

Министерство образования и науки Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра международных отношений
и внешней политики России

Арктическое направление во внешней политики США в XXI веке

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 2 курса 266 группы

Направления 41.04.05 «Мировая политика»

Института истории и международных отношений

Скляровой Анастасии Александровны

Научный руководитель
профессор, д.и.н.

С.Ю. Шенин

подпись, дата

Зав. кафедрой
профессор, д.и.н.

Ю.Г. Голуб

подпись, дата

Саратов, 2021

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития мировой геополитической системы Арктический регион стремительно становится одним из центров сосредоточения национальных интересов крупнейших мировых держав. В нем тесно переплетаются друг с другом вопросы экологической безопасности, суверенитета, а также военно-стратегического развития пяти стран, чьи территории примыкают к Северному Ледовитому океану, и которые, в связи с данным обстоятельством, именуется «арктическими» государствами. По большей части возросший интерес к Арктике обосновывается повышением рентабельности при освоении энергетических ресурсов, что, в свою очередь, вызвано таянием арктических ледников и увеличением их транспортной доступности.

Поскольку вопрос о формировании международно-правового статуса Арктики на сегодняшний день остается открытым, создается множество поводов для возникновения конфликтных ситуаций в регионе. Так, многие вне региональные государства всё чаще начинают выступать за полную интернационализацию Арктики. Ими также лоббируется идея об изменении статуса Арктического совета и о преобразовании его из международного форума в межправительственную организацию, что повлечет за собой заключение специального международного договора и установление режима международного управления Арктикой.

Тенденция к интернационализации Арктического региона не отвечает интересам арктических государств, поскольку это подразумевает то, что выгоду от освоения его ресурсной базы будет получать мировое сообщества, а большая часть издержек от данного процесса ляжет на арктические государства. Однако, США, которые являются одни из пяти арктических государств за счет наличия Аляски, поддерживают идею о частичной интернационализации Арктического региона. В данной связи изучение стратегии Соединенных Штатов в Арктике, их национальных интересов и

тенденций в формирующейся арктической политике представляется крайне интересным и актуальным на сегодняшний день.

Степень изученности темы представляется неполной. Несмотря на то, что в отечественной историографии изучению Арктического региона посвящено большое количество научных работ, комплексных исследований на тему арктической политики США в Арктике на сегодняшний день не существует. По большей части отечественные авторы анализируют арктическую политику Соединенных Штатов лишь через призму её влияния на национальные интересы России в регионе. Тем не менее, при написании магистерской работы было полезно обратиться к различным исследованиям отечественных авторов, занимающихся изучением проблематики Арктического региона.

Значительный вклад в исследование внесла хрестоматийная трехтомная монография экспертов Российского совета по международным делам¹. В их трудах систематизированы подходы российских исследователей по основным направлениям международного сотрудничества в Арктике, а также анализируются национальные интересы и положения стратегий США и других государств в регионе.

Особенный интерес также представляет монография В.Н. Коньшева и А.А. Сергунина², в которой проводится комплексный анализ политических процессов, влияющих на состояние безопасности в Арктическом регионе. Авторы пришли к выводу о том, что возросшая конкуренция государств в Арктике по большей части вызвана перспективами освоения нефтегазовых ресурсов и стремительным развитием транспортных коммуникаций. Также для определения вектора арктической политики России, авторы проанализировали стратегию США и других государств, участвующих в

¹Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. Совет по межд. делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. – М.: Аспект Пресс, 2013.

²Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин; под ред. канд. геол.-минер. наук И. В. Прокофьева, зам. директора РИСИ; Рос. ин-т стратег. исслед. – М.: РИСИ, 2011.

формировании арктической повестки дня. При исследовании арктической стратегии США, был сделан ряд важных выводов. Так, аналитики констатировали возросший интерес Соединенных Штатов к односторонним действиям в регионе. Об этом, по их мнению, свидетельствуют планы американских военных по позиционированию Арктики в качестве отдельного района для операций.

Помимо прочего, важной базой для магистерской работы послужили исследования, связанные с анализом международно-правового режима в Арктическом регионе. К примеру подобных работ относится статья В.С. Юрчука³, в которой автор систематизировал основные аспекты существующего правового режима в Арктике, при этом продемонстрировав особую роль Конвенции ООН по морскому праву. Не менее важной для анализа международно-правовой проблематики Арктики являются работы В.Р. Авхадеева⁴ и А.И. Морозова⁵.

