

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г.ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра международных отношений и внешней политики России

**Роль Арктического региона во внешней политике США в
постбиполярный период**

АВТОРЕФЕРАТ БАКАЛАВРСКОЙ РАБОТЫ

Студента 4 курса 441 группы

Направления 41.03.05 «Международные отношения»

Института истории и международных отношений

Полякова Вячеслава Дмитриевича

Научный руководитель

Доцент, кандидат исторических наук

подпись, дата

Е.С. Коренев

Зав. кафедрой

Профессор, доктор исторических наук

подпись, дата

Ю.Г. Голуб

Саратов 2022

ВВЕДЕНИЕ. Актуальность темы. Изменение климата в Арктике может привести регион к геополитическому кризису. Столкновение интересов между заинтересованными государствами неизбежно. Арктика представляет собой быстро меняющийся регион с огромными запасами природных ресурсов. В последние годы странам Арктического региона удавалось работать сообща в таких организациях, как Арктический совет, в двусторонних и многосторонних форматах. Особенную роль в развитии Арктики будут играть действия России, США и Китая. У региона уже сегодня есть огромное коммерческое значение – через него пролегает российский Северный морской путь, канадский Северо-Западный проход, позволяющие быстро и эффективно переправлять грузы из Азии в Европу и обратно. Для США Арктика является не только традиционным внешнеполитическим вектором, но и важным направлением в обеспечении национальной безопасности в условиях нарастающего геополитического напряжения.

Степень разработанности темы. В настоящее время существует достаточное количество зарубежных экспертных материалов по теме. Российские исследования представлены в меньшем объеме, однако они привносят значительную научную новизну. В них не только анализируется эволюционный процесс становления американской арктической политики и теоретические аспекты ее изучения, но и критически рассматривается позиция США по арктическим вопросам. Особо следует выделить работы В. П. Журавеля¹, А. В. Котловой², А. Г. Сахарова³.

В зарубежных исследованиях делается акцент на роли США, как международного медиатора в регионе, ставящего в приоритет вопросы сохранения доминирования Запада в создании основ нового порядка,

¹ Журавель В. П. Арктический совет: председательство США // Современная Европа. М., 2016. С. 17–21.

² Котлова А. В. Новая стратегия США в Арктике: международно-правовые аспекты. // Вопросы российского и международного права. 2019. №7А. С. 305–311.

³ Сахаров А. Г. Развитие Арктического совета как «Института регионального управления» // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. М., 2015. С. 72–92.

экономической составляющей и конкуренции государств в новых больших пространствах, таких как Арктика. Большое внимание уделяется изучению подходов администраций США к проблеме изменения климата в регионе. Можно выделить работы У. Хенсли⁴, Н. Нунан и В. Надкарни совместно с Т. А. Шаклеиной⁵, Р. Орттунга и К. Вайнгартнера⁶, Р. Клиффорда⁷.

Объектом исследования выступает американская внешняя политика. **Предметом** – арктическая политика США и роль Арктического совета в реализации этой политики.

Цель работы заключается в подробном анализе и комплексном изучении аспектов реализации арктической политики Соединенными Штатами Америки. Для достижения поставленной цели был сформулирован ряд **задач**:

1. Провести исторический анализ и проанализировать характерные особенности становления США как арктической державы;
2. Осуществить анализ концептуальных основ арктической политики США;
3. Изучить подходы по реализации арктической политики демократической администрации Б. Обамы и республиканской администрации Д. Трампа;
4. Оценить приоритеты политики Дж. Байдена в Арктическом регионе;
5. Дать характеристику Арктическому совету и раскрыть основные противоречия между целями Совета и национальными интересами США;
6. Проанализировать принципы американского председательства в Арктическом совете в 1998–2000-е гг. и 2015–2017-е гг.

⁴ Hensley W. L. There Are Two Versions of the Story of How the U.S. Purchased Alaska From Russia // The Conversation. 2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.smithsonianmag.com/history/why-russia-gave-alaska-americas-gateway-arctic-180962714/> (Дата обращения: 30.03.2021).

⁵ Noonan N. C., Nadkarni V., Shakleina T. Global Threats and the State in Twenty-first International Politics // Challenge and Change. New York, 2016. 287 p.

⁶ Orttung R., Weingartner K. U. S. Arctic Policymaking under Trump and Obama. Implications for Russia and China. // PONARS Eurasia Policy Memo. No. 588. 2019. 447 p.

