



DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2022.2.19>

UDC 327.8(73)
ЛБС Ф4(7)



Submitted: 20.03.2021
Accepted: 19.04.2021

EVOLUTION OF THE U.S. ARCTIC STRATEGY'S CONCEPTUAL BASIS

Valery N. Konyshchev

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation

Alexander A. Sergunin

Saint Petersburg State University, Saint Petersburg, Russian Federation

Abstract. *Introduction.* The article examines the features of the main stages in the evolution of the U.S. Arctic strategy in the period after the end of the Cold War that helps to understand the future of American regional policy. The United States is one of the main participants in the Arctic policy, on which the state of security and cooperation in the region largely depends. *Methods and materials.* The empirical basis for the study was the documents of various institutions and departments involved in the planning, implementation and control of the U.S. Arctic policy. These documents include the directives and public papers of the president, documents of the Department of Defense, the Arctic strategies of ministries and departments, reports of the Congressional Research Service, documents of “think tanks”. *Analysis.* The article concludes that the Arctic became a priority of U.S. policy only in the early 2000s after the revival of Russia’s activity in the Far North. The U.S. strategy was finalized only under President Barack Obama. It directed to achieving American dominance in all spheres by combining political, diplomatic, economic, military instruments. If B. Obama considered international cooperation in the Arctic productive, then the next President D. Trump shifted the American strategy towards nationalism and isolationism, curtailing many cooperation projects. *Results.* The development of the American strategy was inconsistent, and so far it does not represent a coherent, consistent vision of American policy in the Arctic. Relations between the United States and Russia in the Arctic decreased in the aftermath of the Ukrainian crisis, but objective conditions for cooperation remain. The scenario for the further evolution of bilateral relations remains uncertain under J. Biden. *Authors’ contribution.* Valery Konyshchev: introduction, contours of the Arctic policy after the end of the Cold War: strategic interests, development of the U.S. Arctic Doctrine: limited cooperation. Alexander Sergunin: methods and materials, revision of the Arctic doctrine: from cooperation to rivalry, results.

Key words: Arctic, strategy, Russian-American relations, security, foreign policy.

Citation. Konyshchev V.N., Sergunin A.A. Evolution of the U.S. Arctic Strategy’s Conceptual Basis. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 4. Istoriya. Regionovedenie. Mezhdunarodnye otnosheniya* [Science Journal of Volgograd State University. History. Area Studies. International Relations], 2022, vol. 27, no. 2, pp. 225-236. (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2022.2.19>

ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ АРКТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ США

Валерий Николаевич Коньшев

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Александр Анатольевич Сергунин

Санкт-Петербургский государственный университет, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Аннотация. В статье изучаются особенности основных этапов в эволюции арктической стратегии США в период после окончания холодной войны, которые позволяют понять ее дальнейшие перспективы. США являются одним из основных участников арктической политики, от которых во многом зависит состояние безопасности и сотрудничества в регионе. Эмпирической базой для исследования послужили документы различных учреждений и ведомств, участвующих в планировании, реализации и контроле арктической политики США. Среди них директивы и публичные выступления президента, документы министерства обороны, арктические стратегии министерств и ведомств, доклады Исследовательской службы конгресса, документы «мозговых центров». В статье показано, что Арктика стала приоритетом политики США только в начале 2000-х гг. после активизации политики России на Крайнем Севере. Стратегия США получила окончательное оформление только при президенте Б. Обаме. Ее суть сводится к достижению американского доминирования во всех сферах путем сочетания политических, дипломатических, экономических, военных инструментов политики. Если Б. Обама считал продуктивным международное сотрудничество в Арктике, то следующий президент Д. Трамп сдвинул американскую стратегию в сторону национализма и изоляционизма, свернув многие проекты сотрудничества. Формирование американской стратегии носило непоследовательный характер, и до сих пор она не представляет собой цельного, непротиворечивого видения американской политики в Арктике. Отношения США и России в Арктике ухудшились после украинского кризиса, однако сохраняются и объективные условия для сотрудничества. Сценарий дальнейшей эволюции двусторонних отношений остается неопределенным при Дж. Байдене. *Вклад авторов.* В.Н. Коньшев: разделы «Введение», «Контуры арктической политики после окончания холодной войны: стратегические интересы»; «Формирование арктической доктрины США: ограниченное сотрудничество»; А.А. Сергунин: «Методы и материалы», «Ревизия арктической доктрины: от сотрудничества к соперничеству», «Результаты».

Ключевые слова: Арктика, стратегия, российско-американские отношения, безопасность, внешняя политика.

Цитирование. Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Эволюция концептуальных основ арктической стратегии США // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4, История. Регионоведение. Международные отношения. – 2022. – Т. 27, № 2. – С. 225–236. – DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu4.2022.2.19>

Введение. США являются важным участником политики в Арктике благодаря статусу прибрежного государства и глобальному влиянию в важнейших регионах мира. Основные интересы США в Арктике можно сгруппировать в несколько категорий: экономические, транспортные коммуникации, военно-стратегические, международно-правовые.

Пересмотр интересов и политики США в Арктике начался к концу нулевых годов. С тех пор наблюдается тенденция к постоянному повышению значимости арктического региона в системе внешнеполитических приоритетов Вашингтона. Чтобы понять направ-

ленность и особенности эволюции арктической стратегии США, а также дальнейшие перспективы американской политики в регионе, в статье на основе оригинальных документов выявляются основные этапы становления арктической политики США, для которых характерны специфические черты.