Весомый вклад при анализе возможностей для расширения сотрудничества между США и арктическими государствами внес научный труд Д.А. Медведева⁶, эксперта «Центра стратегических оценок и прогнозов», который занимается изучением международного экономического сотрудничества в Арктике. В его работе отражены основные экономические интересы государств арктического региона, которые могут способствовать успешной экономической интеграции между ними.

Также отдельно стоит отметить значимость зарубежных исследований для написания магистерской работы, поскольку именно они помогли провести глубокий анализ проблематики арктической политики США.

³Юрчук В.С. Особенности правового режима Арктики // Современная наука. 2015. № 1. С. 12-16

⁴Авхадеев В.Р. Механизм международного сотрудничества по проблемам Арктики: развитие на современном этапе и в перспективе // Право. Журнал Высшей Школы Экономики. 2018. № 4. С. 332 – 353.

⁵Морозов А. И. Международно-правовой режим Арктики: ход переговорного процесса. // Проблемы постсоветского пространства. 2016. № 2. С. 117 – 126.

⁶Международное экономическое сотрудничество в Арктике. Арктический экономический совет / Под ред. В.П. Журавеля. — М: АНО ЦСОиП, 2015. С. 92 – 114.

Важным исследованием для понимания позиции республиканской партии по отношению к арктической политике США, является работа Стивена Гроувза⁷, научного сотрудника американского фонда «Наследие» (The Heritage Foundation). Стивена Гроувз в своем исследовании анализирует необходимость подписания США Конвенции ООН по морскому праву и приходит к выводу о том, что Конвенция несет за собой огромные издержки для американских граждан.

Для анализа всех сложностей и противоречий при формировании арктической идентичности у американских граждан важную роль сыграла работа Анники Э. Нильсон⁸, сотрудницы Кэмбриджского института исследований.

Среди зарубежных исследований следует выделить работу Рэйчел Эллекхуус⁹, старшего научного сотрудника Центра стратегических и международных исследований, которая руководит программой «Европа, Россия, Евразия». Её исследования посвящены изучению взаимоотношений НАТО с Европейским союзом, а также динамике региональной безопасности в Северной Европе и Арктическом регионе. Так, в своей статье о состоянии безопасности в Арктике, Рэйчел Эллекхуус пришла к выводу о том, что на сегодняшний день военный арсенал России в Арктическом регионе стремительно увеличивается, и США в этом отношении значительно отстают. По мнению Рэйчел Эллекхуус, действия России по отношению к Северному морскому пути противоречат Конвенции ООН по морскому праву, тем самым создавая прецедент для незаконного установления суверенитета над международными арктическими пространствами.

⁷Groves S. This Senate May Smile on Faulty Law of the Sea Treaty. // The Heritage Foundation. 2021.

⁸Nilsson A. The United States and the making of an Arctic nation. // Polar Record. 2018 № 54. pp. 95 – 107.

⁹Ellehuus R. Shifting Currents in the Arctic. // Center for strategic & international studies. 2019.

Также особое влияние на написание магистерской работы оказали работы следующих зарубежных исследователей: Бернарда Рейнватера¹⁰, Стефани Пезард¹¹, Уильяма П. Кларка¹², Андреаса Остхагена¹³, Уильяма Аллена и Кристиан Уитман¹⁴ и др.

В целом, как отечественные, так и зарубежные авторы формируют достаточно прочный историографический фундамент, опираясь на который, можно достаточно успешно решать исследовательские задачи в рамках нашей темы. Однако, стоит констатировать, что комплексный анализ арктического вектора внешней политики США в XXI веке в отечественной литературе не проводился.

Объектом данного исследования выступает внешняя политика США в Арктическом регионе.

Предметом исследования являются основные принципы и механизмы реализации внешней политики США в Арктике на современном этапе.

Цель данной работы – на основании анализа сложившейся геополитической конфигурации в Арктике выявить стратегические интересы США, направления американской арктической политики, а также тенденции её дальнейшего развития.

Данная цель конкретизировалась в следующих **задачах**:

- изучить нормативно-правовую базу Арктического региона;
- сформулировать позицию США по отношению к правовому статусу Арктики;
- выявить национальные интересы Соединенных Штатов в Арктическом регионе;

¹⁰Rainwater B. International Law and the Globalization of the Arctic: Assessing the rights of non-arctic states in the High north. // Emory International Law Review. 2015. № 30. Pp. 16-23.

¹¹Pezard S. How not to compete in the Arctic: The blurry lines between friend and foe. // Texas National Security Review. 2019.

¹²Clark W. Reagan and the Law of the Seas. // The Heritage Foundation. 2007.

