

США являются
относительно «молодой» арктической державой
в отличие от России



Военная академия Генерального штаба
Вооруженных Сил Российской Федерации
Научно-исследовательский институт (военной истории)
Научно-исследовательский отдел
(военной истории Северо-Западного региона РФ)

В. Н. Конышев, А. А. Сергунин

Современная арктическая политика США

Монография

Санкт-Петербург
Издательство «Галарт +»
2021

ББК 66.48
УДК 327.82
К 64

Рецензенты

Иванов О. П., д.п.н., Дипломатическая академия МИД РФ
Рыхтик М. И., д.п.н., Нижегородский государственный
университет им. Н. И. Лобачевского

Коньшев, В. Н., Сергунин, А. А.

Современная арктическая политика США / В. Н. Коньшев, А. А. Сергунин; Во-
ен. акад. Ген. штаба Вооруж. Сил Рос. Федерации, НИИ (воен. истории), НИО
(воен. истории Сев.-Зап. рег. РФ). – СПб. : Галарт +, 2021. – 160 с.: ил.

ISBN 978-5-906090-39-3

«Каталогизация перед публикацией», ИИНЦ – ВИБ ГШ ВС РФ

В монографии изучаются национальные интересы США в Арктике, доктринальные основы американской стратегии в регионе, анализируется американский экономический и военный курс на Крайнем Севере, а также предпринимается попытка кратко-, средне- и долгосрочного прогнозирования политики Вашингтона в Арктике. Делается вывод, что для арктической стратегии США характерна преемственность, что выражается в росте геополитической и геоэкономической значимости этого региона в системе внешнеполитических приоритетов Вашингтона, а также создании материально-технической и политико-дипломатической основы для американского доминирования в Арктике. В отличие от 1990-х и начала 2000-х гг., когда США, с одной стороны, резко снизили свое экономическое, политическое и военное присутствие в регионе, с другой – пошли на многостороннее сотрудничество с другими арктическими государствами в вопросах «мягкой» безопасности, в последние 10–15 лет наблюдается тенденция к одностороннему формату действий Вашингтона на Крайнем Севере, а также использованию силовых методов при реализации своих стратегических целей в регионе.

ББК 66.48
УДК 327.82

ISBN 978-5-906090-39-3

© В. Н. Коньшев, 2021
© А. А. Сергунин, 2021
© НИИ(ВИ) ВАГШ ВС РФ, 2021
© Издательство «Галарт +», 2021

Предуведомление

Тема Арктики сегодня находится в топе мирового информационного пространства. При этом значительный объем источников, так или иначе затрагивающих самый широкий спектр проблем, наличествующих в данном регионе, появляется именно в нашей стране. Наряду с активизацией публикаций научных статей и монографий, ведутся разработки научно-исследовательских, научно-квалификационных работ и фундаментальных трудов, посвященных Арктике. Этот факт не вызывает удивления. Россия в силу размеров своего северного побережья является обладательницей самой большой части арктических владений, площадь которых составляет порядка 3 млн км² (18 % всей территории Российской Федерации), в том числе 2,2 млн км² суши.

В настоящее время Арктика выступает в роли своеобразного полигона территориальной, ресурсной и военно-стратегической деятельности еще как минимум четырех государств: США, Канады, Норвегии и Дании. В то же время особую заинтересованность в этом регионе мира проявляют восточноазиатские страны – Китай, Япония и Южная Корея. Объяснение этому также вполне закономерно – на данный момент международно-правовой статус Арктики окончательно не урегулирован и арктическому пространству еще предстоит национальное разграничение. В отличие от сухопутных участков побережья и островов, арктический шельф, простирающийся до Северного полюса, не принадлежит ни одному из государств. Многие восточноазиатские эксперты считают, что их государствам следует отказываться от подчеркнуто нейтральной официальной позиции в арктических вопросах, потому что в будущем это может обречь данные страны на пассивную роль в Арктике и не дать им решающего голоса в делах региона.

Как видно круг претендентов на территории, а, соответственно, и ресурсы Крайнего Севера, только расширяется. Однако ретроспективный анализ показывает, что для России в первую очередь важен опыт «арктического соседства» с США, в разное время характеризовавшийся как плодотворным сотрудничеством, так и политикой жесткого противостояния.

История свидетельствует, что США являются относительно «молодой» арктической державой в отличие от России, для которой «знакомство» с Арктикой началось еще в средние века с освоения Беломорья и Мур-

мана. Собственное Заполярье и выходы к двум арктическим морям официально появились у американцев только 18 октября 1867 г., в день передачи правительством Российской империи Аляски (общей площадью 1 518 800 км²) под юрисдикцию США.

Пожалуй, решающим рубежом в истории Арктики стали Первая мировая война и последовавшая за ней Вторая мировая. Опыт масштабного противостояния отчетливо указывал северным странам на то важное обстоятельство, что в XX в. Арктика становится регионом интенсивной транспортно-экономической и военной активности.

Отметим, что уже в ходе Второй мировой войны военно-политическое руководство Советского Союза осознавало тот факт, что сложные физико-географические условия Арктики перестали быть надежным щитом, прикрывавшим государство с Севера. В период существования антигитлеровской коалиции идеологические разногласия между СССР и западными странами отошли на второй план, но уже в 1945 г. наметился резкий поворот в международных отношениях, прямо связанный с итогами войны. На авансцену выступили противоречия между западными державами, возглавляемыми США, и СССР, прежде всего, политического и военного характера. На арктическом пространстве закономерно-логическим путем возникли новые военные угрозы. В условиях противостояния биполярного мира воды Северного Ледовитого океана и воздушное пространство над ними рассматривались обеими сторонами, как самый короткий путь для носителей ядерного оружия.

Окончательный раздел сфер влияния между СССР и США был закреплен подписанием Североатлантического договора о коллективной безопасности и созданием военно-политического блока НАТО в 1949 г. Успешными усилиями американской дипломатии удалось создать в Европе военную организацию с доминирующей ролью США. Как отмечают специалисты, холодная война стала расцветом арктической политики Соединенных Штатов. Арктика превратилась в пространство прямого противостояния двух сверхдержав, где военно-морские и военно-воздушные силы непримиримых антагонистов несколько десятилетий вели между собой, по выражению О. В. Теребова, – «почти войну».

Конец холодной войны ознаменовался резким снижением военной активности в Арктике. Распад СССР привел к деградации арктической поли-

тики новой России в 1990-е гг. Трансформация государственного строя и экономики, отсутствие должной политической воли и финансирования ослабили все составляющие арктического комплекса страны. Состояние тяжелого всестороннего кризиса позволяло содержать вооруженные силы лишь на уровне минимальной оборонной достаточности. Утратив военный контроль над своими арктическими владениями, страна оказалась беззащитной перед лицом и политической угрозы. Со стороны приполярных государств все чаще стали выдвигаться сомнения в отношении правообладания Россией ее арктическим сектором.

Фактически только в 2000-е гг. у нового руководства страны произошло осознание катастрофического положения дел в российской Арктике. Уже через несколько месяцев после инаугурации Президент Российской Федерации В. В. Путин выступил в Мурманске с речью, в которой особо подчеркнул, что забытые северные рубежи государства имеют фундаментальное значение для развития России, в Арктике «сконцентрированы практически все аспекты национальной безопасности: военно-политический, экономический, технологический, экологический и ресурсный».

Дальнейший ход развития событий в Арктическом регионе подтвердил справедливость этих слов. В военно-доктринальном контексте национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, прежде всего – военную, которая обеспечивается совокупностью имеющихся в распоряжении государства сил, средств и ресурсов. Таким образом, применительно к Арктической зоне Российской Федерации (АЗ РФ) обеспечение национальной безопасности стало ядром и важнейшим приоритетом современной арктической политики государства.

В условиях новой геополитической ситуации в мире Российская Федерация притупила к выработке арктической политики, которая сегодня приобрела необходимую системность. В сжатые сроки были разработаны и приняты основополагающие документы, которые установили цели, задачи, стратегические приоритеты и механизмы ее реализации. Так, в Основах государственной политики в Арктике на период до 2035 г. определены пять целей арктической деятельности государства, важнейшей из которых является обеспечение безопасности. В 2013–2014 гг. были утверждены стратегия и государственная программа развития Арктики, определен состав су-

хопутных территорий АЗ РФ. Данные документы позволили представить Арктику как самостоятельный объект государственного стратегического планирования, повысили возможности обеспечения национальной (военной) безопасности на севере страны. Исключительное внимание уделялось наращиванию военных возможностей в Арктике, было создано Объединенное стратегическое командование «Северный флот».

В настоящее время руководство Российской Федерации проводит постоянный мониторинг ситуации в Арктике с точки зрения прогноза возникновения военных конфликтов в этом регионе.

Современная военно-политическая обстановка в Арктике представляется стабильной. Но чем дольше затягивается современный кризис в отношениях России с Западом, тем больше вероятность того, что в среднесрочной и долгосрочной перспективе обстановка в регионе может измениться в худшую сторону. В данных условиях руководству страны необходимо и дальше проводить эффективную, взвешенную политику в Арктике, учитывая при этом намерения и действия всех «арктических игроков». Своевременно вырабатывать необходимые средства убеждения и (при необходимости) принуждения в целях обеспечения всех сторон национальной безопасности Российской Федерации: военной, экономической, транспортной и ресурсной. Для осуществления данной деятельности необходимо обращаться не только к анализу складывающейся обстановки, но и самое важное – осуществлять ее прогнозирование. Собственно эту цель и преследовали авторы данной монографии.

Предоставим им слово...

Е. В. Бей

*Военная академия Генерального штаба
Вооруженных Сил Российской Федерации*

Введение

Как прибрежное арктическое государство, обладающее Аляской, США являются важным участником политики на Крайнем Севере. Значимость США обусловлена также их глобальной геоэкономической и геостратегической ролью, которую они играют в различных районах мира.

Вместе с тем, для арктической стратегии США характерна непоследовательность и зигзагообразность, отсутствие стабильности в долгосрочном плане. В зависимости от того, какие политические силы находятся у власти, арктическая политика Вашингтона может значительно изменяться как по своему характеру, так и ее направленности. При администрации Б. Обамы значимость Арктики в системе внутри- и внешнеполитических приоритетов США существенно выросла, и Белым домом был предпринят ряд важных и конструктивных инициатив в регионе. Вашингтон в целом придерживался принципов многосторонней дипломатии. Однако при следующем президенте ситуация изменилась кардинальным образом. Администрация Д. Трампа демонстративно отказалась от концепции многосторонности в вопросах арктической политики, снизила уровень своей активности в международных институтах, занимающихся Арктикой, и взяла курс на противостояние с Россией и Китаем на Крайнем Севере, обвинив эти страны в экспансионизме и агрессивности.

В связи с этим возникает вопрос о природе национальных интересов США в Арктике, а также о факторах, которые оказывают влияние на формирование американской политики в этом регионе в кратко-, средне- и долгосрочном планах. Помимо изучения данных вопросов, в задачи данного исследования входит анализ эволюции национальных интересов США в Арктике, доктринальных основ американской политики в регионе, экономической и военной стратегии США на Крайнем Севере, а также оценка потенциала Вашингтона в плане соперничества и/или сотрудничества с другими участниками арктической политики.

Национальные интересы США в Арктике

Американские интересы в данном регионе можно сгруппировать в несколько категорий. Во-первых, это экономические интересы. В свою очередь, речь идет, прежде всего, об огромных запасах минерального сырья, находящегося как на суше Заполярья, так и на шельфе Северного Ледовитого океана (СЛО). По оценке Геологической службы США, в Арктике находятся 90 млрд баррелей нефти, 47,3 трлн м³ газа, 44 млрд баррелей газового конденсата, что составляет около 25% от неразведанных запасов углеводородов в мире¹. По другим оценкам, в Арктике находится 30% неразведанных мировых запасов газа и 13% – нефти².

Арктическое побережье США проходит по Аляске, на шельф которой, по оценкам Бюро по управлению океанскими энергетическими ресурсами министерства внутренних дел США, приходится около 31% от неоткрытых запасов нефти всей Арктики, что составляет 27 млрд баррелей. Здесь также предположительно залегают 131 трлн футов³ природного газа³. Правда, не все эти ресурсы рентабельны с экономической точки зрения, но все равно они имеют большое стратегическое значение для будущей стабильности энергетического сектора США. Так, в докладе Национального нефтяного совета прямо говорится, что до середины нынешнего столетия добыча углеводородов на арктическом шельфе «поможет сохранить внутреннее потребление этого ресурса на должном уровне, поскольку добыча сланцевой и обычной нефти может сократиться»⁴.

¹ U.S. Geological Service. Fact Sheet 2008-3049: Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle. URL: <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/> (дата обращения: 21.01.2010); *Smith M., Giles K.* Russia and the Arctic: «The last Dash North». Advanced Research and Assessment Group. Russia Series 07/26. Defense Academy of the United Kingdom, 2007. P. 1.

² *Gautier D. L., et al.* Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic // Science. 2009. Vol. 324. No. 5931. P. 1175–1179; Today in Energy: Arctic Oil and Natural Gas Resources, January 20, 2012. – Washington: Energy Information Administration, 2012. URL: <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=4650> (дата обращения: 5.06.2015).

³ 2017–2022 Outer Continental Shelf Oil and Gas Leasing Draft Proposed Program, January 2015. – Washington: Bureau of Ocean Energy Management, 2015. P. 5–9. URL: <http://www.boem.gov/2017-2022-DPP/> (дата обращения: 1.11.2017).

⁴ Arctic Potential: Realizing the Promise of U.S. Arctic Oil and Gas Resources, March 2015. – Washington: National Petroleum Council, 2015. URL: <http://www.npc.org/reports/research.html> (дата обращения: 7.08.2019).

Помимо углеводородов, Арктика в целом и ее американский сектор содержат множество других полезных ископаемых, имеющих промышленное значение – цинк, свинец, медь, золото, уран и уголь. Кроме собственно американских запасов, находящихся на Аляске, США рассчитывают получить доступ к урановым залежам и редкоземельным элементам на территории Гренландии, где Вашингтон традиционно сохраняет свое военное и геополитическое присутствие⁵.

Арктика также изобилует биоресурсами. Прежде всего, этот регион играет ведущую роль в снабжении США морепродуктами: около 50% их добычи происходит в арктических морях⁶. Вылов рыбы (в частности лосося) весьма значителен и в пресных водах Аляски. Рыболовная отрасль в целом обеспечивает более 50% занятости на Аляске⁷. Вместе с тем, арктическим биоресурсам регулярно возникают вызовы, грозящие подрывом региональных экосистем и, соответственно, рыбной отрасли США. Так, из-за потепления климата ряд видов рыб мигрирует из Берингова моря на север, в воды, находящиеся за пределами национальной юрисдикции США или где промышленный вылов рыбы запрещен американским законодательством (Чукотское море и море Бофорта). Запасы речного лосося на Аляске также истощаются: по неизвестным причинам мальки лосося, ушедшие в море «на вырост», часто не возвращаются на нерест в «родные» реки⁸. Меры, предпринимаемые властями штата Аляска и федеральным правительством для предотвращения этих негативных тенденций, пока не дали должного эффекта.

К числу экономических интересов США в Арктике относятся и развитие транспортных коммуникаций в регионе. Прежде всего, речь идет о Северном морском пути (СМП), проходящем вдоль арктического побережья России, и Северо-западном проходе (СЗП), идущем вдоль северного побережья Канады и многочисленных канадских островов в СЛО. Для США

⁵ *Conley H., et al. Arctic Economics in the 21st Century. The Benefits and Costs of Cold.* – Lanham: Rowman & Littlefield, 2013. P. 26, 27.