Методы и материалы. В статье использованы методы истории и политологии. Из исторических – метод периодизации и конкретно-исторический анализ, из политологических – кейс-стадис, анализ систем принятия решений, институциональный анализ. Основные источники включают в себя

документы, регламентирующие арктическую политику США. Среди них директивы и публичные выступления президента, документы министерства обороны, арктические стратегии министерств и ведомств, доклады Исследовательской службы конгресса, документы «мозговых центров», материалы ведущих СМИ.

Анализ. Основные этапы эволюции арктической политики США связаны с приходом к власти администраций демократов и республиканцев, причем каждая из них имела свою конкретно-историческую специфику.

Контуры арктической политики после окончания холодной войны: стратегические интересы. После окончания холодной войны угроза нападения со стороны Арктики значительно снизилась, и США не проявляли особого интереса к этому региону. Возвращение интереса впервые зафиксировано в 1994 г. в директиве Б. Клинтона о политике в Арктике и Антарктике [2, с. 2]. Новая, более доверительная атмосфера в отношениях с РФ создала перспективу для сотрудничества между арктическими государствами по различным направлениям. В США особое внимание уделялось инициативам по прекращению захоронения ядерных отходов в арктических морях РФ [2, с. 4]. Б. Клинтон поддержала создание Арктического совета (АС) как инструмента международного сотрудничества.

Значительный рост интереса США к Арктике происходит при Дж. Буше-мл. в связи с «возвращением» России в Арктику. Особенную озабоченность вызвало возобновление регулярных полетов стратегической авиации России, начавшаяся модернизация Северного флота и экспедиции в Арктику, которые занимались поиском научных обоснований для расширения континентального шельфа путем подачи заявки в ООН.

Состоявшаяся в 2007 г. российская экспедиция с участием А. Чилингарова, когда в точке Северного полюса был установлен флаг России, еще более спровоцировала волну алармистских настроений в США [8; 14]. Пересмотру арктической политики дал старт доклад заместителя госсекретаря Э. Блума, в котором давались оценки американским интересам в Арктике применительно к новым условиям, а также перспективам деятельно-

сти АС. Арктика по-прежнему не называлась приоритетом [29], но все же в американском руководстве созрело намерение переформулировать национальные интересы.

9 января 2009 г. была принята Директива по арктической политике США, опубликованная незадолго до окончания президентства Дж. Буша-младшего. В документе впервые заявлено о существенных интересах США в Арктике: «В Арктике США имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо, либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов» [15]. Директива обозначила пять главных интересов США:

– военно-стратегические интересы, в том числе развитие систем ПРО и раннего предупреждения о ракетном нападении, поддержание сил стратегического сдерживания, свободы навигации и полетов в арктических пространствах; США оставили за собой и право на односторонние действия для защиты своих интересов;

– интересы внутренней безопасности: предупреждение террористических атак и других преступных действий;

– политико-экономические интересы: расширение американского экономического присутствия и демонстрация морского могущества;

– международно-правовые интересы: осуществление суверенитета над внутренними водами, исключительной экономической зоной, континентальным шельфом и прилегающей территорией [15].

В сферу интересов США в Арктике были внесены новые нюансы – изменение климата, деятельность АС, активизация России, дискуссии вокруг расширения континентального шельфа, защита окружающей среды, укрепление международных институтов сотрудничества. Признавалась позитивная роль АС, хотя Вашингтон и не ставил перед собой цели превращения этого межправительственного дискуссионного форума в полноценную международную организацию, имеющую право принятия обязывающих соглашений. Впервые было обращено внимание на более активное вовлечение коренных народностей Севера в процесс принятия решений по Арктике [15].

В документе выражалась надежда на то, что сенат США ратифицирует Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. (КМП ООН), а Госдума РФ одобрит договор о делимитации Берингова моря 1990 года. При этом США обязались решать все спорные вопросы в регионе мирным путем.

Формирование арктической доктрины США: ограниченное сотрудничество. В развитие военно-стратегической части доктрины Дж. Буша-мл при следующем президенте Б. Обаме в октябре 2009 г. была опубликована «Арктическая дорожная карта» для ВМС США, раскрывавшая планы по расширению морских операций [30]. Одной из целей политики документ называл адаптацию систем оружия, связи, наблюдения и управления к условиям Арктики.

В дорожной карте говорилось о создании рабочей группы по изучению последствий изменения климата для ведения морских операций в Арктике [30]. Дело в том, что из-за уменьшения размеров постоянного ледяного покрова в центре Северного Ледовитого океана (СЛО), с одной стороны, улучшаются условия для надводных сил ВМС, а с другой – утрачивается скрытность действий подводного флота [30].

Положения арктической директивы и дорожной карты ВМС 2009 г. достаточно последовательно воплощались на практике. Произошло увеличение военной спутниковой группировки США в Арктике, активизировалась работа средств ПВО по сопровождению патрулирующей российской стратегической авиации. Увеличилось присутствие американских атомных подводных лодок в Баренцевом море. В Чукотском море, вблизи территориальных вод России, стали проводиться учения ВМС США. В коридорах власти началось обсуждение вопроса о строительстве атомных ледоколов для обеспечения морских операций в Арктике [6].

В период первого президентского срока Б. Обамы для координации арктической политики были созданы специализированные подразделения в Исполнительном управлении президента, Министерстве внутренней безопасности и госдепартаменте, а также несколько межведомственных групп [2]. Б. Обама выступил с инициативой по ратификации се-

натором КМП ООН, что повысило бы эффективность арктической политики США, но он не нашел поддержки законодателей. На этом фоне внутри США президента продолжали критиковать за недостаточное внимание к Арктике [23].