¹³Osthagen A. The United States as an Arctic actor. // The Arctic Institute Center for Circumpolar Security Studies. 2011.

¹⁴Allen W., Whitman C. Reinforcing U.S. Strategy on America's Fourth Coast. // Council of Foreign Relations Press. 2017. P. 83.

-проанализировать существующие различия между подходами республиканской и демократической партиями США к стратегии в Арктике;

-изучить основные сложности и противоречия между США и арктическими государствами;

-выявить тенденции развития сотрудничества между США и арктическими государствами.

Хронологические рамки исследования охватывают период с 2009 года по май 2021 года. Нижний рубеж исследования обусловлен началом формирования современной арктической внешней политики США, когда администрация Дж. Буша-мл. выпустила Президентскую доктрину национальной безопасности №66, в которой США впервые обозначили себя арктическим государством с широким кругом интересов. Верхний рубеж исследования связан с проведением заседания Арктического совета в Рейкьявике 19 мая 2021 года, на котором прошли переговоры между госсекретарем США Энтони Блинкеном и главой МИД России Сергеем Лавровым.

Источниковая база исследования. Для достижения поставленных целей и задач в работе были использованы следующие группы источников:

Первую группу источников составляют международно-правовые акты и нормативные документы, на основании которых происходит регулирование нормотворчества в Арктическом регионе. Среди важнейших источников – Конвенция ООН по морскому праву 1982 года¹⁵, которая является одним из наиболее комплексных документов международного права и позволяет оценить каким образом осуществляется деятельность арктических государств в их исключительных экономических зонах.

Помимо этого, одним из важнейших источников для написания работы является Илулиссатская декларация 2008 года¹⁶, заложившая основы для

¹⁵Конвенция ООН по морскому праву [Электронный ресурс]. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf

¹⁶Iluissat Declaration 2008. – URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Iluissat-Declaration.pdf>

сотрудничества в Арктическом регионе, а также подтвердившая приверженность её участников мирному урегулированию возникающих споров. К ряду важных международных договоров для анализа, также стоит причислить Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике¹⁷ и Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике¹⁸. Данные правовые акты являются важными достижениями Арктического совета и отражают взгляды его участников на проблематику экологической составляющей региона.

Вторая группа источников включает в себя заявления официальных лиц, стенограммы, а также меморандумы высших должностных лиц США: выступление бывшего госсекретаря США Майка Помпео на заседании Арктического совета¹⁹, Меморандум о защите национальных интересов США в Арктическом регионе²⁰, заявление Д. Трампа об открытии бурения в Арктике²¹, официальное заявление госсекретаря Энтони Блинкена на заседании Арктического совета²² и др.

К третьей группе источников относятся концептуальные документы, определяющие арктическую политику Соединенных Штатов (национальные стратегии, директивы, меморандумы, доклады конгрессу, декларации, конвенции и резолюции): Доклад Министерства обороны США

¹⁷Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнения моря нефтью в Арктике [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/499065181>

¹⁸Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике [Электронный ресурс]. - URL: <https://docplayer.ru/28154118-Soglashenie-o-sotrudnichestve-v-aviacionnom-i-morskom-poiske-i-spasanii-v-arktike.html>

¹⁹Secretary Mike Pompeo Remarks on U.S. – Arctic Policy [Электронный ресурс] URL: <https://www.c-span.org/video/?460478-1/secretary-state-pompeo-warns-russia-china-arctic-policy-address-finland>

²⁰Memorandum on Safeguarding United States Interests in the Arctic and Antarctic regions. [Электронный ресурс] URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202000434/pdf/DCPD-202000434.pdf>

²¹Trump signs order aimed at opening Arctic drilling. [Электронный ресурс] URL: <https://www.pbs.org/newshour/politics/watch-trump-signs-order-aimed-opening-arctic-drilling>

национальному конгрессу²³, Президентская директива по национальной и внутренней безопасности²⁴, Меморандум по исследованию национальной безопасности²⁵, Основы реализации национальной стратегия для арктического региона²⁶ и др.

Четвертая группа источников состоит из материалов периодической печати и данных ведущих российских и зарубежных СМИ: The New York Times²⁷, BBC²⁸, The Los Angeles Times²⁹, Fox News³⁰, информационного агентства TASS³¹ и РИА – Новости³².

