

**Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

На правах рукописи

Галимуллин Эдуард Зульфатович

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ И США В
АРКТИКЕ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ**

Специальность: 23.00.02 – Политические институты, процессы и
технологии (политические науки)

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Научный руководитель:

доктор политических наук, профессор
Матвеевко Юрий Иванович

Москва 2021 г.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ	
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ.....	27
1.1. ПОНЯТИЕ, МОДЕЛИ И МЕТОДЫ ВЫРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ.....	27
1.2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ	41
ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РФ И США В АРКТИКЕ....	56
2.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ И США В АРКТИКЕ.....	56
2.2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИЧЕСКИХ РЕГИОНОВ РОССИИ И США.....	93
ГЛАВА 3. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ	
ПОЛИТИКИ РОССИИ И США В АРКТИКЕ	126
3.1. ОПЫТ СОТРУДНИЧЕСТВА США И РФ В АРКТИКЕ.....	126
3.2. ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ И США В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ	142
3.3. ВОЗМОЖНОСТИ АДАПТАЦИИ ОПЫТА АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ США В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РФ	155
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	162
СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ	167
Приложение 1	199
Приложение 2	200
Приложение 3	206
Приложение 4	209
Приложение 5	210
Приложение 6	211
Приложение 7	212
Приложение 8	218

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования

В настоящее время отмечается растущий интерес к Арктике как непосредственно граничащих с ней государств, так и других, в частности азиатских. Окончательного понимания причин изменений и трансформаций, происходящих в регионе в последние десятилетия, не сложилось, однако одной из главных причин такого интереса, по нашему мнению, является экономическая выгода от возможной крупномасштабной добычи углеводородов и других полезных ископаемых за Полярным кругом в результате климатических изменений, а также близкое к круглогодичному судоходство по арктическим морским маршрутам, более коротких по сравнению с традиционными. В последние годы особым вниманием к Арктическому региону отличаются Соединенные Штаты Америки. Все более активной становится политика освоения региона со стороны и других приарктических государств.

В связи с этим освоение Арктики является одним из приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Подходы к развитию Севера и Арктики менялись, но неизменным остается понимание стратегической важности региона в целом. Опираясь во многом на достижения советского периода, современная арктическая политика Российской Федерации претерпевает значительные изменения – это следствие появления в Арктике новых вызовов и необходимости ответа на них, что делает актуальным настоящее диссертационное исследование. К настоящему времени сформирована нормативно-правовая основа государственной политики Российской Федерации в Арктике на современном этапе, определены её цели, задачи, приоритеты и механизмы реализации, назначены ответственные за принятие и исполнение решений институты и структуры.

Вместе с тем, по-прежнему, сохраняются задачи повышения эффективности российской арктической политики, обеспечения устойчивого развития российской Арктики, в том числе улучшения социально-экономических показателей и

эффективной реализации имеющегося ресурсного потенциала. Дополнительную важность этому придаёт и председательство России в настоящее время в Арктическом Совете – ведущем межправительственном региональном форуме.

В концептуальном аспекте актуальность темы обусловлена присутствием в Арктике внутри- и внешнеполитической специфики реализации государственной политики, заключающейся, в частности, в значительной степени влияния взаимозависимости политических акторов в регионе на эффективность государственной политики, а также во взаимовлиянии принимаемых государствами мер и решений. В этой связи представляется необходимым изучение российского и американского опыта арктической политики как самых сильных и активных в настоящее время акторов, между которыми, в определенной степени, развертывается соперничество в этом регионе, понимание сходств, различий и сущностных характеристик её разработки и реализации в каждой из стран. В практически-политическом аспекте актуальность обусловлена необходимостью поиска и апробации, с учётом национальной специфики, эффективных механизмов управления и принятия решений по развитию региона. При проведении сравнительного анализа учитывается зависимость формы и содержания государственной арктической политики как от особенностей исторического времени, так и от социально-политического пространства России и США.

Несмотря на сложные отношения между Россией и США, усиливающуюся в настоящее время конфронтационную напряженность в российско-американских отношениях, анализ опыта осуществления государственной политики США в Арктике не перестает быть актуальной задачей. Среди всех государств-соседей России в регионе США занимают особое место в силу стратегических, экономических и инвестиционных возможностей, наряду с нашей страной выступая в качестве одного из самых влиятельных политических акторов в регионе. Сотрудничество, пусть и локальное, двух государств способно оказать положительное воздействие на осуществление государственной политики России в Арктике.

Степень научной разработанности темы:

Проблематика государственной политики, ее формирования и реализации, является одной из важнейших тем в политической науке. В этой связи, при написании диссертации значительное внимание было уделено изучению трудов таких зарубежных ученых, которые концептуально подходили к рассмотрению политики и государственного управления, а именно: М. Вебер, Т. Дай, Дж. Андерсон, Б. Рипли и Дж. Франклин, Г. Лассуэлл, Л. Саламон, В. Вилсон, С. Осборн, В. Острём и Е. Острём, П. Данлеви С. Хантингтон, К. Худ, Дж. Чандлер, Л. Меткалф и С. Ричардс, Р. Родес, Дж. Торфинг и Е. Серенсен, Э. Клиян и Дж. Копеньян¹, а также российских исследователей и политологов - Л.В. Сморгунова, А. И. Соловьева, А.Ю. Мельвиля, А.А. Дегтярева, Л.Н. Тимофеевой, А.В. Понеделкова, О.А. Нестерчук².

¹ Weber, M. (1965). *Politics as a vocation*. Philadelphia: Fortress Press, 57 p.; Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University (Ala.): University of Alabama press, 122 p.; Anderson, J. E. (1975) *Public Policymaking*. New York: Praeger, 178 p.; Ripley B., Franklin G. *Congress, the Bureaucracy, and Public Policy* / Dorsey Press, 1987, 241 p.; Lasswell, H. D. (1936). *Politics: who gets what, when, how*. New York: Whittlesey House. P. 304.; Salamon, L.M. (2001) *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*. Fordham Urban Law Journal, 28, P. 1610-1674.; Wilson, W. (1887) *The Study of Administration*, Political Science Quarterly. 2: 2 pp. 197 – 222.; Osborne, S. (2006) *The New Public Governance?* 8:3, 377-387, <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>; Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*. Public Administration Review, 31, 203-216. <https://doi.org/10.2307/974676>; Dunleavy, P. (1985) *Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State*, British Journal of Political Science. 15 pp. 299 – 328; Crozier, M., Huntington, S., Watanuki J. (1975) *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press. – 212 p.; Hood, C. (1991) *A Public Management for All Seasons?* Public Administration. 69: spring pp. 3 – 19.; Hood, C. (1990) 'De-Sir-Humphrey-fying the Westminster model of governance' Governance 3, pp. 205-214.; Chandler, J. (1991) *Public Administration: A Discipline in Decline*, Teaching Public Administration. 9, pp. 39 – 45.; Metcalfe, L. and Richards, S. (1991) *Improving Public Management*, London: Sage, 272 p.; Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, 252 p.; Torfing, J., B.G. Peters, J. Pierre and E. Sørensen (2012), *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>; Klijn E., Koppenjan J. (2000) *Public Management and Policy Networks*, Public Management: An International Journal of Research and Theory, 2:2, 135-158 pp.

² Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). – 2006. – 395 с.; Соловьев, А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов/А. И. Соловьев - М.: Аспект Пресс. - 2003. – 559 с.; Соловьев, А. И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти. – Полис. Политические исследования. - 2011. - № 5. - С. 70–98.; Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль [и др.]. - М.: Московский государственный

В работах О. Янга, М. Байерса, Т. Койвурова, К. Хуссейна, Д. Норда, М. Вайсмана, Л. Хайнинена, Х. Экснер-Пайрот, М. Теннберг, С. Кнехта и К. Кейл, Дж. Деpledжа и К. Доддса, А. Загорского, Л. Повал, Л. Безрукова, К. Коатса, К. Холройда, Д. Дороу, Ю. Капулла, Х. Миккола, Н. Вегге¹ даются характеристики

институт международных отношений (Университет) МИД России. - ТК Велби. - Изд-во Проспект. - 2008. - 618 с.; Дегтярев, А.А. Принятие политических решений: учеб. пособие для вузов / А. А. Дегтярев; Нац. фонд подготовки кадров; Моск. школа соц. и экон. наук. - М.: Кн. дом "Университет". - 2004. - 414 с.; Тимофеева, Л.Н. О российской концепции политико-административных отношений. - Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. - 2010. - 109-113; Нестерчук, О.А. Технологии эффективной политики XXI века: эффективность, инновационность, потенциал. - Вопросы политологии. - 1(17). - 2015. - 161-166; Понеделков, А.В. Политическая компетентность в системе государственного управления: критерии, уровни, технологии реализации. - Государственная служба. Вестник координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. - 2011. - №2. - 22.

¹ Young, O.R. (1985). The Age of the Arctic. *Foreign Policy*, 61, 160-179 p.; Young, O.R. (2012) Building an International Regime Complex for the Arctic: Current Status and Next Steps. *The Polar Journal*, 2(2), 391-407 pp.; Young, O.R. (2016) The Arctic Council at Twenty: How to Remain Effective in a Rapidly Changing Environment. *UC Irvine Law Review*, 6, 99-120 pp. URL: <https://scholarship.law.uci.edu/ucilr/vol6/iss1/5>; Byers, M. (2013) *International Law and the Arctic* (Cambridge Studies in International and Comparative Law). Cambridge: Cambridge University Press, 297 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107337442>; Byers, M. (2017) Crises and international cooperation: an Arctic case study. *International Relations*. 31(4): 375-402 pp. <https://doi.org/10.1177/0047117817735680>; Koivurova, T. (2012) "The Arctic Council: A Testing Ground for New International Environmental Governance." *The Brown Journal of World Affairs*. Vol. 19, No. 1, pp. 131-144. <http://www.jstor.org/stable/24590933>; Hossain, K., Mihejeva, M. (2017) Governing the Arctic: Is the Arctic Council going global? *Jindal Global Law Review* 8, 7-22 pp. <https://doi.org/10.1007/s41020-017-0044-0>; Nord, D. (2016) *The Arctic Council: Governance Within the Far North*. London: Routledge, 111 p.; Wiseman M.S. (2020) The Future of the Arctic Council. In: Coates K., Holroyd C. (eds) *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan, Cham, 439-452 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_27; Heininen, L. (2019) Special Features of Arctic Geopolitics—A Potential Asset for World Politics. In: Finger M., Heininen L. (eds) *The Global Arctic Handbook*. Springer, Cham., 215-234 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_13; Exner-Pirot, H. (2012) New Directions for Governance in the Arctic Region. In L. Heininen, H. Exner-Pirot, & J. Plouffe (Eds.), *Arctic Yearbook 2012*, 224-246 pp. Akureyri: Northern Research Forum; Exner-Pirot, H. (2020) The Arctic in International Affairs. In: Coates K., Holroyd C. (eds) *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan, Cham, 307-318 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_19; Tennberg, M. (2017) *Arctic environmental cooperation: a study in governmentality*. Reprint of the book originally published by Ashgate in 2000 ed. Routledge, 2017. 178 p.; Knecht, S., Keil, K. (2017) Conclusion: Governing the Arctic as a Globally Embedded Space. In: Keil K., Knecht S. (eds) *Governing Arctic Change*. Palgrave Macmillan, London, P. 306. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50884-3_15; Depledge, D., Dodds, K. (2017) Bazaar Governance: Situating the Arctic Circle. In: Keil K., Knecht S. (eds) *Governing Arctic Change*. Palgrave Macmillan, London, 141-160 pp. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50884-3_8; Международно-политические условия развития Арктической зоны Российской Федерации / под ред. А. В. Загорского; ИМЭМО РАН. — М.: Магистр. - 2015. — 304 с.; Повал, Л.М. Международно-правовые проблемы раздела экономических пространств Арктики // Арктика и Север. - 2011. - Т.

существующих в регионе условий для международного сотрудничества на глобальном уровне, осмысливается современное управление арктическим регионом (Arctic governance), определяются существующие проблемы и вызовы. Все вышеперечисленные работы вызывают безусловный интерес и неразрывно связаны с рассмотрением темы государственного управления в Арктике, в том числе на национальном уровне – поскольку налицо сильная зависимость от внешнеполитического контекста.

Многие аспекты государственной политики России и США в Арктике изучены достаточно комплексно как отечественными, так и зарубежными специалистами. Существует отдельный, обширный круг исследований по изучению российской и американской арктических стратегий, как в независимом рассмотрении, так и в сравнении, в том числе и в исторической перспективе. Это работы П. Гудева, В. Ивантера, В. Лексина, Б. Порфирьева, Е. Блума, М. Давида, Дж. Фондаля, Л. Хайнинена, А. Сергунина, М. Ларуэль, А. Пилясова, В. Конышева, Дж. Стауна, Д. Тренина, Ю. Лукина, Т. Ротнэма, С. Хайкокса, А. Петрова, В. Бортникова, Н. Панкевич, К. Мика, Я. Солски¹. Авторы работ этого ряда

23. - № 3. - С. 1–15.; Bezrukov, L.A. (2015) Political-geographical problems of delimitation of Russia's North and Arctic. *Geogr. Nat. Resour.* 36, 358–368 pp. <https://doi.org/10.1134/S187537281504006X>; Coates, K.S., Holroyd, C. (2020) Introduction: Circumpolar Dimensions of the Governance of the Arctic. In: Coates K., Holroyd C. (eds) *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan, Cham, 1-6 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_1; Dorrough, D. (2017) The Rights, Interests and Role of the Arctic Council Permanent Participants. In *The Rights, Interests and Role of the Arctic Council Permanent Participants*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 68-103 pp. https://doi.org/10.1163/9789004339385_004; Kämpylä, J., Mikkola, H. (2019) Contemporary Arctic Meets World Politics: Rethinking Arctic Exceptionalism in the Age of Uncertainty. In: Finger M., Heininen L. (eds) *The Global Arctic Handbook*. Springer, Cham, 153-169 pp.; Wegge, N., & Keil, K. (2018) Between classical and critical geopolitics in a changing Arctic, *Polar Geography*, 41:2, 87-106 pp. <https://doi.org/10.1080/1088937X.2018.1455755>

¹ Гудев, П. Приоритеты США в Арктике // *Мировая экономика и международные отношения*. - 2013. - № 9. - с. 49–60; Ивантер, В.В., Лексин, В.Н., Порфирьев, Б.Н. Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления. *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. – 2014. - 7(6). – С. 6–24; Bloom, E.T. (2016) United States Perspectives on the Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) *Governing the North American Arctic*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, 233-241 pp. https://doi.org/10.1057/9781137493910_12; David, M. (2016) Strong Foothold or on Thin Ice? US Strategies for Development, Environmental Stewardship, and Security in the Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) *Governing the North American Arctic*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London. pp 122-142, https://doi.org/10.1057/9781137493910_6; Fondahl, G., Espiritu, A.A., Ivanova, A. (2020) Russia's Arctic Regions and Policies. In: Coates K., Holroyd C. (eds) *The*

сопоставляют принимаемые политические решения и вызываемые ими изменения с положениями стратегических документов обеих стран, выявляют общее и особенное во взглядах на развитие и сотрудничество в Арктическом регионе, пытаются найти общие точки соприкосновения интересов с целью выработки рекомендаций для сотрудничества.

В некоторых трудах А. Сергунина, В. Конышева, А. Загорского, Д. Мельникова¹ рассматриваются именно военные аспекты государственной

Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 195-216 pp.; Heininen, L., Sergunin, A., Yarovoy, G. (2014) Russian Strategies in the Arctic: Avoiding a New Cold War. In: Russian Strategies in the Arctic: Avoiding a New Cold War, 106 p.; Laruelle, M. (2014) Resource, state reassertion and international recognition: locating the drivers of Russia's Arctic policy, *The Polar Journal*, 4:2, 253-270 pp. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2014.954881>; Pilyasov, A.N. *Reg. Res. Russ.* (2016) 6: 227. <https://doi.org/10.1134/S2079970516030060>; Sergunin, A., Konyshev, V. (2018) Russia's Arctic Strategy. In: Studin I. (eds) *Russia*. Palgrave Macmillan, London, 135-144 pp. https://doi.org/10.1057/978-1-137-56671-3_13; Sergunin, A., Konyshev, V. (2019) Forging Russia's Arctic strategy: actors and decision-making, *The Polar Journal*, 1-19 pp. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2019.1618549>; Staun, J. (2017) Russia's strategy in the Arctic: cooperation, not confrontation, *Polar Record* 53 (270): 314-332 pp. <https://doi.org/10.1017/S0032247417000158>; Trenin, D., Baev, P. (2010) The Arctic - A View from Moscow / Carnegie Endowment for International Peace, 35 p.; Конышев, В.Н., Сергунин, А.А. Зачем России нужна Арктика? // *Политэкс.* - 2011. - Т. 7. - №2. - С. 153-164; Лукин, Ю. Российская Арктика или Арктическая зона // *Арктика и Север.* - 2016. - № 23. - С. 171-185, <http://dx.doi.org/10.17238/issn2221-2698.2016.23.171>; Лукин, Ю.Ф. Российская Арктика в изменяющемся мире: монография / Ю.Ф. Лукин; Сев. (Арктич.) федер. ун-т им. Ломоносова. - Архангельск: ИПЦ САФУ. - 2013. - 281 с.; Konyshev, V., Sergunin A., Subbotin, S. (2017) Russia's Arctic strategies in the context of the Ukrainian crisis // *The Polar Journal*, 1-21, <http://dx.doi.org/10.1080/2154896X.2017.1335107>; Rotnem, T. (2016): Putin's Arctic Strategy, *Problems of Post-Communism*, 1-17 pp. <http://dx.doi.org/10.1080/10758216.2016.1222869>; Haycox, S. (2020) Arctic Policy of the United States: An Historical Survey. In: Coates K., Holroyd C. (eds) *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan, Cham, 233-250 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_15; Petrov, A. (2018) Re-Tracing Development Paths: Exploring the Origins and Nature of the 20th Century's Northern Development Paradigms in Russia and Canada. In L. Heininen & H. Exner-Pirot, *Arctic Yearbook 2018*, 1-14 pp.; Бортников, В.С. Арктические стратегии России и США в XXI: сравнительный анализ // *Полит. наука.* - 2015. - №4. - С. 191-203.; Конышев, В.Н., Сергунин, А.А. Военная стратегия США в Арктике и национальная безопасность России // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность.* - 2014. - №20 (257). - С 54-64.; Панкевич, Н. Политико-правовые аспекты сырьевой стратегии РФ и США в Арктике // *Мировая экономика и международные отношения.* - 2015. - №. 7. - С. 97-110; Meek, C.L., Russell, E. (2016) The Challenges of American Federalism in a Rapidly Changing Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) *Governing the North American Arctic*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, 165-179 pp. https://doi.org/10.1057/9781137493910_8; Solski, J. (2017). "Russia". In *Russia*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 171-216 pp. https://doi.org/10.1163/9789004339385_007

¹ Konyshev, V., Sergunin, A. (2019) The Changing Role of Military Power in the Arctic. In: Finger M., Heininen L. (eds) *The Global Arctic Handbook*. Springer, Cham, 171-195 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_11; Конышев, В.Н., Сергунин, А.А. Военная стратегия

арктической политики России и США, хотя вопросы милитаризации рассматриваются в подавляющем большинстве научных статей по теме.

Значительное место в публикациях исследователей занимает детальный анализ социально-экономической политики России в Арктике. В трудах А. Вылегжаниной, В. Щитинского, М. Мининой, Н. Новикова, А. Татаркина, В. Лексина, Н. Волгина, Б. Порфирьева, Е. Корчака¹ рассматриваются общее состояние и проблемы, в том числе в их исторической взаимосвязи, различные стимулирующие механизмы, приоритеты социально-экономического развития и роль государства.

Оценка трудового и демографического потенциалов российской Арктики, характеристика эффективности государственных программ в регионе дается в работах М. Ивановой, Э. Клюкиной, В. Логинова, В. Фаузера, В. Лексина, Б. Порфирьева, А. Криворотова, М. Фингера, Д. Максимовой².

США в Арктике и национальная безопасность России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2014. - №20 (257). - С 54–64; Загорский, А.В. Военное строительство в Арктике в условиях конфронтации России и Запада // Арктика и Север. – 2018. – № 31. – С. 80-97. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2018.31.80>; Мельников, Д. А. Сравнительный анализ подходов к обеспечению национальной безопасности в Арктическом регионе Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки // Вестник Прикамского социального института. 2017. - № 2 (77). - С. 29–33.

¹ Вылегжанина, А.О. Некоторые социально-экономические проблемы развития арктических территорий // Проблемы прогнозирования. - 2017. - №2 (28). - С. 78–88; Щитинский, В.А., Минина, М.В. Проблемы управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации // Управленческое консультирование. - 2018. - № 6. - С. 77–87. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-5-77-87>; Novikova, N. (2016) Who is responsible for the Russian Arctic? Co-operation between indigenous peoples and industrial companies in the context of legal pluralism, Energy Research & Social Science, 16 (2016), 98–110 pp. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.03.017>; Tatarkin, A.I., Loginov, V.G., Zakharchuk, E.A. Socioeconomic problems in development of the Russian Arctic zone // Herald of the Russian Academy of Sciences, 2017, Vol. 87, No. 1, pp. 12–21, <https://doi.org/10.1134/S101933161701004X>; Лексин В.Н. Социально-экономические проблемы российской Арктики. Между прошлым и будущим // Российский экономический журнал. — 2018. — № 5. — С. 3–25; Волгин, Н.А., Широкова, Л.Н., Мосина, Л.Л. Актуальные вопросы развития российского севера: компенсационные и стимулирующие системы, направленные на привлечение и закрепление населения в северных и арктических регионах // Уровень жизни населения регионов России. - №2 (208) - 2018. - 112. – С. 34–46. <https://doi.org/10.24411/1999-9836-2018-10013>; Лексин, В.Н., Порфирьев, Б.Н. Социально-экономические приоритеты устойчивого развития Арктического макрорегиона России // Экономика региона. - 2017. - Т. 13. - № 4. - С. 985–1004; Корчак, Е.А. Государственная политика в сфере уровня жизни в регионах Севера и Арктики РФ // ЭКО. - 2017. - №10 (520). - С. 110–123.

² Иванова, М. В., Клюкина, Э. С. Современные предпосылки будущего арктических трудовых ресурсов // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. - 2017.

К публикациям по исследованию различных аспектов развития Северного морского пути, к оценке экономической целесообразности его использования, анализу правового статуса, перспектив развития относятся работы Т. Кийски, Т. Солакиви, М. Древняк, Э. Гая, Ф. Лазара, С. Кирхнера, Х. Солванга, Ю. Бобровой, В. Гаврилова, Д. Юмашева, Н. Веретенникова, Н. Залывского, Е. Плисецкого, М. Кепа¹.

- № 6. - С. 180—198. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2017.6.08>; Татаркин, А.И., Логинов, В.Г. Оценка природно-ресурсного и производственного потенциала северных и арктических районов: состояние и перспективы использования // Проблемы прогнозирования. - 2015. - С. 33–44; Фаузер, В.В. Демографический потенциал северных регионов России фактор и условие экономического освоения Арктики // Экономика региона. - 2014. - №4. - С. 69-81; Leksin, V.N., Porfiriev, B.N. Evaluation of the effectiveness of government programs of socioeconomic development of regions of Russia // Studies on Russian Economic Development, 2016, Vol. 27, No. 4, 418–428 pp. <https://doi.org/10.1134/S1075700716040109>; Leksin V.N., Porfiriev B.N. Organization of systemic monitoring of the macroregions' development: Case study of the Russian Arctic // Regional Research of Russia, 2017, Vol. 7, No. 3, 189–196 pp. <https://doi.org/10.1134/S2079970517030054>; Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Состояние и задачи государственного управления социально-экономическим развитием российской Арктики: правовой аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2018. - Т. 2. - С. 114–138; Krivorotov, A., Finger, M. (2019) State-Owned Enterprises in the Arctic. In: Finger M., Heininen L. (eds) The Global Arctic Handbook. Springer, Cham, 45-62 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_4; Maximova, D. (2018) Sustainable Development of the Russian Arctic Zone: Challenges & Opportunities. In L. Heininen & H. Exner-Pirot, Arctic Yearbook 2018, 1-16 p.

¹ Kiiski, T., Solakivi, T., Töyli, J. et al. (2018) Long-term dynamics of shipping and icebreaker capacity along the Northern Sea Route. Marit Econ Logist 20, 375–399 pp. <https://doi.org/10.1057/s41278-016-0049-1>; Drewniak, M., Dalaklis, D., Kitada, M., Ölçer, A., Ballini, F. (2018) Geopolitics of Arctic shipping: the state of icebreakers and future needs, Polar Geography, 107-125 pp. <https://doi.org/10.1080/1088937X.2018.1455756>; Guy, E., Lasserre, F. (2016) Commercial shipping in the Arctic: New perspectives, challenges and regulations. Polar Record, 52(3), 294-304 pp. <https://doi.org/10.1017/S003224741500101>; Kirchner, S. (2018) Beyond the Polar Code: enhancing seafarer safety along the Northern Sea route // Журнал СФУ. Гуманитарные науки. - №3. - С. 365-373. <https://doi.org/10.17516/1997-1370-0230>; Solvang, H., Karamperidis, S., Valantis-Kanellos, N., Song, D. (2018) An exploratory study on the Northern Sea Route as an alternative shipping passage, Maritime Policy & Management, 45:4, 495-513 pp. <https://doi.org/10.1080/03088839.2018.1446104>; Bobrova J. (2016) The Northern Sea Route: National Regime in the Changing International Context / Russian International Affairs Council, 1–10 p.; Гаврилов В.В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права. - 2015. - №2 (218). - С. 147–157; Yumashev, D., van Hussen, K., Gille, J. et al. (2017) Climatic Change, 143: 143. <https://doi.org/10.1007/s10584-017-1980-6>; Веретенников, Н.П., Геращенко, Л.В., Евграфова, Л.Е. Реальность и перспективы развития коммуникаций Северного морского пути // Вестник МГТУ. - 2016. - Т. 19. - № 2. - С. 377–382. <https://doi.org/10.21443/1560-9278-2016-2-377-382>; Залывский Н.П. Северный морской путь: потенциал ожидания и реальные проблемы функционирования // Арктика и Север. – 2015. – № 20. – С. 37-57.; Плисецкий Е.Е. Приоритеты развития Северного морского пути в стратегическом управлении и планировании // Арктика и Север. – 2016. – № 22. – С. 103-113. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2016.22.103>; Keupp, M. (2015) Arctic security, sovereignty, and rights of utilization: Implications for the Northern Sea Route. In: Keupp M. (eds) The

Изучению влияния западных санкций против России посвящено немало работ, в том числе рассматривающих влияние ограничительных мер на эффективность государственного управления и на энергетическую отрасль России. Это труды Д. Фиртофта, И. Оверланда, М. Клиновой, Е. Сидоровой, А. Конопляника, Г. Иванова, Н. Андреассен, М. Моргуновой, Е. Телегиной, Н. Назаровой, Р. Сидорцова, А. Петрова, М. Тысячнюк, А. Ватансевера, А. Конторовича¹

Вместе с тем ощущается нехватка русскоязычной литературы по анализу внутренней американской арктической политики. Да, у нее действительно есть своя специфика, поскольку американская Арктика представлена одним штатом – Аляской. Однако, на наш взгляд, необходимо детальнее рассмотреть и проанализировать ситуацию внутреннюю. Вполне возможно, что некоторые

Northern Sea Route. Springer Gabler, Wiesbaden, 21-39 p. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04081-9_2

¹ Fjaertoft, D., Overland, I. (2015) Financial Sanctions Impact Russian Oil, Equipment Export Ban's Effects Limited. *Oil & Gas Journal*, Aug. 3, 2015, Vol. 113, No. 8, 66-72 pp.; Klinova, M. V., Sidorova, E.A. (2019) Economic Sanctions of the West against Russia: Development of the Situation // *Studies on Russian Economic Development*. - Vol. 30. - No. 3. - 355–364 pp. <https://doi.org/10.1134/S1075700719030079>; Конопляник, А.А. Влияние антироссийских санкций на освоение нефтегазового потенциала Арктического шельфа - и разработки энергетической политики России. Москва. - «Восток Капитал». - 2015. - 106 с.; Сидорова, Е.А. Энергетика России под санкциями Запада // *Международные процессы*. - 2016. – Т. 14. – № 1(44). – С. 143–155; Иванов Г.В., Щеголькова, А.А. Государственное регулирование экономического развития Арктики в условиях действия антироссийских санкций // *Вестник МГТУ*. - 2016. - Т. 19. - № 2. - С. 414–418, <https://doi.org/10.21443/1560-9278-2016-2-414-418>; Andreassen, N. (2016) Arctic energy development in Russia—How “sustainability” can fit? *Energy Research & Social Science* 16, 78–88, <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.03.015>; Morgunova, M.O., Telegina, E.A. (2019) Scenario Planning in Arctic Offshore Oil and Natural Gas Resources Development: A Case of Russia. In: Karev V., Klimov D., Pokazeev K. (eds) *Physical and Mathematical Modeling of Earth and Environment Processes*. Springer Proceedings in Earth and Environmental Sciences. Springer, Cham, 480-490 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11533-3_48; Nazarova, N. (2016). Between everything and nothing: Organising risks and oil production in the Russian Arctic. *Energy Research & Social Science* 16, 35-44 pp. <http://dx.doi.org/10.1016/j.erss.2016.03.02422146296/>; Sidortsov, R. (2019) Benefits over risks: A case study of government support of energy development in the Russian North. *Energy Policy* 129, 132–138, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.01.067>; Tysiachniouk, M., Petrov, A. Benefit sharing in the Arctic energy sector: Perspectives on corporate policies and practices in Northern Russia and Alaska, *Energy Research & Social Science* 39, 29–34 pp. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2017.10.014>; Vatansever, A. (2017) Is Russia building too many pipelines? Explaining Russia’s oil and gas export strategy. *Energy Policy* 108, 1–11 pp. <http://dx.doi.org/10.1016/j.enpol.2017.05.038>; Конторович А.Э. Пути освоения ресурсов нефти и газа российского сектора Арктики // *Вестник Российской академии наук*, 2015, - 85. - № 5–6. - с. 420–430, <http://dx.doi.org/10.7868/S0869587315060171>

«рецепты» могли бы быть использованы в совершенствовании российской государственной арктической политики, в которой все еще присутствуют определенные противоречия и отсутствует достаточная эффективность.

Последняя группа работ посвящена рассмотрению российско-американских отношений в Арктике. Целый ряд исследователей анализирует историю и современное состояние развития этих отношений – это, в том числе, работы Н. Болховитинова, А. Вылегжанина, А. Тодорова, Р. Пинкус, С. Окунь, А. Фененко, А. Гринева, А. Петрова, И. Куриллы, О. Теребова¹, в которых исследуются также конкретные кейсы и сферы сотрудничества.

Рассмотрению современного российско-американского взаимодействия в Арктике посвящено немало качественных исследований, в которых рассматриваются существующие нормативно-правовые основы для кооперации, производится комплексный анализ отношений, осуществляется поиск

¹ Болховитинов, Н.Н. Становление русско-американских отношений (1775—1815). — М.: Наука, 1966. — 639 с.; Болховитинов, Н.Н. Русско-американские отношения и продажа Аляски (1834—1867). — М.: Наука, 1990. — 367 с.; Вылегжанин, А. Н. 20 лет «временного применения» Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Вестник МГИМО. - 2010. - №1. - 9 с.; Тодоров, А.А. Правовой спор между Россией и США о Северном морском пути и похожий вопрос о Северо-западном морском пути // Арктика и Север. – 2017. – № 29. – С. 74–89, <http://dx.doi.org/10.17238/issn2221-2698.2017.29.74>; Pincus, R. (2020) The History of USA-Russia Relations in the Bering Strait. In: Coates K., Holroyd C. (eds) The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 333–349 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_21; Окунь, С.Б. Российско-американская компания: [исторический очерк] / С. Б. Окунь; под ред. и с предисл. Б. Д. Грекова; Ленингр. гос. ун-т, ист. фак. - М.; Л.: Гос. соц.-экон. изд-во. - 1939. – 258 с.; Окунь, С.Б. К истории продажи русских колоний в Америке // Исторические записки. - 1938. - Т. 2. - С. 209—239.; Фененко, А. В. Военно-политические аспекты российско-американских отношений в Арктике: история и современность // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. - 2011. - №. 2. - С. 129–157; Гринёв, А. В. Еще одна версия продажи Аляски. Рец.: Фетисов С. В. Первая Антанты. Как мы потеряли Аляску. М.: БИБЛИО-ГЛОБУС. – 2114. - 244 с. // Историческая экспертиза. 2015. № 3 (4). С. 182–190; Гринёв, А.В. Российская колонизация Аляски: её ход, характер и результаты: диссертация ... доктора исторических наук: 07.00.02. — Санкт-Петербург, 2000. — 647 с.; Петров, А. Ю. Российско-американская компания: деятельность на отечественном и зарубежном рынках; (1799—1867). М.: ИВИ РАН, 2006, 316 с.; Петров, А. Ю. Взаимодействие России и Соединенных Штатов на Северо-Западе Америки в начале XIX века // Новая и новейшая история. № 5. - 2013. - С. 170—182.; Курилла, И. Заклятые друзья. История мнений, фантазий, контактов, взаим(не)понимания России и США / М.: Новое литературное обозрение, 2018. — 430 с.; Теребов, О.В. Арктическая политика США и интересы России: прошлое, настоящее, будущее / М.: Издательство «Весь Мир». - 2019. - 256 с.

возможностей для улучшения отношений. Это работы Е. Норкиной, С. Пизард, А. Загорского, А. Савойского, В. Войтоловского¹.

Также проанализирован ряд диссертационных исследований², затрагивающих тему государственного управления российской Арктикой и касающихся рассмотрения международно-правовых аспектов сотрудничества в регионе.

Резюмируя, отметим, что при общей разработанности темы российской и американской политик в Арктике ощущается недостаток детального анализа американского опыта, который сводится по большей части к стратегическому анализу. Как следствие, конкретные возможности приложения американского опыта в российской государственной политике не рассматриваются, предлагаются

¹ Норкина, Е.В. Договорно-правовые основы сотрудничества России и США в регионе Берингова пролива. Московский журнал международного права. - 2016. - (3): 127-135. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2016-3-127-135>; Pezard, S., Tingstad, A. (2017) Maintaining Arctic Cooperation with Russia: Planning for Regional Change in the Far North. RAND Corporation, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1731/RAND_RR1731.pdf; Загорский, А.В. Россия и США в Арктике. Рабочая тетрадь № 30/2016. Российский совет по международным делам. - М.: НП РСМД. - 2016. - 24 с.; Дорожная карта российско-американских отношений. Доклад № 30/2017 [гл. ред. И.С. Иванов, А.В. Картунов, О. Оликер]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД. -2017. — 116 с.; Савойский, А. Г. Совместное освоение Арктики как возможность улучшения экономических отношений между Россией и США // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2012. – №. 2. – С. 51–59.; Войтоловский, Ф.Г. Российско-американские отношения в контексте украинского кризиса: тенденции и перспективы. - Пути к миру и безопасности. – 2015. - № 1(48). - с. 67–84

² Кравчук, А. А. Основные угрозы национальной безопасности Российской Федерации в Арктике и формирование государственной политики по их нейтрализации: дис... канд. полит. наук: 23.00.04 / Кравчук Алексей Андреевич. – Владивосток, 2017. - 225 с.; Несолена А.К. Политический механизм обеспечения национально-государственных интересов в Арктике: российский и зарубежный опыт: дис... канд. полит. наук: 23.00.02 / Несолена Алина Кирилловна. – М., 2014. - 163 с.; Медведев, Д.А. Ситуативное прогнозирование и формирование внешнеполитической стратегии России: на примере внешней политики Российской Федерации в Арктике: дис... канд. полит. наук: 23.00.04 / Медведев Дмитрий Андреевич. – М., 2016. - 184 с.; Маркушина, Н.Ю. Российская внешнеполитическая стратегия в контексте реализации концепции "Новый Север": дис... д-ра полит. наук: 23.00.04 / Маркушина Наталья Юрьевна. - Санкт-Петербург, 2011. – 413 с.; Якунин, В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе: дис... д-ра политических наук: 23.00.02 / Якунин Владимир Иванович. – М., 2007. – 365 с.; Шубенкова, А.Ю. Программно-стратегические документы в государственной политике Российской Федерации: институциональный анализ: дис... канд. полит. наук: 23.00.02 / НИУ ВШЭ - Москва, 2014–201 с.

только пути сотрудничества. При этом неоднократно, в том числе и официальными лицами, отмечалась важность применения успешного зарубежного опыта.

Объектом исследования является государственная политика России и США в Арктике.

Предметом исследования являются особенности стратегических, нормативно-правовых и институциональных компонентов государственной арктической политики двух стран.

Цель исследования заключается в обнаружении возможностей совершенствования государственной политики России в Арктике на основе сравнительного анализа политики России и США в регионе.

Для реализации поставленной цели необходимо решение следующих исследовательских задач:

1. Проанализировать основные понятия, результаты использования моделей и методов выработки государственной политики;
2. Охарактеризовать текущее состояние международного сотрудничества в Арктике и особенности, связанные с реализацией государственной политики в северных регионах;
3. Исследовать правовые нормы, регулирующие арктическую политику России и США;
4. Раскрыть основную специфику формирования и реализации государственной политики России и США в Арктике в области социально-экономического развития;
5. Изучить опыт сотрудничества России и США в Арктике;
6. Провести сравнительный анализ общего и особенного в государственном управлении арктическими регионами России и США;
7. Рассмотреть возможности адаптации американского опыта в целях совершенствования государственной политики России в Арктике и представить соответствующие рекомендации.

Гипотеза исследования состоит в том, что рассмотренный и проанализированный опыт американской арктической политики может найти свое применение в ходе совершенствования арктической политики РФ. Представляется,

что использование данных результатов релевантно именно в тех областях, в которых российская арктическая политика остается недостаточно эффективной: в сфере взаимодействия власти с бизнесом, государственными компаниями и научными институтами, координации федеральных и региональных органов власти, ответственных за разработку и реализацию арктической политики, а также в вопросе участия коренных народов в управлении регионом.

Методология и методы исследования

Методологическую диссертационного исследования составляет комплекс аналитических методов политической науки, акцент в применении которых делается на системном (комплексном) изучении заявленной проблематики.

Специфика данного диссертационного исследования предопределила применение компаративистского подхода, предполагающего сопоставление российского и американского опыта в различных областях государственной политики в Арктике. При помощи бинарного сравнения удастся выявить общее и особенное в развитии региона, обнаружить и рассмотреть эффективные практики и решения.

Исторический метод позволил выделить основные этапы развития двусторонних отношений, определить тенденции в эволюции двусторонних отношений в Арктике.

Структурно-функциональный метод дал возможность рассмотреть взаимодействие структурных элементов государственной политики России и США в Арктике.

Метод «кейс-стади» (case-study) позволил изучить отдельные эпизоды сотрудничества США и России в Арктике, отражающие определенные черты двусторонних отношений.

Контент-анализ стратегических и нормативно-правовых документов позволил выделить направление заложенных в них политических изменений.

Метод SWOT-анализа позволил обобщить и резюмировать сильные и слабые стороны российской и американской государственной политики в Арктике.

Широкое применение в исследовании получили также общенаучные методы, такие как анализ, синтез, индуктивный и дедуктивный методы.

В результате проведенного научного исследования получены следующие основные результаты, содержащие в себе **научную новизну**:

1. Найдена и охарактеризована специфика осуществления государственной политики и управления в Арктике: а) внешнеполитическая (уникальная модель согласования интересов приграничных государств, обозначаемая термином «комплексная взаимозависимость»), б) внутривнутриполитическая (особые экологические, экономические, инфраструктурные требования). Предложено авторское видение развития роли института государства в арктической политике: усиление его доминирующих позиций и сокращение возможностей активного участия в региональной политике международных и некоммерческих организаций в результате повышающейся военно-стратегической и ресурсной значимости Арктики и нарастающей геополитической конкуренции;
2. Введен в научный оборот результат контент-анализа российских и американских доктринальных документов по государственной политике в Арктике со следующими выводами: а) по-прежнему сохраняются институциональные вызовы развития российской Арктики, в числе которых – отсутствие критериев включения территорий в состав АЗРФ, непрозрачный механизм данной процедуры, отсутствие у АЗРФ (Арктическая зона Российской Федерации) статуса самостоятельного объекта государственного управления; б) государственная политика США в Арктике преимущественно является ответом на усиление других государств в регионе и в значительной степени зависит от правящей администрации, которая определяет приоритеты и выделяет финансирование на достижение поставленных целей;
3. В результате исследования проблем государственного управления АЗРФ в контексте международно-политической обстановки в целом и конфронтационных отношений между РФ и США в частности, сложившиеся в период с 2014 по 2021 гг., выявлено: а) наличие фрагментарности в решении

вопросов социально-экономического и пространственно-территориального развития российской Арктики на уровне программно-целевого планирования; б) слабая вертикальная координация в сфере социально-экономического планирования развития американской Арктики вкупе с зависимостью политической повестки от правящей администрации. Полученные автором итоги опроса российской молодежи, проведенного автором относительно мотивации к переезду на временное или постоянное место жительства в регионы АЗРФ, показали следующее: а) вопросы привлечения молодых кадров в Арктику не вполне проработаны; б) существуют измеряемые количественные факторы, которые могут способствовать притоку в регион необходимых специалистов (процентные соотношения факторов, препятствующих и благоприятствующих переезду, верхняя и нижняя границы заработной платы);

4. Проведенные сравнительный и SWOT-анализ государственной политики России и США в Арктике позволили выявить ее сильные стороны у обоих государств: у России: а) централизованность и достаточная политическая воля для активного осуществления государственной политики; б) богатый опыт её осуществления; у США: а) высокий уровень экспертно-аналитического сопровождения арктической политики; б) публичность деятельности министерств и ведомств в Арктике; в) установившаяся практика взаимодействия с коренными сообществами; и слабые стороны: у России: а) недостаточная координация действий между центром и регионами; б) сужение простора для участия в выработке и реализации государственной арктической политики негосударственных акторов; в) лоббирование крупными энергетическими игроками своих интересов; г) невысокий уровень экспертно-аналитического сопровождения арктической политики; у США: а) отсутствие у федерального центра необходимой политической воли для системного и последовательного проведения государственной политики в Арктике; б) существование во властных структурах мощной оппозиции продвижению некоторых решений.

Исправление этих недостатков, в частности в России, на наш взгляд позволит существенно улучшить государственную политику в АЗРФ;

Эмпирическая база исследования представлена международными соглашениями, составляющими современный режим управления Арктикой (Arctic governance regime)¹; документами Российской Федерации, регулирующими арктическую политику страны²; документами, определяющими стратегию и национальные интересы США в Арктике³; материалами и данными интернет-ресурсов, сайтов и порталов, относящихся к тематике диссертационного исследования; официальными выступлениями, интервью, комментариями политиков и государственных деятелей Российской Федерации и США; а также - результатами проведенного автором опроса российской молодёжи на предмет выявления благоприятствующих и препятствующих факторов переезда на временное, или постоянное место жительства в регионы АЗРФ. Объем выборки составил 100 человек в возрасте от 18 до 33 лет, проживающих вне арктического региона.

¹ Декларации, соглашения, конвенции, устанавливающие общие для всех государства правовые и институциональные основы международной деятельности в регионе. В них регламентируются принципы делимитации морских пространств; структуры взаимодействия основных акторов; установление общих требований по обеспечению мер к поисково-спасательных работ в Арктике, предотвращения и ликвидации последствий техногенных аварий; определение правовых рамок для осуществления судоходной деятельности арктических и неарктических государств.

² В их число входят государственные программы, стратегии и указы Президента, как непосредственно относящиеся к Арктике, так и частично затрагивающие правоотношения в данном регионе. В них определяются особенности АЗРФ, позволяющие выделить макрорегион в отдельный объект государственной политики; определяются национальные интересы, цели, задачи и стратегические приоритеты России; основные механизмы, способы и средства реализации национальных интересов; устанавливаются задачи координации деятельности органов государственной власти и всех иных заинтересованных участников освоения Арктики, пути и способы повышения уровня социально-экономического развития АЗРФ; предусматривается создание условий для развития коренных малочисленных народов, в том числе для сохранения среды обитания и образа жизни; регулируется строительство транспортной инфраструктуры федерального и регионального значения.

³ Здесь представлены документы различных государственных структур, стратегии национальной безопасности, арктические директивы президента, которые рассматривают арктический регион как приоритет национальной безопасности; подчеркивают наличие исключительных интересов США в арктическом регионе, связанных напрямую с национальной безопасностью, добычей ресурсов, научными исследованиями и защитой окружающей среды; подчеркивают готовность США выполнять военные операции в регионе; определяют основные задачи государственной политики; определяют риски, с которыми возможно придется столкнуться в будущем; определяют перспективы освоения арктических пространств.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Установлено, что вызовы современности диктуют новые требования, под которые государственное управление и государственная политика неизбежно подстраиваются, находя свое концептуальное выражение как в теориях исследователей, так и на практике. Современные акценты делаются в сторону увеличения числа участников, политизации обществ, возрастающей роли транснациональных корпораций. Содержание понятий обогащается за счет появления новых сильных акторов – ТНК, которые оказывают существенное влияние как на политику отдельных государств, так и на мировую политику в целом. Однако, как считает диссертант, продолжающаяся пандемия, возможно, усилит роль государств в регулировании социально-экономических процессов. Таким образом, современная государственная политика нуждается в новом концептуальном выражении.
2. Государственная политика и государственное управление в Арктике имеют свою уникальную специфику: как внешнеполитическую (уникальная модель согласования интересов приграничных государств, характеризующая термином «комплексная взаимозависимость»), так и внутриполитическую (особые экологические, экономические, инфраструктурные требования). Законодательное обеспечение государственной политики в северных регионах должно учитывать и отражать все эти влияния, формируя тем самым формы и методы государственного управления регионом. Арктический регион продолжает выступать в качестве региона мира и сотрудничества, не в полной мере отражая происходящие в международной политике процессы, в том числе и конфронтационные. Однако, вследствие повышающейся стратегической значимости Арктики и нарастающей геополитической конкуренции, роль доминирующего политического института в регионе может вновь перейти к государству. В результате акценты на обеспечение национальной и энергетической безопасности в

доктринальных документах крупнейших арктических стран значительно сократят возможности активного участия в региональной политике международных и некоммерческих организаций;

3. Несмотря на формирование концептуального и нормативно-правового оформления государственной политики России в Арктике, а также её включённость в систему федерального стратегического планирования, сохраняются институциональные вызовы развития АЗРФ. В их числе – отсутствие федерального закона, регламентирующего границы и само понятие Арктической зоны России, отсутствие у АЗРФ статуса самостоятельного объекта государственного управления. Серьезными проблемами остаются недофинансирование программ развития, отсутствие актуализации региональных стратегий социально-экономического развития и координации действий в системе стратегического планирования. Государственная политика США в Арктике преимущественно является ответом на усиление других государств в регионе. Как и вся политическая повестка в целом, она в значительной степени зависит от правящей администрации, которая определяет приоритеты и выделяет финансирование на достижение поставленных целей. Нынешняя Администрация США (Президент Д. Байден), вероятно, продолжит конфронтационную политику в отношении России в ответ на усиливающееся присутствие страны в высоких широтах, в том числе и военное;
4. В настоящее время вопросы, касающиеся социально-экономического развития российской Арктики, на уровне программно-целевого планирования решаются фрагментарно и несистемно. Проведение согласованной государственной политики в отношении региона усложняет и тот факт, что входящие в образование субъекты в административном плане принадлежат как к разным федеральным округам, так и к разным макрорегионам. Необходимо целостно и системно совершенствовать государственное управление в АЗРФ,

которое должно применять принцип государственно-частного партнерства с особым упором на разработку и внедрение инновационных решений в социально-экономической сфере (телемедицина, использование радиоуправляемой техники в целях доставки грузов на труднодоступные территории), привлечению частного сектора к оказанию социальных услуг, а также активному вовлечению региональных властей и муниципалитетов в изучение имеющегося российского и зарубежного опыта по государственно-частному партнерству в Арктике. Органам государственной власти РФ необходимо определиться относительно того, какие инструменты развития территорий применять в Арктике, учитывая, что Территории опережающего развития (ТОРы) Дальнего Востока оказались неэффективными. В США отмечается слабая вертикальная координация в сфере социально-экономического планирования, вкупе с зависимостью политической повестки от правящей администрации, что не способствует последовательному проведению государственной политики в регионе. Непростые взаимоотношения между Вашингтоном и штатом Аляска включают в себя несколько типов федерализма, а социально-экономические проблемы решаются региональными властями вне привязки к «арктическому» контексту;

5. У Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки больше общих целей в отношении Арктики, нежели противоречий. На счету обеих стран положительный исторический опыт сотрудничества и взаимного решения возникающих проблем. Непосредственной, материальной основой данного взаимодействия выступает факт наличия совместного региона Берингова пролива, а институционально взаимодействие обеспечивается службами береговой охраны двух стран. При этом присутствует ряд противоречий, в первую очередь относительно статуса Северного морского пути (СМП) и некоторых других морских проливов. Необходимо развивать кооперацию в регионе

Берингова пролива, переносить этот опыт в другие области сотрудничества, укреплять сотрудничество в научной сфере, привлекать к обсуждению проблем экспертов, обмениваться опытом. Сотрудничество, пусть и локальное, двух государств несомненно окажет положительное воздействие на осуществление государственной политики России в Арктике, повысит ее эффективность;

6. Государственная политика США в Арктике преимущественно является ответом на усиление других государств в регионе, в том числе России. В США федеральный центр не обладает достаточной политической волей для усиления арктических позиций страны, а во властных структурах существует мощная оппозиция продвижению некоторых решений, например – ратификации Конвенции по морскому праву 1982 года. Вместе с тем, в США отмечается высокий уровень экспертно-аналитического сопровождения арктической политики, существует разветвлённая сеть научных центров и независимых исследовательских организаций. Публичность деятельности министерств и ведомств в Арктике, публикация ими своих собственных видений и планов мероприятий в регионе, на наш взгляд, снижает возможную общественную напряженность относительно прозрачности государственной политики и делает содержание этой политики доступным для широкого круга заинтересованных лиц, в том числе и в сфере собственно государственного управления. А, значит, делает возможным и активное участие всех заинтересованных сторон в арктической политике. Что касается арктической политики Российской Федерации, то по результатам проведенного исследования было установлено, что она остается достаточно централизованной, в силу в том числе многих причин объективного характера, что подавляет инициативность региональных и муниципальных властей, а также частного сектора. В России федеральный центр, в отличие от США, обладает достаточной политической волей для активного осуществления

государственной политики в Арктике, имеется богатый опыт её осуществления, который, впрочем, необходимо переосмысливать в современных условиях. Вместе с тем очевидно, что в силу многих причин (кадровых, экономических) государство и, в частности, федеральный центр не могут в одиночку справиться с задачей подобных масштабов. Координация действий между центром и регионами нами характеризуется как слабая, что вызвано ожиданием со стороны регионов «плана действий» от Москвы, зависимостью в плане принятия решений. Высокая стратегическая значимость и значительное присутствие в Арктике силовых министерств и ведомств также сужает простор для участия негосударственных акторов. В тоже время, крупные энергетические игроки активно лоббируют свои собственные интересы, зачастую идущие в разрез с интересами регионов и долгосрочными планами государства по социально-экономическому развитию Арктики. Уровень экспертно-аналитического сопровождения арктической политики России в диссертации характеризуется как недостаточный, хотя за последние годы в этом направлении отмечаются положительные изменения, например – создание и развитие Проектного офиса развития Арктики, действующего как раз по модели «thinktank»;

7. Установлено, что результаты проведенного анализа опыта арктической политики США могут и должны быть использованы в ходе совершенствования государственной арктической политики России. Речь идет не только о заимствовании, с учетом национальной специфики, успешных практик – детальное рассмотрение в том числе и неудачных решений, неэффективных механизмов и подходов позволит избежать похожих ошибок в России

Теоретическая и практическая значимость. Теоретическая значимость исследования заключается в приращении политологического знания в области сравнительного политологического анализа государственной политики России и США в Арктике.