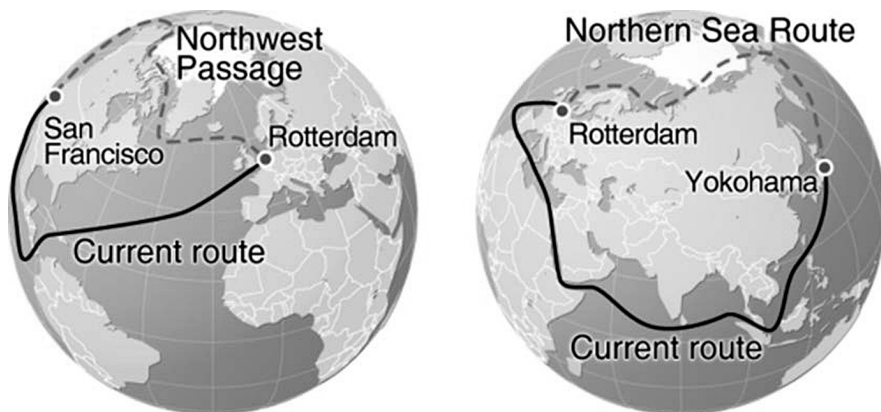
⁶ «Alaska leads nation in seafood catch with 5.4 billion pounds last year» // *Alaska Dispatch*. 2012. 20 September. URL: <http://www.alaskadispatch.com/article/alaska-leads-nation-seafood-catch-54-billion-pounds-last-year> (дата обращения: 5.08.2018).

⁷ *Strader O. Critical for the opening Arctic: A Bering Strait vessel traffic service* // *Alaska Dispatch*. 2012. 8 February. URL: <http://www.alaskadispatch.com/article/critical-opening-arctic-bering-strait-vessel-traffic-service> (дата обращения: 5.08.2018).

⁸ *Conley H., et al. Arctic Economics in the 21st Century...* P. 42, 43.

также важен и Берингов пролив, соединяющий СЛО с Тихим океаном и обеспечивающий морское движение вдоль побережья Аляски, а также вход-выход на СМП и СЗП. По мнению американских экспертов, использование этих полярных маршрутов может сократить время в пути между Северной Америкой, Азией и Европой на 40%, а также снизить расходы топлива и выбросы сажи в атмосферу (см. карту 1)⁹.

Карта 1. Северо-западный проход и Северный морской путь в сравнении с южными морскими маршрутами



Источник: <http://maps.grida.no/go/graphic/northern-sea-route-and-the-northwest-passage-compared-with-currently-used-shipping-routes>.

Неслучайно Вашингтон считает обеспечение свободы мореплавания в акваториях СМП и СЗП своим высшим национальным приоритетом. США негативно относятся к позиции России, считающей, что все иностранные суда должны получать разрешение на проход по СМП и платить за использование маршрута, если предоставляется ледокольная и лоцманская проводка. Россия апеллирует к тому, что этот путь исторически был освоен русскими и никогда не использовался для проводки иностранных судов, поэтому северные моря, омывающие Западную и Восточную Сибирь можно приравнять по статусу к внутренним морям России. Близкую позицию занимает и Канада по поводу СЗП. Оттава считает эти проливы внутренними водами, а США – международными. Кроме того, в данном случае на защите интересов России и Канады стоит статья 234 Конвенции по мор-

⁹ Ibid. P. 32.

скому праву (КМП) ООН 1982 г., которая гласит, что прибрежные государства имеют право вводить свои требования в области судоходной и экологической безопасности в их исключительных экономических зонах (ИЭЗ), если последние покрыты льдом большую часть года.

Весьма перспективными считаются кросс-полярные авиационные маршруты, особенно между Северной Америкой и Азией. В то же время американские специалисты понимают, что для полноценного развития этих маршрутов необходимо наладить надежную связь и систему навигации для воздушных судов,двигающихся через Северный полюс и попадающих в зону постоянных геомагнитных аномалий.

Наконец, значительные выгоды американской экономике сулит развитие арктического туризма – как морского, так и сухопутного на Аляске. Последний приносит единственному арктическому штату США по 2 млрд долл. ежегодно¹⁰. Что касается морских круизов по Арктике, то растущим спросом среди американских туристов пользуются маршруты не только вокруг Аляски и по СЗП, но и на Северный полюс. Причем, в последнем случае американские туристические фирмы активно сотрудничают с Росатомфлотом, организуя поездки на «вершину мира» на российском атомном ледоколе «50 лет Победы».

На втором месте после экономических стоят военно-стратегические интересы США в регионе. Среди них приоритетными являются стратегическое сдерживание, противоракетная оборона (ПРО) и раннее предупреждение о ракетном и воздушном нападении (Североамериканское командование воздушно-космической обороны – НОРАД); развертывание наземных и морских средств для стратегической переброски сил; присутствие военноморских сил (ВМС) и проведение морских операций в СЛО, включая развертывание ударных стратегических подлодок, противолодочную борьбу против российского подводного флота и размещение передовых средств ПРО морского базирования; обеспечение свободы мореплавания и перелетов в Арктике. Именно для защиты этих интересов США при необходимости готовы действовать в одностороннем порядке.

В-третьих, это интересы обеспечения внутренней безопасности по предупреждению террористических атак или других преступных действий, усиливающих уязвимость США в арктической зоне. Скорее всего, наличие

¹⁰ Ibid. P. 45.

этого пункта объясняется стремлением Вашингтона обеспечить на будущее легитимность военно-силовых действий в Арктике под предлогом борьбы с международным терроризмом.

В-четвертых, это проблемы, связанные с охраной окружающей среды и негативными последствиями климата. И хотя не все политические элиты США признают наличие этих проблем, как это делает, например, администрация Д. Трампа, в целом и правящий класс США, и американское общество, и научные круги озабочены состоянием арктической экологии и процессами, связанными с потеплением климата в регионе. Например, изменения в рыбных запасах как Берингова моря, так и Аляски многие специалисты связывают с повышением температуры и закислением Мирового океана. До администрации Д. Трампа США воздерживались от разработки нефтегазовых ресурсов арктического шельфа Аляски в Чукотском море и море Бофорта из-за отсутствия полностью безопасных технологий добычи углеводородов. У всех на памяти еще была катастрофа с нефтяным танкером *Exxon Valdez* в 1989 г., приведшая к масштабному загрязнению южного побережья Аляски (около 2 тыс. км береговой линии). Характерно, что большая часть сырой нефти, осевшей на морском дне, так до сих пор и не растворилась и продолжает оказывать губительное воздействие на морскую окружающую среду в районе катастрофы.

Осознание всех этих проблем привело к тому, что вопросам экологии и борьбе с негативными последствиями климата было уделено такое большое внимание в первой полноценной арктической стратегии США, принятой администрацией Б. Обамы в 2013 г.¹¹ Этой озабоченностью объясняется и активность Вашингтона в таких вопросах, как принятие Полярного кодекса Международной морской организацией (ММО) в 2014–2015 гг., подписание Парижского соглашения по климату и выработка Целей устойчивого развития ООН (оба документа приняты в 2015 г.), переговоры по заключению соглашения по ограничению выбросов сажи с судов, курсирующих в арктических морях. К сожалению, с приходом к власти администрации Д. Трампа позиция Вашингтона по этим вопросам радикально изменилась. США вышли из соглашения по климату, фактически заморозили им-

¹¹ National strategy for the Arctic region, May 10, 2013. – Washington: Governmental Printing Office, 2013. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region/> (дата обращения: 11.03.2019).

плементацию других соглашений и переговоры по многим экологическим проблемам Арктики.

В-пятых, в число важных национальных приоритетов США входит международно-правовое оформление своих морских границ в Арктике и границ континентального шельфа в СЛО.

Что касается Берингова моря, то Вашингтон считает закрытым вопрос о разграничении морских пространств с Россией в соответствии с так называемой «линией Бейкера-Шеварднадзе» по советско-американскому договору 1990 г. (см. карту 2). И это несмотря на то, что российская сторона до сих пор не ратифицировала это соглашение, посчитав его невыгодным для себя. Однако США подчеркивают, что по нормам обычного права, если обе стороны соблюдают условия нератифицированного соглашения в течение 20 лет, оно автоматически вступает в силу. Поскольку Россия не нарушала это соглашение и не предпринимала активных усилий по его пересмотру на протяжении всех этих лет, то США считают этот договор действующим де-факто, хотя время от времени Вашингтон напоминает Москве о необходимости его ратификации, чтобы данный правовой режим вступил в силу де-юре.

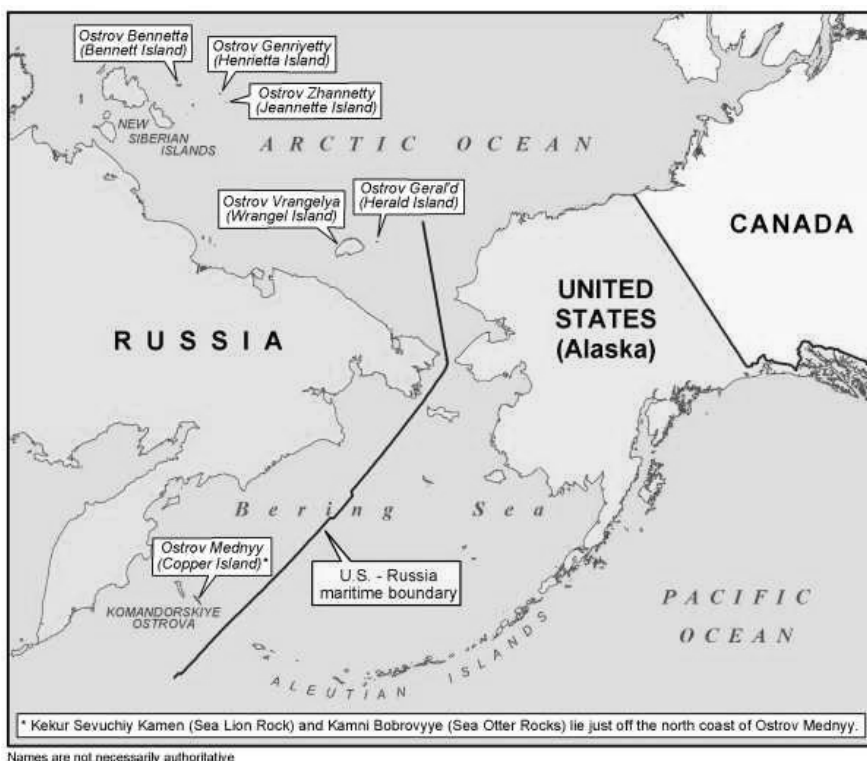
США не до конца урегулировали свои морские споры с Канадой. В настоящее время существуют два спорных вопроса в отношениях между двумя странами. Во-первых, как уже упоминалось, это спор из-за статуса СЗП. Канада считает, что она имеет право полностью контролировать проход на основании как ее исторических прав на его эксплуатацию, так и норм КМП ООН¹². Оттава установила свои правила безопасного плавания по СЗП как для канадских, так и иностранных судов и требует от них предварительного запроса на получение разрешения на проход по данному маршруту. Вашингтон же считает СЗП системой международных проливов, где должна быть обеспечена свобода мореплавания. В результате между США и Канадой регулярно случаются конфликты, связанные с попытками несанкционированного прохода по СЗП американских гражданских и военных судов. Вопрос о международно-правовом статусе СЗП не решен до сих пор.

¹² *Dufresne R.* Canada's legal claims over Arctic territory and waters. 6 December 2007. – Ottawa: The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament, 2007. P. 15, 16.

Во-вторых, существует канадо-американский спор по вопросу о морской границе в море Бофорта. Канада, придерживающаяся так называемого секторального принципа раздела арктических пространств, считает, что эта граница должна проходить по 141 меридиану, продолжая сухопутную границу между американским штатом Аляска и канадской территорией Юкона.

США же считают, что раздел морских пространств должен проходить по медианному принципу, то есть граница должна проходить на равном расстоянии от двух ближайших точек на побережье (см. карту 3)¹³. Этот спор также остается нерешенным.

Карта 2. Российско-американская граница в Беринговом море по советско-американскому договору 1990 г.



Источник: <http://www.state.gov/p/eur/rls/fs/128740.htm>.

¹³ Ibid. P. 16, 17.

Карта 3. Американско-канадский спор по делимитации моря Бофорта



Источник: <http://byers.typepad.com/arctic/beaufort-sea-us-and-canadian-claims.html>.

Что касается определения границ континентального шельфа США в Арктике, то в данном случае серьезным препятствием для решения этого вопроса является формальное неучастие Вашингтона в режиме КМП ООН. Несмотря на то, что США давно подписали эту конвенцию, различным американским президентам не удастся добиться ее ратификации сенатом.

Каждый раз, когда Белый дом направлял соглашение на его одобрение в верхнюю палату конгресса США, его противники легко собирали более трети голосов сенаторов, что было достаточно для провала ратификации КМП (по американской конституции для ратификации международных договоров необходимо не менее двух третей голосов сенаторов). При Д. Трампе, известном своей неприязнью к любым международным соглашениям, могущим, по его мнению, хоть как-то ограничить свободу действий США на мировой арене, исполнительная власть даже и не пыталась добиваться ратификации указанной конвенции.

Аргументы противников КМП ООН сводятся к следующему:

- У многочисленных природоохранных организаций, традиционно настроенных анти-американски¹⁴, появится возможность обращаться в суды различных инстанций.

- Американским компаниям, ведущим разработку ресурсов за пределами 200-мильной ИЭЗ, придется покупать лицензии и платить за добычу налоги.

- Конвенция требует, чтобы США делились частью технологий с потенциальными конкурентами по разработке природных ресурсов (особенно с развивающимися странами), а также пересмотрели условия рыболовства.

- Одобрение КМП и делимитация морских пространств с соседними государствами создаст помехи реализации принципа свободы мореплавания и, в частности, навигации американских гражданских и военных судов по СЗП и СМП и в спорном с Канадой районе море Бофорта.

- В случае возникновения споров США попадают под юрисдикцию Международного трибунала по морскому праву, чего они хотели бы избежать¹⁵.

С правовой точки зрения, американские эксперты считают оптимальным такой вариант присоединения к конвенции ООН, при котором США добьются ее пересмотра в свою пользу, добившись максимальной свободы действий.

¹⁴ США являются самым крупным источником загрязнения окружающей среды в мире: на их долю приходится до 80% вредных выбросов.

¹⁵ *Kollien A. Toward an Arctic strategy.* – Carlisle Barracks: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2009. P. 10, 11.

Несмотря на формальное неучастие Вашингтона в режиме КМП, США в целом придерживаются принципов и норм международного морского права, считая КМП частью обычного права (*customary law*). Это позволяет им сохранять за собой право на 200-мильные ИЭЗ и континентальный шельф. Однако неучастие в режиме КМП не позволяет Вашингтону предъявлять претензии на расширение своего шельфа за пределы 200-мильной зоны, даже если будет доказано, что он простирается дальше этой границы. Если бы США ратифицировали КМП, то они, как и другие арктические страны, имели бы право претендовать на расширение своего арктического шельфа дополнительно на 150 морских миль. Конечно, при условии, если они предоставят в комиссию ООН достаточные геологические, геофизические и батиметрические доказательства.

Наконец, еще одним важным моментом в системе американских национальных интересов в Арктике является обеспечение устойчивого развития коренных народов Крайнего Севера. На Аляске проживают эскимосы (инуиты), алеуты, атабаски, инуипаки. В настоящее время аборигены насчитывают около 120 тыс. чел., что составляет 20% жителей Аляски. Многие коренные жители ведут натуральное хозяйство (охота, рыболовство, собирательство) и оседлый образ жизни. Основные социально-экономические проблемы коренного населения связаны с недостаточным развитием инфраструктуры в сельской местности, нехваткой инвестиций, высокой стоимостью энергии, неразвитостью экономики, сферы услуг и образования, нарушением прав коренного населения на традиционные виды промыслов, невозможностью для органов самоуправления самостоятельно регулировать землепользование. Среди коренного населения высок уровень заболеваемости сахарным диабетом и алкоголизмом, а также самоубийств. Несмотря на попытки властей штата и федерального правительства решить эти проблемы, большинство указанных проблем по-прежнему сохраняется. Более того, при администрации Д. Трампа, которая разрешила разведку и добычу углеводородов на заповедных территориях Аляски, являющихся местом традиционного проживания коренных народов, эти проблемы еще больше обострились.

Следует отметить, что происходит постепенная смена мотивации деятельности Вашингтона на Крайнем Севере. Если в период «холодной войны» главным было военно-стратегическое противоборство с СССР, то сей-

час основное значение имеют экономические интересы и, прежде всего, – доступ к нефтегазовым ресурсам Арктики. Так, в директиве Дж. Буш-младшего по вопросам арктической политики 2009 г. подчеркивалось, что «деятельность человека в Арктике расширяется и будет расширяться в будущем. Это ставит Соединенные Штаты перед необходимостью более активного и действенного присутствия с целью защиты своих арктических интересов и распространения своей власти на море по всему региону <...> США должны гарантировать, что освоение арктических энергоресурсов будет проходить в соответствии с экологическими требованиями, с учетом интересов коренных народов и местного населения, а также на открытой и прозрачной рыночной основе»¹⁶.

