

АРКТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА США: ИСТОКИ, ЗАДАЧИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2011 г. **О.В. Теребов***

Институт США и Канады РАН, Москва

В статье рассматриваются основные принципы политики США в отношении Арктики и её ресурсов, военная деятельность США в Северном Ледовитом океане. Отмечается, что Соединённые Штаты выступают как против «избыточных претензий» других арктических государств, так и против создания специального международно-правового режима Арктики, поскольку стремятся сохранить наибольшую свободу действий в регионе.

Ключевые слова: *Арктика, политика США, природные ресурсы, Конвенция ООН по морскому праву, военная деятельность, международное сотрудничество.*

В первом десятилетии XXI века резко активизировался интерес человечества к Арктике. Объясняется это представлениями о всемирном потеплении и таянии арктического ледяного покрова, которое откроет доступ к природным ресурсам (прежде всего нефтегазовым) и водным путям Арктики. Представления эти носят преждевременный и преувеличенный характер, поскольку темпы и масштабы таяния льдов пока едва ли дают основания для таких «радужных» надежд, и в обозримом будущем в Арктике не станут возможными ни добыча нефти и газа привычными сейчас методами, ни свободное коммерческое судоходство в течение значительной части года.

Однако видение «открытой Арктики» и свободного ото льда Северного Ледовитого океана уже прочно укоренилось в сознании общественности и политического руководства арктических государств. Они активизируют деятельность, направленную на закрепление монопольного доступа к арктическим регионам и их прогнозируемым ресурсам [5]. Наиболее широкие арктические претензии заявляют Россия и Канада [1; 2], имеющие самую протяжённую арктическую границу и наиболее заинтересованные в освоении нефтегазовых ресурсов. Активную арктическую политику проводит Норвегия, которая также переходит к освоению нефтегазовых месторождений Баренцева моря [3; 6; 7; 14].

На этом фоне позиция Соединённых Штатов, хотя они неизменно подчёркивают свою заинтересованность в Арктике и её ресурсах, выглядит подчёркнуто сдержанной, если не инертной. Однако ни один сценарий развития событий вокруг Арктики, будь то соперничество или принятие какого-либо форма-

* **ТЕРЕБОВ Олег Владимирович** – кандидат исторических наук, старший научный сотрудник ИСКРАН. E-mail: ovterebov@rambler.ru

лизированного международного режима использования Арктики, невозможен без участия и согласия США, обладающих наибольшим политическим, военным и экономическим потенциалом среди арктических государств, а также имеющих давние тесные связи с большинством из них.

В настоящей статье предпринимается попытка выяснить, во-первых, какие политические, военные, экономические и природоохранные цели преследуют США в Арктике; во-вторых, каким средствами и методами они готовы добиваться реализации этих целей; и в-третьих, по возможности, как такая реализация может содействовать или воспрепятствовать достижению целей других арктических государств, прежде всего России.

Арктические владения США. Их отношение к претензиям других государств

Арктическую границу США составляет северная морская граница штата Аляска (148°33'24" – 168°05'05" з. д.), омываемого на востоке Чукотским морем и на западном участке – морем Бофорта. Островов в прилегающем к Аляске арктическом море нет. Заполярные владения составляют около 27% территории штата Аляска, т.е. не более 5% всей территории США. Их самой северной точкой является мыс Барроу (71°23'20" с. ш.; 156°28'45" з. д.). Таким образом, чисто географически Соединённые Штаты, в отличие от России и Канады, являются не континентальной, а региональной арктической державой. Именно поэтому они не были заинтересованы в признании так называемого «секторного» (или «секторального») принципа контроля за Арктикой, ибо при этом их «сектор» оказался бы незначительным по сравнению с российским или канадским, а их свобода действий во всей остальной Арктике была бы ограничена. Нередко встречающееся в отечественной литературе утверждение, что ещё в 1920-е годы США, как и остальные арктические державы, согласились с «секторным» принципом, приводится бездоказательно.

Соединённые Штаты не предъявляют претензий на какие-либо арктические территории других государств. Вопрос о разграничении с Россией морских пространств в Северном Ледовитом океане и Беринговом море США считают урегулированным. В официальном разъяснении Государственного департамента «Статус острова Врангеля и других арктических островов» отмечается, что при подготовке советско-американского Соглашения о линии разграничения морских пространств (1990 г.) вопрос о принадлежности островов Врангеля, Геральд, Беннета, Жаннетты и Генриетты даже не поднимался, а российско-американские консультации по вопросам, связанным с Беринговым морем, «не затрагивают прохождения границы между США и Россией, юрисдикции над какой-либо территорией или суверенитета над какой-либо территорией» [21]. Хотя в США есть организации, не согласные со «сдачей России» этих островов, широкой политической поддержки они не имеют.

Единственный территориальный спор США в Арктике – это вопрос о разграничении с Канадой морских пространств в море Бофорта, который не решается уже в течение долгого времени. Однако площадь спорной акватории невелика даже по сравнению с площадью самого моря, и, хотя речь идёт о по-

тенциальных запасах нефти и газа на его шельфе, спор носит латентный характер, обе стороны стараются не выводить его за чисто юридические и технические рамки, а также проводят ежегодные совместные гидрографические экспедиции в море Бофорта.

Особенностью американской политики, в том числе в Арктике, является непризнание того, что в Соединённых Штатах именуется «чрезмерными претензиями на морские пространства». В США это непризнание принято рассматривать как составную часть принципа свободы морей, который они отстаивали с самого начала своего существования. Перечень споров подобного рода, нередко имеющих многолетнюю историю и возникающих в отношениях США с самыми близкими союзниками, достаточно обширен. В частности, Соединённые Штаты считают международными водными путями, открытыми для свободного мореплавания, как Северный морской путь (Северо-восточный проход), так и Северо-западный проход (СЗП), что непосредственно затрагивает интересы России и Канады.