В ходе исследования дана характеристика современного состояния сотрудничества России и США в Арктике, в частности, социально-экономической ситуации в АЗРФ и на Аляске. На этом основании представлены доказательства необходимости сотрудничества обоих государств, показаны возможности расширения совместной деятельности России и США в Арктике, а также использования американского арктического опыта для совершенствования российской государственной арктической политики в целом.

Положения и выводы, изложенные в диссертации, могут быть использованы представителями российского и зарубежного научного сообщества, занимающимися изучением государственной политики России и США в арктическом регионе. Возможно применение полученных результатов при взаимодействии научно-экспертного сообщества и органов государственной власти в вопросах повышения эффективности государственной политики России в Арктике.

Также материалы исследования могут быть использованы в учебном процессе при подготовке курсов лекций по сравнительной политологии, при разработке других учебно-методических материалов.

Структура диссертационной работы обусловлена поставленными целями, задачами. Диссертация состоит из введения, 3 глав, разделенных на 7 параграфов, заключения, библиографии, приложений.

Апробация работы.

Основные положения и выводы исследования отражены в 7 публикациях автора на русском и английском языках (в том числе, в соавторстве), из которых 3 были опубликованы в научных журналах, рекомендованных ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации и 2 были опубликованы в журналах, входящих в базу SCOPUS (I и II кв.):

1. Shapovalova, D., Galimullin, E., Grushevenko, E. (2020) Russian Arctic offshore petroleum governance: The effects of western sanctions and outlook for northern development. Energy policy, 146, 1-8 pp.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111753> (SCOPUS I кв.);

2. Galimullin, E., Matveenکو, Y. (2019). The ongoing formation of Russia's Arctic policy: a new stage? In L. Heininen & H. Exner-Pirot, Arctic Yearbook 2019, 305-322 pp. URL: <https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2019/2019-scholarly-papers/318-the-ongoing-formation-of-russia-s-arctic-policy-a-new-stage>);
3. Галимуллин, Э.З. Китай и «восточный вектор» российской арктической политики // Азия и Африка сегодня. - 2020. - №2. - С. 57-63. <https://doi.org/10.31857/S032150750008474-3> (БАК);
4. Галимуллин, Э., Бенедык, И. Перспективы Северного морского пути в контексте российско-американских отношений // Международные процессы. – 2019. - Том 17. - № 4 (59). - 115–134 с. <https://doi.org/10.17994/IT.2019.17.4.59.7> (БАК/SCOPUS II кв.);
5. Галимуллин, Э.З., Матвеевко, Ю.И. Россия и США в Арктическом регионе: соперничество или стратегическое партнерство? // PolitBook. – 2017. – 1. - стр. 64-81. <https://doi.org/10.24412/FgQnfcEjzSc> (БАК);
6. Галимуллин, Э.З. Миграционные установки и механизмы привлечения молодёжи в Арктическую зону Российской Федерации // Арктика и Север. - 2019. - № 36. - С. 96–109. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.36.96> (RSCI);
7. Галимуллин, Э.З. Социально-экономическое развитие субъектов «Арктической зоны Российской Федерации» в контексте устойчивого развития региона / Материалы II Междунар. науч.-практ. конф., г. Иркутск, 19–21 ноября 2018 г. // ФГБОУ ВО «ИГУ». - С. 269–273

Результаты работы также обсуждались в ходе докладов автора на международных научно-практических конференциях в 2018–2020 годах в России и за рубежом:

- Northern Political Economy Symposium 2018 “Arctic Continuities” / 29-30 августа 2018, University of Lapland, Rovaniemi, Finland;
- Arctic Expedition 2018 / 5-7 сентября 2018, University of Helsinki, Helsinki, Finland;

- Международная научно-практическая конференция «Лузинские чтения» – 2018. «Север и Арктика в новой парадигме мирового развития» / 24–28 сентября 2018, ФИЦ «Кольский научный центр Российской академии, Апатиты, Мурманская область;
- Безопасность природопользования в условиях устойчивого развития - II Международная научно-практическая конференция / 19–21 ноября 2018, ИГУ, Институт географии им. В. Б. Сочавы СО РАН, Иркутск;
- III Московская молодежная международная модель Арктического Совета (МАС – 2018) / 20–24 декабря 2019, МГИМО, Москва;
- The Arctic Science Summit Week 2019 / 22-30 мая 2019, International Arctic Science Committee, Архангельск;
- Ежегодная международная летняя школа для молодежи из стран СНГ «Устойчивое развитие государств-членов СНГ через диалог и цифровизацию» / 19–23 июня 2019, ОБСЕ, Кыргызская Республика;
- Международный форум молодых лидеров Евразии «ЕФЭС: истории успеха» / 18–19 сентября 2019, Белорусское общество дружбы и культурных связей с зарубежными странами, Минск, Беларусь;
- Rovaniemi Arctic Spirit Conference 2019 / 12-13 ноября 2019, Rovaniemi, Finland; Northern Political Economy Symposium 2019 “What is left of development in the Arctic?” / 14-15 ноября 2019, Rovaniemi, Finland;
- Российско-британский полевой курс «ARCTIS 2020» / 17–21 февраля 2020, Югорский государственный университет, Ханты-Мансийск;
- II Северный Форум по устойчивому развитию / 27–30 сентября 2020, г. Якутск, Республика Саха (Якутия).

Автором разработан и апробирован в ходе преподавательской практики учебный курс «Арктический регион в современной системе международных отношений», состоящий из 2 лекций и 3 семинаров.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

1.1. ПОНЯТИЕ, МОДЕЛИ И МЕТОДЫ ВЫРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

Понимать и изучать государственную политику в самом общем ее представлении становится возможным, пожалуй, с того времени, когда появляется само государство, определенное М. Вебером в одной из его работ как «человеческое сообщество, успешно утвердившее монополию на легитимное применение физической силы в пределах конкретной территории»¹. В этом общем смысле Т. Дай под государственной политикой понимал все то, что государство (в лице правительства) делает или, напротив, не делает – в сфере международных отношений, национальной безопасности, здравоохранения, налогообложения, образования и так далее².

Государственная политика длительное время находилась вне фокуса политической науки, внимание которой традиционно было обращено на исследование институциональных структур и философских оснований государства. Политическая наука в духе бихевиоризма начала XX века сфокусировалась на изучении политического поведения, но также обходила стороной рассмотрение конкретно государственной политики. Однако во второй половине XX века внимание политических исследователей переключилось на государственную политику – описание и объяснение причин и последствий того, что делает государство. Причинами этого можно назвать постепенное восстановление мира после Второй мировой войны, рост национальных экономик и благосостояния в западных странах и вызванную этим актуализацию изучения широкого спектра социальных вопросов.

К настоящему времени сложилось несколько научных подходов к трактовке сущности государственной политики, рассматривающих ее с разных сторон.

¹ Weber, M. (1965). *Politics as a vocation*. Philadelphia: Fortress Press, 57 p.

² Dye, T. R. (1976). *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University (Ala.): University of Alabama press, pp. 1.

Сторонники *прагматического* подхода акцентируют внимание на том, что именно *власть* выступает в качестве «субстанционального элемента» государственной политики, а ее осуществление лежит в основе политики правительства¹. Так, государственная политика по Л. Сморгунову есть «политический процесс управленческого влияния *главным образом институтов исполнительной власти государства* на определенные сферы общества, опирающийся на непосредственное применение государственных властных полномочий как при разработке, так и при осуществлении стратегии и тактики регулирующего и организующего воздействия на все компоненты и аспекты функционирования и развития экономики, социальной сферы и других подсистем общества размещения ресурсов, распределения, перераспределения общественных благ и других мер»².

В рамках *гуманистического* подхода государственная политика рассматривается как деятельность по *удовлетворению социальных потребностей* и ожиданий. В своей политике государство, через конкретные институты власти, установленные процедуры и правила выражает интересы и удовлетворяет запросы больших общественных групп. Так, согласно дефиниции Дж. Андерсона³: государственная политика есть целенаправленный курс действий (либо отсутствия таковых), предпринимаемый субъектом или группой субъектов при решении проблемы или вызывающего озабоченность вопроса. Согласно А. Соловьеву, государственная политика представляет собой «целенаправленное решение задач в социальной, экономической, оборонной и других сферах общественной жизни, выражающее доминирующие приоритеты и ценности применения власти»⁴.

¹ Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006, С. 67.

² Там же.

³ Anderson, J. E. (1975) Public Policymaking. New York: Praeger, P.5.

⁴ Соловьев А. И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов/А. И. Соловьев - М.: Аспект Пресс, 2003, С. 444.

Помимо двух вышеназванных подходов исследователи выделяют¹ также *нормативный* и *поведенческий*. В рамках первого государственная политика и процесс принятия решений рассматриваются в теориях общего менеджмента, как активность государственных органов, осуществляемая в рамках должностных полномочий чиновников. Согласно второму, государственная политика интерпретируется как «следствие осуществления власти одной социальной группы над другой»². То есть акценты делаются на изучении взаимодействия элитарных образований, теневых и латентных структур и пр.

Государственная политика дифференцируется в соответствии с объектом регулирования - можно говорить о государственной политике в сфере здравоохранения, в сфере экономики, культуры, спорта и информационных технологий. Внутренняя политика может быть дистрибутивной, редистрибутивной, конкурентно-регулирующей (*competitive regulatory policy*) и защитно-регулирующей (*protective regulatory policy*)³.

А. Мельвиль⁴ выделяет в современной структуре государственной политики следующие блоки:

- формирование легитимных субъектов и институциональной иерархии;
- разработка стратегического курса и принятие государственных решений;
- административные средства реализации управленческих решений;
- государственный контроль и арбитраж, обеспечение самокоррекции политического режима и обратной связи с объектами государственного руководства.

Что касается первого пункта, то известно, что в процесс разработки и реализации государственной политики вовлечены множество как формальных, так

¹ Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006, С. 38

² Там же. С. 40.

³ Ripley B., Franklin G. (1987) Congress, the Bureaucracy, and Public Policy / Dorsey Press, 241 p.

⁴ Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль [и др.]. - М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008, С. 305.

и неформальных акторов. По отношению к государству их можно поделить на государственных участников (представители всех ветвей власти – партии, правительство, парламент, государственный аппарат) и частных (группы давления, эксперты, СМИ, граждане). А. Дегтярев¹, например, выделяет такие группы как:

- Формальные агенты или граждане, обладающие пассивным избирательным правом и правом обращения в органы власти;
- Реальные акторы, включающие в себя партийных функционеров, активистов общественных объединений, СМИ, лоббистов, чиновников государственного аппарата и других;
- Элита, обладающая правом «подписи» и полномочиями принятия решений «от имени всех».

Следует также отметить наличие различных структурных уровней деятельности государства и связанных с этим различий в формировании государственной политики. А. Соловьев², например, выделяет политический, макроэкономический и административные уровни, на каждом из которых решаются свои задачи государственного управления. Данное обстоятельство многоуровневого строения механизмов формирования госполитики неизбежно создает сложности для этого самого формирования, делая этот процесс продуктом сложнейших коммуникаций различных групп, чиновников и политиков – именно не с точки зрения борьбы за ресурсы типичной для власти, а в плане сущностных противоречий между политическим и административным.

Разработка стратегического курса выступает одним из важнейших элементов государственной политики, предопределяя ее содержание в течение определенного периода в будущем. Стратегический документ – официально утвержденный документ в текстовой форме, который доступен публично и отражает направления и содержание долгосрочной государственной политики, является источником

¹ Дегтярев, А.А. Принятие политических решений: учеб. пособие для вузов / А. А. Дегтярев; Нац. фонд подготовки кадров; Моск. школа соц. и экон. наук. – М.: Кн. дом "Университет", С. 197–198.

² Соловьев, А.И. Три облика государства - три стратегии гражданского общества // Полис. - 1996. - №6.

долгосрочных целей государственной политики и способов их достижения¹. Роль реализации стратегических документов должна заключаться в повышении эффективности государственного управления. Вместе с тем, возможности конструктивного использования государственных стратегий, как отмечает в своей работе В. Якунин, во многом «определяются состоянием государства как субъекта управления, его ресурсной базой, динамикой внешней среды, состоянием кадров в государственном менеджменте, развитием коммуникаций власти и общества»². Так, например, по утверждению исследователей «в России внедрение практик разработки и исполнения стратегических документов не привело ни к реализации экономических реформ, ни к росту эффективности государственного управления»³.

Что касается целей государственной политики, то они далеко не всегда выступают отражением интересов общественности. Так, к примеру, задачи укрепления властных позиций могут «полностью вытеснить потребности доминирующих акторов в управлении государством»⁴. Также, личные цели могут вытесняться в публичную среду как коллективные преимущества⁵.

Необходимость достижения поставленных целей и принятия решений, направленных на их достижение, обуславливает потребность в использовании разнообразных ресурсов. Так, Л. Саламон писал, что выбор инструментария отнюдь не является только техническим решением и является центральной частью политической борьбы и предопределяет то, как политика будет проводиться и какие результаты кому принесут наибольшую выгоду⁶.

¹ Andrews, R., et al. (2006) «Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis». *Public Administration Review* 66: 52-63 p.

² Якунин, В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / Якунин Владимир Иванович. – М., 2007. – 365 с.

³ Шубенкова, А.Ю. Программно-стратегические документы в государственной политике Российской Федерации: институциональный анализ: дис... канд. полит. наук: 23.00.02 / Шубенкова Александра Юрьевна – М., 2014, С. 6.

⁴ Соловьев, А.И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти. – *Полис. Политические исследования*. 2011. № 5. С. 71.

⁵ Lasswell, H. D. (1936). *Politics: who gets what, when, how*. New York: Whittlesey House. P. 304.

⁶ Salamon, L.M. (2001) *The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction*. *Fordham Urban Law Journal*, 28, P. 1627.

Государственная политика вместе с тем выступает составной частью более широкого понятия - государственного управления. ФЗ «О стратегическом планировании» определяет государственное управление как «деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»¹. Здесь мы уже вплотную подходим к таким управленческим моделям государственной политики, как публичное администрирование (public administration), публичный менеджмент (public management) и так называемый концепт «governance».

Исторически, длительное время роль имплементации государственной политики исполняла бюрократия. Вебер в своих работах очень четко разграничил сферы деятельности политического и бюрократического. Вслед за ним В. Вильсон² в работе «The study of Administration» (1887) высказал уверенность в необходимости изучения науки управления в политике и решительного отделения административного управления от политического³. Ранее, по его словам, вопросам реализации политики не предавалось значительного внимания, поскольку функции государства, как и сама жизнь, были просты сами по себе. Мыслители прошлого не задавались вопросами вроде «как претворять законы в жизнь качественно, быстро, справедливо», рассуждая преимущественно на более философские темы.

Именно с именем В. Вильсона и вышеназванной работой во многом связано появление дихотомии «политика-администрирование» (politics-administration dichotomy). Ее суть заключается в том, что политика (politics) как деятельность по определению и формулированию приоритетных для развития общества целей и администрирование (administration) как непосредственно исполнение выработанных в результате политической деятельности решений – две совершенно

¹ Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации №26 от 30.06.2014 (Части I-II), ст. 3378

² Wilson, W. (1887) The Study of Administration, Political Science Quarterly. 2: 2 pp. 198-199

³ Тимофеева, Л.Н. О российской концепции политико-административных отношений. – Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010, С. 110.

разные сферы, которые в равной степени важны и должны изучаться политической наукой.

На этой основе постепенно оформилась концепция *публичного администрирования* (public administration). Ключевыми ее характеристиками С. Осборн¹ назвал:

- доминирование принципа «верховенства права»;
- фокусирование на установке административных правил и руководящих принципов;
- центральная роль бюрократии в определении государственной политики и ее реализации;
- разделение «политика – администрирование» внутри правительственных институтов;
- гегемония профессионалов в сфере оказания государственных услуг.

Пика своего развития концепция публичного администрирования (ПА) достигла в послевоенное время, в частности – в Великобритании, когда так называемое государство всеобщего благосостояния (welfare state), казалось, было в состоянии учесть и удовлетворить все социальные и экономические потребности населения. Однако постепенно, с восстановлением и развитием западной экономики, соответствующим повышением доходов населения, а также усложнением потребностей и запросов общества модель ПА начала подвергаться критике. Так, В. Остром и Е. Остром² (1971) призывали к разработке альтернативной теории ПА, которая подошла бы для граждан демократических государств. Обосновывали они свое требование тем, что единая, интегрированная бюрократическая иерархия не в состоянии более учитывать многочисленные общественные интересы. П. Данлеви³ отмечал примерно то же: что

¹ Osborne, S. (2006) The New Public Governance? 8:3, 378, <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

² Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971) Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. Public Administration Review, 31, 203-216. <https://doi.org/10.2307/974676>

³ Dunleavy, P. (1985) Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State, British Journal of Political Science. 15 pp. 301.

государственные агентства (agencies), ответственные за имплементацию принятых решений – крайне иерархичные и, следовательно, негибкие структуры.

Некоторые исследователи¹ отмечают, что переосмыслению роли и функций государства (State) исторически способствовала деятельность Трехсторонней комиссии – частной международной организации, образованной в 1973 году – представители которой фактически инициировали дискуссию о «перегрузке управления» (overload of government). По их мнению, данная перегрузка стала следствием резко возросших требований общества с одной стороны и ограниченных государственных ресурсов вкупе с низким ростом производительности в государственном секторе – с другой. К. Худ² (1991) объяснял возникновение нового подхода в администрировании – названного в последствии *новым публичным менеджментом* (далее - НПМ) - попыткой замедлить количественный государственный бюрократии, а также расходов на ее содержание, вкупе с развитием автоматизации и появлении информационных технологий, которые стали находить свое применение в сфере оказания государственных услуг. Также, по его мнению, в качестве одного из конкретных условий для появления нового публичного менеджмента стала более социально-гетерогенная структура населения западных стран, появление класса «белых воротничков», в совокупности менее толерантных к единообразным, «статистическим» подходам в публичной политике. Помимо этого, еще одной причиной называлось широкое распространение в послевоенное время новых технологий политических кампаний, основанной на частом проведении опросов мнений и, соответственно, изменению представлений об общественных интересах³.

Ставший воплощением новых подходов к управлению неолиберальный рецепт против «перегрузки государства» заключался, как отмечал в своей работе Б. Джезоп, в приватизации государственных предприятий, заключении контрактов на

¹ Crozier, M., Huntington, S., Watanuki J. (1975) *The Crisis of Democracy*, New York: New York University Press. – 212 p.

² Hood, C. (1991) *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*. 69: spring pp. 3.

³ Hood, C. (1990) 'De-Sir-Humphrey-fying the Westminster model of governance' *Governance* 3, pp. 206.

оказание государственных услуг и коммерциализации оставшегося государственного сектора¹. Реформы в духе нового государственного менеджмента ограничивали роль избранного правительства формулированием общей политической повестки, а ответственность за производство и доставку государственных услуг до потребителя возложили на частных исполнителей. Деятельность последних основывалась на контрактах или экономических соглашениях с государственными властями.²

Реализацией идей о широком использовании менеджмента взамен государственного администрирования стала политика тетчеризма. Энтузиазм М. Тетчер по отношению к могуществу рынка, уверенность в том, что лишь он определяет ценность любого предприятия, а также ее критика государственного сектора за паразитирование на свободном общества, как утверждает Дж. Чандлер³, определили тренд преобладания публичного менеджмента над ПА. Фундаментальный вопрос здесь касается того, может ли государство определить все общественные потребности, или же они формируются стихийно и только рынок может зафиксировать, выбрать действительно стоящие и отсеять не нужное?

Вышеупомянутый С. Осборн⁴ (2006) в качестве ключевых элементов НПМ выделяет:

- внимание к урокам и опыту менеджмента в частном секторе (бизнес);
- фокус на «предпринимательском лидерстве» в сфере государственных услуг;
- упор на контроль и оценку эффективности менеджмента и аудита;
- рост использования рыночных инструментов, принципов состязательности и контрактных механизмов в деле организации и

¹ Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Polity Press, Cambridge, 344 p.

² Ansell, C., Torfing, J. (Eds.). (2016) *Handbook on Theories of Governance*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, P. 6. <https://doi.org/10.4337/9781782548508>

³ Chandler, J. (1991) *Public Administration: A Discipline in Decline*, *Teaching Public Administration*. 9, pp. 40.

⁴ Osborne, S. (2006) *The New Public Governance?* 8:3, 379, <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>

доставки до потребителя государственных услуг и публичных сервисов.

Однако идея о превосходстве менеджмента частного сектора над публичным администрированием критиковалась многими уже с момента ее распространения. Критиковали НПМ на том же основании, как и раньше критиковалось традиционное ПА – за внутригосударственный (intragovernmental) фокус в условиях роста ускоряющегося усложнения мира¹, за отделение управления от политики. Исследователи отмечали, что географически применение НПМ в публичном администрировании ограничилось преимущественно англо-американскими и некоторыми скандинавскими странами, в то время как подход ПА продолжал доминировать повсеместно².

Формирование зачатков того, что в современной науке называют концептом «*governance*», началось приблизительно в начале 1990-х годов. В самом общем смысле это было продолжение все того же поиска ответа на вопрос, каким образом возможно эффективное и демократичное управление в мире, в котором политический авторитет и политическая власть становятся все более фрагментарными, распределенными в пространстве и, как следствие, ограниченными. Традиционное понимание сторонниками либеральной демократий социальных и экономических отношений как управляемых посредством делегирования полномочий и выполнения некоторых контрольных функций между избирателями, парламентскими ассамблеями, политическими лидерами, бюрократией и гражданами подвергалось критике как слишком узкое и попросту несоответствующее времени.

Возникающий концепт *governance* зиждился на том утверждении, что важнейшие акты управления часто случаются за пределами этих «формальных», устоявшихся институтов и практик – во взаимодействии множества государственных и частных субъектов, имеющем нелинейный, сетевой характер.

¹ Metcalfe, L. and Richards, S. (1991) *Improving Public Management*, London: Sage, 272 p.

² Kickert, W., Klijn, E.-H. and Koppenjan, J. eds (1997) *Network Management in the Public Sector*, London: Sage.

То есть под сомнение было поставлено именно государство-центристское понимание власти и управления, низведение акторов гражданского общества до пассивных субъектов государственного регулирования - в новой концепции последним отводилась роль гораздо более активного соучастника в разработке публичной политики и влияния на принятие решений.

Р. Роудс¹ определял *governance* как управление посредством сетей. Конкретно под *политическими сетями* (*policy network*) он понимал набор формальных и неформальных связей между государственными и иными структурами, объединенных общими интересами в разработке публичной политики и ее имплементации. По мнению исследователя, если бюрократия публичного администрирования характеризовалась авторитетом и правилами, а механизм контрактов нового публичного менеджмента – ценами и конкуренцией, то основой сетевого подхода в политике выступают доверие, дипломатия и кооперация.

В различных областях политических исследований «*governance*» проявил себя в конкретных формах:

- в сфере публичной политики – в виде попыток преодолеть вызовы, связанные с административными сложностями, недостаточной реализацией политических решений и бюджетной экономией;
- в сфере международных отношений и экономики – в виде необходимости разрешить проблемы коллективных действий и менеджмента ресурсов, направленных на достижение общих целей;
- в области европейских интеграционных исследований – в виде возникших трудностей в управлении сложными многоуровневыми системами управления;
- в области изучения теории демократии – в виде широкой дискуссии относительно того, как аккумулировать и усилить политический вклад от граждан и частных заинтересованных сторон;

¹ Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, P. 2-4.

- в организационной теории – как необходимость понять возможности координации меж-организационных отношений.

В итоге развития концепта к настоящему времени мы имеем различные виды «governance», вроде «corporate governance», «global governance», «multi-level governance», «network governance», «democratic governance» и других. Их основа, непосредственно сам концепт governance – труднопереводим на русский язык¹ и имеет несколько подходов к определению. Существует, например, дефиниция Организации Объединенных Наций² от 1997 года, в соответствии с которой данный термин означает «осуществление политической, экономической и власти по отношению к управлению делами государства». Там же отмечается, что governance – это комплексные механизмы, процессы, отношения и институты, посредством которых граждане и группы артикулируют свои интересы, осуществляют свои права и обязательства, а также выступают посредниками в урегулировании разногласий.

В этом очень общем определении, однако, не содержится упоминания фундаментальной идеи governance – критики моноцентричных форм управления. Дж. Торфинг и др. представляют упомянутый концепт как совокупность интерактивных процессов, посредством которых общество и экономика направляются к коллективно согласованным целям³. Ключевая идея состоит в том, что ни один актор не обладает ресурсами, знаниями и возможностями в достаточной степени, чтобы осуществлять управление комплексной, сложно структурированной общественной системой⁴. Э. Клиян и Дж. Копеньян⁵ отмечают,

¹ Сморгунов Л.В. в двухтомнике «Государственная политика и управление» приводит следующие возможные варианты перевода: руководство, регулирование, общее управление, политическое управление.

² Governance and development [Электронный ресурс] // UN System Task Team on the post-2015 UN Development Agenda, 12 p. URL: https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf

³ Torfing, J., Peters, B., Pierre, J., Sørensen, E. (2012) Interactive Governance: Advancing the Paradigm, Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>

⁴ Kooiman, J. (1993) Modern Governance: New Government-Society Interactions. London: Sage, 280 p.

⁵ Klijn, E., Koppenjan, J. (2000) Public Management and Policy Networks, Public Management: An International Journal of Research and Theory, 2:2, pp. 139.

что сетевой подход предполагает, что политический процесс состоит из комплексных взаимодействий между большим числом акторов, которые осуществляются в сети, в которой эти акторы взаимосвязаны. Эти акторы взаимозависимы, поэтому политика может быть реализована только на базе кооперации. То есть, иными словами, если в классическом ПА существует иерархия и все подчиняется приказам сверху, то в сети каждый из акторов обладает известной долей самостоятельности и влияния, которого недостаточно для выстраивания иерархии и доминирования – нужна совместная работа, поиск компромиссов.

Методы выработки государственной политики определяются в тесной связи с управленческими моделями. Так, при публичном администрировании решающая роль в определении политического курса принадлежит бюрократии, а государственные услуги оказываются профессионалами. Это позволяет охарактеризовать свойственный данной модели метод выработки государственной политики как *элитарно-административный*. В управленческой модели нового публичного менеджмента широко используются рыночные инструменты, принципы состязательности и контрактные механизмы, имеется фокус на «предпринимательском лидерстве» в сфере государственных услуг. Поэтому в данном случае мы говорим о *технократическом методе* выработки государственной политики. Наконец, скорее некоему общему концепту, нежели модели, *governance* присущ *публично-дискурсный* метод выработки государственной политики, выражающийся в активном участии частного сектора и гражданского общества в разработке публичной политики и влиянии на принятие решений.

Таким образом, мы видим, что управленческие модели государственной политики отражают суть и содержание современного им времени, находя свое концептуальное выражение как в теориях исследователей, так и на практике. Начиная с разграничения М. Вебером сферы деятельности политического и бюрократического, функции государства постоянно усложнялись. Охват государственной политики также менялся, достигая своего пика в государстве

всеобщего благосостояния (welfare state), которое, казалось, было в состоянии учесть и удовлетворить все социальные и экономические потребности населения. С течением времени роль более активного соучастника в разработке публичной политики и влияния на принятие решений отводилась акторам гражданского общества.

Сегодня сложно рассматривать государственную политику и без анализа концепции вето-игроков, которую привнес в нее один из разработчиков теории рационального выбора Дж. Цебелис¹. Именно с помощью вето-игроков (институтов и формальных правил) разрабатываются и принимаются государственные решения, строится государственная политика в целом. Российский исследователь вето-игроков И.А. Помигуев замечает, что в анализе Цебелиса делается акцент не только на чисто институциональной структуре вето-игроков. Большое внимание уделяется конкретным ситуационным характеристикам политической системы, где учитываются даже действия неформальных групп².

В целом среди акторов современной государственной политике увеличивается число вето-игроков, без согласия которых невозможно принимать значимые решения. В их число входят государственные и надгосударственные структуры (ТНК), блок правящих партий или партия большинства, армия и разведывательные управления, крупный бизнес, влиятельные

¹ Tsebelis G. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism // *British journal of political science*. – Cambridge, 1995. – N 25. – P. 289–326; Tsebelis G. Nested games: rational choice in a comparative perspective. – Berkeley: Univ. of California press, 1990. – 288 p.; Tsebelis G. Veto players and institutional analysis // *Governance: an international journal of policy and administration*. – Los Angeles, 2000. – Vol. 13, N 4. – P. 441–474. Tsebelis G. Veto players and law production in parliamentary democracies: an empirical analysis // *American political science review*. – Cambridge, 1999. – N 93. – P. 591–608; Tsebelis G., Garrett G. Agenda setting power, power indices, and decision making in the European Union // *International review of law and economics*. – N.Y., 1996. – Vol. 3, N 16. – P. 345–361; Tsebelis G., Rizova T. Presidential conditional agenda setting in the former communist countries // *Comparative political studies*. – Seattle, 2007. – Vol. 40, N 10. – P. 1155–1182.

² Помигуев И.А. Роль вето-игроков в федеральном законодательном процессе в современной России. Дисс. на соиск. степени канд. полит. наук. М., 2016. – 248 с.

неправительственные организации, в частности занимающиеся проблемами экологии и т. д.

Итак, анализ основных понятий, моделей и методов выработки государственной политики позволяет выявить ведущие факторы, влияющие на обогащение ее содержания на уровне отдельных стран и мировой политики в целом: увеличение числа вето-игроков, без согласия которых не принимаются важные решения; резкая политизация обществ, возрастающая роль транснациональных корпораций; все большее привнесение в практику управления моделей публичного администрирования (public administration), публичного менеджмента (public management), governance как управления посредством сетей наряду с элитарно-административными, технократическими, публично-дискурсными методами решения задач, используемых по мере необходимости. Мы считаем, что продолжающаяся пандемия, возможно, усилит роль государства в регулировании социально-экономических процессов.

В следующем параграфе мы рассмотрим то, как характеризуется управление в Арктическом регионе и как особые условия северных территорий влияют на государственную политику.

1.2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

В середине 1980-х годов один из ведущих экспертов в области политических исследований управления в Арктике (arctic governance) О. Янг предсказал, что мир вскоре вступит в «эру Арктики»¹. В последние десятилетия мы наблюдаем тому подтверждение – регион, за исключением эпохи Холодной войны на протяжении всей своей истории остававшийся на обочине международных отношений, становится одной из центральных повесток для обсуждения мировым сообществом.

Глобальный, возрастающий современный интерес к Арктике можно объяснить рядом причин. Так, исследователи Центра стратегических и

¹ Young, O.R. (1985) The Age of the Arctic. Foreign Policy, 61, 160–179 p.

международных исследований (CSIS) выделяют геополитический, климатический и экономический факторы¹. Взаимосвязи, существующие между ними, подчас довольно противоречивы. Так, с одной стороны изменение климата и его последствия для экосистемы и окружающей среды региона требует более активного контроля со стороны государств² как «внутри», так и за пределами Арктики. А с другой - эти же последствия позволяют расширить экономическую деятельность в Арктике, включая ее морские районы³.

Изменение климата⁴ вызвало широкомасштабную кампанию мировой общественности по защите окружающей среды и повышению уровня социально-экономического развития арктических регионов. А это повышенное внимание уже способствовало росту политического интереса к управлению Арктикой. Исследователи отмечают⁵, что таяние льда продолжает превращать регион в оплот *геополитической конкуренции* между государственными и негосударственными субъектами, озабоченными социальными, экологическими, экономическими проблемами и вопросами национальной безопасности.

¹ Conley, H.A., Melino, M. (2019) The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region [Электронный ресурс] // Center for Strategic and International Studies, 6 p. URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191009_ConleyMelino.pdf

² «Наше понимание развилось от концепции Арктики как защищенной враждебной окружающей средой до динамично изменяющегося региона с большими экономическими возможностями, что требует более строгих мер государственного управления». См.: Koivurova, T. (2012) "The Arctic Council: A Testing Ground for New International Environmental Governance." The Brown Journal of World Affairs. Vol. 19, No. 1, P. 134. <http://www.jstor.org/stable/24590933>

³ По мере того, как протяженность морского льда уменьшается до рекордных уровней, появляется интерес к изучению потенциала новых трансарктических перевозок. Маршруты вроде российского Северного морского пути (СМП), канадского Северо-Западного прохода и Трансполярного морского пути все чаще обсуждаются как будущие коридоры для международных грузоперевозок. Так, К. Хуссейн отмечает, что большинство проблем, требующих международного и регионального ответа, возникло в результате трансформации Северного Ледовитого океана, то есть таяния морского льда и его последствий, которые постепенно делают его более доступным. См. Hossain, K., Mihejeva, M. (2017) Governing the Arctic: Is the Arctic Council going global? Jindal Global Law Review 8, 7–22. <https://doi.org/10.1007/s41020-017-0044-0>

⁴ Недавние научные исследования показывают, что Арктика нагревается в два раза быстрее, чем другие регионы земного шара.

⁵ Ebinger, C.K., Zambetakis, E. (2009) The Geopolitics of Arctic Melt. International Affairs 85 (6): 1215–1232.

Вдобавок, в Арктике, по некоторым прогнозам, содержатся огромные запасы природных ископаемых – нефти и природного газа. Самое обстоятельное исследование возможных ресурсных залежей было проведено в 2008 году Геологической службой США. Так, общее количество предполагаемых неразведанных ресурсных запасов в Арктике приблизительно равняется 90 млрд. баррелей нефти, 47 трлн. кубических метров природного газа и 44 млрд. баррелей жидкого природного газа.¹ К этому следует добавить столь же обширные запасы лесных и минеральных ресурсов, обнаруженные в регионе. Значительная часть всех этих ресурсов расположена в пределах экономических зоны восьми арктических государств².

Регионы, располагающиеся в северных широтах, характеризуются целым рядом особенностей, оказывающих влияние на выработку и осуществление государственной политики. Среди них: экстремальные природно-климатические условия (постоянный ледовый покров или дрейфующие льды в арктических морях); часто - очаговый характер промышленно-хозяйственного освоения территорий и низкая плотность населения; удаленность от промышленных центров, высокая ресурсоемкость и зависимость жизнеобеспечения населения от поставок топлива, продовольствия и товаров первой необходимости; низкая устойчивость экологических систем³.

На формирование государственной политики всех государств, включая Россию и США, оказывает влияние и существующая в Арктике система

¹ Charpentier, R.R., Klett, T.R., Attanasi, E.D. (2008) Database for assessment unit-scale analogs (exclusive of the United States): U.S. Geological Survey Open-File Report, <https://doi.org/10.3133/ofr20071404>

² Существует пять арктических государств, имеющих непосредственную границу с Северным Ледовитым океаном. К их числу относятся Норвегия, Канада, Россия, Дания (Гренландия) и США. Они, а также Исландия, Финляндия и Швеция (которые не имеют прямого выхода к океаническому побережью, но располагают сухопутными территориями за полярным кругом), в более расширенном состав представляют восьмерку арктических государств (arctic states).

³ Одной из специфической особенностей региона является то, что почти все элементы окружающей среды накапливают загрязнения в течение многих лет, сохраняя отравляющие вещества без изменений, создавая, таким образом, экологические проблемы для будущих поколений. См.: Национальный общественный стандарт «Экологическая безопасность Арктики» / Под. ред. Кашулина Н.А., Маслобоева В.А. – М.: «Либри Плюс», 2016, С. 12.

международных отношений. Ряд обстоятельств позволяет утверждать, что регион действительно выступает в качестве зоны мира и сотрудничества, как минимум не в полной мере отражая происходящие в международной политике процессы. Так, по мнению канадского эксперта в области права М. Байерса, традиционные реалистические объяснения не являются лучшим способом для объяснения тесного сотрудничества в Арктике вопреки обострению отношений России и западных стран¹. Применительно к Арктике он предлагает использовать разработанный в 1977 году Д. Наем и Р. Кеоханом концепт «комплексной взаимозависимости» (таблица 1). Его авторы подчеркивали именно концептуальный, а не теоретический характер термина, называя его идеальным типом международной системы, целенаправленно сконструированным в противоположность «реалистическому» идеальному типу².

Таблица 1 - Базовые характеристики реализма и концепта «комплексной взаимозависимости»³

	Основная цель	Основной актор	Военная сила
Реализм	Безопасность	Государство	Основной инструмент внешней политики
Комплексная взаимозависимость	Цели не выстроены в какую-либо стабильную иерархию	Общества используют множество контактов для коммуникаций в обход государства	В большей степени становится нерелевантной

¹ Byers, M. (2017) Crises and international cooperation: an Arctic case study. *International Relations*. 31(4), P. 376. <https://doi.org/10.1177/0047117817735680>

² Keohane, R., Nye, J. (2012) *Power and Interdependence*, 4th ed. (Boston: Longman), p. 265.

³ Составлено автором

Другими словами, переход от классического реализма к комплексной взаимозависимости означает, что военная безопасность более не доминирует в политической повестке, государства более не монополизируют контакты между обществами, а правительства используют военную мощь гораздо меньше. При этом, как отмечают Най и Кеохан, баланс сил в рамках нового концепта может оставаться ассиметричным, что позволит отдельным государствам доминировать в системе международных отношений. Но подобное доминирование не будет выступать результатом военной мощи – ее применение обходится все дороже и выступает «актом отчаяния» (act of desperation)¹. Переговорные позиции более слабых в военном отношении государств, в этой связи, усилены за счет наличия множества акторов во внешней политике и снижения роли военной силы.

Самые первые сигналы начала формирования в Арктике международной кооперации относятся к началу XX века, когда страны Северной Европы, а также правительства Канады, Соединенных Штатов и Советского Союза начали осознавать необходимость демонстрации суверенитета над своими северными территориями. Одним из отличительных достижений арктической дипломатии той эпохи было заключение в 1920 году Договора о Шпицбергене². Государства смогли договориться о мирном урегулировании одного из первых серьезных международных соревнований за природные ресурсы и политический статус в регионе. Этот ранний пример международного сотрудничества и мирного урегулирования арктических споров, как отмечает Д. Норд³, явился своего рода фундаментом для последующих арктических инициатив подобного рода.

Процесс, прерванный Второй Мировой войной и противостоянием СССР и США в рамках Холодной войны⁴, возобновился в конце 1980-х - начале 1990-х

¹ Там же, с. 14–15

² Договор о Шпицбергене (1920) Париж. URL: http://library.arcticportal.org/1909/1/The_Svalbard_Treaty_9ssFy.pdf

³ Nord, D. (2016). The Arctic Council: Governance Within the Far North. London: Routledge, P. 11.

⁴ На протяжении большей части периода холодной войны Арктика оставалась зоной потенциального конфликта между Востоком и Западом. Это был регион, в котором оба противника разместили свои вооруженные силы, серьезно ограничив возможности для сотрудничества.

годов. В духе разрядки члены западного и восточного альянсов запустили серию научных и академических обменов друг с другом - последовал ряд институциональных разработок, в первую очередь направленных на содействие международному научному сотрудничеству и охране окружающей среды¹. Призывая к демилитаризации в регионе, советский лидер М. Горбачев, во время своей мурманской речи в 1987 году, предложил созвать конференцию для обсуждения создания «Арктического исследовательского совета»². Эта речь, а также события, связанные с аварией в Чернобыле, повлияли на то, что спустя два года Финляндия организовала серию официальных переговоров, которые привели к принятию «Стратегии охраны окружающей среды Арктики» (AEPS)³. Затем, в 1995 году, премьер-министр Канады Б. Малруни⁴ предложил, чтобы AEPS стала официальным институтом. Канадское правительство организовало официальные переговоры во время встречи AEPS в Оттаве в июне того же года⁵, результатом

¹ См.: Baseline of Russian Arctic Laws. Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin, and Oran R. Young (eds.). 2019. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 734 pp. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-06262-0>

² The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk [Электронный ресурс] // Moscow: Novosti Press Agency, 1987, 23–31. URL: https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf

³ Стоит отметить, что предложения о необходимости создания основы для международного сотрудничества между странами арктического региона обсуждались в научных кругах задолго до речи Горбачева и так называемой «финской инициативы». Так, в своей работе 1970 года профессор Максвелл Коэн предложил образовать Договор об Арктическом бассейне (Arctic Basin Treaty), который бы способствовал экологическому, научному и экономическому взаимодействию. См.: Cohen, M. (1970) The Arctic and the National Interest. *International Journal* 21 (Spring): pp. 52–81.

⁴ Премьер-министр Канады Брайан Малруни совершил официальный визит в Советский Союз в ноябре 1989 г., где он поднял идею о возможности арктического сотрудничества и предложил реальные рамки для него. В речи, которую он произнес в Ленинграде в Арктическом и антарктическом институте СССР, Малруни сказал своей аудитории, что: «В конечном итоге мы хотели бы, чтобы зарождающееся многостороннее экологическое и научное сотрудничество приобрело более широкую основу для охвата всего спектра экономических и социальных вопросов, на примере того, как все это Канада и СССР делают в двустороннем порядке». См.: Mulroney, B. (1989) Notes for an Address by the Right Honourable Brian Mulroney, Ottawa: PMO Press, 7 p.

⁵ Huebert R. (2017) Ice and Water: Politics, Peoples, and the Arctic Council, by John English. *International Journal*. 72(2):285-287. <https://doi.org/10.1177/0020702017707503>

которых стало подписание декларации Арктического совета¹ в Оттаве 19 сентября 1996 г.²

После окончания холодной войны в регионе возникло множество форумов и дискуссионных площадок, среди которых, помимо Арктического совета³: Северный форум (The Northern Forum), Совет Баренцева/Евроарктического региона (СБЕР/BEAC), Совет министров северных стран (Nordic Council of Ministers), Арктический круг (Arctic Circle) и другие. Последняя является стремительно развивающейся организацией, основанной президентом Исландии О. Гримссоном в 2013 году. По его заявлению, цель создания новой арктической площадки заключалась в «укреплении процесса выработки политики путем объединения как можно большего числа арктических и международных игроков под одной большой крышей»⁴. Иными словами, Ассамблея Полярного круга должна была стать форумом, где практически любой⁵, кому есть что сказать о будущем Арктики, мог иметь право голоса.

¹ Арктический совет - ведущий межправительственный форум, способствующий сотрудничеству, координации и взаимодействию между арктическими государствами, коренными народами Арктики и другими жителями Арктики по общим вопросам, в частности по вопросам устойчивого развития и защиты окружающей среды в Арктике. См.: A quick guide to the Arctic Council [Электронный ресурс] // Arctic Council Secretariat, 29 pp. URL: <http://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/937>

² Подробно история создания Арктического Совета описана в работе Дугласа Норда «Арктический совет: управление на Крайнем Севере». См.: Nord, D. (2016). *The Arctic Council: Governance Within the Far North*. London: Routledge, 111 p.

³ С момента своего основания, Арктический совет является одним из наиболее активных межправительственных форумов высокого уровня, в деятельности которого принимают участие как традиционные (арктические государства и коренные жители), так и нетрадиционные (страны-наблюдатели из числа «неарктических государств») субъекты международных отношений в регионе. Характеризуемый некоторыми исследователями как неолиберальный институт (см.: Wiseman, M.S. (2020) *The Future of the Arctic Council*. In: Coates K., Holroyd C. (eds) *The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics*. Palgrave Macmillan, Cham, p. 440. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_27), Арктический совет стал ведущим межправительственным органом по решению социальных и экологических проблем в Арктике. С 2013 года у него есть секретариат, расположенный в Тромсё, Норвегия.

⁴ Iceland President Sounds Climate Alarm Demanding Global Attention, Action at NPC Club Luncheon [Электронный ресурс] // The National Press Club, 2013. URL: <https://www.press.org/news-multimedia/news/iceland-president-sounds-climate-alarm-demanding-global-attention-and-action>

⁵ Арктикой сегодня действительно интересуется огромное количество игроков. Так, например, в 2019 году свою Арктическую стратегию опубликовала Германия. См.: Germany's Arctic Policy Guidelines: Assuming Responsibility, Creating Trust, Shaping the Future [Электронный ресурс] //

В этой связи нужно отметить, что структура управления Арктикой сильно отличается от нынешней системы управления противоположным полярным регионом, Антарктикой. Поскольку 12 стран, подписавших Договор об Антарктиде 1959 года¹, согласились не объединять свои территориальные претензии на континент, Антарктика является международным регионом, лишенным прав на нее со стороны суверенных государств. Напротив, Арктика состоит из восьми периферийных национальных государств, которые на основе международного права претендуют на суверенную юрисдикцию над землями, островами и водами, расположенными в пределах очерченной границы Полярного круга. Эти намерения сохранить суверенитет были подтверждены в 2008 году – тогда представителями пяти прибрежных арктических государств была подписана Илулиссатская декларация². Документ подтвердил, что регулироваться Арктика будет Конвенцией ООН по морскому праву (UNCLOS) 1982 года³.

Сам Северный Ледовитый океан регулируется нормами морского права, включающими целый ряд правовых инструментов: вышеупомянутую Конвенцию, Международную конвенцию по предотвращению загрязнения с судов (MARPOL), Конвенцию о защите морской среды (OSPAR), Международный кодекс для судов, эксплуатирующихся в полярных водах, или так называемый «Полярный кодекс» и некоторые другие⁴. Как и везде в мире, территориальные моря арктических стран простираются на двенадцать морских миль от берега. В пределах этого диапазона

Federal Foreign Office, 2019, 43 p. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/internatrecht/einzelfragen/arctic-guidelines/2240000>

¹ Договор об Антарктике (1959) Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_e.pdf

² Илулиссатская декларация (2008) Министерство иностранных дел Дании. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf>

³ Конвенция ООН по морскому праву 1982 года. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf

⁴ На сегодняшний день существуют сотни соглашений, так или иначе затрагивающих правоотношения относительно морской среды Арктики. См.: *The Arctic Governance Project [Электронный ресурс]*. URL: <http://arcticgovernance.custompublish.com/filter.142123.en.html>. Также сотрудниками научной библиотеки им. И.Г. Тюлина МГИМО МИД России была проделана огромная работа по систематизации трудов о международном морском праве. См.: *Международное морское право и международные отношения: библиографический указатель / Научная библиотека им. И.Г. Тюлина МГИМО МИД России*. – М., 2020. – 34 с.

прибрежные государства обладают обширными регулируемыми полномочиями в отношении иностранного судоходства и абсолютными правами на рыбу и ресурсы морского дна. На расстоянии от 12 до 200 морских миль в исключительной экономической зоне (ИЭЗ) прибрежные государства имеют меньше полномочий в отношении судоходства, но располагают абсолютными правами на добычу рыбы и разработку ресурсов морского дна¹.

Сегодня, впрочем, роль государства как доминирующего политического института в регионе снижается, так как все больше влиятельных игроков в виде транснациональных корпораций, международных организаций и глобальных некоммерческих организаций становятся вовлеченными в развитие и управление регионом². В духе «комплексной взаимозависимости», всё это множество международных соглашений, политических деклараций, правовых инструментов³ и субрегиональных / субнациональных организаций О. Янг назвал «мозаикой договоренностей по конкретным вопросам», которые в совокупности составляют преобладающий «режим управления Арктикой»⁴. Некоторые другие исследователи характеризуют управление Арктикой как «лоскутное одеяло из формальных и неформальных механизмов, действующих на разных уровнях (международном, региональном, субрегиональном, национальном, субнациональном)»⁵. Такое понимание системы управления в Арктике подчеркивает взаимодополняемость, существующую между ее составными частями, а также возможность разработки

¹ Byers, M. (2013). *International Law and the Arctic* (Cambridge Studies in International and Comparative Law). Cambridge: Cambridge University Press, P. 6. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107337442>

² Pilyasov, A.N., Kuleshov, V.V., Seliverstov, V.E. (2015) Arctic Policy in an Era of Global Instability: Experience and Lessons for Russia // *Regional Research of Russia*, Vol. 5, No. 1, P. 10. <https://doi.org/10.1134/S2079970515010086>

³ В Арктике присутствуют и международные экономические регуляции. Так, под эгидой Всемирного экономического форума в 2015 году был опубликован «Арктический инвестиционный протокол». См.: Arctic Investment Protocol Guidelines for Responsible Investment [Электронный ресурс] // World Economic Forum, 2015, 10 p. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Arctic_Investment_Protocol.pdf

⁴ Young, O.R. (2012) Building an International Regime Complex for the Arctic: Current Status and Next Steps. *The Polar Journal*, 2(2), 391–407. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2012.735047>

⁵ Stokke, O. (2011) Environmental security in the Arctic: The case for multilevel governance. *International Journal*, 66(4), 835-848. URL: <http://www.jstor.org/stable/23104396>

новых договоренностей по конкретным вопросам для устранения оставшихся/возникающих пробелов¹.

Основная логика здесь состоит в том, что система управления Арктикой строится из суммы ее частей. Таким образом, несмотря на очень разные договоренности, существующие от субнационального до международного уровня, все они, как считается, преследуют некое подобие общей цели, а именно - содействие миру и сотрудничеству² в Арктике. Арктический Совет в этой «комплексной взаимозависимости» выступает центральной площадкой для расширяющегося транснационального сообщества политиков, дипломатов и других экспертов, неоднократное взаимодействие которых постепенно обрело идентичность, соответствовало общим ожиданиям и отражало общие интересы³.

Некоторые исследователи, например Д. Деpledж и К. Додс⁴, характеризуют арктическое управление с еще более децентрализованных позиций. Они используют концепт управления «базара» (bazaar governance), представляя арктические дискуссионные площадки (в т. ч. крупные ежегодные форумы вроде Arctic Frontiers и Международного арктического форума) - как «прилавки», своего рода «площадки знаний и идей об Арктике», где эти знания «покупаются» и «продаются» широким кругом заинтересованных сторон как внутри государств, так и за их пределами.

В настоящее время в научном сообществе ведутся активные дискуссии по вопросу о модернизации системы арктического управления, обусловленной

¹ Koivurova, T., Molenaar, E. (2010) International Governance and the Regulation of the Marine Arctic. Three Reports Prepared for the WWF International Arctic Programme. Oslo: WWF International Arctic Programme. URL: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/3in1_final.pdf

² Как утверждает Л. Хайнинен, высокий уровень геополитической стабильности в Арктике является результатом совершенно сознательной человеческой деятельности, а не просто стечением обстоятельств. См.: Heininen, L. (2019) Special Features of Arctic Geopolitics—A Potential Asset for World Politics. In: Finger M., Heininen L. (eds) The Global Arctic Handbook. Springer, Cham., P. 231. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_13

³ Byers, M. (2013). International Law and the Arctic (Cambridge Studies in International and Comparative Law). Cambridge: Cambridge University Press, P. 38. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107337442>

⁴ Depledge, D., Dodds, K. (2017) Bazaar Governance: Situating the Arctic Circle. In: Keil K., Knecht S. (eds) Governing Arctic Change. Palgrave Macmillan, London, 141-160 pp. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50884-3_8

вызовами последних десятилетий, в частности – активным интересом к Арктике со стороны неарктических государств¹. Часть предложений касается реформирования именно Арктического совета как центрального элемента в системе международных отношений в регионе. Как отмечает М. Вайсман, Арктический совет – эффективный межправительственный форум, но новые проблемы, возникающие в Арктике, требуют все более разнообразного подхода к получению знаний и обмену информацией².