Пересмотр интересов и политики США в Арктике начался к концу «нулевых» годов. Не в последнюю очередь это было связано с оживлением деятельности России других арктических и неарктических государств на Крайнем Севере. С тех пор наблюдается тенденция к постоянному повышению значимости арктического региона в системе внешнеполитических и внешнеэкономических приоритетов Вашингтона. В то же время конкретные приоритеты американской стратегии на Крайнем Севере менялись от одной администрации к другой. Рассмотрим, как происходила эволюция доктринальной базы арктической политики США в период после окончания «холодной войны».

¹⁶ National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). Arctic Region Policy. January 9, 2009. URL: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm> (дата обращения: 12.06.2015).

Эволюция концептуальных основ арктической стратегии США в исторической перспективе

Во время «холодной войны» Арктика представляла собой один из самых важных регионов для США с точки зрения гипотетического конфликта с СССР, в основном из-за возможности нанесения взаимного удара межконтинентальными баллистическими ракетами наземного базирования через Северный полюс, а также с подводных лодок и стратегических бомбардировщиков из акватории СЛО.

После окончания «холодной войны» и распада СССР угроза нападения через Арктику с точки зрения США была снижена (или вообще исчезла), что стало основной причиной постепенного угасания интереса США к этому региону. Эта тенденция проявилась в том, что правительство США частично переориентировало свое стратегическое присутствие на другие регионы планеты.

Администрация У. Клинтона

Изменение отношения США к Арктике после окончания «холодной войны» получило отражение в директиве У. Клинтона о политике Вашингтона в Арктике и Антарктике 1994 г. В этом документе были определены шесть основных целей в регионе:

- 1) обеспечение безопасности и обороны страны;
- 2) защита окружающей среды Арктики и сохранение ее биологических ресурсов;
- 3) обеспечение устойчивого экономического развития региона без ущерба для экологии;
- 4) укрепление международных институтов в сфере арктического сотрудничества;
- 5) вовлечение коренных народов Севера в процессы управления;
- 6) расширение научно-исследовательской деятельности в области мониторинга состояния окружающей среды в регионе¹⁷.

¹⁷ Presidential Decision Directive/PDD NSC-26. United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions. June 9, 1994. P. 2. URL: <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf> (дата обращения: 11.02.2018).

В директиве отмечалось, что, несмотря на окончание «холодной войны», США должны поддерживать способность противостоять потенциальным атакам через Арктику. Вместе с тем новая атмосфера открытости и дружбы с РФ создала беспрецедентные возможности для сотрудничества между всеми восемью арктическими странами по вопросам защиты окружающей среды, устойчивого развития коренных народов региона. Особое внимание уделялось необходимости прекращения Россией практики по захоронению ядерных отходов в арктических морях¹⁸.

В документе также говорилось о поддержке Стратегии в области охраны окружающей среды в Арктике, инициированной Финляндией в 1991 г. (*Arctic Environmental Protection Strategy*). В 1996 г. она была институционализована в виде Арктического совета. В то же время, из текста директивы следовало, что Арктика рассматривается как периферийный регион военной деятельности и не является приоритетом внешней и военной политики США.

Администрация Дж. Буша-младшего

Как уже отмечалось, серьезный интерес к Арктике вновь возник в США лишь в связи с оживлением деятельности России на Крайнем Севере. Особенно настороженно в США, да и в других арктических государствах, было воспринято возобновление тренировочных полетов российской стратегической авиации, планы по модернизации Северного флота и экспедиции в Арктику, в задачи которых входил поиск доказательств правомерности российских претензий на расширение ее континентального шельфа.

Пересмотр арктической стратегии США начался в 2007 г. с подготовки заместителем госсекретаря Э. Блумом доклада об оценке американских интересов в Арктике и деятельности международных институтов, таких как Арктический совет. Особый резонанс в политических кругах и рост алармистских настроений в США вызвала российская экспедиция с участием А. Чилингарова летом 2007 г., в ходе которой на дне океана в точке Северного полюса был установлен флаг России¹⁹. И хотя в доктринальных доку-

¹⁸ Ibid. P. 4.

¹⁹ *Borgerson S.* Arctic meltdown: the Economic and Security Implications of global Warming // *Foreign Affairs*. 2008. Vol. 87. No 2. P. 68; *Lundestad I.* U.S. security policy in the Eu-

ментах по обеспечению национальной безопасности США Арктика по-прежнему упоминалась лишь в самом общем виде как регион, где возможен конфликт за доступ к природным ресурсам²⁰, у американского руководства возникла идея систематизации национальных интересов и выработки стратегии США в Арктике.

9 января 2009 г., то есть за несколько дней до передачи власти от Дж. Буша-младшего вновь избранному президенту Б. Обаме, была принята Директива по арктической политике США. В ней впервые четко определялись национальные интересы США в Арктике. В частности, в документе отмечалось, что «в Арктике США имеют широкие фундаментальные интересы в сфере национальной безопасности и готовы действовать независимо, либо в союзе с другими государствами по защите этих интересов»²¹. Директива идентифицировала 5 главных интересов США в регионе:

- военно-стратегические интересы, включая обеспечение ПРО и раннее предупреждение о ракетном нападении; развертывание средств морского и воздушного базирования для обеспечения стратегической переброски сил морским путем, стратегического сдерживания, военно-морских присутствия и операций в регионе; свободу навигации и полетов в акватории СЛО. Именно для защиты этих интересов США при необходимости были готовы действовать в одностороннем порядке;

- интересы внутренней безопасности: предупреждение террористических атак или других преступных действий, усиливающих уязвимость США в арктической зоне;

- политико-экономические интересы: расширение американского экономического присутствия при одновременной демонстрации морского могущества;

- международно-правовые интересы: осуществление суверенитета над внутренними водами, ИЭЗ, континентальным шельфом и прилегающей зоной;

ropean Arctic in the early 21th century. Paper presented at the 51th ISA Convention in New Orleans. February 18, 2010. P. 6.

²⁰ U.S. maritime strategy: a cooperative strategy for 21th century sea-power, 2007. Washington: Department of Navy, 2007; National defense strategy. – Washington: Department of Defense, 2008.

²¹ National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). Arctic Region Policy. January 9, 2009.

– высшим национальным приоритетом была названа также свобода трансарктических перелетов и свобода мореплавания применительно ко всей Арктике, включая СМП и СЗП²².

Политические цели США в Арктике были сформулированы примерно в том же духе, что и в доктрине Клинтона, хотя и с поправкой на новые реалии – изменение климата, деятельность Арктического совета, активизация других полярных держав (прежде всего, России) в регионе, дискуссии вокруг расширения континентального шельфа и пр.

В число стратегических приоритетов доктрины 2009 г. вошли следующие направления деятельности США в Арктике:

- защита национальной и внутренней безопасности от угроз, исходящих из данного региона;
- защита арктической окружающей среды и биоразнообразия;
- приведение политики в области менеджмента природных ресурсов и экономического развития с целями устойчивого экологического развития;
- укрепление международных институтов для расширения между семью арктическими государствами. Признавалась позитивная роль Арктического совета, хотя Вашингтон и не ставил перед собой цели превращения этого межправительственного дискуссионного форума в полноценную международную организацию, имеющую право принятия обязывающих соглашений;
- более активное вовлечение коренных народностей Севера в процесс принятия решений по вопросам, непосредственно их касающимся;
- дальнейшее развитие мониторинга и исследований в области экологии на локальном, региональном и глобальном уровнях²³.

В документе выражалась надежда, что сенат США ратифицирует КМП ООН, а Госдума РФ одобрит договор о делимитации Берингова моря 1990 г. При этом США обязались решать все спорные вопросы в регионе мирным путем. Однако до сих пор конвенция остается нератифицированной сенатом, а Госдума так и не одобрила договор о делимитации.

²² Ibid.

²³ Ibid.

Администрация Б. Обамы

В развитие положений директивы Дж. Буша-младшего в октябре 2009 г. (то есть уже при администрации Б. Обамы) была опубликована «Арктическая дорожная карта» для ВМС США, содержащая пятилетний план расширения морских операций в Арктике²⁴.

Одной из целей «дорожной карты» было названо обеспечение вооруженных сил системами оружия, обнаружения, связи и управления, а также другими объектами военной и гражданской инфраструктуры, адаптированными к условиям Арктики. В «дорожную карту» было включено положение о необходимости совершенствования систем морского базирования ПРО, а также сил и средств для борьбы с подводными лодками и для контроля прибрежной зоны.

«Дорожная карта» предусматривала создание рабочей группы по изучению последствий изменения климата для стратегических целей и характера морских операций в Арктике в меняющихся условиях²⁵. В частности, речь шла о том, что в результате таяния полярных льдов и уменьшения размеров ледовой «шапки» в центре СЛО в теплое время года, с одной стороны, расширяются возможности для проведения операций надводных сил ВМФ, включая размещение средств ПРО морского базирования в регионе, а с другой – затрудняются действия стратегического подводного флота, который уже не может так скрытно производить развертывание для нанесения внезапного удара по противнику.

В фокусе внимания «карты» находился также постоянный мониторинг угроз безопасности интересам США, изучение возможностей ближайших конкурентов в Арктике, анализ действий и мотиваций всех государственных и негосударственных участников арктической политики.

Важной частью «дорожной карты» являлась организация военно-научных исследований. В частности, для изучения и мониторинга проблем безопасности в Арктике привлекались следующие институты и учреждения США²⁶:

²⁴ U.S. Navy Arctic Roadmap. – Washington: Department of Navy, 2009. URL: <http://tvermedra.ru/ArktikplandeistviiUSA.pdf> (дата обращения: 3.03.2019).

²⁵ Ibid. P. 8.

²⁶ Ibid. P. 10.

1. Межведомственный комитет по политике исследований Арктики.
2. Комиссия по океанической политике.
3. Управление военно-морских исследований (*ONR*).
4. Национальный научный фонд (*NSF*).
5. Морская школа последипломного образования (*NPS*).
6. Морской военный колледж (*NWC*).
7. Институт национальных стратегических исследований при Национальном университете обороны США.
8. Центр анализа морских операций (*CNA*).
9. Центр новой безопасности США (*CNAS*).
10. Совет морских исследований (*NSB*).
11. Национальный ледовый центр (*NIC*).
12. Национальная академия наук (*NAS*).
13. Национальный центр морского инженерного обеспечения (*NAVFAC ESC*).
14. Штаб командующего береговыми объектами ВМФ (*CNIC*).

Следует отметить, что в «дорожной карте» ВМС 2009 г. гораздо более откровенно говорилось об истинных целях США в регионе, а также средствах их достижения, чем в директиве Дж. Буша-младшего, рассчитанной в основном на внешнеполитическую аудиторию. В частности, в этом документе не скрывалось, что США намерены создать такой военно-морской потенциал, который бы позволил им обеспечивать свои национальные интересы в Арктике в одностороннем и, если потребуется, в силовом порядке.

Положения арктической директивы и «дорожной карты» ВМС 2009 г. достаточно последовательно реализовывались в практической политике. Об этом свидетельствовали, например, планы по увеличению военной спутниковой группировки США, нацеленной на Арктику. Уже при Б. Обаме США активизировали деятельность средств ПВО, нацеленных на перехват патрулирующей Арктику и Северную Атлантику российской стратегической авиации. Произошло наращивание присутствия в Баренцевом море атомного подводного флота США, который отрабатывал оперативные действия в условиях Арктики. Учения с участием ВМФ и авиации стали регулярно проводиться в Чукотском море вблизи российских территориальных вод.

В США началось активное обсуждение вопроса о строительстве атомных ледоколов для поддержки морских операций в Арктике. В сопроводительной справке к принятому в конгрессе законопроекту отмечалось: «Одной из миссий Береговой охраны является предоставление США потенциала для поддержки национальных интересов в полярных регионах. США должны и будут присутствовать в Арктике на море и в воз-

духе в масштабах, достаточных для поддержки режимов превентивности и реагирования, а также для выполнения дипломатических задач»²⁷.

США активно участвовали в учениях НАТО в арктическом регионе. Вашингтон явно нацелился на расширение многостороннего военного сотрудничества в Арктике.

В период первого срока правления Б. Обамы были учреждены специальные органы в Исполнительном управлении президента, Министерстве внутренней безопасности и госдепартаменте, а также несколько межведомственных групп для координации арктической политики²⁸. Президент предпринимал усилия (правда, безуспешные) по ратификации в сенате КМП ООН, без формального участия в которой деятельность США на арктическом направлении недостаточно эффективна. Несмотря на это, в самих США Б. Обама подвергался критике за недостаточное внимание к Арктике, за отсутствие единой системы по управлению арктической политикой²⁹.

Это отмечали и эксперты Джорджтаунского центра международных и стратегических исследований (Вашингтон). В их докладе содержался призыв к Б. Обаме назначить ведомство, возглавляющее арктическое направление политики страны, либо обязать Совет национальной безопасности США более внятно координировать действия всех внутри- и внешнеполитических ведомств в этом регионе, а также определиться, с кем США будут иметь дело – с Арктическим советом как многосторонним институтом или с отдельными арктическими державами. В докладе подчеркивалось: если и далее США будут находиться в состоянии неопределенности, они не смогут занимать лидирующие позиции в этом важном регионе³⁰.

Следует отметить, что в то время США оставались единственным государством из других арктических государств, не имевшим формальной стратегии в этом регионе. В период первой администрации Б. Обамы Бе-

²⁷ США намерены контролировать Арктику // Дни. 2008. 25 сентября. URL: www.dni.ru/society/2008/9/25/149804.html (дата обращения: 5.06.2016).

²⁸ *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Арктическая стратегия США и национальные интересы России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 48. С. 2–10.

²⁹ *Begich M., Murkowski L.* Letter to the President, July 11, 2012. URL: <http://www.arctic.gov/downloads> (дата обращения: 15.06.2017).

³⁰ *Conley H., Kraut J.* U.S. Strategic Interests in the Arctic. An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation. A Report of the CSIS Europe Program. – Washington: The Center for Strategic and International Studies, 2010. P. 26, 27.

лый дом, будучи занят другими насущными внутри- и внешнеполитическими проблемами, не смог принять собственной арктической доктрины. Последняя появилась лишь в начале второго срока правления Б. Обамы, когда Вашингтон начал готовиться к своему председательству в Арктическом совете (2015–2017 гг.). Документ под названием «Национальная стратегия в Арктическом регионе»³¹ (Стратегия-2013) был подписан президентом США Б. Обамой 10 мая 2013 г. Примечательно, что Стратегия-2013 появилась перед министерской встречей Арктического совета, состоявшийся в Кируне (Швеция) 15 мая 2013 г., на которой был принят ряд важных решений. В частности, был присвоен статус постоянных наблюдателей ряду неарктических государств (включая КНР, Японию и Южную Корею) и подписан международный договор по борьбе с разливами нефти в Арктике. Председательство в Совете на два года перешло к Канаде, тем самым положив начало «североамериканскому циклу» в руководстве этим форумом.

В Стратегии-2013 были намечены три ключевых направления арктической политики США:

- продвижение интересов США в области арктической безопасности;
- ответственное отношение к освоению арктического региона (прежде всего, рациональное использование его природных ресурсов и охрана окружающей среды);
- расширение международного сотрудничества.

Что касается конкретного содержания этого документа, то, прежде всего, следует отметить преемственность между Директивой-2009 Дж. Буша-младшего 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.

³¹ National strategy for the Arctic region. – Washington: Governmental Printing Office, 2013. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region/> (дата обращения: 5.07.2018).

Для защиты этих интересов США при необходимости готовы действовать в одностороннем порядке: «путем сочетания независимых действий, двусторонних инициатив и многостороннего сотрудничества»³².

Похожим образом в обоих документах описывались и интересы США в области внутренней безопасности, экономической гегемонии в регионе и обеспечения американского суверенитета в СЛО.

Несмотря на намерение углублять сотрудничество с Арктическим советом, Стратегия-2013 сохраняла преемственность с Директивой-2009 в вопросе о статусе Совета, называя его «форумом содействия сотрудничеству арктических государств»³³. За этой формулировкой стояло нежелание Вашингтона превращать Арктический совет 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 СМП и СЗП³⁴. На практике это означало, 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.