Следует отметить, что на тот момент только США из всех арктических государств не имели формальной арктической стратегии. Лишь во второй президентский срок Б. Обамы выдвинул собственную арктическую доктрину. Документ «Национальная стратегия в Арктическом регионе» [17] (Стратегия-2013) был опубликован 15 мая 2013 г., за несколько дней до министерской встречи АС в г. Кируне (Швеция), в ходе которой были приняты важные решения: некоторым неарктическим государствам (Китай, Индия, Япония, Южная Корея, Сингапур, Италия) присвоен статус постоянных наблюдателей и подписан международный договор по борьбе с разливами нефти в Арктике.

В Стратегии-2013 были намечены три ключевых направления арктической политики США: защита интересов безопасности; рациональное использование природных ресурсов и охрана окружающей среды; расширение международного сотрудничества. Содержательно этот документ продолжил линию, намеченную при Дж. Буше-мл. США подтвердили готовность по своему усмотрению действовать в одностороннем порядке, но в более гибкой форме – «путем сочетания независимых действий, двусторонних инициатив и многостороннего сотрудничества» [17, р. 6].

Одновременно с намерением развивать сотрудничество с АС Стратегия-2013 продолжала линию Директивы-2009 по вопросу о статусе Совета, считая его «форумом содействия сотрудничеству арктических государств» [17, р. 9]. Это означало, что Вашингтон не хочет превращать АС в полноценную международную организацию, которая была бы правомочна принимать обязательные решения. Свобода трансарктических перелетов и мореплавания вновь была названа национальным приоритетом применительно ко всей Арктике [17, р. 10]. На практике это означало, что США заинтересованы перевести СМП и СЗП в статус международных транспортных маршрутов.

В отличие от Директивы-2009, в Стратегии-2013 главное внимание отводилось «мягким» вопросам безопасности: угрозам природных и техногенных катастроф, защите арктической природы, энергетической безопасности. Основной акцент был сделан на диалог с арктическими государствами, чтобы сделать Арктику «регионом мира и сотрудничества». Позиция администрации Б. Обамы оказала прямое влияние на решение АС о предоставлении статуса постоянного наблюдателя ряду неарктических государств.

США пошли на расширение круга наблюдателей в АС чтобы снизить влияние других прибрежных арктических государств (в основном Канады и России). С другой стороны, была надежда увеличить собственное влияние, возглавив неформальную коалицию арктических и неарктических государств [1]. Согласно Стратегии-2013, с помощью неарктических государств США были намерены бороться за свободу мореплавания в Арктике [17, p. 10].

Документ нацеливал на дальнейшее изучение последствий изменения климата, которые касались среды обитания коренных народов и природы Крайнего Севера в целом. Дальнейшее потепление грозило таянием ледников Гренландии, что приведет к повышению уровня Мирового океана и появлению множества айсбергов, которые затруднят морские перевозки. Из этого делался вывод о необходимости ответственной экологической политики США в Арктике.

В самих США отношение к Стратегии-2013 имело неоднозначный характер. Критики отмечали, что в документе не названы конкретные ресурсы для достижения намеченных целей, не было бюджетного обеспечения стратегии и планов привлечения инвестиций, развития инфраструктуры, обеспечения экологической безопасности [17, p. 6]. В документе содержалось противоречие между намерениями США по быстрому экономическому освоению арктических районов, с одной стороны, и природосберегающей деятельностью – с другой. Не было создано единого органа по управлению арктической политикой государства. Ряд влиятельных экспертов назвали документ просто «благим пожеланием» [5; 9; 12].

И все же принятие Стратегии-2013 послужило толчком к разработке ведомственных арктических стратегий. В мае 2013 г. Береговая охрана США опубликовала свою арктическую доктрину [27], в которой обращалось внимание на отставание США в развитии ледокольного флота. В строю было лишь два дизельных ледокола для полярных условий, но и они находились на грани списания.

В ноябре 2013 г. была опубликована Стратегия Министерства обороны США в Арктике (далее – Стратегия МО-2013) [7]. В ней указывалось, что Пентагон придерживается расширительной трактовки безопасности, включая различные виды невоенной деятельности: добычу минеральных ресурсов, коммерческую деятельность, научные исследования, ликвидацию последствий стихийных бедствий, оказание гуманитарной помощи, ведение поисково-спасательных работ. Для этого министерство планировало широкое взаимодействие с гражданскими ведомствами. При этом вновь подтверждалась готовность вооруженных сил действовать в одностороннем порядке. Такие действия США были названы «ответственным контролем за арктическим регионом», что означает намерение односторонних действий [7].

Большая часть документа была посвящена характеристике конкретных военных планов США в регионе по следующим направлениям: участие учениях, ведение операций, развитие инфраструктуры, адаптация систем боевого управления к условиям Арктики, модернизация НОРАД (Командование воздушно-космической обороны Северной Америки). Стратегия МО-2013 предусматривала впечатляющую программу действий и предполагала несколько направлений деятельности.

Особое внимание было уделено обеспечению свободы навигации в морских и воздушных пространствах в рамках международного права, но в своеобразной американской интерпретации. В случае «неумеренных требований» прибрежных государств в отношении прохода любых американских судов через их территориальные воды или исключительные экономические зоны ВМС будут проводить демонстративные учения по программе «Свобода навигации». Очевидно, объектами подобной «воспитательной политики»

должны стать Россия и Канада, которые против перевода СМП и СЗП под международную юрисдикцию [7].