Так, помимо скромных предложений по внутренним изменениям его структур и процессов³, звучат также призывы к преобразованию форума в региональную межправительственную⁴ организацию, способную принимать обязательные решения и для обеспечения их соблюдения. Эксперты CSIS призывают к превращению Арктического совета в «Арктическую организацию безопасности и сотрудничества» (ASCO), созданную по образцу основанной на консенсусе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), чтобы расширить ее мандат, включив в него экономический и измерение безопасности рядом с человеческим измерением⁵.

Критика в адрес Совета за его сосредоточенность на защите окружающей среды и устойчивом развитии звучит уже не первый год. Такой ограниченный мандат Арктического совета исключает вопросы, важные для текущего и будущего управления в Арктике. Например: политические вопросы, касающиеся иммиграции/эмиграции, вопросы безопасности и торговли – ключевые вопросы,

¹ Так, один из самых значительных моментов в геополитическом развитии Арктики произошел в 2013 году, когда Китай получил приглашение стать постоянным наблюдателем в Арктическом совете.

² Wiseman, M.S. (2020) The Future of the Arctic Council. In: Coates K., Holroyd C. (eds) The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham, P. 450. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_27

³ Young, O.R. (2016) The Arctic Council at Twenty: How to Remain Effective in a Rapidly Changing Environment. UC Irvine Law Review, 6, 99-120 pp. URL: <https://scholarship.law.uci.edu/ucilr/vol6/iss1/5>

⁴ Nord, D. (2016) The Arctic Council: Governance Within the Far North. London: Routledge, 111 p.

⁵ Conley, H, Melino, M. (2016) An Arctic Redesign: Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council / Center for Strategic & International Studies, 17-19. URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160302_Conley_ArcticRedesign_Web.pdf

важные для местных сообществ, национальных правительств и международных организаций - выходят за рамки компетенции Совета. Полномочия форума также сильно ограничены юридически необязывающим характером принимаемых решений¹.

Растущий интерес старых и новых государств-наблюдателей и организаций в отношении более активного участия в управлении Арктикой, как уже было отмечено, также является одним из важнейших факторов. При создании Полярного круга Президент О. Гримссон заявлял, что новый форум не задумывается как соперник или замена Арктическому совету. Но, отмечают исследователи, так же как Давос - ежегодное собрание политических и деловых лидеров, знаменитостей и НКО - часто затмевает более уравновешенные и официальные форумы, ясно, что Полярный круг задуман как громкая, динамичная конференция, на которой Китай с Индией, Google с Greenpeace, а также бесчисленное множество других заинтересованных в Арктике игроков не должны ждать годами в надежде, что им позволят выступить². Красноречиво в этом смысле активное участие в мероприятиях Полярного круга штата Аляски, подтверждающее тот факт, что исторически Аляска имела ограниченный голос в арктических делах, а политика США в Арктике определяется преимущественно на федеральном уровне в Вашингтоне, округ Колумбия.

Впрочем, по мере того как проблемы и вызовы, стоящие перед Арктикой, растут, члены Арктического совета осознают необходимость сделать рабочую структуру Совета более эффективной и гибкой. Например, рабочим группам было предложено все чаще определять перекрестные темы для более тесного сотрудничества через границы рабочих групп и решать их на совместных заседаниях рабочих групп. Принятие в 2013 году в состав наблюдателей Китая и некоторых других государств также можно считать сигналом понимания членами

¹ Ingimundarson, V. (2014) Managing a Contested Region: The Arctic Council and the Politics of Arctic Governance. *The Polar Journal*, 4 (1), 183–198 pp. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2014.913918>

² Depledge, D., Dodds, K. (2017) Bazaar Governance: Situating the Arctic Circle. In: Keil K., Knecht S. (eds) *Governing Arctic Change*. Palgrave Macmillan, London, P. 143. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50884-3_8

Арктического Совета важности своевременно отвечать на вызовы времени, отражая не только чаяния своих арктических государств-членов и их северных жителей, но и приветствуя взгляды новых участников. В рамках Арктического Совета за время его существования также было заключено несколько юридически обязывающих соглашений¹, что безусловно является свидетельством той важной роли, которую данный форум играет в деле координации множества заинтересованных сторон.

В то же время, пока одни представителями научного сообщества призывают к реформам Арктического Совета, другие высказывают опасения, что попытки расширить возможности Совета и обременить его максимальным количеством задач по глобальному управлению Арктикой могут привести к потере многих его текущих достоинств. Так, отмечают К. Кейл и С. Кнехт², ярким примером в этом смысле является достаточно сильные позиции коренных народов в региональных делах. Эта роль может быть утрачена, если Совет начнет уделять больше внимания вопросам безопасности. Превращение Арктического совета в полноценную международную организацию также может, напротив, ограничить его полномочия из-за сочетания различных государственных интересов и национальных предпочтений, сделать этот орган более эксклюзивным и негибким и чрезмерно политизировать циркумполярное сотрудничество до такой степени, что «растущее внимание к выработке политики, а не к ее формированию, может фактически отвлечь внимание от того, что Совет делает лучше всего»³.

¹ Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (2011) / Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. — М.: Аспект Пресс, 2013; Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic (2013) Baseline of Russian Arctic Laws. Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin, and Oran R. Young (eds.). 2019. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 42-50, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-06262-0>; Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation (2017) Baseline of Russian Arctic Laws. Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin, and Oran R. Young (eds.). 2019. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 50-56, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-06262-0>

² Knecht S., Keil K. (2017) Conclusion: Governing the Arctic as a Globally Embedded Space. In: Keil K., Knecht S. (eds) Governing Arctic Change. Palgrave Macmillan, London, P. 306. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50884-3_15

³ Young, O.R. (2016) The Arctic Council at Twenty: How to Remain Effective in a Rapidly Changing Environment. UC Irvine Law Review, 6, P. 114. URL: <https://scholarship.law.uci.edu/ucilr/vol6/iss1/5>

Что касается предложений реформирования управления Арктикой в целом, то здесь предлагаются различные альтернативы, варьирующиеся от более неформального соглашения о координации Северного Ледовитого океана¹ и заключения соглашения по региональным морям с целью «десекуритизировать» экологические проблемы Арктики и решать их в рамках нормального политического и бюрократического порядка»² до предложений по созданию всеобъемлющего правового режима в Антарктическом стиле для Арктики³. Впрочем, как отмечает К. Атланд, ни одна из стран арктической пятерки не предусматривает всеобъемлющего регионального правового режима, аналогичного правовому режиму Антарктики в соответствии с Договором об Антарктике 1959 года⁴. Российские специалисты по международным отношениям В. Конышев и А. Сергунин также полагают маловероятным принятие единого документа, регулирующего отношения государств, подобно договору по Антарктиде, по той причине, что такой шаг запоздал: «слишком много государств и организаций уже участвуют в арктической политике, слишком разнонаправлены их интересы, да и часть региона уже осваивают арктические державы»⁵.

Однако представляется очевидным, что по мере повышения интереса к Арктике и, в особенности, в случае сочетания в будущем таких факторов как повышение цен на энергоресурсы и уменьшение ледового покрова в акватории морей СЛО, изменения в управлении Арктикой не заставят себя ждать. И от того, насколько эффективно будет отвечать на вызовы Арктический Совет, будет

¹ Baker, B., Yeager, B.B. (2015) Coordinated Ocean Stewardship in the Arctic: Needs, Challenges and Possible Models for an Arctic Ocean Coordinating Agreement. *Transnational Environmental Law*, 4(2), 359–394 pp. <https://doi.org/10.1017/S2047102515000151>

² Exner-Pirot, H. (2012) New Directions for Governance in the Arctic Region. In L. Heininen, H. Exner-Pirot, & J. Plouffe (Eds.), *Arctic Yearbook*, Akureyri: Northern Research Forum, P. 240-241.

³ Koivurova, T., Molenaar, E. (2010) International Governance and the Regulation of the Marine Arctic. Three Reports Prepared for the WWF International Arctic Programme. Oslo: WWF International Arctic Programme. URL: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/3in1_final.pdf

⁴ Åtland, K. (2013) The security implications of climate change in the Arctic Ocean. In: Berkman, P., Vylegzhanin, A. (Eds.), *Environmental security in the Arctic Ocean*. Dordrecht: Springer, 205–216. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4713-5_20

⁵ Конышев, В.Н., Сергунин, А.А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / В. Н. Конышев, А. А. Сергунин; под ред. канд. геол.-минер. наук И. В. Прокофьева, зам. директора РИСИ; Рос. ин-т стратег. исслед. – М.: РИСИ, 2011, С. 9.

зависеть удастся ли избежать создания еще одного межправительственного органа, состоящего уже из неарктических государств, которые имеют интересы в Арктике¹.л

Выводы по главе. В настоящей главе диссертации автор выявил и охарактеризовал специфику осуществления государственной политики и управления в Арктике: внешнеполитическую (уникальная модель согласования интересов приграничных государств, характеризуемая термином «комплексная взаимозависимость») и внутривнутриполитическую (особые экологические, экономические, инфраструктурные требования). Несмотря на соответствующее современным акцентам развитие института государственной политики и управления, увеличение числа участников, вследствие повышающейся стратегической значимости Арктики и нарастающей геополитической конкуренции, роль доминирующего политического института в регионе может вновь перейти к государству. В результате акценты на обеспечение национальной и энергетической безопасности в доктринальных документах крупнейших арктических стран значительно сократят возможности активного участия в региональной политике международных и некоммерческих организаций.

¹ Hossain, K., Mihejeva, M. (2017) Governing the Arctic: Is the Arctic Council going global? Jindal Global Law Review 8, P. 22. <https://doi.org/10.1007/s41020-017-0044-0>

ГЛАВА 2. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РФ И США В АРКТИКЕ

2.1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ И США В АРКТИКЕ

Государственная политика и государственное управление в Арктике, как мы выяснили, имеют свою специфику: внешнеполитическую (уникальная модель согласования интересов приграничных государств) и внутривнутриполитическую (особые экологические, экономические, инфраструктурные требования). Законодательное обеспечение государственной политики в северных регионах, таким образом, учитывает и отражает все эти влияния, формируя тем самым формы и методы государственного управления регионом.

Нужно отметить, что Арктика, как особый объект политики – явление относительно недавнее. И в России, и в США государственная арктическая политика ранее имела выраженный внутривнутриполитический уклон. Собственно, самой арктической политики, как таковой, не было – в СССР это была политика в отношении северных территорий, в США – относительно штата Аляска. Так, Крайний Север в СССР имел преимущественно оборонные функции и играл значимую роль в обеспечении национальной безопасности страны. Добыча энергоресурсов была сосредоточена в Сибири, а развитие промыслов на современных арктических территориях (например, на Кольском полуострове) производилось собственными силами за счет организованных работ истроек, распределения выпускников образовательных учреждений для комплектования промышленных предприятий персоналом, повышенных зарплат и прочих льгот¹. Американская же Арктика с 1867 года представлена Аляской, получившей статус «штата» в 1959 году².

¹ Иванова, М.В., Клюкина, Э.С. Современные предпосылки будущего арктических трудовых ресурсов // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. - 2017. - № 6. - С. 182. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2017.6.08>

² Brief History of Alaska Statehood (1867-1959) [Электронный ресурс]. URL: <http://xroads.virginia.edu/~CAP/BARTLETT/49state.html>

Становлению в последние десятилетия Арктики как политического термина¹ способствовал ряд причин, к числу которых можно отнести создание Арктического Совета в 1996 году и ратификацию Россией Конвенции ООН по морскому праву в 1997 году, а также мурманскую речь М. Горбачева в 1987 году, обозначившую будущие международные контуры взаимодействия стран региона. Также, опубликованные Геологической службой США в 2007 году данные об огромных имеющихся запасах углеводородов в Арктике значительно усилили интерес мирового сообщества к освоению данных территорий.

В этой связи в настоящее время наблюдается актуализация Россией и Соединенными Штатами своих стратегических намерений относительно Арктики, что непосредственно отражается в законодательной сфере. Основные направления политики государства находят свое отражение в стратегических документах. Арктические стратегии обеих стран, занимающие одно из центральных мест в системе законодательного обеспечения государственной политики и управления, представляют собой комплекс мероприятий и ресурсов, направленных на достижение государствами военно-политического, экономического и социокультурного превосходства² в Арктическом регионе, а также обеспечение устойчивого развития Арктики³.

Российская государственная арктическая политика – наследница политики СССР в отношении регионов Крайнего Севера. Понятие «Арктическая зона Российской Федерации» впервые было установлено решением Госкомиссии при

¹ Krivorotov, A., Finger, M. (2019) State-Owned Enterprises in the Arctic. In Finger M., & Heininen L. (Eds.), *The Global Arctic Handbook*. Springer, Cham., P. 46. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_4

² Так, Медведев в своей диссертации отмечает, что, поскольку значительная часть социально-экономических проектов (масштабная добыча углеводородов на шельфе, увеличение грузопотока СМП) в Арктике реализуема лишь в среднесрочной и долгосрочной перспективе, уже сейчас регион превратился в поле «интеллектуального противоборства в области стратегического прогнозирования и планирования внешнеполитической и внешнеэкономической стратегии». См.: *Медведев, Д.А. Ситуативное прогнозирование и формирование внешнеполитической стратегии России: на примере внешней политики Российской Федерации в Арктике: дис... канд. полит. наук: 23.00.04 / Медведев Дмитрий Андреевич. – М., 2016. – 184 с.*

³ Бортников, В.С. Арктические стратегии России и США в XXI в.: сравнительный анализ // *Полит. наука. – 2015. – №4. – С. 192.*

Совете Министров СССР по делам Арктики в 1989 году¹. Термин «Крайний Север», которым до этого обозначали арктические территории, был традиционно связан с системой государственных дотаций и льгот, стимулирующих экономику в особых условиях². Однако после распада СССР, учитывая кардинальные социально-экономические, политические и финансовые проблемы переходного периода, стало ясно, что Арктику необходимо развивать как целостное образование.

Формирование российской государственной арктической политики характеризуется «исторической преемственностью» и, по мнению экспертов, может «рассматриваться в контексте развития международной активности в различные периоды»³. Знаковым моментом, во многом предопределившим некоторые направления стратегического видения государственной политики в регионе, для России стала ратификация⁴ 12 марта 1997 года Конвенции ООН по морскому праву, в соответствии с которой Российская Федерация, как и остальные государства-участники, получила в территориальное владение 12-мильную полосу вдоль северных берегов и особую экономическую зону. Таким образом, Россия начала освоение экономического пространства Арктики на общих, равных со всеми условиях. Поэтому одним из новых направлений государственной политики стал курс на правовое обоснование принадлежащих участков Северного Ледовитого

¹ The Western Arctic Seas Encyclopedia (2017). Arctic Zone of the Russian Federation. In I. S. Zonn, A. G. Kostianoy, & A. V. Semenov (Eds.), The Western Arctic Seas Encyclopedia (p. 26). Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-255828_10050

² Арктика 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. – С. 14.

³ Зайков К.С., Кондратов Н.А., Липина С.А., Бочарова Л.К. Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 78. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.75>

⁴ Необходимо отметить, что отношение к ратификации данной Конвенции в научном сообществе далеко не однозначно, и рядом экспертов подобный шаг расценивается как ошибочным и негативно повлиявшим на стратегические интересы РФ. См.: Вылегжанин, А.Н. Становление глобального правового пространства в XXI в. // Международные процессы. -2010. -т. 8. - С. 15–29; Гиголаев, Г.Е. Международные морские конфликты и угрозы морской деятельности РФ // Россия в мировой экономике и международных отношениях, Войтоловский, Ф.Г., Кузнецов, А.В., ред. – М., ИМЭМО РАН. – 2009. – С. 94–101

океана, в частности – хребта Ломоносова¹. Равные основания и условия конкуренции и глобализации особенно остро обозначили необходимость обеспечения лидерства России в развитии инфраструктурных проектов и создании конкурентноспособного экономического пространства.²

В Российской Федерации правовые основы стратегического планирования устанавливаются Федеральным законом от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Стратегическое планирование определяется как «деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований»³.

С принятием в 2014 году данного Федерального закона в системе стратегического планирования произошли серьезные изменения. Одно из важнейших – появление Стратегии пространственного развития, представляющей из себя, как отмечают исследователи, «своеобразную территориальную проекцию социально-экономической стратегии развития»⁴. Хотя полноценная система

¹ Некоторые западные исследователи писали, что Россия, подав в 2001 году заявку на расширение границ своего арктического континентального шельфа на 1,2 млн кв. км, стала первым из арктических государств, включившихся в «великую Арктическую золотую лихорадку». См.: Borgerson, S. (2008) Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming. *Foreign Affairs*, 87(2), 63–77 pp.

² Татаркин, А.И., Литовский, В.В. Россия в Арктике: стратегические приоритеты комплексного освоения и инфраструктурной политики // Вестник МГТУ. - 2014. - №3 (17). - С. 573.

³ Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации №26 от 30.06. 2014 (Части I-II), ст. 3378

⁴ Суворова А. В. Пространственное развитие: содержание и особенности // *Journal of New Economy*. 2019. - Т. 20. - № 3. - С. 51. <https://doi.org/10.29141/2658-5081-2019-20-3-4>

документов стратегического планирования еще не сложилась, так как Стратегия пространственного развития принята недавно.

Объектом современной государственной политики Российской Федерации в Арктике является Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) – сухопутные территории, определенные Указом Президента РФ от 13.05.2019 г. № 220 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации»¹, а также прилегающие к этим территориям внутренние морские воды, территориальное море, исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации².

Площадь территорий субъектов, полностью или частично входящих в АЗРФ, по нашим подсчетам равна 4,969,391 млн км², что составляет около 29% от всей территории Российской Федерации. В АЗРФ³ проживает порядка 2.4 миллионов человек – примерно половина численности населения всего циркумполярного региона. Также в российской Арктике сосредоточены значительные объемы энергоресурсов и полезных ископаемых, запасов редких и редкоземельных

¹ Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №18 от 5 мая 2014 года (Часть I), ст. 2136. В соответствии с данным документом, сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации полностью или частично включают в себя территории 9 субъектов: Мурманской и Архангельской областей, Ненецкого, Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, Республик: Карелии, Коми и Саха (Якутии), Красноярского Края, а также острова и земли, указанные в Постановлении ЦИК СССР от 15 апреля 1926 г. «Об объявлении территории Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане»

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года / Собрание законодательства Российской Федерации №10 от 9 марта 2020 года, ст. 1317. Стоит отметить, что в предыдущей версии документа (2008 год) после фразы «*исключительная экономическая зона и континентальный шельф Российской Федерации*» присутствовала формулировка «*в пределах которых Россия обладает суверенными правами и юрисдикцией в соответствии с международным правом*».

³ По мнению некоторых исследователей, специфика российского арктического макрорегиона заключается в том, что эта территория не имеет четких административных границ и оказывается размытой в границах нескольких макросообществ. См.: Назукина, М.В. Основные тренды позиционирования регионов российской Арктики // Лабиринт: журнал социально-гуманитарных исследований. – 2013. - № 5. - С. 59.

металлов и минералов, обеспечивающие получение около 11 процентов национального дохода страны¹.

Нормативно-правовую основу государственной политики Российской Федерации в Арктике на современном этапе составляют три основополагающих документа:

- «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» - утверждены Указом Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164²;
- «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» - утверждена Президентом 26 октября 2020 года³;
- Государственная программа Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации" – утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2021 г. № 484⁴.

С утверждением первой версии «Основ» в 2008 году российская Арктика вновь оказалась в фокусе внимания российских властей, фактически началось формирование системы государственного управления АЗРФ⁵. В марте 2020 года была утверждена новая версия «Основ» на период до 2035 года. «Основы» – документ стратегического планирования в сфере обеспечения национальной

¹ Sergunin, A., Konyshev, V. (2018) Russia's Arctic Strategy. In: Studin I. (eds) Russia. Palgrave Macmillan, London, p. 136. https://doi.org/10.1057/978-1-137-56671-3_13

² Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года / Собрание законодательства Российской Федерации №10 от 9 марта 2020 года, ст. 1317.

³ Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №44 от 2 ноября 2020 года, ст. 6970

⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 30 марта 2021 г. № 484 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации"» / Собрание законодательства Российской Федерации №14 от 5 апреля 2021 года, ст. 2352.

⁵ Крутиков А. В., Смирнова О. О., Бочарова Л.К. Стратегия развития российской Арктики. Итоги и перспективы // Арктика и Север. 2020. № 40. С. 255. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.40.254>

безопасности РФ. «Основы» определяют цели, основные направления, задачи и механизмы реализации государственной политики России в Арктике. Нормативно-правовая база настоящих Основ графически представлена в Приложении 1.

Документ также перечисляет основные угрозы и основные вызовы национальной безопасности РФ в Арктике. В 5-й главе документа обозначаются основные показатели эффективности реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике. Автором был произведен сравнительный анализ двух версий документа, демонстрирующий произведенную адаптацию нового документа к современным реалиям и произведенный анализ международных вызовов в сфере обеспечения национальной безопасности, а также значительно более сильный акцент на социально-экономической политике (Приложение 2).

Во исполнение «Основ» разрабатывается и утверждается арктическая Стратегия – основной инструмент реализации государственной политики в регионе. Ею определяются основные механизмы, способы и средства достижения стратегических целей и приоритетов, а также обеспечения национальной безопасности. Целью самой Стратегии является реализация национальных интересов, а также достижение главных целей государственной политики Российской Федерации в Арктике. Стратегия, как и полагается, определяет и конкретизирует риски и угрозы для развития АЗРФ.

Первая версия «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020» была утверждена в 2013 году, спустя 5 лет после принятия Основ. Среди рисков и угроз не перечислялись внешнеполитические – обновленный документ компенсирует этот недостаток. Речь шла лишь о природных условиях, экологии, неблагоприятных социально-экономических параметрах.

Тематически угрозы распределяются следующим образом:

- 9 в экономической сфере: износ основных фондов, дисбаланс в экономическом развитии, неразвитость энергетической системы, неразвитость базовой транспортной инфраструктуры и т. д.;

- 5 в социальной сфере: низкое качество жизни, отсутствие эффективной системы подготовки кадров, отрицательные демографические процессы (включая отток трудовых ресурсов) и т. д.;
- 2 в сфере науки и технологий: дефицит технических средств и технологических возможностей, недостаточная готовность к переходу на инновационный путь развития АЗРФ;
- 1 в сфере природопользования и охраны окружающей среды: возрастание техногенной и антропогенной нагрузки на окружающую среду.

Стоит отметить, что арктические стратегии многих государств опираются на прогнозы значительных запасов природных ресурсов и связываются с перспективами их промышленного освоения¹. В Стратегии 2035 мы видим так же демонстрацию *примата экономических интересов* России в Арктике.

В соответствии с уже упомянутым №172-ФЗ, фактическими инструментами реализации стратегий выступают государственные программы. Так, задачи координации деятельности органов государственной власти и всех иных заинтересованных лиц при осуществлении арктической государственной политики, а также повышения уровня социально-экономического развития АЗРФ возлагаются на Госпрограмму «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации».

Первая редакция этого документа была принята еще в 2014 году. Затем, основные его положения в 2017 году были актуализированы, а срок исполнения продлен до 2025 года². В своей речи на заседании Правительства по поводу развития Арктической зоны Д. Медведев отметил «скорее аналитический характер» предыдущей редакции документа и выделил в качестве главной

¹ Павленко В.И., Меламед И.И., Куценко С.Ю., Тутьгин А.Г., Авдеев М.А., Чижова Л.А. Основные принципы сбалансированного социально-экономического развития территорий Арктической зоны Российской Федерации // Власть. 2017. Т. 25. № 6. С. 7–17.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2017 г. №1064 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366» / Собрание законодательства Российской Федерации №37 от 11 сентября 2017 года, ст. 5530

проблемы отсутствие собственного финансирования¹. Реализовывать мероприятия Стратегии 2020 планировалось за счёт мероприятий, входящих в иные государственные программы, но весь спектр задач охватить так и не получилось². В этой версии Госпрограммы назначен ее новый исполнитель в лице Минэкономразвития РФ и соисполнитель – Минпромторг РФ, расширен круг ответственных за выполнение Программы государственных структур (Приложение 3), введены три подпрограммы, обновлены целевые показатели и установлен объем бюджетных ассигнований³. Стоит отметить, что программный подход к государственному управлению в России приобрел популярность и повсеместно используется для решения проблем социально-экономического развития и национальной безопасности⁴.

В марте 2021 года Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2021 г. № 484 утверждена новая версия данной государственной программы. Что примечательно – в качестве её исполнителя назначено в единственной роли Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики. Соисполнители и участники программы отсутствуют. Вместо трех подпрограмм в версии 2017 года обозначены две новые подпрограммы.

¹ Стенограмма заседания Правительства 31 августа 2017 № 24 [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://government.ru/meetings/29060/stenograms/>

² Крутиков А.В., Смирнова О.О., Бочарова Л.К. Стратегия развития российской Арктики. Итоги и перспективы // Арктика и Север. 2020. № 40. С. 259. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.40.254>

³ Нужно отметить, что и в новый документ вносились изменения, касающиеся, в частности, и финансирования. См.: *Постановление Правительства Российской Федерации от 29.03.2019 г. №371 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации”” / Собрание законодательства Российской Федерации №14 от 8 апреля 2019 года (Части I-IV), ст. 1553; Постановление Правительства Российской Федерации от 05.06.2019 г. №719 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации” / Собрание законодательства Российской Федерации №23 от 10 июня 2019 года, ст. 2969; Постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2020 г. №381 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации” / Собрание законодательства Российской Федерации №15 от 13 апреля 2020 года (Части I-IV), ст. 2252*

⁴ Лексин, В.Н. Порфирьев, Б.Н. Состояние и задачи государственного управления социально-экономическим развитием российской Арктики: правовой аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2018. - Т. 2. - С. 118.

В Арктической зоне Российской Федерации¹ также реализуется ряд государственных и федеральных целевых программ, часть основных мероприятий которых направлена на решение проблемных вопросов именно АЗРФ. Полный список таких программ приводится в пункте втором Госпрограммы на страницах 25–33. Отдельно, в пункте 3, сказано о необходимости усиления координации государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации. Однако, документ лишь перечисляет сферы, в которых это усиление необходимо – всего 12 сфер.

Если говорить о Стратегии национальной безопасности (до 2009 года – Концепции национальной безопасности) Российской Федерации - базовом документе по планированию развития системы обеспечения национальной безопасности – то упоминание Арктики в этом документе впервые приходится на версию 2009 года². Пункт 62, в котором упоминается Арктика, практически в неизменном виде затем получит место и в версии 2015 года³. Сравним фрагменты:

«В интересах обеспечения национальной безопасности... расширяется использование инструментов государственно-частного партнёрства для решения стратегических задач развития экономики и завершения формирования базовой транспортной, энергетической, информационной, военной инфраструктуры, особенно в Арктической зоне» (п. 62. Стратегия 2009)

и

«В целях противодействия угрозам экономической безопасности органы ... расширение использования инструментов государственно-частного партнерства для решения стратегических задач развития экономики, завершения

¹ Нужно иметь в виду, что, поскольку АЗРФ составляют территории 9 российских субъектов, абсолютно все государственные программы там или иначе имеют дело с Арктикой.

² В предшествовавшей «Стратегиям» Концепции национальной безопасности РФ (2000) об Арктике не было сказано ни слова, и только единожды был упомянут Крайний Север – в контексте скорейшей разработки механизмов поддержания жизнедеятельности кризисных районов. См.: Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №20 от 18 мая 2009 года, ст. 2444

³ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №1 от 4 января 2016 года (Часть II), ст. 212

формирования базовой транспортной, энергетической, информационной, военной инфраструктур, особенно в Арктике, Восточной Сибири и на Дальнем Востоке, развития Северного морского пути» (п. 62. Стратегия 2015).

Важное отличие касается самых первых фраз: так, если в Стратегии 2009 года указанные шаги предпринимаются «в интересах обеспечения национальной безопасности», то в Стратегии 2015 года все те же самые меры имеют место быть уже в «целях противодействия угрозам экономической безопасности страны». Очевидно, что данные угрозы осмыслены и составляют неразрывное целое с обеспечением национальной безопасности, хотя, на наш взгляд, в тесном единстве кроется и фундаментальное противоречие, касающееся именно Арктического региона, которое заключается в том, что его *эффективное и рентабельное экономическое развитие представляется невозможным без международного сотрудничества и кооперации*. А, значит, без совместной работы отечественных и иностранных специалистов, закупки и использования иностранного оборудования, программ обмена между специалистами. Также в версии Стратегии от 2015 года введен п. 99, подчеркивающий особое значение, которое «имеет развитие равноправного взаимовыгодного международного сотрудничества в Арктике».

Исходя из всего вышеизложенного, можно сделать вывод, что значение Арктики в обеспечении национальной безопасности страны последовательно увеличивается, причем в настоящий момент оно уже неразрывно *связывается с глобальными процессами*, вроде упомянутой конкуренции государств за ресурсы и транспортные артерии. Очевидна и экономическая составляющая – обеспечение контроля над ресурсами и способами их транспортировки.

Арктика упоминается также и в Морской доктрине Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 26 июля 2015 года¹. Документ отдельно описывает «Арктическое региональное направление», важность которого обусловлена возможностью свободного выхода российского флота в Атлантический и Тихий

¹ Морская доктрина Российской Федерации [Электронный ресурс] // Утверждена Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 26 июля 2015 года. URL: <http://static.kremlin.ru/media/events/files/ru/uAFi5nvux2twajftS5yrIZUVTJan77L.pdf>

океаны, обилием природных ресурсов исключительной экономической зоны (ИЭЗ) и континентального шельфа РФ, возрастающим значением Северного морского пути (СМП) для международных перевозок, а также ролью Северного флота в обеспечении национальной безопасности страны. Обозначаются цели и перечисляется целый ряд долгосрочных задач национальной морской политики на данном направлении. Также, в 2019 году, Правительством России был утвержден «План развития инфраструктуры Северного морского пути на период до 2035 года», содержащий описание мероприятия, направленных на развитие инфраструктуры морских портов и терминалов, ответственных исполнителей, срок реализации и ожидаемые результаты¹.

«Основы государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года», утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 20 июля 2017 г. № 327, предполагают «создание в удаленных районах Арктического и Дальневосточного регионов Российской Федерации объектов инфраструктуры двойного назначения в целях обеспечения базирования гражданских судов, кораблей и судов Военно-Морского Флота и органов федеральной службы безопасности»². В документе среди угроз национальной безопасности отмечается «стремление ряда государств, прежде всего Соединенных Штатов Америки и их союзников, к доминированию в Мировом океане, в том числе в Арктике».

Природоохранное законодательство представлено «Стратегией экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года», утвержденной Президентом в 2017 году³. В документе отдельным пунктом сказано

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2019 г. № 3120-р «План развития инфраструктуры Северного морского пути на период до 2035 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №1 от 6 января 2020 года (Часть II), ст. 112

² Указ Президента Российской Федерации от 20.07.2017 г. №327 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области военно-морской деятельности на период до 2030 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №30 от 24 июля 2017 года, ст. 4655

³ Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 г. №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №17 от 24 апреля 2017 года, ст. 2546

о существенной опасности разливов в Арктической зоне, определены механизмы реализации государственной политики и оценки состояния экологической безопасности.

Значительный вклад в законодательное обеспечение развития арктического туризма был совершен с утверждением Правительством Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019–2025 гг.)»¹. В ней целая глава посвящена вопросам развития перспективного туристского укрупнённого инвестиционного проекта «Русская Арктика», а также подчёркнута важность реализации программных мероприятий для создания условий по стимулированию интереса молодёжи к историческому и культурному наследию России².

Экологическая тематика российской арктической политики непосредственно связана с добычей ресурсов и выработкой стандартов безопасности для добывающих компаний. Исследователи отмечают, что в современных условиях Россия не должна игнорировать правила цивилизованного ведения бизнеса и требования по снижению выбросов вредных веществ или воспринимать их как метод оказания давления со стороны международного сообщества³. Это особенно важно в тех случаях, когда дело касается трансграничного негативного воздействия.

Взаимоотношения государства с коренными народами, обеспечение их прав и возможностей регулируют несколько документов. Во-первых, это «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 872-р «Концепция федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)"» / Собрание законодательства Российской Федерации №21 от 21 мая 2018 года, ст. 3035

² Галимуллин, Э.З. Миграционные установки и механизмы привлечения молодёжи в Арктическую зону Российской Федерации // Арктика и Север. - 2019. - № 36. - С. 96–109. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.36.96>

³ Pilyasov, A., Kuleshov, V., Seliverstov, V. (2015) Arctic Policy in an Era of Global Instability: Experience and Lessons for Russia. Regional Research of Russia, 5(1), 10–22. <https://doi.org/10.1134/S2079970515010086>

Дальнего Востока Российской Федерации»¹, отражающая взгляды государства на решение вопросов устойчивого развития коренных народов, в том числе и на арктических территориях. Основные права на владение и пользование территориями перечисляет Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»². Общие принципы организации и деятельности общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации установлены Федеральным законом «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»³. Порядок образования, охраны и использования территорий традиционного природопользования регулирует Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»⁴. Совсем недавно, в апреле 2021 года, был принят еще один документ – «Программа государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации»⁵.

¹ Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2009 г. N 132-р / Собрание законодательства Российской Федерации №7 от 16 февраля 2009 года, ст. 876

² Федеральный закон от 30.04.1999 №82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №7 от 30 апреля 1999 года, ст. 3

³ Федеральный закон от 20.07.2000 г. №104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» / Российская газета, 20 июля 2000г.

⁴ Федеральный закон от 7.05.2001 г. №49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» / Российская газета, 7 мая 2001г.

⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 978-р «Программа государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №17 от 26 апреля 2021 года, ст. 3007

Некоторые исследователи полагают¹, что арктическая законодательная база является неполной без Федерального закона об Арктике. Попытки принять такой документ предпринимались с 1998 года, когда был представлен его первый вариант, но все они оставались безуспешными. Среди причин неудач - отсутствие детального знания проблемы и абстрагирование от предыдущего опыта каждой новой команды², а также отсутствие идеологической основы для основного закона³. Предполагалось, что этот закон должен закрепить статус Арктики как самостоятельного объекта государственного регулирования⁴, ввести систему преференций и льгот для инвесторов⁵. Однако в настоящее время Арктика макрорегионом не считается⁶, а льготы инвесторам прописаны в отдельном ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»⁷, что делает вероятность принятия подобного закона невысокой.

Важным моментом является синхронизация применяемых на федеральном уровне документов с региональными. Так, обновление ключевых документов по российской государственной политике в Арктике должно найти отражение в новых региональных планах развития. На сегодняшний момент из девяти входящих в АЗРФ субъектов на данный момент только в Республике Саха (Якутия) утверждена

¹ Журавель, В.П. Россия в Арктике. Будет ли госкомиссия её рулевым // Арктика и Север. – 2016. – № 23. – С. 7. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2016.23.5>

² Жуков, М.А., Крайнов, В.Н. Проблемы нормативно-правового закрепления Арктической зоны Российской Федерации // Новый Дальний Восток. - 2008. - Спец приложение «Русская Арктика». - С. 4.

³ Pilyasov, A., Kuleshov, V., Seliverstov, V. (2015) Arctic Policy in an Era of Global Instability: Experience and Lessons for Russia. Regional Research of Russia. - 5(1). - P. 15. <https://doi.org/10.1134/S2079970515010086>

⁴ Коновалов, А.М. Система государственного стратегического планирования и управления развитием Арктической зоны Российской Федерации // Национальные интересы приоритеты и безопасность. - 2012. - Т. 34. - № 175. - С. 22.

⁵ Лукин, Ю.Ф. Российская Арктика или Арктическая зона? // Арктика и Север. – 2016. – № 23. - С. 179. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2016.23.171>

⁶ В настоящее время субъекты, входящие в состав АЗРФ, в системе стратегического планирования относятся к "геостратегическим территориям". Подробнее об этом будет сказано в параграфе 2.2.

⁷ Федеральный закон от 13.07.2020 г. №193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №29 от 20 июля 2020 года, ст. 4503

«Стратегия социально-экономического развития Арктической зоны Республики Саха (Якутия) на период до 2035 года»¹. В проектах стратегий, например Чукотского² и Ямало-Ненецкого автономных округов³ среди ряда нормативно-правовых актов, являющихся основанием для разработки Стратегии, отсутствуют основополагающие документы по государственной российской арктической политике. Исследователи еще до обновления отмечали, что действующие в остальных субъектах стратегии не актуализированы и не отражают даже тех целей и задач, которые были указаны в Стратегии до 2020 года⁴. Отметим также, что в отношении Республики Карелия Минэкономразвития России формирует индивидуальную программу социально-экономического развития⁵.

Также, что касается региональных Стратегий, здесь есть проблема отсутствия целевой установки на рост производительности труда. В.Н. Лаженцев отмечает⁶, что отсутствует координация действий в системе стратегического планирования – арктические регионы в качестве «своих» системообразующих объектов выбирают крупные производственные комплексы и транзитные магистрали, тогда как они скорее относятся к объектам федерального

¹ Стратегия социально-экономического развития арктической зоны Республики Саха (Якутия) на период до 2035 года [Электронный ресурс] // Утверждена Указом Главы Республики Саха (Якутия) от 14 августа 2020 г. №1377. URL: <https://sakha.gov.ru/news/front/view/id/3204989>

² Доработанный проект стратегии социально-экономического развития Чукотского автономного округа на период до 2030 года [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Российской Федерации, 2020. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/6f420547cf9ff60f79133cec6d6ef495/191219_CHAO.pdf

³ Доработанный проект стратегии социально-экономического развития Ямало-Ненецкого автономного округа на период до 2030 года / Министерство экономического развития Российской Федерации, 2020. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/018e08421ad3d3b523173e61e2f3476b/23.04.2019yanao.pdf>

⁴ Щитинский, В.А., Минина, М.В. Проблемы управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации // Управленческое консультирование. - 2018. - № 6. - С. 83. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-5-77-87>

⁵ Об этом стало известно ещё в 2019 году, по состоянию на декабрь 2020 года новой информации нет. См.: Минэкономразвития России формирует индивидуальную программу социально-экономического развития Республики Карелия [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Российской Федерации, 2019. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/minekonomrazvitiya_rossii_formiruet_individualnuyu_programmu_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_respubliki_kareliya.html

⁶ Лаженцев, В.Н. Север России: вопросы пространственного и территориального развития. Сыктывкар. – 2015. - С. 25.

планирования. Объектами регионального планирования должны выступать объекты социальной инфраструктуры, иначе получается, что российская Арктика выступает действительно как исключительно ресурсная территория. Однако это как минимум несправедливо по отношению к европейскому развитому Северу.

Складывающаяся нормативно-правовая система российской государственной политики в Арктике определяет институты, ответственные за ее реализацию. Так, прежде всего, государство остается ключевым игроком в российской Арктике¹. Этому способствуют несколько обстоятельств. Во-первых - традиционно сильная роль российского государства во всех сферах общественной жизни. Наличие в регионе стратегических интересов и задач обеспечения национальной безопасности априори сужает простор для участия негосударственных организаций. Также, и это вновь характеристика всей системы, фактор бюрократии препятствует проявлению инициативы со стороны негосударственных акторов – государство стремится контролировать их деятельность, а не использовать ресурсы креативно².

Конечно, лидирующие позиции государства в Арктике являются также и следствием объективной сложности управления регионом, в состав которого входят субъекты с различным статусом в федеративном устройстве страны (области, республики, автономные округа, края), значительно отличающиеся друг от друга и по важнейшим социально-экономическим показателям. Так, например, ни одна другая арктическая страна не характеризуется таким контрастом между богатством и бедностью в Арктике³.

¹ Что касается лидирующих позиций государства в освоении Арктики, то здесь имеются сходства с ситуацией в Канаде. В обоих государствах господствующие в 20 веке парадигмы развития отдаленных территорий, в частности – их индустриализации и ресурсной эксплуатации, обусловили повсеместную интервенцию государства в Арктику в качестве главного регулирующего актора. См.: Petrov, A. (2018) Re-Tracing Development Paths: Exploring the Origins and Nature of the 20th Century's Northern Development Paradigms in Russia and Canada. In L. Heininen & H. Exner-Pirot, Arctic Yearbook 2018, 1-14 p.

² Sergunin, A., Konyshchev, V. (2018) Russia's Arctic Strategy. In: Studin I. (eds) Russia. Palgrave Macmillan, London, p. 141. https://doi.org/10.1057/978-1-137-56671-3_13

³ Pilyasov, A. (2016) Russia's Arctic frontier: Paradoxes of development. Regional Research of Russia, 2016, Vol. 6, No. 3, P. 229. <https://doi.org/10.1134/s2079970516030060>

Однако в отношениях федерального центра с субъектами АЗРФ патернализм только повышает зависимость, поэтому долгое время российские власти пытались выстроить такую структуру управления, при которой наиболее важные, стратегические сферы государственной политики, вроде обеспечения национальной и энергетической безопасности, были бы подотчетны Москве, а региональные власти были бы в состоянии проводить грамотную социально-экономическую политику.

Дискуссии о том, каким образом возможно наиболее эффективное государственное управление обширными северными территориями, продолжались с момента распада СССР. Так, создание, преобразование и ликвидация ответственных за управление и развитие АЗРФ институтов началось в 90-х годах. В течение этого времени соответствующие полномочия «кочевали» от одного ведомства к другому, в связи с чем действия и позиции различных федеральных ведомств характеризовались несогласованностью, а их взаимодействие с региональным и муниципальным уровнями власти было малоэффективным¹.

Одержав победу над региональными элитами в начале 2000-х годов и распустив² Государственный комитет по делам Севера (ГОСКОМСЕВЕР), федеральная власть начала активно искать новые институциональные рамки своей арктической политики. Созданное в 2004 году Министерство регионального развития отвечало за реализацию государственной политики в области социально-экономического развития регионов, в том числе Арктики. Однако несмотря на то,

¹ Коновалов, А.М. Система государственного стратегического планирования и управления развитием Арктической зоны Российской Федерации // Национальные интересы приоритеты и безопасность. - 2012. - Т. 34. - № 175. - С. 22.

² Упразднение в 2000 году Госкомсевера РФ - ответственного за федеральную северную политику органа, предпосылкой создания которого в начале 90-х выступила неспособность молодого федерального центра противостоять пребывающей силе региональных элит, существенно замедлило как законодательное оформление северной политики, так и противодействие нарастающей неравномерности в развитии несопоставимых по экономическим возможностям регионов. См.: Пилясов, А.Н. От патернализма к партнерству: Строительство новых отношений народов Севера и государства / под ред. А.Н. Пилясов. Магадан: СВКНИИ ДВО РАН. - 1998. - 199 с.; Витязева, В., Котырло, Е. Социально-экономическое развитие Российского и зарубежного Севера. Сыктывкар: Федеральное агентство по образованию Российской Федерации Сыктывкарский государственный университет. - 2007. - С. 168.

что министерство было назначено исполнителем государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны России, оно было упразднено в том же году, в котором была принята программа. Создание специализированных министерств для Северного Кавказа, Крыма и Дальнего Востока сделало министерство регионального развития излишним.

Но отдельного министерства по Арктическому региону до сих пор не было: роль «ответственного» перешла в этот раз к Министерству экономического развития РФ. Длительное время конкретно арктической повесткой занимались различные советы. Некоторыми авторами предлагалось создание единого государственного органа по контролю над АЗРФ в виде комитета/комиссии, возглавляемого премьер-министром и наделенного полномочиями координировать усилия всех заинтересованных сторон¹. Среди экспертного сообщества обсуждались также варианты создания нового Арктического федерального округа, образования Министерства по вопросам Арктики² и формирования органа со статусом федерального министерства, аналогично министерствам по развитию Дальнего Востока и по делам Северного Кавказа³.

Все это ускорило поиск единого центра ответственности за реализацию арктической политики. Президент В. Путин высказывался по этому поводу — это должен быть не обременительный бюрократический орган, а гибкая, быстро работающая структура⁴. В структуре Правительства РФ в 2015 была образована Государственная комиссия по вопросам Арктики – первый орган в структуре управления макрорегионом за всю российскую историю, в задачи которого входило курирование исключительно Арктики. Все предыдущие структуры

¹ Tatarkin, A.I., Loginov, V.G., Zakharchuk, E.A. (2017) Socioeconomic problems in development of the Russian Arctic zone // Herald of the Russian Academy of Sciences, 2017, Vol. 87, No. 1, pp. 12–21.

² Журавель, В.П. Россия в Арктике. Будет ли госкомиссия её рулевым // Арктика и Север. – 2016. – № 23. – С. 7. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2016.23.5>

³ Ивантер, В.В., Лексин, В.Н., Порфирьев, Б.Н. Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. - 2014. - Т. 6. - С. 6–24.

⁴ Report: Russia Considers Opening Arctic Ministry [Электронный ресурс] // The Moscow Times, 2015. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2014/11/20/report-russiaconsiders-opening-arctic-ministry-a41583>

затрагивали также и проблематику Крайнего Севера, как более широкого понятия, о чем уже неоднократно упоминалось.

Создание Госкомиссии было обозначено постфактум в обновленной версии Госпрограммы, принятой в 2017 году. Ее основной функцией была координация работы федеральных и региональных органов власти. Некоторые исследователи утверждают¹, что назначение бывшего представителя национально-патриотического движения Д. Рогозина его главой было сигналом раздражения России нежеланием Запада признать ее статус Арктической сверхдержавы. Однако, являясь сугубо координационным органом, она не обладала полномочиями по реальному решению проблем. А в ситуации отсутствия сформированной институциональной системы не было и никакой координации, что и продемонстрировала Комиссия.

В 2018 году был обновлен состав госкомиссии, чтобы сделать его более компактным и «деловым»². Полпред президента в Дальневосточном федеральном округе Ю. Трутнев был назначен руководителем пересмотренного органа, а в следующем году дополнительные полномочия «были переданы министерству Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, которое сейчас является Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики»³. Выбор был сделан не в пользу создания отдельного министерства Арктики, поскольку, по мнению премьер-министра Д. Медведева, это было бы слишком затратно как с точки зрения финансовых, так и административных ресурсов⁴. В компетенции Министерству были переданы, в первую очередь,

¹ Rotnem, T. (2016) Putin's Arctic Strategy: Collaboration or Conflict after Ukraine. Problems of Post-Communism, 65(1), P. 10. <http://dx.doi.org/10.1080/10758216.2016.1222869>

² Trutnev to head State Commission for Arctic Development [Электронный ресурс] // The Arctic, 2018. URL: <https://arctic.ru/news/20181212/816496.html>

³ Указ Президента Российской Федерации от 26.02.2019 г. №78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №9 от 4 марта 2019 года, ст. 824

⁴ Russia gets Ministry of the Far East and Arctic [Электронный ресурс] // The Barents Observer, 2019. URL: <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2019/01/russia-gets-ministry-far-east-and-arctic>

функции государственно-правового регулирования развития АЗРФ, имеющие системное значение для развития региона.

Первым главой реформированной структуры стал А. Козлов, длительное время проработавший на высоких должностях в Приамурье. В ноябре 2020 года его на этом посту сменил А. Чекунков, обладающий солидным опытом работы в сфере инвестиций. В структуре министерства образован Департамент развития Арктики, в который входят три отдела:

- анализа и планирования развития Арктической зоны;
- государственной поддержки инвестиционных проектов;
- социально-экономического развития регионов Арктической зоны.

На окончательное реформирование Министерства и распределение полномочий потребуется определенное время, но уже очевидно, что данный шаг является демонстрацией решительных намерений российских властей проводить в Арктике долгосрочную политику - никогда прежде в истории страны не существовало государственного органа подобного статуса, курирующего Арктику.

Реформированное Министерство теперь отвечает за установление надлежащего разделения труда между различными государственными институтами учреждениями, а также иными крупными игроками, которые могут быть сгруппированы в зависимости от области, которой они управляют (таблица 2.1). Минтранс (МТ) совместно с российской госкорпорацией по атомной энергии (Росатом) делят обязанности по развитию СМП: МТ отвечает за нормативно-правовое регулирование, а Росатом - за торгово-экономическую деятельность. Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды предоставляет органам власти и судам метеорологическую информацию и прогнозы. Министерству обороны, Федеральной Службе безопасности (включая береговую охрану) и Министерству по чрезвычайным ситуациям поручено обеспечить наращивание военного присутствия в Арктике и охрану границ. За выработку мер, направленных на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в Арктике, отвечает Совет безопасности Российской Федерации.

Федерации (далее – СБ РФ), в частности – созданная в августе 2020 года Межведомственная комиссия СБ РФ по вопросам обеспечения национальных интересов Российской Федерации в Арктике.

Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики, а также арктические губернаторы несут ответственность за социально-экономическое развитие, в частности за реализацию крупных промышленных проектов¹. Эта структура представляется сбалансированной, и нет явного дублирования полномочий, что должно обеспечить гармонизацию процесса принятия решений.

Таблица 2.1 - Основные акторы государственной политики России в Арктике (исполнительная власть)²



Министерство природных ресурсов и экологии и его ведомства осуществляют надзор за управлением природными ресурсами и контроль за охраной окружающей среды. Российские энергетические компании,

¹ С марта 2021 года ответственным за социально-экономическое развитие Арктики является Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики

² Составлено автором

осуществляющие добычу углеводородов в Арктике, также являются важной составляющей современной модели государственной политики. Являясь либо полностью принадлежащими государству, либо лояльными и подконтрольными ему, они, таким образом, обеспечивают реализацию энергетических интересов государства под надзором федеральных властей. Исследователи, впрочем, отмечают «беспрецедентную»¹ роль корпоративных структур на настоящем этапе освоения российской Арктики и обозначающееся всё очевиднее противоречие между стремлением компаний к быстрой, «автономной», свободной от большинства налогов и зачастую не предполагающей выполнение каких-либо значительных социальных обязательств, разработке месторождений и задачами государства по получению максимальной отдачи от промышленного освоения территорий для их социально-экономического развития.