Ещё в 1963–1964 гг. американские ледоколы провели исследования (официально – «океанографические») в Северном Ледовитом океане близ берегов СССР, и последний в июле 1964 г. заявил США протест – на том основании, что проливы Дмитрия Лаптева и Санникова, соединяющие моря Лаптевых и Восточно-Сибирское, являются историческими водами Советского Союза и не могут использоваться без его разрешения. США ответили, что не видят оснований для таких претензий, «даже если согласиться, что доктрина исторических вод... может применяться к международным проливам». Однако в 1967 г. США отказались от намерения провести два своих ледокола проливом Вилькицкого (между морями Карским и Лаптевых), поскольку власти СССР этого не разрешили.

В отличие от Северного морского пути, СЗП никогда практически не использовался для регулярного судоходства, но претензия на него является одним из «столпов» арктического суверенитета Канады. Попытка опробовать СЗП для коммерческого мореплавания вызвала своего рода кризис в американо-канадских отношениях. Речь идёт о пробном рейсе американского супертанкера (по масштабам того времени) «Манхэттен» в 1969 г. Заявленной целью рейса было выяснение возможности доставки нефти с Аляски на атлантическое побережье США. Носовой оконечности танкера придали ледокольную форму, и в августе он вышел в плавание. США отказались запрашивать у Канады разрешение на проход, хотя и разъяснили, что судно не будет входить в территориальные воды Канады. Однако Канада «отстояла суверенитет» тем, что такое разрешение всё-таки выдала, а на борт танкера по её требованию был принят представитель канадского правительства.

Эксперимент окончился полным провалом. Выяснилось, что самостоятельно форсировать многолетние льды танкер не может, и до Прудоу-Бей на Аляске он добрался только с помощью канадского ледокола «Джон Э. Макдоналд», получив многочисленные повреждения корпуса. Обратный рейс танкер совершил порожняком, весь символический груз составляла единственная бочка нефти. Возможно, впрочем, что это предотвратило экологическую катастрофу,

поскольку возвращавшийся танкер в очередной раз столкнулся с плавучей льдиной и получил пробоину в корпусе.

Этот неудачный опыт положил конец попыткам коммерческого использования СЗП (через несколько лет на Аляске был построен нефтепровод до бухты Валдез, откуда нефть вывозится обычными танкерами), однако активизировал в Канаде политические силы, требующие формального закрепления суверенитета над СЗП. Претензии Канады получили частичное признание позже, когда США 11 января 1988 г. подписали с ней соглашение о сотрудничестве в Арктике, которое предусматривало совместное обеспечение плаваний ледоколов обеих стран в «их соответствующих арктических водах», обмен полученной научной информацией и обязательство США, что «все плавания ледоколов США в водах, которые Канада считает внутренними, будут осуществляться с согласия правительства Канады» [8].

Соглашение должно было, в том числе, стать «утешительным призом» для Канады, которая к этому времени всерьёз рассматривала вопрос о строительстве 10–12 атомных торпедных подводных лодок для патрулирования своих арктических вод. Против этого выступала тогдашняя администрация США (Р. Рейгана), считавшая, что Канаде следует направить эти средства на другие военные цели. Можно предположить также, что соглашение помогло снять возражения Канады, если таковые были, против активизации действий подводных лодок США в полярных водах, прежде всего канадских. Стоит добавить, что и сейчас походы американских подводных лодок в Северный Ледовитый океан вызывают в Канаде насторожённую реакцию, поскольку курс этих лодок вполне может пролегать в водах, на суверенитет над которыми претендует Канада [17; 9].

Политическая и доктринальная основа действий США в Арктике

Самым важным политическим решением США по Арктике в последние годы стало подписание ими Илулиссатской декларации 28 мая 2008 г. Декларацию подписали представители всех пяти прибрежных арктических государств – министры иностранных дел Дании (она и правительство гренландской автономии явились инициаторами конференции), России и Норвегии, министр природных ресурсов Канады и заместитель государственного секретаря США. Исландия, Финляндия и Швеция, а также организации коренных народов Арктики, на конференцию приглашены не были.

Ключевое положение декларации гласит: «...Мы не видим необходимости в разработке нового всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном». Это же положение, в сущности, повторяется и в цитируемом ниже программном документе США («широкий "Арктический договор", аналогичный договору об Антарктиде, не является ни уместным, ни необходимым»). В декларации это объясняется тем, что «в отношении Северного Ледовитого океана применяется обширная международно-правовая база»: «В морском праве закреплены важные права и обязательства, относящиеся к определению внешних границ континентального шельфа, за-

щите морской среды, включая районы, покрытые льдом, свободе судоходства, проведению морских научных исследований и другим видам использования моря. Мы сохраняем приверженность этой правовой базе и упорядоченному урегулированию любых возможных перекрывающихся претензий. Эта база обеспечивает прочную основу для ответственного управления пространствами этого океана пятью прибрежными государствами и другими пользователями посредством имплементации на национальном уровне и применения соответствующих положений» [4].

Всё сказанное здесь по поводу морского права и предусмотренного им инструментария верно, однако это имело бы «абсолютную» ценность только в том случае, если бы США были полноправным участником Конвенции ООН по морскому праву. Без этого Илулиссатская декларация лишь закрепляет существующее положение вещей, включая и определённый конфликтогенный потенциал. Ведь конвенция и направлена на «упорядоченное урегулирование любых возможных перекрывающихся претензий», т.е. в применении к Арктике, прежде всего на закрепление прав на участки континентального шельфа. В то же время сейчас любая попытка выработать некий новый режим привела бы лишь к дополнительному озвучиванию и формализации претензий и контрпретензий, что вызывало бы эскалацию нынешнего соперничества вокруг Арктики.

В настоящее время наиболее общим доктринальным документом, определяющим арктическую политику США, является президентская директива по национальной безопасности № 66 (она же – президентская директива по внутренней безопасности № 25) «Политика в арктическом регионе», обнародованная президентом Дж.У. Бушем 9 января 2009 г. [13]. Директива заменила директивное решение президента № 26, изданное в 1994 г. В 2007 г. Комиссия по арктическим исследованиям США представила президенту предложения по её пересмотру, что и было выполнено Советом национальной безопасности и Государственным департаментом.