При всем сходстве Директивы-2009 и Стратегии-2013, между ними были и существенные различия. Несмотря на то, что в обоих документах интересы США в области безопасности в Арктике стояли на первом месте, конкретное наполнение этих интересов сильно отличалось друг от друга. Если в Директиве-2009 основное внимание уделялось военно-стратегическим аспектам безопасности, то в Стратегии-2013 на авансцене, прежде всего, находились вопросы «мягкой безопасности»: угрозы возможных природных и техногенных катастроф, уязвимость арктической экологии, энергетическая безопасность и пр.

³² Ibid. P. 6.

³³ Ibid. P. 9.

³⁴ Ibid. P. 10.

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

В отличие от предшествующей доктрины, в Стратегии-2013 было заявлено о намерении администрации Б. Обамы всерьез заняться ратификацией КМП ООН 1982 г.³⁵ Команда Обамы считала, что присоединение к Конвенции позволит США участвовать в разделе арктических богатств на легитимной основе наряду с другими прибрежными арктическими государствами (Россия, Канада, Дания и Норвегия). К сожалению, как отмечалось ранее, сенат США так и не смог одобрить данную конвенцию, не собрав необходимые две трети голосов для этого.

В Стратегии-2013 подчеркивалось намерение США активно участвовать в работе Арктического совета, который при Дж. Буше-младшем практически полностью игнорировался. США постарались хорошо подготовиться к своему председательству в этом форуме.

В арктической доктрине США 2013 г. 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 (май 2013 г.) оказала самое непосредственное влияние на позицию США в отношении предоставления статуса постоянного наблюдателя ряду неарктических стран (Китай, Индия, Япония, Южная Корея, Сингапур и Италия).

По всей видимости, США пошли на расширение круга наблюдателей в Арктическом совете для того, чтобы, с одной стороны, максимально снизить влияние 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 тогдашнего госсекретаря Х. Клинтон в ряд стран Северной Европы весной 2012 г., когда она всячески пыталась убедить их в необходимости тесного

³⁵ Ibid. P. 9.

сотрудничества по арктическим вопросам³⁶ Кстати, в Стратегии-2013 говорилось, что именно с помощью неарктических государств США будут бороться за свободу мореплавания в Арктике, включая СМП и СЗП³⁷.

В документе также отмечалось, что США необходимо направить значительные усилия и средства на изучение последствий изменения климата для Арктики, и 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, что, в свою очередь, приведет к повышению уровня Мирового океана и созданию помех арктическому судоходству в виде айсбергов.

Значительное место в Стратегии-2013 было отведено необходимости проведения Соединенными Штатами ответственной экологической политики в Арктике. Ставились 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 говорилось о проведении масштабных картографических исследований в Арктике, основанных на современных научных методах и технических возможностях. В документе подчеркивалось, что это позволит повысить безопасность морской навигации, лучше идентифицировать зоны экологического риска и месторождения природных ресурсов.

В арктической доктрине Б. Обамы много внимания уделялось сотрудничеству с властями штата Аляска, единственным арктическим регионом США, а также коренными народностями Севера. Всячески подчеркивалось

³⁶ Борьба за Арктику: интриги США и военная активность в регионе. URL: <http://www.arctic-info.ru> (дата обращения: 15.06.2017).

³⁷ National strategy for the Arctic region. – Washington: Government Printing Office, 2013. P. 10.

их значение для успешного решения арктических проблем и освоения Арктики в целом.

В самих США отношение к Стратегии-2013 имело неоднозначный характер. С одной стороны, принятие подобного документа давно назрело, учитывая меняющиеся реалии в регионе и необходимость корректировки арктического курса Вашингтона, а с другой – документ не был лишен недостатков. В плане критики Стратегии-2013 американские эксперты отмечали, что документ скорее нацелен на оправдание предшествующей политики США в Арктике, чем на формулирование приоритетов будущего курса Вашингтона в регионе. В документе не были 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 США были необходимы немалые финансовые ресурсы. В документе ничего не говорилось 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 явно не хватало на Аляске и прилегающих арктических морях. Не было конкретизировано, какими ресурсами и методами США будут «улучшать свои возможности для действий на море, в воздушном пространстве и космосе»³⁸.

В Стратегии-2013 было заложено определенное противоречие между намерением США форсировать экономическое развитие своих арктических районов с тезисом о сбережении (и даже консервации) природных ресурсов Арктики. Не было выработано четкой государственной программы, как обеспечивать экологическую безопасность при добыче нефти и газа на шельфе. Не была разработана и долгосрочная экономическая стратегия, включая механизм привлечения крупных инвестиций на Крайнем Севере. Не существовало четкого распределения полномочий между отдельными ведомствами, например, в области проведения научно-исследовательских работ в Арктике.

У США, которые собирались расширять международное сотрудничество в Арктике и возглавить Арктический совет в 2015 г., на момент принятия Стратегии-2013 не было представителя по этим вопросам, который бы

³⁸ Ibid. P. 6.

имел ранг старшего дипломата. Наконец, не существовало и единого координирующего органа, который бы направлял работу более 20 правительственных ведомств, занимавшихся Арктикой.

Неудивительно, что ряд экспертов, включая аналитиков из влиятельного Арктического института (Вашингтон), назвали документ «благим пожеланием», а не полноценной стратегией³⁹.

И все же, если сравнивать Стратегию-2013 с предшествующими документами аналогичного характера, она лучше учитывала современные условия, ликвидировала изолированность и отставание Вашингтона от других участников арктической политики, нацеливала страну на достижение в регионе конкретных и действительно важных для нее результатов, а не мифических и заведомо недостижимых целей геополитического господства⁴⁰.

Принятие Стратегии-2013 послужило толчком к разработке ведомственных арктических стратегий.

В конце мая 2013 г., т. е. почти одновременно со Стратегией-2013, Береговая охрана США, подчиняющаяся министерству внутренней безопасности, опубликовала свою собственную арктическую доктрину⁴¹. Она развивала те положения и принципы, которые были заложены в общенациональной стратегии применительно к задачам по охране границ и экономических интересов США на Крайнем Севере. В частности, в документе признавалась необходимость переоценки тех вызовов и угроз, которые существуют внутренней безопасности США в Арктике. Говорилось также о необходимости координации деятельности Береговой охраны с другими испол-

³⁹ *Сномтс П.* США представили арктическую стратегию, но не отстают ли они от других стран? 2013, 13 мая. URL: <http://www.inopressa.ru/article/13may2013/csmonitor/Arctic.html> (дата обращения: 12.07.2018); White House releases U.S. Arctic strategy; Kerry heads to Kiruna. May 13, 2013. URL: https://nunatsiaq.com/stories/article/65674white_house_releases_u.s._arctic_strategy_kerry_heads_to_kiruna/ (дата обращения: 5.06.2018); *David M.* U.S. National Strategy for the Arctic Region: Strong Foothold or on Thin Ice? May 13, 2013. URL: <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region/> (дата обращения: 5.06.2018).

⁴⁰ *Конышев В. Н., Сергунин А. А.* Арктические амбиции Вашингтона // Обозреватель – Observer. 2013. № 9. С. 59–67.

⁴¹ U.S. Coast Guard Arctic Strategy. May 2013. URL: http://uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CG_Arctic_Strategy.pdf (дата обращения: 5.07.2018).

нительными ведомствами США, участвовавшими в арктической политике государства, ставились задачи по развитию портовой инфраструктуры Аляски на побережье Чукотского моря и моря Бофорта.

Кроме того, документ обращал особое внимание на необходимость преодоления отставания США от России в такой стратегически важной области, как ледокольный флот. В момент принятия указанного документа Береговая охрана США обладала только двумя дизельными ледоколами, способными работать в полярных водах, – средним *Healy* и тяжелым *Polar Star*, причем, близился срок списания или постановки на капитальный ремонт первого судна. Второй ледокол, вступивший в строй в 1976 г. и законсервированный в 2006 г., после ремонта был возвращен на службу в 2013 г. Понятно, что сроки его эксплуатации были весьма ограничены. В документе подчеркивалась необходимость строительства ледоколов нового поколения и, в частности, необходимость выделения конгрессом США средств на проектировку и скорейшее начало строительства хотя бы одного нового ледокола.

В ноябре 2013 г. была опубликована Стратегия министерства обороны (МО) США в Арктике (далее – Стратегия МО-2013), которая была направлена на поддержку двух целей Стратегии-2013: 1) обеспечение безопасности и содействие сотрудничеству в области обороны; 2) подготовка к широкому кругу проблем и непредвиденных обстоятельств⁴². Стратегия МО являлась уникальным документом, поскольку таковой отсутствовал у других полярных держав. В связи с этим возникает вопрос, являлся ли этот документ данью принятой в американской бюрократии традиции принимать вслед за общенациональными доктринами в области национальной безопасности свои «рабочие» ведомственные документы (как это сделала Береговая охрана), или же это было сделано намеренно, чтобы подчеркнуть серьезность претензий США на военно-стратегическое доминирование в Арктике? Ведь ни одно прибрежное государство не старалось акцентировать военные аспекты своих арктических стратегий, а тем более вычленять этот компонент в самостоятельную доктрину.

Следует отметить, что документ МО имел более конкретный характер, чем Стратегия-2013. В нем содержалось меньше общих слов и больше кон-

⁴² Arctic Strategy. U.S. Department of Defense. November 2013. URL: http://defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf (дата обращения: 5.07.2018).

кретных планов военного строительства и действий Пентагона в регионе. В Стратегии МО-2013 было указано, что военное ведомство придерживается расширительной трактовки вызовов безопасности, которые связаны с различными видами деятельности, включая добычу минеральных ресурсов, коммерческую деятельность, научные исследования и военные операции. Главными целями были названы поддержание стабильности и безопасности в Арктике, защита национальных интересов и налаживание сотрудничества в области безопасности.

В то же время Стратегия МО-2013 в традиционном для доктринальных документов США подобного рода духе подтвердила готовность вооруженных сил (ВС) США действовать при необходимости в одностороннем порядке, если этого потребует защита национальных интересов. Один из вариантов таких действий назван «ответственным контролем за арктическим регионом», что означает намерение гарантировать себе решающее слово в региональной политике⁴³.

В Стратегии МО-2013 подчеркивалось, что Пентагон не ограничится собственно военной деятельностью в Арктике. С одной стороны, военные будут поддерживать инициативы госдепартамента по поддержанию стабильности и сотрудничества в военной и экономической сферах, а также вести научные изыскания. Усилия будут направлены на поиски взаимоприемлемых решений с зарубежными партнерами и снижение издержек арктической политики. С другой стороны, министерство обороны США нацелено на широкое взаимодействие с гражданскими службами для ведения миссий по поисково-спасательным работам, ликвидации последствий стихийных бедствий или гуманитарной помощи⁴⁴.

И все же большая часть документа была посвящена характеристике конкретных военных планов США в регионе. Стратегия МО предусматривала довольно впечатляющую программу действий и предполагала несколько направлений деятельности:

- Активное участие ВС США в различных учениях, включая поисково-спасательные *SAREX* (Гренландия); по защите окружающей среды; военные учения *Cold Response* (Норвегия) и *Nanook* (Канада).

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

- Совершенствование опыта ведения боевых операций в Арктике. С учетом перспектив дальнейшего таяния льдов предполагалось, что к 2020 г. ВС США должны получить опыт ведения операций в арктических широтах, а к 2030 г. потребуются наращивание сил и средств для защиты воздушных, морских и сухопутных границ США в Арктике. К задачам по сбору и анализу информации планировалось привлекать союзников США по НАТО.

- Улучшение информационного обеспечения и систем предупреждения для всех видов деятельности в Арктике. На министерство обороны была возложена задача мониторинга всех оперативных пространств – воздушно-космического (функция НОРАД), морского, сухопутного и кибернетического.

- Развитие адаптированной к полярным условиям автоматизированной системы командования, контроля, связи, сбора и компьютерной обработки данных, разведки, наблюдения и рекогносцировки (*Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance – C4ISR*), которая предназначается для использования высокоточного оружия и управления боевыми действиями в режиме реального времени. Это требовало взаимодействия с гражданскими ведомствами для развития картографии региона, улучшения моделей для оценки изменений атмосферы и морской среды, уточнения индикаторов изменения климата и ледовой обстановки.

- Обеспечение свободы навигации в морских и воздушных пространствах в рамках международного права, правда, в своеобразной американской интерпретации. Например, в случае «неумеренных требований» со стороны каких-либо государств в отношении прохода американских коммерческих или военных судов через их арктические воды, ВМС США будут проводить демонстративные учения по программе «Свобода навигации»⁴⁵ с целью оказания давления. Очевидно, объектами подобной «воспитательной политики», прежде всего, будут являться Россия и Канада, поскольку именно они противятся превращению СМП и СЗП в маршруты, находящиеся под международной юрисдикцией. В этом пункте Стратегия МО-2013 согласовывалась с задачей обеспечения свободы навигации в так

⁴⁵ Ibid.

называемых «зонах глобальной значимости» (*global commons*), поставленной военной доктриной Б. Обамы (январь 2012 г.)⁴⁶. Этим термином называют регионы, где пролегают важнейшие пути коммуникаций и движения товаров, услуг и людей⁴⁷. К таким регионам США относят и Арктику с ее морскими и воздушными путями.

- Развитие инфраструктуры и необходимых средств, обеспечивающих достижение целей национальной безопасности в соответствии с меняющимися условиями. Для снижения стоимости этой деятельности было необходимо максимально использовать государственные, коммерческие и международные средства.

- Поддержание имеющихся соглашений о сотрудничестве в военной сфере с союзниками и партнерами и развитие мер доверия с региональными партнерами для снижения потенциала конфликтности в Арктике. Пентагон планировал расширить программы по двусторонним обменам, включая науку и технологии, а также по сотрудничеству в области экспертизы и опыту ведения операций в полярных условиях.

- Взаимодействие с гражданскими ведомствами США и зарубежными партнерами при проведении поисково-спасательных операций, оказанию помощи арктическим государствам в чрезвычайных ситуациях, защите окружающей среды.

- Поддержка и развитие Арктического совета и других международных институтов, способствующих сотрудничеству в Арктике. Министерство обороны США планировало поддерживать инициативы госдепартамента во всех учреждениях – от Арктического совета до ММО⁴⁸.

Выполнение перечисленных стратегических задач было связано с определенными рисками и, прежде всего, с неопределенностью последствий изменения климата для экономической деятельности в Арктике, а также финансовыми ограничениями из-за тогдашнего кризиса американской экономики. В документе подчеркивалось, что происходящее сокращение во-

⁴⁶ Sustaining Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense. – Washington: Department of Defense, 2012. URL: <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/us/20120106-PENTAGON.PDF> (дата обращения: 5.06.2019).

⁴⁷ Кобышев В. Н., Сергунин А. А. Новая военная доктрина Барака Обамы и национальные интересы России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 14. С. 2–9.

⁴⁸ Arctic Strategy. U.S. Department of Defense...

енного бюджета ставит под вопрос значительные финансовые вложения в развитие военной инфраструктуры и ледокольного флота.

Стратегия МО-2013 еще раз подтвердила значение Арктики как региона, где возможны военные операции в будущем, хотя в ближайшей перспективе риск военной конфронтации оценивается как низкий. Важным отличием данного документа от предыдущих являлось намерение развить меры доверия между военными ведомствами США и других арктических государств, включая Россию.

В феврале 2014 г. министерство ВМФ представило «Арктическую дорожную карту военно-морских сил США на 2014–2030 гг.»⁴⁹, которая была призвана заменить аналогичный документ 2009 г. В отличие от «дорожной карты» 2009 г., рассчитанной всего лишь на пять лет, новый документ определял задачи ВМС США в Арктике на кратко- (2014–2020 гг.), средне- (2020–2030 гг.) и долгосрочную (после 2030 г.) перспективы. В документе подчеркивалось, что, поскольку ВМС являются составной частью министерства обороны США, то и «дорожная карта» является не самостоятельной арктической стратегией, а конкретизацией общенациональной доктрины и Стратегии МО 2013 г.

В этой связи перед ВМС США ставились следующие стратегические задачи: 1) защитить суверенитет США в Арктике и территорию страны с северного направления; 2) обеспечить готовность морских сил к реагированию на потенциальный кризис и различные возможные сценарии развития ситуации в регионе; 3) обеспечить свободу мореплавания; 4) содействовать развитию партнерских связей Соединенных Штатов с их зарубежными союзниками и партнерами⁵⁰.