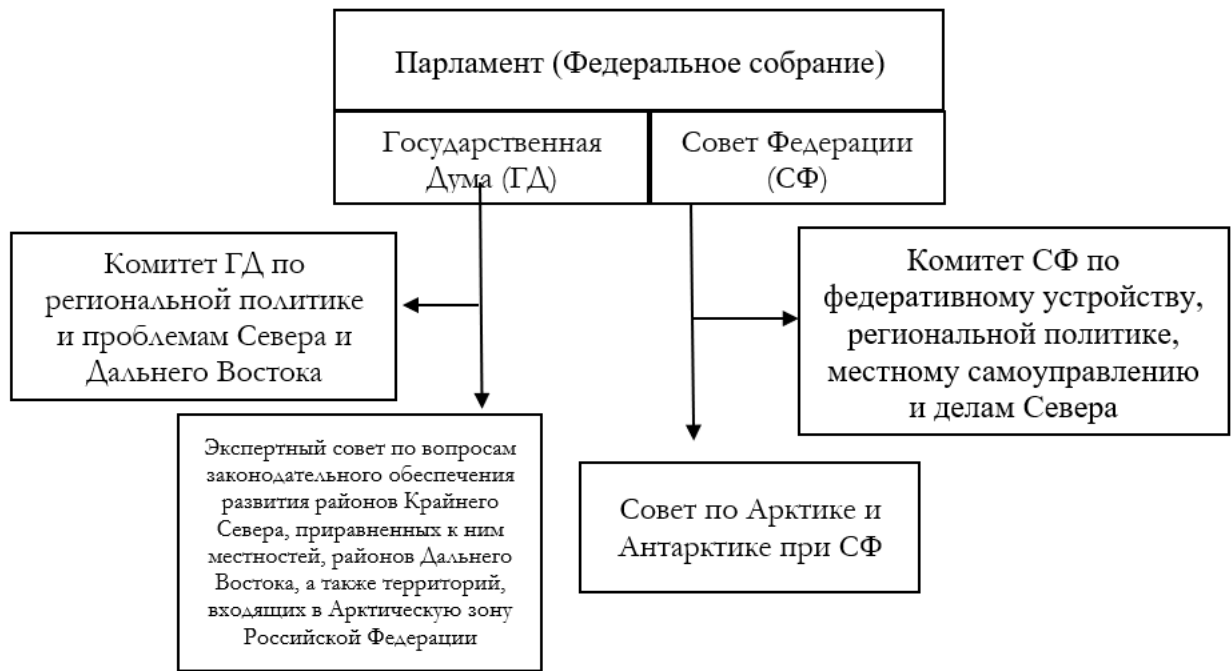
Стоит отметить, что российский парламент, хотя и обладает значительно меньшим потенциалом для участия в принятии решений (даже не в Арктике, а в целом), имеет собственную институциональную базу для проведения арктической политики (таблица 2.2). Определенный вес, как отмечают исследователи, парламент имеет в бюджетном процессе и способен сократить / увеличить ассигнования для исполнительных органов власти².

Таблица 2.2 - Основные акторы государственной политики России в Арктике (законодательная власть)³

¹ Пилясов А.Н., Путилова Е.С. Новые проекты освоения российской Арктики: пространство значимо! // Арктика и Север. 2020. № 38. С. 38. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.38.21>

² Sergunin, A., Konyshchev, V. (2019) Forging Russia's Arctic strategy: actors and decision-making / The Polar Journal, p. 83. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2019.1618549>

³ Составлено автором



Наличие целей национальной безопасности априори сужает возможности участия неправительственных организаций, хотя в постсоветское время они получили гораздо большее влияние. Но вместо того, чтобы творчески использовать ресурсы этих игроков, Кремль пытается контролировать их, тем самым делая их пассивными как внутри страны, так и на международном уровне¹. Примером может служить Российская Ассоциация коренных малочисленных народов Севера "РАЙПОН", с момента реорганизации действующая, как отмечают исследователи, под жестким государственным контролем².

США

В своем выступлении в августе 2012 года заместитель госсекретаря США Томас Р. Нидес заявил, что для Соединенных Штатов Арктика «становится новым рубежом внешней политики»³. Стратегическое положение Соединенных Штатов

¹ Sergunin, A., Konyshchev, V. (2018) Russia's Arctic Strategy. In: Studin I. (eds) Russia. Palgrave Macmillan, London, p. 140. https://doi.org/10.1057/978-1-137-56671-3_13

² The Indigenous World 2019 [Электронный ресурс] // International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2019, p. 44. URL: <https://www.iwgia.org/en/resources/publications/305-books/3333-the-indigenous-world-2019.html>

³ The Future of the Arctic [Электронный ресурс] // Remarks at the Arctic Imperative Summit by Thomas R. Nides, Alaska, 2012. URL: <http://www.state.gov/s/dmr/former/nides/remarks/2012/197643.htm>.

на границе с Россией и соседней Канадой позволяет США выходить к морям Бофорта, Чукотскому и Берингову морям и требует от США управления протяженной морской границей, которая проходит через Берингов пролив и Чукотское море в Северный Ледовитый океан.

Арктика не нова для политики США - она является важным элементом американской внешней политики и безопасности со времен Второй мировой войны. Уже на протяжении более 40 лет штаты выражают свой фундаментальный интерес к Арктике в ряде нормативно-правовых актов. В каждом документе устанавливались общие руководящие принципы политики США в регионе, которые соответствовали геостратегическим реалиям того времени.

Исторически арктическая политика США поддерживалась тремя основными направлениями политики: национальной безопасностью, охраной окружающей среды и поддержкой научного сотрудничества. Эти приоритеты должным образом отражались в бюджетах Министерства обороны и Национального научного фонда на протяжении десятилетий¹. Сегодня арктическая политика США все больше определяется экономическими факторами, в первую очередь касающимися добычи нефти, газа и минеральных ресурсов. Исследователи выделяют² несколько блоков американских интересов в Арктике:

- *военно-стратегические интересы*, к числу которых относятся противоракетная оборона и раннее предупреждение; развёртывание наземных и морских средств для стратегической переброски сил; стратегическое сдерживание; присутствие военно-морских сил и проведение морских операций; свобода навигации и перелётов;

¹ Conley, H. et al. (2013) The New American Foreign Policy Frontier: US Interests and Actors in the Arctic / Center for Strategic and International Studies, 88 p. URL: http://csis.org/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf

² Арктика 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. – С. 67.

- интересы обеспечения внутренней безопасности по предупреждению террористических атак или других преступных действий, усиливающих уязвимость США в Арктической зоне;
- политико-экономические интересы, состоящие, прежде всего, в расширении присутствия и активизации деятельности по обеспечению морского могущества США в Арктике.

Первым документом, признавшим Арктику в качестве приоритета национальной безопасности, был краткий двухстраничный *Меморандум о решении национальной безопасности 144 Р. Никсона 1971 года* (NSDM-144)¹. В рамках этого меморандума была создана Межведомственная группа по арктической политике, отвечающая за надзор над реализацией арктической политики США².

Спустя более чем десятилетие, в 1983 году, *Директива Совета национальной безопасности* (NSDD-90) подтвердила, что Соединенные Штаты имеют уникальные и критически важные интересы в Арктическом регионе, непосредственно связанные с национальной обороной, освоением ресурсов и энергетики, научными исследованиями и защитой окружающей среды³.

Пройдет еще десять лет, прежде чем в 1994 г. будет принята новая *Директива президента по вопросам региональной политики в Арктике и Антарктике* (PDD / NSC-26). Это первое заявление США по арктической политике после окончания холодной войны, в котором отмечалось, что окончание Холодной войны позволяет значительно сместить акценты в арктической политике США - новая атмосфера открытости и сотрудничества с Россией создала беспрецедентные возможности для сотрудничества между всеми восемью арктическими странами⁴.

¹ National Security Decision Memorandum 144 [Электронный ресурс] // United States Arctic Policy Group, 1971. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>

² Фактически эта группа существует до сих пор, видоизменившись в Межведомственный комитет по политике в Арктике, координирующий реализацию политики в Арктике в рамках исполнительной власти.

³ Ronald Reagan's National Security Decision Directive 90 'United States Arctic Policy' [Электронный ресурс] // White House, 1983. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2075t.gif>

⁴ White House (1994) 'Presidential Decision Directive/NSC-26', URL: <http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf>

Через четырнадцать лет политическое заявление появилось в последние дни правления администрации Д. Буша в январе 2009 года. На восьми страницах Президентской директивы национальной безопасности №66 (NSPD 66/HSPD 25), ставшей фундаментом нового политического курса США в Арктике (именно для арктического региона, не для Антарктики) Соединенные Штаты подтвердили, что они являются арктической страной¹. В отличие от предыдущих документов, последний абзац NSPD-66 / HSPD-25 посвящен вопросу о бюджетных ресурсах, необходимых для реализации политики. Документ предоставил различным руководителям каждого соответствующего федерального агентства возможность самостоятельно определять финансирование для его реализации. Но в отличие от 1971 года, когда только семи агентствам было поручено заниматься арктической политикой США, директива 2009 года увеличила это число более чем втрое: она возлагает арктические обязанности на двадцать четыре отдельных департамента, агентства и офиса.

В целом, хотя арктическая политика США в 2009 году была существенно обновлена и содержала больше деталей, чем предыдущая, механизмы координации стали более расплывчатыми и неясными². Именно на этот момент в письме президенту Обаме в 2012 году обратили внимание сенаторы от Аляски Л. Мурковски и М. Бегич запросили ответы на эти вопросы, попросив главу государства разработать всеобъемлющую национальную арктическую стратегию и отметив, что Соединенные Штаты являются единственной арктической страной, в которой отсутствует такая формальная стратегия, связывающая воедино все действия и видения отдельных агентств³.

¹ National Security Presidential Directive 66 and Homeland Security Presidential Directive 25 [Электронный ресурс] // White House, 2009. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

² Conley, H. et al. (2013) The New American Foreign Policy Frontier: US Interests and Actors in the Arctic / Center for Strategic and International Studies, p. 6. URL: http://csis.org/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf

³ Letter to the President [Электронный ресурс] // By Begich, M., Murkowski, L., 2012. URL: http://www.arctic.gov/downloads/Begich%20&%20Murkowski%20letter%20to%20POTUS%207_11_12.pdf

В мае 2013 года, всего через год после публикации письма, Белый дом опубликовал *Национальную стратегию для Арктического региона* (National Strategy for the Arctic Region)¹, в которой нашло отражение признание того, что уровень активности человека в Арктике в ближайшие десятилетия, по мере таяния льдов, будет стремительно возрастать². Во Введении можно обнаружить любопытную формулировку: «наш дух первооткрывателей и первопроходцев естественным образом стремится в этот регион». Как отмечают эксперты³, принятие данного документа действительно стало первым шагом в процессе координации деятельности более чем 20 федеральных департаментов и агентств, вовлеченных в реализацию арктической политики.

Представляя из себя определенно более фундаментальный и проработанный документ, Стратегия 2013 года, впрочем, не в полной мере реализует принцип устойчивого развития. Несмотря на провозглашенную цель достижения сбалансированного подхода, в документе очевиден приоритет защиты окружающей среды, а экономическому развитию внимания практически не уделяется⁴. Последнее обстоятельство, в свою очередь, имеет важнейшее значение для штата Аляска, в частности для управления территориями и добычи ресурсов. Такое несовпадение между федеральными и региональными приоритетами нередко выступает поводом недовольства и дискуссий⁵.

¹ National Strategy for the Arctic Region [Электронный ресурс] // White House, 2013. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/docs/nat_arctic_strategy.pdf

² Стоит отметить, что уже с 2009 года администрация Обамы рассматривала Арктический регион как убедительный пример необходимости рассматривать изменение климата в качестве императива национальной безопасности.

³ Conley, H. et al. (2013) The New American Foreign Policy Frontier: US Interests and Actors in the Arctic / Center for Strategic and International Studies, p. 14. URL: http://csis.org/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf

⁴ David, M. (2016) Strong Foothold or on Thin Ice? US Strategies for Development, Environmental Stewardship, and Security in the Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) Governing the North American Arctic. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London. 124 p. https://doi.org/10.1057/9781137493910_6

⁵ State Officials Gather For "Federal Overreach" Summit [Электронный ресурс] // Alaska Public Media, 2013. URL: <http://www.alaskapublic.org/2013/08/12/state-officials-gather-for-federal-overreach-summit/>

Еще одним слабым местом Стратегии эксперты называли отсутствие назначения дипломата высокого уровня, ответственного за Арктику, хотя о международном сотрудничестве говорится достаточно¹. В документе также нет никаких упоминаний планов по модернизации устаревшего ледокольного флота, строительству инфраструктуры, вроде глубоководных портов, нет информации ни о бюджетных расходах, ни о конкретных временных периодах для имплементации описанных мер.

Впрочем, уже в январе 2014 года администрация Б. Обамы разработала *План реализации национальной стратегии США для арктического региона*. В документе прописаны конкретные действия, которые необходимо совершить, к примеру: «улучшение WAAS – американской глобальной системы распространения дифференциальных поправок для повышения точности позиционирования GPS систем, полное развертывание ADS-B наземных станций к концу 2014 года, обновление группировки геоспутников»². В марте 2016 года «были опубликованы еще три документа, относящихся к оценке результатов выполнения Плана»³.

Следующий документ – Исполнительный Указ № 13689 президента США «Об осуществлении координации национальной политики в Арктике», подписанный Б. Обамой 21 января 2015 года и принятый в преддверии председательства страны в Арктическом совете (2015–2017). В тексте указа, в частности, сказано: «Поскольку Соединенные Штаты становятся председательствующей страной в Арктическом Совете, особенно важно скоординировать национальные усилия с целью получения максимальных преимуществ от проводимых исследований и экспертиз, а также продвижения

¹ US unveils Arctic Strategy, but Is It Keeping Pace with Other Countries? [Электронный ресурс] // Christian Science Monitor, 2013. URL: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2013/0510/US-unveils-Arctic-strategy-but-is-it-keeping-pace-with-other-countries>

² Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region [Электронный ресурс] // Архивный сайт Белого дома, 2014, 32 pp. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov>

³ 2015 Year in Review—Progress Report on the Implementation of the National Strategy for the Arctic Region, prepared by the Arctic Executive Steering Committee, March 2016, 35 pp.; Appendix A, Implementation Framework for the National Strategy for the Arctic Region, March 2016, 33 pp.; Appendix B, Interagency Arctic Research Policy Committee 5-Year Plan Collaboration Teams: 2015 Summary of Accomplishments and 2016 Priorities, undated, 13 pp.

наших общих ценностей и приоритетов».¹ Документ предусматривал создание особого органа – Арктического исполнительного руководящего комитета (Arctic Executive Steering Committee), в задачи которого входило регулирование взаимодействия департаментов и агентств по арктической тематике в зоне его ответственности, так же определенной в документе.

Администрация Б. Обамы создала новые административные должности (например, специального представителя США в Арктическом регионе) в основном для управления своим председательством в Арктическом совете, чтобы сделать арктическую тематику более заметной для общественности и более тесно взаимодействовать со штатом Аляска. Администрация Обамы также увеличила размер охраняемых государством земель и акваторий в американской Арктике. Большая часть этой работы была проделана до августа 2015 года, когда Обама стал первым президентом, посетившим Арктику. Трехдневный визит президента Обамы в Арктику лег в основу приоритетов США во время их председательства в Арктическом совете (2015–2017 гг.), среди которых: улучшение экономических и жизненных условий в арктических сообществах; безопасность, охрана и управление Северным Ледовитым океаном; устранение последствий изменения климата².

Администрация Д. Трампа завершила председательство в Арктическом совете США без значительных изменений, но начала демонтировать административные структуры администрации Обамы, связанные с Арктикой, подчеркнув необходимость экономического развития. Бюджет США, посвященный арктической науке и исследованиям, остался в основном неизменным благодаря поддержке двух партий в Конгрессе, а государственные секретари США продолжают посещать министерские заседания Арктического совета. Администрация Д. Трампа:

¹ Executive order «Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic» [Электронный ресурс] // Архивный сайт Белого дома, 2015. URL: <https://federalregister.gov/a/2015-01522>

² U.S. Chairmanship of the Arctic Council [Электронный ресурс] // U.S. Department of State, URL: <https://2009-2017.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/in-dex.htm>

- вновь открыла для освоения береговые и морские районы в американской Арктике, такие как Национальный арктический заповедник дикой природы (ANWR), для бурения нефтяных и газовых скважин с ускоренной экологической экспертизой, хотя судебная проверка замедлила этот процесс;
- предоставила новые оффшорные участки в Чукотском море и работала над продвижением разведки нефти под прибрежной равниной вдоль моря Бофорта;
- Госдепартамент США учредил пост координатора по Арктическому региону. Им назначен старший советник госсекретаря Д. де Харт¹.

На исходе своих полномочий в качестве Президента Д. Трамп подписал «Меморандум по обеспечению национальных интересов США в Арктических и Антарктических регионах»². В документе говорится о том, что к 2029 году США должны располагать готовым к действиям ледокольным флотом.

Арктика также упоминалась в ряде Национальных стратегий безопасности и в отчете Министерства обороны США для Конгресса от 2016 года о стратегии защиты интересов национальной безопасности США в Арктическом регионе³. В Национальной стратегии безопасности США от 2015 года отмечено, что штаты «будут взаимодействовать с мировыми поставщиками энергоресурсов и своими партнерами с целью предотвратить связанные с этим конфликты в Арктике и Азии». Сказано также, что Соединенные Штаты «добились беспрецедентного уровня кооперации, в особенности в Арктическом регионе»⁴. В документе, опубликованном администрацией Д. Трампа в декабре 2017 года, термин «Арктика» упоминается один раз в контексте общих фраз.

¹ Госдеп учредил должность координатора по Арктике [Электронный ресурс] // Российская Газета. URL: <https://rg.ru/2020/07/31/gosdep-uchredil-dolzhnost-koordinatora-po-arktike.html>

² Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions [Электронный ресурс] // White House. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-national-interests-arcticantarctic-regions/>

³ Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region [Электронный ресурс] // Department of Defense, 2016. URL: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/170124_Arctic_Strategy_report.pdf

⁴ National Security Strategy [Электронный ресурс] // Архивный сайт Белого дома, 2015, р. 29. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov>

Вооруженные силы США также начали уделять больше внимания Арктике при планировании своей деятельности. Отдельные министерства и их департаменты выпускают и обновляют свои собственные документы по арктической политике. Среди них:

- Министерство обороны¹ (DoD) в целом;
- Военно-морские силы США² (U.S. Navy) – входят в структуру Военно-морского министерства США (DON), подчиняющегося Министерству обороны;
- Военно-воздушные силы США³ (USAF) – входят в структуру Военно-воздушного министерства США (DAF), подчиняющегося Министерству обороны;
- Береговая охрана⁴ (U.S. Coast Guard) – входит в структуру Министерства внутренней безопасности (DHS).

¹ The Department of Defense Arctic Strategy [Электронный ресурс] // Department of Defence, 2013, 14 p. URL: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf; The Department of Defense Arctic Strategy [Электронный ресурс] // Department of Defence, 2016, 17 p. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf>; The Department of Defense Arctic Strategy [Электронный ресурс] // Department of Defence, 2019, 18 p. URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF>

² The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030 [Электронный ресурс] // Homeland Security Digital Library, 2014, 40 p. URL: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=756030>; A Strategic Blueprint for the Arctic [Электронный ресурс] // Department of the Navy, 2021, 40 p. URL: <https://media.defense.gov/2021/Jan/05/2002560338/-1/-1/0/ARCTIC%20BLUEPRINT%202021%20FINAL.PDF/ARCTIC%20BLUEPRINT%202021%20FINAL.PDF>

³ Arctic Strategy [Электронный ресурс] // The Department of The Air Force, 2020, 14 p. URL: <https://www.af.mil/Portals/1/documents/2020SAF/July/ArcticStrategy.pdf>

⁴ United States Coast Guard Arctic Strategy [Электронный ресурс] // The Commandant of The United States Coast Guard, 2013, 39 p. URL: <https://news.usni.org/2013/05/21/document-coast-guard-2013-arctic-strategy>; Arctic Strategy Implementation Plan [Электронный ресурс] // The Commandant of The United States Coast Guard, 2015. URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=750482>; The United States Coast Guard's Vision for the Arctic Region [Электронный ресурс] // The Commandant of The United States Coast Guard, 2019, 33 p. URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=750482>

Если рассматривать три последних Арктических Стратегии Минобороны США, то в первую очередь нужно отметить, что все три документа неодинаковы по своей структуре (таблица 2.3).

Таблица 2.3 - Внутренняя структура Арктических Стратегий Минобороны США¹

Стратегия 2013	Стратегия 2016	Стратегия 2019
•Интересы США в Арктике; •Вспомогательные задачи Министерства обороны; •Стратегический подход; •Вызовы и риски стратегического подхода.	•Военные цели США в Арктике в поддержку национальных интересов; •Описание оперативных планов и военных требований; •Оперативные планы и единство усилий; •Безопасность в Арктическом регионе; •Военные пути и средства (возможности), необходимые для осуществления стратегии; •Арктический потенциал и пробелы в ресурсном обеспечении; •Оценка военно-технического сотрудничества со странами-партнерами.	•Оценка состояния арктической безопасности; •Интересы национальной безопасности США в Арктике; •Риски для интересов национальной безопасности США; •Цели Минобороны в Арктике; •Стратегический подход министерства обороны к Арктике; •Пути и средства реализации Стратегии.

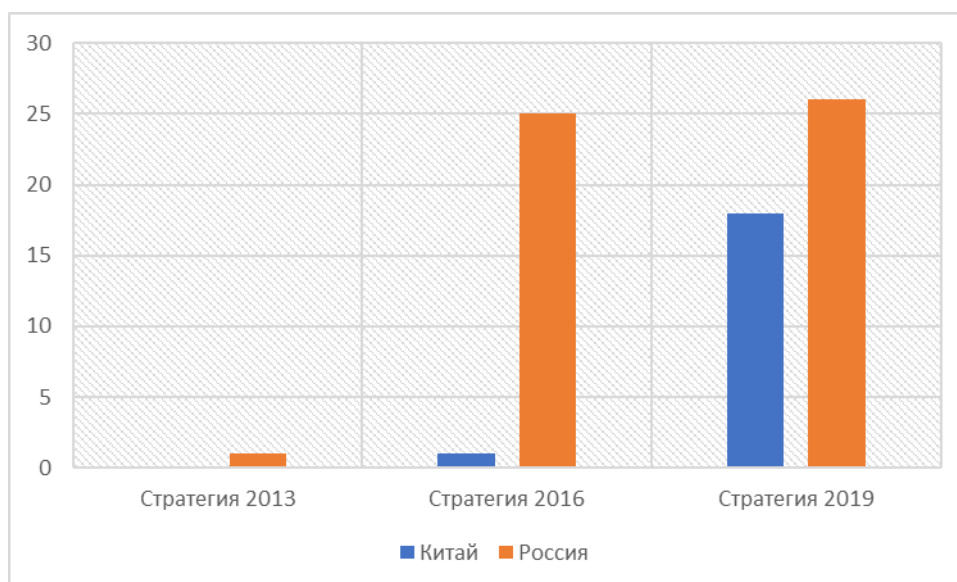
Уже исходя из структуры можно сделать определенные выводы о внутреннем содержании документа. Так, если в документе 2013 года о «вызовах и рисках» говорится в нейтральном контексте стратегического подхода, то в последующих документах – с упором на военную риторику. Это отражает внешнеполитический контекст.

Показательно и упоминание России и Китая в тексте Стратегий Минобороны (таблица 2.4). Мы видим, что если в Стратегии 2013 года Россия упоминалась всего единожды (в сносках в контексте перечисления арктических государств), то последующие документы придают упоминанию двух стран уже гораздо большее значение. Любопытно, что вхождение Китая в состав наблюдателей Арктического Совета никак не отразилось на внимании к нему со стороны Минобороны в

¹ Составлено автором

Стратегии 2016 года. Но эффект от публикации в 2018 году Белой Книги уже всерьез замечен в Стратегии 2019 года.

Таблица 2.4 - Количество упоминаний России и Китая в текстах Стратегий Минобороны США



Во всех трех Стратегиях отдельно упомянуто о том, что там, где это возможно, Министерство обороны будет искать инновационные и недорогие подходы для достижения этих целей. Много говорится о сотрудничестве между департаментами и другими государственными органами в структуре, в частности с Министерством внутренней безопасности (DHS) чтобы удостовериться, что ресурсы будут использоваться эффективно и не будет происходить дублирования усилий.

Что касается ответственных за реализацию государственной политики органов власти США в Арктике, то здесь одним из основных органов является *Государственный департамент США*, а конкретно - *Бюро по проблемам океанов и международным вопросам экологии и науки (OES)*, в состав которого входит Отдел по вопросам океанов и полярных районов (OPA). Отдел ответственен за «формулирование и реализацию политики Соединенных Штатов по международным вопросам, касающимся океанов, Арктики и Антарктики».¹

¹ The Office of Ocean and Polar Affairs (OPA) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственного департамента США. URL: <https://www.state.gov>

Среди институтов, в той или иной степени относящихся к реализации арктической политики, можно выделить также *Национальное управление океанических и атмосферных исследований* (NOAA), входящее в Министерство торговли США; *Службу охраны рыбных ресурсов и диких животных США*, входящую в Министерство внутренних дел; Северное командование Вооружённых сил США; *Комиссию исследований по Арктике*, в задачи которой входит консультирование Президента и Конгресса по реализации политики в регионе (помимо непосредственного сайта Комиссии имеется отдельный Арктический научный портал - <https://www.arctic.gov>). Схематично большинство из ответственных за реализацию государственной политики США в Арктике органов власти изображены в Приложении 4.

Сильной стороной государственной политики США в Арктике, на наш взгляд, является ее *экспертное обеспечение*. В стране действует целый ряд крупных научных центров, периодически выпускающих собственные доклады и отчеты по Арктике, применительно, в частности, к государственной политике. Среди таких центров: Арктический институт Северной Америки (AINA), Центр международной безопасности и кооперации (CISAC), Международный арктический научный центр (IARC), Корпорация РЭНД (RAND Corporation), Арктический институт (The Arctic Institute), Арктический исследовательский консорциум Соединенных Штатов (ARCUS), Центр экономических и политических исследований (CEPR) и многие другие. Так, например, в докладе Консультативного совета по международной безопасности (ISAB)¹ в 2016 году эксперты предлагают следующие рекомендации для американских властей:

1. Сохранение лидерства США в Арктике;
2. Скорейшая ратификация Конвенции 1982 года как неотложная задача национальных интересов США;
3. Увеличение «присутствия» и «осведомленности» в Арктическом регионе;
4. Расширение и продолжение сотрудничества между арктическими странами;

¹ Report on Arctic Policy [Электронный ресурс] // International Security Advisory Board, 2016, 72 p. URL: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/isab/index.htm>

5. Принятие соответствующей политики в отношении интересов и деятельности России в Арктике;
6. Усиление мер по обеспечению прозрачности и доверия в Арктическом регионе.

В одном из недавних 118-страничных докладов РЭНД выявляются потенциальные пробелы в арктических возможностях береговой охраны США¹. Несколько раз в год обновляются арктические доклады Исследовательской службы Конгресса² (CRS). Регулярно экспертные доклады по Арктике с рекомендациями для органов власти выпускает и Центр стратегических и международных исследований³ (CSIS). Так, в одном из последних под названием «Американский арктический момент»⁴ предлагаются следующие рекомендации правительству США:

- Создание поста старшего директора по Арктике в Совете национальной безопасности (NSC);
- Переименование Бюро по делам Европы и Евразии в Бюро по делам Европы, Евразии и Арктики;
- Учреждение заместителя помощника министра обороны по делам Северной Европы и Арктики в канцелярии министра обороны;

¹ Identifying Potential Gaps in U.S. Coast Guard Arctic Capabilities [Электронный ресурс] // RAND Corporation, 2018, 118 p. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2310.html

² Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress [Электронный ресурс] // Congressional Research Service, 2020, 135 p. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41153>

³ Conley, H. et al. (2013) The New American Foreign Policy Frontier: US Interests and Actors in the Arctic / Center for Strategic and International Studies, 88 p. URL: http://csis.org/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf; Conley, H., Melino, M. (2016). An Arctic Redesign: Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council / Center for Strategic & International Studies, 20 p. URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160302_Conley_ArcticRedesign_Web.pdf; Conley H.A., Melino M. (2019) The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region // Center for Strategic and International Studies, 6 p. URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191009_ConleyMelino.pdf

⁴ Conley, H., Melino, M. (2020) America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050 / Center for Strategic & International Studies, p. 6. URL: <https://www.csis.org/analysis/americas-arctic-moment-great-power-competition-arctic-2050>

- Создание гражданской позиции в Министерстве внутренней безопасности (DHS), в обязанности которой будет поручено сосредоточить внимание на защите интересов американской Арктики.

Всё это создает конкуренций потенциально возможных решений и стратегий действия, однако в отсутствии сильной политической воли со стороны федеральных властей подобный научный потенциал пока в большинстве своём остается невостребованным. Несмотря и на экспертную поддержку разработки государственной политики, и на наличие своих стратегий у ряда министерств и федеральных служб, сменявшие друг друга администрации совершенствовали искусство уклонения от распределения ресурсов¹.

Проведение анализа стратегических документов по государственной политике в Соединенных Штатах позволяет выделить ряд характерных отличительных свойств. Во-первых, приоритеты конкретных, даже следующих друг за другом, администраций могут существенно отличаться. Так, нам известно, что если администрация Б. Обамы делала упор на экологию, то президент Д. Трамп решительно был настроен на добычу полезных ископаемых в тех местах, где раньше это было запрещено.

Во-вторых, свои стратегические документы по Арктике в США имеют отдельные министерства и ведомства – например, Министерство Обороны и Береговая охрана. Их позиции и взгляды на развитие региона зачастую более конкретизированы и прагматичны, нежели федеральная повестка. В отличие от России, где конкуренция ответственных за реализацию государственной политики органов происходит по большей части в сфере распределения ролей и обязанностей, но проходит в рамках консолидированной стратегической федеральной политики, в США между отдельными министерствами/ведомствами и администрацией президента согласование отсутствует еще на уровне формулирования целей и приоритетов, что безусловно, учитывая частую

¹ David M. (2016) Strong Foothold or on Thin Ice? US Strategies for Development, Environmental Stewardship, and Security in the Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) *Governing the North American Arctic*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London. pp 127. URL: https://doi.org/10.1057/9781137493910_6

сменяемость высшей власти и не приоритетность Арктического направления, не позволяет согласовать принятие конкретных решений.

В-третьих, федеральная Арктическая политика США – не есть региональная политика штата Аляска. Она направлена на весь Арктический регион в целом, поскольку провозглашаются принципы свободы судоходства, сохранения экологии и так далее.

Таким образом, автор вводит в научный оборот результат контент-анализа российских и американских доктринальных документов по государственной политике в Арктике. Установлено, что несмотря на формирование концептуального и нормативно-правового оформления государственной политики России в Арктике, а также её включённость в систему федерального стратегического планирования, сохраняются институциональные вызовы развития АЗРФ. Государственная же политика США в Арктике преимущественно является ответом на усиление других государств в регионе и в значительной степени зависит от правящей администрации, которая определяет приоритеты и выделяет финансирование на достижение поставленных целей.

2.2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИЧЕСКИХ РЕГИОНОВ РОССИИ И США

Одним из первых серьезных стимулов, побудивших Россию начать активное освоение возможностей Арктики и, в частности, Северного Морского пути, стало поражение в Русско-Японской войне и возникшая необходимость использования Северного Ледовитого океана для решения боевых задач¹. Эту эстафету освоения и развития Арктики приняло Советское правительство. Экономическая эффективность, возможность перевозить объемные грузы на значительные расстояния в обход дорогостоящего железнодорожного транспорта стимулировало хозяйственную жизнь в северных районах, что советским правительством оценивалось в качестве важнейших задач региональной политики.²

¹ Визе В. Ю. Северный морской путь. М. – Л., 1940. - С. 43.

² Тимошенко А. И. Российская региональная политика в Арктике в XX–XXI вв.: проблемы стратегической преемственности // АиС. 2011. №4, С. 4.

На ранних этапах построения Советского государства была произведена попытка полностью индустриализировать отдаленные, суровые территории, фактически нивелировав различия с остальной страной¹. Усилия, предпринятые в данном направлении, способствовали качественному улучшению инфраструктурной и логистической составляющих, заложив основы для старта крупномасштабных проектов по добыче полезных ископаемых.

После Второй Мировой войны, в условиях ограниченности возможностей государства, на вооружение была взята концепция «очагового» развития. Способствовал этому, пожалуй, и сам характер освоения: в результате активной геологоразведочной деятельности появлялись новые, крупные «очаги» индустрии, например – Норильского промышленного комплекса, золотопромышленность на Колыме и в Якутии, горно-химическая отрасль на Кольском полуострове. Планы по транспортному и социальному обеспечению также строились под это очаговое развитие.

В 60-е и 70-е годы получила развитие идея *территориально-производственных комплексов* (ТПК), объединяющих в единой системе производственное, социальное и экологическое развитие. Однако разработанный под руководством академика Аганбегяна проект по комплексному развитию Арктики² реализован не был – основное внимание было приковано к росту производственных показателей, а концепты вроде «устойчивого развития» появились уже после. Характеризуя государственную политику СССР в отношении арктических территорий, нужно отметить, что «геополитические устремления доминировали над экономическими, гуманитарными и тем более экологическими»³.

¹ Petrov, A. (2018) Re-Tracing Development Paths: Exploring the Origins and Nature of the 20th Century's Northern Development Paradigms in Russia and Canada. In L. Heininen & H. Exner-Pirot, Arctic Yearbook 2018, 1-14 p.

² Аганбегян, А. Г. Освоение природных богатств Арктической зоны СССР // Известия СО АН СССР. Серия истории, филологии и философии. Вып. 2. - 1984. - № 9.

³ Зайков К.С., Кондратов Н.А., Липина С.А., Бочарова Л.К. Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 80. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.75>

Переход от унитарных принципов государственного устройства к федерализму одинаково затронул и северные российские регионы. Спонтанная регионализация начала 90-х к началу 2000-х сменилась усилением принципов централизма. Проводимую в отношении самодостаточных арктических субъектов и всего региона в целом государственную политику В.С. Селин характеризовал как «почти колониальную»¹. В настоящее время, если говорить о пространственно-территориальном развитии, государственное хозяйственное освоение «вширь» в российской Арктике сменяется на «облегчённое»² государственно-корпоративное освоение «вглубь» - без создания стационарных комплексов, постоянных дорог, промышленных посёлков и так далее, то есть преимущественно вахтовым методом.

Конечно, пространственное и территориальное развитие не абсолютно тождественны друг другу, хотя их тематики в значительной степени пересекаются. Если акцентировать внимание на отличиях, то *территориальное* развитие можно определить как *объективно-общественные трансформации функционального характера*, а *пространственное* развитие – как *эволюцию геометрической конфигурации* системы, изменение ее морфологии³. Пространство, таким образом, расширяется или сжимается, территория – осваивается и облагораживается. К одной и той же территории могут быть «привязаны»⁴ различные виды пространств, например: экономическое, культурное, социальное и так далее.

В Российской Федерации и пространственное, и территориальное развитие отражены и представлены в системе документов стратегического планирования, перечисленных в Статье 11 Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от

¹ Селин, В.С. Мировой опыт государственной политики в Арктике и формирование российской северной экономической модели // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2010. - №1 (25). – С. 50.

² Пилясов А.Н., Путилова Е.С. Новые проекты освоения российской Арктики: пространство значимо! // Арктика и Север. 2020. № 38. С. 30. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.38.21>

³ Тархов, С.А. Представления о территориальном развитии и методология пространственного анализа // География и проблемы регионального развития. - М.: ИГ АН СССР. - 1989. - С. 30.

⁴ Суворова, А. В. Пространственное развитие: содержание и особенности // Journal of New Economy. - 2019. - Т. 20. - № 3. - С. 55. <https://doi.org/10.29141/2658-5081-2019-20-3-4>

31.07.2020) "О стратегическом планировании в Российской Федерации"¹. Ряд из этих 28 документов стратегического планирования имеют непосредственное отношение к пространственно-территориальному развитию. Отдельно стоит отметить «Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»². В ней, в частности, содержится определение термина "пространственное развитие" – это «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития».

Также в документе отмечается, что в последние годы наблюдается «сдвиг производств по добыче углеводородного сырья в малоосвоенные территории Восточной Сибири и Дальнего Востока и акватории шельфов Дальневосточного и Арктического бассейнов». Достижение целей и задач пространственного развития, в свою очередь, производится в том числе за счет «совершенствования территориальной организации оказания услуг отраслей социальной сферы» и за счет «обеспечения функционирования и роста грузопотока Северного морского пути как полноценного международного транспортного коридора, включая развитие ледокольного флота».

Стратегия определяет приоритетные «геостратегические территории», обеспечение национальной безопасности которых является одним из основных направлений пространственного развития Российской Федерации. К их числу относятся:

1. Субъекты Российской Федерации, характеризующиеся эксклавным положением;
2. Субъекты Российской Федерации, расположенные на Северном Кавказе;
3. Субъекты Российской Федерации, расположенные на Дальнем Востоке;

¹ Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации №26 от 30.06. 2014 (Части I-II), ст. 3378

² Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. / Собрание законодательства Российской Федерации №7 от 18 февраля 2019 года (Части I-II), ст. 702

4. Субъекты и части субъектов Российской Федерации, входящие в Арктическую зону Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 "О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации".

Сам термин «геостратегические территории» определяется документом как «территория в границах одного или нескольких субъектов Российской Федерации, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности Российской Федерации, характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности». Основными направлениями социально-экономического развития приоритетных геостратегических территорий Российской Федерации, расположенных в пределах Арктической зоны Российской Федерации, являются:

- инфраструктурное обеспечение развития минерально-сырьевых центров;
- модернизация и развитие морских портов, обеспечивающих функционирование Северного морского пути;
- содействие социально-экономическому развитию населенных пунктов, стратегически важных для развития Северного морского пути.

Стратегия также определяет 5 макрорегионов, между которыми распределены и субъекты, входящие в АЗРФ (Приложение 5). Насколько подобная «разбивка» будет способствовать развитию Арктической зоны как комплексного образования – неизвестно¹. При всём внимании государства к этому региону, Дальний Восток, очевидно, гораздо существеннее сформирован именно как направление государственной политики – в пользу этого утверждения говорит и

¹ В 2019 году стало известно, что планируется разработка стратегий развития российских макрорегионов в целях усиления межрегионального взаимодействия и сокращения уровня в дифференциации социально-экономического развития между субъектами. См.: Стратегии развития разработают для 12 макрорегионов [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Российской Федерации, 2020. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/strategii_razvitiya_razrabotayut_dlya_12_makroregionov.html

существование отдельного Министерства (до его недавнего реформирования), и присутствие в качестве отдельного макрорегиона (в который входят, справедливо отметить – традиционно, некоторые территории АЗРФ).

Социально-экономическое положение входящих в АЗРФ субъектов характеризуется наличием ряда серьезных проблем. Среди них:

- традиционное преобладание в экономике региона сырьевой отрасли и военно-промышленных комплексов;
- дефицит региональных бюджетов;
- значительное неравенство субъектов по уровню экономического развития;
- продолжающаяся убыль населения;
- недостаток трудовых ресурсов.

Одной из главных проблем российской Арктики остаётся стремительная убыль населения. На таблице ниже мы видим, что в подавляющем большинстве субъектов Арктической зоны Российской Федерации наблюдается стабильный отток населения (таблица 2.5). В абсолютных значениях больше всего жителей в период с 2010 по 2018 гг. потеряла Мурманская область - 41 852 человек. Но это - самый населенный субъект АЗРФ. В процентном же выражении наибольшие потери понесли Республики Карелия и Коми (-17,11% и -19,34% по отношению к 2010 году соответственно)¹.

Таблица 2.5 - Динамика численности населения субъектов, входящих (частично или полностью) в Арктическую зону Российской Федерации в период с 2010 по 2018 гг.²

Регион	Год						Убыль всего (2010– 2018)
	2010	2014	2015	2016	2017	2018	

¹ Галимуллин, Э.З. Миграционные установки и механизмы привлечения молодёжи в Арктическую зону Российской Федерации // Арктика и Север. - 2019. - № 36. - С. 96–109. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.36.96>

² Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики «Росстат». URL: <https://rosstat.gov.ru/>

Архангельская область	664 465	656 624	655 100	652 867	650 755	646 899	-17 566 (-2,64%)
Красноярский край	229 392	228 493	226 935	227 546	227 220	227 972	-1 420 (-0,62%)
Мурманская область	795 409	771 058	766 281	762 173	757 621	753 557	-41 852 (-5,26%)
Ненецкий АО	42 090	43 025	43 373	43 838	43 937	43 997	1 907 (4,53%)
Республика Карелия	51 634	47 432	46 186	45 070	44 301	42 799	-8 835 (-17,3%)
Республика Коми	95 854	84 707	82 953	81 442	80 061	77 314	-18 540 (-22,8%)
Республика Саха	28 325	26 488	26 182	26 147	26 210	26 063	-2 262 (-7,99%)
Чукотский АО	50 526	50 555	50 540	50 157	49 822	49 348	-1 178 (-2,33%)
Ямало-Ненецкий	522 904	539 671	539 985	534 104	536 049	538 547	15 643 (2,99%)

Положительную динамику демонстрируют автономные округа: Ненецкий (4,53%) и Ямало-Ненецкий (2,99%). Совсем небольшие показатели убыли у арктических территорий Красноярского Края (-0.62%) и Чукотского АО (-2.33%). То есть мы можем, на основании этих данных, сделать вывод, что наиболее существенный отток населения происходит именно в Европейской части российской Арктики - наиболее урбанизированной и промышленно развитой¹. Мы говорим именно об оттоке, потому что, как отмечают исследователи, убыль населения обеспечивается преимущественно не естественным движением, а за счет миграционного оттока населения. Более того, в последнее время, сокращение

¹ Галимуллин, Э.З. Миграционные установки и механизмы привлечения молодёжи в Арктическую зону Российской Федерации // Арктика и Север. - 2019. - № 36. - С. 96–109. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.36.96>

происходит на фоне естественного прироста, что, в некоторой степени, выполняет компенсирующую функцию¹.

Рост численности по субъектам Арктической зоны Российской Федерации в целом был обусловлен включением в ее состав в 2017 году некоторых территорий Республики Карелия (рисунок 1). Без соответствующего включения убыль составила бы примерно 8 000 человек, что, в целом, соответствовало бы общему тренду.

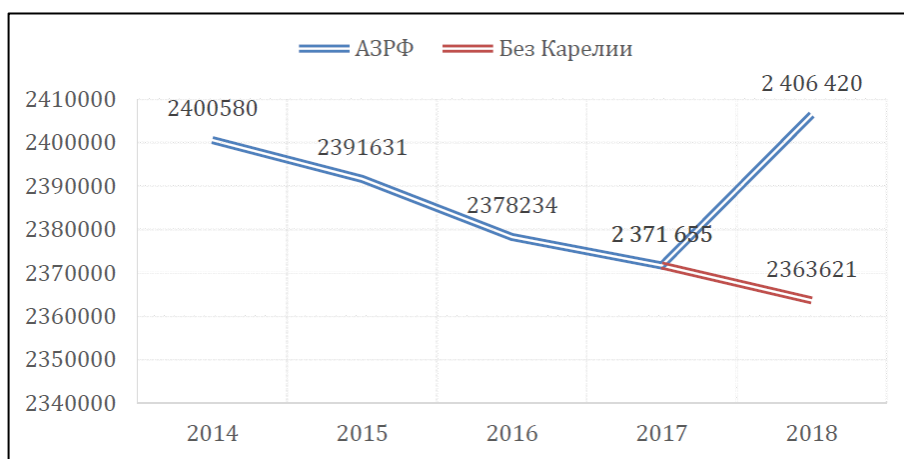


Рисунок. 1. Динамика численности населения АЗРФ

Причин, вызвавших подобные проблемы, несколько. Т. Хелениак отмечала, что способ освоения ресурсов региона, основанный на большом постоянном населении, стал неустойчивым в условиях новой рыночной экономики², а изначально относительно молодое и образованное население региона явилось фактором, располагающим к более заметным показателям миграции из регионов Севера в сравнении с остальной страной.³ По мнению ряда других исследователей, причиной массовой миграции, составившей, по некоторым оценкам, порядка 30–

¹ Tatarkin, A.I., Loginov, V.G., Zakharchuk, E.A. (2017) Socioeconomic problems in development of the Russian Arctic zone // Herald of the Russian Academy of Sciences, Vol. 87, No. 1, pp. 15.

² Heleniak, T.E. (2009) The role of attachment to place in migration decisions of the population of the Russian North // Polar Geogr. 32. № 1–2. P. 55

³ Там же, С. 39.

50% от всего арктического населения,¹ стала последующая за распадом СССР деградация коммунального хозяйства ряда городов Заполярья².

Сегодня люди покидают Арктику преимущественно в связи со снижением преимуществ в оплате труда³ и отсутствием перспектив для продолжения образования и работы в своём населённом пункте⁴. Отток населения даже привел к идее поощрения временного, а не постоянного проживания на Крайнем Севере стремления компаний не инвестировать в социальную инфраструктуру⁵.

Хотя государство способствует повышению финансовой привлекательности жизни в северных регионах и поддерживает образовательные институты, форумы и другие инициативы, ожидания молодого населения непросто совместить с реальными экономическими возможностями⁶. Как известно, во времена Советского Союза действовала система по привлечению молодых, квалифицированных специалистов в регионы Крайнего Севера – к заработной плате добавлялись различного рода надбавки, были установлены повышенные районные коэффициенты. Эта система досталась в наследство России, однако в настоящее время, как отмечают исследователи, действующие размеры коэффициентов ниже, чем фактические различия в стоимости жизни в среднем по России⁷.

¹ Pilyasov, A. (2016). Russia's Arctic frontier: Paradoxes of development. Regional Research of Russia, 2016, Vol. 6, No. 3, P. 232. <https://doi.org/10.1134/s2079970516030060>

² Конышев, В.Н., Сергунин, А.А., Субботин, С.В. Социальная мобильность в российской Арктике // Национальные интересы приоритеты и безопасность. - 2017. - Т. 13. - № 6. - С. 1190.

³ Волгин, Н.А., Широкова, Л.Н., Мосина, Л.Л. Актуальные вопросы развития российского севера: компенсационные и стимулирующие системы, направленные на привлечение и закрепление населения в северных и арктических регионах // Уровень жизни населения регионов России. - №2 (208). - 2018. - 112. – С. 38. <https://doi.org/10.24411/1999-9836-2018-10013>

⁴ Иванова, М.В., Клюкина, Э.С. Современные предпосылки будущего арктических трудовых ресурсов // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. - 2017. - № 6. - С. 184. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2017.6.08>

⁵ Щитинский, В.А., Минина, М.В. Проблемы управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации // Управленческое консультирование. - 2018. - № 6. - С. 83. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-5-77-87>

⁶ См.: Галимуллин, Э.З. Миграционные установки и механизмы привлечения молодёжи в Арктическую зону Российской Федерации // Арктика и Север. - 2019. - № 36. - С. 96–109. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.36.96>.

⁷ Волгин, Н.А., Широкова, Л.Н., Мосина, Л.Л. Актуальные вопросы развития российского севера: компенсационные и стимулирующие системы, направленные на привлечение и закрепление

В 2018 году автором было проведено социологическое исследование мотиваций наиболее мобильной группы населения - молодежи - относительно возможного переезда в один из российских арктических регионов. Специально разработанный опросник (Приложение 6) включал 9 пунктов, по каждому из которых респондентам было предложено выбрать один, либо несколько вариантов ответов. Были выявлены позитивные и негативные факторы, оказывающие влияние на принятие решения о переезде, установлены границы заработной платы, приемлемой для большинства опрошенных в случае переезда.

Так, например, было установлено, что для половины опрошенных респондентов граница наименьшей (!) приемлемой заработной платы в качестве условия для переезда в АЗРФ находится в промежутке 100–200 тысяч рублей (рисунок 2).

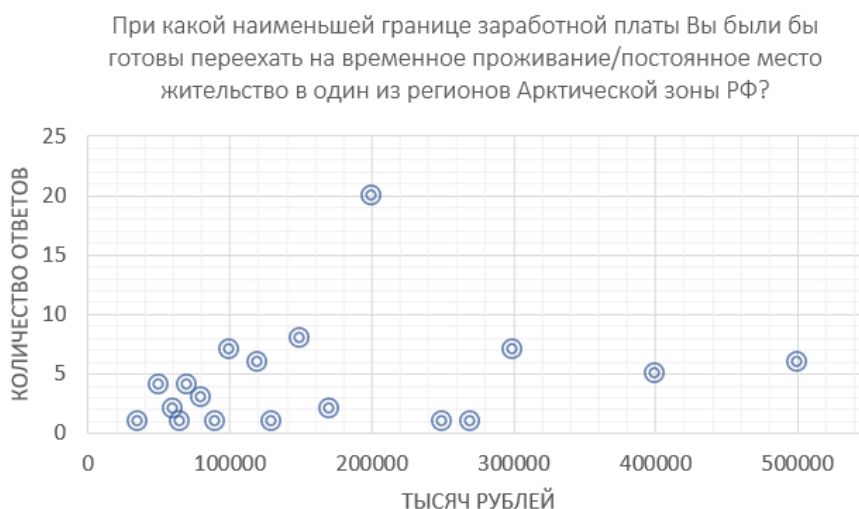


Рисунок 2. Процентное соотношение ответов респондентов в соответствии с указанным ими баллом (1 — минимальная вероятность; 5 — максимальная).

В 2019 году похожие данные были получены в результате опроса, проведенного исследовательской группой Санкт-Петербургского горного университета — диапазон приемлемых значений заработной платы для

рассматривающих возможность переезда в Арктику молодых людей составил 150–200 тысяч рублей¹. Здесь стоит, впрочем, сказать о том, что не только в России существует высокий уровень миграционных настроений среди арктической молодежи – так, по результатам одного крупного исследования выяснилось, что около 74% молодёжи так называемого «Баренц-региона» задумываются о миграции².

Социально-экономические проблемы, по мнению некоторых исследователей, являются следствием общероссийских, вызванных сложностью перехода к рыночной экономической системе, приватизацией государственной собственности³ с единственной оговоркой: именно этот макрорегион страны в наибольшей степени вобрал в себя результаты политики социалистического размещения и развития производительных сил⁴. Некоторые авторы отмечают и более глубокие системные причины депопуляции регионов Арктической зоны, например, общую межрегиональную дифференциацию в социально-экономическом развитии субъектов РФ⁵.

В связи с последним обстоятельством также нельзя не отметить существующую практику укрупнения регионов, традиционно проводимую с целью снижения межрегиональных диспропорций⁶ путем объединения рентных регионов с национальными автономными округами Крайнего Севера. Конкретно в Арктике данная практика затронула Красноярский Край (объединение в 2007 году с

¹ Nikulina A. и др. Factors for mobilizing human resources to work in the Arctic // Арктика: история и современность: труды ежегодной международной научной конференции. Saint-Petersburg: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2019. С. 94.

² Tuhkunen A. (2007) Between Location and a Sense of Place Observations Regarding Young People's Migration Alacrity in Northern Europe. Tampere: University of Tampere Publ., P. 145.

³ Andreassen, N. (2016) Arctic energy development in Russia — How «sustainability» can fit? // Energy Research & Social Science. Vol. 16. p. 82.

⁴ Лексин В.Н. Порфирьев Б.Н. Состояние и задачи государственного управления социально-экономическим развитием российской Арктики: правовой аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. Т. 2. С. 117.

⁵ Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Социально-экономические приоритеты устойчивого развития Арктического макрорегиона России // Экономика региона. 2017. Т. 13. № 4. С. 988. <https://doi.org/10.17059/2017-4-2>

⁶ Витязева, В., Котырло, Е. Социально-экономическое развитие Российского и зарубежного Севера. Сыктывкар: Федеральное агентство по образованию Российской Федерации Сыктывкарский государственный университет. - 2007. - С. 64.

входящими в его состав Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами). Длительное время обсуждались (и в настоящее время вновь обсуждаются) возможные проекты по объединению Архангельской области и Ненецкого автономного округа. Кроме того, два арктических региона - Чукотка и Якутия - участвуют в программе «Дальневосточный гектар», целью которой является привлечение людей для коммерческого или личного использования пустующих земель.