В директиве № 66 выдвинуты следующие цели арктической политики США: 1. «Обеспечить потребности национальной и внутренней безопасности в применении к арктическому региону»; 2. «Защитить окружающую среду Арктики и сохранить её биологические ресурсы»; 3. «Обеспечить экологически безопасное управление ресурсами и экономическое развитие»; 4. «Укрепить институты сотрудничества между восемью арктическими государствами»; 5. «Привлечь коренные народы Арктики к принятию решений, затрагивающих их интересы»; 6. «Усилить научный мониторинг и исследования локальных, региональных и глобальных вопросов, касающихся окружающей среды». Таким образом, из шести позиций три касаются охраны окружающей среды, ещё одна – обеспечения прав коренных народов арктического региона, а экономические интересы «спрятаны» в экологически корректный пункт 3. На военнополитические вопросы остаются два пункта, к рассмотрению которых мы прежде всего и обратимся.

К «интересам национальной и внутренней безопасности в Арктике» отнесены противоракетная оборона и раннее предупреждение о нападении, развёртывание морских и воздушных компонентов для стратегических морских

перевозок, «стратегическое устрашение», военно-морское присутствие и обеспечение безопасности, обеспечение свободы мореплавания и воздушного пространства, предотвращение террористических атак и минимизация способствующих им «преступных или враждебных деяний». Из этого вытекает задача добиться «более активного и весомого государственного присутствия» в Арктике и «задействовать военно-морские силы по всему региону», причём выражается готовность «действовать как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими государствами».

В то же время в директиве подтверждается приверженность США принципу свободы морей; отмечается, что СЗП – это «пролив, используемый для международного судоходства», а Северный морской путь «включает проливы, используемые для международного судоходства», в силу чего к обоим этим водным путям применим принцип транзитного прохода. Этот принцип предполагается обеспечивать укреплением границ США и усилением контроля над данным регионом, сохранением «глобальной мобильности... военных и гражданских судов и самолётов во всём арктическом регионе» и военно-морского присутствия в нём.

В документе подтверждается также необходимость участия США в Арктическом совете, который, однако, «должен оставаться форумом высокого уровня... в рамках своего ограниченного мандата – охраны окружающей среды и устойчивого развития» и не должен преобразовываться в «формальную международную организацию, тем более организацию с фиксированными денежными взносами». Директива призывает Сенат принять положительное решение по вопросу о ратификации Конвенции ООН по морскому праву, поскольку участие в ней «повысит мобильность вооружённых сил США по всему миру», наиболее эффективным образом «обеспечит суверенные права США на значительные морские пространства» и их ресурсы, и вообще предоставит Соединённым Штатам «место за столом» при обсуждении вопросов, связанных с Мировым океаном. Вне зависимости от этого, государственному секретарю и профильным ведомствам предписывается зафиксировать внешнюю границу континентального шельфа США «в Арктике и других регионах, в максимальной степени, допускаемой международным правом». Ставится также задача добиваться от России ратификации соглашения 1990 г. о линии разграничения морских пространств.

Что касается экономических вопросов, то параграф об использовании энергетических ресурсов Арктики сформулирован нарочито расплывчато, опять-таки с упором на охрану окружающей среды и защиту интересов местного населения, а также на тесное сотрудничество с «соседями» по Арктике (но в основном в виде консультаций, мониторинга, обмена информацией). Идёт речь также о создании условий и режимов для безопасного во всех смыслах коммерческого судоходства.

Остальные положения директивы касаются научных исследований в Арктике, включая развитие сотрудничества с арктическими государствами, международными организациями и научными учреждениями, прежде всего бо́льшую координацию усилий с Россией с целью «облегчения доступа в её владения»; создание международной сети мониторинга всего околополярного регио-

на. В завершающей части директивы вновь затрагивается природоохранная тематика, а изучение и оценка экологических угроз Арктике провозглашаются «высшим приоритетом».

В целом президентская директива № 66 составлена с подчеркнутым упором на экологические и «гуманитарные» вопросы; расширение международного сотрудничества также проходит в ней красной нитью, но мыслится это сотрудничество в основном в «разговорной» форме. Разумеется, программный документ не предполагает полной детализации и тем более перечисления практических мероприятий. Из таких мероприятий можно отметить разве что задачу ратификации Конвенции ООН по морскому праву и закрепление границ континентального шельфа США.

США и Конвенция ООН по морскому праву

Неучастие США в конвенции является вторым основополагающим фактором их арктической политики, да и вообще политики в отношении Мирового океана. Соединённые Штаты подписали как саму конвенцию (1982 г.), так и Соглашение об осуществлении части XI конвенции. 6 октября 1994 г. конвенция и соглашение были представлены администрацией в Сенат с тем, чтобы получить «совет и согласие» на ратификацию. За истекшие 17 лет было предпринято несколько безуспешных попыток сдвинуть этот процесс с мёртвой точки.

В частности, в 2004 г. комитет по международным отношениям Сената США 19 голосами (единогласно) рекомендовал ратифицировать конвенцию, но на рассмотрение палаты она вынесена не была. В 2007 г. Дж.У. Буш выступил с соответствующим предложением, отметив: «Присоединение послужит интересам национальной безопасности Соединённых Штатов, включая морскую мобильность наших вооружённых сил по всему миру. Оно обеспечит суверенные права США на обширные акватории, включая ценные природные ресурсы, там находящиеся... Оно предоставит Соединённым Штатам "место за столом" в случаях, когда обсуждаются и интерпретируются права, жизненно важные для наших интересов» [16].

Тот же комитет вновь рекомендовал ратифицировать конвенцию (17 – «за», в том числе будущий президент Б. Обама, и 4 – «против»), и опять она дальше не пошла, несмотря на то, что её решительно поддержали Государственный департамент, представители всех видов вооружённых сил и ряда заинтересованных корпоративных организаций.