⁷ Clifford R. What is Obama's Arctic legacy? // The Polar connection. 2016. [Электронный ресурс] // URL: <https://polarconnection.org/obama-arctic-legacy/> (Дата обращения: 11.01.2022).

Хронологические рамки исследования. Нижняя хронологическая граница исследования приходится на 1867 г., когда фактически началось осуществление арктической политики США после приобретения Аляски у Российской империи. Верхняя хронологическая рамка ограничена маем 2022 г., т.к. именно в год кардинальных перемен в регионе, связанных с бойкотом западных стран участвовать в заседаниях Арктического совета, стало возможно говорить о некоторых итогах внешнеполитического продвижения США в регионе в постбиполярный период.

Источниковую базу, использованную при написании работы, можно разделить на несколько групп. При этом наиболее значимый корпус источников формируют официальные документы различного характера. Прежде всего, это международные договоры, соглашения⁸ и конвенции, которые так или иначе регулируют деятельность государств в Арктическом регионе. Одним из основных источников этой группы является Конвенция ООН по морскому праву 1982 г.⁹. Также для изучения представляются важными документы Арктического совета, а именно декларация об учреждении Арктического совета, Барроузская, Илулиссатская, Кирунская, Икалуитская и Фэрбанкская декларации¹⁰. Большой

⁸ Agreement Between the United States and the Kingdom of Denmark, April 27, 1951 // The Avalon Project, Yale Law School. [Электронный ресурс] // URL: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/den001.asp (Дата обращения: 30.03.2021).

⁹ Конвенция Организации Объединённых Наций. Монтего-Бэй. 1982. [Электронный ресурс] // URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf (Дата обращения: 30.03.2021).

¹⁰ Declaration on the establishment of the Arctic council. Ottawa, 1996. [Электронный ресурс] // URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y (Дата обращения: 22.12.2021); Barrow Declaration. The Second Ministerial Meeting of the Arctic Council. Barrow. 2000. [Электронный ресурс] // URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/87/02_barrow_declaration_2000_signed.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Дата обращения: 31.03.2021); Ilulissat Declaration. 2008. [Электронный ресурс] // URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf> (Дата обращения: 21.01.2022); Кирунская декларация // Declarations and SAO reports of the Arctic Council [Электронный ресурс] // URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/778/MM08_Kiruna_Declaration_Rus%283%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Дата обращения: 31.03.2021); Икалуитская декларация // Declarations and SAO reports of the Arctic Council [Электронный ресурс] // URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/776/acmmca09_iquait_2015_iquait_ministerial_declaration_2015_russian%282%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Дата обращения: 31.03.2021); Фэрбанкская декларация // Арктический совет. Фэрбанкс. 2017. [Электронный ресурс] // URL:

научный интерес представляет изучение соглашений, принятых на заседаниях Арктического совета – Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (2011 г.), Соглашение о сотрудничестве в сфере готовности и реагирования на загрязнение моря нефтью в Арктике (2013 г.), Соглашение по укреплению международного арктического научного сотрудничества (2017 г.)¹¹.

Следующая группа источников – внутренние нормативные акты, органические законы¹², стратегии, доктрины США, предметом которых является политика в Арктическом регионе. Важнейшими в данной группе являются: Национальная стратегия США для Арктического региона¹³, План имплементации Национальной стратегии США для арктического региона¹⁴, Арктическая дорожная карта ВМС США¹⁵ и Арктическая стратегия

https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1910/2017-12-05-Fairbanks-Declaration-laid-out-V2-for-print_RUSSIAN-DIGITAL.pdf?sequence=15&isAllowed=y (Дата обращения: 31.03.2021).

¹¹ Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. 2011. [Электронный ресурс] // URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/531/EDOCS-3661-v1-ACMMDK07_Nuuk_2011_SAR_Search_and_Rescue_Agreement_signed_EN_FR_RU.PDF?sequence=5&isAllowed=y (Дата обращения: 20.01.2022);

Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. 2013. [Электронный ресурс] // URL: https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/529/EDOCS-2068-v1-ACMMSE08_KIRUNA_2013_agreement_on_oil_pollution_preparedness_and_response_signedAppendices_Original_130510.PDF?sequence=6&isAllowed=y (Дата обращения: 20.01.2022);

Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation. 2017. [Электронный ресурс] // URL: <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1916> (Дата обращения: 20.01.2022).