В 2014 г. была опубликована «Арктическая дорожная карта военно-морских сил США на 2014–2030 гг.». Новый документ определял задачи ВМС в Арктике на кратко- (2014–2020 гг.), средне- (2020–2030 гг.) и долгосрочную (после 2030 г.) перспективы. Перед ВМС ставились следующие стратегические задачи: защита суверенитета США в Арктике; готовность к реагированию на различные сценарии развития ситуации в регионе; обеспечение свободы мореплавания; содействие развитию партнерских связей с зарубежными партнерами [25, р. 3, 15–16].

В документе признавался факт, что в Арктике нет военной угрозы безопасности США, но в будущем возможно обострение конкуренции и конфликтов. По этой причине США должны сохранять достаточный военно-морской потенциал в регионе. Ставилась задача к 2030 г., когда, по мнению климатологов, большая часть СЛО освободится ото льда, обучить личный состав ведению морских операций в арктических условиях [25, р. 18–19].

Завершая формирование организационного обеспечения арктической стратегии, 21 января 2015 г. Б. Обама издал распоряжение по вопросам координации деятельности органов исполнительной власти. В качестве руководящей инстанции при Белом доме был создан Координационный комитет по вопросам Арктики [18].

Несколько отличная позиция по развитию арктической политики США была высказана по линии госдепартамента. В сентябре 2016 г. был опубликован доклад по Арктике Консультативного комитета по международной безопасности (ККМБ) [21]. И хотя ККМБ имеет лишь статус совещательного органа, многие восприняли этот документ как попытку скорректировать арктическую стратегию Вашингтона после начала украинского кризиса. Авторы доклада обращали внимание на «агрессивную» политику России в Арктике. Они указывали на значительный рост российского военного присутствия в регионе, нарушения Россией положений КМП ООН и неправомерное навязывание национальных правовых норм при регулировании международного судоходства по СМП [21, р. 2].

В докладе ККМБ даны рекомендации по усилению позиций США. Для этого на политическом уровне необходимо возглавить усилия арктических и неарктических государств для решения насущных региональных проблем. Необходимо нейтрализовать «российский фактор», обозначив неприятие российских претензий на полный контроль за акваторией ИЭЗ, включая СМП. Следует продолжить отстаивать свое право на свободу мореплавания, в том числе для военного флота. С другой стороны, нужно дать понять Москве, что Вашингтон не желает идти на усиление военной конфронтации и стремится развивать меры военного доверия, оповещения о военной деятельности, совместные инспекции, обмен гидрографическими данными [21, р. 38–52]. В целом авторы этого документа выступали за то, чтобы «вынести Арктику за скобки» конфликта между Россией и Западом.

Что касается реализации доктринальных установок на практике, то «политическое наследие» администрации Б. Обамы в сфере арктической стратегии имеет весьма противоречивый характер. С одной стороны, был ряд достижений: приняли первую полноценную арктическую доктрину США, разработали «ведомственные» арктические стратегии, подписали международные соглашения по сотрудничеству. Среди них поисково-спасательные работы, борьба с разливами нефти, Парижское соглашение по климату, Полярный кодекс, запрет на нерегулируемый вылов в центральной части СЛО. Характерной особенностью политики Б. Обамы в Арктике было пристальное внимание к вопросам сотрудничества, «мягкой безопасности» и охране окружающей среды.

С другой стороны, арктическая политика администрации Б. Обамы была непоследовательной. Санкции в отношении России вследствие украинского кризиса закончились остановкой перспективных российско-американских проектов по разработке нефтегазовых месторождений на шельфе СЛО. В результате нефтяной бизнес США понес крупные убытки. Только корпорация ExxonMobil потеряла 6 млрд долларов. Прекратились контакты по военной линии, замедлились другие направления двустороннего сотрудничества в Арктике.

Ревизия арктической доктрины: от сотрудничества к соперничеству. После прихода к власти Д. Трампа на пост государственного секретаря был назначен Р. Тиллерсон, бывший президент ExxonMobil. Это дало надежды на возобновление российско-американского сотрудничества. Однако мощное давление антироссийского лобби сделало невозможным улучшение отношений и даже привело к расширению санкций. Американский нефтегазовый бизнес вынужденно переориентировался на другие проекты.

Партнеры Вашингтона по арктической политике довольно долго не имели ясного представления о намерениях администрации Д. Трампа в Арктике [3]. Показательно, что в Стратегии национальной безопасности 2017 г. Арктика упоминалась один раз, в связи с тезисом о свободе мореплавания и доступа к «зонам глобальной ответственности» [16].

Позже обозначился общий сдвиг в трактовке интересов США в сторону национализма и изоляционизма, который коснулся и Арктики. Д. Трамп объявил о выходе из Парижского соглашения по климату, поскольку оно сдерживало развитие американской промышленности [3]. В противовес политике «энергетической безопасности» Б. Обамы он выдвинул идею «энергетического доминирования» [16], частью которой стала выдача лицензий на разведку и нефтегазовую добычу в районах Аляски, где она ранее была фактически запрещена.

Сдвиг вправо нового президента привел к серьезным кадровым перестановкам. В 2017 г. в отставку ушли практически все ключевые чиновники госдепартамента, отвечавшие за арктическую политику страны. Посол по особым поручениям Р. Папп подал в отставку со своего поста практически сразу после инаугурации Д. Трампа. В течение почти трех с половиной лет вакансия оставалась свободной. Это порождало неопределенность для других участников арктической политики.

Первые конкретные инициативы Д. Трампа стали прорисовываться лишь с принятием в январе 2019 г. документа под названием «Стратегическое видение Арктики» (далее – Видение ВМС). ВМС США ставили перед собой четыре основные стратегические цели в Арктике:

- защита американского суверенитета и отражение возможной атаки на территорию США из Арктики;

- обеспечение региональной стабильности;

- обеспечение свободы мореплавания в регионе;

- взаимодействие между органами исполнительной власти, с союзниками и региональными партнерами для достижения трех указанных выше целей [31, р. 4–13].

