российские регионы в качестве основных направлений своей деятельности. Кроме того, отказ от сотрудничества с Россией в сфере энергетики позволяет Брюсселю реализовать задачу отказа от потребления невозобновляемых источников энергии, а значит согласуется с климатической повесткой ЕС. Отметим здесь, однако, что ограничение доступа к российским ресурсам усилит давление на другие сообщества и территории Арктики со стороны разнообразных компаний²².

При таком подходе ЕС может сохранить сотрудничество с Россией только в

20 Raspothnik A., Stepien A., Koivurova T. The European Union's Arctic Policy in the Light of Russia's War against Ukraine. 2022. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/european-union-arctic-policy-light-russia-war-against-ukraine/>

21 Там же.

22 Там же.

технических и юридически обязывающих делах, в частности, в сфере рыболовства и исследованиях в Северном Ледовитом океане. Во всяком случае, полноценный климатический мониторинг, морские исследования вообще невозможны без российского участия, хотя сам ЕС не готов пока продлить это взаимодействие.

Однако антироссийский сдвиг ЕС предлагает оценивать как возможность для углубления сотрудничества в Арктике с другими странами и признания заслуг самого ЕС. Означает ли такая позиция, что ЕС почти полностью отказывается от сотрудничества с Россией в Арктике, как и в других регионах и сферах? По всей видимости, на этот вопрос надо ответить утвердительно. По крайней мере, в самом ЕС предлагают обсудить возможности сотрудничества с регионом нероссийской Арктики и избирательном взаимодействии с Россией.

Взамен России ЕС стремится более активно вовлечь в свои проекты североамериканских партнеров (США, Канада). Поэтому роль ЕС может стать более заметной в рамках тесного сотрудничества государств и регионов Западной Арктики. В целом большинство целей политики ЕС в Арктике, обозначенные в 2021 г., останутся актуальными, поскольку многие мероприятия ЕС в регионе и так не были связаны с сотрудничеством с российскими партнерами. Это свидетельствует о том, что и в Арктике ЕС делает ставку на усиление евроатлантической солидарности. Брюссель планирует расширять все виды арктического взаимодействия с США, Канадой, Норвегией. В данном случае ЕС рассматривает Россию не просто как угрозу глобального масштаба, но опасается еще и того, что именно Россия может предоставить более широкий доступ к Арктике таким неарктическим игрокам как Китай и Индия, что в некоторой степени будет угрожать арктическим интересам самого ЕС²³. Союз опасается военного усиления Китая, обвиняя его в разработке арктических технологий двойного назначения. Поэтому в Арктике ЕС будет опираться на поддержку стран НАТО. Напомним, что в 2022 г. в Арктике прошли самые крупные военные учения (около 30 000 солдат из 27 стран-союзников). Однако эти события вызывают тревогу в условиях отсутствия диалога между Россией и самим Альянсом²⁴. ЕС уже сейчас продвигает свои программы для развития биоэкономики, климатических наблюдений и технологий с североамериканскими и североамериканскими государствами, в общем, со странами НАТО²⁵. Тем более что сама НАТО не возражает против такого участия ЕС.

23 Ciolan I. The EU's geopolitical awakening in the Arctic. 11.04.2022. URL: <https://www.epc.eu/en/Publications/The-EUs-geopolitical-awakening-in-the-Arctic-47c318>

24 Там же.

25 Arctic Europe: Bringing together the EU Arctic Policy. 09.02.2017. URL: <https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=17303>

Выводы

Арктика не станет регионом для восстановления диалога, так как отрицательное отношение к России используется ЕС как инструмент укрепления роли самого Союза. ЕС в новых условиях выступает как пропагандист так называемой Новой Арктики, предлагая АС себя в качестве полноценного игрока в регионе, способного внести вклад в безопасность, ссылаясь на милитаризацию и политику великих держав, которые сами сделали Арктику значимой по многим обстоятельствам. ЕС выдвигает идею, что регион стал зоной нестабильности. Именно эта причина, по мнению Брюсселя, сможет заставить других участников более позитивно относиться к ЕС в качестве постоянного наблюдателя в АС.

В Арктике ЕС будет опираться на уже имеющиеся виды взаимодействия, как со странами-членами ЕС, так и с НАТО в идеологии сдерживания так называемого «российского милитаризма». Более того, он выступает даже как гарант безопасности стран Северной Европы. ЕС здесь готов поддержать все инициативы НАТО, особенно с учетом позиции Финляндии и Швеции, и предложить свои разработки безопасности для государств-членов ЕС в Арктике. ЕС также заинтересован в работе АС без участия России по наиболее важным вопросам, которые у него самого стоят в повестке, в частности, по проблеме изменения климата. Хотя и непонятно, как можно будет реализовывать в Арктике эти программы без участия России. Брюссель также очевидно настроен поддерживать устремления неарктических игроков-членов ЕС, расширяя, таким образом, свое присутствие в регионе. Поэтому возможны инициативы ЕС по формированию органов контроля над ситуацией в Арктике и в рамках ООН. Тем не менее, в ЕС не только не признают, но даже и не рассматривают тот факт, что изоляция России от обсуждения и решения арктических проблем не позволит решить их. И именно эта изоляция делает Арктику не зоной диалога, а зоной конфликта. Тем не менее, вина за изоляцию России возлагается на саму Россию, а ЕС и члены АС даже не предлагают дипломатических инструментов взаимодействия. Это означает, что ЕС будет постепенно наращивать свои возможности в Арктике, хотя изменение его статуса в АС вряд ли осуществимо в самое ближайшее время.