Администрация Обамы не отступила от линии предшественников – официально и она, и командование ВМФ по-прежнему добиваются ратификации конвенции, пользуясь примерно той же аргументацией. 16 октября 2009 г. государственный секретарь Х. Клинтон направила председателю комитета по международным отношениям Сената Дж. Керри и старшему республиканцу в этом комитете Р. Лугару идентичные письма, где говорилось: «Как участник конвенции, США получают доступ к процедурам, максимально обеспечивающим международное признание и правовое закрепление суверенных прав США на ресурсы морского дна (включая минеральные) на расстоянии более чем 200 миль от нашего берега. Соединённые Штаты, как ведущая морская держава, страна с самой большой исключительной экономической зоной и одним из

самых обширных континентальных шельфов, выиграет от этого договора, в смысле экономических прав и прав на ресурсы, больше, чем любая другая страна». В «Четырёхгодичном обзоре состояния обороны» (2010 г.) Министерство обороны США также вновь подтвердило свою безусловную поддержку ратификации Конвенции ООН по морскому праву.

Фактически США реализуют определённые нормы конвенции. В частности, ещё 10 марта 1983 г. (прокламация № 5030 президента Р. Рейгана) они установили свою исключительную экономическую зону, по площади самую большую в мире. С 2001 г. США осуществляют сбор данных, необходимых для закрепления внешних границ продолжения своего континентального шельфа. С 2007 г. эта работа проводится в рамках проекта «Продолжение континентального шельфа» межведомственной рабочей группой под эгидой Государственного департамента. Кроме того, США подают замечания относительно заявок других государств на их континентальный шельф.

Военная деятельность США в Арктике

Обращает на себя внимание то, что чисто военные вопросы из «арктической директивы» вообще исключены. В новой «Национальной военной стратегии» США, которая была обнародована председателем Комитета начальников штабов 8 февраля 2011 г., Арктика упоминается лишь однажды, притом в косвенной форме («Мы также будем партнёром Канады в таких вопросах региональной безопасности, как меняющаяся Арктика») [11, р. 11]. Однако, как уже отмечалось, военная деятельность является важнейшей составляющей арктической политики США. В этой связи следует рассмотреть основной открытый документ, который формулирует главные военные задачи в Арктике.

Поскольку они решаются прежде всего военно-морским флотом, таким документом является меморандум «Арктическая “дорожная карта” Военно-морского флота США» [10; 22]. Он был подготовлен рабочей группой по изменениям климата (сформирована по распоряжению начальника штаба ВМФ от 15 мая 2009 г.), разослан 10 ноября 2009 г. заместителем начальника штаба ВМФ адмиралом Дж. Гринертом и обнародован 24 ноября. В документе излагается программа действий по пяти направлениям («стратегия, политика, задачи, планирование»; «операции и обучение»; вооружения, средства разведки и управления; стратегические коммуникации; оценка и прогнозирование состояния окружающей среды), которые должны быть реализованы в три этапа – в 2010, 2011–2012 и 2013–2014 фин. гг. Затем предполагается доработать меморандум с учётом выводов очередного «Четырёхгодичного обзора состояния обороны» (2014 г.).

Авторы меморандума исходят из того, что к 2030 г. Арктика летом будет практически полностью свободна ото льда, что расширит использование её природных ресурсов, масштаб исследований и туризма, а также может видоизменить всю «глобальную транспортную систему». Во исполнение «дорожной карты» начальник штаба ВМФ уже подписал (21 мая 2010 г.) документ «Стратегические цели военно-морского флота в Арктике», а сама «дорожная карта» предусматривает подготовку и исполнение «стратегического плана реализа-

ции» на 2011–2015 фин. гг. В наиболее общем виде перед ВМФ ставятся следующие цели в Арктике:

- Развитие сотрудничества (включая подписание или пересмотр формальных соглашений) с другими видами вооружённых сил и ведомствами США, с вооружёнными силами других государств (в числе иностранных партнёров названы все арктические государства, а также Великобритания и Япония; правда, речь идёт в основном об информационном обмене).

- Обеспечение боевых возможностей в данном регионе, активное участие в поддержании безопасности и стабильности Арктики. К чисто военным задачам отнесены, среди прочего, обеспечение стратегических морских перевозок, стратегическое сдерживание и противоракетная оборона. Предусматривается продолжение арктических военных учений, в том числе «Арктический рубеж» (ранее именовались «Северный рубеж»), «Арктическая забота» (учения ВМФ, ВВС и армии по оказанию медицинской помощи; в 2009 г. состоялись 15-е по счёту такие учения), «Северный орёл» (проводились в Баренцевом море с участием российских военных кораблей) и «Арктический перекрёсток» (гуманитарные учения ограниченного масштаба, проводятся разными видами вооружённых сил; последние состоялись в августе 2010 г.).

- Поддержка ратификации Конвенции ООН по морскому праву «демонстрацией заинтересованности... в вопросах, по которым конвенция обеспечивает эффективное управление», включая обоснование претензий на продолжение континентального шельфа; открытием дискуссионных площадок, подготовкой информационных материалов и брифингов для Конгресса. Предусматривается также активизация работы со средствами массовой информации и общественностью по разъяснению задач и потребностей флота в Арктике.

- Разработка системы прогнозирования состояния окружающей среды «следующего поколения», осуществление «экологически безопасной» военной деятельности. Однако при этом отвергаются «какие-либо необоснованные ограничения, которые подрывают способность [военно-морского флота] действовать эффективно». Предполагается расширение договорной базы сотрудничества с метеорологическими и гидрографическими службами государств – членов Арктического совета, Великобритании и Японии; выражается готовность активно работать в рамках Арктической региональной гидрографической комиссии (на момент издания меморандума возможность создания комиссии ещё только обсуждалась; она была учреждена 6 октября 2010 г. на встрече министров иностранных дел пяти арктических государств) [20]. Ставится задача максимально расширять применение беспилотных летательных и подводных аппаратов для сбора информации. По итогам всей этой работы предполагается раз в два года издавать комплексный доклад о состоянии и динамике изменений окружающей среды Арктики.