В документе признавался факт, что ныне в Арктике не существует какой-либо военной угрозы национальной безопасности США. Однако становящиеся все более доступными природные ресурсы и пути сообщения Крайнего Севера могут спровоцировать различные арктические и неарктические государства на конкуренцию и конфликт из-за обладания ими. По этой причине США должны сохранять достаточный военно-морской по-

⁴⁹ The United States Navy Arctic Roadmap. Task Force on Climate Change. February 2014. URL: <http://info.publicintelligence.net/USNavy-ArcticRoadmap.pdf> (дата обращения: 7.04.2019).

⁵⁰ Ibid. P. 3, 15, 16.

тенциал в регионе, чтобы гарантированно противостоять любым возможным угрозам их национальным интересам.

Перед ВМС США ставилась задача к 2030 г., когда, по мнению военно-морских климатологов, большая часть СЛО освободится ото льда, обучить личный состав для проведения морских операций в арктических условиях, включая поисково-спасательные работы и обеспечение свободы мореплавания в акватории СЛО. После 2030 г. Вашингтон был намерен обеспечить «устойчивое присутствие» (на практике – доминирование) своих надводных, подводных и военно-воздушных сил в регионе⁵¹.

ВМС США намерены проводить масштабные научные исследования в регионе в целях определения наиболее проблемных точек арктической экологии, выработки моделей климатических изменений на Крайнем Севере и их социально-экономических, экологических и военно-стратегических последствий, уточнения навигационных карт, а также развития военных технологий, специально приспособленных к суровым условиям Арктики. Министерство ВМФ также планировало детальное изучение потребностей ВМС в новой военной технике как для замены устаревших вооружений, так и для повышения эффективности боевых систем в арктических условиях. Характерно, что на том этапе Вашингтон предусматривал развитие мер доверия в регионе и привлечение России к проведению совместных учений в области поиска и спасания и обеспечения безопасности морского судоходства в СЛО и прилегающих морях⁵².

Процесс создания «ведомственных» арктических стратегий завершился с принятием «плана реализации» национальной стратегии на Крайнем Севере Национального управления океанских и атмосферных исследований, входящего в структуру министерства торговли США (апрель 2014 г.). В документе были обозначены 6 направлений деятельности управления в поддержку имплементации Стратегии-2013:

- прогнозирование динамики морского льда;
- улучшение качества прогнозов погоды и морской обстановки, включая штормовое предупреждение;
- развитие фундаментальной науки с целью понимания закономерностей изменения климата и экосистем;

⁵¹ Ibid. P. 18, 19.

⁵² Ibid. P. 6, 21, 34. 42.

– улучшить систему менеджмента океанских и прибрежных ресурсов Арктики;

– способствовать устойчивому развитию арктических сообществ и экономики;

– укрепление международных и национальных партнерских связей⁵³.

Еще в январе 2014 г. Белый дом опубликовал «План реализации Национальной стратегии в Арктическом регионе»⁵⁴. В нем излагались методология, процесс и подход к осуществлению Стратегии-2013, а также структура трех основных направлений деятельности в рамках этой доктрины: продвижение интересов США в области арктической безопасности; ответственное отношение к освоению арктического региона; расширение международного сотрудничества. В данном документе описывались различные конкретные мероприятия по реализации стратегии, а также указывались правительственные учреждения, ответственные за их осуществление.

В июле 2014 г. бывший командующий Береговой охраны США адмирал Р. Папп был назначен первым высокопоставленным представителем США в Арктическом совете в ранге посла по особым поручениям. В то же время бывший вице-губернатор Аляски и председатель Комиссии США по изучению Арктики Ф. Улмер был назначен специальным советником госсекретаря по вопросам арктической науки и политики. По словам тогдашнего госсекретаря США Д. Керри, это назначения должны были послужить сигналом для международного сообщества относительно значимости Арктического совета и приоритетности региона в целом для Вашингтона⁵⁵.

Чтобы завершить процесс формирования организационного обеспечения арктической стратегии, 21 января 2015 г. Б. Обама издал распоряжение по вопросам координации деятельности органов исполнительной власти в

⁵³ NOAA's Arctic Action Plan. Supporting the National Strategy for the Arctic Region. April 2014. – Washington: National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S. Department of Commerce, 2014. P. 1, 3. URL: <http://www.arctic.noaa.gov/NOAAarcticactionplan2014.pdf> (дата обращения: 3.08.2018).

⁵⁴ Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region. January 2014. URL: https://storage.googleapis.com/arcticgov-static/publications/related/imp_plan_for_natl_strategy_for_arctic_region.pdf (дата обращения: 3.08.2018).

⁵⁵ Kerry J. Retired Admiral Robert Papp to Serve as U.S. Special Representative for the Arctic. Press statement July 16, 2014. URL: <http://go.usa.gov/N6xG> (дата обращения: 11.01.2017).

этой области политики. В качестве такой руководящей инстанции при Белом доме был создан Координационный комитет по вопросам Арктики, состоявший из председателя (директор Управления по научной и технологической политике или назначенное им лицо), его заместителя (помощник президента по национальной безопасности или назначенный им представитель), исполнительного директора и представителей ряда министерств и ведомств на уровне заместителей их руководителей – государственного департамента, министерств обороны, юстиции, внутренних дел, сельского хозяйства, торговли, труда, здравоохранения и социальных служб, транспорта, энергетики и внутренней безопасности, Управления национальной разведки, Агентства по охране окружающей среды, НАСА, Национального научного фонда, Комиссии по изучению Арктики, Административно-бюджетного управления и помощника президента по взаимодействию с общественностью и межправительственным делам⁵⁶. Комитет имел право создавать подкомитеты, межведомственные рабочие группы и комиссии.

В функции комитета входили не только координация деятельности органов исполнительной власти в Арктике, но и регулярное обновление конкретных приоритетов политики США в этом регионе в соответствии со Стратегией-2013, контроль за реализацией этой стратегии и постоянное взаимодействие с властями штата Аляска и органами самоуправления коренных народностей этой единственной арктической территории США. Координационный комитет был весьма полезен для повышения эффективности процесса выработки имплементации арктической политики Б. Обамы. При Д. Трампе, однако, этот комитет оказался в «спящем» состоянии.

В марте 2015 г. администрация Б. Обамы приняла обновленную морскую стратегию США, пришедшую на смену аналогичному документу 2007 г. В ней Арктике был посвящен специальный раздел. В нем отмечалось, что из-за таяния полярных льдов регион становится более доступным, в связи с чем обостряется международная конкуренция из-за контроля за его природными ресурсами и путями сообщения. В стратегии вновь говорилось о необходимости создания у ВМС США потенциала для ведения операций в арктических условиях и постройки новых ледоколов взамен ус-

⁵⁶ *Obama B.* Executive order – Enhancing coordination of national efforts in the Arctic. January 21, 2015. URL: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/21/executive-order-enhancing-coordination-national-efforts-arctic> (дата обращения: 11.01.2017).

таревших. Вместе с тем, в ней упоминалось о намерении Вашингтона развивать сотрудничество с семью другими полярными государствами по линии Арктического форума береговых охран⁵⁷.

В сентябре 2016 г. был опубликован доклад по Арктике Консультативного комитета по международной безопасности (ККМБ)⁵⁸, который существует с 1997 г. при заместителе государственного секретаря по вопросам контроля над вооружениям и международной безопасности. И хотя ККМБ имеет лишь статус совещательного органа и формально не отражает мнение госдепартамента, экспертно-аналитическое сообщество США и других стран восприняло этот документ как попытку американского дипломатического ведомства скорректировать арктическую стратегию Вашингтона после начала украинского кризиса и осложнения отношений между Россией и Западом.

Авторы доклада обосновывали необходимость пересмотра арктической политики США, прежде всего, «агрессивной» политикой России в регионе. Указывались три фактора, которые, по мнению членов ККМБ, дестабилизировали ситуацию в Арктике и служили предметом озабоченности для США:

- Значительный рост российского военного присутствия в регионе, включая восстановление старых и строительство новых военно-морских и военно-воздушных баз, а также размещение новых контингентов в АЗ РФ.
- Предъявление Россией различных международно-правовых претензий в Арктике, которые, по мнению США, несовместимы с положениями КМП ООН.
- Попытки расширить международный транзит через СМП при сохранении своего национального контроля за ним и взимании платы за ледокольное и лоцманское сопровождение иностранных судов, что, с точки зрения Вашингтона, считалось незаконным⁵⁹.

⁵⁷ A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. March 2015. P. 18. URL: http://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CS21R_Final.pdf (дата обращения: 17.04.2018).

⁵⁸ Report on Arctic Policy. International Security Advisory Board. September 21, 2016. URL: <https://www.state.gov/documents/organization/262585.pdf> (дата обращения: 18.04.2018).

⁵⁹ Ibid. P. 2.

Доклад ККМБ содержал 6 рекомендаций правительству США, следование которым позволило бы Вашингтону сохранить свое влияние в регионе и предотвратить негативные тенденции в нем:

- США должны продолжать осуществлять лидерство в области арктической безопасности и надлежащего управления регионом. В этой связи Вашингтон должен в полной мере использовать свое председательство в Арктическом совете (2015–2017 гг.).

- США должны как можно быстрее ратифицировать КМП ООН. Это усилило бы позиции США в международно-правовых спорах с другими прибрежными державами.

- США было необходимо усилить свое присутствие в регионе и расширить свои знания о нем. Это предполагало не только расширение научных исследований о регионе, но и обновление ледокольного флота, создание спутниковой группировки, ориентированной на Арктику, развитие средств разведки, наблюдения и рекогносцировки и пр.

- США должны укрепить систему союзов и партнерств в регионе, включая членов Арктического совета и страны-наблюдателей в нем. В докладе предполагалась система мер по линии Совета, которые бы помогли решить большинство экологических проблем Арктики и повысить безопасность судоходства в этом регионе.

- США должны определиться с общей политикой и ее конкретными направлениями в отношении «российского фактора» арктической политики. В частности, предлагалось, с одной стороны, твердо обозначить неприятие российских претензий на полный контроль за акваторией ИЭЗ в СЛО, включая СМП, а также свое намерение отстаивать свое право на свободу мореплавания в этом регионе, в том числе и для своих ВМС. С другой стороны, нужно дать понять Москве, что Вашингтон не расценивает активизацию России в Арктике, включая ее военный компонент, как угрозу своим национальным интересам в регионе, а также добиваться от российской стороны соблюдения условий советско-американского соглашения о предотвращении инцидентов на море 1972 г. применительно не только к району *GIUK*⁶⁰, но и ко всему СЛО. Кроме того, необходимо разработать процедуры согласования для действий военной авиации на Крайнем Севере.

⁶⁰ GIUK (Greenland, Iceland, United Kingdom). В русском варианте он называется Фареро-Исландский рубеж – линия противолодочной обороны НАТО в Северной Атлан-

- Должна быть разработана система мер военного доверия с тем, чтобы избежать возможного конфликта из-за неверной оценки взаимных намерений или случайного инцидента. В этой связи ККМБ рекомендовал возобновить контакты и сотрудничество между американскими и российскими военными, включая деятельность Круглого стола арктических сил безопасности и регулярные встречи министров обороны двух стран. В докладе также предлагалось продолжить сотрудничество с Россией по линии Арктического форума береговых охран. ККМБ даже предложил такую радикальную и, вместе с тем, необычную для американских политиков идею, как заключение соглашения о мерах доверия в масштабах всей Арктики. В нем также предлагалось заключить серию региональных соглашений о предотвращении опасных инцидентов на море и в воздухе, уведомлять друг друга о проведении военных учений, проводить инспекции в определенных районах арктических зон друг друга, обмениваться гидрографической и батиметрической информацией о СЛО и др.⁶¹

Другими словами, доклад ККМБ был составлен все-таки больше в духе сотрудничества, чем конфронтации с Россией. В целом авторы этого документа выступали за то, чтобы «вынести Арктику за скобки» конфликта между Россией и Западом и сохранить ее в качестве региона мира и сотрудничества.

Ту часть стратегии Б. Обамы на Крайнем Севере, которая делала ставку на доминирование в регионе, продолжила опубликованная в декабре 2016 г. обновленная арктическая стратегия Минобороны (Стратегия МО-2016)⁶². Это произошло уже после ноябрьских президентских выборов, на которых победил Д. Трамп. Новая администрация и Пентагон посчитали, что с началом украинского кризиса и активизацией экономической и военной деятельности России в регионе Стратегия МО-2013 устарела и нуждалась в поправках. При этом характерно, что, несмотря на общее

тике между Гренландией, Исландией и Великобританией, где предполагается выход российских подводных лодок из акватории СЛО на оперативный простор в Северной Атлантике.

⁶¹ Report on Arctic Policy... P. 38–52.

⁶² Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region. OUSD (Policy). December 2016. – Washington: Department of Defense, 2016. URL: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf> (дата обращения: 10.04.2019).

ухудшение отношений между США и Россией, восприятие Пентагоном угроз безопасности США в Арктике существенно не изменилось. Как и в предшествующих аналогичных документах, главным источником озабоченности американского военного истеблишмента являлась политика Канады в отношении СЗП и России в отношении СМП⁶³.

Обновленная арктическая стратегия Минобороны предусматривала 3 этапа ее реализации:

1) в ближайшей перспективе (2017–2023 г.) Пентагон планировал обойтись существующими силами и ресурсами без каких-либо значительных финансовых вливаний в арктические программы.

2) в среднесрочной (2023–2030 г.).

3) долгосрочной (после 2030 г.) перспективах предполагалось, наряду с регулярной модернизацией вооруженных сил, размещенных на Крайнем Севере, наращивание военного потенциала США в регионе, если борьба за обладание природными ресурсами и коммуникациями в Арктике обострится⁶⁴.

В Стратегии МО-2016 предусматривались меры по совершенствованию структуры управления войсками в Арктике и дальнейшему развитию военной инфраструктуры в регионе. В числе ближайших мер были намечены меры по модернизации системы НОРАД, удлинение взлетно-посадочной полосы на американской базе в Туле (Гренландия), а также реконструкцию и расширение базы ВВС США в Кефлавике (Исландия) с тем, чтобы там могли быть размещены патрульные противолодочные самолеты P-8 Poseidon, используемые для обнаружения и уничтожения российских подлодок, действующих в Арктике и Северной Атлантике⁶⁵.

Особое значение уделялось развитию военной инфраструктуры США в Арктике в соответствии с концепцией *C5ISR* (*Command, Control, Communications, Computers, Combat Systems, Information, Surveillance, and Reconnaissance* – командование, контроль, связь, сбор и компьютерная обработка данных, боевые системы, информация, наблюдение и рекогносцировка), которая пришла на смену предшествующей концепции *CAISR*⁶⁶.

⁶³ Ibid. P. 6.

⁶⁴ Ibid. P. 2.

⁶⁵ Ibid. P. 11.

⁶⁶ Ibid. P. 9.

Этот компонент военной инфраструктуры особенно важен для создания системы морского и воздушного мониторинга в регионе, а также для эффективного ведения боевых действий в условиях Крайнего Севера.

В Стратегии МО-2016 была намечена целая программа проведения военных учений в Арктике – в рамках НОРАД, на суше (в Норвегии, Швеции и Финляндии), в различных морских районах СЛО и Северной Атлантики, включая так называемый *GIUK*.

Особое внимание в документе уделялось военному сотрудничеству с союзниками по НАТО в этом регионе, а также Швецией и Финляндией, которые с началом украинского кризиса стали участниками ряда программ тесного сотрудничества с Североатлантическим альянсом, хотя и не стали его членами. В нем также отмечалось, что объектом пристального внимания со стороны Вашингтона должен стать европейский сектор Арктики, так как благодаря более мягким климатическим условиям именно там концентрируется основная часть хозяйственной, социальной и военной деятельности. К тому же, этот субрегион является самой густонаселенной частью Арктики, там расположены главные городские и индустриальные центры, относительно хорошо развита транспортная инфраструктура и происходит линия геополитического «разлома» между Россией и Западом⁶⁷.

В то же время, несмотря на декларируемую приверженность Вашингтона принципам союзнической политики в рамках НАТО, в Стратегии МО-2016 недвусмысленно подчеркивалось, что США должны быть готовы действовать в Арктике и в одностороннем порядке, если потребуется⁶⁸.