Хотя в документе констатировалась довольно благоприятная обстановка в регионе, Видение ВМС ориентировалось на развитие боевого потенциала и готовность к любым вариантам развития ситуации.

Наряду с публикацией своей новой арктической доктрины командование военного флота регулярно заявляло о намерениях направлять в СЛО свои корабли в рамках программы по обеспечению свободы мореплавания, принятой еще в 1979 г., но до сих пор не распространявшейся на Арктику [13; 19]. В мае 2020 г. Вашингтон реализовал эти планы на практике, проведя совместные с британскими ВМС учения в Норвежском и Баренцевом морях.

В апреле 2019 г. Береговая охрана США приняла «Видение арктического региона» (далее – Видение БО) [24]. Документ подчеркивал, что под влиянием природно-климатических и геополитических факторов в регионе возникают новые вызовы национальной безопасности США. Видение БО сделало основной акцент на соперничестве с Россией и Китаем. Россию обвиняли в «агрессивном поведении», наращивании военного потенциала и ограничении свободы мореплавания по СМП.

В документе упоминается наращивание военной инфраструктуры России в Арктике. Отмечалось, что Китай пока имеет ограниченные возможности для военного присутствия в Арктике, но в будущем это может измениться. Например, путем экономического сотрудничества и инвестирования в арктические государства, включая Россию, как в случае завода «Ямал-СПГ». Пекину был приписан экспансионизм на основании того, что Китай объявил о важности региона, а себя «приближенным к Арктике государством» [27, р. 3–12].

Ужесточение позиции США отразилось и в новой арктической стратегии министер-

ства обороны, принятой в июне 2019 г. (далее – Стратегия МО-2019). Стратегия Пентагона определяла отношения в Арктике как «стратегическое соперничество» [22, р. 2] с Китаем и Россией. При этом говорилось, что США не признают притязаний на особые права в Арктике со стороны государств, не входящих в «арктическую восьмерку». США рассматривали в качестве полноценных партнеров в регионе только своих союзников по НАТО. Право на коллективную самооборону может быть использовано для сдерживания гипотетической агрессии в регионе.

В новой стратегии Пентагона практически не уделяется внимания АС, и в этом плане Стратегия МО-2019 находится в резком противоречии с позицией администрации Б. Обамы [4]. Д. Трамп неоднократно критиковал «неудовлетворительную работу» международных институтов в Арктике. Хотя он не стал блокировать соглашения о расширении научного сотрудничества в Арктике (май 2017 г.) и запрете нерегулируемого рыболовства в центральной части СЛО (октябрь 2018 г.), США дали понять, что не спешат с их имплементацией.

В августе 2019 г. последовало неожиданное заявление Д. Трампа о намерении купить у Дании остров Гренландия, которое вызвало бурю эмоций в мире. Шокировала не только сама идея, но и форма, в которой она была выражена: без тщательной дипломатической проработки и обсуждений ответственных политиков и дипломатов. Премьер-министр Дании М. Фредериксен официально заявила, что предложение президента выглядит абсурдно: «Гренландия не продается. Гренландия – не датская территория. Гренландия принадлежит Гренландии. Я действительно надеюсь, что это было сказано не всерьез» [11]. Ее поддержали бывший премьер-министр Дании Л. Расмуссен, представитель Датской народной партии С. Есперсен, министр иностранных дел Гренландии Ане Лоне Баггер [10].

«Серию» ведомственных доктрин при Д. Трампе продолжила арктическая стратегия ВВС 2020 года. Она развивала положения Стратегии МО-2019 применительно к действиям военно-воздушных и космических сил в Арктике. Ее основные задачи сводились к

поддержанию высокого уровня боеготовности, подготовке к ведению операций и углублению сотрудничества с союзниками по НАТО.

9 июня 2020 г. Д. Трамп опубликовал меморандум, претенциозно названный «О защите национальных интересов США в Арктике и Антарктике» [26]. На деле речь шла лишь о перспективах модернизации ледокольного флота страны до 2029 фин. года. Характерно, что необходимость модернизации и расширения ледокольного флота обосновывалась соображениями национальной безопасности и обороны. Использование ледоколов в научных и промышленных целях стояло на втором плане.

В январе 2021 г., буквально за несколько дней до ухода администрации Д. Трампа, были приняты также новая арктическая доктрина ВМС и первая стратегия сухопутных сил США на Крайнем Севере. Оценивая в целом итоги деятельности администрации Д. Трампа, следует отметить тот факт, что она так и не выработала цельной арктической стратегии, ограничившись принятием ведомственных документов и ряда декларативных заявлений чиновников. Позиция пришедшего к власти в 2021 г. Дж. Байдена по арктической «повестке дня» пока еще не определилась в концептуальном плане и сохраняет значительный элемент непредсказуемости.

Результаты. После окончания холодной войны происходил пересмотр национальных интересов и приоритетов политики Вашингтона в Арктике. В настоящее время для США основное значение имеют экономические интересы и доступ к морским и воздушным коммуникациям. Вместе с тем американская элита не забывает о военно-стратегической роли Арктики для национальной безопасности США, значимость которой вновь возросла на фоне ухудшения отношений с Россией и Китаем.