Как видно из сказанного, в документе делается упор на международное сотрудничество, прежде всего в области мониторинга арктической окружающей среды. Вероятно, объясняется это пониманием того, что США, несмотря на свой высокий технический уровень, не могут охватить всю Арктику полноценным мониторингом, поэтому менее затратным и более эффективным вариантом стало бы использование возможностей и опыта других государств, пре-

жде всего России. Собственно военные аспекты плана действий ВМФ намеренно «затушёваны» (вероятно, они изложены более чётко в приложениях к меморандуму, которые не были рассекречены). Поэтому следует обратиться к тому, что реально делают Соединённые Штаты в Арктике в военной области.

Военная деятельность США в регионе (помимо Аляски) осуществляется прежде всего атомными подводными лодками, которые регулярно совершают походы под арктическими льдами, в том числе в район Северного полюса. Пионером подлёдного плавания стал ещё в 1931 г. австралийский полярный путешественник Дж. Уилкинз, который попытался дойти до Северного полюса на списанной из американского ВМФ подводной лодке, названной им «Наутилус». Попытка окончилась неудачей, так как подо льдом лодка прошла совсем немного, да и вообще дизельная подводная лодка до Северного полюса дойти никак не могла, не говоря уже о поломках и несовершенстве конструкции самого «Наутилуса».

Сразу после Второй мировой войны в ВМФ США была создана Лаборатория арктического подводного плавания, разрабатывавшая методы и оборудование для подлёдного плавания, состоялись опытные походы. В марте 1959 г. дизельная ПЛ «Хардер» прошла подо льдом 280 миль (518 км) – расстояние, рекордное для своего времени и класса кораблей, однако явно недостаточное по арктическим меркам. Практически возможными подлёдные походы стали только с переходом от дизельных подводных лодок к лодкам с атомными силовыми установками. Первая же из них, также названная «Наутилус», в 1958 г. совершила подводный переход из Тихого океана в Атлантический, 3 августа пройдя Северный полюс без всплытия. 17 марта 1959 г. подводная лодка (американская АПЛ «Скейт») впервые всплыла на полюсе; в 1962 г. на полюсе состоялось первое рандеву («Скейт» и «Сидрэгон»).

В дальнейшем походы американских АПЛ на полюс и рандеву стали регулярными. Многочисленные подводные походы в Арктике, кроме собственно боевой подготовки и ведения разведки [19], имеют целью сбор информации о рельефе морского дна и льдах. В настоящее время подобные операции подводных лодок проводятся в Арктике в рамках «Ледовых учений», или «АЙСЕКС» (*Ice Exercise, ICEX*). Последние по времени такие учения проходили в марте – апреле 2011 года. «Дорожная карта» предусматривает их также в 2013 году.

В течение долгого времени в таких походах участвуют гражданские океанографы. Ещё в 1993 и 1995–1999 гг. была осуществлена программа «Научные ледовые учения», или «Сайсекс» (*Scientific Ice Exercise, SCICEX*), с целью проведения «геофизических и океанологических исследований» учёными ряда университетов. Каждый год ВМФ выделял для экспедиции одну атомную подводную лодку. Затем программа была свёрнута, но гражданские специалисты приняли участие в походах 2000, 2001, 2003 и 2005 гг. В настоящее время программа «Сайсекс» возобновлена и должна охватить значительные акватории в центральной Арктике.

Отражают ли официальные сообщения полную картину действий подводного флота США в Арктике? Участие гражданских лиц в тех походах, о которых сообщается публично, очевидно, призвано, в том числе, подчёркивать исследовательскую и «природоохранную» миссию ВМФ, о которой так много го-

ворится в «дорожной карте». Подобные походы не засекречиваются, хотя и не пропагандируются столь шумно, как в конце 1950-х – начале 1960-х годов, когда было необходимо противопоставить хоть что-то успехам СССР в космосе. Об испытаниях вооружения подводных лодок почти не сообщается, не удалось найти информацию о походах в Арктику АПЛ с баллистическими ракетами (вообще, во времена советско-американского противостояния основной официальной задачей походов торпедных АПЛ являлся «перехват» советских подводных лодок, которые могли бы использовать арктические акватории для пуска баллистических ракет по территории США).

Ледокольный флот и полярные исследования

Ещё одним инструментом для практической работы в Арктике является ледокольный флот. Россия обладает здесь неоспоримым превосходством, но следует учитывать, что у США потребности в ледоколах совершенно другие – они используют такие корабли прежде всего для гидрографических исследований, у них пока нет потребности в проводке ледоколами торговых судов (если не считать ледоколы на Великих озёрах). Тем не менее вопрос о ледоколах в США в последние годы активно обсуждается именно в связи с перспективами освоения Арктики [18].

Ледокольный флот США состоит из двух действующих линейных (по американской терминологии – «полярных») ледоколов, сравнимых по параметрам с российскими. Это «Поляр си» и «Хили», вступившие в строй соответственно в 1977 и 1999 гг. Первый используется в основном в Антарктиде и уже исчерпал расчётный срок эксплуатации в 30 лет. По этой же причине однотипный с ним «Поляр стар» (вступил в строй в 1976 г.) был с 1 июля 2006 г. сдан на хранение и отставивался в Сиэтле (штат Вашингтон) с минимальным техническим экипажем.

«Поляр си» и «Хили» входят в состав Береговой охраны и классифицируются как её сторожевые корабли. Однако в 2005 г. по предложению администрации США между Береговой охраной и Национальным научным фондом (ННФ) был подписан меморандум о том, что финансирование эксплуатации полярных ледоколов будет передано из бюджета Береговой охраны в бюджет фонда. Это было закреплено уже в их бюджетах на 2006 фин. г. и явилось отражением того факта, что основным назначением ледоколов должны стать научные изыскания, т.е. сбор информации в подтверждение претензий США на арктические акватории. Ледоколами считаются также «Натаниэл Б. Палмер» и «Лоренс М. Гулд», однако это относительно небольшие ледокольные океанографические суда, используемые в Антарктиде. Они принадлежат частным владельцам и используются ННФ на условиях постоянного фрахта.