¹² District Organic Act (An act providing for a civil government for Alaska) / Explore North [Электронный ресурс] // URL: <http://www.explorenorth.com/library/yafeatures/bl-Alaska1884.htm> (Дата обращения: 30.03.2021).

¹³ National Strategy for the Arctic Region. *The White House. President Barack Obama*. 2013. [Электронный ресурс] // URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf (Дата обращения: 11.01.2022).

¹⁴ Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region / The White House [Электронный ресурс] // URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/implementation_plan_for_the_national_strategy_for_the_arctic_region_-_fi...pdf (Дата обращения: 30.03.2021).

¹⁵ U.S. Navy Arctic Roadmap / Homeland Security Digital Library [Электронный ресурс] // URL: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=695919> (Дата обращения: 30.03.2021).

министерства обороны¹⁶. Существенное влияние на развитие внешнеполитической стратегии продвижения США в Арктику оказала президентская директива № 26¹⁷, подписанная Б. Клинтоном, и сформулированная на ее основе директива № 66¹⁸, которая была принята в последние дни президентства Дж. Буша-младшего.

Методологической основой исследования являются метод анализа литературы по заданной теме, хронологический метод, метод контент-анализа и метод статистического и сравнительного анализа.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, полученные в ходе исследования, были доложены на научных конференциях: 26 Presidential Decision Directive. NSC-26 / Federation of American Scientists [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf> (Дата обращения: 30.03.2021). 27 NSPD-66 / HSPD-25 // National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (Дата обращения: 30.10.2021). 11 LXIV Всероссийской научной конференции «Новый век: человек, общество, история глазами молодых» (Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 20 октября 2021 г.); VIII All-Russia Conference «Young Scholars' Research in the Humanities» (Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 9 декабря 2021 г.); XIX All-Russia Conference «Young Scholars' Research in the Humanities» (Саратов, СГУ им. Н.Г. Чернышевского, 15 марта 2022 г.); Международной научной конференции «Ломоносов-2022» (Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова, 13 апреля 2022 г.). Результаты исследования использовались в конкурсе студенческих научно-исследовательских работ в направлении «Мировая экономика, мировая политика и востоковедение» (Москва, НИУ ВШЭ, 8 февраля 2022 г.), а также в Олимпиаде

¹⁶ Report to Congress // Department of Defense Arctic Strategy [Электронный ресурс] // URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF> (Дата обращения: 30.03.2021).

¹⁷ Presidential Decision Directive. NSC-26 / Federation of American Scientists [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf> (Дата обращения: 30.03.2021).

¹⁸ NSPD-66 / HSPD-25 // National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. [Электронный ресурс] // URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (Дата обращения: 30.10.2021).

Petropolitan Science (Re)Search (Санкт-Петербург, СПбГУ, 15 марта 2022 г.). По материалам научного исследования опубликовано 4 статьи в изданиях, индексируемых в РИНЦ.

Структуру работы составляют введение, три главы: **«Характерные особенности становления США как арктической державы», «Арктическая политика США на современном этапе», «Роль Арктического совета в региональной политике США»**, каждая из которых включает два параграфа; заключение и список использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ. В параграфе 1.1. *«Основные этапы освоения Арктического пространства США»* рассказывается о процессе становления Соединенных Штатов Америки как арктической державы, начиная со второй половины XIX в., когда Российская империя продала американцам Аляску. При этом многие исследователи подчеркивают тот факт, что выгода для Соединенных Штатов Америки от приобретения Аляски не была очевидна. Несмотря на неоднозначные выгоды от получения Аляски, руководство США мыслило более масштабно – ее приобретение отвечало насущным геополитическим интересам страны. Рост благосостояния населения Аляски привел к тому, что в 1959 г. Аляска обрела статус штата. При администрации Р. Никсона арктическая политика США выходит на новый этап своего развития. Заложенные Р. Никсоном принципы проведения арктической политики были продолжены в 1980-е и 1990-е гг.

После распада Советского Союза и завершения холодной войны 9 июня 1994 г. администрацией Б. Клинтона была опубликована директива Совету национальной безопасности США. Наконец, во время президентства Дж. Буша-мл. начинается формирование современной политики США в Арктике. В 2008 г. в Конгрессе начинаются слушания, предметом которых является арктическая политика США, ее цели и проблемы реализации. Все это в конечном итоге привело к формированию арктической стратегии США в 2009 г. и определению ее основных целей и особенностей.