Одним из вариантов статистического «сглаживания» серьезного оттока населения со стороны государства является расширение¹ АЗРФ. В настоящее время общепринятой методики включения территорий в Арктическую зону Российской Федерации не существует². Некоторые эксперты отмечают, что включение отдельных территорий в состав Российской Арктики определяется не только физико-географическими особенностями, но и приоритетами государственного регулирования и управления³, а также несоответствием интересов различных министерств, федерального центра и арктических регионов⁴. Существует также и мнение, согласно которому установление перечня муниципальных образований, относящихся к арктическому региону, в течение всего XX века было результатом политического процесса и часто не имело научного обоснования⁵.

Впрочем, совершенно ясно, что само по себе расширение не решает проблему оттока населения. Однако точечные включения новых субъектов, вписывающихся

¹ Здесь стоит отметить позицию В.Н. Лаженцева по поводу «наведения порядка в доме, который уже построен» в противовес позиции «освоения вширь» и чрезмерной политизации арктического вектора. См.: Лаженцев, В.Н. Север России: вопросы пространственного и территориального развития. Сыктывкар. – 2015. - С. 3.

² Bezrukov, L.A. (2015) Political-geographical problems of delimitation of Russia's North and Arctic // Geography and Natural Resources. 2015, Vol. 36, No. 4, p. 358. <https://doi.org/10.1134/S187537281504006X>

³ Коновалов, А.М. Система государственного стратегического планирования и управления развитием Арктической зоны Российской Федерации // Национальные интересы приоритеты и безопасность. - 2012. - Т. 34. - № 175. - С. 22.

⁴ Pilyasov, A. (2016). Russia's Arctic frontier: Paradoxes of development. Regional Research of Russia, 2016, Vol. 6, No. 3, P. 233. <https://doi.org/10.1134/s2079970516030060>

⁵ Зайков К.С., Кондратов Н.А., Липина С.А., Бочарова Л.К. Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 79. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.75>

в разрабатываемые инфраструктурные и логистические проекты пространственного развития, чрезвычайно важны – они позволят сформировать конкретный контур региона и, по окончании выстраивания системы институтов власти и заполнении пробелов в законодательном обеспечении арктической политики государства, обеспечить устойчивое развитие региона и решение имеющихся проблем и вызовов.

В этой связи, благодаря также и лоббистским усилиям региональных элит, присутствует вероятность очередного пересмотра границ АЗРФ в сторону их расширения. Так, проект «Стратегии социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 года» предусматривает, в целях реализации Флагманского мультипроекта «Арктика», расширение Арктической зоны за счет включения в АЗРФ иных, кроме города Воркуты, арктических территорий: Инты, Усинска и Усть-Цилемского района¹. Со стороны властей Якутии несколько лет велась интенсивная работа по включению еще восьми районов республики в состав арктической зоны, в дополнение к уже включенным туда пяти – и эта работа привела к успеху². Правительство Республики Карелии также предлагает включить в АЗРФ еще три своих субъекта³. А губернатор Югры Наталья Комарова попросила уральского полпреда Владимира Якушева оказать содействие по включению Березовского и Белоярского районов в состав Арктической зоны⁴.

Обновленной в 2017 году Госпрограммой предусматривается ряд механизмов в целях обеспечения комплексного социально-экономического развития. Это, во-первых, создание территорий опережающего развития (аналогичный опыт существует на Дальнем Востоке – его результаты

¹ Стратегия социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 года [Электронный ресурс] // Министерство экономики Республики Коми. URL: <https://tass.ru/obschestvo/6312339>

² Недавно правительство Якутии, спустя долгие годы усилий, добилось включения еще восьми территорий Республики в состав АЗРФ. См.: *Eight new Sakha Republic districts get Arctic zone status* [Электронный ресурс] // Arctic.ru, 2019. URL: <https://arctic.ru/news/20190514/851607.html>

³ Власти Карелии предлагают включить еще три муниципальных территории в зону Арктики [Электронный ресурс] // ТАСС, 2019. URL: http://econom.rkomi.ru/econom_rkomi/strategy/

⁴ У Якушева попросили помощи по включению ХМАО в зону Арктики [Электронный ресурс] // URA NEWS, 2020. URL: <https://ura.news/news/1052462643>

неоднозначны¹⁾ и создание института опорных зон, где государству отводятся задачи формирования внутренних факторов экономического развития северных территорий и активного поощрения поиска новых возможностей экономического развития регионов.

Опорные зоны упоминались еще в первой редакции Госпрограммы²⁾, однако полноценное развитие данный концепт получил лишь в версии 2017 года, где был оформлен в качестве одной из трех подпрограмм и призван стать ключевым механизмом реализации Программы. Определяют опорные зоны как «*комплексные проекты социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации, направленные на достижение стратегических интересов и обеспечение национальной безопасности в Арктике, предусматривающие синхронное применение взаимосвязанных действующих инструментов территориального и отраслевого развития, а также механизмов реализации инвестиционных проектов, в том числе на принципах государственно-частного и муниципально-частного партнерства*»³⁾. Создание прочной взаимосвязи между различными субъектами имеет решающее значение, поскольку некоторые исследователи отмечают отсутствие представления интересов Арктической зоны как единого объекта развития⁴⁾, подпитываемое борьбой за лидерство между некоторыми субъектами.

Существует мнение, что Северный морской путь (СМП), являясь в течение длительного времени исключительно внутренним маршрутом, выступает в качестве системообразующего фактора в формировании новой территориальной

¹ ТОРы на Дальнем Востоке способствуют оттоку денег, а не росту экономики? Электронный ресурс] // Regnum, 2020. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2870169.html>
Любое использование материалов допускается только при наличии гиперссылки на ИА REGNUM.

² Отметим, что ни в Основах 2035, ни в Стратегии 2035 опорные зоны не упоминаются.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. N 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны" / Собрание законодательства Российской Федерации №18 от 5 мая 2014 года (Часть IV), ст. 2207

⁴ Glinskiy, V., Serga, L., Zaykov, K. (2017) Identification Method of the Russian Federation Arctic Zone Regions Statistical Aggregate as the Object of Strategy Development and a Source of Sustainable Growth. Procedia Manufacturing. 8. P. 309. <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2017.02.039>

арктической политики¹, поскольку выход к морям Северного Ледовитого океана разработчиками нормативных документов при определении состава сухопутных территорий был поставлен во главу угла². А. Пилясов в этой связи отмечает, что «реалии последних трёх десятилетий демонстрируют возникновение феномена морского логистического комплекса проектов нового освоения российской Арктики»³.

Грузооборот по маршруту увеличивается практически ежегодно, а в 2020 году была достигнута отметка в 32,97 млн. тонн⁴. Таяние арктических льдов может в перспективе превратить Северный морской путь в полноценный международный маршрут, который значительно сокращает дистанцию между азиатскими и европейскими рынками⁵. В одном из выступлений Президент Российской Федерации В. Путин назвал СМП «ключом в освоении Арктики»⁶.

¹ Pilyasov, A.N., Kuleshov, V.V. Seliverstov, V.E. (2015) Arctic Policy in an Era of Global Instability: Experience and Lessons for Russia // *Regional Research of Russia*, Vol. 5, No. 1, P. 10–22. <https://doi.org/10.1134/S2079970515010086>

² Каторин, И.В. Формирование Арктической зоны РФ как фактор развития региона: постановка вопросов (на примере Архангельской области) // *Арктика и Север*. - 2018. - Т. 31. - № 31. - С. 28–40.

³ Пилясов А.Н., Путилова Е.С. Новые проекты освоения российской Арктики: пространство значимо! // *Арктика и Север*. 2020. № 38. С. 26. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.38.21>

⁴ В 2020 г. грузооборот по Северному морскому пути вырос почти на 5% // *Neftegaz.ru*. URL: <https://neftegaz.ru/news/transport-and-storage/658338-v-2020-g-gruzooborot-po-severnomu-morskomu-puti-vyros-pochti-na-5/>

⁵ Некоторые исследования, однако, проявляют сдержанность в оценке подобного потенциала. См.: Yumashev, D. et al (2017) Towards a balanced view of Arctic shipping: estimating economic impacts of emissions from increased traffic on the Northern Sea Route. *Climatic Change*, 143(1–2), 143–155. <https://doi.org/10.1007/s10584-017-1980-6>; Kiiski, T. et al. (2018). Long-term dynamics of shipping and icebreaker capacity along the Northern Sea Route. *Maritime Economics and Logistics*, 20(3), 375–399. <https://doi.org/10.1057/s41278-016-0049-1>; Benedyk, I., & Peeta, S. (2018). A binary probit model to analyze freight transportation decisionmaker perspectives for container shipping on the Northern Sea Route. *Maritime Economics and Logistics*, 20(3), 358–374. <https://doi.org/10.1057/s41278-016-0046-4>; Østreng, W. et al (2013) Shipping in arctic waters: A comparison of the northeast, northwest and trans polar passages, <https://doi.org/10.1007/978-3-642-16790-4>

⁶ Владимир Путин: Северный морской путь должен стать ключом к развитию Дальнего Востока [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/13141/>

В научной литературе под акваторией Северного морского пути¹ (СМП) понимается совокупность (он не имеет фиксированной трассы) двуправленных (то есть с движением в обоих направлениях) навигационных маршрутов в Северном Ледовитом океане, которые соединяют российско-норвежскую морскую границу в Баренцевом море с Беринговым проливом². Москва определяет СМП как историческую, национальную единую транспортную линию связи³.

Азиатские государства, в первую очередь Китай, Япония и Южная Корея, активно интересуются возможностями маршрута. Грузовые суда из Китая неоднократно совершали проходы⁴ через СМП, а власти страны опубликовали Белую книгу по Арктике, демонстрируя, что коммерческий интерес является не единственной причиной этого⁵. Таким образом, российское правительство стремится воспользоваться преимуществами присоединения Северного морского пути к китайскому морскому Шелковому пути и открытия его для международной торговли. Амбициозная цель достичь 80 млн тонн судоходного тоннажа по СМП к

¹ Подробный разбор перспектив СМП в контексте российско-американских отношений в Арктике произведен автором в работе: Галимуллин, Э., Бенедик, И. *Перспективы Северного морского пути в контексте российско-американских отношений* // *Международные процессы*. – 2019. – Том 17. – № 4 (59). – С. 115–134. <https://doi.org/10.17994/IT.2019.17.4.59.7>

² Keupp, M. (2015) Arctic security, sovereignty, and rights of utilization: Implications for the Northern Sea Route. In Keupp M. (Ed.) *The Northern Sea Route*. Springer Gabler, Wiesbaden, p. 12. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04081-9_2

³ В п. 1 ст. 5.1 Кодекса торгового мореплавания РФ даётся следующее официальное определение СМП: «водное пространство, прилегающее к северному побережью Российской Федерации, охватывающее внутренние морские воды, территориальное море, прилежащую зону и исключительную экономическую зону Российской Федерации и ограниченное с востока линией разграничения морских пространств с Соединёнными Штатами Америки и параллелью мыса Дежнёва в Беринговом проливе, с запада меридианом мыса Желания до архипелага Новая Земля, восточной береговой линией архипелага Новая Земля и западными границами проливов Маточкин Шар, Карские Ворота, Югорский Шар». См.: *Кодекс Российской Федерации от 30.04.1999 г. №81-ФЗ «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации»* / *Собрание законодательства Российской Федерации №18 от 3 мая 1999 года, ст. 2207*

⁴ Так, за первую половину 2019 г. с начала навигационного сезона прошли 6 судов. См.: *Permissions for navigation in the water area of the Northern sea route [Электронный ресурс]* // *The Northern Sea Route Administration*. URL: http://www.nsra.ru/en/rassmotrenie_zayavleniy/razresheniya.html

⁵ Drewniak, M. et al (2018): Geopolitics of Arctic shipping: the state of icebreakers and future needs, *Polar Geography*. <https://doi.org/10.1080/1088937X.2018.1455756>

2024 году была поставлена в 2018 году, хотя на сегодняшний день очевидно, что достичь ее не удастся¹.

Развитие СМП осуществляется параллельно масштабному освоению полезных ископаемых, главным образом – запасов газа. Представителями российской власти, в том числе и Президентом В. Путиным, Арктика неоднократно называлась «потенциальным источником важнейших природных ресурсов»². В проекте Энергетической стратегии Российской Федерации до 2035 года подготовка «крупномасштабного освоения ресурсов углеводородов на континентальном шельфе Арктики» отмечена в качестве составляющей одной из трех стратегических задач развития энергетического сектора страны³. Вместе с тем существует уже целый ряд примеров неоправданных поисков – это и бурение британской Cairn Energy у берегов Гренландии в 2013⁴, норвежские надежды на потенциально крупнейшее месторождение Korp fjell Well⁵ и неудача Shell в американской Арктике⁶. Из подготовленного Минприроды плана геологоразведочных работ в арктической зоне до 2035 года также следует, что «нефтегазовые компании не планируют запускать уже заявленные шельфовые проекты, которые могли бы внести вклад в развитие СМП, в ближайшее десятилетие»⁷. Арктический СПГ, похоже, представляет наибольший интерес для инвесторов, но даже разработка СПГ может быть приостановлена, если цены останутся низкими. Впрочем, если

¹ По расчётам Минприроды России, этот показатель не превысит 52 млн тонн. См.: *Майский указ застрял во льдах: как найти 80 млн т грузов для Севморпути* [Электронный ресурс] // РБК, 2019. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/01/2019/5c3dde2f9a79471715920f53>

² Галимуллин, Э.З. Растопить лед отношений: знаковые заявления на Арктическом форуме [Электронный ресурс] // Политком.ру. URL: <http://politcom.ru/22259.html>

³ Проект Энергостратегии Российской Федерации на период до 2035 года (редакция от 01.02.2017) [Электронный ресурс] // Министерство энергетики РФ. URL: <https://minenergo.gov.ru/node/1920>

⁴ Greenland halts new oil drilling licenses [Электронный ресурс] // Guardian, 2013. URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/27/greenland-halts-oil-drilling-licences>

⁵ Norway's Arctic oil ambitions suffer setback as most promising well yields none [Электронный ресурс] // Reuters, 2017. URL: <https://www.reuters.com/article/us-statoil-norway/norways-arctic-oil-ambitions-suffer-setback-as-most-promising-well-yields-none-idUSKCN1B90NH>

⁶ Royal Dutch Shell pulls plug on Arctic exploration [Электронный ресурс] // Reuters, 2015. URL: <https://www.reuters.com/article/us-shell-alaska/royal-dutch-shell-pulls-plug-on-arctic-exploration-idUSKCN0R-S0EX20150928>

⁷ Мечты не сбукрились. Освоение арктического шельфа отстает от планов госкомпаний [Электронный ресурс] // Коммерсант, 2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4033100>

мировые цены на сырьевые товары и энергию вырастут, интерес к арктическим энергетическим ресурсам может возобновиться.

Осуществлять промышленное освоение сегодня приходится в условиях санкционного режима, который ограничивает возможности разведки и добычи природных ресурсов в труднодоступных регионах, вроде Арктического шельфа¹. С другой стороны, экономические санкции, возможно, способствовали появлению дополнительной мотивации к разработке и внедрению отечественных инноваций, что главным образом проявляется в политике импортозамещения². Добыча нефти и газа в Арктике поможет компенсировать истощение зрелых месторождений страны³. Отдельно стоит упомянуть и о программном обеспечении разведки континентального шельфа и разработки его природных ресурсов. Данную деятельность на сегодняшний день регулирует ряд программных документов⁴, сроки ряда из которых были продлены до 2024–2030 гг.

В связи со всем вышесказанным, особую значимость в контексте реализации национальных интересов приобретает «соединение материковой и портовой инфраструктуры в единую логистическую систему»⁵. Это важно как с точки зрения развития логистики нефтегазового комплекса в регионе и устранения

¹ Shirov, A.A., Yantovskii, A.A., Potapenko, V. V. (2015) Evaluation of the Potential Effect of Sanctions on the Economic Development of Russia and the European Union // Stud. Russ. Econ. Dev. 2015. 26. № 4. 317–326 pp.

² Sergunin, A., Konyshchev, V. (2018) Russia's Arctic Strategy // Russia Strategy, Policy and Administration, 135–144 pp.

³ Kontorovich, A.E. (2015). Ways of developing oil and gas resources in the Russian sector of the Arctic. Herald of the Russian Academy of Sciences, 85, p. 217. <https://doi.org/10.1134/S1019331615030120>

⁴ Государственная программа Российской Федерации "Воспроизводство и использование природных ресурсов" [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://gov.garant.ru/document?id=70540950&byPara=1>; Государственная программа Российской Федерации "Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений" [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/845/events/>; Государственная программа Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации" [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://static.government.ru/media/files/AAVpU2sDAvMQkIHV20ZJZc3MDqcTxt8x.pdf> (сменила Государственную программу Российской Федерации "Развитие науки и технологий" на 2013 - 2020 годы); Государственная программа Российской Федерации "Развитие энергетики" [Электронный ресурс] // Гарант. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>

⁵ Развитие Арктической зоны России и основные вызовы для ее освоения [Электронный ресурс] // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/2407690.html>

инфраструктурных ограничений на рост добычи полезных ископаемых в АЗРФ¹, так и для обеспечения транспортной доступности региона, поскольку сегодня в Арктике «практически отсутствуют железные дороги и автомобильные дороги с твердым покрытием, а за годы перестройки в значительной степени разрушена малая авиация»².

Задачей пространственного развития также является восстановление инфраструктуры в отдаленных прибрежных населенных пунктах и их бесперебойное обеспечение электроэнергией по доступным ценам. В самом северном городе России Певеке, например, с этого года начинает работать плавучая атомная теплоэлектростанция³. Стоит отметить, что реализация части перспективных проектов на региональном уровне также затруднена вследствие действия санкций на освоение месторождений континентального шельфа.

Одной из основных проблем социально-экономического развития регионов российской Арктики по-прежнему остается снижение потенциала северных регионов для самостоятельного решения имеющихся проблем. Так, экспертами отмечается преобладание в политике региональных элит в Арктике стратегий «выживания»⁴, что также является характерной особенностью труднодоступных территорий. Арктическая политика — это централизованный процесс⁵, в котором Кремль остается ключевым игроком. Все арктические губернаторы тесно связаны с правящей партией и исполняют решения, принятые в Москве.

¹ Коновалов, А.М. Транспортная инфраструктура российской Арктики: проблемы и пути их решения // Арктика: зона мира и сотрудничества. - 2011. - С. 120–142.

² Волгин, Н.А., Широкова, Л.Н., Мосина, Л.Л. Актуальные вопросы развития российского севера: компенсационные и стимулирующие системы, направленные на привлечение и закрепление населения в северных и арктических регионах // Уровень жизни населения регионов России. - №2 (208). - 2018. - 112. – С. 37. <https://doi.org/10.24411/1999-9836-2018-10013>

³ Reactors at floating power plant tested to 100% capacity [Электронный ресурс] // The Barents Observer, 2019. URL: <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2019/04/reactors-floating-power-plant-tested-100-capacity>

⁴ Glinskiy, V., Serga, L., Zaykov, K. (2017) Identification Method of the Russian Federation Arctic Zone Regions Statistical Aggregate as the Object of Strategy Development and a Source of Sustainable Growth. Procedia Manufacturing. 8. P. 309. <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2017.02.039>

⁵ Sergunin, A., Konyshov, V. (2019): Forging Russia's Arctic strategy: actors and decision-making, The Polar Journal, p. 4. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2019.1618549>

Но не только отсутствие оппозиции и реальной конкуренции, в том числе как стимула к проявлению большей активности со стороны региональных властей, является причиной низкой инициативности. Большую роль здесь, по мнению исследователей, играет изменение распределения налоговых платежей от природных ресурсов, подорвавшее эту инициативность.¹ Среди предложений по повышению финансовой активности хозяйствующих субъектов АЗРФ были, например, такие как создание специального «арктического» банка². Впрочем, справедливы и опасения нецелевых расходов средств из подобных банков и фондов, что способно только усугубить и без того бедственное положение многих арктических субъектов, а также усилить недоверие между властью и обществом.

В совокупности, по мнению исследователей, проблемы социально-экономического развития региона «в настоящее время решаются на уровне программно-целевого планирования фрагментарно и несистемно, а АЗРФ не является самодостаточной региональной единицей страны»³. Усложняет проведение согласованной государственной политики в отношении региона и тот факт, что входящие в образование субъекты в административном плане принадлежат как к разным федеральным округам, так и к разным макрорегионам.

США

Арктическим государством Соединенные Штаты стали после приобретения Аляски в далеком 1867 году – это обеспечило страну выходом в Северный Ледовитый океан. Аляска является крупнейшим из 50 штатов и занимает около 16 процентов территории страны. Площадь Аляски - 1,723,337 квадратных километров⁴. Протяженность береговой линии штата составляет примерно 10 686

¹ Pilyasov, A., Kuleshov, V., Seliverstov, V. (2015) Arctic Policy in an Era of Global Instability: Experience and Lessons for Russia. Regional Research of Russia, 5(1), 19 p. <https://doi.org/10.1134/S2079970515010086>

² Tatarkin, A.I., Loginov, V.G., Zakharchuk, E.A. (2017) Socioeconomic problems in development of the Russian Arctic zone // Herald of the Russian Academy of Sciences, Vol. 87, No. 1, P. 21.

³ Зайков К.С., Кондратов Н.А., Липина С.А., Бочарова Л.К. Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 101. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.75>

⁴ Alaska [Электронный ресурс] // Encyclopedia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/place/Alaska>

км (без островов). Значительная ее часть, а также пресноводные районы используются в качестве транспортных коридоров или рыболовных угодий. Часть труднодоступных, удаленных территорий используются для охоты и отдыха¹.

Длительное время Аляска, как и российский Север, выступала в качестве ресурсной колонии - для торговли в восемнадцатом и девятнадцатом веках, китобойного промысла, а затем - во время золотой лихорадки конца девятнадцатого и начала двадцатого веков. Именно тогда Аляска начала предпринимать первые попытки заполучить свою государственность, несмотря на экономическую неопределенность и неясные перспективы признания прав аборигенов на доступ к землям и ресурсам и их взаимоотношение с федеральными властями².

Экономическое положение Аляски резко изменилось с открытием нефти на территории её самого северного боро³ Норт-Слоуп в 1960-х годах. Усилившиеся к тому времени требования коренных народов признать их права привели к началу передачи федеральных земель в собственность штата. Эта деятельность регулировалась принятыми последовательно следующими нормативно-правовыми актами: Законом о государственности Аляски 1958 года (ASA)⁴, Законом об урегулировании претензий коренных жителей Аляски 1971 года (ANCSA)⁵ и

¹ Alaska Vital Statistics 2018 Annual Report [Электронный ресурс] // State of Alaska, Department of Health and Social Services, p. 2. URL: http://dhss.alaska.gov/dph/VitalStats/Documents-PDFs/VitalStatistics_AnnualReport_2018.pdf

² Meek, C. (2011) The Conservation of Marine Mammals in Alaska: The Value of Policy Histories for Understanding Change / in A. L. Lovcraft and H. Eicken, eds, North by 2020: Perspectives on a Changing North (Fairbanks: University of Alaska Press), 359–375 pp.

³ Боро (borough) - административно-территориальная единица.

⁴ Alaska Statehood Act [Электронный ресурс] // Alaska State Legislature. URL: https://www.akleg.gov/basis/get_documents.asp?session=29&docid=29890

⁵ Конгресс принял Закон об урегулировании претензий коренных жителей Аляски 1971 (Alaska Native Claims Settlement Act of 1971) года в ответ на рост активности коренных жителей и давление со стороны нефтяных компаний при строительстве транс-аласкинского трубопровода после открытия нефти в 1968 году. В соответствии с этим законом, для раздела было выделено 40 миллионов акров земли среди 12 региональных отечественных корпораций и 220 сельских корпораций. Закон был призван урегулировать давние земельные претензии коренных жителей Аляски и предоставить им экономические возможности. Уроженцам и потомкам Аляски, родившимся до 1971 года, было разрешено получить 100 акций своих деревенских и региональных корпораций. См.: LaFleur J., Grabell M. What Are Alaska Native Corporations? [Электронный ресурс]. URL: <https://www.propublica.org/article/what-are-alaska-native-corporations>

Законом о сохранении национальных земельных интересов Аляски 1980 года (ANILCA)¹.

Одним из традиционных драйверов развития арктической политики США является та важная роль, которую играет Аляска в обеспечении страны важнейшими энергетическими, минеральными и морскими ресурсами. На Аляске расположены одни из крупнейших в стране нефтяных и газовых месторождений; в 2016 году стоимость минеральной промышленности региона составляла 2,83 миллиарда долларов²; в 2017 году было выловлено рыбы и моллюсков на 5,4 млрд долларов³. ВВП Аляски равняется 55 млн долларов – 0.3% от ВВП США⁴. Показатель неуклонно рос в период до кризиса 2008 года, а затем стабилизировался в диапазоне 52–55 млн долларов (рисунок 2).

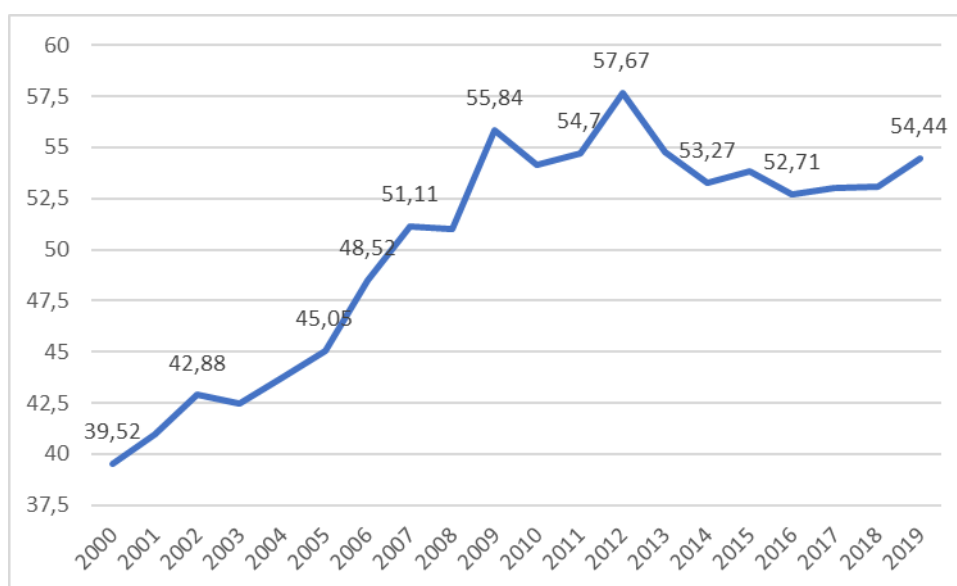


Рисунок 2 - Динамика изменения ВВП Аляски в период с 2000 по 2019 гг.

¹ Alaska National Interest Lands Conservation Act (ANILCA) [Электронный ресурс] // Department of Natural Resources. Office of Project Management & Permitting. URL: <http://dnr.alaska.gov/commis/opmp/anilca/more.htm>

² State of Alaska: Department of Natural Resources Division of Geological & Geographical Surveys, Alaska's Mineral Industry 2016, Special Report 72 [Электронный ресурс] // Fairbanks, AK: Alaska Division of Geological & Geophysical Surveys. URL: <http://dggs.alaska.gov/webpubs/dggs/sr/text/sr072.pdf>

³ Alaska dominates U.S. seafood industry [Электронный ресурс] // Anchorage Daily News, 2018. URL: <https://www.adn.com/business-economy/2018/12/18/alaska-dominates-us-seafood-industry/>

⁴ Gross Domestic Product by State, 1st Quarter 2020 [Электронный ресурс] // U.S. Bureau of Economic Analysis. URL: https://www.bea.gov/sites/default/files/2020-07/qgdpstate0720_0_0.pdf

Добыча нефти и газа составляет около 24% процентов ВВП Аляски (таблица 2.6). Несмотря на то, что в начале века рост экономики был значительным, он не привел к экономической диверсификации. Экономика штата сегодня держится на двух основаниях – добыче ресурсов и государственном секторе, необходимом для поддержания жизни общества. Сельское и лесное хозяйство играют незначительную роль, а рыболовство и переработка рыбы составляют лишь около одного процента ВВП. Лесное хозяйство имеет даже меньшее значение, чем сельское хозяйство, поскольку заинтересованность бизнеса в этой отрасли резко сократилась после закрытия двух целлюлозных заводов в 1990-х годах из-за высоких затрат на вырубку и жестких экологических норм¹.

Таблица 2.6 - Реальная добавленная стоимость к валовому внутреннему продукту (ВВП) Аляски в 2019 году по отраслям²

Отрасль	Реальная добавленная стоимость к валовому внутреннему продукту	% от общего ВВП штата
Горнодобывающая промышленность, добыча нефти и газа	12,856 млн \$	24.2%
Государственное управление и оборона	9,406 млн \$	17,7%
Транспортировка и логистика	6,177 млн \$	11,6%
Финансы, страхование, недвижимость, аренда и лизинг	5,444 млн \$	10,3%

¹ Aslaksen, I., Glomsrod, S., Duhaime, G. (2015) ECONOR - The Economy of the North 2015 // Statistics Norway, p. 42.

² Составлено автором по данным Бюро экономического анализа Департамента коммерции США. URL: <https://apps.bea.gov/iTable>

Образовательные услуги, здравоохранение и социальная помощь	4,134 млн \$	7,8%
---	--------------	------

Население Аляски, по данным на 2018 год, составляло 736 200 человек. Около 83% населения проживает на прибрежных территориях¹. Что характерно, существует устойчивый тренд на демографический рост, который несвойственен северным регионам (таблица 2.7).

Таблица 2.7 - Изменение численности населения Аляски с 2007 по 2019 гг.²

Год	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2018
Численность	682	697,8	722,1	736	737	739,8	736,2

Разнообразие культур на Аляске, малонаселенность, суровые температуры и образ жизни на открытом воздухе являются причинами множества проблем в области социально-экономической политики, характерных для северных регионов. Одна из таких проблем – медицинская помощь жителям отдаленных районов штата. Отметим, что услуги здравоохранения на Аляске предоставляют региональные корпорации коренных жителей Аляски³, штат Аляска и частные медицинские учреждения.

Дорожная система покрывает только часть центральной и юго-восточной части штата, однако более 75% жителей проживают в пределах этой дорожной сети. Горы, ледники и прочие естественные препятствия делают строительство дорог на большей части территорий затруднительным и дорогим. Сотни небольших

¹ Fast facts Alaska [Электронный ресурс] // NOAA Office for Coastal Management. URL: <https://coast.noaa.gov/states/alaska.html>

² Составлено автором по данным Alaska Vital Statistics 2018 Annual Report // State of Alaska, Department of Health and Social Services. URL: http://dhss.alaska.gov/dph/VitalStats/Documents/PDFs/VitalStatistics_AnnualReport_2018.pdf

³ В 1975 году, в результате принятия Конгрессом Закона об урегулировании претензий коренных жителей Аляски 1971 года, было создано 13 корпораций, представляющих коренных жителей Аляски. См.: Alaska Native Corporations [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ncai.org/tribal-directory/alaska-native-corporations>

населенных пунктов, расположенных у берегов рек, замерзающих зимой, получают запасы топлива на баржах, а в иных случаях – *зависят от авиации* для перевозки людей и доставки продовольственных товаров¹.

Многие товары и услуги импортируются, что приводит к *высокой стоимости жизни* и относительно высоким затратам на рабочую силу. Кроме того, ограниченная инфраструктура в штате, а также его удаленность от основных американских и зарубежных рынков ограничивают развитие обрабатывающей и обрабатывающей промышленности. Природные ресурсы, в первую очередь нефть, добываются и, как правило, отправляются на переработку за пределы штата.

Экономика, на которую приходится 25% дохода от добычи ресурсов, естественно, в значительной степени подвержена колебаниям рыночных цен на нефть и газ. К тому же, в течение последних нескольких лет из-за снижения мировых цен на энергоносители экономическая активность на Аляске была снижена². Вместе с тем, на темпы экономического роста в Аляске оказывает влияние и распределение ренты, в котором доходы от недр, в отличие от России, в большей степени возвращаются на места, где и осуществляется соответствующее обустройство³.

Сегодня федеральному правительству США принадлежит примерно 60% земель на Аляске. Правительству Штата – 28% и региональным корпорациям – 12%.⁴ Закон о сохранении земель, представляющих национальные интересы Аляски (ANILCA), принятый в 1980 году и Закон о землях внешнего континентального шельфа (OCSLA), принятый в 1953 году, регулируют деятельность на этих землях. Практическое значение владения землей на Аляске,

¹ Knapp, G. (2013) A Very Brief Introduction to Alaska's Economy. Presentation prepared for a round-table discussion with federal government officials on the National Strategy for the Arctic Region held at the University of Alaska Anchorage, 14 June 2013.

² Aslaksen, I., Glomsrod, S., Duhaime, G. (2015) ECONOR - The Economy of the North 2015 // Statistics Norway, p. 42.

³ Витязева, В., Котырло, Е. Социально-экономическое развитие Российского и зарубежного Севера. Сыктывкар: Федеральное агентство по образованию Российской Федерации Сыктывкарский государственный университет. - 2007. - С. 259.

⁴ Knapp, G. (2013) A Very Brief Introduction to Alaska's Economy. Presentation prepared for a round table discussion with federal government officials on the National Strategy for the Arctic Region held at the University of Alaska Anchorage, 14 June 2013.

где федеральное правительство владеет большей частью территорий, заключается в том, что штат может контролировать темпы выдачи разрешений на разработку ресурсов на государственных и частных землях. Агрессивная разработка ресурсов, таким образом, долгое время была основной схемой экономического развития Аляски. В этой связи неудивительно, что штат имеет тенденцию быть более снисходительным в своих методах оценки состояния окружающей среды, и поэтому он часто терпел неудачу в попытках ускорить освоение федеральных земель в пределах штата¹. Сегодня, впрочем, на большинстве земель штатов и федеральных земель, за пределами уже промышленно развитых районов вдоль Норт-Слоуп, северо-западного арктического побережья и залива Кука возле Анкориджа, инфраструктура для разработки ресурсов практически отсутствует.

Что касается туристического сектора, то Аляска привлекает туристов как из других уголков США, так и из-за рубежа, расширяя свои возможности с точки зрения туристической инфраструктуры. Число туристов, посещающих Аляску, неуклонно растет, что говорит о том, что туризм в Арктике переживает долгосрочную тенденцию роста². Учитывая суровый климат, почти 90 процентов туристов посещают Аляску летом³.

Для Аляски важным социальным вопросом является соблюдение прав коренных народов. Первоначально проголосовав против Декларации ООН о правах коренных народов в 2007 году, Соединенные Штаты изменили свою позицию и поддержали декларацию в 2010 году⁴. Коренные народы Аляски напрямую участвуют в проектах по добыче ресурсов, а также имеют возможности для

¹ Там же.

² Г.А. Агранат еще в начале 2000-х отмечал исключительную роль туризма на Аляске, ставшего значительным источником существования населения. Штат ежегодно посещают до 1,4 млн туристов, в обслуживании которых заняты десятки тысяч человек. Главной особенностью туристской инфраструктуры на Аляске он называл возможность отдохнуть студентам и малообеспеченным слоям населения. См.: Агранат, Г.А. Аляска: устойчивое развитие // ЭКО. - 2006. - №9 (387). - С. 111.

³ Aslaksen, I., Glomsrod, S., Duhaime, G. (2015) ECONOR - The Economy of the North 2015 // Statistics Norway, p. 44.

⁴ U.S. Supports UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples [Электронный ресурс] // U.S. Mission to the UN, 2010. URL: <http://www.state.gov/s/tribalconsultation/declaration/>

консультаций с правительственными ведомствами и агентствами¹. Так, ANILCA и OCSLA содержат положения, касающиеся консультаций с коренными народами до принятия решений², которые могут повлиять на их традиционные земли или образ жизни. Как уже отмечалось, в результате принятия в 1971 году Закона об урегулировании претензий коренных жителей Аляски (ANCSA) и создания региональных компаний с правом собственности на земли коренных народов, группы коренных народов стали акционерами этих компаний с правом продавать свои доли на рынке с 1991 года³. Исследователи отмечают, что хотя этот подход и принес экономические выгоды общинам коренных народов, а само соглашение по модели акционеров привело к юридическому урегулированию претензий коренных народов на землю, он также привел к ослаблению культурных обычаев коренных народов⁴.

В США в целом имеется достаточно богатый опыт в сфере экономических отношений федеральных и региональных властей. Исследователи отмечают⁵, что в господствующей децентрализованной модели федерализма присутствуют и межбюджетные отношения, и обширный комплекс мер поддержки экономического развития территорий, а бюджеты штатов зависимы от финансовой помощи из федерального бюджета примерно в той же степени, что и бюджеты российских регионов.

¹ Newman, D., Biddulph, M., Binnion, L. (2014) Arctic energy development and best practices on consultation with indigenous peoples. *Boston University International Law Journal*, 32, 449–508 pp.

² Впрочем, в некоторых случаях мнения, выраженные представителями местных сообществ (коренных или некоренных), не могут, однако, препятствовать принятию решений государственными органами. Федеральное агентство может сделать вывод, что ресурсная деятельность необходима, несмотря на озабоченность, выраженную общественностью, и нет обязанности получать согласие до того, как разрешить деятельность на землях, находящихся в федеральной собственности. См.: Ross, S.G. (2018) From Consultation to Consent: A Comparative Analysis of Arctic States. In: O'Donnell B., Gruenig M., Riedel A. (eds) *Arctic Summer College Yearbook*. Springer, Cham., p. 13. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66459-0_2

³ Mazza, M. (2015) Energy, environment and indigenous rights: Arctic experiences compared. Leiden: Brill Nijhoff. In *The yearbook of polar law*, vol 7, p. 326.

⁴ Там же

⁵ Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 68.

Во взаимоотношениях Вашингтона, региональных властей и коренных жителей на Аляске, по мнению некоторых исследователей¹, распространены такие формы федерализма, как *договорной федерализм* (treaty federalism) и *принудительный федерализм* (coercive federalism). Так, признанные организации американских индейцев и коренных жителей Аляски имеют право заключать договоры с федеральным правительством для содействия самоуправлению через предоставление социальных услуг, образовательных программ, услуг здравоохранения и экологических услуг, таких как совместное использование земель или дикой природы. Преференции не позволяют получать серьезные налоговые льготы и полностью избегать бюджетных превратностей Вашингтона, однако время от времени бюджет на здравоохранение и капитальное строительство для региональных больниц, обслуживающих коренное население Аляски, резко возрастает благодаря политике экономического стимулирования. Федеральные расходы по штату в целом, в то же время, могут сокращаться². Также, у Агентства по охране окружающей среды (ЕРА)³ и у некоторых других федеральных ведомств, например – Министерства внутренних дел⁴ и Министерства энергетики⁵, разработана политика консультаций, которая применяется к коренным народам Аляски. Политика предусматривает, что правительства коренных народов могут запрашивать консультации с ЕРА по любой деятельности ЕРА, или ЕРА само

¹ Meek, C.L., Russell, E. (2016) The Challenges of American Federalism in a Rapidly Changing Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) Governing the North American Arctic. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, 165-179 pp. https://doi.org/10.1057/9781137493910_8

² Так же, с. 169.

³ EPA policy on consultation and coordination with Indian tribes [Электронный ресурс] // United States Environmental Protection Agency, May 4, 2011. URL: <https://www.epa.gov/sites/production/files/2013-08/documents/cons-and-coord-with-indian-tribes-policy.pdf>

⁴ Policy on Consultation with Indian Tribes [Электронный ресурс] // DEPARTMENT OF THE INTERIOR, May 11, 2011. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2011-05-17/pdf/2011-11971.pdf>

⁵ U.S. Department of Energy American Indian Policy [Электронный ресурс] // U.S. Department of Energy, January 16, 2009. URL: <https://www.energy.gov/sites/default/files/DOE%20American%20Indian%20and%20Alaska%20Natives%20Tribal%20Government%20Policy.pdf>

определит, необходимы ли консультации¹. Также, в начале 2021 года президентом Байденом был подписан «Меморандум о консультациях с коренными племенами и укреплении отношений между народами»².

Принудительный федерализм, прежде всего, касается правил, регулирующих разработку ресурсов на федеральных землях – данные правила могут эффективно ограничивать³ экономические возможности штатов. Так напряженность между штатами и федеральным правительством связана с координацией управления прибрежными (coastal resources management) и океаническими (ocean governance) ресурсами. Что касается первого вопроса, то программа управления прибрежными районами Аляски завершилась в 2011 году⁴.

Более крупные битвы ведутся сегодня за разработку ресурсов в водах федеральной собственности. Управление океаническими ресурсами в США официально оформилось только в 2010 году, когда в результате широкого общественного возмущения после разлива нефти на платформе Deepwater Horizon в Мексиканском заливе президент Обама принял первую в истории Национальную

¹ Newman, D., Biddulph, M., Binnion, L. (2014) Arctic energy development and best practices on consultation with indigenous peoples. Boston University International Law Journal, 32, 449–508 pp. <https://www.bu.edu/ilj/files/2014/06/Newman-Arctic-Energy-Development.pdf>

² Memorandum on Tribal Consultation and Strengthening Nation-to-Nation Relationships Policy [Электронный ресурс] // The White House, January 26, 2021. URL: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/01/26/memorandum-on-tribal-consultation-and-strengthening-nation-to-nation-relationships/>

³ В то же время любая разрешенная разработка, которая может повлиять на охраняемые ресурсы (такие как морские млекопитающие или находящиеся под угрозой исчезновения) или которая может повлиять на вылов таких ресурсов охотниками из числа коренных жителей Аляски, также тщательно оценивается. Снижение риска для охраняемых видов и охота за пропитанием осуществляется совместно организациями коренных народов Аляски и федеральными агентствами, указывая также на федерализм по договору.

⁴ В 1972 году был принят «Закон об управлении прибрежными зонами» (Coastal Zone Management Act). Закон создал программу, которая позволила штатам сотрудничать с федеральным правительством в управлении прибрежными территориями и ресурсами страны. В июле 2011 года, после тридцати двух лет активного участия в программе, власти Аляски решили больше не принимать участие в программе. Это действие существенно повлияло на способность штата управлять береговой линией и ресурсами. Подробнее об истории вопроса и причинах подобного решения см.: Wilson R. Why did Alaska eliminate the Alaska Coastal Management Program? // Thesis (M.S.) University of Alaska Fairbanks, 2018, 132 p. URL: <https://scholarworks.alaska.edu/handle/11122/8751>.

политику в области океана¹ (National Ocean Policy), предусматривающую всеобъемлющий план по защите и улучшению экологического здоровья и экономической ценности океана. Федеральное правительство было уполномочено создать органы регионального планирования, но нерешенным остался вопрос о представительстве интересов коренных жителей Аляски в подобном органе. Действия администрации Трампа по этому вопросу (в частности, принятие новой Национальной политики²) повлекли за собой множественные изменения в этой сфере³.

Со своей стороны власти штата Аляска всегда отдавали предпочтение ускорению выдачи разрешений на разработку морских месторождений вне каких-либо политик, регулирующих управления океанами – такое поведение выступает способом максимизировать операционную гибкость для нефтегазовых компаний⁴. Исследователи отмечают, что во многом именно из-за скептического взгляда на федеральную политику в области энергетики и управления океанами, штат Аляска не проявлял значительной активности в разработке или реализации арктической политики, как можно было бы ожидать⁵.

Наиболее активно в арктической повестке себя проявил законодательный орган штата, создав Комиссию по арктической политике штата Аляска. Комиссии было поручено провести серию слушаний по всему штату, чтобы собрать мнения о политических приоритетах граждан, многие из которых уже живут и адаптируются к меняющимся условиям. Члены Комиссии также принимали активное участие во

¹ Stewardship of the Ocean, Our Coasts, and the Great Lakes. Executive Order 13547 of July 19, 2010 [Электронный ресурс] // Federal Register / Vol. 75, No. 140 / Thursday, July 22, 2010 / Presidential Documents. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2010-07-22/pdf/2010-18169.pdf>

² Ocean Policy to Advance the Economic, Security, and Environmental Interests of the United States. Executive Order 13840 of June 19, 2018 [Электронный ресурс] // Federal Register / Vol. 83, No. 121 / Friday, June 22, 2018 / Presidential Documents. URL: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/FR-2018-06-22/pdf/2018-13640.pdf>

³ National Ocean Policy Executive Order [Электронный ресурс] // Harvard Law School, Environmental & Energy Law Program. URL: <https://eelp.law.harvard.edu/>

⁴ Meek, C.L., Russell, E. (2016) The Challenges of American Federalism in a Rapidly Changing Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) Governing the North American Arctic. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, p. 173, https://doi.org/10.1057/9781137493910_8

⁵ Так же, p. 174.

встречах с целевой группой Государственного департамента США, участвующей в реализации Национальной стратегии в Арктическом регионе. Роль Комиссии заключалась в том, чтобы артикулировать местные и региональные интересы и донести их на федеральный и международный уровни¹. Как и многие субнациональные правительственные субъекты, Комиссия заинтересована в усилении координации от государственного и местного до международного уровней. Результатом работы Комиссии стало внесение арктической законодательной инициативы, включающей создание инвестиционного фонда для арктической инфраструктуры, нового портового управления для управления размещением и развитием морских объектов, а также совместная резолюция Палаты представителей Аляски, выражающая мнение, что Правительство США должно учитывать приоритеты Аляски во время своего председательства в Арктическом совете с 2015 по 2017 год².

Значительный вклад в арктическую политику США со стороны штата внесли сенаторы Л. Мурковски и М. Бегич. Так, уже упоминалось, что в июле 2012 года М. Бегич и Л. Мурковски направили президенту Б. Обаме письмо с призывом к федеральному правительству занять более согласованный подход к Арктике. Сенаторы отметили, что более 20 федеральных агентств публикуют частично совпадающие политические рекомендации и дорожные карты, формирующие будущее американской Арктики. Кроме того, они подчеркнули усиление значения арктических проблем в национальных стратегиях соседних арктических государств. Сенаторы призвали к разработке стратегии, предусматривающей конкретные цели и задачи реализации в областях, охватывающих от защиты

¹ Letter of Intent to Secretary Kerry and National Security Advisor Rice [Электронный ресурс] // Alaska Arctic Policy Commission, 2013. URL: www.akarctic.com

² Commission Co-Chairs Create Package of Arctic Policy Legislation [Электронный ресурс] // Office of Senator McGuire, 2014. URL: <http://www.alaskasenate.org/senate/press/news/mcguire-package-of-arctic-policy-legislation>.

национального суверенитета до содействия освоению ресурсов и решения проблем культурного и жизнеобеспечения коренных народов Арктики¹.

Таким образом, социально-экономическое (и шире – региональное) развитие штата Аляска – единственной американской сухопутной территории в Арктике – происходит по большей части вне контекста федеральной арктической политики. Это развитие, как и, традиционно, у всех американских штатов, определяется местными интересами, а вертикальная координация в сфере социально-экономического планирования характеризуется как достаточно слабая². Взаимодействие Аляски с Вашингтоном складывается непросто, становясь еще более комплексным ввиду активного участия в этих взаимодействиях третьей стороны – коренных жителей. Безусловно, в России сегодня представители коренных народов не обладают таким влиянием на государственную политику, как в США.

Конечно, существуют точки «соприкосновения» федеральной и региональной политики в Арктике, где под региональной арктической политикой мы понимаем, в данном случае, максимально близкую к федеральной повестку. Но это не конкретные вопросы, вроде выделения денег на строительство ледокольных судов (что относится к сфере компетенции Береговой Охраны США), а общие вещи, вроде экологии. С другой стороны, можно рассматривать в этой связи продолжающийся диспут по поводу регулирования разработки океанических энергоресурсов, хотя, опять-таки, эта ситуация касается и отношений властей США с властями иных штатов вдоль океанических побережий и, на наш взгляд, ей не имеет смысла придавать «арктический» контекст.

¹ Letter to the President [Электронный ресурс] // By Begich, M., Murkowski, L., 2012. URL: http://www.arctic.gov/downloads/Begich%20&%20Murkowski%20letter%20to%20POTUS%207_11_12.pdf

² Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. С. 78.

Некоторые исследователи¹ призывают перейти к прагматичному федерализму в отношении Вашингтона и Аляски, основанному на взаимовыгодных областях. Государство могло бы пойти на компромисс в своем противодействии морскому пространственному планированию в обмен, например, на более сильный голос при разработке политики судоходства. Федеральное правительство могло бы сформировать более устойчивые каналы диалога с официальными лицами Аляски - в начале 2015 года администрация Обамы начала движение в этом направлении, выпустив уже упоминавшийся указ *«Об осуществлении координации национальной политики в Арктике»* и назначив специального представителя по Арктике адмирала Р. Папп-младшего, возглавившего американское председательство в Арктическом совете в 2015–17 годах. Р. Папп начал свою деятельность на новом посту с нескольких поездок на Аляску для взаимодействия с заинтересованными сторонами². Учитывая все происходящие сегодня в Арктике процессы, исследователи прогнозируют «дальнейшую активизацию и повышение веса Аляски в области арктической политики независимо от того, кто будет находиться у власти в Белом доме»³.

Выводы по главе. В данной главе диссертационного исследования автор провел анализ проблем государственного управления АЗРФ в контексте международно-политической обстановки в целом и конфронтационных отношений между РФ и США в частности, сложившихся в период с 2014 по 2021 гг. Выявлено наличие фрагментарности в решении вопросов социально-экономического и пространственно-территориального развития российской Арктики на уровне программно-целевого планирования. В США автор отмечает слабую вертикальную координацию в сфере социально-экономического планирования развития Арктики вкупе с зависимостью политической повестки от правящей администрации.

¹ Meek, C.L., Russell, E. (2016) The Challenges of American Federalism in a Rapidly Changing Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) *Governing the North American Arctic*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, p. 170. URL: https://doi.org/10.1057/9781137493910_8

² Там же.

³ Коньшев, В. Н., Сергунин, А. А. Современная арктическая политика США / В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин; Воен. акад. Ген. штаба Вооруж. Сил Рос. Федерации, НИИ (воен. истории), НИО (воен. истории Сев.-Зап. рег. РФ). – СПб.: Галарт +, 2021, С. 81.

ГЛАВА 3. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИИ И США В АРКТИКЕ

3.1. ОПЫТ СОТРУДНИЧЕСТВА США И РФ В АРКТИКЕ

История взаимоотношений между Россией и Соединенными Штатами Америки насчитывает уже более трехсот лет, уходя своими корнями во времена, когда независимого американского государства еще не существовало. Колонизация русскими торговцами Северо-Востока Азии, Аляски и Алеутских островов уже на ранних этапах была, утверждает Н. Болховитинов, самым непосредственным образом связана с российско-американскими отношениями¹. Оформившись юридически, некогда разрозненные колонии провозгласили суверенитет Российской Империи над занятыми территориями. Новоархангельск (совр.: Ситка) стал столицей Русской Америки, а Аляска принадлежала России как стране первооткрывателю в течение 126 лет – с 1741 по 1867 гг. Некоторые исследователи в этой связи отмечают², что значение того факта, что на сегодняшний день Аляска является частью отечественной истории обеих стран, не донца осмыслено. А между тем, это обстоятельство есть важный элемент общей идентичности россиян и американцев.

В России исследованию северных территорий, в том числе и территории современного штата Аляска, со времени правления Петра I придавалось большое значение. Значительную роль в российско-американских отношениях длительное время играла учрежденная³ в 1799 году, в правление императора Павла I, Российско-Американская компания (РАК), получившая в свое монопольное пользование все промыслы и ископаемые, а также право осваивать не занятые

¹ Болховитинов, Н.Н. Становление русско-американских отношений (1775—1815). — М.: Наука. - 1966. - С. 273.