Возможности сохранения и развития ледокольного флота США достаточно ограничены, и дело не столько в финансировании, сколько в упущенном времени. В докладе, который по поручению Конгресса подготовил в 2006 г. Национальный исследовательский совет, признавалось, что ледокольный флот в течение многих лет недофинансировался, что привело к существенному сокращению его возможностей; в результате Береговая охрана в последние десятилетия прекратила патрулирование покрытых льдом акваторий. По мне-

нию авторов доклада, США должны «поддерживать активное и внушительное присутствие» в Арктике и Антарктике, уверенно действовать в Арктике круглый год и проникать в «дальнюю Арктику», а также собрать максимальный объём научных данных для подкрепления своих претензий на арктические экономические зоны, поэтому необходимо иметь по крайней мере три универсальных и один специализированный ледокол.

В связи с этим предлагалось построить и принять на вооружение Береговой охраны два новых линейных ледокола, которые заменят «Полар си» и «Полар стар» после окончательного выведения их из эксплуатации (их капитальная модернизация считалась нерентабельной). При этом признавалось, что решить эту задачу можно не раньше чем через 8–10 лет, поэтому «Полар си» должен поддерживаться в рабочем состоянии по крайней мере до появления одного нового корабля, или до 2015 г. Если у этого ледокола возникнут «катастрофические проблемы», предлагалось не списывать «Полар стар» окончательно и в случае крайней необходимости вернуть его в строй. Такое решение и было в итоге принято.

Стоимость каждого нового ледокола на тот момент оценивалась в 800–925 млн. долл., но Бюджетное управление Конгресса посчитало, что они обойдутся в 1,4 млрд. долл. Рассматривался и вариант продления службы «Полар стар» и «Полар си» на 25 лет, но это обошлось бы в 400 млн. долл. на каждый корабль. Возвращение «Полар стар» в эксплуатацию на 7–10 лет обошлось бы в 50–60 млн. долл., на одну навигацию – 8–9 млн. долл. Был выбран первый из двух вариантов, и на 2009 фин. г. на это было выделено 30,3 млн. долл. Строительство новых ледоколов – дело весьма и весьма дорогостоящее, поэтому вряд ли программа строительства будет радикально расширена. Правда, командующий Береговой охраной адмирал Т. Аллен на слушаниях в профильном комитете Сената США в 2009 г. заявлял, что оптимально было бы иметь шесть линейных ледоколов, но практического развития это предложение не нашло. Национальный научный фонд и Национальная океаническая и атмосферная администрация США также используют германский ледокол «Полярштерн» и «различные канадские, китайские, российские и другие суда» [12, р. 1-3, 5-11; 15].

На полярные исследования в Соединённых Штатах сейчас расходуется до 400 млн. долл. в год, ведущим учреждением в этой области является Национальный научный фонд. Действует также Комиссия арктических исследований США, учреждённая в соответствии с законом «Об исследованиях и политике в Арктике» (1984 г.), однако это лишь консультативный орган, формирующий и представляющий президенту и Конгрессу планы исследования Арктики. Годовой бюджет комиссии не превышает нескольких миллионов долларов. Аналогичные задачи выполняет Межведомственный комитет по политике исследования Арктики, учреждённый исполнительным приказом президента № 12501 от 28 января 1985 г. под эгидой ННФ. В него входят представители 15-ти федеральных ведомств, включая Государственный департамент, министерства обороны, государственной безопасности, торговли, транспорта, энергетики, сельского хозяйства, внутренних территорий и НАСА.

Участие США в международном сотрудничестве в Арктике

Казалось бы, декларированная Соединёнными Штатами нацеленность на международное сотрудничество в Арктике открывает широкие возможности для остальных арктических государств. Однако на самом деле поле для сотрудничества, например с Россией, пока довольно ограничено, прежде всего не идёт речи об участии американского бизнеса в экономическом освоении российской Арктики.

Несколько слов следует сказать о международных организациях, объединяющих арктические государства. Конечно, в случае возникновения серьёзных противоречий, а тем более конфронтационных ситуаций, они не спасут положения, но само их существование в качестве открытых для общества переговорных площадок несколько снижает риск возникновения таких ситуаций. Россия и США входят на правах членов в две подобные организации. В 1996 г. по инициативе Финляндии для защиты природы Севера был создан Арктический совет, в который входят Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Россия, США, Финляндия и Швеция, наблюдателями являются Великобритания, Испания, Нидерланды, Польша, Франция и ФРГ, а также ряд международных организаций и «постоянные участники» (6 организаций коренных народов Арктики). Россия была председателем Арктического совета в 2004–2006 годах.

Те же восемь государств – членов Арктического совета и Европейский парламент, а также «постоянные участники», представлены в организации «Конференция парламентариев арктических стран» (КПАС), учреждённой 17 августа 1993 г. на Международной конференции парламентариев Северного совета по развитию и охране Арктического региона в Рейкьявике. В 1994 г. как координационный орган на периоды между конференциями был учреждён Постоянный комитет КПАС, имеющий статус наблюдателя в Арктическом совете. Конференции проводились каждые два года: в 1996 г. (Йеллоунайф, Канада), 1998 г. (Салехард, Россия), 2000 г. (Рованиemi, Финляндия), 2002 г. (Тромсё, Норвегия), 2004 г. (Нуук, Гренландия), 2006 г. (Кируна, Швеция) и в 2008 г. (Фарбенкс, штат Аляска, США).

Перспективным элементом сотрудничества является организация полётов гражданской авиации через Северный полюс (трансполярных) и воздушное пространство России, которые позволяют сократить длительность полёта на несколько часов, а также избегать промежуточной технической посадки в Анкоридже (штат Аляска). Россия и США в ноябре 1992 г. сформировали Российско-американскую координационную группу по управлению воздушным движением (*RACGAT*), в которой ещё несколько стран представлены наблюдателями. В 1998 г. через Россию начали летать самолёты американской «Нортуэст эйрлайнз», в 1999 и 2000 гг. американская «Юнайтед эйрлайнз» совершила соответственно 12 и 253 полёта (к марту 2002 г. – более 800). Третьей американской авиакомпанией на трансполярных маршрутах стала «Континентал эйрлайнз». Последнее заседание группы состоялось в октябре 2003 г. Сейчас на смену ей пришла международная Рабочая группа поставщиков авиона-

вигационного обслуживания по кроссполярным и транsvосточным маршрутам, в которую входят представители России, США, Канады и Исландии.