Список источников

1. Еремина Н.В. (2019), Арктическая политика Европейского союза: задачи и проблемы [European Union Arctic policy: tasks and problems] Ойкумена. Регионоведческие исследования. №4. С. 30-39. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-4/30-39

2. Тулупов Д.С., Царенко Е.В. (2019), Подход Европейского союза к политике в арктическом направлении и его соотношение с региональными интересами РФ [European Union's approach to the Arctic policy development through the lens of the Russian regional interests]. Арктика и Север. №37. С. 82–93.
3. Archer, C., Etzold, T. (2008), The EU's northern dimension: Blurring frontiers between Russia and the EU North? NORDEUROPAforum. No. 1. pp. 7–28.
4. Dodds, K. (2013), Anticipating the Arctic and the Arctic Council: Pre-emption, precaution and preparedness. Polar Record. 2013. Vol. 49(2). pp. 193-203. DOI: 10.1017/S0032247412000198
5. Eremina, N. (2021), UK-Russia relations in the Arctic: from damage limitation to a cooperative agenda? The Polar Journal. Vol. 11:1. pp. 57-74. DOI: 10.1080/2154896X.2021.1932275
6. Heininen, L. (2017), The Arctic, Baltic, and North-Atlantic “cooperative regions” in “Wider Northern Europe”: Similarities and differences. Journal of Baltic Studies. Vol. 48(4). pp. 435–450.
7. Koivurova, T. (2010), Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance. Polar Record. 2010. Vol. 46(2). pp. 146-156. DOI: 10.1017/S0032247409008365
8. Lagutina, M., Leksyutina, Y. (2019), BRICS countries' strategies in the Arctic and the prospects for consolidated BRICS agenda in the Arctic. The Polar Journal. Vol. 9:1. pp. 45-63. DOI: 10.1080/2154896X.2019.1618559
9. Smieszek, M. (2019), Do the cures match the problem? Reforming the Arctic Council. Polar Record. Vol. 55(3). pp. 121-131. DOI: 10.1017/S0032247419000263

References

1. Eremina, N.V. (2019), European Union Arctic policy: tasks and problems. Ojkumena. Regional researches. No. 4. pp. 30–39. DOI: 10.24866/1998-6785/2019-4/30-39 (In Russian)
2. Tulupov, D.S., Tsarenko, E. V. (2019), Podkhod Yevropeyskogo soyuza k politike v arkticheskom napravlenii i yego sootnosheniye s regional'nymi interesami RF [European Union's approach to the Arctic policy development through the lens of the Russian regional interests]. Arctic and North. No. 37. pp. 82–93. (In Russian)

3. Archer, C., Etzold, T. (2008), The EU's northern dimension: Blurring frontiers between Russia and the EU North? NORDEUROPAforum. No. 1. pp. 7–28.
4. Dodds, K. (2013), Anticipating the Arctic and the Arctic Council: Pre-emption, precaution and preparedness. *Polar Record*. 2013. Vol. 49(2). pp. 193-203. DOI: 10.1017/S0032247412000198
5. Eremina, N. (2021), UK-Russia relations in the Arctic: from damage limitation to a cooperative agenda? *The Polar Journal*. Vol. 11:1. pp. 57-74. DOI: 10.1080/2154896X.2021.1932275
6. Heininen, L. (2017), The Arctic, Baltic, and North-Atlantic “cooperative regions” in “Wider Northern Europe”: Similarities and differences. *Journal of Baltic Studies*. Vol. 48(4). pp. 435–450.
7. Koivurova, T. (2010), Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance. *Polar Record*. 2010. Vol. 46(2). pp. 146-156. DOI: 10.1017/S0032247409008365
8. Lagutina, M., Leksytina, Y. (2019), BRICS countries' strategies in the Arctic and the prospects for consolidated BRICS agenda in the Arctic. *The Polar Journal*. Vol. 9:1. pp. 45-63. DOI: 10.1080/2154896X.2019.1618559
9. Smieszek, M. (2019), Do the cures match the problem? Reforming the Arctic Council. *Polar Record*. Vol. 55(3). pp. 121-131. DOI: 10.1017/S0032247419000263

Информация об авторах

ЕРЕМИНА Наталья Валерьевна, доктор политических наук, кандидат исторических наук, профессор, Санкт-Петербургский государственный университет, Университетская набережная, 7–9, Санкт-Петербург, 199034, Российская Федерация. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1349-8659>. E-mail: nerem78@mail.ru.

About the author

Natalia V. EREMINA, DSc (Polit.), CandSc (Hist.), professor, Saint Petersburg State University, ul. Universitetskaya naberezhnaya, 7–9, Saint Petersburg, 199034, Russian Federation. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1349-8659>. E-mail: nerem78@mail.ru.