² Курилла, И. Заклятые друзья. История мнений, фантазий, контактов, взаимо(не)понимания России и США. - М.: Новое литературное обозрение. - 2018. - С. 402.

³ О именовании компании, составившейся для промыслов и торговли по Северо-восточному морю промыслов и торговли Российско-Американской компанией. 8 [19] июля 1799 // ПСЗ РИ (1). Т. XXV. Ст. 19030. С. 699–718.

другими державами земли. Как отмечает О. Теребов¹, это было не просто государственное предприятие, а «колониальное образование, управлявшее обширными владениями» и полноправно представляющее Российское государство. В частности — в его взаимоотношениях с молодой североамериканской республикой.

С началом XIX века богатые ресурсами земли Аляски стали привлекать все больше и больше американских торговцев и промышленников. В условиях подобного натиска между двумя государствами начались переговоры о территориальном разграничении. С точки зрения определения границ своих северо-западных владений в этом были заинтересованы и Соединенные Штаты, ведущие также переговоры по разграничению в Орегоне с Великобританией. К общему согласию удалось прийти в 1824 году, когда 17 апреля Россия и США в Санкт-Петербурге подписали Конвенцию под названием «О непоколебимом сохранении состоящей между ними дружественной связи»². Она упорядочила в том числе и экономические отношения двух стран в северо-западной части Северной Америки, фактически выступив основой для развития торгово-экономических связей между Россией и США.

В 1825 году аналогичный документ³ Российская империя подписала и с Великобританией. Хотя, как отмечает А. Фененко⁴, появление интереса к арктическим проблемам у администрации Д. Адамса (1825-1829) было вызвано именно восприятием российско-британской конвенции 1825 года как некой угрозы

¹ Теребов, О.В. Арктическая политика США и интересы России: прошлое, настоящее, будущее. - М.: Издательство «Весь Мир». - 2019. - С. 28.

² Конвенция, заключенная в Санкт-Петербурге, между Императором Всероссийским и Правительством Американских Соединенных Штатов. О непоколебимом сохранении состоящей между ними дружественной связи // ПСЗ РИ (1). Т. XXXIX. Ст. 29861.а. С. 251–253.

³ Конвенция, заключенная в Санкт-Петербурге между Императором Всероссийским и Королем Великобританским. О взаимных выгодах, относящихся до торговли, мореплавания и рыбных промыслов на Тихом океане и до границ обоюдных владений их на северо-западном берегу Америки // ПСЗ РИ (1). Т. XL. Ст. 30233 а. С. 72–74.

⁴ Фененко, А. В. Москва и Вашингтон в арктическом пространстве // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах / Российский совет по международным делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. — Т. 1. — Аспект-Пресс Москва, 2013. — С. 158.

для «доктрины Монро», дальнейшее проникновение американцев в субарктические широты долгое время оставалось делом частной инициативы, а стихийная экономическая агрессия (в особенности связанная с китобойным промыслом¹) являлась важным компонентом поведения американской нации в Арктике². Именно как государство США впервые вышли в Северный Ледовитый океан лишь во время исследовательской экспедиции 1853–1856 гг., проводимой с целью изучения возможностей проникновения американских коммерческих интересов в Юго-Восточную Азию³. Результаты этой экспедиции положили начало осознанию предприимчивыми американцами реальными возможностями осуществления крупной торговли и экономических проектов.

И один из таких проектов в период до продажи Аляски действительно имел место быть: речь идет о российско-американском телеграфе – по своей сути первом международном экономическом арктическом проекте, целью которого было проложить электрическую телеграфную линию от Сан-Франциско до Москвы через, в частности, арктические территории двух стран. Предшествующие продаже Аляски и Алеутских островов несколько десятилетий, включая период Крымской войны и разгар гражданской войны, как раз явились моментом наибольшего сближения России и США, в том смысле, что несмотря на различие в политических системах, обе страны были объединены наличием общего противника – Великобритании. Были получены необходимые договоренности, российские и американские военные суда совместно осуществляли охрану ведущегося строительства, а к началу 1867 года по территории Аляски были проложены сотни километров кабеля⁴. Однако проект был закрыт в связи с введением в строй

¹ В течение нескольких десятилетий до приобретения Русской Америки в 1867 году, американские китобой стали часто посещать Северный Ледовитый океан к северу от Берингова пролива в поисках горбатых китов. В 2700 плаваниях было поймано более 20 000 гренландских китов, что почти привело к их вымиранию; более 150 китобойных судов были потеряны. См.: Bockstoce, J., Burns, J. (1993). Commercial Whaling in the North Pacific Sector. The Bowhead Whale. Society for Marine Mammalogy, pp. 565–567.

² Теремов, О.В. Арктическая политика США и интересы России: прошлое, настоящее, будущее. - М.: Издательство «Весь Мир». - 2019. - С. 30.

³ Так же, С. 32.

⁴ Huurdeman, A. (2003) The Worldwide History of Telecommunications / Wiley-IEEE Press, 2003, P. 101.

трансатлантического телеграфа между США и Великобританией в 1866 году. А. Постников утверждает, что, пусть и несостоявшийся, проект российско-американского телеграфа «положил начало исследованиям Аляски американскими учеными» и в определенной мере подготовил покупку Соединенными Штатами российских заморских владений¹.

Продажа Русской Америки состоялась в 1867 году – США приобрели у Российской империи Аляску и Алеутские острова за 7,2 миллиона долларов. Инициатива данной сделки со стороны России принадлежала, как отмечает в своей работе Э. Иванян², великому князю Константину и посланнику России в США Э. Стекло, настаивавших на необходимости избавления от высоких расходов на содержание этой отдаленной территории и, при этом, укрепления союза с Северо-Американскими Штатами. Исследованию причин, приведших к совершению этой исторической сделки посвящено множество работ как отечественных, так и зарубежных авторов. Существует, например, позиция, согласно которой продажа Аляски стала логическим следствием «длительной истории российско-американского противостояния и соперничества», и экспансионистской политики США на северо-западе Америки³.

Один их крупнейших отечественных специалистов по истории российско-американских отношений Н. Болховитинов, произведя детальный обзор различных точек зрения по данному вопросу и объясняя их существование тем, что изучение российско-американских отношений производится историографами исходя из анализа либо европейских проблем (традиционный подход), либо отношений на северо-западе Америки, утверждает, что в рассматриваемый период в политике России на Тихом океане и северо-западе Америки преобладали консервативные и

¹ Постников, А.В. Продажа Аляски и Международная телеграфная экспедиция // Вопросы истории естествознания и техники. — 1997. — № 1. - С. 7.

² Иванян, Э. А. Энциклопедия российско-американских отношений XVIII-XX века/ [Ин-т США и Канады РАН; Авт. и сост.: Э. А. Иванян]. — М.: Международные отношения. - 2001. - С. 21.

³ Morgan, W. (1976) Conflict on the Northwest Coast: American-Russian Rivalry in the Pacific Northwest, 1790–1867, History: Reviews of New Books, 4:3, 59-60, <https://doi.org/10.1080/03612759.1976.9945238>

охранительные тенденции¹. Подтверждает эту точку зрения и знаменитая речь к Сенату в поддержку ратификации соглашения о покупке Русской Америки Председателя комитета по иностранным делам Ч. Самнера, который в вопросе о причинах, побудивших Россию продать свои североамериканские владения, провел параллели с причинами продажи Луизианы Наполеоном I. Он предположил, что российский Император также, как и французский правитель, во-первых, заинтересован в усилении военно-морской мощи Соединенных Штатов в ущерб Великобритании, во-вторых, не желает того, чтобы последней достались эти отдаленные территории, которые очевидно будет трудно защищать и, наконец, в-третьих – попросту нуждается в пополнении государственной казны².

Граница владений двух стран прошла, согласно двустороннему договору от 18 (30) марта 1867 года, прошла по центру Берингова пролива, отделяя на равном расстоянии остров Крузенштерна от острова Ратманова, направляясь далее «по прямой линии «безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане» (in its prolongation as far as the Frozen ocean)³. Неопределенность с конечной точкой данной линии привела к расширительным трактовкам с обеих сторон. Ряд американских экспедиций, в частности - Адольфа Грили (1879), Джорджа Де Лонга (1879–1881) и Джона Даннхауэра (1882), побудили усилить внимание к Арктике и правительство Александра III. Именно в его правление была разработана Северная экономическая и военная стратегия. Экспедиции российского полярника Э. Толля в 1885, 1893 и 1899–1903 гг. имели своей целью обнаружение гипотетической «Земли Санникова», предположительно находящейся севернее Новосибирских островов, через которую американцы могли бы достигнуть Северного полюса. Последнее удалось в 1908–1909 гг. независимо друг от друга Ф. Куку и Р. Пири.

¹ Болховитинов, Н.Н. Русско-американские отношения и продажа Аляски (1834—1867). — М.: Наука. - 1990. - С. 20.

² Sumner, C. His complete works [Электронный ресурс] // The Project Gutenberg EBook of Charles Sumner. Volume 15. P. 22. URL: https://www.gutenberg.org/files/50161/50161-h/50161-h.htm#THE_CESSION_OF_RUSSIAN_AMERICA_TO

³ Treaty Concerning the Cession of the Russian Possessions in North America by His Majesty the Emperor of All the Russias to the United States of America. June 20, 1867 [Электронный ресурс] // Yale Law School. The Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy. URL: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/treatywi.asp

Иными словами, научно-исследовательская мысль устремлялась в сторону Арктики, с которой были связаны чисто экономические интересы - этим обуславливалось снаряжение ряда американских арктических экспедиций со времени поисков Франклина.¹

Ответом со стороны Российской империи стало освоение Северного морского пути, который в ситуации поражения от японцев в 1905 году рассматривался в качестве альтернативного маршрута для переброски флота из Балтийского моря на Дальний Восток². С целью проведения подробных описаний СМП были организованы экспедиции Г. Седова (1912–1914) и Б. Вилькицкого (1914–1915), а уже в июне 1918 года в Совнарком поступил план изучения Арктики, подготовленный при поддержке Главного гидрографического управления. Секторальная система деления региона, сложившаяся к середине 1920-ых гг., обособила Канаду и СССР в качестве наиболее влиятельных и, стало быть, заинтересованных в изучении севера государств – Соединенные же Штаты получили наименьший арктический сектор, расположенный между 170° и 141° з.д. Официальный Вашингтон, несмотря на предложения отдельных лиц увеличить американское присутствие, попросту не признавал данное разделение, хотя и не оспаривал его правомерность.³

Ряд географических открытий в Арктике, совершенных в начале XX века⁴ и позволивших говорить о практически полной изученности региона, способствовал началу провозглашения прибрежными государствами суверенитета над северными

¹ Дьяконов, М. А. История экспедиций в полярные страны. — Архангельск: Архангельское обл. изд-во. - 1938. — 464 с.

² Фененко, А. В. Москва и Вашингтон в арктическом пространстве // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах / Российский совет по международным делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. — Т. 1. — Аспект-Пресс Москва, 2013. — С. 132.

³ Фененко, А. В. Москва и Вашингтон в арктическом пространстве // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах / Российский совет по международным делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. — Т. 1. — Аспект-Пресс Москва, 2013. — С. 159–160.

⁴ Это, например, открытие Северного полюса Земли независимо друг от друга американскими исследователями Р. Пири и Ф. Куком в 1908–1909 гг., географические экспедиции Б.А. Вилькицкого в Северный Ледовитый океан в 1913-1915 гг., а также - первый проход вдоль Северного морского пути из Владивостока в Архангельск в 1914-1915 гг.

территориями. Россия, накануне падения Дома Романовых, стала одной из первых мировых держав, заявивших свои претензии на Арктику¹. Так, в сентябре 1916 года Министерство иностранных дел страны направило зарубежным государствам специальную дипломатическую ноту², ставшую первым документом, определившим статус земель и островов, расположенных в российской Арктической зоне, прилегающей к арктическому побережью страны, вытекающий из фактов открытия, давнего владения и освоения³.

Пришедшее к власти после революции молодое советское руководство продолжило нормотворческую деятельность по закреплению прав на арктические владения. Принятием ряда документов⁴ были установлены точные государственные границы на протяжении всего побережья, а также объявлены территориальными водами некоторые арктические проливы, что заложило фундамент для существующих и сегодня правовых разногласий между РФ и США по поводу судоходства в акватории Северного морского пути. В отдельном Меморандуме Правительства СССР Правительству США от 4 ноября 1924 года было сказано об извещении всех союзных и нейтральных держав Нотой 1916 года о территориальной принадлежности конкретных арктических территорий к России и указано, что все эти территории расположены «к западу от линии, устанавливающей в силу ст. I Вашингтонской конвенции между Россией и

¹ Савойский, А. Г. Совместное освоение Арктики как возможность улучшения экономических отношений между Россией и США // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2012. – №. 2. - С. 53.

² Нота Министерства иностранных дел Российской империи от 20 сентября 1916 года // Сборник действующих договоров... Вып. I—II. — М., 1928.

³ Ткаченко, Б.И. Проблемы разграничения морских экономических владений в западном секторе российской Арктики // Проблемы национальной стратегии. – 2013. - № 4. - С. 139.

⁴ Декрет СНК РСФСР «Об охране рыбных и звериных угодий в Северном Ледовитом океане и Белом море» от 24 мая 1921 года / В ст.: Барциц И. Российский арктический сектор: правовой статус // Обозреватель — Observer. — 2000. — № 12.; Постановление Президиума Центрального Исполнительного Комитета «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане» от 15 апреля 1926 года // Собрание законов и распоряжений Правительства Союза Советских Социалистических Республик, издаваемое Управлением Делами Совета Народных Комиссаров СССР 20 мая 1926 г., №32. Ст. 203.; Постановление СНК СССР «О территориальных водах Советского Союза» № 331-12 от 17 апреля 1925 года // В ст.: Барциц И. Российский арктический сектор: правовой статус // Обозреватель — Observer. — 2000. — № 12.

Соединенными Штатами Америки от 18/30 марта 1867 года» и что «Соединенные Штаты Америки обязались не предъявлять никаких требований»¹. Стоит отметить, что ни дипломатическая нота МИД Российской Империи 1916 года, ни Меморандум 1924 года оспорены не были².

Вопросы изучения и практического использования Севера, по словам известного историка Арктики В. Булатова³, сразу же стали предметом постоянной заботы Советского правительства. Началось форсированное освоение арктических территорий, укладывающееся, впрочем, в общий для всей страны тренд на индустриализацию. Еще до начала Второй Мировой войны в целях обеспечения национальной безопасности и укрепления позиции в регионе были созданы Северная военная флотилия (1933) и Северный флот с его береговой инфраструктурой (1937).

Уже в военные годы американское правительство также решило использовать стратегические возможности Арктики – мотиватором для данного решения во многом послужила опасность потери Гренландии после оккупации немцами Дании в апреле 1940 года. На остров был высажен военный контингент, а право США на строительство военных баз было подтверждено двусторонним соглашением 1951 г. Однако, как отмечают зарубежные авторы⁴, ни предвоенное время авиационного освоения Арктики, ни собственно военные действия на Аляске не подтолкнули Соединенные Штаты к разработке полноценной Арктической стратегии.

По-настоящему стратегически важным регионом для обеих стран Арктика стала в период Холодной войны, когда правительствами двух государств она

¹ Меморандум Правительства СССР Правительству США от 4 ноября 1924 года № 297 // Документы внешней политики СССР. — М., 1963, С. 531.

² Савойский, А. Г. Совместное освоение Арктики как возможность улучшения экономических отношений между Россией и США // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2012. – №. 2. - С. 53.

³ Булатов, В. Н. КПСС — организатор освоения Арктики и Северного морского пути (1917—1980). — М.: Изд-во МГУ. - 1989. - С. 8.

⁴ Haycox, S. (2020) Arctic Policy of the United States: An Historical Survey. In: Coates K., Holroyd C. (eds) The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham, P. 239. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_15

рассматривалась с точки зрения разработки сценариев потенциального военного конфликта. Быстрое развитие ядерного оружия открыло невиданные ранее возможности ведения военных действий. В этой связи угроза для Аляски была максимально высокой, и американцы начали стремительно милитаризировать регион. В Арктике имели место быть и проявления такого характерного для всего периода Холодной войны явления как гонка вооружений. Например, в 1958 году две американские атомные субмарины проследовали под арктическим льдом до Северного полюса, что было сделано в целях демонстрации военных возможностей США в ответ на запуск советского спутника в 1957 году¹.

Эпоха Холодной войны отмечена также и противостоянием в Арктике, касающимся в большинстве своем территориальных споров и претензий². Знаменательное событие произошло в начале 1977 года, когда Правительства двух стран обменялись дипломатическими нотами, подтвердившими, что Советское правительство, в целях разграничения районов юрисдикцией СССР и США в области рыболовства, намерено придерживаться предусмотренной договором 1867 года западной границы уступленных территорий, проходящей в Северном Ледовитом океане, Чукотском и Беринговом морях. То есть фактически, пишет Савойский³, спустя 110 лет Советский Союз официально подтвердил отсутствие у него каких-либо претензий на Аляску, хотя если рассматривать данное событие более подробно, то выяснится, что американцами было предложено использовать линию Конвенции 1867 года только в части Северного Ледовитого океана, а в части Берингова моря провести переговоры. В таком случае возникает вопрос, по какой

¹ Happy Birthday to the Cold War's Most Eerie Technology, the 'Atom Sub:' The Ghosts That Haunt Earth's Last Remaining Hiding Places [Электронный ресурс] // Motherboard, 2015. URL: https://motherboard.vice.com/en_us/article/9akgwe/happy-birthday-to-the-cold-wars-most-eerie-technology-the-nuclear-submarine

² В 1965-ом году Госдепартамент США отказался признавать провозглашение советскими властями некоторых проливов (Карские Ворота, Маточкин Шар, Вилькицкого) своими историческими водами, а в 1979 году возник спор из-за шельфовых участков в Беринговом и Чукотских морях.

³ Савойский, А.Г. Россия – США: 200 лет экономической дипломатии (1807–2007): Монография. 2-е изд. с доп. – Москва – Пятигорск: РИА-КМВ. - 2011. - С. 557.

причине советское руководство, в эпоху Холодной войны, отказалось от потенциальных приобретений?

А. Вылегжанин вполне обоснованно, на наш взгляд, полагает¹, что руководствовалась партийная элита в то время соображениями не экономического, а пространственно-стратегического плана. А главной задачей было закрепление секторального подхода разграничения Арктики, демонстрация приверженности ему. Важно это было, в том числе, для переговоров о делимитации морских пространств с Норвегией. Здесь сложно не провести некоторой аналогии с продажей Аляски и некоей уступкой США для, в том числе, ослабления (в данном случае – усиления собственных позиций) своего другого оппонента. Что же касается американцев, Вашингтон еще в конце 1920-х гг. выбрал двойственную позицию: непризнание секторного деления Арктики, но и не оспаривание его правомерности².

Политика «перестройки» впервые за долгое время стратегического соперничества оживила реальное сотрудничество³ между СССР и США в Арктике, в первую очередь научное и гуманитарное. Возобновились заходы американских исследовательских кораблей на Чукотку, коренные народы Аляски и российской

¹ Вылегжанин, А. Н. 20 лет «временного применения» Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Вестник МГИМО. – 2010. - №1. - С. 5.

² Фененко, А. В. Военно-политические аспекты российско-американских отношений в Арктике: история и современность // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. - 2011. - №. 2. - С. 133.

³ Вместе с тем несколько двусторонних соглашений, имеющих отношение к Арктике, между СССР и США было заключено еще до советской перестройки. См.: *Соглашение между правительством Союза Советских Социалистических Республик и правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области исследования мирового океана [Электронный ресурс]* // Правовой департамент МИД России. Перечень двусторонних международных договоров Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/; *Соглашение между правительством Союза Советских Социалистических Республик и правительством Соединенных Штатов Америки по некоторым вопросам морского судоходства [Электронный ресурс]* // Правовой департамент МИД России. Перечень двусторонних международных договоров Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2/; *Соглашение между правительством Союза Советских Социалистических Республик и правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области науки и техники [Электронный ресурс]* // Правовой департамент МИД России. Перечень двусторонних международных договоров Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2/

Арктики начали совершать визиты друг к другу в составе делегаций¹. В этот период представителями двух стран было подписано сразу несколько соглашений, в числе которых:

- Соглашение о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях²;
- Соглашение о взаимных отношениях в области рыбного хозяйства³
- Соглашение о взаимных поездках жителей района Берингова пролива 1989 года⁴;
- Соглашение о Региональной комиссии Берингова пролива 1989 года⁵
- Соглашение по некоторым вопросам морского судоходства⁶

С распадом Советского Союза коренные структурные изменения в системе международных отношений привели к становлению однополярного мира во главе с Соединенными Штатами Америки. «Конец истории» означал, что идеология демократического капитализма одержала победу и у нее не осталось ни одного соперника⁷. В отличие от биполярных, триполярных или многополярных систем,

¹ Купер, С. Тающий «ледяной занавес» // Международная жизнь. - 1990. - № 10. - С. 112–122.

² Соглашение между правительством Союза Советских Социалистических Республик и правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях / Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. - М., 1991. С. 192–195;

³ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных отношениях в области рыбного хозяйства / Сборник международных договоров СССР. Вып. XLIV. - М., 1990. С. 343–349.

⁴ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки о взаимных поездках жителей района Берингова пролива 1989 года [Электронный ресурс] // Правовой департамент МИД России. Перечень двусторонних международных договоров Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2_contract/-/storage-viewer/bilateral/page-459/53504

⁵ Union of Soviet Socialist Republics - United States: Agreement Concerning the Bering Straits Regional Commission [Электронный ресурс] // International Legal Materials. – November 1989. – V. 28, №. 6. – P. 1429–1433. URL: <https://doi.org/10.1017/S0020782900017174>

⁶ Соглашение между Правительством Союза Советских Социалистических Республик и Правительством Соединенных Штатов Америки по некоторым вопросам морского судоходства [Электронный ресурс] // Правовой департамент МИД России. Перечень двусторонних международных договоров Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts

⁷ Fukuyama, F. (1989) The End of History? The National Interest, 16(Summer), 3–18.

однополярность некоторыми исследователями оценивается как более стабильная система, в которой нестабильность может усиливаться в зависимости от способности государства-гегемона отстаивать свои интересы.¹ Неудача США в Ираке, рост террористической угрозы по всему миру и экономическое возвышение Китая, в данном контексте, создали благоприятную почву для дискуссий о приближении пост-американского, многополярного мира². Попытки бросить вызов существующей международной иерархии в лице либерального «шерифа»³ в начале 2000-х годов, как отмечают некоторые авторы, происходили с тщательным просчетом американских интересов⁴.

С распадом СССР общее потепление в отношениях между Россией и США также продолжилось в целом ряде связанных с Арктикой эпизодах. Так, американские военные корабли, впервые с 1945 года, в июне 1992 года посетили Мурманск. Началась реализация совместных программ экологического характера – программы оценки ядерных отходов в Арктике (ANWAP)⁵ и программы военного экологического сотрудничества в Арктике (AMEC)⁶. В более широких масштабах американцы инициировали «Программу совместного уменьшения угрозы» (Cooperative Threat Reduction Initiative), известную также как программа Нанна-Лугара. Соответствующий акт, предложенный сенаторами С. Нанном и Р. Лугаром был подписан в Вашингтоне в ноябре 1991-го, года а начало самой программы было положено 17 июня 1992 года в документе под названием «Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно

¹ Wohlforth, W. C. (2009) Unipolarity, Status Competition, and Great Power War. *World Politics*, 61(1), 28–57 pp. <https://doi.org/10.1017/S0043887109000021>

² Layne, C. (2012) This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. *International Studies Quarterly*, 56(1), 203–213 pp. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00704.x>

³ Huntington, S. (1999) The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78(2), P. 46. <https://doi.org/10.2307/20049207>

⁴ Kubicek, P. (1999). Russian Foreign Policy and the West. *Political Science Quarterly*, 114(4), 547–568.

⁵ Edson, R., Johnson, G., Codispoti, L., Curtin, T. (1997) The Arctic Nuclear Waste Assessment Program // *Oceanography*. Vol. 10. No. 1. P. 4–10.

⁶ Declaration among the Department of Defense of the United States of America, The Royal Ministry of Defence of the Kingdom of Norway, and the Ministry of Defence of the Russian Federation on Arctic Military Environmental Cooperation // *Cooperation and Conflict*. – 2000. – Vol. 35. – № 1. – P. 232–234.

безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия»¹. Основными задачами выполнения акта провозглашались спонсирование государств бывшего Советского Союза в области обеспечения безопасности и ликвидации ядерного, химического и биологического оружия совместно со средствами его доставки, а также экспертиза данного процесса.

В первом десятилетии нынешнего века Россия начала усиливать свое присутствие в регионе. Был принят целый ряд законопроектов, постановлений, концепций, стратегий, регламентирующих и регулирующих проводимую политику. В Соединенных Штатах при администрации Дж. Буша-младшего сенаторы в отношении Арктики ограничивались обсуждениями и предложениями, хотя именно с начала 2000-х роль ключевого оппонента в Арктике стала отходить России. Вашингтон раскритиковал уже ранее упомянутую экспедицию «Арктика-2007», участники которой установили российский триколор на дне в точке Северного полюса².

Администрация Б. Обамы также избегала прямой конфронтации с Россией по поводу Арктики, сосредотачивая внимание мировой общественности на вопросах экологии и климата. В докладе по российско-американским отношениям от 2014 года отмечалось, что безопасность и стабильность Арктического региона является жизненно важной и для США, и для России, и для других арктических государств. Стратегия же Штатов в регионе основывается на развитии и совершенствовании механизмов кооперации и коммуникации между основными акторами, наблюдении и поиске возможностей для предотвращения и ликвидации возможным нефтяных утечек. Выполнение этих целей, по мнению авторов доклада,

¹ Соглашение между Российской Федерацией и Соединенными Штатами Америки относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия [Электронный ресурс] // Правовой департамент МИД России. Перечень двусторонних международных договоров Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2

² Галимуллин, Э.З., Матвеев, Ю.И. Россия и США в Арктическом регионе: соперничество или стратегическое партнерство // PolitBook. – 2017. – 1. – стр. 64–81. <https://doi.org/10.24412/FgQnfcEjzSc>

требует сотрудничества с Россией в целях укрепления стабильности в этом важнейшем регионе, даже несмотря на непризнание «аннексии» Крыма и в целом российской политики по отношению к Украине.¹

Современное состояние российско-американских отношений нередко характеризуется термином «новая холодная война». Очевидно, что некоторые основания для утверждений подобного рода действительно существуют. Во-первых, Россия и Соединенные Штаты в течение последних пяти лет, прямо или косвенно, сталкивались в целом ряде международных конфликтов. Это и украинский кризис, и гражданская война в Сирии, а также ситуация вокруг Северокорейских ядерных амбиций. Во-вторых, усиленная модернизация Россией своих вооруженных сил вызывает опасения в Европейском Союзе и в самих США. Между тем, некоторые авторы утверждают, например, что сегодняшняя Арктика не ремилитаризуется, потому что она никогда не была демилитаризована², и что Россия все еще далека от восстановления уровня военного потенциала, который она имела в Арктике во время Холодной войны, предпринимая только ограниченную модернизацию³.

В-третьих, Россия была обвинена во вмешательстве в американскую президентскую кампанию 2016 года. Вкупе с некоторыми другими событиями подобного рода, напрямую не относящимися к взаимоотношениям между двумя государствами, вроде дела Скрипалей, все вышеперечисленное действительно, как минимум на первый взгляд, дает почву для заявлений об усиливающемся противостоянии.

¹ Report on U.S. - Russia Relations [Электронный ресурс] // International Security Advisory Board, December 9, 2014, p. 11. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/235118.pdf>

² Keupp, M. (2015) Arctic security, sovereignty, and rights of utilization: Implications for the Northern Sea Route. In: Keupp M. (eds) The Northern Sea Route. Springer Gabler, Wiesbaden, P. 24. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04081-9_2

³ Konyshov, V., Sergunin, A. (2019) The Changing Role of Military Power in the Arctic. In: Finger M., Heininen L. (eds) The Global Arctic Handbook. Springer, Cham, P. 192, https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_11

Список договоров и соглашений между Россией и США в Арктике¹ включает в себя следующие документы:

- Соглашение о научно-техническом сотрудничестве (1993)²;
- Соглашение в области охраны окружающей среды и природных ресурсов³;
- Соглашение о сохранении и использовании чукотско-алаяскинской популяции белого медведя (2000)⁴;
- Соглашение по морскому транспорту (2001)⁵;
- Меморандум о взаимопонимании между Федеральной службой по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды РФ и национальной администрацией по океану и атмосфере Министерства торговли США по сотрудничеству в области метеорологии, гидрологии и океанографии (2005)⁶;

¹ Подробно договорно-правовые основы сотрудничества России и США в регионе Берингова пролива рассмотрены в статье: Норкина, Е.В. Договорно-правовые основы сотрудничества России и США в регионе Берингова пролива. Московский журнал международного права. - 2016;(3). – С. 127–135. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2016-3-127-135>

² Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о научно-техническом сотрудничестве / Бюллетень международных договоров 1999, №9, стр. 33–36. Прим.: соглашение было пролонгировано в 2015 году и, таким образом, действует и в настоящее время.

³ Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки в области охраны окружающей среды и природных ресурсов [Электронный ресурс] // Правовой департамент МИД России. Перечень двусторонних международных договоров Российской Федерации. URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/international_contracts/2

⁴ Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки о сохранении и использовании чукотско-алаяскинской популяции белого медведя // Бюллетень международных договоров, 2007, № 12, стр.65. Прим.: документ вступил в силу в 2007 году.

⁵ Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки по морскому транспорту / Бюллетень международных договоров, 2001, №12, стр.42.

⁶ Memorandum of Understanding for Cooperation in the Areas of Meteorology, Hydrology and Oceanography between the National Oceanic and Atmospheric Administration of the Department of Commerce of the United States of America and the Federal Service for Hydrometeorology and Environmental Monitoring (the Russian Federation) [Электронный ресурс] // Официальный сайт NOAA. URL: https://ftp.etl.noaa.gov/users/tuttal/RussianCustoms/SignedNOAA-RoshydrometMOU_EN.pdf

- Соглашение о сотрудничестве в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла (2015)¹.

Акватория СМП и, в частности, Берингова пролива, предоставляет возможности сотрудничества для России и США в соответствии также с принятыми в рамках Арктического Совета юридически обязывающими соглашениями и Полярным кодексом. Проводившиеся ранее совместные учения военно-морских сил двух стран вследствие общей напряжённости в межгосударственных отношениях были прекращены, но в 2015 г. начал работу Арктический форум береговой охраны², отчасти компенсирующий снижение практического сотрудничества в двустороннем формате. Он позволяет странам-участницам обмениваться информацией на уровне служб береговых охран.

Двустороннее сотрудничество в Беринговом проливе привело к совместной разработке в связи с ростом судоходства в 2017 г. системы маршрутов и подаче её на рассмотрение в Международную морскую организацию³. А работа по предотвращению разливов нефти и улучшению поисково-спасательной деятельности на протяжении маршрута выступают теми областями, где интересы России и США полностью совпадают. Так, несмотря на растущую напряженность в отношениях между странами, в начале 2021 года был подписан обновленный Совместный план по борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях – документ подразумевает проведение двусторонних полномасштабных учений по ликвидации нефтеразливов⁴.

¹ Соглашение между правительством Российской Федерации и правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в целях предупреждения, сдерживания и ликвидации незаконного, несообщаемого и нерегулируемого промысла / Бюллетень международных договоров апрель 2016, №4, стр. 124–128.

² About the ACGF [Электронный ресурс] // The Arctic Coast Guard Forum. URL: <https://www.arcticcoastguardforum.com/about-acgf>

³ Россия и США разработали маршруты судов в Арктике из-за роста движения [Электронный ресурс] // РИА, 2019. URL: <https://ria.ru/world/20180125/1513351656.html>

⁴ United States and Russia sign Joint Contingency Plan for pollution response in the Bering and Chukchi Seas [Электронный ресурс] // The U.S. Coast Guard, 2021. URL: <https://content.govdelivery.com/accounts/USDHSCG/bulletins/2be5f85>

Таким образом можно заключить, Россия и США обладают достаточно прочным историческим опытом совместного взаимодействия в Арктике. Непосредственной, материальной основой данного взаимодействия выступает факт наличия совместного региона Берингова пролива, а институционально взаимодействие обеспечивается службами береговой охраны двух стран. В более широком ключе партнерство, учитывая современное состояние отношений, вряд ли возможно, однако ничто не мешает укреплять сотрудничество в научной сфере, привлекать к обсуждению проблем экспертов, обмениваться опытом.

3.2. ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ РОССИИ И США В АРКТИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ

В предыдущей главе мы рассмотрели современное состояние и различные аспекты государственной политики России и США в Арктике, уделив внимание её нормативно-правовым и институциональным основам, вопросам пространственно-территориального планирования, обеспечения национальной безопасности и социально-экономического развития. Совершенно очевидно, что регион привлекает к себе все большее внимание руководящих элит обеих стран, а его целостность и взаимозависимость происходящих в нем сегодня процессов, в первую очередь – климатических, определяет потребность в сотрудничестве и кооперации.

Однако сложно не согласиться с тем, что для России арктические пространства представляют несоизмеримо большую ценность, чем для США. Западные исследователи отмечают, что хотя Россия и рассматривается как «наиболее вероятный источник геополитической нестабильности, она также воспринимается как страна, наиболее заинтересованная в стабильной Арктике»¹. И речь далеко не только о ресурсной составляющей. С освоением Севера связана значительная часть истории России. Он ее неотъемлемая часть, формирующая идентичность населения и конструирующая образы «русского человека» за

¹ Gritsenko, D. (2016) Vodka on ice? Unveiling Russian media perceptions of the Arctic. Energy Research & Social Science, 16, pp. 8. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.03.012>

рубежом. Приобретенная же США Аляска, в свою очередь, исторически поздно, в сравнении с другим арктическими государствами, вошла в состав страны. Да и вовсе, как отмечают исследователи, все иные арктические государства получили таковой статус «не внезапно и посредством юридически оформленной коммерческой сделки, а путем закрепления в регионе через цепочку географических открытий и расширение промысловой деятельности»¹.

Все сказанное, впрочем, не отменяет того факта, что эффективность государственной политики в регионе совершенно не обязательно коррелирует с уровнем значимости его развития для государства. Так, чрезмерные амбиции, несоответствующие реальным возможностям, могут оказать негативное влияние как уже на стадии определения приоритетов. Отметим, что под эффективностью государственной политики мы понимаем соответствие полученных результатов поставленным целям и задачам, в первую очередь – закрепленным в законодательных и нормативно-правовых документах. Руководствуясь данной позицией, мы характеризуем государственную политику России в Арктике как недостаточно эффективную, поскольку далеко не все обозначенные цели были достигнуты.

Так, например, уже сейчас очевиден факт невозможности достижения показателя в 80 млн тонн грузоперевозок по СМП к 2024 году, установленного майским указом Президента. Не удалось реализовать в полном объеме и большую часть из запланированных работ по совершенствованию инфраструктуры Севморпути, причиной чему являлись недофинансирование проектов или его полное отсутствие. По этому вопросу всерьез рассматривалась возможность расширения границ Севморпути вдвое (так называемый СМТК) и, таким образом, формального выполнения поручения². Однако, как и в случае с расширением АЗРФ и статистическим сглаживанием убыли населения через присоединение новых территорий, подобный подход не является решением проблемы.

¹ Матияк, Л.А. Парадигмальный диссонанс политики США в Арктике. Вестник МГИМО-Университета. – 2015. - (2(41)): С. 116.

² Севморпуть. Правительство хочет дотянуть маршрут до Сахалина [Электронный ресурс] // Коммерсант, 2010. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4349939>

Неоднократно переносились сроки сдачи ледокола «Арктика»¹. Специалисты признают, что «большинство основных эффективных управленческих решений по развитию Арктики было принято лишь в 2018–2019 гг. - на завершающем этапе выполнения принятых в 2008 году Основ 2020»². Безусловно, невозможно не принимать во внимание и объективные обстоятельства последних лет: в большей степени санкции и, в меньшей, пандемию коронавируса. Если степень влияния санкций, впрочем, к настоящему моменту уже хорошо изучена – автор имеет публикацию по данному вопросу³, то эффект от пандемии ещё только предстоит изучить.

Оценка эффективности государственной политики США в Арктике более затруднительна. Стратегии и документы правительства США в отношении Арктики носят в основном описательный характер, и в них еще предстоит изменить распределение ресурсов (за исключением недавнего финансирования Конгрессом одного тяжелого ледокола, который будет преимущественно использоваться в Антарктиде) или предусмотреть создание новых организационных структур, которые смогут более эффективно решать возникающие проблемы. Арктическая политика США имеет очень сильный внешнеполитический уклон, а внутренние проблемы успешно решаются руководством штата вне «арктического» контекста, хотя и в привязке к нему по некоторым отдельным моментам (например – по коренным жителям).

Арктическая политика России, как и позднесоветская политика на Крайнем Севере, имеет своим краеугольным камнем добычу ресурсов. Однако Арктическая зона Российской Федерации — это относительно новое политическое явление, возникшее в последние несколько десятилетий и в основном затрагивающее

¹ Кремль прокомментировал перенос срока сдачи ледокола "Арктика" [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2017/07/12/kreml-prokommentiroval-perenos-sroka-sdachi-ledokola-arktika.html>

² Гриняев С.Н., Журавель В.П. Вопросы комплексной безопасности в Основах государственной политики России в Арктической зоне до 2035 г.: предыдущий опыт и перспективы реализации // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 55. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.52>

³ См.: *Shapovalova, D., Galimullin, E., Grushevenko, E.* (2020) Russian Arctic offshore petroleum governance: The effects of western sanctions and outlook for northern development. *Energy policy*, 146, 1-8, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111753>

вопросы национальной и энергетической безопасности. Не в последнюю очередь, растущая доступность Северного морского пути, хотя и остается предметом многочисленных дискуссий, способствовала выделению АЗРФ в качестве особого, хотя и не самостоятельного, объекта государственной политики. В обновленных «Основах» государственной политики территории АЗРФ характеризуются как геостратегические территории. Учитывая приграничный характер Арктической зоны действительно, можно утверждать, что любой арктический проект, помимо экономической, выполняет и геополитическую функцию – утверждает присутствие страны, её суверенитет в отдаленных и экстремальных пространствах¹. Таким образом, можно с уверенностью заключить, что для развития России Арктика *стратегически более важна, чем для США*.

В России продолжается формирование нормативно-правовой и законодательной баз, составляющих фундамент государственной политики в Арктике. Принятие единого федерального закона, похоже, так и не состоится, однако и необходимости в нем стало гораздо меньше с принятием закона о предпринимательстве ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации». Длительное время велись дискуссии о принятии закона о молодежи, в котором предлагалось обозначить и моменты, связанные с социально-экономическим развитием Арктики – касающиеся привлечения в арктические регионы молодых людей. Совсем недавно закон был принят, правда об Арктике там нет ни слова. На наш взгляд, именно вопросы привлечения молодых кадров в Арктику не вполне проработаны – автор также имеет публикацию на этот счет².

Между тем, привлечение молодежи в Арктику является одним из основных способов снижения остроты социально-экономической проблематики в регионе. Отсутствие желания у значительной части российской молодежи понятно, однако

¹ Пилясов А.Н., Путилова Е.С. Новые проекты освоения российской Арктики: пространство значимо! // Арктика и Север. 2020. № 38. С. 24. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.38.21>

² См.: Галимуллин, Э.З. Миграционные установки и механизмы привлечения молодёжи в Арктическую зону Российской Федерации // Арктика и Север. - 2019. - № 36. - С. 96–109. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.36.96>

существуют измеряемые количественные факторы, которые могут способствовать притоку в регион необходимых специалистов. Здесь очевидна необходимость именно комплексного подхода, поскольку молодых людей сегодня интересует не только арендное жильё и высокий доход, но и развитая инфраструктура: кинотеатры, парки, аэропорты, гипермаркеты и прочее¹. Некоторыми авторами² в качестве вариантов решения вопроса предлагались, например, разработка концепции молодежной *миграционной политики* в совокупности с созданием экономического механизма кредитования демографических и миграционных мер привлечения и закрепления населения в районах Севера и Арктики.

Разумно было бы ввести в практику региональных властей проведение информационных кампаний по информированию молодых специалистов – не только вахтовиков, но и бюджетников - о сравнительно высоких заработных платах в регионах АЗРФ. Снижение оттока научно-технических кадров, повышение спроса на высококвалифицированные научно-технические кадры и более активное привлечение молодых специалистов и учёных были обозначены в качестве ожидаемых результатов одной из подпрограмм Госпрограммы - будем надеяться, что в новой версии это направление будет раскрыто подробнее³.

В России существуют ответственные за реализацию государственной политики в Арктике институты, вполне логично между ними распределены зоны ответственности. Если ранее существовали вопросы относительно координации и взаимодействия, то теперь основную роль в государственной арктической политике должно играть Министерство как основной орган. Разумеется, неформальное распределение сил всё так же будет присутствовать, однако есть уверенность, что Министерство действительно сможет де-юре и де-факто

¹ Молодёжь не хочет работать в Арктике даже за 270 тысяч в месяц [Электронный ресурс] // Форпост Северо-Запад. URL: <https://forpost-sz.ru/a/2019-05-24/molodyozh-ne-khochet-rabotat-v-arktike-dazhe-za-270-tysyach-v-mesyac>

² Фаузер В.В. Демографический потенциал северных регионов России — фактор и условие экономического освоения Арктики // Экономика региона. 2014. Т. 34. № 985. С. 78.

³ Галимуллин, Э.З. Миграционные установки и механизмы привлечения молодёжи в Арктическую зону Российской Федерации // Арктика и Север. - 2019. - № 36. - С. 96–109. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.36.96>

«возглавить» управление Арктикой и координировать взаимодействия многочисленных игроков. По крайней мере справится с этой задачей лучше, чем менее статусная Комиссия.

В Соединенных же Штатах отсутствие подобного российскому Министерству центрального органа, либо подобного Комиссии координирующего – является свидетельством невысокой стратегической значимости региона. Создание за последние годы нескольких «арктических» должностей, в том числе недавнее нововведение – координатор по Арктике в структуре Госдепартамента – выступает свидетельством осознания в высших руководящих кругах США этой значимости. Существует целый ряд экспертных предложений, касающихся созданию новых должностей и институтов, некоторые из которых были отмечены нами во второй главе. Однако, сменяющие друг друга американские администрации пока ограничиваются небольшими шагами в этом направлении, а в правительстве нет единого мнения о том, какие шаги следует предпринять в будущем¹. Вашингтон признает растущее присутствие России и Китая в Арктике, но изучение действий других не является построением собственной политики.

Как мы уже отмечали, несравнимо более высокая стратегическая значимость для одной из стран обусловила развитую нормативно-правовую, законодательную и институциональную основы государственной политики. Что-то положительное здесь для российской государственной политики может быть подчеркнуто разве что из экспертных докладов американских специалистов. Впрочем, по мнению автора, с созданием Министерства отпала необходимость в появлении новых «ответственных» за Арктику структур.

Несоизмеримо важнее для России и океаническая акватория, в частности – *Северный морской путь*. Потенциальная активизация использования СМП всё острее ставит вопросы о порядке навигации по маршруту и о правовом статусе некоторых его проливов. Здесь между Россией и Соединёнными Штатами

¹ Conley H.A., Melino M. (2019) The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region // Center for Strategic and International Studies, 6 p. URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191009_ConleyMelino.pdf

сохраняются разногласия, оказывающие влияние на двусторонние отношения в Арктике. Российский подход исходит из того, что Северный морской путь – это «исторически сложившаяся национальная транспортная коммуникация»¹. Москва пытается полностью контролировать плавание² по маршруту иностранных судов. Предъявляемые американскими властями претензии³ объясняются традиционной установкой США на доминирование в Мировом океане. Приверженность принципу свободы судоходства бескомпромиссно отстаивается в первую очередь военно-морскими силами США. Сложно ожидать сколько-нибудь серьёзных подвижек в спорах о правовом статусе СМП, как минимум, в среднесрочной перспективе. Вместе с тем Соединённые Штаты могут игнорировать развитие трассы в целом, сотрудничая с Российской Федерацией только в тех акваториях, где стратегическое партнёрство важнее соперничества, например в Беринговом проливе.

Огромное значение в контексте российско-американских отношений в Арктике имеет *Берингов пролив*. Он представляет собой, во-первых, важнейшее связующее звено между ресурсами Арктики и потребителями на быстрорастущих азиатских рынках. Берингов пролив также служит морской границей, разделяющей Россию и США, вызывая тем самым необходимость двустороннего сотрудничества для обеспечения безопасного и надежного судоходства, а также совершенствование протоколов реагирования и готовности к морским инцидентам. Хотя некоторые эксперты сомневаются, станет ли Северный морской путь и, как

¹ Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ (статья 14 введена в действие с 27 января 2013 года Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 132-ФЗ) / Собрание законодательства Российской Федерации №31 от 3.08.1998, ст. 3833

² Россия строго регламентировала иностранное судоходство по СМП с момента «официального открытия» этого маршрута для международного судоходства в 1991 году. В настоящее время разрешительный порядок плавания судов в акватории маршрута действует в соответствии с Приказом Министерства транспорта Российской Федерации (Минтранс России) от 17 января 2013 г. № 7 «Об утверждении Правил плавания в акватории Северного морского пути».

³ Список источников с официально задокументированными претензиями США в отношении транзитного прохода через российские арктические проливы приводит в своей статье Р. Брубейкер под сноской №9. См.: Brubaker, R. (2001) Straits in the Russian Arctic // *Ocean Development & International Law*. 32. 263–287 pp. <https://doi.org/10.1080/009083201750397600>

следствие, Берингов пролив, когда-либо жизнеспособным международным морским проходом, медленное, но неуклонное увеличение мирового спроса на природные, минеральные и рыбные ресурсы, вероятно, приведет к тому, что Северный Морской путь и Берингов пролив будут постоянно увеличивать объем морских перевозок.

Поэтому, несмотря на разногласия, и США, и Россия имеют возможность совместно управлять Беринговым проливом и морской границей. Исторически сложилось так, что Федеральная служба безопасности России (ФСБ) и 17-й округ береговой охраны США (Аляска) имеют прочные и прагматичные рабочие отношения в регионе, которые можно было бы укрепить совместными инициативами¹, особенно в свете необходимости выполнения Полярного кодекса и требований сертификации судов полярного класса, следующих транзитом через арктические воды. Поскольку в регионе Берингова пролива постепенно увеличивается движение судов, что, в свою очередь, означает увеличение использования Северного морского пути (что очень важно для России), правительствам следует работать над повышением стандартов безопасности и охраны окружающей среды. Все это делает Берингов примером сотрудничества в Арктике, оказывающим влияние и на общую эффективность государственной политики обеих стран в регионе.

Впрочем, даже в этом вопросе ценность региона для двух сторон не одинакова. Так, если российская стратегия развития Северного морского пути хорошо задокументирована, то стратегия США в отношении Берингова моря, Берингова пролива и Чукотского моря отсутствует. Береговая охрана США определяет Берингов пролив как приоритетный район, в котором необходимо повысить безопасность на море и экологическую ответственность². В Беринговом

¹ Conley, H.A., Melino, M. (2018) Maritime Passages of the Future. In: O'Donnell B., Gruenig M., Riedel A. (eds) Arctic Summer College Yearbook. Springer, Cham, p. 57. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66459-0_5

² United States Coast Guard Arctic Strategy [Электронный ресурс] // The Commandant of The United States Coast Guard, 2013, p. 22. URL: <https://news.usni.org/2013/05/21/document-coast-guard-2013-arctic-strategy>

проливе и вокруг него не хватает инфраструктуры: нет аэропортов, глубоководных портов, систем управления движением судов, точных гидрографических карт и систем связи¹. Таким образом, степень готовности и необходимая инфраструктура для устранения массовых несчастных случаев или экологических происшествий ограничены². Одним из успехов политики США в Арктике можно назвать работу Береговой Службы с российскими коллегами и представление в Международную морскую организацию (ИМО) плана управления движением судов в Беринговом проливе, вступившего в силу 1 декабря 2018 года. Это первая международно-признанная мера по определению маршрутов судов, одобренная ИМО для полярных вод.³

Обеспечение *национальной безопасности* остается одним из ключевых приоритетов государственной политики России в регионе. На территориях субъектов АЗРФ реконструируются старые и строятся новые военные базы, аэропорты и иная соответствующая инфраструктура. Сегодня военные объекты располагаются уже практически на всех крупных островах и архипелагах от Кольского полуострова до Чукотки⁴, хотя, по некоторым оценкам, Россия еще далека от советского уровня военного присутствия в регионе⁵. Восприятие данной активности в странах Запада, как отмечают некоторые исследователи, с интерпретации легитимного поведения властей страны по защите государственной границы и стратегических ресурсных запасов после украинского кризиса трансформировалось в опасение агрессивного поведения в потенциальной

¹ Conley H.A., Melino M. (2018) Maritime Passages of the Future. In: O'Donnell B., Gruenig M., Riedel A. (eds) Arctic Summer College Yearbook. Springer, Cham, pp. 45-57 (53) https://doi.org/10.1007/978-3-319-66459-0_5

² Там же, стр. 57.

³ IMO approves U.S.-Russian Federation proposal for Bering Strait routing measures [Электронный ресурс] // Coast Guard Maritime Commons, 2018. URL: <http://mariners.coastguard.dodlive.mil/2018/05/25/5-25-2018-imo-approves-u-s-russian-federation-proposal-for-bering-strait-routing-measures/>

⁴ Галимуллин, Э.З. Китай и «восточный вектор» российской арктической политики // Азия и Африка сегодня. - 2020. - №2. - С. 57-63. <https://doi.org/10.31857/S032150750008474-3>

⁵ Maintaining Arctic Cooperation with Russia: Planning for Regional Change in the Far North [Электронный ресурс] // Published by the RAND Corporation, Santa Monica, 2017, Calif. P. xiv. URL: <https://doi.org/10.7249/rr1731>

конфликтной геополитической ситуации¹. Целый ряд исследователей предсказывали, что потенциальный конфликт интересов в отношении территориальных прав и суверенитета над морскими проливами, а также добычи энергоресурсов может стать причиной эскалации напряженности в отношениях между арктическими государствами. Будущая конкуренция между государствами в регионе сравнивалась даже с «колониальным делением» (colonial division) Ближнего Востока в предыдущем столетии².

Для США вопросы национальной безопасности применительно к Арктике также важны, и внимание к этой теме будет увеличиваться прямо пропорционально расширению российского военного присутствия в регионе. Но несмотря на ускоряющиеся процессы в Арктике политика США в регионе в последнее десятилетие проводилась в основном с упором на науку и международное сотрудничество. Соединенные Штаты пытаются проводить государственную политику на уже имеющемся «багаже». Это особенно верно в отношении Береговой охраны США, которая вынуждена полагаться на устаревшие возможности и ограниченные ресурсы бюджета, которые приравниваются к сезонному присутствию береговой охраны США (июль-октябрь) в американской Арктике³. Отсутствие ледокольных возможностей - один из самых очевидных пробелов в возможностях США, хотя недавно Береговая охрана США выбрала фирму для строительства полярного катера безопасности, который должен быть введен в строй к 2024 году⁴.