С 1930-х годов накоплен и значительный опыт международных спасательных операций в Арктике, сначала носивших импровизационный характер (например, поиски пропавших самолётов). В рамках подготовки к таким операциям Россия, США и Канада, поочерёдно в каждой из трёх стран, проводили учения «Арктик САРЕКС» (*Search and Rescue Exercise* – «поисково-спасательные учения») с участием спасательных служб и вооружённых сил. Непосредственным толчком к началу учений стала катастрофа канадского военно-транспортного самолёта в 1991 г., когда канадские и американские военные сумели с большим трудом найти и вывезти на «большую землю» 13 человек.

Такие учения состоялись: в 1993 г. (порт Тикси, Якутия, Россия); 1994 г. (база ВВС Эйелсон, штат Аляска, США); 1995 г. (военная база Колд-Лейк, провинция Альберта, Канада); 1996 г. (в районе Хабаровска, Россия, 16–20 сентября); 1997 г. (Хорнер, Аляска, США); 1998 г. (военная база Трентон, провинция Онтарио, Канада); 2000 г. (аэродром Левашово в Ленинградской области и озеро Кепоярви в Карелии, Россия, 15–19 августа); 2001 г. (база ВВС Элмендорф, Аляска, США); 2002 г. (Гимли, провинция Манитоба, Канада); 2003 г. (Геленджик, Россия); 2005 г. (Эйелсон, 11–18 сентября) и в 2007 г. (военная база Комокс, провинция Британская Колумбия, Канада, апрель).

Выводы

Соединённые Штаты занимают по «арктическому вопросу» демонстративно сдержанную и неконфликтную позицию, акцентируют свою готовность к двустороннему и многостороннему сотрудничеству с другими арктическими государствами, нацеленность на охрану окружающей среды. Они выступают против «чрезмерных претензий» других государств на водные пространства Арктики; поддерживают сохранение статус-кво, включая отказ от создания специального международно-правового режима Арктики и преобразования Арктического совета в международный механизм «аппаратного» типа. США воздерживаются от формального присоединения к Конвенции ООН по морскому праву, однако пользуются некоторыми правами, которые она предоставляет. Они активно используют водные пространства Арктики в военных целях и намерены не сокращать своё военно-морское присутствие здесь, а модернизировать его, максимально приспособив к меняющейся обстановке.

Всё это объясняется прежде всего стремлением сохранить наибольшую свободу рук в Арктике и не связывать себя какими-либо обязательствами, будь то даже обязательства перед нынешними союзниками, такими как Канада. Едва ли следует ожидать от Соединённых Штатов отказа от военной деятельности в Арктике или поддержки каких бы то ни было инициатив по её демилитаризации – во всяком случае, до тех пор, пока руководство Соединённых Штатов считает, что они обладают количественным и качественным превосходством над любым другим арктическим государством в части военного присутствия в Арктике. Администрация Обамы, одержавшая победу в борьбе за ратификацию Договора СНВ-3, может предпринять усилия по ратификации

Конвенции ООН по морскому праву, если только не сочтёт это ненужным политическим риском в преддверии президентских выборов 2012 г. Представляется, что чем ближе эти выборы, тем меньше вероятность того, что действующая администрация активизирует усилия по ратификации данной конвенции.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Походы американских подводных лодок в район Северного полюса*

- 1958 г.** 3 августа. «Наутилус» (*SSN-571 Nautilus*), прошла полюс подо льдом.
11 августа. «Скейт» (*SSN-578 Skate*), всплыла поблизости от полюса.
- 1959 г.** 17 марта. «Скейт», впервые всплыла на полюсе.
- 1960 г.** 9—10 февраля. «Сарго» (*SSN-583 Sargo*).
25 августа. «Сидрэгон» (*SSN-584 Seadragon*), прошедшая Северо-западным проходом из Атлантического океана в море Бофорта (первый подводный переход по СЗП).
- 1962 г.** 2 августа. «Скейт» и «Сидрэгон», после состоявшегося 31 июля подлёдного randevу.
- 1969 г.** 6 апреля. «Уэйл» (*Whale SSN-638*).
- 1970 г.** 5—6 августа. «Куинфиш» (*SSN-651 Queenfish*), в разведывательном походе к берегам СССР.
- 1975 г.** 4 мая. «Блюфиш» (*SSN-675 Bluefish*).
- 1976 г.** Апрель. «Гёрнард» (*SSN-662 Gurnard*), в ходе учений САБАЙСЕКС 1-76.
- 1977 г.** «Флаинг фиш» (*SSN-673 Flying Fish*). (Дата неизвестна.)
- 1978 г.** 10 октября. «Пинтадо» (*SSN-672 Pintado*).
- 1979 г.** Апрель. «Арчерфиш» (*SSN-678 Archerfish*).
- 1981 г.** 11 октября. «Силверсайдз» (*SSN-679 Silversides*).
- 1982 г.** 20 ноября. «Эспро» (*SSN-648 Aspro*) и «Тотог» (*SSN-639 Tautog*), во время совместного похода
- 1984 г.** 12 ноября. «Пинтадо» и «Гёрнард», во время совместного похода.
- 1986 г.** Весна. «Рэй» (*SSN-653 Ray*), «Хокбилл» (*SSN-666 Hawkbill*) и «Арчерфиш», первое в истории randevу трёх подводных лодок на полюсе.
- 1987 г.** 30 марта. «Биллфиш» (*SSN-676 Billfish*).
Апрель. «Лэпон» (*SSN-661 Lapon*).
18 мая. «Биллфиш», «Си дэвил» (*SSN-664 Sea Devil*) и британская «Сьюперб» (*S109 Superb*).
16 июня. «Пинтадо».
- 1988 г.** 6 апреля. «Лэпон».
«Арчерфиш», в сентябре вернулась в базу.
- 1989 г.** Осень. «Силверсайдз».
- 1990 г.** 25 марта. «Гёрнард» и «Сихорс» (*SSN-669 Seahorse*).