Что касается реализации указанных выше доктринальных установок на практике, то «политическое наследие» администрации Б. Обамы в сфере арктической стратегии имеет весьма противоречивый характер.

С одной стороны, у этой администрации имеется ряд неоспоримых достижений в области арктической политики. Б. Обама сделал Арктику важным приоритетом своей внутренней и внешней политики. При нем была принята первая полноценная арктическая доктрина США и разработана целая серия «ведомственных» арктических стратегий. Б. Обама был первым (со времен Франклина Рузвельта) американским президентом, посетившим Аляску в августе 2015 г. и тем самым подчеркнувшим значимость

⁶⁷ Ibid. P. 3, 4.

⁶⁸ Ibid. P. 2.

этого штата в рамках арктической стратегии Вашингтона. При нем также была создана более или менее эффективно работающая система принятия решений по вопросам арктической политики.

При Б. Обаме США значительно активизировали свою работу в международных учреждениях, занимающихся Арктикой, включая ООН и ее специализированные учреждения (Программа ООН по развитию, Программа ООН по охране окружающей среды, ММО и пр.). Особое внимание уделялось важнейшему региональному институту – Арктическому совету. В период своего председательства (2015–2017 гг.) Вашингтон максимально использовал этот международный форум для укрепления своего влияния в регионе.

Характерной особенностью политики Б. Обамы в Арктике являлось пристальное внимание Вашингтона к вопросам «мягкой безопасности»: угроза техногенных и природных катастроф, последствия изменения климата, защита окружающей среды от последствий экономической и военной деятельности, энергетическая безопасность. В этом контексте большое внимание уделялось сотрудничеству федеральных органов с властями штата Аляска и коренными народами Севера на предмет сохранения уникальной природной среды штата и формирования стратегии устойчивого развития нефтегазового комплекса. В декабре 2016 г. президент Б. Обама с целью «защиты чувствительной, уникальной экосистемы, не похожей ни на одну другую на Земле» подписал совместно с премьер-министром Канады Дж. Трюдо запрет на добычу нефти и газа на арктическом шельфе⁶⁹. Б. Обама полагал, что США не готовы осваивать углеводороды северного региона. Для начала добычи углеводородов Арктики потребуются десятилетия, т. к. в настоящее время даже при высоких стандартах безопасности сохраняется высокая вероятность разлива нефти, в то время как возможности устранения последствий катастрофы незначительны.

В период президентства Б. Обамы США подписали соглашения по поисково-спасательным работам (2011 г.) и предотвращению разливов нефти (2013 г.) в Арктике, подготовленные под эгидой Арктического совета. В период американского председательства в этом совете было подготовле-

⁶⁹ United States – Canada Joint Arctic Leader’s Statement. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/20/united-statescanada-joint-arctic-leaders-statement> (дата обращения: 17.04.2019).

но соглашение о расширении научного сотрудничества в Арктике (открыто к подписанию в мае 2017 г., то есть уже при администрации Д. Трампа).

Именно администрация Б. Обамы сыграла ключевую роль в успешном завершении переговоров по Парижскому соглашению об изменении климата (2015 г.). Вашингтон содействовал принятию ООН Целей устойчивого развития до 2030 г. (2015 г.). Администрация Б. Обамы сыграла также видную роль в принятии различными международными институтами ряда документов, регулирующих те или иные аспекты арктического сотрудничества: Полярного кодекса ММО (2014–2015 гг.); Декларации о запрете нерегулируемого рыболовства в центральной части СЛО (2015 г.) Соответствующее соглашение было подписано в 2018 г., уже при Д. Трампе⁷⁰.

В то же время, арктическая политика администрации Б. Обама оказалась достаточно непоследовательной. Начатая при Б. Обаме политика санкций в отношении России в контексте украинского кризиса привела к свертыванию ряда перспективных российско-американских проектов по разработке нефтегазовых месторождений на шельфе СЛО, прекращению контактов между военными и замедлению других направлений арктического сотрудничества между двумя странами.

До украинского кризиса 2014 г. нефтегазовый бизнес США считал сотрудничество с Россией в сфере энергетики весьма важным приоритетом. Американские компании весьма охотно шли на сотрудничество с российскими партнерами в этой области. Например, в апреле 2012 г. *ExxonMobil* и «Роснефть» подписали соглашение о сотрудничестве по геологоразведке и разработке залежей нефтегазовых ресурсов в Карском море⁷¹. России было выгодно привлечение недостающих финансовых ресурсов и современных технологий разведки и бурения в северных широтах.

Еще один крупный совместный проект «Роснефть» и американская компания *ConocoPhillips* вели в Ненецком АО, где разрабатывалось Ардалинское месторождение, и ожидалось значительные инвестиции с амери-

⁷⁰ Ковышев В. Н., Сергунин А. А. Российско-американские отношения в Арктике: сотрудничество или соперничество? // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 9. С. 103–111.

⁷¹ Эксперт: «Роснефть» и Exxon Mobil смогут добывать в Арктике до 90 млрд баррелей нефти и газа. URL: http://www.arctic-info.ru/news/28-04-2012/ekspert---rosneft--i-exxon-mobil-smogyt-dobivat_-v-arktike-do-90-mlrd-barrelei-nefti-i-gaza/ (дата обращения: 17.04.2017).

канской стороны⁷². Складывалась перспектива долгосрочного делового партнерства в арктическом регионе. Однако с введением экономических санкций против РФ проекты в области арктической энергетики были заморожены. При этом американский нефтяной бизнес понес крупные убытки. Только *ExxonMobil* потерял 6 млрд долл.

Администрация Д. Трампа

С приходом к власти Д. Трампа и назначением на пост государственного секретаря Р. Тиллерсона, бывшего президента *ExxonMobil*, появились надежды на скорую отмену санкций и возобновление российско-американского сотрудничества. Однако беспрецедентное по силе давление на администрацию Д. Трампа антироссийского лобби, особенно часто использовавшего для своих целей конгресс США, сделало невозможным улучшение отношений между двумя державами и даже привело к расширению указанных санкций и дальнейшему ухудшению двусторонних отношений. Американский нефтегазовый бизнес был вынужден переориентироваться на другие направления, менее зависимые от политической конъюнктуры.

При Д. Трампе корректировка восприятия интересов США в Арктике американскими элитами происходила в сторону национализма и изоляционизма. Вскоре после своего прихода к власти Д. Трамп объявил о выходе из Парижского соглашения по климату, обосновав этот шаг тем, что оно противоречит национальным интересам США, сдерживая развитие американской промышленности⁷³. В своей стратегии национальной безопасности, опубликованной в декабре 2017 г., он заявил о намерении проводить политику «энергетического доминирования» (в отличие от политики «энергетической безопасности» Б. Обамы)⁷⁴. Составной частью этой политики являлась выдача лицензий на разведку и начало добычи нефти и газа в тех районах Аляски, где она раньше была фактически запрещена, то есть в Нацио-

⁷² ConocoPhillips готова увеличить инвестиции в Ардалинское месторождение в НАО URL: http://www.arctic-info.ru/news/25-05-2012/-conocophillips-gotova-yvelicit_-investicii-v-ardalinskoe-mestoroidenie-v-nao/ (дата обращения: 10.03.2018).

⁷³ Кобышев В. Н., Сергунин А. А. Российско-американские отношения в Арктике...

⁷⁴ National Security Strategy of the United States of America. December 2017. – Washington: The White House, 2017. P. 4, 18, 22. URL: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf> (дата обращения: 6.12.2019).

нальном нефтяном резерве и Национальном арктическом заповеднике, а также на аляскинском шельфе в акваториях Чукотского моря и моря Бофорта.

Так, 28 апреля 2017 г., т. е. через 3 месяца после своего вступления в должность, Д. Трамп подписал указ, который снимал ограничения на бурение скважин для добычи нефти в Арктике⁷⁵. Новый указ Д. Трампа позволял добывать углеводороды на почти 7 млн кв. км, на которых, по подсчетам ученых, может находиться до 9 трлн куб. м газа и 90 млрд баррелей нефти⁷⁶. По мнению Д. Трампа, запрет на добычу нефти и газа в Арктике лишил США тысячи рабочих мест и миллионов долларов прибыли⁷⁷. Представители нефтяной промышленности Америки приветствовали этот указ Д. Трампа, «зеленые» же, наоборот, встретили его в штыки. Последние считали, что президентский указ полностью противоречил положениям действовавшей на тот момент времени арктической стратегии США.

Д. Трамп также неоднократно высказывал критические замечания в адрес «неудовлетворительной работы» международных институтов в Арктике. И хотя новая администрация не стала блокировать заключение соглашений о расширении научного сотрудничества в Арктике (май 2017 г.) и о запрете нерегулируемого рыболовства в центральной части СЛО (октябрь 2018 г.), которые были подготовлены при участии «команды» Б. Обамы, она дала ясно понять, что не собирается форсировать имплементацию этих договоренностей. Неслучайно, в первом же бюджете администрации Д. Трампа на 2018 г. финансирование полярных исследований в целом было уменьшено на 10,3% по сравнению с 2016 г. Финансирование же арктических исследований упало за этот период на 18,1%⁷⁸. Эта тенденция

⁷⁵ *Trump D.* Executive Order 13795. Implementing an America-First Offshore Energy Strategy. April 28, 2017. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-05-03/pdf/2017-09087.pdf> (дата обращения: 6.12.2019).

⁷⁶ Глава Минприроды РФ после указа Трампа предсказал конец сланцевой эры. URL: <http://rusnext.ru/news/1493730499>; Эксперт: “Роснефть” и Exxon Mobil смогут добывать в Арктике до 90 млрд баррелей нефти и газа. URL: http://www.arctic-info.ru/news/28-04-2012/ekspert---rosneft--i-exxon-mobil-smogyt-dobivat_-v-arktike-do-90-mlrd--barrelei-nefti-i-gaza/ (дата обращения: 16.09.2020).

⁷⁷ Трамп подписал указ о пересмотре запрета на добычу нефти в Арктике. URL: <http://www.interfax.ru/business/560506> (дата обращения: 6.10.2020)

⁷⁸ *O'Rourke R.* Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress. January 4, 2018. – Washington: Congressional Research Service, 2018. P. 5. URL:

имела продолжение в последующие годы. В планах на 2021 г. на полярные исследования было отведено на 14,1% меньше, чем в 2019 г., а на арктические исследования – на 19,2% меньше, чем за тот же период⁷⁹.

«Поправление» арктического курса американского президента привело к серьезным кадровым перестановкам в его администрации. На протяжении 2017 г. в отставку ушли практически все ключевые чиновники госдепартамента, отвечавшие за арктическую политику страны и выступавшие за активное участие США в программах арктического сотрудничества. Например, посол по особым поручениям Р. Папп подал в отставку со своего поста практически сразу после инаугурации Д. Трампа. Последний не назначал никого на замену Р. Паппа в течение почти трех с половиной лет, и США оставались в международных арктических учреждениях без дипломата высокого ранга на протяжении практически всей администрации Д. Трампа. Заместитель помощника госсекретаря по вопросам океанской политики и рыболовства Д. Болтон, который являлся председателем комитета старших должностных лиц в период председательства США в Арктическом совете (2015–2017 гг.) и был одним из главных разработчиков соглашений по поисково-спасательным работам (2011 г.), предотвращению разливов нефти в акватории СЛО (2013 г.) и запрету на коммерческое рыболовство в центральной части СЛО (2018 г.), продержался дольше других сторонников арктического сотрудничества – до марта 2018 г.

Партнеры Вашингтона по арктическому диалогу в течение довольно длительного времени не имели ясного представления о содержании и приоритетах арктической стратегии администрации Д. Трампа и о том, была ли такая стратегия у нее вообще. Поначалу при Д. Трампе в целом сохранялись основные направления арктической политики США, заложенные еще при Б. Обаме, хотя и было заметно снижение интереса Вашингтона к этому региону и степени его активности в международных институтах, занимающихся арктической проблематикой⁸⁰. Так в Стратегии национальной безо-

https://www.everycrsreport.com/files/20180104_R41153_293267be0a402e3d7e1bd578eae507ba3dc673c7.pdf (дата обращения: 21.10.2020).

⁷⁹ *O'Rourke R. et al.* Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress. March 30, 2020. – Washington, DC: Congressional Research Service, 2020. P. 6. URL: https://www.everycrsreport.com/files/20200330_R41153_ac373ca1fa2ec44ba0cafd0357cfd341bd4da65e.pdf (дата обращения: 21.10.2020).

⁸⁰ *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Российско-американские отношения в Арктике...

пасности 2017 г. Арктика упоминалась лишь единожды, в контексте американской политики по обеспечению свободы мореплавания и доступа к «зонам глобальной ответственности»⁸¹.

Первые конкретные очертания арктической стратегии Д. Трампа стали прорисовываться лишь с принятием в январе 2019 г. министерством ВМС документа под названием «Стратегическое видение Арктики» (далее – Видение ВМС)⁸². ВМС США ставили перед собой 4 основных стратегических цели в Арктике:

- Защита американского суверенитета и отражение возможной атаки на территорию США из Арктики.
- Обеспечение региональной стабильности и отсутствия конфликтов в Арктике.
- Обеспечение свободы мореплавания в регионе.
- Взаимодействие между различными органами исполнительной власти, а также с союзниками и региональными партнерами для достижения трех указанных выше целей⁸³.

Несмотря на то, что в документе констатировалось наличие довольно благоприятной обстановки в регионе и говорилось о намерении США сотрудничать с другими полярными державами в области поисково-спасательных работ и борьбы с техногенными катастрофами, Видение ВМС все же ориентировалось на сохранение и развитие боевого потенциала и готовности к любым вариантам развития ситуации, поскольку соперничество великих держав в Арктике может нарастать в обозримом будущем.

Параллельно с публикацией своей новой арктической доктрины командование военного флота начало регулярно заявлять о своих намерениях направить в СЛО свои корабли в рамках программы по обеспечению свободы мореплавания, принятой еще в 1979 г., но не распространявшейся на

⁸¹ National Security Strategy of the United States of America. December 2017... P. 40.

⁸² U.S. Navy. Strategic Outlook for the Arctic. January 2019. URL: https://www.navy.mil/strategic/Navy_Strategic_Outlook_Arctic_Jan2019.pdf (дата обращения: 01.02.2019).

⁸³ Ibid. P. 4–13.

Арктику до определенного момента⁸⁴. Как уже отмечалось, в мае 2020 г. Вашингтон реализовал эти планы, организовав совместные учения с британскими ВМС в Норвежском и Баренцевом морях.

В апреле 2019 г. Береговая охрана США по аналогии с ВМС приняла «Видение арктического региона» (далее – Видение БО)⁸⁵. Оно должно было заменить арктическую стратегию этой службы 2013 г. В документе подчеркивалось, что под влиянием природно-климатических и геополитических факторов ситуация в регионе меняется очень быстро, и возникают новые вызовы безопасности национальной безопасности США. Наряду с дежурными упоминаниями о необходимости сотрудничества с другими арктическими и неарктическими государствами на Крайнем Севере, обновленная стратегия Береговой охраны все же основной акцент делала не на сотрудничестве, а на соперничестве с теми участниками арктической политики, которые, по мнению авторов этого документа, являлись главными «возмутителями спокойствия» в регионе, – Россией и Китаем.

В частности, в Видении БО отмечалось, что Россия вновь предъявляет претензии на глобальное лидерство и якобы ведет себя агрессивно по отношению к своим соседям. Авторы документа считали, что нет никаких гарантий против того, что Москва в определенный момент не будет вести себя «агрессивно» не только в Восточной Европе и на Кавказе, но и в Арктике, тем более, что у нее имеется значительный силовой потенциал в регионе, который продолжает расширяться. Традиционно американские стратеги были недовольны позицией России в отношении контроля над СМП и выражали опасения, что это ограничит свободу мореплавания в СЛО – «священный» принцип морской политики США⁸⁶.

Что касается Китая, то авторы данного документа априори записали его в противники принципа свободы мореплавания на том основании, что он якобы ограничивает эту свободу в Южном и Восточном Китайских мо-

⁸⁴ *Kesling B.* Cold War Games: U.S. Is Preparing to Test the Waters in Icy Arctic // Wall Street Journal. January 11, 2019; *Osborne S.* US Navy to Sail Warship Through Arctic Waters in Show of Strength to Russia and China // Independent, January 14, 2019.