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Первая глава «Правовое регулирование Арктического региона и позиция США» состоит из двух параграфов. В первом параграфе рассматривается состояние общей нормативно-правовой базы Арктического региона на современном этапе. Отмечается, что первоначально среди арктических государств превалировал секторальный принцип разделения Арктики, согласно которому регион был поделен между циркумполярными

²³Department of defense Arctic strategy. [Электронный ресурс] URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>

²⁴National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. [Электронный ресурс] URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

²⁵National Security Council. [Электронный ресурс] URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>

²⁶Implementation Framework for the National Strategy for the Arctic Region.[Электронный ресурс]URL:<https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/National%20Strategy%20for%20the%20Arctic%20Region%20Implementation%20Framework%20Appendix%20A%29%20Final.pdf>

²⁷ In the Russian Arctic, the First stirrings of a Very Cold War. [Электронный ресурс] URL: <https://www.nytimes.com/2021/05/22/world/russia-us-arctic-military.html>

²⁸Inside Russia's Arctic military base. [Электронный ресурс] URL: <https://www.bbc.com/news/topics/c4e8w70d519t/arctic>

²⁹Conflict over Moscow's moves into a melting Arctic creates backdrop for U.S. - Russia Melting. [Электронный ресурс] URL: <https://www.latimes.com/politics/story/2021-05-19/us-pushes-back-on-russian-claims-to-arctic-opened-by-melting-ice>

³⁰Biden admin faces lack of icebreakers, increasing Russian and Chinese threats in Arctic. [Электронный ресурс] URL: <https://www.foxnews.com/politics/biden-administration-arctic-challenges-russia-china-threats>

³¹Россия и США в Арктике: можно ли избежать конфликта? [Электронный ресурс] URL: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/8679505>

³²США поприветствовали председательство России в Арктическом совете. [Электронный ресурс] URL: <https://ria.ru/20210520/ssha-1733129089.html>

государствами. Данный подход устраивал Россию и Канаду, которые закрепили права на свой арктический сектор, в отличие от США, не являющимися сторонником секторального принципа деления Арктики. В первую очередь это связано с отсутствием для Соединенных Штатов конкурентных преимуществ, в виду их небольшой арктической территории. Также одним из важнейших инструментов для правового регулирования Арктики является Конвенция ООН по морскому праву 1982 года, которая определяет внешельфовую территорию арктических государств. В выводе параграфа говорится о том, что характерной чертой Арктического региона является отсутствие как таковой четкой юрисдикции. На сегодняшний день он регулируется лишь нормами общего международного права, законодательствами самих арктических государств, а также различными двусторонними соглашениями.

Во втором параграфе рассматривается позиция США по отношению к правовому статусу Арктического региона. Отмечается, что основным принципом арктической политики США является соблюдение режима открытого моря. Согласно данной концепции ни одно государство не в праве претендовать на какую-либо часть пространства морей и океанов, которая находится за пределами его территориального моря и не входит в состав его территории. В рамках соблюдения принципов режима открытого моря в США институционализированная Программа защиты свободы судоходства (FONOP). Отмечается также, что в Арктическом регионе операции FONOP не проводились. Также констатируется, что стремление США к соблюдению положений Конвенции ООН по морскому праву натываются на противоречие, поскольку США являются единственной крупной морской державой, до сих пор не присоединившейся к ней. В ходе анализа причин для этого, был сделан вывод о том, что американский правящий класс в целом до сих пор не пришел к окончательному пониманию необходимости Конвенции для интересов Соединенных Штатов, и в связи с этим она по настоящее время окончательно не снимается с повестки дня.

Вторая глава «Стратегия США в Арктическом регионе» состоит из двух параграфов. В первом параграфе анализируются основные группы национальных интересов США в Арктике. Отмечается, что Арктика обладает важным стратегическим значением для Соединенных Штатов, к национальным интересам которых в первую очередь следует отнести экономические, так по мнению экспертов Аляска располагает порядка 150 перспективными месторождениями редкоземельных металлов. Также Арктика обладает для них высоким военно-стратегическим значением, поскольку наикратчайшие траектории для полетов межконтинентальных баллистических ракет между западным и восточным полушариями пролегают возле Северного полюса. Вдобавок в регионе расположен американский ядерный подводный флот, арсенал которого США планируют увеличивать в ближайшие годы. В связи с этим, важнейшим приоритетом, согласно Арктической стратегии США, является защита государственной территории в виду вероятного нападения на государство с севера. Также подчеркивается, что военно-морской политики США в Арктике является важным соблюдение режима открытого моря, а также принципов свободы мореплавания.

Во втором параграфе рассматриваются существующие различия в подходах республиканцев и демократов к арктической политике Соединенных Штатов. В ходе данного анализа был сформулирован вывод о том, что, не смотря на ряд противоположных взглядов, в частности на целесообразности присоединения США к Конвенции ООН по морскому праву, а также на приверженность к охране окружающей среды, в арктической политике США в целом преобладает принцип преемственности от одной администрации к другой.

Третья глава «Взаимодействие США и арктических государств» состоит из двух параграфов. В первом параграфе анализируются существующие сложности в отношениях США с арктическими

государствами. Так, к числу потенциально конфликтных вопросов относится проблематика регулирования правового статуса Северного морского пути. Это связано с тем, что в российском законодательстве Северный морской путь определен как исторически сложившаяся транспортная коммуникация, однако США рассматривают Северный морской путь как международную транспортную артерию. Также США имеют неурегулированный спор с Канадой по вопросу о делимитации границ в Северо-Западном проходе. В выводе к параграфу говорится о том, что, не смотря на существующие противоречия, конфликтный потенциал в Арктике оценивается, как низкий.

Во втором параграфе рассматриваются возможности по расширению сотрудничества США с арктическими государствами. К ряду важнейших сфер для сотрудничества были отнесены экономическое развитие макрорегиона, проекты в сфере энергетики и сотрудничества малого и среднего бизнеса, развитие наукоемкого производства, взаимодействие в экологической сфере, а также осуществление мер по реагированию на чрезвычайные ситуации в регионе и инвестирование в человеческий капитал, в том числе в развитие комфортных условий для жизни коренных народов Севера.

В **заключении** приводятся основные выводы. Так, с начала 2000-х годов можно констатировать значительную активизацию арктической политики США, что, по большей мере связано с увеличением доступности Арктического региона для освоения его ресурсного потенциала. В доказательство данному утверждению можно привести тот факт, что в Директиве по национальной безопасности США, выпущенной при администрации Дж. Буша-мл. Соединенные Штаты впервые обозначили себя, как арктическое государство с широким кругом интересов, тогда как в предыдущих обзорных докладах о политике США в Арктике указывалось лишь то, что США считаются арктическим государством. Данная Директива обозначила ключевой этап в развитии арктической политики США,

поскольку также были обозначены основные цели американской политики в регионе, в частности, пункт, относящийся к обеспечению национальной безопасности и обороноспособности, был вынесен на одно из первых мест. Помимо этого, была объявлена необходимость в ратификации Конвенции ООН по морскому праву и урегулировании спора США и Канады в море Бофорта.

В ходе анализа концептуальных документов, посвященных политике Соединенных Штатов в Арктическом регионе, был сделан вывод о том, что на сегодняшний день Арктика занимает важную позицию в американском политическом пространстве. К первому блоку национальных интересов США в Арктике следует относиться интересы национальной безопасности, которые базируются на высоком военно-стратегическом значении региона для США. Это связано с тем, что Арктический регион охватывает часть северных территорий Соединенных Штатов и тем самым представляет собой потенциальную возможность для военизированных атак и наикратчайшие траектории для полетов межконтинентальных баллистических ракет между западным и восточным полушариями пролегают возле Северного полюса. Ко второму блоку национальных интересов США следует отнести задачи, связанные с реализацией экономического потенциала региона. Так, по мнению экспертов Аляска располагает порядка 150 перспективными месторождениями редкоземельных металлов. К третьему блоку американских национальных интересов в Арктическом регионе относятся задачи по решению вопросов, связанных с экологической безопасностью в регионе. Также, важным национальным приоритетом Соединенных Штатов в Арктике является свободная эксплуатация морских транспортных маршрутов, в частности Северного морского пути и Северо-Западного прохода. В связи с чем США активно выступают против намерений России и Канады об установлении их государственного суверенитета над данными артериями.

Подводя итог, следует отметить, что несмотря на активизацию арктической политики США, существует ряд задач, которые необходимо решить в краткосрочной перспективе. В первую очередь, необходимо окончательно урегулировать вопрос о ратификации Конвенции ООН по морскому праву. По нашему мнению, не смотря на некоторые издержки от присоединения к ней, выгоды от участия гораздо больше. Она позволит на законных основаниях установить суверенитет на 440 миль от берегов Аляски, а также повысит международный авторитет США на пространстве Арктического совета. Помимо этого, остается открытым спор Канады и США о делимитации границ в море Бофорта. Также, не смотря на амбиции американского истеблишмента в Арктическом регионе, существует проблематика арктической идентичности у американских граждан, что создает некий диссонанс.