Пересмотр политики США не в последнюю очередь был связан с оживлением деятельности России и других стран в Арктике. С тех пор наблюдается тенденция к постоянному повышению значимости арктического региона в системе приоритетов Вашингтона. Конкретные приоритеты американской стратегии на Крайнем Севере менялись от одной администрации к другой. При Б. Обаме зна-

чительное внимание уделялось сотрудничеству в различных сферах арктической политики, а при Д. Трампе на передний план вышли соображения военного и геостратегического характера.

Только администрация Б. Обамы смогла выработать цельную общенациональную стратегию США в Арктике, послужившую концептуальной основой для разработки «ведомственных» документов. Арктические доктрины У. Клинтона и Дж. Буша-младшего нельзя назвать стратегиями в полном смысле этого слова, так как они были оформлены в виде президентских директив, имели довольно общий характер и были весьма лаконичны в описании приоритетов политики Вашингтона.

Администрация Д. Трампа вообще оказалась не в состоянии «породить» какой-либо документ на уровне национальной стратегии, ограничившись рядом заявлений ответственных чиновников, а также «ведомственными» доктринами, подчас не очень-то скоординированными между собой и с общим курсом администрации.

В итоге современная арктическая стратегия США представляет собой довольно противоречивое сочетание различных компонентов. С одной стороны, заявляется о стремлении к сотрудничеству, с другой – подчеркивается решимость действовать любыми средствами, включая односторонние и военно-силовые. США прямо заявляют о стремлении к доминированию в Арктике во всех сферах.

В США до сих пор не сложился консенсус по арктической политике. Интересы отдельных экономических, политических, региональных и этнических группировок весьма различаются, поэтому федеральному правительству сложно придерживаться последовательного курса в отношении Арктики.

Кризисы на Украине и в Сирии сыграли свою негативную роль в отношениях между Москвой и Вашингтоном по многим направлениям, включая Арктику. Некоторые американские политики и эксперты экстраполируют политику России в отношении Украины на Арктику. В то же время объективные условия говорят о необходимости международного сотрудничества в Арктике, где обострение невыгодно ни одной из сторон. Освоению этого

региона препятствуют его недостаточная изученность, суровые климатические условия, низкая заселенность, недостаточно развитая транспортная, логистическая и телекоммуникационная инфраструктура. Все это и делает предпочтительными координацию и сотрудничество, а не конфронтацию в регионе.

Основной тренд во взаимодействии США с Россией, Китаем и другими заинтересованными государствами в Арктике остается достаточно противоречивым и включает в себя элементы соперничества и сотрудничества. В обозримом будущем тенденция к противоречивости арктической стратегии США сохранится, что сделает их непростым партнером для других участников арктической политики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Капила, Ю. Арктическое напряжение / Ю. Капила, Х. Миккола. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.morvesti.ru/themes/1698/53313/> (дата обращения: 20.03.2021). – Загл. с экрана.
2. Коньшев, В. Н. Арктическая стратегия США и национальные интересы России / В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2012. – № 48. – С. 2–10.
3. Коньшев, В. Н. Российско-американские отношения в Арктике: сотрудничество или соперничество? / В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин // Мировая экономика и международные отношения. – 2018. – Т. 62, № 9. – С. 103–111. – DOI: <http://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-9-103-111>.
4. Котлова, А. В. Новая стратегия США в Арктике: международно-правовые аспекты / А. В. Котлова // Вопросы российского и международного права. – 2019. – Т. 9, вып. 7А. – С. 305–311.
5. Споттс, П. США представили арктическую стратегию, но не отстают ли они от других стран? – / П. Споттс // InoPressa. – 2013. – 13 мая. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.inopressa.ru/article/13may2013/csmonitor/Arctic.html> (дата обращения: 12.07.2018). – Загл. экрана.
6. США намерены контролировать Арктику // Дни. – 2008. – 25 сент. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.dni.ru/society/2008/9/25/149804.html> (дата обращения: 05.06.2016). – Загл. с экрана.
7. Arctic Strategy / U.S. Department of Defense. – 2013, Nov. – Electronic text data. – Mode of access: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/>

2013_Arctic_Strategy.pdf (date of access: 05.07.2018). – Title from screen.

8. Borgerson, S. Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming / S. Borgerson // Foreign Affairs. – 2008. – Vol. 87, № 2. – P. 63–77.

9. David, M. U.S. National Strategy for the Arctic Region: Strong Foothold or on Thin Ice? / M. David // The Arctic Institute. – 2013. – May 13. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region/> (date of access: 05.06.2018). – Title from screen.

10. Greenland Tells Trump It is Open for Business Not for Sale // Reuters. – 2019. – Aug. 16. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-greenland/greenland-tells-trump-it-is-open-for-business-but-not-for-sale-idUSKCN1V60AQ> (date of access: 10.11.2019). – Title from screen.

11. Interest in Buying Greenland Seemed Like a Joke. Then It Got Ugly // The New York Times. – 2019. – 21 Aug. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.nytimes.com/2019/08/21/us/politics/trump-greenland-prime-minister.html> (date of access: 10.11.2019). – Title from screen.

12. Kerry Heads to Kiruna. – May 13, 2013. – Electronic text data. – Mode of access: https://nunatsiaq.com/stories/article/65674white_house_releases_u.s._arctic_strategy_kerry_heads_to_kiruna/ (date of access: 05.06.2018). – Title from screen.

13. Kesling, B. Cold War Games: U.S. Is Preparing to Test the Waters in Icy Arctic / B. Kesling // Wall Street Journal. – 2019. – Jan. 11.

14. Lundestad, I. U.S. Security Policy in the European Arctic in the Early 21st Century / I. Lundestad // 51st ISA Convention in New Orleans. – 2010. – Febr. 18. – [S. l. : s. n.].