Кардинально различаются конфигурации *территориальной структуры* освоения Арктик. Если в России это преимущественно «линейно-узловая,

¹ Mikkola, J., & Käpylä, H. (2019) Contemporary Arctic Meets World Politics: Rethinking Arctic Exceptionalism in the Age of Uncertainty. In Finger M., & Heininen L. (Eds.), The Global Arctic Handbook. Springer, P. 157. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9>

² Zellen, B. (2009) Arctic Doom, Arctic Boom. The Geopolitics of Climate Change in the Arctic. Santa Barbara et al.: ABC-Clio, p. 103.

³ Conley, H., Melino, M. (2020) America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050 / Center for Strategic & International Studies, p. 18. URL: <https://www.csis.org/analysis/americas-arctic-moment-great-power-competition-arctic-2050>

⁴ UPDATED: VT Halter Marine to Build New Coast Guard Icebreaker [Электронный ресурс] // USNI News, 2019. URL: <https://news.usni>

иерархическая система южных баз и меридиональных трасс к северным и арктическим ресурсам», то для американской Арктики более характерна сетевая «децентрализованная структура, решетка из нескольких меридиональных и широтных трасс»¹. Отличается также и характер централизации. Так, А. Пилясов отмечает, что в случае России контроль над необъятными северными пространствами всегда обеспечивался жестким, директивным государственным управлением, а освоение обеспечивалось советскими «суперорганизациями» (Печлаг, Дальстрой, Норильлаг) и системой мощных, управляемых из центра отраслевых объединений.

Коренные жители, так называемые «*indigenous people*», в США играют значительно большую роль при выработке и осуществлении государственной политики, нежели в России. Как мы отмечали, RAIPON – ассоциацию, представляющую интересы малочисленных народов Севера и Дальнего Востока, многие считают лояльной власти после смены руководства в начале 2010-х. Россия также до сих пор не ратифицировала Конвенцию ООН по правам коренных народов. До сих пор не существует юридического требования к российскому правительству/министерствам или ведомствам проводить консультации с коренными народами при принятии затрагивающих их интересы решений. Основными выгодоприобретателями в процессе развития арктических территорий страны, отмечают исследователи, являются бюджет и корпорации, значительная часть образованной добавленной стоимости «перераспределяется на капитальные вложения в новые инвестиционные проекты, доля расходов на заработную плату крайне незначительна»². В США же механизмы договорного федерализма позволяют коренным жителям Аляски оказывать влияние на действия властей.

Западные санкции и низкая цена на нефть привели к задержке и отмене крупных проектов, как например Крузенштернское и Штокмановское месторождения. Стоит отметить, что в случае конкретно с Россией добыча

¹ Пилясов, А.Н. И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ». - 2009. — С. 505.

² Татаркин, А.И., Литовский, В.В. Россия в Арктике: стратегические приоритеты комплексного освоения и инфраструктурной политики // Вестник МГТУ. - 2014. - №3 (17). - С. 578.

нефтегазовых ресурсов в Арктике непосредственно связана с реализацией всей арктической стратегии, в связи с чем эксперты указывают на необходимость переоценки перспектив добычи нефти и природного газа в долгосрочной перспективе¹. Санкционная политика стала причиной того, что российские власти создают более благоприятные налоговые условия для стимулирования освоения арктических ресурсов – здесь особенно стоит отметить и НОВАТЭК, и принятие ФЗ о предпринимательстве. Полагаем, что и здесь необходимо как можно большее экспертное участие², в том числе анализ зарубежного опыта³.

Для России, как для одного из важнейших игроков в регионе, преодоление разрозненных изолированных действий и переход к единству экономических, правовых и институциональных решений⁴ является главной целью современной арктической политики. Учитывая исключительную важность региона для национальных интересов России, неудивительно, что Арктическая политика России довольно часто становится результатом различных бюрократических “коридорных войн”⁵ и столкновений между влиятельными игроками. Это способствует недостаточно эффективному государственному управлению Арктикой, которое требует оптимизации с учетом геополитических и геоэкономических изменений последних лет, а также критического осмысления российского и зарубежного опыта освоения Арктики.

¹ Morgunova, M.O., Telegina, E.A. (2019) Scenario Planning in Arctic Offshore Oil and Natural Gas Resources Development: A Case of Russia. In Karev V., Klimov D., Pokazeev K. (Eds.), *Physical and Mathematical Modeling of Earth and Environment Processes* (2018). Springer Proceedings in Earth and Environmental Sciences. Springer, Cham., P. 481. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11533-3_48

² Существуют положительные примеры. См.: Развитие арктической зоны России и основные вызовы для ее освоения. Аналитический доклад [Электронный ресурс] // Агентство политических и экономических коммуникаций. – 2018. – 26 с.

³ См.: Business Finance in the Arctic: Analysis of access to finance for SMEs and start-ups in the Arctic region [Электронный ресурс] // Oxford Research in cooperation with Nordregio and Lauritzen Consulting, 72 p. URL: <https://um.dk/en/foreign-policy/the-arctic/business-finance-in-the-arctic/>

⁴ Pilyasov, A., Kuleshov, V., Seliverstov, V. (2015) Arctic Policy in an Era of Global Instability: Experience and Lessons for Russia. *Regional Research of Russia*, 5(1), p. 19. <https://doi.org/10.1134/S2079970515010086>

⁵ Sergunin, A., Konyshev, V. (2019) Forging Russia’s Arctic strategy: actors and decision-making, *The Polar Journal*, p. 3. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2019.1618549>

Результаты сравнительного рассмотрения сходств и различий в государственной арктической политики России и США позволяют в наиболее общем виде обозначить основные характеристики соответствующих им моделей (таблица 3.1).

Таблица 3.1 - Особенности моделей государственной политики России и США в Арктике

Характеристика	Россия	США
Основные приоритеты	Добыча энергоресурсов, обеспечение национальной безопасности, социально-экономическое развитие арктических регионов.	Зависимость повестки от правящей администрации. В эпоху Б. Обамы – сильный экологический уклон. Во время правления Д. Трампа – приоритет экономического развития.
Нормативно-правовое регулирование	Основополагающие документы принимаются Президентом и Правительством. Широкий охват регулирования аспектов регионального развития. Провозглашается необходимость синхронизации применяемых на федеральном уровне документов с региональными.	Более децентрализованное. У отдельных министерств и ведомств имеются собственные видения развития региона. Описательный характер большинства документов.
Реализация государственной политики	Выстроенная система государственных институтов, между которыми распределены зоны ответственности. Наличие профильного министерства, опыта и практика осуществления государственной политики в регионах Крайнего Севера и Арктики.	Множество институтов, «по совместительству» ответственных за различные аспекты реализации государственной арктической политики. Отсутствие иерархии и центрального органа.
Процесс разработки и принятия решений	Централизованный, с незначительным простором для участия негосударственных акторов в формировании арктической политики.	Наличие во властных структурах мощной оппозиции продвижению некоторых решений. Большую роль имеют

	Основной актор – федеральный центр, со значительным влиянием нефтегазовых компаний. Недостаточный уровень экспертно-аналитического сопровождения.	коренные жители. Разветвлённая сеть научных центров и независимых исследовательских организаций
Федеральный центр-региональная власть	Зависимость региональных властей от центра в плане принятия решений. Большинство арктических регионов не обладают достаточными ресурсами для самостоятельного решения имеющихся проблем.	Слабая вертикальная координация в сфере социально-экономического планирования. Сильный внешнеполитический уклон федерального центра, решение Аляской многих региональных проблем самостоятельно, без привязки к Арктическому контексту.

Региональная политика, обладая определенной спецификой, тем не менее является составной частью государственной политики. Это обстоятельство позволяет нам произвести сопоставление полученных в данной главе результатов с теоретическими выкладками первого параграфа диссертации. Так, арктическая политика России, по нашему мнению, осуществляется по модели публичного администрирования со свойственным ей элитарно-административным методом выработки государственной политики. Реализация политики Соединенных Штатов в регионе ближе к модели governance, с публично-дискурсным методом выработки государственной политики.

3.3. ВОЗМОЖНОСТИ АДАПТАЦИИ ОПЫТА АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ США В СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ АРКТИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ РФ

Российская государственная арктическая политика за свою историю претерпела значительное количество трансформаций. Вынужденное после распада Союза выполнять исключительно функции государственной поддержки, а не экономического развития, правительство страны приступило к поискам и формированию модели управления Арктикой в новых экономических и

геополитических реалиях. Значительные разведанные запасы ресурсов, огромная протяженность государственной границы обусловили стратегическую значимость региона¹.

В обостряющихся условиях международной конкуренции за права на использование арктических судоходных маршрутов и разработку месторождений энергоресурсов, задача по усилению экономического присутствия России в Арктике для руководства страны становится всё более приоритетной. Особенную важность в этой связи имеет объективное понимание людьми, ответственными за принятие решений, текущей ситуации в регионе. На основе данного понимания должен производиться отбор подходящих форм и методов государственной политики, происходить воплощение в ней правил игры, учитывающих «требования национальной безопасности и укрепления суверенитета страны на пространства и ресурсы арктической зоны»².

Мы выяснили, что основной целью современной арктической политики Российской Федерации является комплексное, устойчивое и долгосрочное развитие АЗРФ, а ее задачами – обеспечение национальной и энергетической безопасности, развитие транспортно-логистической системы макрорегиона и его социально-экономическое развитие. Государственное управление регионом сегодня подразумевает контроль федерального центра над вопросами национальной и энергетической безопасности, с допуском частных компаний в сферу добычи и реализации углеводородов.

Представляется, что противоречием современной российской арктической политики является тот факт, что регион с высокой концентрацией стратегических интересов не может эффективно развиваться в условиях жесткого государственного контроля и отсутствия тесной кооперации с международным сообществом. Достаточно явно о себе данное противоречие, на наш взгляд, манифестировало сперва в 2013 году - частичной либерализацией экспорта газа, а

¹ Галимуллин, Э.З. Китай и «восточный вектор» российской арктической политики // Азия и Африка сегодня. - 2020. - №2. - С. 57–63. <https://doi.org/10.31857/S032150750008474-3>

² Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. А.И. Татаркина. – СПб. Нестор-История. – 2014. - С. 58.

затем в 2019 году - предложением Ю. Трутнева о либерализации доступа на арктический шельф для частных компаний. Оба события вызвали широкий резонанс и обозначили недостаточную эффективность текущего государственного управления Арктикой, а также потребность в качественных изменениях. Сегодня повышенное внимание к обеспечению национальной безопасности и скептицизм по отношению к США и европейским странам в государственной арктической политике РФ сочетаются с пониманием отсутствия возможностей для экономически выгодной, не-дотационной реализации колоссального экономического потенциала региона исключительно ресурсами государства, государственных компаний и крупных игроков нефтегазового рынка.

Известно, что Арктика как политический концепт – явление относительно недавнее. Её (российской Арктики) в определенном смысле предшественник, Крайний Север, в СССР имел преимущественно оборонные функции и играл значимую роль в обеспечении национальной безопасности страны. Добыча энергоресурсов была сосредоточена в Сибири, а развитие промыслов на современных арктических территориях (например – на Кольском полуострове) производилось собственными силами посредством колоссальной мобилизации имеющегося трудового потенциала. Мурманская речь М. Горбачева об Арктике в 1987 году обозначила будущие международные контуры взаимодействия стран региона, но сами российские арктические территории впоследствии на несколько лет практически «выпали» из фокуса государственной политики. Опубликованные Геологической службой США в 2007 году данные об огромных имеющихся запасах углеводородов в Арктике значительно усилили интерес мирового сообщества и, в частности России, к освоению данных территорий. Так, в 2008 году был принят документ «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», обозначивший новый этап развития российской Арктики, своеобразное «возвращение» государства на отдаленные территории страны.

Однако сегодня российская Арктика, или АЗРФ, уже (а, тем более, в среднесрочной перспективе) отнюдь не «крайний», а, в условиях климатических

изменений и вызванных ими возможностей по интенсификации судоходства и добыче энергоресурсов – передний рубеж развития страны. Советская политика экспансионизма, основанная на символическом «отделении» непроходимых северных территории от континентальной части страны, далеко не столь актуальна, как ранее – опять же в свете обозначенных, в первую очередь, климатических изменений. Промежуток после распада СССР до второй половины 2000-х должен был стать этапом эволюции и переосмысления руководящими элитами страны принципов развития «новой» Арктики и долгосрочных стратегических приоритетов. И хотя на практике этот исторический этап действительно стал свидетелем ряда крупных международных проектов (вроде ANWAP, AMEC, INSROP, ARCDEV) и примеров сотрудничества между российскими и зарубежными компаниями в сфере добычи энергоресурсов, концептуальное осмысление смены парадигм не нашло отражение в «новой» государственной арктической политике.

Поэтому сегодня очевидно нарастающее противоречие двух разнонаправленных векторов современной государственной политики в Арктике: «унаследованного» от советского государства намерения укреплять и повышать обороноспособность региона (а, значит, двигаться по направлению к усилению милитаризации и закрытости) и обусловленной современными обстоятельствами (в том числе - истощением ресурсных запасов, облегчением доступа к арктическим ресурсам) необходимостью эффективно осваивать экономический потенциал региона, буквально «открывая» регион для частного бизнеса и международной кооперации. Институционально оба данных вектора довольно четко обнаруживают свое распределение и в структуре власти: первый более характерен для военных и части политического истеблишмента федерального уровня, второй – для малого и среднего бизнеса, региональных властей и так называемых «технократов» во власти, действующих вне идеологических факторов, руководствующихся целью достижения максимальной эффективности при минимальных затратах. У России отсутствует исторический опыт подобного «перепрофилирования» стратегически важных регионов в пространство, открытое для частной инициативы и

международного сотрудничества и остро требующее необходимости эффективного экономического развития.

Попытки совмещения двух данных направлений в стратегических документах и в реальной деятельности привели к возникновению "dual-track" России в Арктике - достаточно специфического феномена и своеобразной попытки совмещения внутренне-противоречащих друг другу политик, например – ревизионизма и «мягкой силы». Мы полагаем, что подобная «двойная» стратегия является мерой скорее вынужденной, проистекающей опять же от недостаточной актуализации и нерешенности указанного противоречия и, соответственно, не способна обеспечить реализацию долгосрочных стратегических целей.

Выводы по главе. В результате проведенного анализа государственной политики России и США в Арктике и обобщения его итогов методом SWOT-анализа (Приложение 7) мы пришли к следующим общим выводам относительно возможности применения опыта арктической политики США в совершенствовании российской арктической политики.

Во-первых, в США арктическая политика менее централизована и собственные стратегии/видения имеются у отдельных министерств и служб. Совершенно ясно, что в России многочисленные заинтересованные стороны участвуют в обсуждении и принятии основополагающих документов, прямо или косвенно. В этой связи, разработка и публикация государственными органами своих отдельных стратегий представляется излишним бюрократическим моментом. Однако возможно, что обозначение позиции в письменной форме например – Министерством Обороны – было бы любопытно и для российских исследователей, и для их зарубежных коллег. Это касается в первую очередь большей открытости, характеризующей понятную и последовательную государственную политику.

Во-вторых, необходимо предоставление большей свободы арктическим регионам в их социально-экономической деятельности. Федеральному центру, полагаем, впредь стоит формулировать в арктических стратегиях и иных относящихся к реализации государственной политики документах не просто общие

цели и задачи, а выстраивать концепцию с ориентирами, где регионы вправе, разумеется под надзором всё того же Министерства, выбирать методы их достижения. Это возможно при грамотном распределении обязанностей в ходе стратегического планирования, основную ориентацию в котором необходимо направить на устойчивое развитие арктических регионов. Их жизнеспособность, таким образом, будет определяться рациональным использованием имеющейся природно-ресурсной базы и прочих конкурентных преимуществ¹.

Также представляется любопытным подробно изучить современный опыт региональных властей Аляски, подобно тому, как когда-то это делал академик Г. Агранат.

В-третьих, очевидна потребность российской государственной политики в Арктике в более фундаментальном экспертном обеспечении, подготовке и предложении к обсуждению конкурирующих инициатив. Мы отчасти наблюдаем движение в этом направлении в последнее время, свидетельством чему может служить активное участие Проектного офиса по развитию Арктики в разработке обновленной Стратегии 2035. Положительным моментом видится и создание НОЦ на базе архангельского САФУ – на базе подобных «арктических партнёрств» возможно формирование консенсуса между государством и широким кругом вовлеченных в разработку и реализацию программ развития АЗРФ сторон².

Что касается взаимоотношения государства и коренных малочисленных народов (КМНС) в Арктике, то здесь в России наблюдаются тенденции к укреплению КМНС в роли внутривластного субъекта. Об этом свидетельствует, например, создание в 2020 году Межрегиональной общественной организации «Объединение коренных малочисленных народов «Союз» (МОО «КМНСОЮЗ») и разработка данным объединением поправок в закон о

¹ Селин, В.С. Мировой опыт государственной политики в Арктике и формирование российской северной экономической модели // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2010. - №1 (25). – С. 50.

² Зайков К.С., Кондратов Н.А., Липина С.А., Бочарова Л.К. Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 82. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.75>

предпринимательской деятельности в Арктике с целью получения общинами статуса резидента Арктической зоны¹. Было бы полезно использовать в Арктике опыт Хабаровского края, где при Губернаторе функционирует Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации². Мы полагаем, что коренные народы российской Арктики должны иметь крепкие переговорные позиции в отношениях с государственной властью и энергетическим лобби. Хочется надеяться, что неизбежно более сложный и комплексный переговорный процесс ограничит влияние последних и будет способствовать большей рациональности в вопросах использования территорий и обеспечению их устойчивого развития.

Проанализированный в настоящей диссертации опыт Соединенных Штатов в управлении арктическим регионом может быть использован в совершенствовании государственной политики России в Арктике. Причем необходимо использовать не только успешные практики – детальное рассмотрение, в том числе и неудачных решений, неэффективных механизмов и подходов, позволит избежать похожих ошибок в России.

¹ Союз КМНС направит в правительство предложения, позволяющие общине стать резидентом АЗРФ [Электронный ресурс] // ТАСС, 2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10776227>

² Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации при Губернаторе Хабаровского края [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Хабаровского края. URL: <https://www.khabkrai.ru/governor/governor-comission-and-council/councils/170927>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В последние десятилетия отмечается многократное возрастание интереса к Арктике как со стороны правительств государств, так и со стороны международной общественности в целом. Повышенное внимание к региону, который всё чаще находится на переднем плане глобальных политических процессов, связано с происходящими климатическими изменениями и их последствиями. Среди них, например, открывающиеся перспективы по добыче углеводородов и осуществлению круглогодичного судоходства – данные тенденции Российская Федерация рассматривает в качестве источников дополнительных возможностей для стимулирования развития своей Арктической зоны.

В настоящее время интерес к Арктике проявляют уже не только традиционные арктические государства – страны, непосредственно примыкающие к границам региона – но и крупнейшие азиатские экономики, осознавшие выгоды, которые им может принести участие в освоении природных ресурсов. Безусловно, подобное положение дел – в равной степени и увеличение количества влиятельных акторов (не только государств, но и транснациональных корпораций, международных организаций и глобальных некоммерческих организаций, что, как мы выяснили, соответствует современным акцентам в развитии института государственной политики и управления) и интенсификация их деятельности – не может не являться вызовом для государственной арктической политики Российской Федерации.

Вместе с тем, Арктический регион продолжает выступать в качестве региона мира и сотрудничества, не в полной мере отражая происходящие в международной политике процессы. Государственная политика и государственное управление в Арктике имеют свою уникальную специфику: как внешнеполитическую (уникальная модель согласования интересов приграничных государств, характеризующаяся термином «комплексная взаимозависимость»), так и внутривнутриполитическую (особые экологические, экономические, инфраструктурные требования). Однако, вследствие повышающейся стратегической значимости Арктики и нарастающей геополитической конкуренции, роль доминирующего

политического института в регионе может вновь перейти к государству. В результате акценты на обеспечение национальной и энергетической безопасности в доктринальных документах крупнейших арктических стран значительно сократят возможности активного участия в региональной политике международных и некоммерческих организаций.

Государственная арктическая политика России, по нашему мнению, осуществляется по модели публичного администрирования со свойственным ей элитарно-административным методом выработки государственной политики. Выступая наследницей политики СССР на Крайнем Севере и имея во многом схожие цели в отношении региона, эта политика вынуждена приспосабливаться под современные условия, в числе которых – падение цен на нефть и санкционное давление на страну. Успешная реализация арктической стратегии России может быть обеспечена только при проведении активной и эффективной государственной политики. Акцент на принципы свободного рынка нецелесообразен, поскольку отдача от инвестиций требует длительного времени. Кроме того, ряд проблем (кадры, депопуляция, экология, устойчивое развитие) требуют государственного управления. Однако и сверхцентрализация не приведет к успеху из-за избыточной бюрократизации и, как следствие, потери управления.

Арктика для России – уже далеко не только резерв географического пространства и «кладовая ресурсов». Опыт Советского Союза убедительно показал, что даже за Полярным кругом, в суровых условиях полярной ночи, при низких температурах возможна и реализация колоссальных инфраструктурных проектов, и полноценное социально-экономическое развитие крупных городов. Именно поэтому российские амбиции в регионе, стремительно превращающемся в один из центров геополитической конкуренции, небезосновательны: развитие Северного морского пути способно стать драйвером для освоения отдаленных территорий страны, а открытие и эксплуатация крупных арктических месторождений в перспективе должны компенсировать истощение существующих.

Реализация политики Соединенных Штатов в регионе ближе к модели governance с публично-дискурсным методом выработки государственной

политики». Эта политика преимущественно является ответом на усиление других государств в регионе, в том числе России. Как и вся политическая повестка в целом, она в значительной степени зависит от правящей администрации, которая определяет приоритеты и выделяет финансирование на достижение поставленных целей. В США федеральный центр не обладает достаточной политической волей для усиления арктических позиций страны, а во властных структурах существует мощная оппозиция продвижению некоторых решений, например – ратификации Конвенции по морскому праву 1982 года. Однако, в США отмечается высокий уровень экспертно-аналитического сопровождения арктической политики, существует разветвлённая сеть научных центров и независимых исследовательских организаций. Публичность деятельности министерств и ведомств в Арктике, публикация ими своих собственных видений и планов мероприятий в регионе, на наш взгляд, снижает возможную общественную напряженность относительно прозрачности государственной политики и делает содержание этой политики доступным для широкого круга заинтересованных лиц, в том числе и в сфере собственно государственного управления. А, значит, делает возможным и активное участие всех заинтересованных сторон в арктической политике. Непростые взаимоотношения между Вашингтоном и штатом Аляска включают в себя несколько типов федерализма, а социально-экономические проблемы решаются региональными властями вне привязки к «арктическому» контексту.

В прагматичной и стратегически сдержанной российско-американской арктической повестке, несколько дистанцированной от общей негативной динамики двусторонних отношений последнего десятилетия, СМП в обозримом будущем останется камнем преткновения. В первую очередь это, конечно, будет связано с едва ли разрешимым противоречием между стратегической важностью арктического региона для России и приверженностью США принципу свободы судоходства. Вместе с тем, у Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки больше общих целей в отношении Арктики, нежели противоречий. На счету обеих стран положительный исторический опыт сотрудничества и взаимного решения возникающих проблем. Непосредственной, материальной основой

данного взаимодействия выступает факт наличия совместного региона Берингова пролива, а институционально взаимодействие обеспечивается службами береговой охраны двух стран.

На основе проведенного научного исследования в диссертации раскрыта цель и решены поставленные задачи. Выявлены основные факторы, за счет которых происходит обогащение содержания понятия современной государственной политики. На основе анализа основных понятий государственной политики, моделей (в частности, публичное администрирование (*public administration*), публичный менеджмент (*public management*) и, так называемый, концепт «*governance*») и методов (элитарно-административный, технократический, публично-дискурсный) выделены особенности моделей государственной политики России и США в Арктике, обозначена потребность. Обозначена потребность в новом концептуальном выражении государственной политики – данный вопрос автор рассмотрит в последующих своих научных публикациях.

Доказана выдвинутая гипотеза о том, что рассмотренный и проанализированный опыт американской арктической политики может найти свое применение в ходе совершенствования арктической политики РФ. Так, например, это касается сферы взаимодействия власти с научными институтами - активное участие в разработке арктической Стратегии 2035 Проектного офиса развития Арктики (ПОРА) позволило вовлечь в данный процесс многие заинтересованные стороны. В результате повысилась открытость нормотворческого процесса, улучшилась обратная связь между государством и заинтересованными сторонами от общества. Проведенный автором сравнительный анализ двух версий документа (Приложение 2) позволяет это отметить. ПОРА активно развивается в направлении «*think tank*», расширяя практику независимого экспертно-аналитического обеспечения государственной политики в Арктике в соответствии и с рекомендациями автора.

Проанализированный опыт арктической политики США также оказался полезен с точки зрения учета ошибок и осознания необходимости располагать единым органом по социально-экономическому развитию региона с высоким

статусом. Так, новая версия Государственной Программы по социально-экономическому развитию всецело отводит данную роль профильному Министерству, исключив из списка соисполнителей и участников программы всех иных акторов, присутствующих в предыдущих редакциях документа. На наш взгляд, движение в направлении подобной унификации управления регионом и сосредоточения всех необходимых полномочий в рамках профильного органа, свидетельствует о восприятии руководящими элитами страны Арктики как целостного образования, что, при учете эффективной работы Министерства, определенно положительным образом скажется на совершенствовании государственной политики в регионе.

Необходимо отметить и появляющиеся признаки возрастающей роли коренных народов в управлении Арктикой, а также некоторого усиления их позиций во взаимоотношениях с бизнесом и органами власти по этому поводу. Об этом прямо свидетельствуют, например, усилия Межрегиональной общественной организации «Объединение коренных малочисленных народов «Союз» (МОО «КМНСОЮЗ») по разработке поправок в закон о предпринимательской деятельности в Арктике.

На основе вышеизложенного и с учетом рассмотренного опыта государственной политики США в Арктике автор в Приложении 8 предлагает рекомендации по совершенствованию российской арктической политики.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

I. Источники

Международные договоры

1. Договор о Шпицбергене (1920) Париж. URL: http://library.arcticportal.org/1909/1/The_Svalbard_Treaty_9ssFy.pdf
2. Конвенция ООН по морскому праву 1982 года. URL: https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_r.pdf
3. Договор об Антарктике (1959) Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: https://documents.ats.aq/keydocs/vol_1/vol1_2_AT_Antarctic_Treaty_e.pdf
4. Илулиссатская декларация (2008) Министерство иностранных дел Дании. URL: <https://cil.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2017/07/2008-Ilulissat-Declaration.pdf>
5. Соглашение о сотрудничестве в авиационном и морском поиске и спасании в Арктике (2011) / Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества: Хрестоматия в 3 томах / Рос. совет по межд. делам [под общ. ред. И. С. Иванова]. — М.: Аспект Пресс, 2013
6. Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic (2013) Baseline of Russian Arctic Laws. Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin, and Oran R. Young (eds.). 2019. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 42-50, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-06262-0>
7. Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation (2017) Baseline of Russian Arctic Laws. Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin, and Oran R. Young (eds.). 2019. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 50-56, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-06262-0>

Законы и нормативно-правовые акты Российской Федерации (а также СССР и Российской империи)

8. Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» от 31.07.1998 № 155-ФЗ (статья 14 введена в действие с 27 января 2013 года Федеральным законом от 28 июля 2012 года № 132-ФЗ) / Собрание законодательства Российской Федерации №31 от 3.08.1998, ст. 3833
9. Федеральный закон "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 28.06.2014 N 172-ФЗ / Собрание законодательства Российской Федерации №26 от 30.06.2014 (Части I-II), ст. 3378
10. Федеральный закон от 13.07.2020 г. №193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №29 от 20 июля 2020 года, ст. 4503
11. Указ Президента Российской Федерации от 02.05.2014 г. № 296 «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №18 от 5 мая 2014 года (Часть I), ст. 2136.
12. Указ Президента Российской Федерации от 26.02.2019 г. №78 «О совершенствовании государственного управления в сфере развития Арктической зоны Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №9 от 4 марта 2019 года, ст. 824
13. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №20 от 18 мая 2009 года, ст. 2444
14. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. №683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» / Собрание законодательства Российской Федерации №1 от 4 января 2016 года (Часть II), ст. 212
15. Указ Президента Российской Федерации от 19.04.2017 г. №176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до

- 2025 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №17 от 24 апреля 2017 года, ст. 2546
16. Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №44 от 2 ноября 2020 года, ст. 6970
17. Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года / Собрание законодательства Российской Федерации №10 от 9 марта 2020 года, ст. 1317
18. Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года / Правительство России. URL: <http://government.ru/info/18360/>
19. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. / Собрание законодательства Российской Федерации №7 от 18 февраля 2019 года (Части I-II), ст. 702
20. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. N 366 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Арктической зоны» / Собрание законодательства Российской Федерации №18 от 5 мая 2014 года (Часть IV), ст. 2207
21. Постановление Правительства Российской Федерации от 31.08.2017 г. №1064 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366» / Собрание законодательства Российской Федерации №37 от 11 сентября 2017 года, ст. 5530
22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2019 г. № 3120-р «План развития инфраструктуры Северного морского пути на период до 2035 года» / Собрание законодательства Российской Федерации №1 от 6 января 2020 года (Часть II), ст. 112

23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 мая 2018 г. № 872-р «Концепция федеральной целевой программы "Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2019 - 2025 годы)"» / Собрание законодательства Российской Федерации №21 от 21 мая 2018 года, ст. 3035
24. О именовании компании, составившейся для промыслов и торговли по Северо-восточному морю промыслов и торговли Российско-Американской компанией. 8 [19] июля 1799 // ПСЗ РИ (1). Т. XXV. Ст. 19030. С. 699–718.
25. Конвенция, заключенная в Санкт-Петербурге, между Императором Всероссийским и Правительством Американских Соединенных Штатов. О непоколебимом сохранении состоящей между ними дружественной связи // ПСЗ РИ (1). Т. XXXIX. Ст. 29861.а. С. 251-253.
26. Конвенция, заключенная в Санкт-Петербурге между Императором Всероссийским и Королем Великобританским. О взаимных выгодах, относящихся до торговли, мореплавания и рыбных промыслов на Тихом океане и до границ обоюдных владений их на северо-западном берегу Америки // ПСЗ РИ (1). Т. XL. Ст. 30233 а. С. 72–74.
27. Нота Министерства иностранных дел Российской империи от 20 сентября 1916 года // Сборник действующих договоров... Вып. I—II. — М., 1928.

Законы и нормативно-правовые акты Соединенных Штатов Америки

28. National Strategy for the Arctic Region [Электронный ресурс] // White House, 2013. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/nat_arctic_strategy.pdf/
29. National Security Strategy [Электронный ресурс] // Архивный сайт Белого дома, 2015, р. 29. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov>
30. Implementation Plan for The National Strategy for the Arctic Region [Электронный ресурс] // Архивный сайт Белого дома, 2014, 32 pp. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov>
31. The Department of Defense Arctic Strategy [Электронный ресурс] // Department of Defence, 2013, 14 p. URL: https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf

32. The Department of Defense Arctic Strategy [Электронный ресурс] // Department of Defence, 2016, 17 p. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf>;
33. The Department of Defense Arctic Strategy [Электронный ресурс] // Department of Defence, 2016, 17 p. URL: <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf>;
34. National Security Decision Memorandum 144 [Электронный ресурс] // United States Arctic Policy Group, 1971. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nsdm-nixon/nsdm-144.pdf>
35. The United States Navy Arctic Roadmap for 2014 to 2030 [Электронный ресурс] // Homeland Security Digital Library, 2014, 40 p. URL: <https://www.hsdl.org/?abstract&did=756030>
36. United States Coast Guard Arctic Strategy [Электронный ресурс] // The Commandant of The United States Coast Guard, 2013, 39 p. URL: <https://news.usni.org/2013/05/21/document-coast-guard-2013-arctic-strategy>
37. Arctic Strategy Implementation Plan [Электронный ресурс] // The Commandant of The United States Coast Guard, 2015. URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=750482>
38. The United States Coast Guard's Vision for the Arctic Region [Электронный ресурс] // The Commandant of The United States Coast Guard, 2019, 33 p. URL: <https://www.hsdl.org/?view&did=750482>
39. Ronald Reagan's National Security Decision Directive 90 'United States Arctic Policy' [Электронный ресурс] // White House, 1983. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/nsdd/23-2075t.gif>
40. White House (1994) 'Presidential Decision Directive/NSC-26', URL: <http://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf>

41. National Security Presidential Directive 66 and Homeland Security Presidential Directive 25 [Электронный ресурс] // White House, 2009. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>

Аналитические и экспертные отчеты

42. Дорожная карта российско-американских отношений. Доклад № 30/2017 [гл. ред. И.С. Иванов, А.В. Картунов, О. Оликер]; Российский совет по международным делам (РСМД). — М.: НП РСМД. -2017. — 116 с
43. Загорский, А.В. Россия и США в Арктике. Рабочая тетрадь № 30/2016. Российский совет по международным делам. - М.: НП РСМД. - 2016. - 24 с.
44. Развитие арктической зоны России и основные вызовы для ее освоения. Аналитический доклад [Электронный ресурс] // Агентство политических и экономических коммуникаций. — 2018. - 26 с.
45. Alaska Vital Statistics 2018 Annual Report // State of Alaska, Department of Health and Social Services, 62 pp. (2) URL: http://dhss.alaska.gov/dph/VitalStats/Documents/PDFs/VitalStatistics_AnnualReport_2018.pdf
46. Bobrova J. (2016) The Northern Sea Route: National Regime in the Changing International Context / Russian International Affairs Council, 1–10 p
47. Business Finance in the Arctic: Analysis of access to finance for SMEs and start-ups in the Arctic region [Электронный ресурс] // Oxford Research in cooperation with Nordregio and Lauritzen Consulting, 72 p. URL: <https://um.dk/en/foreign-policy/the-arctic/business-finance-in-the-arctic/>
48. Conley, H. et al. (2013) The New American Foreign Policy Frontier: US Interests and Actors in the Arctic / Center for Strategic and International Studies, 88 p. URL: http://csis.org/files/publication/130307_Conley_NewForeignPolFrontier_Web_0.pdf
49. Conley, H., Melino, M. (2016). An Arctic Redesign: Recommendations to Rejuvenate the Arctic Council / Center for Strategic & International Studies, 20 p.

URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/publication/160302_Conley_ArcticRedesign_Web.pdf

50. Conley, H.A., Melino, M. (2019) The Implications of U.S. Policy Stagnation toward the Arctic Region [Электронный ресурс] // Center for Strategic and International Studies, 6 p. URL: https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/191009_ConleyMelino.pdf
51. Conley, H., Melino, M. (2020) America's Arctic Moment: Great Power Competition in the Arctic to 2050 / Center for Strategic & International Studies, 46 p. URL: <https://www.csis.org/analysis/americas-arctic-moment-great-power-competition-arctic-2050>
52. Koivurova, T., Molenaar, E. (2010) International Governance and the Regulation of the Marine Arctic. Three Reports Prepared for the WWF International Arctic Programme. Oslo: WWF International Arctic Programme. URL: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/3in1_final.pdf
53. Maintaining Arctic Cooperation with Russia: Planning for Regional Change in the Far North [Электронный ресурс] // Published by the RAND Corporation, Santa Monica, 2017, Calif. P. xiv. URL: <https://doi.org/10.7249/rr1731>
54. Report on U.S. - Russia Relations [Электронный ресурс] // International Security Advisory Board, December 9, 2014, p. 11. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/235118.pdf>
55. Trenin, D., Baev, P. (2010) The Arctic - A View from Moscow / Carnegie Endowment for International Peace, 35 p
56. The Indigenous World 2019 [Электронный ресурс] // International Work Group for Indigenous Affairs, Copenhagen, 2019, p. 44. URL: <https://www.iwgia.org/en/resources/publications/305-books/3333-the-indigenous-world-2019.html>

Электронные ресурсы

57. Власти Карелии предлагают включить еще три муниципальных территории в зону Арктики [Электронный ресурс] // ТАСС, 2019. URL: http://econom.rkomi.ru/econom_rkomi/strategy/
58. Владимир Путин: Северный морской путь должен стать ключом к развитию Дальнего Востока [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства РФ по развитию Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/13141/>
59. Галимуллин, Э.З. Растопить лед отношений: знаковые заявления на Арктическом форуме [Электронный ресурс] // Политком.ру. URL: <http://politcom.ru/22259.html>
60. Кремль прокомментировал перенос срока сдачи ледокола "Арктика". <https://rg.ru/2017/07/12/kreml-prokommentiroval-perenos-sroka-sdachi-ledokola-arktika.html>
61. Майский указ застрял во льдах: как найти 80 млн т грузов для Севморпути [Электронный ресурс] // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/01/2019/5c3dde2f9a79471715920f53>
62. Мечты не сбукрили. Освоение арктического шельфа отстает от планов госкомпаний [Электронный ресурс] // Коммерсант, 2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4033100>
63. Молодёжь не хочет работать в Арктике даже за 270 тысяч в месяц [Электронный ресурс] // Форпост Северо-Запад. URL: <https://forpost-sz.ru/a/2019-05-24/molodyozh-ne-khochet-rabotat-v-arktike-dazhe-za-270-tysyach-v-mesyac>
64. В 2020 г. грузооборот по Северному морскому пути вырос почти на 5% // Neftegaz.ru. URL: <https://neftegaz.ru/news/transport-and-storage/658338-v-2020-g-gruzooborot-po-severnomu-morskому-puti-vyros-pochti-na-5/>
65. Развитие Арктической зоны России и основные вызовы для ее освоения [Электронный ресурс] // Regnum. URL: <https://regnum.ru/news/2407690.html>

- 66.Россия и США разработали маршруты судов в Арктике из-за роста движения [Электронный ресурс] // РИА, 2019. URL: <https://ria.ru/world/20180125/1513351656.html>
- 67.Севморпуть. Правительство думает дотянуть маршрут до Сахалина [Электронный ресурс] // Коммерсант, 2010. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4349939>
- 68.Союз КМНС направит в правительство предложения, позволяющие общине стать резидентом АЗРФ [Электронный ресурс] // ТАСС, 2021. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10776227>
69. Совет уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации при Губернаторе Хабаровского края [Электронный ресурс] // Официальный сайт Правительства Хабаровского края. URL: <https://www.khabkrai.ru/governor/governor-comission-and-council/councils/170927>
- 70.Самый мощный ледокол "Арктика" отправился на замену одного из двигателей [Электронный ресурс] // Интерфакс, 2021. URL: <https://www.interfax.ru/russia/783683>
- 71.Стенограмма заседания Правительства 31 августа 2017 № 24 [Электронный ресурс] // Правительство России. URL: <http://government.ru/meetings/29060/stenograms/>
- 72.Стратегия социально-экономического развития Республики Коми на период до 2035 года [Электронный ресурс] // Министерство экономики Республики Коми. URL: <https://tass.ru/obschestvo/6312339>
- 73.Стратегии развития разработают для 12 макрорегионов [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития Российской Федерации, 2020. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/strategii_razvitiya_razrabotayut_dlya_12_makroregionov.html

- 74.ТОРы на Дальнем Востоке способствуют оттоку денег, а не росту экономики? [Электронный ресурс] // Regnum, 2020. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2870169.html>
- 75.A quick guide to the Arctic Council [Электронный ресурс] // Arctic Council Secretariat, 29 pp. URL: <http://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/937>
- 76.Alaska [Электронный ресурс] // Encyclopedia Britannica. URL: <https://www.britannica.com/place/Alaska>
- 77.Alaska Vital Statistics 2018 Annual Report [Электронный ресурс] // State of Alaska, Department of Health and Social Services, 62 pp. URL: http://dhss.alaska.gov/dph/VitalStats/Documents/PDFs/VitalStatistics_AnnualReport2018.pdf
- 78.Arctic Investment Protocol Guidelines for Responsible Investment [Электронный ресурс] // World Economic Forum, 2015, 10 p. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Arctic_Investment_Protocol.pdf
- 79.Brief History of Alaska Statehood (1867-1959) [Электронный ресурс]. URL: <http://xroads.virginia.edu/~CAP/BARTLETT/49state.html>
- 80.Charpentier, R.R., Klett, T.R., Attanasi, E.D. (2008) Database for assessment unit-scale analogs (exclusive of the United States): U.S. Geological Survey Open-File Report, <https://doi.org/10.3133/ofr20071404>
- 81.Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress [Электронный ресурс] // Congressional Research Service, 2020, 135 p. URL: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R41153>
- 82.Iceland President Sounds Climate Alarm Demanding Global Attention, Action at NPC Club Luncheon [Электронный ресурс] // The National Press Club, 2013. URL: <https://www.press.org/news-multimedia/news/iceland-president-sounds-climate-alarm-demanding-global-attention-and-action>
- 83.IMO approves U.S.-Russian Federation proposal for Bering Strait routing measures [Электронный ресурс] // Coast Guard Maritime Commons, 2018. URL: <http://mariners.coastguard.dodlive.mil/2018/05/25/5-25-2018-imo-approves-u-s-russian-federation-proposal-for-bering-strait-routing-measures/>

84. Identifying Potential Gaps in U.S. Coast Guard Arctic Capabilities [Электронный ресурс] // RAND Corporation, 2018, 118 p. URL: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR2310.html
85. Happy Birthday to the Cold War's Most Eerie Technology, the 'Atom Sub:' The Ghosts That Haunt Earth's Last Remaining Hiding Places [Электронный ресурс] // Motherboard, 2015. URL: https://motherboard.vice.com/en_us/article/9akgwe/happy-birthday-to-the-cold-wars-most-eerie-technology-the-nuclear-submarine
86. Germany's Arctic Policy Guidelines: Assuming Responsibility, Creating Trust, Shaping the Future [Электронный ресурс] // Federal Foreign Office, 2019, 43 p. URL: <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/internatrecht/einzelfragen/arctic-guidelines/2240000>
87. Greenland halts new oil drilling licenses [Электронный ресурс] // Guardian, 2013. URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/mar/27/greenland-halts-oil-drilling-licences>
88. Governance and development [Электронный ресурс] // UN System Task Team on the post-2015 UN Development Agenda, 12 p. URL: https://www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/7_governance.pdf
89. Eight new Sakha Republic districts get Arctic zone status [Электронный ресурс] // Arctic.ru, 2019. URL: <https://arctic.ru/news/20190514/851607.html>
90. Letter to the President [Электронный ресурс] // By Begich, M., Murkowski, L., 2012. URL: http://www.arctic.gov/downloads/Begich%20&%20Murkowski%20letter%20to%20POTUS%207_11_12.pdf
91. Norway's Arctic oil ambitions suffer setback as most promising well yields none [Электронный ресурс] // Reuters, 2017. URL: <https://www.reuters.com/article/us-statoil-norway/norways-arctic-oil-ambitions-suffer-setback-as-most-promising-well-yields-none-idUSKCN1B90NH>

92. Office of Senator McGuire (2014) «Commission Co-Chairs Create Package of Arctic Policy Legislation». URL: <http://www.alaskasenate.org/senate/press/news/mcguire-package-of-arctic-policy-legislation>
93. Permissions for navigation in the water area of the Northern sea route [Электронный ресурс] // The Northern Sea Route Administration. URL: http://www.nsra.ru/en/rassmotrenie_zayavleniy/razresheniya.html
94. Report: Russia Considers Opening Arctic Ministry [Электронный ресурс] // The Moscow Times, 2015. URL: <https://www.themoscowtimes.com/2014/11/20/report-russiaconsiders-opening-arctic-ministry-a41583>
95. Report on Arctic Policy [Электронный ресурс] // International Security Advisory Board, 2016, 72 p. URL: <https://2009-2017.state.gov/t/avc/isab//index.htm>
96. Reactors at floating power plant tested to 100% capacity [Электронный ресурс] // The Barents Observer, 2019. URL: <https://thebarentsobserver.com/en/industry-and-energy/2019/04/reactors-floating-power-plant-tested-100-capacity>
97. Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region [Электронный ресурс] // Department of Defense, 2016. URL: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/event/170124_Arctic_Strategy_report.pdf
98. Russia gets Ministry of the Far East and Arctic [Электронный ресурс] // The Barents Observer, 2019. URL: <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2019/01/russia-gets-ministry-far-east-and-arctic>
99. Royal Dutch Shell pulls plug on Arctic exploration [Электронный ресурс] // Reuters, 2015. URL: <https://www.reuters.com/article/us-shell-alaska/royal-dutch-shell-pulls-plug-on-arctic-exploration-idUSKCN0R-S0EX20150928>
100. Sam LaGrone, “UPDATED: VT Halter Marine to Build New Coast Guard Icebreaker,” exploration [Электронный ресурс] // USNI News, 2019. URL: <https://news.usni>

101. State Officials Gather For “Federal Overreach” Summit [Электронный ресурс] // Alaska Public Media, 2013. URL: <http://www.alaskapublic.org/2013/08/12/state-officials-gather-for-federal-overreach-summit/>
102. Sumner, C. His complete works / The Project Gutenberg EBook of Charles Sumner. Volume 15. P.433. URL: https://www.gutenberg.org/files/50161/50161-h/50161-h.htm#THE_CESSION_OF_RUSSIAN_AMERICA_TO
103. The Speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk [Электронный ресурс] // Moscow: Novosti Press Agency, 1987, 23–31. URL: https://www.barentsinfo.fi/docs/Gorbachev_speech.pdf
104. Trutnev to head State Commission for Arctic Development [Электронный ресурс] // The Arctic, 2018. URL: <https://arctic.ru/news/20181212/816496.html>
105. The Arctic Governance Project [Электронный ресурс]. URL: <http://arcticgovernance.custompublish.com/filter.142123.en.html>
106. The Office of Ocean and Polar Affairs (OPA) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственного департамента США. URL: <https://www.state.gov>
107. The Future of the Arctic [Электронный ресурс] // Remarks at the Arctic Imperative Summit by Thomas R. Nides, Alaska, 2012. URL: <http://www.state.gov/s/dmr/former/nides/remarks/2012/197643.htm>
108. U.S. Chairmanship of the Arctic Council [Электронный ресурс] // U.S. Department of State, URL: <https://2009-2017.state.gov/e/oes/ocns/opa/arc/uschair/index.htm>
US unveils Arctic Strategy, but Is It Keeping Pace with Other Countries? [Электронный ресурс] // Christian Science Monitor, 2013. URL: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2013/0510/US-unveils-Arctic-strategy-but-is-it-keeping-pace-with-other-countries>

II. Литература

Монографии и диссертационные исследования

109. Аганбегян, А. Г. Освоение природных богатств Арктической зоны СССР // Известия СО АН СССР. Серия истории, филологии и философии. Вып. 2. - 1984. - № 9.
110. Конышев, В.Н., Сергунин, А.А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / В. Н. Конышев, А. А. Сергунин; под ред. канд. геол.-минер. наук И. В. Прокофьева, зам. директора РИСИ; Рос. ин-т стратег. исслед. – М.: РИСИ, 2011. – 194 с.
111. Болховитинов, Н.Н. Русско-американские отношения и продажа Аляски (1834—1867). — М.: Наука. - 1990. — 367 с.
112. Болховитинов, Н.Н. Становление русско-американских отношений (1775—1815). — М.: Наука. - 1966. — 639 с.
113. Булатов, В. Н. КПСС — организатор освоения Арктики и Северного морского пути (1917—1980). — М.: Изд-во МГУ. - 1989. — 156 с.
114. Визе В. Ю. Северный морской путь. М. – Л., 1940. - 92 с
115. Витязева, В., Котырло, Е. Социально-экономическое развитие Российского и зарубежного Севера. Сыктывкар: Федеральное агентство по образованию Российской Федерации Сыктывкарский государственный университет. - 2007. – 298 с.
116. Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). – 2006. - 395 с.
117. Дегтярев, А.А. Принятие политических решений: учеб. пособие для вузов / А. А. Дегтярев; Нац. фонд подготовки кадров; Моск. школа соц. и экон. наук. – М.: Кн. дом "Университет", 2004. – 414 с.
118. Дьяконов, М. А. История экспедиций в полярные страны. — Архангельск: Архангельское обл. изд-во. - 1938. — 464 с.

119. Иванян, Э. А. Энциклопедия российско-американских отношений XVIII-XX века/ [Ин-т США и Канады РАН; Авт. и сост.: Э. А. Иванян]. — М.: Международные отношения. - 2001. — 692 с.
120. Конышев В. Н., Сергунин А. А. Арктика в международной политике: сотрудничество или соперничество? / В. Н. Конышев, А. А. Сергунин; под ред. канд. геол.-минер. наук И. В. Прокофьева, зам. директора РИСИ; Рос. ин-т стратег. исслед. — М.: РИСИ. - 2011. — 194 с.
121. Курилла, И. Заклятые друзья. История мнений, фантазий, контактов, взаимо(не)понимания России и США. - М.: Новое литературное обозрение. - 2018. - 430 с.
122. Лаженцев, В.Н. Север России: вопросы пространственного и территориального развития. Сыктывкар. — 2015. — 176 с.
123. Медведев, Д.А. Ситуативное прогнозирование и формирование внешнеполитической стратегии России: на примере внешней политики Российской Федерации в Арктике: дис... канд. полит. наук: 23.00.04 / Медведев Дмитрий Андреевич. — М., 2016. — 184 с.
124. Международное морское право и международные отношения: библиографический указатель / Научная библиотека им. И.Г. Тюлина МГИМО МИД России. — М., 2020. — 34 с.
125. Меморандум Правительства СССР Правительству США от 4 ноября 1924 года № 297 // Документы внешней политики СССР. — М, 1963, 760 с.
126. Пилясов, А.Н. И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ». - 2009. — 544 с.
127. Пилясов, А.Н. От патернализма к партнерству: Строительство новых отношений народов Севера и государства / под ред. А.Н. Пилясов. Магадан: СВКНИИ ДВО РАН. - 1998. - 199 с.
128. Политология: учеб. / А. Ю. Мельвиль [и др.]. — М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет) МИД России, ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. — 618 с.

129. Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / Под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. – М.: ИМЭМО РАН, 2015. – 137 с.
130. Национальный общественный стандарт «Экологическая безопасность Арктики» / Под. ред. Кашулина Н.А., Маслобоева В.А. – М.: «Либри Плюс», 2016. – 85 с.
131. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. акад. А.И. Татаркина. – СПб. Нестор-История, 2014. – 844.
132. Савойский, А.Г. Россия – США: 200 лет экономической дипломатии (1807–2007): Монография. 2-е изд. с доп. – Москва – Пятигорск: РИА-КМВ. - 2011. – 756 с
133. Соловьев, А.И. Политология: Политическая теория, политические технологии: Учебник для студентов вузов /А. И. Соловьев - М.: Аспект Пресс, 2003. – 559 с.
134. Теремов, О.В. Арктическая политика США и интересы России: прошлое, настоящее, будущее. - М.: Издательство «Весь Мир». - 2019. - 256 с.
135. Фаузер, В.В. Демографический потенциал северных регионов России фактор и условие экономического освоения Арктики // Экономика региона. - 2014. - №4. - С. 69–81
136. Шубенкова, А.Ю. Программно-стратегические документы в государственной политике Российской Федерации: институциональный анализ: дис... канд. полит. наук: 23.00.02 / Шубенкова Александра Юрьевна – М., 2014. – 201 с.
137. Якунин, В.И. Процессы и механизмы формирования государственной политики в современном российском обществе: дис. ... д-ра полит. наук: 23.00.02 / Якунин Владимир Иванович. – М., 2007. – 365 с.
138. Anderson, J. E. (1975) Public Policymaking. New York: Praeger, 178 p.
139. Ansell, C., Torfing, J. (Eds.). (2016) Handbook on Theories of Governance. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 592 p.
<https://doi.org/10.4337/9781782548508>

140. Aslaksen, I., Glomsrod, S., Duhaime, G. (2015) *ECONOR - The Economy of the North 2015* // Statistics Norway, 99 p.
141. Baseline of Russian Arctic Laws. (2019) Paul Arthur Berkman, Alexander N. Vylegzhanin, and Oran R. Young (eds.). Cham: Springer Nature Switzerland AG, 734 pp., <https://doi.org/10.1007/978-3-030-06262-0>
142. Byers, M. (2013) *International Law and the Arctic* (Cambridge Studies in International and Comparative Law). Cambridge: Cambridge University Press, 297 p. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107337442>
143. Crozier, M., Huntington, S., Watanuki J. (1975) *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press. – 212 p.
144. Dye, T. R. (1976) *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*. University (Ala.): University of Alabama press, 122 p.
145. Jessop, B. (2002) *The Future of the Capitalist State*. Polity Press, Cambridge, 344 p.
146. Heininen, L, Sergunin, A., Yarovoy, G (2014) *Russian Strategies in the Arctic: Avoiding a New Cold War*. in *Russian Strategies in the Arctic: Avoiding a New Cold War*, 106 p.
147. Huurdeman, A. (2003) *The Worldwide History of Telecommunications* / Wiley-IEEE Press, 660 p.
148. Kooiman, J. (1993) *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage, 280 p.
149. Knecht S., Keil K. (2017) *Conclusion: Governing the Arctic as a Globally Embedded Space*. In: Keil K., Knecht S. (eds) *Governing Arctic Change*. Palgrave Macmillan, London, pp. 301-310. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50884-3_15
150. Lasswell, H. D. (1936). *Politics: who gets what, when, how*. New York: Whittlesey House. P. 304.
151. Metcalfe, L. and Richards, S. (1991) *Improving Public Management*, London: Sage, 272 p.
152. Mulroney, B. (1989) *Notes for an Address by the Right Honourable Brian Mulroney*, Ottawa: PMO Press, 7 p.

153. Nord, D. (2016). The Arctic Council: Governance Within the Far North. London: Routledge, 111 p.
154. Ripley B., Franklin G. (1987) Congress, the Bureaucracy, and Public Policy / Dorsey Press, 241 p.
155. Rhodes, R. (1997). Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Open University Press, 252 p.
156. Salamon, L.M. (2001) The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction. Fordham Urban Law Journal, 28, P. 1610-1674.
- Torring, J., B.G. Peters, J. Pierre and E. Sørensen (2012), Interactive Governance: Advancing the Paradigm, Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>
158. Tennberg, M. (2017) Arctic environmental cooperation: a study in governmentality. Reprint of the book originally published by Ashgate in 2000 ed. Routledge, 2017. 178 p
159. Tuhkunen A. (2007) Between Location and a Sense of Place Observations Regarding Young People's Migration Alacrity in Northern Europe. Tampere: University of Tampere Publ., 2002 p.
160. Weber, M. (1965) Politics as a vocation. Philadelphia: Fortress Press, 57 p.
161. Wiseman, M.S. (2020) The Future of the Arctic Council. In: Coates K., Holroyd C. (eds) The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham, pp. 439-452. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_27
162. Zellen, B. (2009) Arctic Doom, Arctic Boom. The Geopolitics of Climate Change in the Arctic. Santa Barbara et al.: ABC-Clio, 233 p.

Научные статьи

163. Агранат, Г.А. Аляска: устойчивое развитие // ЭКО. - 2006. - №9 (387). – С. 107–116.
164. Бортников, В.С. Арктические стратегии России и США в XXI в.: сравнительный анализ // Полит. наука. - 2015. - №4. – С. 191–203.

165. Волгин, Н.А., Широкова, Л.Н., Мосина, Л.Л. Актуальные вопросы развития российского севера: компенсационные и стимулирующие системы, направленные на привлечение и закрепление населения в северных и арктических регионах // Уровень жизни населения регионов России. - №2 (208). - 2018. - 112. – С. 34–46. <https://doi.org/10.24411/1999-9836-2018-10013>
166. Вылегжанин, А.Н. 20 лет «временного применения» Соглашения между СССР и США о линии разграничения морских пространств // Вестник МГИМО. 2010. №1, 9 с.
167. Вылегжанин, А.Н. Становление глобального правового пространства в XXI в. // Международные процессы. – 2010. - т. 8. - С. 15–29
168. Вылегжанина, А.О. Некоторые социально-экономические проблемы развития арктических территорий // Проблемы прогнозирования. - 2017. - №2 (28). - С. 78–88
169. Галимуллин, Э.З. Миграционные установки и механизмы привлечения молодёжи в Арктическую зону Российской Федерации // Арктика и Север. - 2019. - № 36. - С. 96–109. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2019.36.96>
170. Галимуллин, Э., Бенедык, И. Перспективы Северного морского пути в контексте российско-американских отношений // Международные процессы. – 2019. - Том 17. - № 4 (59). – С. 115–134. <https://doi.org/10.17994/IT.2019.17.4.59.7>
171. Гиголаев, Г.Е. Международные морские конфликты и угрозы морской деятельности РФ // Россия в мировой экономике и международных отношениях, Войтоловский, Ф.Г., Кузнецов, А.В., ред. – М., ИМЭМО РАН. – 2009. - С. 94–101
172. Гаврилов В.В. Правовой статус Северного морского пути Российской Федерации // Журнал российского права. - 2015. - №2 (218). - С. 147–157
173. Гриняев С.Н., Журавель В.П. Вопросы комплексной безопасности в Основах государственной политики России в Арктической зоне до 2035 г.: предыдущий опыт и перспективы реализации // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 52–74. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.52>

174. Гудев, П. Приоритеты США в Арктике // Мировая экономика и международные отношения. - 2013. - № 9. - с. 49–60
175. Жуков, М.А., Крайнов, В.Н. Проблемы нормативно-правового закрепления Арктической зоны Российской Федерации // Новый Дальний Восток. - 2008. - Спец приложение «Русская Арктика». - С. 2–33.
176. Журавель, В.П. Россия в Арктике. Будет ли госкомиссия её рулевым // Арктика и Север. – 2016. – № 23. - С. 5–16. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2016.23.5>
177. Загорский, А.В. Военное строительство в Арктике в условиях конфронтации России и Запада // Арктика и Север. – 2018. – № 31. – С. 80-97. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2018.31.80>
178. Зайков К.С., Кондратов Н.А., Липина С.А., Бочарова Л.К. Организационные механизмы реализации политики России в Арктике в XXI в. // Арктика и Север. 2020. № 39. С. 75–109. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.39.75>
179. Иванов Г.В., Щеголькова, А.А. Государственное регулирование экономического развития Арктики в условиях действия антироссийских санкций // Вестник МГТУ. - 2016. - Т. 19. - № 2. - С. 414–418, <https://doi.org/10.21443/1560-9278-2016-2-414-418>
180. Иванова, М.В., Клюкина, Э.С. Современные предпосылки будущего арктических трудовых ресурсов // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. - 2017. - № 6. - С. 180—198. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2017.6.08>
181. Ивантер, В.В., Лексин, В.Н., Порфирьев, Б.Н. Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. - 2014. - Т. 6. - С. 6–24.
182. Каторин, И.В. Формирование Арктической зоны РФ как фактор развития региона: постановка вопросов (на примере Архангельской области) // Арктика и Север. - 2018. - Т. 31. - № 31. - С. 28–40.

183. Коновалов, А.М. Система государственного стратегического планирования и управления развитием Арктической зоны Российской Федерации // Национальные интересы приоритеты и безопасность. - 2012. - Т. 34. - № 175. - С. 20–32.
184. Коновалов А.М. Транспортная инфраструктура российской Арктики: проблемы и пути их решения // Арктика: зона мира и сотрудничества. 2011. С. 120–142.
185. Конышев, В.Н., Сергунин, А.А., Субботин, С.В. Социальная мобильность в российской Арктике // Национальные интересы приоритеты и безопасность. - 2017. -Т. 13. - № 6. - С. 1189–1196.
186. Конышев В.Н., Сергунин А.А. Зачем России нужна Арктика? // Политэкс. - 2011. - Т. 7. - №2. - С. 153–164.
187. Конышев, В. Н., Сергунин, А. А. Современная арктическая политика США / В. Н. Конышев, А. А. Сергунин; Воен. акад. Ген. штаба Вооруж. Сил Рос. Федерации, НИИ (воен. истории), НО (воен. истории Сев.-Зап. рег. РФ). – СПб.: Галарт +, 2021. – 160 с.
188. Крутиков А.В., Смирнова О.О., Бочарова Л.К. Стратегия развития российской Арктики. Итоги и перспективы // Арктика и Север. 2020. № 40. С. 254–269. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.40.254>
189. Купер, С. Тающий «ледяной занавес» // Международная жизнь. - 1990. - № 10. - С. 112–122.
190. Лексин, В.Н. Порфирьев, Б.Н. Состояние и задачи государственного управления социально-экономическим развитием российской Арктики: правовой аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2018. - Т. 2. - С. 114–138.
191. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Социально-экономические приоритеты устойчивого развития Арктического макрорегиона России // Экономика региона. 2017. Т. 13. № 4. С. 985–1004. <https://doi.org/10.17059/2017-4-2>

192. Лукин, Ю.Ф. Российская Арктика или Арктическая зона? // Арктика и Север. – 2016. – № 23. - С. 171–185. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2016.23.171>
193. Матияк, Л.А. Парадигмальный диссонанс политики США в Арктике. Вестник МГИМО-Университета. 2015; (2(41)):115-126 с.
194. Мельников, Д. А. Сравнительный анализ подходов к обеспечению национальной безопасности в Арктическом регионе Российской Федерации и Соединенных Штатов Америки // Вестник Прикамского социального института. 2017. - № 2 (77). - С. 29–33.
195. Назукина, М.В. Основные тренды позиционирования регионов российской Арктики // Лабиринт: журнал социально-гуманитарных исследований. – 2013. - № 5. - С. 59–68.
196. Нестерчук, О.А. Технологии эффективной политики XXI века: эффективность, инновационность, потенциал. - Вопросы политологии. – 1(17). – 2015. – 161–166.
197. Норкина, Е.В. Договорно-правовые основы сотрудничества России и США в регионе Берингова пролива. Московский журнал международного права. - 2016;(3). – С. 127–135. <https://doi.org/10.24833/0869-0049-2016-3-127-135>
198. Павленко В.И., Меламед И.И., Куценко С.Ю., Тутыгин А.Г., Авдеев М.А., Чижова Л.А. Основные принципы сбалансированного социально-экономического развития территорий Арктической зоны Российской Федерации // Власть. 2017. Т. 25. № 6. С. 7–17.
199. Панкевич, Н. Политико-правовые аспекты сырьевой стратегии РФ и США в Арктике // Мировая экономика и международные отношения. - 2015. - №. 7. – С. 97–110
200. Пилясов А.Н., Путилова Е.С. Новые проекты освоения российской Арктики: пространство значимо! // Арктика и Север. 2020. № 38. С. 20–42. <https://doi.org/10.37482/issn2221-2698.2020.38.21>

201. Плисецкий Е.Е. Приоритеты развития Северного морского пути в стратегическом управлении и планировании // Арктика и Север. – 2016. – № 22. – С. 103–113. <https://doi.org/10.17238/issn2221-2698.2016.22.103>
202. Понеделков, А.В. Политическая компетентность в системе государственного управления: критерии, уровни, технологии реализации. - Государственная служба. Вестник координационного совета по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе при полномочном представителе президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе. – 2011. - №2. – 22.
203. Постников, А.В. Продажа Аляски и Международная телеграфная экспедиция // Вопросы истории естествознания и техники. — 1997. — № 1. - С 3–38.
204. Савойский, А. Г. Совместное освоение Арктики как возможность улучшения экономических отношений между Россией и США // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2012. – №. 2. - С. 51–59.
205. Селин, В.С. Мировой опыт государственной политики в Арктике и формирование российской северной экономической модели // Север и рынок: формирование экономического порядка. – 2010. - №1 (25). – С. 49–53.
206. Соловьев, А.И. Латентные структуры управления государством или игра теней на лице власти. – Полис. Политические исследования. 2011. № 5. - С. 70–98.
207. Соловьев, А.И. Три облика государства - три стратегии гражданского общества // Полис. - 1996. - №6.
208. Суворова, А. В. Пространственное развитие: содержание и особенности // Journal of New Economy. - 2019. - Т. 20. - № 3. - С. 51–64. <https://doi.org/10.29141/2658-5081-2019-20-3-4>
209. Татаркин, А.И., Литовский, В.В. Россия в Арктике: стратегические приоритеты комплексного освоения и инфраструктурной политики // Вестник МГТУ. - 2014. - №3 (17). - С. 573–587.

210. Тархов, С.А. Представления о территориальном развитии и методология пространственного анализа // География и проблемы регионального развития. - М.: ИГ АН СССР. - 1989. - С. 23–31.
211. Тимофеева, Л.Н. О российской концепции политико-административных отношений. – Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2010. – 109–113.
212. Тимошенко, А.И. Российская региональная политика в Арктике в XX–XXI вв.: проблемы стратегической преемственности // АиС. 2011. №4. 1–13 с.
213. Ткаченко, Б.И. Проблемы разграничения морских экономических владений в западном секторе российской Арктики // Проблемы национальной стратегии. – 2013. - № 4. - С. 137–152.
214. Фененко, А.В. Военно-политические аспекты российско-американских отношений в Арктике: история и современность // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. - 2011. - №. 2. - С. 129–157.
215. Фененко, А. В. Москва и Вашингтон в арктическом пространстве // Арктический регион: Проблемы международного сотрудничества. Хрестоматия в 3 томах / Российский совет по международным делам [под общ. ред. И.С. Иванова]. — Т. 1. — Аспект-Пресс Москва, 2013. — С. 157–170.
216. Щитинский, В.А., Минина, М.В. Проблемы управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации // Управленческое консультирование. - 2018. - № 6. - С. 77–87.
<https://doi.org/10.22394/1726-1139-2018-5-77-87>
217. Andrews, R., et al. (2006) «Strategy Content and Organizational Performance: An Empirical Analysis». Public Administration Review 66: 52-63 p.
218. Andreassen, N. (2016) Arctic energy development in Russia — How «sustainability» can fit? // Energy Research & Social Science. Vol. 16. 78–88 pp.

219. Åtland, K. (2013) The security implications of climate change in the Arctic Ocean. In: Berkman, P., Vylegzhanin, A. (Eds.), *Environmental security in the Arctic Ocean*. Dordrecht: Springer, 205–216. https://doi.org/10.1007/978-94-007-4713-5_20
220. Baker, B., Yeager, B.B. (2015) Coordinated Ocean Stewardship in the Arctic: Needs, Challenges and Possible Models for an Arctic Ocean Coordinating Agreement. *Transnational Environmental Law*, 4(2), 359–394 pp. <https://doi.org/10.1017/S2047102515000151>
221. Bezrukov, L.A. (2015) Political-geographical problems of delimitation of Russia's North and Arctic // *Geography and Natural Resources*. Vol. 36, No. 4, pp. 358-368. <https://doi.org/10.1134/S187537281504006X>
222. Bloom, E.T. (2016) United States Perspectives on the Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) *Governing the North American Arctic*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, 233-241 pp. https://doi.org/10.1057/9781137493910_12
223. Bockstoce, J., Burns, J. (1993). Commercial Whaling in the North Pacific Sector. *The Bowhead Whale*. Society for Marine Mammalogy, pp. 565-567.
224. Borgerson, S. (2008) Arctic Meltdown: The Economic and Security Implications of Global Warming. *Foreign Affairs*, 87(2), 63-77 pp.
225. Brubaker, R. (2001) Straits in the Russian Arctic // *Ocean Development & International Law*. 32. 263–287 pp. <https://doi:10.1080/009083201750397600>
226. Byers, M. (2017) Crises and international cooperation: an Arctic case study. *International Relations*. 31(4): 375-402. <https://doi.org/10.1177/0047117817735680>
227. Chandler, J. (1991) Public Administration: A Discipline in Decline, *Teaching Public Administration*. 9, pp. 39 – 45.
228. Cohen, M. (1970) The Arctic and the National Interest. *International Journal* 21 (Spring): pp. 52–81.

229. Conley, H.A., Melino, M. (2018) Maritime Passages of the Future. In: O'Donnell B., Gruenig M., Riedel A. (eds) Arctic Summer College Yearbook. Springer, Cham, 45-57 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66459-0_5
230. David, M. (2016) Strong Foothold or on Thin Ice? US Strategies for Development, Environmental Stewardship, and Security in the Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) Governing the North American Arctic. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London. 122-142 pp. https://doi.org/10.1057/9781137493910_6
231. Declaration among the Department of Defense of the United States of America, The Royal Ministry of Defence of the Kingdom of Norway, and the Ministry of Defence of the Russian Federation on Arctic Military Environmental Cooperation // Cooperation and Conflict. – 2000. – Vol. 35. – № 1. – P. 232–234.
232. Depledge, D., Dodds, K. (2017) Bazaar Governance: Situating the Arctic Circle. In: Keil K., Knecht S. (eds) Governing Arctic Change. Palgrave Macmillan, London, 141-160 pp. https://doi.org/10.1057/978-1-137-50884-3_8
233. Drewniak, M. et al (2018): Geopolitics of Arctic shipping: the state of icebreakers and future needs, Polar Geography. <https://doi.org/10.1080/1088937X.2018.1455756>
234. Dunleavy, P. (1985) Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State, British Journal of Political Science. 15 pp. 299 – 328.
235. Glinskiy, V., Serga, L., Zaykov, K. (2017) Identification Method of the Russian Federation Arctic Zone Regions Statistical Aggregate as the Object of Strategy Development and a Source of Sustainable Growth. Procedia Manufacturing. 8. 308-314 pp. <https://doi.org/10.1016/j.promfg.2017.02.039>
236. Gritsenko, D. (2016) Vodka on ice? Unveiling Russian media perceptions of the Arctic. Energy Research & Social Science, 16, 8-12 pp. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.03.012>
237. Ebinger, C.K., Zambetakis, E. (2009) The Geopolitics of Arctic Melt. International Affairs 85 (6): 1215–1232.

238. Report on U.S. - Russia Relations [Электронный ресурс] // International Security Advisory Board, December 9, 2014, p. 11. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/235118.pdf>
239. Exner-Pirot, H. (2012) New Directions for Governance in the Arctic Region. In L. Heininen, H. Exner-Pirot, & J. Plouffe (Eds.), Arctic Yearbook, Akureyri: Northern Research Forum, 224 – 246 pp.
240. Ingimundarson, V. (2014) Managing a Contested Region: The Arctic Council and the Politics of Arctic Governance. The Polar Journal, 4 (1), 183–198 pp. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2014.913918>
241. Espiritu, A.A., Ivanova, A. (2020) Russia's Arctic Regions and Policies. In: Coates K., Holroyd C. (eds) The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 195-216 pp.
242. Fukuyama, F. (1989) The End of History? The National Interest, 16(Summer), 3–18.
243. Haycox, S. (2020) Arctic Policy of the United States: An Historical Survey. In: Coates K., Holroyd C. (eds) The Palgrave Handbook of Arctic Policy and Politics. Palgrave Macmillan, Cham, 233-250 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-030-20557-7_15
244. Heininen, L. (2019) Special Features of Arctic Geopolitics—A Potential Asset for World Politics. In: Finger M., Heininen L. (eds) The GlobalArctic Handbook. Springer, Cham., pp. 215-234. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_13
245. Heleniak, T.E. (2009) The role of attachment to place in migration decisions of the population of the Russian North // Polar Geogr. 32. № 1–2. 31–60 pp.
246. Hood, C. (1991) A Public Management for All Seasons? Public Administration. 69: spring pp. 3 – 19.
247. Hood, C. (1990) 'De-Sir-Humphrey-fying the Westminster model of governance' Governance 3, pp. 205-214.

248. Hossain, K., Mihejeva, M. (2017) Governing the Arctic: Is the Arctic Council going global? *Jindal Global Law Review* 8, 7–22. <https://doi.org/10.1007/s41020-017-0044-0>
249. Huebert R. (2017) Ice and Water: Politics, Peoples, and the Arctic Council, by John English. *International Journal*. 72(2):285-287. <https://doi.org/10.1177/0020702017707503>
250. Huntington, S. (1999) The Lonely Superpower. *Foreign Affairs*, 78(2), 35–49 pp. <https://doi.org/10.2307/20049207>
251. Keohane, R., Nye, J. (2012) *Power and Interdependence*, 4th ed. (Boston: Longman), 368 p.
252. Keupp, M. (2015) Arctic security, sovereignty, and rights of utilization: Implications for the Northern Sea Route. In: Keupp M. (eds) *The Northern Sea Route*. Springer Gabler, Wiesbaden, 21–39 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-658-04081-9_2
253. Klijn, E., Koppenjan, J. (2000) Public Management and Policy Networks, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2:2, 135-158 pp.
254. Koivurova, T. (2012) "The Arctic Council: A Testing Ground for New International Environmental Governance." *The Brown Journal of World Affairs*. Vol. 19, No. 1, pp. 131-144. <http://www.jstor.org/stable/24590933>
255. Konyshchev, V., Sergunin, A. (2019) The Changing Role of Military Power in the Arctic. In: Finger M., Heininen L. (eds) *The GlobalArctic Handbook*. Springer, Cham, 171-195 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_11
256. Kontorovich, A.E. (2015). Ways of developing oil and gas resources in the Russian sector of the Arctic. *Herald of the Russian Academy of Sciences*, 85, p. 217. <https://doi.org/10.1134/S1019331615030120>
257. Krivorotov, A., Finger, M. (2019) State-Owned Enterprises in the Arctic. In Finger M., & Heininen L. (Eds.), *The GlobalArctic Handbook*. Springer, Cham., 45-62 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9_4

258. Kryukov, V., Moe, A. (2018). Does Russian unconventional oil have a future? *Energy Policy*. 119, 41-50. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2018.04.021>
259. Kubicek, P. (1999). Russian Foreign Policy and the West. *Political Science Quarterly*, 114(4), 547–568.
260. Layne, C. (2012) This Time It's Real: The End of Unipolarity and the Pax Americana. *International Studies Quarterly*, 56(1), 203–213 pp. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00704.x>
261. Laruelle, M. (2014) Resource, state reassertion and international recognition: locating the drivers of Russia's Arctic policy, *The Polar Journal*, 4:2, 253-270 pp. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2014.954881>
262. Maximova, D. (2018) Sustainable Development of the Russian Arctic Zone: Challenges & Opportunities. In L. Heininen & H. Exner-Pirot, *Arctic Yearbook 2018*, 1-16 p.
263. Mazza, M. (2015) Energy, environment, and indigenous rights: Arctic experiences compared. Leiden: Brill Nijhoff. In *The yearbook of polar law*, vol 7, p. 326.
264. Meek, C. (2011) The Conservation of Marine Mammals in Alaska: The Value of Policy Histories for Understanding Change / in A. L. Lovecraft and H. Eicken, eds, *North by 2020: Perspectives on a Changing North* (Fairbanks: University of Alaska Press), 359–375 pp.
265. Meek, C.L., Russell, E. (2016) The Challenges of American Federalism in a Rapidly Changing Arctic. In: Berry D.A., Bowles N., Jones H. (eds) *Governing the North American Arctic*. St Antony's Series. Palgrave Macmillan, London, 165-179 pp. https://doi.org/10.1057/9781137493910_8
266. Mikkola, J., & K  p  l  , H. (2019) Contemporary Arctic Meets World Politics: Rethinking Arctic Exceptionalism in the Age of Uncertainty. In Finger M., & Heininen L. (Eds.), *The GlobalArctic Handbook*. Springer, 153–169 pp. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-91995-9>

267. Morgan, W. (1976) Conflict on the Northwest Coast: American-Russian Rivalry in the Pacific Northwest, 1790–1867, *History: Reviews of New Books*, 4:3, 59-60, <https://doi.org/10.1080/03612759.1976.9945238>
268. Morgunova, M.O., Telegina, E.A. (2019) Scenario Planning in Arctic Offshore Oil and Natural Gas Resources Development: A Case of Russia. In Karev V., Klimov D., Pokazeev K. (Eds.), *Physical and Mathematical Modeling of Earth and Environment Processes* (2018). Springer Proceedings in Earth and Environmental Sciences. Springer, Cham., 480-490 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-030-11533-3_48
269. Nikulina, A. et al. (2019) Factors for mobilizing human resources to work in the Arctic // Арктика: история и современность: труды ежегодной международной научной конференции. Saint-Petersburg: ПОЛИТЕХ-ПРЕСС. - С. 90–98.
270. Newman, D., Biddulph, M., Binnion, L. (2014) Arctic energy development and best practices on consultation with indigenous peoples. *Boston University International Law Journal*, 32, 449–508 pp. <https://www.bu.edu/ilj/files/2014/06/Newman-Arctic-Energy-Development.pdf>
271. Novikova, N. (2016) Who is responsible for the Russian Arctic? Co-operation between indigenous peoples and industrial companies in the context of legal pluralism, *Energy Research & Social Science*, 16, 98–110 pp. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2016.03.017>
272. Osborne, S. (2006) The New Public Governance? 8:3, 377-387, <https://doi.org/10.1080/14719030600853022>
273. Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration. *Public Administration Review*, 31, 203-216. <https://doi.org/10.2307/974676>
274. Pilyasov, A. (2016) Russia's Arctic frontier: Paradoxes of development. *Regional Research of Russia*, Vol. 6, No. 3, 227–239 pp. <https://doi.org/10.1134/s2079970516030060>

275. Pilyasov, A., Kuleshov, V., Seliverstov, V. (2015) Arctic Policy in an Era of Global Instability: Experience and Lessons for Russia. *Regional Research of Russia*, 5(1), 10–22 pp. <https://doi.org/10.1134/S2079970515010086>
276. Petrov, A. (2018) Re-Tracing Development Paths: Exploring the Origins and Nature of the 20th Century's Northern Development Paradigms in Russia and Canada. In L. Heininen & H. Exner-Pirot, *Arctic Yearbook 2018*, 1-14 p.
277. Rotnem, T. (2016) Putin's Arctic Strategy: Collaboration or Conflict after Ukraine. *Problems of Post-Communism*, 65(1), 1 – 17 pp. <http://dx.doi.org/10.1080/10758216.2016.1222869>
278. Ross, S.G. (2018) From Consultation to Consent: A Comparative Analysis of Arctic States. In: O'Donnell B., Gruenig M., Riedel A. (eds) *Arctic Summer College Yearbook*. Springer, Cham., 9-20 pp. https://doi.org/10.1007/978-3-319-66459-0_2
279. Shapovalova, D., Galimullin, E., Grushevenko, E. (2020) Russian Arctic offshore petroleum governance: The effects of western sanctions and outlook for northern development. *Energy policy*, 146, 1-8, <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2020.111753>
280. Shirov, A.A., Yantovskii, A.A., Potapenko, V. V. (2015) Evaluation of the Potential Effect of Sanctions on the Economic Development of Russia and the European Union // *Stud. Russ. Econ. Dev.* 26. № 4. 317–326 pp.
281. Sergunin, A., Konyshchev, V. (2019) Forging Russia's Arctic strategy: actors and decision-making / *The Polar Journal*, 75-93 pp. <https://doi.org/10.1080/2154896X.2019.1618549>
282. Sergunin, A., Konyshchev, V. (2018) Russia's Arctic Strategy. In: Studin I. (eds) *Russia*. Palgrave Macmillan, London, 135-144 pp. https://doi.org/10.1057/978-1-137-56671-3_13
283. Solski, J. (2017). "Russia". In *Russia*. Leiden, The Netherlands: Brill | Nijhoff, 171-216 pp. https://doi.org/10.1163/9789004339385_007

284. Staun, J. (2017) Russia's strategy in the Arctic: cooperation, not confrontation, *Polar Record* 53 (270): 314–332 pp.
<https://doi.org/10.1017/S0032247417000158>
285. Stokke, O. (2011) Environmental security in the Arctic: The case for multilevel governance. *International Journal*, 66(4), 835-848. URL:
<http://www.jstor.org/stable/23104396>
286. Tatarkin, A.I., Loginov, V.G., Zakharchuk, E.A. (2017) Socioeconomic problems in development of the Russian Arctic zone // *Herald of the Russian Academy of Sciences*, Vol. 87, No. 1, pp. 12–21.
287. The Western Arctic Seas Encyclopedia (2017). Arctic Zone of the Russian Federation. In I. S. Zonn, A. G. Kostianoy, & A. V Semenov (Eds.), *The Western Arctic Seas Encyclopedia* (p. 26). Cham: Springer International Publishing.
<https://doi.org/10.1007/978-3-319-25582>
288. Torfing, J., Peters, B., Pierre, J., Sørensen, E. (2012) *Interactive Governance: Advancing the Paradigm*, Oxford: Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199596751.001.0001>
289. Wilson, W. (1887) *The Study of Administration*, *Political Science Quarterly*. 2: 2 pp. 197 – 222.
290. Wohlforth, W. C. (2009) Unipolarity, Status Competition, and Great Power War. *World Politics*, 61(1), 28–57 pp.
<https://doi.org/10.1017/S0043887109000021>
291. Young, O.R. (1985) The Age of the Arctic. *Foreign Policy*, 61, 160–179 p.
292. Young, O.R. (2012) Building an International Regime Complex for the Arctic: Current Status and Next Steps. *The Polar Journal*, 2(2), 391–407.
<https://doi.org/10.1080/2154896X.2012.735047>
293. Young, O.R. (2016) The Arctic Council at Twenty: How to Remain Effective in a Rapidly Changing Environment. *UC Irvine Law Review*, 6, 99-120 pp. URL:
<https://scholarship.law.uci.edu/ucilr/vol6/iss1/5>

Приложение 1

Нормативно-правовая база Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года



Приложение 2

Сравнительный анализ Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике

Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу (далее – Основы 2020)	Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года (далее – Основы 2035)
Объем	
11 страниц	16 страниц
Структура	
I. Общие положения II. Национальные интересы Российской Федерации в Арктике III. Главные цели и стратегические приоритеты государственной политики Российской Федерации в Арктике IV. Основные задачи и меры по реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике V. Основные механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике VI. Реализация государственной политики Российской Федерации в Арктике	I. Общие положения II. Оценка состояния национальной безопасности в Арктике III. Цели, основные направления и задачи государственной политики Российской Федерации в Арктике IV. Основные механизмы реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике V. Основные показатели эффективности реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике
Комментарий: В Основах 2035 национальные интересы России в Арктики перечислены Общих положениях, а не в отдельном разделе, как в Основах 2020. Но в Основах 2035 появляется новый раздел, в котором перечисляются угрозы и вызовы в сфере национальной безопасности – это, очевидно, отражение усложнившейся международной обстановки, в первой версии документа подобного не было. Стратегические приоритеты госполитики в третьем разделе в Основах 2035 симметрично заменяются на основные направления госполитики. В	

Основах 2035 также присутствует раздел с показателями эффективности реализации госполитики в Арктике.

Национальные интересы

1. использование Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы Российской Федерации, обеспечивающей решение задач социально-экономического развития страны; 2. сохранение Арктики в качестве зоны мира и сотрудничества; 3. сбережение уникальных экологических систем Арктики; 4. использование Северного морского пути в качестве национальной единой транспортной коммуникации Российской Федерации в Арктике (далее - Северный морской путь).	1. развитие Арктической зоны Российской Федерации в качестве стратегической ресурсной базы и ее рациональное использование в целях ускорения экономического роста Российской Федерации; 2. сохранение Арктики как территории мира, стабильного и взаимовыгодного партнерства; 3. охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных малочисленных народов, проживающих на территории Арктической зоны Российской Федерации 4. развитие Северного морского пути в качестве конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации Российской Федерации; 5. обеспечение высокого качества жизни и благосостояния населения Арктической зоны Российской Федерации;
--	---

	6. обеспечение суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации.
Комментарий: во-первых, очевидно смещение в Основах 2035 акцентов с «использования» на «развитие». Любопытно, что про СМП в новой версии говорится уже в контексте не просто национальной, но «конкурентоспособной на мировом рынке национальной транспортной коммуникации». Гораздо больше внимания уделяется социально-экономическому развитию, упоминаются коренные малочисленные народы. Вновь в Основах 2035 наблюдаем отражение политической обстановки в мире в виде пункта об обеспечении суверенитета, а также в уточнении про стабильное и взаимовыгодное партнерство в пункте 2.	
ЦЕЛИ	
<i>В сфере социально-экономического развития</i>	
• Расширение ресурсной базы Арктической зоны Российской Федерации, способной в значительной степени обеспечить потребности России в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья	• ускорение экономического развития территорий Арктической зоны Российской Федерации и увеличение их вклада в экономический рост страны; • повышение качества жизни населения Арктической зоны Российской Федерации, в том числе лиц, относящихся к малочисленным народам.
<i>В сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы</i>	
• обеспечение благоприятного оперативного режима в Арктической зоне Российской Федерации, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск,	• защита национальных интересов Российской Федерации в Арктике, в том числе в экономической сфере

воинских формирований и органов в этом регионе;	
<i>В сфере экологической безопасности</i>	
• сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях, возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата	• охрана окружающей среды в Арктике, защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов.
<i>В сфере информационных технологий и связи</i>	
• формирование единого информационного пространства Российской Федерации в ее Арктической зоне с учетом природных особенностей	-
<i>В сфере науки и технологий</i>	
• обеспечение достаточного уровня фундаментальных и прикладных научных исследований по накоплению знаний и созданию современных научных и геоинформационных основ управления арктическими территориями, включая разработку средств для решения задач обороны и безопасности, а также надежного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в природно-	- Цель не прописана, но «развитие науки и технологий в интересах освоения Арктики» присутствует среди основных направлений реализации государственной политики Российской Федерации в Арктике

климатических Арктики	условиях	
<i>В сфере международного сотрудничества</i>		
обеспечение режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества Российской Федерации с приарктическими государствами на основе международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация.		осуществление взаимовыгодного сотрудничества и мирное разрешение всех споров в Арктике на основе международного права.
Комментарий: в Основах 2035 отсутствует упоминание «глобальных изменений климата» в формулировке цели – оно перенесено в задачи. Отметим здесь также, что если в версии 2020 присутствовал пункт <i>«прогноз и оценка последствий глобальных климатических изменений»</i> (задачи в области научных исследований), то в версии 2035 мы видим <i>«взаимодействие в области исследования глобальных климатических изменений»</i> (задачи в сфере развития международного сотрудничества). В аналогичной области задач именно научных исследований в версии 2035 относительно климатических изменений находим следующее: «разработка и применение эффективных инженерно-технических решений в целях предотвращения повреждения элементов инфраструктуры вследствие глобальных климатических изменений».		
Вывод		
В результате проведенного сравнительного анализа Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике автором были сформулированы следующие выводы: 1. В Основах 2035 нашли свое отражение произошедшие со времени принятия первой версии документа изменения во внешнеполитической обстановке – в структуре, целях, задачах и т. д.; 2. В Основах 2035 значительно шире раскрывается социально-экономическое направление государственной политики; 3. В Основах 2035 присутствует конкретика относительно существующих в российской Арктике проблемных моментов. Если в Основах 2020 обозначены лишь «особенности Арктической зоны		

Российской Федерации, оказывающие влияние на формирование государственной политики в Арктике, то в обновленной версии перечисляются 7 основных угроз национальной безопасности и 5 основных вызовов в сфере обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» — это детально проработанный документ, отражающий современную внешнеполитическую ситуацию в Арктике и делающий значительно более сильный акцент на социально-экономический акцент, нежели это было в Основах 2020.

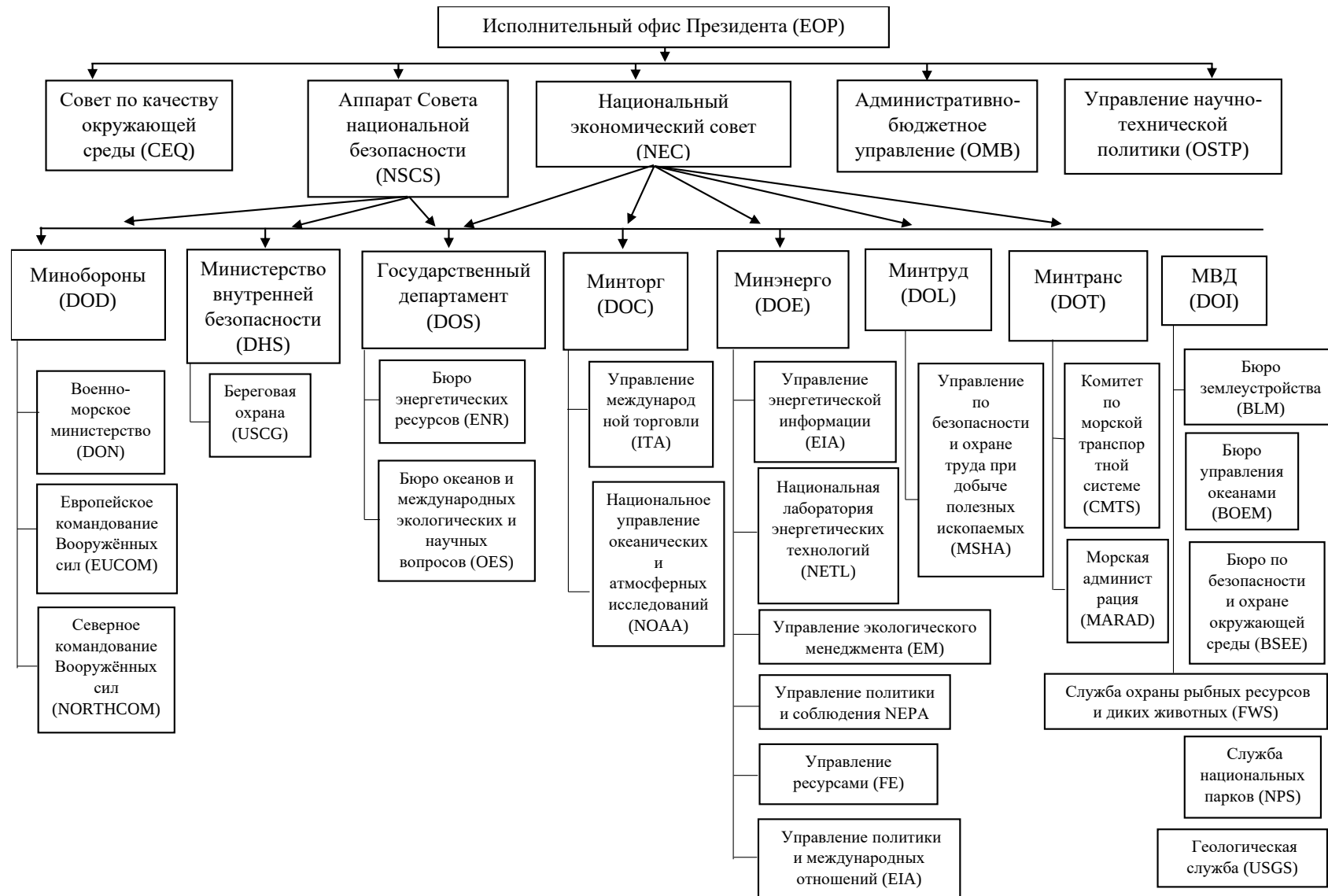
Приложение 3

Название	Ответственный исполнитель Программы	Соисполнители Программы	Участники Программы
Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» (2014)	Министерство регионального развития Российской Федерации	Отсутствуют	Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока Министерство транспорта РФ Министерство промышленности и торговли РФ Министерство иностранных дел РФ
Государственная программа			Министерство транспорта Российской Федерации Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий

Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» (2017)	Министерство экономического развития Российской Федерации	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации Министерство обороны Российской Федерации Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации Федеральное медико-биологическое агентство Федеральное государственное бюджетное учреждение "Национальный исследовательский центр "Курчатовский институт"
---	--	--	--

Государственная программа Российской Федерации «Социально- экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации	Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики	Отсутствуют	Отсутствуют
--	--	-------------	-------------

Приложение 4



Приложение 5**С О С Т А В**

макрорегионов Российской Федерации

(на основании данных Стратегии пространственного
развития Российской Федерации на период до 2025 года)

Субъект/макрорегион	Северо- Западный	Северный	Уральско- Сибирский	Ангара- Енисейский	Дальневосточный
Республика Карелия	+				
Мурманская область	+				
Республика Коми		+			
Архангельская область		+			
Ненецкий АО		+			
Ямало-Ненецкий			+		
Красноярский Край				+	
Республику Саха (Якутия)					+
Чукотский автономный округ					+

Приложение 6

Опросник

1. Ваш возраст
2. Ваш пол
3. Назовите первые три ассоциации с Арктикой?
4. Оцените по 5 бальной шкале вероятность того, что в ближайшие 10–15 лет Вы с той или иной целью (заработок, квартирный вопрос, личные обстоятельства) отправитесь на временное проживание/постоянное жительство в один из регионов АЗРФ.
5. Оцените по 5 бальной шкале вероятность того, что в ближайшие 10–15 лет Вы с той или иной целью (заработок, квартирный вопрос, личные обстоятельства) отправитесь на временное проживание/постоянное жительство в один из регионов АЗРФ*.
6. Оцените по 5 бальной шкале вероятность того, что в ближайшие 10–15 лет Вы с той или иной целью (заработок, квартирный вопрос, личные обстоятельства) отправитесь на временное проживание/постоянное жительство в один из регионов АЗРФ*.
7. По 5 бальной шкале оцените, насколько каждый из представленных ниже факторов отрицательно влияет на принятие Вами решения о возможном временном проживании/постоянном жительстве в регионе с тяжелыми климатическими условиями (1 - не влияет, 5 - сильно влияет)
8. По 5 бальной шкале оцените, насколько каждый из представленных ниже факторов значим для принятия Вами решения о временном проживании/постоянном жительстве в регионе с тяжелыми климатическими условиями.
9. При какой наименьшей границе заработной платы Вы были бы готовы переехать на временное проживание/постоянное место жительство в один из регионов Арктической зоны РФ?
10. В какой (-ие) из перечисленных ниже субъектов АЗРФ* Вы бы переехали на временное проживание/постоянное место жительства, если бы рассматривали подобный вариант?
11. Укажите город, в котором Вы проживаете

Приложение 7
SWOT-анализ государственной политики России и США в Арктике

Государство	Сильные стороны	Слабые стороны
Россия	1. Высокая стратегическая значимость и наличие политической воли для планирования и проведения последовательного курса государственной политики в регионе; 2. Накопленный опыт и практика осуществления государственной политики в регионах Крайнего Севера и Арктики; 3. Сформированная нормативно-правовая база и грамотное распределение полномочий между политическими акторами в сфере планирования и реализации государственной политики. В частности – наличие арктического Министерства; 4. Формирование системы государственной поддержки хозяйствующих субъектов;	1. Отсутствие у АЗРФ статуса особого объекта государственной политики; 2. Незавершенность становления полноценной системы документов стратегического планирования и слабая координация действий между центром и регионами; 3. Сложности пространственно-территориального планирования; 4. Отсутствие критериев включения территорий в состав АЗРФ, непрозрачный механизм данной процедуры; 5. Отсутствие синхронизации применяемых на федеральном уровне документов с региональными;

		6. Бюрократизм и зависимость региональных властей от центра в плане принятия решений; 7. Незначительный простор для участия негосударственных акторов в формировании арктической политики, недостаточный уровень экспертно-аналитического сопровождения.
США	1. Наличие значительных экономических, технологических и интеллектуальных ресурсов для освоения природных богатств Арктики; 2. Высокий уровень экспертно-аналитического сопровождения государственной политики в Арктике, разветвлённая сеть научных центров и независимых исследовательских организаций; 3. Публичность, публикация отдельными министерствами и ведомствами собственных стратегий.	1. Недостаточная политическая воля федерального центра; 2. Описательный характер стратегий и документов по арктической политике; 3. Наличие во властных структурах мощной оппозиции продвижению некоторых решений, например – ратификации США Конвенции по морскому праву 1982 года;

		4. Значительное смещение акцентов в сторону охраны окружающей среды в ущерб экономическому развитию; 5. Достаточно сильная зависимость политической повестки от правящей администрации; 6. Сложные отношения между Вашингтоном и Аляской и слабая вертикальная координация в сфере социально-экономического планирования.
	Возможности	Угрозы
Россия	1. Превращение Арктики в основную ресурсную базу страны, в том числе за счёт разработки шельфовых месторождений; 2. Формирование и подготовка резерва научно-технических и управленческих кадров; 3. Создание сети научных кластеров, обеспечивающих информационно-аналитическое	1. Продолжающийся миграционный отток населения из регионов АЗРФ; 2. Дефицит региональных бюджетов, значительное неравенство субъектов по уровню экономического развития; 3. Низкий уровень инфраструктурного развития, деградация коммунального

	сопровождение государственной арктической политики. Вовлечение широкой общественности в процесс формирования арктической политики; 4. Развитие туристического потенциала Арктики; 5. Повышение финансовой привлекательности жизни в АЗРФ, пересмотр и корректировка системы районных коэффициентов; 6. Развитие государственно-частного партнерства; 7. Осуществление грамотной территориальной политики (объединение регионов) и снижение межрегиональных диспропорций; 8. Применение положительно зарекомендовавшего опыта Дальнего Востока в арктических регионах; 9. Разработка и внедрение отечественных технологических решений для реализации ресурсного потенциала Арктики; 10. Проработка миграционной политики.	хозяйства, изношенность жилищных фондов; 4. Потенциальный конфликт интересов добывающих компаний и государства в сфере социально-экономического развития; 5. Обоюдно-растущий скептицизм России и западных партнеров относительно возможности ведения равноправного диалога; 6. Чрезмерная политизация многих процессов и решений, постановка не обеспеченных реальными прогнозами целей, игнорирование критики; 7. Снижение потенциала северных регионов для самостоятельного решения имеющихся проблем;
--	---	--

		8. Отсутствие технологических и кадровых решений для добычи энергоресурсов на арктическом шельфе; 9. Снижение мировых цен на энергоресурсы; 10. Санкционная политика США и европейских государств.
США	1. Ратификация Конвенции по морскому праву 1982 года и, в среднесрочной и долгосрочной перспективах, оказание давления на Россию по спорным вопросам, касающимся морских проливов; 2. Финансирование строительства ледоколов и реализации иных мероприятий, предлагаемых экспертным сообществом – увеличение присутствия в регионе;	1. Усиление присутствия, в первую очередь, Китая в Арктическом регионе, через партнерство с Россией; 2. Неадекватная уровню вызовов инфраструктура, в том числе – для добычи ресурсов; 3. Сильная зависимость единственной арктической территории – Аляски – от добычи энергоресурсов.

	3. Усиление координации и взаимодействия ответственных за выработку и реализацию государственной политики структур.	
--	---	--

Приложение 8

Рекомендации по повышению эффективности российской арктической политики, составленные с учетом проанализированного американского опыта и проведенного сравнительного анализа государственной политики России и США в Арктике

1. Увязать стратегические приоритеты российской государственной политики в Арктике с долгосрочными целями развития региона, где приоритет должен быть отдан: а) социально-экономическому развитию уже имеющихся городов и поселений; б) повышению качества оказываемых социальных услуг; в) внедрению инновационных технологий (телемедицина, использование радиоуправляемой техники в целях доставки грузов на труднодоступные территории); г) инфраструктурному обеспечению промышленных (в т.ч. нефтегазовых) проектов и их взаимосвязи. Конечной целью освоения энергоресурсов Арктики должна стать не их реализация в необработанном виде за границу по льготным ценам, а развитие территорий. В отношении молодежной политики и привлечения специалистов в Арктику имеется потребность в проведении информационных кампаний по информированию молодых специалистов о заработных платах в регионах АЗРФ, а также в организации работы арктических регионов по брендингу территорий, результатом которой должно стать не только увеличение туристической привлекательности, но и привлечение молодёжи на постоянное/временное проживание;
2. Предоставить большую свободу арктическим регионам в их социально-экономической деятельности. Федеральному центру стоит формулировать в арктических стратегиях и иных относящихся к реализации государственной политики документах не просто общие цели и задачи, а выстраивать концепцию с ориентирами, где регионы вправе, под надзором профильного Министерства, выбирать методы их

достижения. Это возможно при грамотном распределении обязанностей в ходе стратегического планирования, основную ориентацию в котором необходимо направить на устойчивое развитие арктических регионов;

3. Внедрять и расширять практику разработки экспертных докладов российскими «think tanks», в том числе подготовленными для конкретных структур и ведомств. Необходимо работать над увеличением числа подобных организаций в каждом из арктических субъектов. Положительным примером на сегодня является деятельность Проектного офиса по развитию Арктики – необходимо создание как минимум еще одной подобной организации всероссийского масштаба. Позитивным опытом также является создание на базе ФГОАУ ВО «Северный (Арктический) федеральный университет им. М. В. Ломоносова «Национального арктический научно- образовательный консорциума», обеспечивающего информационно-аналитическое сопровождение проектов развития АЗРФ. Представляется, что повышение уровня экспертно-аналитического сопровождения российской арктической политики позволит создать конкурирующие инициативы по развитию региона, расширит и увеличит вовлеченность научного сообщества в разработку стратегических документов и нормативно-правовых актов (как это уже произошло, например, в случае с подготовкой Стратегии 2035 при активном участии Проектного офиса развития Арктики);
4. Наделить арктическое Министерство полномочиями для всестороннего, стратегического регулирования развития российской Арктики. Многообразие «центров силы» не обеспечивает последовательности реализации государственной политики и не позволяет проводить ее координированно всеми участниками. Государственная комиссия со своими функциями не справляется, ввиду наличия Министерства может быть упразднена, дабы исключить дублирование функций. Преодоление отдельных изолированных действий и переход к единству

экономических, правовых и институциональных решений – один из основных приоритетов современной Арктической политики;

5. Проводить активную политику сотрудничества и кооперации регионов друг с другом, а также с зарубежными партнерами во всех сферах, где это очевидно не затрагивает интересы национальной безопасности. Органам государственной власти в партнерстве с властями субъектов АЗРФ и экспертными организациями по данному направлению рекомендуется работать над увеличением количества программ для региональных и муниципальных служащих по обмену опытом и изучению успешных примеров и новейших тенденций государственно-частного партнерства как одного из механизмов повышения уровня социально-экономического развития арктических регионов;
6. В России многочисленные заинтересованные стороны участвуют в обсуждении и принятии основополагающих документов прямо или косвенно. В этой связи, разработка и публикация государственными органами своих отдельных стратегий представляется излишним бюрократическим моментом. Однако мы полагаем, что обозначение позиции в письменной форме, например – Министерством Обороны – было бы интересно и для российских исследователей, и для их зарубежных коллег. Публичность в деятельности министерств и ведомств в Арктике, публикация ими своих собственных видений и планов мероприятий в регионе, на наш взгляд, снизит возможную общественную напряженность относительно прозрачности государственной политики и сделает содержание этой политики доступным для широкого круга заинтересованных лиц, в том числе и в сфере собственно государственного управления. В итоге это сделает возможным активное участие всех заинтересованных сторон в арктической политике;
7. Профильному Министерству в сотрудничестве с экспертными организациями и представителями коренных малочисленных народов

рекомендуется разработать и утвердить политику консультаций с коренными малочисленными народами в Арктике. Аналогичные документы следует принять и некоторым другим государственным органам, например – Министерству энергетики и Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации.