Арктические амбиции Вашингтона

Валерий Конышев,
Александр Сергунин

Целый ряд государств и международных организаций заявили о своих интересах в Арктике[1], как только стало очевидно, что таяние льда открывает уникальные возможности по разработке богатых ресурсов региона и использованию заполярных маршрутов для перевозок. Сегодня даже Индия, Китай, Южная Корея, Япония, чьи границы далеки от Арктики, всеми силами стремятся участвовать в ее экономическом освоении.

В этой связи вызывает большой интерес арктическая стратегия, недавно принятая США. Документ под названием «Национальная стратегия в Арктическом регионе»[2] (Стратегия-2013) был подписан президентом США Б.Обамой 10 мая 2013 г.

Стратегия-2013 появилась перед министерской встречей Арктического совета (АС), состоявшийся в Кируне (15 мая 2013 г.), на которой был принят ряд важных решений. В частности, был присвоен статус постоянных наблюдателей ряду неарктических государств и подписан международный договор по борьбе с разливами нефти в Арктике.

Председателем АС в 2015 г. станут США, поэтому Стратегию-2013 многие специалисты воспринимают как концептуальную подготовку Вашингтона к руководству Советом.

До подписания Стратегии-2013 арктическая политика США определялась президентской директивой (Директива-2009), подписанной в январе 2009 г.

КОНЫШЕВ Валерий Николаевич – доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. *E-mail:* konyshev06@mail.ru

СЕРГУНИН Александр Анатольевич – доктор политических наук, профессор кафедры теории и истории международных отношений факультета международных отношений Санкт-Петербургского государственного университета. *E-mail:* sergunin60@mail.ru

Ключевые слова: арктическая стратегия США, международное сотрудничество в Арктике.

уходящим в отставку Дж.Бушем-мл.[3] За время своего первого президентского срока Б.Обама, вынужденный уделять основное внимание преодолению экономического кризиса в самих США и стабилизации ситуации в Ираке и Афганистане, не предложил принципиально новых подходов к арктической политике.

Политика Б.Обамы в целом проводилась согласно директивы Дж.Буша-мл., в которой было заявлено об интересах США в Арктике, включая военные, экономические и социальные аспекты.

При Б.Обаме были учреждены специальные органы в Исполнительном управлении президента, Министерстве внутренней безопасности и госдепартаменте, а также несколько межведомственных групп для координации арктической политики. Президент предпринимал усилия к ратификации в конгрессе Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., без которой деятельность США на арктическом направлении недостаточно эффективна. Были приняты решения о расширении военно-морских операций в Арктике[4]. Несмотря на это, в самих США Б. Обама подвергался критике за недостаточное внимание к Арктике, за отсутствие единой системы по управлению арктической политикой[5]. США оставались единственным государством из других арктических государств, не имевшим формальной стратегии.

Что же представляет собой новая арктическая стратегия Б.Обамы?

Есть ли у нее общие черты с политикой предшествующего президента в данном регионе?

Насколько Стратегия-2013 отличается от доктрины Дж.Буша-мл., и означает ли она прорыв на данном направлении?

Общее в арктических стратегиях Дж.Буша и Б.Обамы

Прежде всего следует отметить преемственность между Директивой-2009 Дж.Буша-мл. и Стратегией-2013 Б.Обамы. При определении приоритетов арктической стратегии США оба документа ставят на первый план американские интересы в области безопасности. Меры по обеспечению этих интересов включают в себя создание соответствующей инфраструктуры в регионе, развертывание наземных, морских и воздушных средств для стратегической переброски сил в Арктику, стратегического сдерживания и ведения морских и воздушных операций в регионе.

Для защиты этих интересов США при необходимости готовы действовать в одностороннем порядке: «путем сочетания независимых действий, двусторонних инициатив и многостороннего сотрудничества»[2]. Что касается интересов внутренней безопасности США, то они включают в себя предупреждение террористических атак или других преступных действий в арктической зоне.

В отношении политико-экономических интересов США в обоих документах говорится о необходимости расширения американского экономического присутствия в Арктике при одновременной демонстрации

морского могущества США. Вашингтон намерен не только защищать свои права на исключительную экономическую зону, но и осуществлять «надлежащий контроль» над прилегающей акваторией. Другими словами, США готовы к односторонним действиям за пределами юрисдикции, которые определяются международным правом.

Правовой статус Арктики основан преимущественно на Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., которую США до сих пор не ратифицировали.

Несмотря на намерение углублять сотрудничество с АС, Стратегия-2013 сохраняет преемственность с Директивой-2009 в вопросе о статусе АС, называя его «форумом содействия сотрудничеству арктических государств»[2]. За этим стоит нежелание превращать АС в полноценную международную организацию, принимающую обязательные для ее членов решения.

В Стратегии-2013 высшим национальным приоритетом вновь названа свобода трансарктических перелетов и мореплавания применительно ко всей Арктике, включая Северный морской путь, который проходит вдоль территории России, и Северо-Западный проход у берегов Канады. На практике это означает, что Вашингтон будет стремиться к переводу этих путей в статус международных транспортных маршрутов.

В обоих документах выражается озабоченность происходящими в регионе неблагоприятными экологическими процессами и непредсказуемыми последствиями изменения климата для Арктики. В них подчеркивается необходимость интенсификации научных исследований в регионе и расширения международного сотрудничества в этой сфере.

Новое в арктической стратегии Б.Обамы

Несмотря на то что в обоих документах интересы США в области безопасности в Арктике стоят на первом месте, конкретное наполнение этих интересов сильно отличается друг от друга. Если в Директиве-2009 основное внимание уделялось военно-стратегическим аспектам безопасности, то в Стратегии-2013 на авансцене прежде всего находятся вопросы «мягкой безопасности»: угрозы возможных природных и техногенных катастроф, уязвимость арктической экологии, энергетическая безопасность и пр.

В Стратегии-2013 основной акцент сделан не на конфронтацию, а на диалог с другими арктическими государствами и поиск взаимоприемлемых решений. В ней всячески подчеркивается намерение Вашингтона превратить Арктику в «регион мира и сотрудничества», что сильно отличает ее от предыдущего курса США в этом районе мира. В то же время это не исключает жесткого отстаивания важных интересов США.

В отличие от предшествующей доктрины в Стратегии-2013 заявлено о намерении администрации Б.Обамы всерьез заняться ратификацией Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Команда Б.Обамы считает, что присоединение к Конвенции позволит США участвовать в разделе арктических богатств на легитимной основе наряду с другими прибрежными арктическими госу-

дарствами (Россия, Канада, Дания и Норвегия).

В Стратегии-2013 подчеркивается намерение США активно участвовать в работе АС, который при Дж. Буше-мл., практически полностью игнорировался. США всерьез готовятся к своему председательству в этой организации.

В новой арктической доктрине США отмечается важная роль неарктических государств в региональной политике и необходимость налаживания сотрудничества с ними. Очевидно, что подобная установка администрации Б. Обамы на министерской конференции Арктического совета в Кируне оказала самое непосредственное влияние на позицию США в отношении предоставления статуса постоянного наблюдателя ряду неарктических стран (Китай, Индия, Япония, Южная Корея, Сингапур и Италия).

США предполагают направить значительные усилия на изучение последствий изменения климата для Арктики и отмечают, что изменение климата открывает новые уникальные возможности по созданию инфраструктуры и освоению природных ресурсов. Но одновременно этот процесс порождает новые вызовы. Потепление изменит среду обитания коренных народов и повлияет на природу Крайнего Севера в целом. Будет меняться климат более южных регионов, возрастут риски, связанные с таянием вечной мерзлоты и высвобождением из нее метана (способного ускорить потепление) и загрязняющих веществ, таких как ртуть. Потепление ставит под угрозу устойчивость ледового покрытия Гренландии.

Значительное место в новом документе отведено необходимости проведения Соединенными Штатами ответственной экологической политики в Арктике. Ставятся задачи по охране хрупкой природы Арктики, консервации ее природных ресурсов, их рациональному использованию, гармонизации экономических планов с устойчивым экологическим развитием, активизации научных исследований при сохранении традиций и культуры народов Севера. Отдельно ставится задача по проведению масштабных картографических исследований в Арктике, основанных на современных научных методах и технических возможностях. В документе подчеркивается, что это позволит повысить безопасность морской навигации, лучше идентифицировать зоны экологического риска и месторождения природных ресурсов.

В новой арктической доктрине много внимания уделяется сотрудничеству с властями штата Аляска, единственным арктическим регионом США, а также коренными народностями Севера. Всячески подчеркивается их значение для успешного решения арктических проблем и освоения Арктики в целом.

Дискуссии вокруг новой арктической стратегии Вашингтона

В самих США отношение к новой арктической стратегии носит неоднозначный характер. С одной стороны, принятие подобного документа давно назрело, учитывая меняющиеся реалии в регионе и необ-

ходимость корректировки арктического курса Вашингтона, а с другой – документ не лишен недостатков.

В плане критики Стратегии-2013 американские эксперты отмечают, что документ скорее нацелен на оправдание предшествующей политики США в Арктике, чем на формулирование приоритетов будущего курса Вашингтона в регионе. В документе не названы необходимые ресурсы и конкретные инициативы для достижения намеченных целей. Администрация Б.Обамы не предложила долгосрочного бюджетного обеспечения стратегии.

В частности, для улучшения инфраструктуры в арктической зоне необходимы немалые финансовые ресурсы. В документе ничего не говорится о том, как будут развиваться такие важнейшие элементы инфраструктуры, как ледокольный флот, глубоководные порты, береговые объекты, служба береговой охраны, а также системы связи и навигации, которых сейчас явно не хватает в арктической части Аляски. Не конкретизировано, какими ресурсами и методами США будут «улучшать свои возможности для действий на море, в воздушном пространстве и космосе»[2].

В стратегии заложено определенное противоречие между намерением США форсировать экономическое развитие своих арктических районов с тезисом о сбережении (и даже консервации) природных ресурсов Арктики. Пока не выработано четкой государственной программы, как обеспечивать экологическую безопасность при добыче нефти и газа на шельфе, крупных инвестиций на Крайнем Севере едва ли можно ожидать. Не разработана и долгосрочная экономическая стратегия. Нет четкого распределения полномочий между отдельными ведомствами, например, в области проведения научно-исследовательских работ в Арктике.

У США, которые собираются расширять международное сотрудничество в Арктике и возглавить АС, до сих пор нет представителя по этим вопросам, который бы имел ранг старшего дипломата.

Наконец, до сих пор в США не создано единого координирующего органа, который бы направлял работу более 20 правительственных ведомств, занимающихся Арктикой. Эксперты из влиятельного Арктического института назвали документ «благим пожеланием», а не полноценной стратегией[6].

Перспективы арктической политики США

В целом новая арктическая стратегия США лучше учитывает современные условия, ликвидирует изолированность и отставание Вашингтона от других участников арктической политики, нацеливает страну на достижение в регионе конкретных и действительно важных для нее результатов, а не мифических и заведомо недостижимых целей геополитического господства.

В ближайшей перспективе следует ожидать, что Б. Обама вновь вернется к вопросу о ратификации Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Без присоединения к ней США не смогут претендовать на расширение границ шельфа Аляски и

эффективно участвовать в других политических инициативах. Приближающееся председательство в АС и намерение расширять сотрудничество с другими государствами также требуют, чтобы США присоединились к данной Конвенции, которая лежит в основе правового статуса Арктики. Однако не исключено, что при этом США будут добиваться для себя особого статуса, дающего односторонние привилегии. Присоединение к Конвенции на общих основаниях затронет экономические интересы многих американских компаний, ведущих разработки ресурсов на шельфах других государств. Поэтому ратификация конвенции встретит серьезное противодействие нефтегазового лобби США, а также части республиканцев, занимающих крайне правые позиции.

Позиция США по расширению участников арктической политики напрямую затрагивает интересы России. На переговорах с США и другими членами АС о предоставлении статуса постоянных наблюдателей неарктическим государствам МИД России настаивал на том, что любое скоропалительное решение по этому вопросу затруднит работу Совета[7].

В отличие от США, которые всегда настаивали на свободе мореплавания, особую тревогу со стороны России вызывает намерение Китая значительно увеличить объем перевозок по Северному морскому пути. Это приведет к существенному повышению рисков для экологии арктической зоны России.

Здесь надо учесть несколько обстоятельств.

Во-первых, у Китая есть серьезные нерешенные проблемы с экологией в связи с хозяйственной деятельностью на собственной территории. Трудно ожидать, что Пекин уделит надлежащее внимание этой проблеме вдали от своих границ, если он не связан при этом жесткими обязательствами.

Во-вторых, соглашение о борьбе с разливами нефти в Арктике, подписанное в Кируне (май 2013 г.), не устанавливает механизма ответственности для виновных в происшествиях. К тому же Китай, не будучи постоянным членом АС, не подписывал этот документ, и его компании фактически невозможно привлечь к ответственности за нанесение экологического ущерба.

В-третьих, Китай в перспективе вообще может начать проводку судов севернее исключительной экономической зоны России. Это позволит и вовсе избежать ответственности за загрязнение окружающей среды в районе, прилегающем к нашей арктической зоне.

В-четвертых, Китай умеет очень агрессивно и жестко отстаивать свои интересы и нередко идет на нарушение международно-правовых норм, если ему это выгодно (это особенно характерно как раз в сфере международной экономической деятельности)[8].

В-пятых, Китай заинтересован в переводе Северного морского пути в статус международного для удешевления перевозок в ущерб экономическим интересам России. Примечательно, что Китай не признает и суверенитета Канады над Северо-Западным проходом.

США же, которые сами заинтересованы в интернационализации Севморпути, не против столкнуть Россию и Китай по этому вопросу.

По всей видимости, США пошли на расширение круга участников АС для того, чтобы, с одной стороны, максимально снизить влиятельность других прибрежных арктических государств (в основном для ослабления позиции Канады и России), а с другой – увеличить собственное влияние за счет создания неформальной коалиции арктических и неарктических государств под своей эгидой.

Об этом говорит, например, визит госсекретаря Х.Клинтон в ряд стран Северной Европы весной 2012 г., когда она всячески пыталась убедить их в необходимости тесного сотрудничества по арктическим вопросам9. Можно ожидать, что именно эту задачу США будут решать и во время своего двухлетнего председательства в АС с 2015 г. При этом повышение статуса АС будет происходить лишь в том случае, если США сумеют занять там лидерские позиции. В Стратегии-2013 говорится, что именно с помощью неарктических государств США будут бороться за свободу мореплавания в Арктике, включая Северный морской путь и Северо-Западный проход[2].

Несмотря на бюджетные ограничения, США в ближайшее время придется решать вопрос о строительстве новых ледоколов. При отсутствии развитой береговой инфраструктуры на Аляске, строить которую еще дороже, это остается единственным шагом. Иначе едва ли Вашингтон сможет рассчитывать на сохранение и укрепление своих позиций в Арктике, да и возможности службы береговой охраны США будут весьма ограниченными.

В бюджете США на 2013 финансовый год были выделены средства на строительство нового ледокола, однако конгресс, озабоченный необходимостью бюджетных ограничений, еще обсуждает этот вопрос. Кроме того, рассматривается возможность ремонта списанного ледокола *Polar Star*, который планируется использовать хотя бы частично.

Американский бизнес не спешит вкладывать деньги в освоение арктического шельфа, пока окончательно не растаяли льды и не обеспечено регулярное судоходство в полярных широтах, да и американское руководство также не готово выделять бюджетные средства на создание инфраструктуры для экономического освоения Аляски и ее шельфа[10]. В то же время скорая перспектива полного исчезновения льда в прибрежной зоне не имеет достаточных научных оснований. Как известно, периоды потеплений сменяются периодами резких похолоданий.

К положительным (с российской точки зрения) моментам арктической политики Б. Обамы можно отнести тот факт, что его администрация считает, что в настоящее время в Арктике нет угрозы военной эскалации, хотя противоречия между государствами могут обостриться в будущем по мере того, как природные ресурсы региона будут становиться все более доступными из-за климатических изменений. Поэтому до 2020 г. по линии Министерства обороны США не планируется строительство новых баз и глубоководного порта. С другой стороны, надежный военный контроль США над Арктикой затруднен рядом обстоятельств, а именно:

– низкой точностью в предсказании погоды и ледовой обстановки;

– серьезными ограничениями на использование автоматизированной системы разведки, наблюдения и бо-

евого управления (C4ISR) из-за тяжелых погодных условий и проблем со связью в высоких широтах;

– нехваткой судов ледового класса и ледоколов;

– неразвитостью береговой инфраструктуры[11].

Задачи вооруженных сил США в Арктике в настоящее время сводятся к мерам стратегического сдерживания и противоракетной обороне *(NORAD)*. Поэтому национальные интересы США в Арктике администрация Б.Обамы будет отстаивать на поле политико-дипломатической борьбы. Одна из важных задач в этой сфере – подготовка заявки на расширение арктического шельфа. Однако это станет возможным только после того, как США присоединятся к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г.

Подводя итоги сказанному, отметим следующие моменты.

Недавно принятая арктическая стратегия Б.Обамы сохранила преемственность с доктриной предыдущего президента прежде всего в том плане, что Вашингтон по-прежнему оставляет за собой право на односторонние действия в защиту тех своих интересов, которые он считает жизненно важными. Соображения безопасности занимают приоритетное место в новой стратегии США.

Вашингтон сохраняет свое отношение к Арктическому совету как к совещательно-дискуссионному форуму.

Новизна стратегии состоит в ее необычном для США акценте на необходимости сотрудничества в Арктике, во внимании к вопросам «мягкой безопасности», в стремлении расширить круг участников арктической политики за счет неарктических государств. В то же время нельзя не отметить, что многие положения стратегии имеют декларативный характер и они не подкреплены реальными делами.

В совокупности все это не позволяет говорить о прорыве в арктической политике Б.Обамы в период его второго президентского срока.

Примечания

[1] *Конышев В.Н., Сергунин А.А.* Арктическое направление внешней политики России // Обозреватель-Observer. 2001. № 3; *Они же.* Страны Северной Европы: будет ли общая арктическая стратегия? // Современная Европа. 2012. № 2.

[2] National strategy for the Arctic region. Wash.: GPO, 2013. P. 6, 9, 10.

[3] National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). Jan. 9, 2009 // URL: http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm

[4] *Конышев В.Н., Сергунин А.А.* Арктическая стратегия США и национальные интересы России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 48.

[5] *Begich M., Murkowski L.* Letter to the President. July 11. 2012 // URL: http://www.arctic.gov/downloads

[6] *Споттс П.* США представили арктическую стратегию, но не отстают ли они от других стран? // URL: http://www.inopressa.ru/article/13may2013/csmonitor/Arctic.html; White House releases U.S. Arctic strategy; Kerry heads to Kiruna // URL: http://

www.nunatsiaqonline.ca/stories/article; David M. U.S. National Strategy for the Arctic Region: Strong Foothold or on Thin Ice? // URL: http://www.thearcticinstitute.org

[7] *Черненко Е.* Россия приоткрыла Арктику // URL: http://www.kommersant.ru/doc/2188538

[8] China signals hunger for Arctic's mineral riches // URL: http://www.guardian.co.uk

[9] Борьба за Арктику: интриги США и военная активность в регионе // URL: http://www.arctic-info.ru

[10] Interview: Admiral Papp-Changing the Discussion // URL: http://www.marinelink.com/news/discussion-interview355185.aspx

[11] Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage. Wash. Department of Defense, 2011. P. 3, 25.

ОБОЗРЕВАТЕЛЬ OBSERVER http://www.rau.su E-mail: observer@ru.ru

На сайте Вы найдете информацию о печатных и электронных изданиях ООО «РАУ-Университет»:

- журнал «Обозреватель–Observer» (1992–2013 гг.);
- «Современная политическая история России» – «Хроника» (1985–2009 гг.) на CD;
- книжное издание «Ратная слава Отечества» в 6 томах;
- информация и аналитика.