* Составлено на основе справочно-информационных ресурсов ВМФ США и данных американских периодических изданий.

- 1992 г.** 4 сентября. «Пинтадо».
- 1993 г.** 27 апреля. «Паффер» (*SSN-652 Puffer*).
12 сентября. «Парго» (*SSN-650 Pargo*).
«Уэйл». (Дата неизвестна.)
- 1996 г.** Сентябрь — ноябрь. «Поги» (*SSN-647 Pogy*).
«Сэнд лэнс» (*SSN-660 Sand Lance*). (Дата неизвестна.)
- 1999 г.** Весна. «Хокбилл».
- 2000 г.** 15 октября. «Л. Мендел Риверз» (*SSN-686 L. Mendel Rivers*).
- 2001 г.** 5 июня. «Скрэнтон» (*SSN-756 Scranton*), в ходе учений ЛАНТСАБАЙСЕКС 1-01.
21 июня. «Коннектикут» (*SSN-22 Connecticut*).
- 2003 г.** 11–27 апреля. «Коннектикут», в ходе учений АЙСЕКС-2003.
- 2004 г.** 19 апреля. «Хэмптон» (*SSN-767 Hampton*) и британская «Тайерлесс» (*S88 Tireless*).
- 2005 г.** Ноябрь. «Шарлотт» (*SSN-766 Charlotte*).
- 2006 г.** 16–19 июля. «Санта-Фе» (*SSN-763 Santa Fe*).
«Александрия» (*SSN-757 Alexandria*), без всплытия.
- 2007 г.** 17–20 марта. «Александрия» и «Тайерлесс», в ходе учений АЙСЕКС-2007.
- 2008 г.** 1 июля. «Провиденс» (*SSN-719 Providence*).
- 2009 г.** Март — апрель. «Аннаполис» (*SSN-760 Annapolis*) и «Хелина» (*SSN-725 Helena*), в ходе учений АЙСЕКС-2009.
13 октября. «Техас» (*SSN-775 Texas*).
- 2011 г.** 15 марта — 2 апреля. Учения АЙСЕКС-2011, в которых участвовали «Коннектикут» и «Нью-Хэмпшир» (*SSN-778 New Hampshire*).

Список литературы

1. Володин Д.А. Канада: проблемы суверенитета в Арктике // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2006. № 12 (444). С. 44–58.
2. Володин Д.А. Правительство С. Харпера и защита интересов Канады в Арктике // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 12 (468). С. 35–50.
3. Гумарова И.С. Освоение арктического шельфа: Россия и Норвегия — естественные партнёры // Россия и современный мир. 2008. № 2 (59). С. 85–96.
4. Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана. Илу-лиссат, Гренландия, 27–29 мая 2008 года. МИД РФ. 29 мая 2008 г. (http://www.mid.ru/Brp_4.nsf/arh/986B38F469167DA5C3257458004581FE?OpenDocument).
5. Дьякова Н.А. Россия, США и Норвегия в Арктике: спорные проблемы (к истории вопроса) // США ❖ Канада: экономика, политика, культура. 2005. № 11 (431). С. 66–79.
6. Евстигнеева А.М. Российско-норвежское сотрудничество в освоении ресурсов Арктического региона России // Обозреватель. 2008. № 11(226). С. 51–61.

7. *Колодкин Р.* Договор с Норвегией: разграничение для сотрудничества // *Международная жизнь*. 2011. № 1. С. 14–31.
8. Agreement between the Government of Canada and the Government of the United States of America on Arctic Cooperation (<http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?id=101701>); (http://untreaty.un.org/unts/60001_120000/30/4/00058175.pdf).
9. *Bennett M.* American submarine near North Pole worries Canadians. November 16, 2009 (<http://arctic.foreignpolicyblogs.com/2009/11/16/american-submarine-near-north-pole-worries-canadians/>).
10. *Freeman B.* Navy Releases Roadmap for Future Arctic Operations. November 24, 2009 (http://www.navy.mil/search/display.asp?story_id=49725).
11. The National Military Strategy of the United States of America 2011: Redefining America's Military Leadership. Wash., 2011.
12. National Research Council. Polar Icebreakers in a Changing World: An Assessment of U.S. Needs. Washington: The National Academies Press. 2007.
13. National Security Presidential Directive-66/Homeland Security Presidential Directive-25 "Arctic Region Policy". January 9, 2009 (<http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>).
14. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. The Norwegian Government's High North Strategy. December 1, 2006.
15. *O'Rourke R.* Coast Guard Polar Icebreaker Modernization: Background, Issues, and Options for Congress. Wash., April 14, 2011 (http://assets.opencrs.com/rpts/RL34391_20110414.pdf).
16. President's Statement on Advancing U.S. Interests in the World's Ocean. May 15, 2007 (<http://georgewebush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/05/20070515-2.html>).
17. *Pugliese D.* Questions Linger About U.S. Submarine Operation in the Arctic. November 13, 2009 (<http://communities.canada.com/ottawacitizen/blogs/defencewatch/archive/2009/11/13/questions-linger-about-u-s-submarine-operation-in-the-arctic.aspx>).
18. *Revkin A.* A Push to Increase Icebreakers in the Arctic // *New York Times*. 6.08.2008 (http://www.nytimes.com/2008/08/17/world/europe/17arctic.html?_r=1).
19. *Sontag Sh., Drew Ch., Drew A.L.* Blind Man's Bluff: The Untold Story of Cold War Submarine Espionage. London: Hutchinson, 1999. 544 p.
20. Statement of the Arctic Regional Hydrographic Commission. October 5, 2010 (http://www.iho-ohi.net/mtg_docs/rhc/ArHC/ArHC_Misc/ArHC_Statement_05Oct10.pdf).
21. U.S. Department of State. Status of Wrangel and Other Arctic Islands. May 20, 2003; September 8, 2009 (<http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/128740.htm>).
22. U.S. Navy Arctic Roadmap. Wash., October 2009 (http://www.navy.mil/navydata/documents/USN_artic_roadmap.pdf).