15. National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). Arctic Region Policy. Jan. 9, 2009. – Electronic text data. – Mode of access: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (date of access: 05.06.2018). – Title from screen.

16. National Security Strategy of the United States of America. December 2017. – Washington : The White House, 2017. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (date of access: 06.12.2019). – Title from screen.

17. National Strategy for the Arctic Region. – Washington : Governmental Printing Office, 2013. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region/> (date of access: 05.07.2018). – Title from screen.

18. Obama, B. Executive order – Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic. – 2015. –

Jan. 21 / B. Obama. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/21/executive-order-enhancing-coordination-national-efforts-arctic> (date of access: 11.01.2017). – Title from screen.

19. Osborne, S. US Navy to Sail Warship Through Arctic Waters in Show of Strength to Russia and China / S. Osborne // Independent. – 2019. – Jan. 14.

20. Presidential Decision Directive / PDD NSC-26. United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions. – 1994. – June 9. – Electronic text data. – Mode of access: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf> (date of access: 11.02.2018). – Title from screen.

21. Report on Arctic Policy. International Security Advisory Board. – 2016. – Sept. 21. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.state.gov/documents/organization/262585.pdf> (date of access: 18.04.2018). – Title from screen.

22. Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy. June 2019. – Washington : Office of the Under Secretary of Defense for Policy, 2019. – Electronic text data. – Mode of access: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF> (date of access: 13.09.2019). – Title from screen.

23. Senate Democrat's Reelection Pitch to Alaskans: I'm a Thorn in Obama's Side. – Electronic text data. – Mode of access: https://www.washingtonpost.com/politics/senate-democrats-reelection-pitch-to-alaskans-im-a-thorn-in-obamas-side/2014/07/13/a6a7c60e-083a-11e4-a0dd-f2b22a257353_story.html (date of access: 20.03.2021). – Title from screen.

24. The United States Coast Guard's Vision for the Arctic Region. – 2019. – Apr. – Electronic text data. – Mode of access: https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/uscg-arctic_strategic_outlook_20190422.pdf (date of access: 11.06.2019). – Title from screen.

25. The United States Navy Arctic Roadmap. Task Force on Climate Change. – 2014. – Febr. – Electronic text data. – Mode of access: <http://info.publicintelligence.net/USNavy-ArcticRoadmap.pdf> (date of access: 07.04.2019). – Title from screen.

26. Trump, D. Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions. – 2020. – June 9 / D. Trump. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-nationalinterests-arctic-antarctic-regions/> (date of access: 10.07.2020). – Title from screen.

27. U.S. Coast Guard Arctic Strategy. – 2013. – May. – Electronic text data. – Mode of access: http://uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CG_Arctic_Strategy.pdf (date of access: 05.07.2018). – Title from screen.

28. U.S. Department of Air Force. Arctic Strategy. – 2020. – July. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.af.mil/Portals/1/documents/>

2020SAF/July/ArcticStrategy.pdf (date of access: 10.08.2019). – Title from screen.

29. U.S. Maritime Strategy: A Cooperative Strategy for 21st Century Sea-Power. – Washington : Department of Navy, 2007. – Electronic text data. – Mode of access: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-110hhrg44078/pdf/CHRG-110hhrg44078.pdf> (date of access: 10.08.2020). – Title from screen.

30. U.S. Navy Arctic Roadmap. – Washington : Department of Navy, 2009. – Electronic text data. – Mode of access: <http://tvernedra.ru/ArktikplandeistviiUSA.pdf> (date of access: 03.03.2019). – Title from screen.

31. U.S. Navy. Strategic Outlook for the Arctic. – 2019. – Jan. – Electronic text data. – Mode of access: https://www.navy.mil/strategic/Navy_Strategic_Outlook_Arctic_Jan2019.pdf (date of access: 01.02.2019). – Title from screen.

REFERENCES

1. Kapila Yu., Mikkola Kh. *Arkticheskoe napryazhenie* [Arctic Tension]. URL: <http://www.morvesti.ru/themes/1698/53313> (accessed 20 March 2021).

2. Konyshov V.N., Sergunin A.A. Arkticheskaya strategiya SShA i natsionalnye interesy Rossii [U.S. Arctic Strategy and Russia's National Interests]. *Natsionalnye interesy: priority i bezopasnost*, 2012, no. 48, pp. 2-10.

3. Konyshov V.N., Sergunin A.A. Rossiisko-amerikanskoe otnosheniya v Arktike: sotrudnichestvo ili sopernichestvo? [U.S.-Russia Relations in the Arctic: Cooperation or Competition?]. *Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya* [World Economy and International Relations], 2018, vol. 62, no. 9, pp. 103-111. DOI: <http://doi.org/10.20542/0131-2227-2018-62-9-103-111>.

4. Kotlova A.V. Novaya strategiya SShA v Arktike: mezhdunarodno-pravovye aspekty [The New Arctic Strategy of the USA: International Law Dimension]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 2019, vol. 9, iss. 7A, pp. 305-311.

5. Spotts P. SShA predstavili arkticheskuiu strategiiu, no ne ostaiut li oni ot drugikh stran? [US Unveils Arctic Strategy, but is It Keeping Pace with Other Countries?]. *InoPressa*, 2013, May 13. URL: <http://www.inopressa.ru/article/13may2013/csmonitor/Arctic.html> (accessed 12 July 2018).

6. SShA namereny kontrolirovat Arktiku [The U.S. Intend to Control the Arctic]. *Dni*, 2008, September 25. URL: <http://www.dni.ru/society/2008/9/25/149804.html> (accessed 5 June 2016).

7. *Arctic Strategy*. U.S. Department of Defense, 2013, November. URL: <https://dod.defense.gov/>

Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf (accessed 5 July 2018).

8. Borgerson S. Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming. *Foreign Affairs*, 2008, vol. 87, no. 2, pp. 63-77.

9. David M. U.S. National Strategy for the Arctic Region: Strong Foothold or on Thin Ice? *The Arctic Institute*, 2013, May 13. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region> (accessed 5 June 2018).

10. Greenland Tells Trump It is Open For Business Not for Sale. *Reuters*, 2019, August 16. URL: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-greenland-greenland-tells-trump-it-is-open-for-business-but-not-for-sale-idUSKCN1V60AQ> (accessed 10 November 2019).

11. Interest in Buying Greenland Seemed Like a Joke. Then It Got Ugly. *The New York Times*, 2019, August 21. URL: <https://www.nytimes.com/2019/08/21/us/politics/trump-greenland-prime-minister.html> (accessed 10 November 2019).

12. *Kerry Heads to Kiruna*, 2013, May 13. URL: https://nunatsiaq.com/stories/article/65674white_house_releases_u.s._arctic_strategy_kerry_heads_to_kiruna (accessed 5 June 2018).

13. Kesling B. Cold War Games: U.S. Is Preparing to Test the Waters in Icy Arctic. *Wall Street Journal*, 2019, January 11.

14. Lundestad I. U.S. Security Policy in the European Arctic in the Early 21st Century. *51st ISA Convention in New Orleans*, 2010, February 18.

15. *National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). Arctic Region Policy. January 9, 2009*. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (accessed 5 June 2018).

16. *National Security Strategy of the United States of America. December 2017*. Washington, The White House, 2017. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (accessed 6 December 2019).

17. *National Strategy for the Arctic Region*. Washington, Governmental Printing Office, 2013. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region> (accessed 5 July 2018).

18. Obama B. *Executive Order – Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic*, 2015, January 21. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/21/executive-order-enhancing-coordination-national-efforts-arctic> (accessed 11 January 2017).

19. Osborne S. US Navy to Sail Warship Through Arctic Waters in Show of Strength to Russia and China. *Independent*, 2019, January 14.

20. *Presidential Decision Directive / PDD NSC-26. United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions*, 1994, June 9. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf> (accessed 11 February 2018).

21. *Report on Arctic Policy. International Security Advisory Board*, 2016, September 21. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/262585.pdf> (accessed 18 April 2018).

22. *Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy. June 2019*. Washington, Office of the Under Secretary of Defense for Policy, 2019. URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF> (accessed 13 September 2019).

23. *Senate Democrat's Reelection Pitch to Alaskans: I'm a Thorn in Obama's Side*. URL: https://www.washingtonpost.com/politics/senate-democrats-reelection-pitch-to-alaskans-im-a-thorn-in-obamas-side/2014/07/13/a6a7c60e-083a-11e4-a0dd-f2b22a257353_story.html (accessed 20 March 2021).

24. *The United States Coast Guard's Vision for the Arctic Region*, 2019, April. URL: https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/uscg-arctic_strategic_outlook_20190422.pdf (accessed 11 June 2019).

25. *The United States Navy Arctic Roadmap. Task Force on Climate Change*, 2014, February. URL:

<http://info.publicintelligence.net/USNavy-ArcticRoadmap.pdf> (accessed 7 April 2019).

26. Trump D. *Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions*, 2020, June 9. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-nationalinterests-arctic-antarctic-regions> (accessed 10 July 2020).

27. *U.S. Coast Guard Arctic Strategy*, 2013, May. URL: http://uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CG_Arctic_Strategy.pdf (accessed 5 July 2018).

28. *U.S. Department of Air Force. Arctic Strategy*, 2020, July. URL: <https://www.af.mil/Portals/1/documents/2020SAF/July/ArcticStrategy.pdf> (accessed 10 August 2019).

29. *U.S. Maritime Strategy: A Cooperative Strategy for 21st Century Sea-Power*. Washington, Department of Navy, 2007. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-110hrg44078/pdf/CHRG-110hrg44078.pdf> (accessed 10 August 2020).

30. *U.S. Navy Arctic Roadmap*. Washington, Department of Navy, 2009. URL: <http://tvernedra.ru/ArktikplandeistviiUSA.pdf> (accessed 3 March 2019).

31. *U.S. Navy. Strategic Outlook for the Arctic*, 2019, January. URL: https://www.navy.mil/strategic/Navy_Strategic_Outlook_Arctic_Jan2019.pdf (accessed 1 February 2019).

Information About the Authors

Valery N. Konyshev, Doctor of Sciences (Politics), Professor, Department of Theory and History of International Relations, Saint Petersburg State University, Universitetskaya Emb. 7/9, 199034 Saint Petersburg, Russian Federation, Konyshev06@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7257-6848>

Alexander A. Sergunin, Doctor of Sciences (Politics), Professor, Department of Theory and History of International Relations, Saint Petersburg State University, Universitetskaya Emb. 7/9, 199034 Saint Petersburg, Russian Federation, Sergunin60@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4683-0611>

Информация об авторах

Валерий Николаевич Конышев, доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет, Университетская наб., 7/9, 199034 г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, Konyshev06@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7257-6848>

Александр Анатольевич Сергунин, доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений, Санкт-Петербургский государственный университет, Университетская наб., 7/9, 199034 г. Санкт-Петербург, Российская Федерация, Sergunin60@mail.ru, <https://orcid.org/0000-0002-4683-0611>