В параграфе 1.2. *«Концептуальные основы арктической политики США»* подробно изучаются основные документы, составляющие фундамент американской политики в Арктике. Первым делом рассматривается президентская директива № 66 (NSPD-66/HSPD-25). По своей сути директива не только раскрывала взгляды американского правительства на регион и национальные интересы в нем в целом, но и давала конкретное пояснение целей, формулировала задачи, определяла основные механизмы фактической реализации государственной политики США в Арктике.

Следующей отправной точкой в разработке концептуальных рамок арктической политики США стала публикация 10 мая 2013 г. документа под названием *«Национальная стратегия для Арктического региона»*, подготовленная во время президентства Б. Обамы. Региональная стратегия США в Арктике внесла ряд существенных изменений и особенностей, не типичных для прежних американских арктических доктрин. В июне 2019 г. была издана стратегия, которая заменила собой предшествующий документ. Авторы новой стратегии большое внимание уделили не только военной составляющей присутствия в Арктике и правовому режиму транспортных артерий региона, но и проблеме изменения климата и необходимости многостороннего сотрудничества.

В целом, постепенная выработка консолидированной политики США, распространяющейся на арктический регион вне непосредственной национальной территории, начинается в 1970-е гг. Приоритетами американской арктической политики становятся свобода судоходства и воздухоплавания в регионе, защита окружающей среды и международная кооперация. Активная научная деятельность США в Арктике также способствовала выработке современной региональной стратегии США.

Параграф 2.1. *«Два арктических подхода США: политика Б. Обамы и смена внешнеполитического курса при Д. Трампе»* посвящен анализу внешнеполитических стратегий двух президентов по продвижению в Арктический регион. При Б. Обаме была создана целостная система арктической

политики, которая включала в себя необходимость обеспечения национальной безопасности, экономического развития, охраны окружающей среды и проведения научных исследований. Всем этим аспектам уделялось равное внимание, но позиция Д. Трампа на этот счет заключалась в более простых постулатах: обеспечение национальной безопасности Соединенных Штатов и упрощение процесса добычи полезных ископаемых. Однако несмотря на разные подходы к проведению арктической политики, администрация Д. Трампа придерживалась принципов сохранения документов, которые были приняты при Б. Обаме. Таким образом, в рамках ранее принятого арктического законодательства США продолжают наращивать свое присутствие в регионе.

Можно сказать, что Д. Трампом был изменен приоритет арктической политики США, он сместился с защиты окружающей среды и поддержания устойчивого развития Арктики на увеличение добычи полезных ископаемых на Аляске. Но несмотря на эти факты, США продолжили активно участвовать в работе Арктического совета, в том числе и в укреплении сотрудничества по охране окружающей среды, вне зависимости от того, что Д. Трамп делал акцент на военной составляющей продвижения в регион, а не на экологической повестке, которая имела широкое распространение при администрации Б. Обамы.

В параграфе 2.2. *«Приоритеты внешней политики администрации Дж. Байдена в Арктике»* ставилась задача проанализировать основные внешнеполитические шаги, которые уже были предприняты администрацией Дж. Байдена, чтобы стало возможным систематизировать подход нынешнего президента США к вопросам Арктики. Так, главная идея всей арктической политики Дж. Байдена – решение проблем глобального изменения климата. Арктический регион рассматривается Вашингтоном как зона, где могут быть применены многосторонние подходы партнерства и сотрудничества не только в рамках Арктического совета, но и структур ООН, например, таких как ЮНЕП. Налицо существенный разворот в сфере интересов США в регионе по сравнению со стратегией предыдущего президента, т.е. если изучить позицию Д. Трампа, то

она основывалась на рассмотрении Арктики как места переплетения интересов и соперничества трех крупных держав: России, США и Китая. Сейчас же неустанное внимание к России и Китаю не прекратилось, однако во главу угла выходит проблема изменения климата. Такая позиция Вашингтона подтверждает факт возвращения к политике Б. Обамы, при котором акцент всей арктической политики США делался на активном международном сотрудничестве государств в рамках Арктического совета, защите окружающей среды и поддержании устойчивого развития в регионе. Обеспечение же национальной безопасности и облегчение процесса добычи полезных ископаемых либо ушли на второй план, либо и вовсе исчезли из внутри- и внешнеполитического дискурса.

Целью параграфа 3.1. *«Деятельность Арктического совета в контексте национальных интересов США»* стало изучение американского подхода к членству в Арктическом совете. Противоречие между национальными интересами США в Арктике и основными направлениями функционирования Арктического совета в большей степени проявлялись в политической и экономической сферах. При этом деятельность США и Арктического совета координировалась в социальной и технологической областях, о чем свидетельствует тесная взаимозависимость целей американского государства и Совета в этих областях. Несоответствие между основными интересами США в регионе и целями Арктического совета стало особенно заметным в период президентства Д. Трампа, политика которого, характерна для Республиканской партии. Можно сказать, что несмотря на то, что администрация президента Д. Трампа обновила и немного изменила стратегию действий США в Арктике, основная цель и задачи не изменились – США также планируют сохранить свое лидерство в Арктике посредством демонстрации флага и осуществления давления на конкурирующие державы, для чего требуется развитие армейской группировки на арктическом направлении. Отмечается и факт приостановки участия западных стран-участниц в деятельности Арктического совета после начала проведения Россией Специальной военной операции на Украине. В связи

с этими событиями лишь возрастает неопределенность в отношении планов развития региона и международного сотрудничества вовлеченных государств.

В параграфе 3.2. *«Председательство США в Арктическом совете в 1998–2000-е гг. и 2015–2017-е гг.»* подробно описываются результаты двух периодов американского председательства в Совете. Основное внимание во время первого председательства было сосредоточено на определении сфер деятельности рабочих групп, поддержке новых арктических проектов и институционализации организации. Главным результатом первого периода председательства США в Совете стало принятие Декларации Барроу 2000 г. Помимо всего прочего декларация закрепляет статус новых постоянных участников и наблюдателей Совета, призывает арктические государства ратифицировать и выполнять соглашения, направленные на защиту окружающей среды Арктики. Таким образом, Декларация Барроу по большей части касается лишь организационных вопросов деятельности Арктического совета, нежели конкретных направлений деятельности.

Однако во второй срок своего председательства в Арктическом совете Соединенные Штаты сосредоточили свои усилия на конкретных вопросах и проблемах Арктики и добились определенных успехов в реализации собственной национальной арктической стратегии. Под председательством США Совет добился прогресса в развитии многостороннего сотрудничества по вопросам безопасности в прибрежной зоне. Успешно прошли и консультации по вопросам международного рыболовства в Северном Ледовитом океане. Было подписано Соглашение по укреплению международного научного сотрудничества в Арктике. Соединенные Штаты предприняли шаги для решения немаловажных экологических вопросов, стоящих на повестке дня. Одним из таких вопросов является проблема черной сажи и метана, которая неоднократно подчеркивалась на встречах Совета. Таким образом, ключевыми позициями, которым уделялось первостепенное значение, стали борьба с изменением климата, поддержание устойчивого экономического развития в Арктике и морское сотрудничество с арктическими государствами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ. Подводя итог, можно сделать несколько выводов. Прежде всего, становится очевидно, что в арктической политике США уже наблюдаются системные изменения, которые приведут к переходу американской арктической стратегии на совершенно новый уровень развития. Политика США в Арктике, которая до 2017 г. характеризовалась неизменной приверженностью надлежащему управлению в области охраны окружающей среды, введенной в 1970-х гг., переживает беспрецедентное изменение приоритетов.

Учитывая возрастающую военную активность США в Арктике и сохраняющуюся напряженность в двусторонних отношениях с Российской Федерацией, США заявляют о соблюдении принципов мирного развития в Арктике и бесконфликтного урегулирования споров между государствами в рамках существующих правовых механизмов. За последние десять лет соблюдение этих принципов неоднократно подтверждалось на практике.

Анализ основных событий, произошедших в период председательства США в Арктическом совете в 1998–2000-е гг., позволяет сделать вывод, что в этот период укрепляется положение полноценной международной системы контроля над Арктикой. Таким образом, основное внимание было сосредоточено на институционализации Совета, в том числе и на определении основного круга задач для образованных рабочих групп. Председательство 2015–2017-х гг. было сосредоточено уже на конкретных вопросах и проблемах Арктики и достижении определенных успехов в реализации собственной национальной арктической стратегии.

Помимо этого, Соединенные Штаты стремятся модернизировать свое военное присутствие в Северном Ледовитом океане, чтобы максимально адаптироваться к меняющимся условиям. Вашингтон прежде всего желает сохранить максимальную свободу рук в Арктике и не быть связанным никакими обязательствами, занимаясь в то же время вопросами борьбы с изменением климата, поддержания устойчивого экономического развития в Арктике и морского сотрудничества с арктическими государствами.