⁸⁵ The United States Coast Guard's Vision for the Arctic Region. April 2019. URL: https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/uscg-arctic_strategic_outlook_20190422.pdf (дата обращения: 11.06.2019).

⁸⁶ *Ibid.* P. 10.

рях и в целом в индо-тихоокеанском регионе⁸⁷. При этом их не смущал тот факт, что речь шла о совершенно разных регионах. К тому же, именно в СЛЮ позиция КНР по вопросу об использовании морских маршрутов более близка к американской, чем, скажем, к российской или канадской. Не ставя под сомнение суверенные права России и Канады в отношении СМП и СЗП, Китай все же высказывает пожелание об интернационализации этих арктических морских путей с тем, чтобы максимально облегчить их эксплуатацию в интересах глобальной экономики. В то же время, в отличие от Вашингтона, Пекин не стремится «продавить» эту инициативу силой, вопреки воле прибрежных государств. Наконец, для Китая не характерна абсолютизация принципа свободы мореплавания: его применение должно происходить в соответствии с нормами международного морского права и конкретными реалиями.

Что касается Видения БО, то КНР приписывались экспансионистские устремления в Арктике только на том основании, что она объявила этот регион одним из своих важных геоэкономических и геополитических приоритетов, назвала себя «приближенным к Арктике государством» (*near-Arctic state*) и приняла собственную арктическую стратегию, ориентированную на развитие «Полярного шелкового пути». Провозгласив своей чуть ли не основной задачей в Арктике противодействие российской и китайской «угрозам», Береговая охрана США тут же констатировала наличие «разрыва» между своими задачами и реальными возможностями в регионе. Прежде всего, речь шла о необходимости замены устаревших ледоколов на новые и более мощные суда, а также развитие инфраструктуры на Аляске.

В Видении БО были намечены три основных направления арктической стратегии Береговой охраны, которые позволили бы ей решить имеющиеся проблемы и выполнять свои задачи на должном уровне:

- Совершенствование материально-технической базы службы с тем, чтобы она могла эффективно выполнять свои задачи в динамично развивающейся Арктике. Речь шла об обновлении ледокольного флота США (программа «Ледоколы для обеспечения полярной безопасности»), парка патрульно-спасательных самолетов, оснащении Береговой охраны беспилотниками, новыми средствами связи, навигации и мониторинга за мор-

⁸⁷ Ibid.

ской и воздушной обстановкой, а также о переобучении персонала службы в соответствии с новыми требованиями.

- Укрепление правового режима в регионе. В этих целях Береговая охрана США намерена и дальше сотрудничать с другими заинтересованными сторонами по линии Арктического совета, ММО, других специализированных учреждений ООН, а также Арктического форума береговых охран. Данная служба также намерена координировать свою деятельность с другими правительственными структурами – министерством обороны (НОРАД, Северное командование, Европейское командование, Индо-тихоокеанское командование), властями штата Аляска, лидерами коренных народностей, проживающих в этом штате. Особое внимание Береговая охрана намерена уделять борьбе с незаконным выловом рыбы в Беринговом море.

- Развитие инноваций и адаптивных стратегий для устойчивого развития региона и его процветания. В этих целях Береговая охрана США планирует использовать новейшие научные данные для мониторинга морских биоресурсов, миграции рыб и морских млекопитающих и связанной с этими процессами криминальной активностью в регионе. Службе также необходимо перестраивать свою деятельность в области контроля за ростом морской транспортной активности в Арктике⁸⁸.

В первые два года президентства Д. Трампа многие эксперты ожидали, что в отсутствие особого интереса со стороны Белого дома и лично президента к Арктике в качестве главного инициатора новой арктической стратегии выступит госдепартамент. Тем более, что, как уже говорилось, первое время должность госсекретаря занимал Р. Тиллерсон, бывший президент *ExxonMobil*, компании, которая имеет значительные деловые интересы в арктических регионах многих стран, включая шельф Аляски и Сибири. Однако за все время правления Д. Трампа госдепартамент так и не смог принять соответствующий документ.

Вместо официального документа Ф. Боттэм «породил» арктическую «доктрину» в виде речи госсекретаря М. Помпео на неформальной встрече с рядом североамериканских дипломатов в Рованиemi накануне министерского заседания Арктического совета 6 мая 2019 г. В принципе в ней не было ничего нового: М. Помпео просто повторил те же самые обвинения

⁸⁸ Ibid. P. 24–40.

в адрес Китая и России, что звучали в обновленной стратегии Береговой охраны, принятой двумя неделями раньше⁸⁹. В то же время госсекретарь США настаивал на том, что Вашингтон является ответственным «игроком» в Арктике, соблюдая все правила, принятые международным сообществом. Он также настаивал на том, что США последовательно снижают вредные выбросы в окружающую среду и заботятся об арктической экологии без всякого Парижского соглашения по изменению климата, из которого администрация Д. Трампа вышла практически сразу после прихода к власти в июне 2017 г.

Характерно, что в своем выступлении на министерской встрече Арктического совета на следующий день после своей «зубодробительной» речи М. Помпео не решился повторить свою критику в отношении Пекина и Москвы⁹⁰. В то же время это не помешало ему сорвать принятие итоговой декларации Арктического совета, в которой содержалось упоминание об изменении климата.

В июне 2019 г. была опубликована обновленная арктическая стратегия министерства обороны США (далее – Стратегия МО-2019). Уже во введении к документу содержалось недвусмысленное указание на характер современных взаимоотношений между государствами в Арктике. В отличие от предшествующих концептуальных документов, делавших акцент на сотрудничестве в регионе, новая стратегия Пентагона определяла их как «стратегическое соперничество»⁹¹. Согласно Стратегии МО-2019, основными «соперниками» США в регионе названы Китай и Россия. При этом, как следует из текста этого документа, США не признают никаких притязаний на права в Арктике со стороны государств, не входящих в «арктическую восьмерку».

⁸⁹ *Pompeo M.* Looking North: Sharpening America's Arctic Focus. Rovaniemi, Finland, May 6. 2019. URL: <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/> (дата обращения: 13.09.2019).

⁹⁰ *Pompeo M.* Remarks at the Arctic Council Ministerial Meeting. Rovaniemi, Finland, May 7. 2019. URL: <https://www.state.gov/remarks-at-the-arctic-council-ministerial-meeting-2/> (дата обращения: 13.09.2019).

⁹¹ Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy. June 2019. – Washington: Office of the Under Secretary of Defense for Policy, 2019. P. 2. URL: <https://media.defense.gov/2019/Jun/06/2002141657/-1/-1/1/2019-DOD-ARCTIC-STRATEGY.PDF> (дата обращения: 13.09.2019).

В Стратегии МО-2019 были определены следующие основные тенденции развития арктического региона:

1. *Изменения окружающей среды.* В первую очередь, данный фактор связан с сокращением площади ледового покрова, глобальным потеплением и открытием новых морских транспортных маршрутов. Как указано в документе, при сохранении темпов потепления возможно практически полное освобождение морского пространства Арктики ото льда в летние месяцы к 2040 г.

2. *Многостороннее сотрудничество в решении общих задач.* Указывается, что арктические государства проявляют приверженность принципу многостороннего сотрудничества и уважения национальных интересов. Общим интересом для арктических государств является сохранение мира и стабильности региона, что позволит, в свою очередь, соответствующим государствам в полной мере реализовать преимущества от добычи природных ресурсов Арктики.

3. *Правовой статус морских транспортных артерий.* Речь идет, в первую очередь, о правовом статусе СМП и СЗП. В Стратегии МО-2019 отмечалось, что Россия требует от иностранных судов получения разрешения на проход по СМП, а также обязательную ледокольную и лоцманскую проводку этих кораблей. Также США обвиняли Россию в неоднократном применении угрозы силой к судам, не соблюдающим указанные правила. В вопросе о статусе СЗП США не соглашались с позицией Оттавы о принадлежности прохода к внутренним водам Канады.

4. *Усиление военного присутствия.* В документе упоминался факт расширения военной инфраструктуры Российской Федерации в Арктике, включая военные базы вдоль арктического побережья РФ и на островах. Подчеркивалось, что в отличие от России, Китай имеет ограниченные возможности для военного присутствия в Арктике, которые сводятся к нахождению ледокольного флота государства в северных водах, а также к гражданским исследованиям в мирных целях, которые, как считают в США, способны укрепить военное присутствие Китая в регионе в будущем. Отмечается, что Китай стремится расширить свое присутствие в Арктике через экономические механизмы сотрудничества, в частности, через инвести-

рование в экономику арктических государств, например России (завод Ямал СПГ)⁹².

В качестве угрозы национальной безопасности США, как было сказано выше, рассматривалась деятельность двух государств – России и Китая. В частности, важно остановиться на следующем утверждении: Россия и Китай различными способами бросают вызов основанному на нормах международного права порядку в Арктике. В частности, Российская Федерация занимается регулированием движения по СМП якобы в нарушение норм международного права.

Далее, в документе отмечается, что Россия в основном соблюдает международно-правовые нормы и процедуры, касающиеся установления внешней границы континентального шельфа, однако, в случае, если результаты рассмотрения ее заявки в Комиссии ООН по границам континентального шельфа (далее – Комиссия по шельфу) не удовлетворят Москву, предполагается, что Россия может в одностороннем порядке установить эти границы, используя военную силу для препятствования доступу в оспариваемые морские районы Арктики⁹³.

При этом Стратегия МО-2019 полностью игнорировала тот факт, что Россия в своей политике в отношении регулирования трафика по СМП руководствуется именно принципами и нормами международного права, изложенными в КМП ООН и Полярном кодексе ММО. В соответствии с этими международно-правовыми документами, Россия устанавливает правила движения по СМП, включая технические требования к судам, передвигающимся по нему, и необходимость ледокольной и лоцманской проводки, если судно не обладает необходимым ледовым классом, а его экипаж – опытом навигации в ледовых условиях. Причем, эти требования едины как для судов, идущих под российским флагом, так и для иностранных кораблей. Те же самые нормы применяются и другими прибрежными арктическими странами, включая США, для регулирования движения судов в полярных водах, но претензии Вашингтона адресованы только в отношении СМП и СЗП.

То же самое верно и в отношении действий России по установлению внешней границы континентального шельфа. В соответствии с положения-

⁹² Ibid. P. 3–12.

⁹³ Ibid. P. 6.

ми ст. 76 КМП ООН 1982 г., прибрежное государство устанавливает внешние границы своего континентального шельфа в тех случаях, где шельф простирается более чем на 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря. Данные о границах континентального шельфа за пределами 200 морских миль от исходных линий, от которых отмеряется ширина территориального моря, представляются соответствующим прибрежным государством в Комиссию по шельфу на основе геологических, геофизических и батиметрических изысканий. Если эти данные удовлетворят Комиссию, она может рекомендовать расширение указанной границы, но не более чем на 150 морских миль. В 2001 г. Российская Федерация подала в Комиссию ООН свою заявку по расширению границ континентального шельфа в СЛО, однако эта заявка была отклонена как недостаточно обоснованная. Для получения соответствующих данных Россия организовала целую серию арктических экспедиций. В 2015 г. обновленная российская заявка была вновь представлена в Комиссию по шельфу, где она находится на рассмотрении до сих пор.

За несколько месяцев до публикации Стратегии МО-2019, заместитель министра природных ресурсов и экологии РФ Е. А. Киселев заявил, что «подкомиссия ООН в рамках рассмотрения российской заявки на расширение шельфа Арктики заявила о геологической принадлежности территорий, включенных в расширенные границы континентального шельфа, к структурам продолжения шельфа и континента России. Это важнейшее заявление, которое в какой-то степени определяет успешность нашей заявки»⁹⁴. В любом случае Москва намерена решать все спорные вопросы в Арктике только мирным путем, через диалог со всеми заинтересованными сторонами, как этого и требует Илулиссатская декларация 2008 г., подписанная всеми пятью прибрежными государствами, включая Россию и США.

Следует отметить, что, с международно-правовой точки зрения, опасность одностороннего установления внешней границы континентального шельфа в нарушение норм международного права исходит, прежде всего, от самих США. Ввиду того, что США не ратифицировали КМП ООН 1982 г. у них отсутствует возможность обращения в Комиссию по шельфу

⁹⁴ *Лаврентьева А.* «Важнейшее заявление»: в ООН признали часть Арктики продолжением шельфа РФ. URL: <https://www.ridus.ru/news/296288> (дата обращения: 12.12.2019).

с заявкой об установлении внешней границы своего континентального шельфа. США смогут подать свое представление лишь при условии присоединения к указанной конвенции, что вряд ли вероятно в обозримом будущем, учитывая наличие стойкой оппозиции КМП ООН в американском сенате. Отметим также, что в Стратегии МО-2019 нет правового обоснования отказа от ратификации этой конвенции, ничего не говорится о намерении администрации Д. Трампа добиваться ее ратификации, и нет даже упоминания об этом соглашении.

Как следует из текста Стратегии МО-2019, США рассматривают в качестве полноценных партнеров в Арктике только своих союзников по НАТО. Право на коллективную самооборону, закрепленное в ст. 5 Североатлантического договора 1949 г. также распространяется и на членов НАТО в Арктике и, как указано в анализируемом документе, может быть использовано для сдерживания гипотетической агрессии в регионе. В то же время в новой стратегии Пентагона практически не уделяется внимания Арктическому совету, несмотря на то, что он является ведущим международным форумом в регионе. В документе есть лишь одно упоминание в сноске, где определяется понятие «арктическое государство»⁹⁵. В этом плане Стратегия МО-2019 находится в резком противоречии со стратегическими документами администрации Б. Обамы, в которых говорилось о намерении Вашингтона усилить роль Арктического совета в вопросах региональной политики⁹⁶. Как следует из текста нового документа Пентагона, ныне США отдают предпочтение военным альянсам, а не гражданским институциям.

В августе 2019 г. последовало неожиданное заявление Д. Трампа о намерении купить у Дании остров Гренландия, которое вызвало бурю эмоций в мире. Конечно, более всего это затронуло датчан и самих гренландцев. Их шокировала не только сама идея, но и форма, в которой она была выражена: без тщательной дипломатической проработки и необходимых в таких случаях обсуждений ответственных политиков и дипломатов.

Премьер-министр Дании М. Фредериксен поспешила заявить, что предложение президента абсурдно. «Гренландия не продается. Гренландия – не датская территория. Гренландия принадлежит Гренландии.

⁹⁵ Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy... P. 3.

⁹⁶ *Котлова А. В.* Новая стратегия США в Арктике: международно-правовые аспекты // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 7А. С. 305–311.

Я действительно надеюсь, что это было сказано не всерьез»⁹⁷. Бывший премьер-министр Дании Л. Расмуссен воспринял слова Д. Трампа как неудачную первоапрельскую шутку. Представитель Датской народной партии С. Есперсен просто назвал Д. Трампа сумасшедшим. «Речь идет о реальных людях, и нельзя просто продать Гренландию как старую колониальную территорию», – возмутился М. Лидегорд, бывший министр иностранных дел, член Социал-либеральной партии Дании⁹⁸. Недоуменно восприняли предложение о покупке и в самой Гренландии. Министр иностранных дел Гренландии Ане Лоне Баггер высказалась примерно так же, подчеркнув в интервью агентству Рейтер, что ее страна «открыта для бизнеса, но не продается»⁹⁹.

Такая реакция контрагентов затеянной сделки вызвала недовольство Трампа: ведь, как казалось ему, он предлагал хорошие деньги и к тому же давал Дании возможность избавиться от финансовой обузы: она тратит на Гренландию 600 млн крон ежегодно, что равно примерно половине гренландского бюджета. Рассерженный американский президент незамедлительно отменил готовившийся в начале сентября 2019 г. визит в Данию и «поблагодарил» М. Фредериксен за не потраченное им зря время, заметив на брифинге перед Белым домом, что датский премьер-министр говорит не с Трампом, а с Соединенными Штатами, и «так с США говорить не следует»¹⁰⁰.

21 августа 2019 г. Д. Трамп заметил в Твиттере, что Дания отчисляет лишь 1,35% от ВВП на НАТО. А так как датское государство богатое, то его военные расходы должны были бы составлять 2%.

После обмена резкими заявлениями Копенгаген все-таки выбрал примирительный тон. М. Фредериксен позвонила американскому президенту, чтобы заглазить возникшую неловкость. В телефонном разговоре было

⁹⁷ Interest in Buying Greenland Seemed Like a Joke. Then It Got Ugly // The New York Times. 2019. 21 August. URL: <https://www.nytimes.com/2019/08/21/us/politics/trump-greenland-prime-minister.html> (дата обращения: 10.11.2019).

⁹⁸ Greenland Tells Trump It Is Open For Business Not For Sale. 16.08.2019. URL:<https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-greenland/greenland-tells-trump-it-is-open-for-business-but-not-for-sale-idUSKCN1V60AQ> (дата обращения: 10.11.2019).

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Цит. по: Плевако Н. О предложении Д. Трампа купить Гренландию // Аналитическая записка Института Европы РАН. 2019. № 30. С. 2. URL: www.instituteofeurope.ru/publications/analytics (дата обращения: 10.11.2019).

подтверждено, что сотрудничество двух стран будет продолжаться, в частности, по проблемам безопасности. Президент особо отметил, что оценил инициативу датского премьер-министра пообщаться с ним. Но это не могло, конечно, снять возникшую проблему, поскольку Трамп не отказался от своих планов в отношении Гренландии.

Что же стояло за предложением Д. Трампа? Ряд экспертов объяснил эту инициативу американского президента предвыборными соображениями: приобретение или хотя бы начало переговоров о вхождении Гренландии в состав США было бы весьма выгодным моментом для Д. Трампа в преддверии выборов 2020 г.¹⁰¹

Во-вторых, прослеживается выгода для США в военно-стратегическом плане. Американцы сильно укрепят свои позиции в Северном полушарии, беря под прицел весь СМП и воздушное пространство от Гренландии до Аляски.

В-третьих, здесь четко просматриваются экономические интересы, тесно переплетающиеся с геополитическими. Гренландия богата полезными ископаемыми, особенно редкоземельными металлами, без которых сегодня немыслимо развитие передовых технологий. Специалисты также считают, что гренландские недра богаты нефтью и газом. Усилившееся в последние десятилетия таяние ледяного покрова острова делает добычу полезных ископаемых все более перспективной. Наконец, сами льды – гигантский источник чистой пресной воды, дефицит которой уже сейчас ощущается на планете.

В-четвертых, на этот шаг Д. Трампа сподвигла растущая конкуренция с Китаем, который сам проявляет интерес к острову и его богатствам. Сейчас крупнейшим акционером австралийской компании *Greenland Minerals*, которая претендует на лидерство по добыче редкоземельных металлов на острове Гренландия, стала китайская *Shenghe Resources Holdings*. И это при том, что практически монополистом на мировом рынке этого уникального сырья является Китай – на него приходится более 90% мировой добычи. Импорт США редкоземельных металлов на 80% состоит из китайских поставок¹⁰². Это сильный аргумент Китая в торговом конфликте с Соединенными Штатами, которые в свое время прекратили разработку этого сырья

¹⁰¹ Там же. С. 3.

¹⁰² Там же.

в Калифорнии по причинам экологического характера, дороговизны добычи и соображений консервации своих стратегических запасов.

КНР также предлагает выгодные для гренландцев условия своего участия в развитии инфраструктуры острова. В планах гренландских властей строительство 2–3 новых аэродромов для улучшения сообщения внутри страны и развития туризма. Это требует значительных капиталовложений. Вопрос об источниках финансирования остается открытым. Как прошлое, так и нынешнее гренландское правительство не против использования китайских инвестиций.

При этом в Копенгагене считают, что рост вливаний КНР в гренландскую экономику таит в себе немалые риски. Датчане не хотели бы оказаться втянутыми в китайско-американскую торговую войну и геополитическое соперничество в Арктике. Кроме того, они хотели бы держать под собственным контролем все связи Гренландии с третьими странами, чтобы не рисковать будущим датско-гренландского симбиоза. Но при этом гренландцы недоумевают: ведь Дания, как и другие европейские страны, активно использует китайский капитал. Почему тогда нужно вводить ограничения для Гренландии?

Но дело не только в финансовой стороне предлагавшейся Д. Трампом сделки. В Дании понимают, что без Гренландии эта страна фактически превращается в «европейского карлика», лишается доступа к Арктике и автоматически выбывают из состава Арктического совета. Поэтому приходится думать о репутационном эффекте от возможной продажи. Этот эффект может проявить себя и во внутренней политике. Не секрет, что в Дании сильны правонационалистические организации, которые упрекают власти и традиционные политические партии в недостаточной защите национальных интересов, в эгоистическом равнодушии к судьбе «простого датчанина».

Для них такая сделка явилась бы мощным побудительным мотивом к активным действиям и привела бы к трудно предсказуемым политическим последствиям.

Неоднозначным было и отношение европейских политиков к американской инициативе. Они, конечно, хотели бы избежать ухудшения отношений Европы с Америкой. И, быть может, согласились бы принести в жертву Гренландию (она же не является частью Евросоюза), если бы не

страдали интересы члена Евросоюза Дании. Ситуация в мире меняется, и европейцы видят, что Д. Трамп прокладывает свой политический курс в направлении протекционизма, чреватого развязыванием «торговых войн», последствия которых не сулят Европе ничего хорошего. Поэтому симпатии ЕС в целом оказались на стороне Копенгагена, Брюссель дал понять Д. Трампу, что не стоит разговаривать с членами Евросоюза языком ультиматумов.

9 июня 2020 г. Д. Трамп опубликовал меморандум, претенциозно названный «О защите национальных интересов США в Арктике и Антарктике»¹⁰³. На деле, однако, оказалось, что речь шла не о полноценной арктической стратегии США, а о перспективах модернизации ледокольного флота страны до 2029 фин. года, т. к. оба оставшихся у Береговой охраны ледокола должны выйти из строя к этому времени. В меморандуме перед различными правительственными ведомствами ставилась задача оценить потребность США в новых ледоколах среднего и тяжелого класса, возможности аренды ледоколов у других стран, если действующие суда выйдут из строя раньше срока, а также определить места базирования новых ледоколов в американских и зарубежных портах. Характерно, что необходимость модернизации и расширения ледокольного флота обосновывалась соображениями национальной безопасности и обороны. Использование ледоколов в научных и промышленных целях стояло на втором плане.

«Серию» ведомственных доктрин при Д. Трампе замыкает арктическая стратегия ВВС, принятая в июле 2020 г.¹⁰⁴ Она «расшифровывала» положения Стратегии МО-2019 применительно к действиям военно-воздушных и космических сил в Арктике. В данном документе перед ВВС ставились 4 стратегические задачи, во многом перекликавшиеся с целями других военных ведомств США на Крайнем Севере:

- Поддерживать на высоком уровне боеготовность, обеспечивая надежные прогнозы погоды, связь, вовремя определяя возникающие угрозы и

¹⁰³ *Trump D.* Memorandum on Safeguarding U.S. National Interests in the Arctic and Antarctic Regions. June 9. 2020. URL: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/memorandum-safeguarding-u-s-nationalinterests-arctic-antarctic-regions/> (дата обращения: 10.07.2020).

¹⁰⁴ U.S. Department of Air Force. Arctic Strategy. July 2020. URL: <https://www.af.mil/Portals/1/documents/2020SAF/July/ArcticStrategy.pdf> (дата обращения: 10.08.2019).

отслеживая подозрительные цели в воздушном и космическом пространствах.

- Обеспечивать проецирование американской воздушно-космической мощи в регионе.
- Сотрудничать с союзниками и партнерами в целях обеспечения совместимости с их вооруженными силами и увеличения потенциала устрашения.
- Вести подготовку к операциям в арктических условиях.

29 июля 2020 г. последовало назначение Джеймса Дехарта в качестве координатора арктической политики госдепартамента, то есть на должность, которая пустовала в течение трех с половиной лет после отставки адмирала Р. Паппа. Новый «шеф» арктической политики госдепартамента скептически настроен к сотрудничеству с Россией на Крайнем Севере.

Уже при вступлении в должность он заявил, что не верит в то, что «через Арктику мы можем решить наши проблемы с Россией», и что в нынешних обстоятельствах реально возобновить диалог с Москвой в военной сфере¹⁰⁵. Вслед за М. Помпео он также заявил об «экспансионистской политике» Китая в Арктике и необходимости «сдерживания» Москвы и Пекина в этом регионе. Учитывая его прежний дипломатический опыт (за время своей службы в Южной Корее, Афганистане и Норвегии он в основном отвечал за вопросы военного сотрудничества с правительствами этих стран), можно предположить, что одной из важнейших задач Дж. Дехарта станет координация деятельности союзников США по НАТО в Арктике по созданию там «единого фронта» против России и КНР.

Оценивая в целом итоги деятельности администрации Д. Трампа, следует отметить тот факт, она так и не выработала цельной арктической стратегии, ограничившись принятием ведомственных документов и ряда декларативных заявлений высокопоставленных чиновников по отдельным аспектам арктической политики.

¹⁰⁵ *Devyatkin P.* Trump signals hawkish Arctic policy with new State Department regional coordinator // Responsible Statecraft. 2020. 5 August. URL: <https://responsiblestatecraft.org/2020/08/05/trump-signals-hawkish-arctic-policy-with-new-state-department-regional-coordinator/> (дата обращения: 12.11.2019).

Внутренняя арктическая политика США: проблемы развития штата Аляска

Структура экономики Аляски

Как известно, в Арктике США «представлены» штатом Аляска, а также прилегающей к нему акваторией морей – Бофорта, Чукотского и Берингова. Именно они и формируют «арктическую экономику» США. Спецификой последней является существенная роль первичного сектора, что нетипично для такой высокоразвитой экономики, как американская, где в целом преобладают третичный и вторичный секторы.

Суровая природа Аляски не благоприятствует развитию такой отрасли первичного сектора, как сельское хозяйство, поэтому большинство продуктов питания на Аляску импортируется, и стоят они очень дорого, особенно вдали от городов. Тем не менее, на юге штата, на полуострове Кенай и в долине Матанаска, неподалеку от крупнейшего города Аляски, Анкориджа, существует ряд фермерских хозяйств. В них выращивают овощи (картофель, морковь, капусту и другие), разводят крупный рогатый скот. На полуострове Сьюард, в западной части штата, хорошо развито оленеводство, составляющее основу традиционной экономики коренных народностей Аляски.

Более развита другая отрасль первичного сектора «арктической экономики» США – промысловое рыболовство, которое дает примерно половину всей добычи морепродуктов в этой стране¹⁰⁶. Стоимость ежегодного улова составляет примерно 6 млрд долл.¹⁰⁷ Много лосося, трески, минтая и крабов добывается и экспортируется из района Берингова моря, залива Аляска и Алеутских островов. «Дары моря» относятся к тем немногим продуктам, которые дешевле на Аляске, чем в каких-либо других штатах США.

Американское правительство осознает значимость морских биоресурсов для устойчивого развития «арктической экономики» США, а также видит те вызовы и угрозы этому виду природных ресурсов, которые существ-

¹⁰⁶ The New Foreign Policy Frontier. U.S. Interests and Actors in the Arctic / Ed. by H. A. Conley. – Washington, DC: CSIS, 2013. P. 61.

¹⁰⁷ The United States Coast Guard's Vision for the Arctic Region... P. 34.

вуют со стороны глобального изменения климата, нерациональных способов эксплуатации, браконьерства, ухудшения экологической обстановки в арктических морях в результате потенциального роста судоходства и прочей хозяйственной деятельности в регионе.

Вашингтон проводит дифференцированную политику в отношении морских биоресурсов, находящихся в его ИЭЗ на Крайнем Севере. В Беринговом море речь не идет о сокращении вылова морепродуктов, и там пока обходятся такими мерами, как мониторинг состояния биоресурсов и защита от отечественных и зарубежных браконьеров. В акваториях же других арктических морей – Чукотского и Бофорта – промысловое рыболовство фактически запрещено, за исключением добычи морепродуктов коренными народностями для личного потребления, а также учеными для проведения научных исследований. В августе 2009 г. правительством США был принят специальный план по регулированию рыболовства и охране биоресурсов в американской ИЭЗ в СЛО¹⁰⁸.

Несмотря на всю значимость рыболовства, определяющую роль в первичном секторе «арктической экономики» США все-таки играет добывающая промышленность. Аляска занимает второе место в США (после Невады) по объемам добычи золота. Штат дает около 8% добычи серебра в США. Шахта «Ред Дог» на севере Аляски – крупнейшая в мире по запасам цинка и дает около 10% мировой добычи этого металла, а также значительные количества серебра и свинца¹⁰⁹.

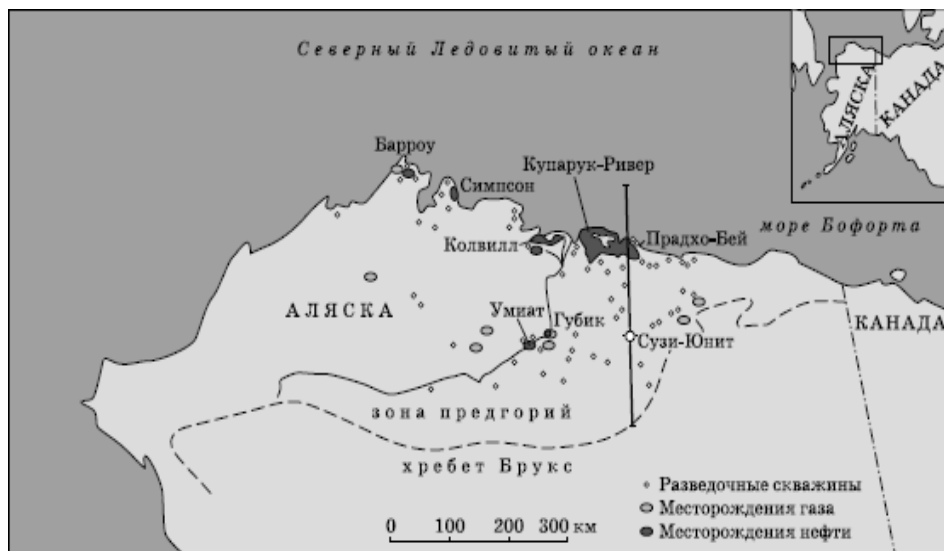
На Аляске добывается 20% американской нефти (см. карту 4). По этому показателю она занимает второе место в США. Основные запасы нефти и газа разведаны на севере штата. Месторождение Прудо-Бэй – вообще является крупнейшим из сухопутных в США (8% добычи нефти в США). Нефть транспортируется к порту Валдиз на южном побережье Аляски по построенному в конце 1970-х гг. Трансальяскинскому нефтепроводу. Нефтепровод длиной почти 1300 км сооружен из труб диаметром 122 см. Его пропускная способность – около 340000 м³ в сутки. Нефтепровод построен с использованием сейсмостойчивых технологий (в расчете на зем-

¹⁰⁸ Arctic Fisheries Management. National Oceanic and Atmospheric Administration. Alaska Regional Office. URL: <https://alaskafisheries.noaa.gov/fisheries/arctic> (дата обращения: 3.04.2018).

¹⁰⁹ Экономика штата Аляска. Про США. URL: http://prousa.info/alaska_economics (дата обращения: 13.05.2019).

летрясение силой до 8,5 баллов по шкале Рихтера). Так, происшедшее в ноябре 2002 г. землетрясение около горы Денали магнитудой 7,9 баллов не нанесло ущерба нефтепроводу¹¹⁰.

Карта 4. Нефтяные месторождения Аляски



Источник: Манзюлевский А. Смерть русской Америки. История нефтедобычи на Аляске // Военное обозрение. 2016. 8 декабря. <https://topwar.ru/105057-smert-russkoy-ameriki-istoriya-neftedobychi-na-alyaske.html>.

Доходы от нефти особенно важны для благосостояния штата Аляска, ибо до недавних пор они составляли 98% всех поступлений в ее бюджет от добычи природных ресурсов¹¹¹ и 90% всех бюджетных поступлений. Около 25% прибыли, получаемой штатом от добычи нефти, поступают в специальный фонд, из которого деньги распределяются напрямую среди жителей

¹¹⁰ The 2002 Denali Fault earthquake Magnitude 7.9 near Denali National Park, AK. Earthquake Hazards Program. URL: <http://earthquake.usgs.gov/earthquakes/eqinthenews/2002/uslbb1/> (дата обращения: 2.07.2017).

¹¹¹ Ebinger Ch., Banks J.P., Schackmann A. Offshore Oil and Gas Governance in the Arctic: a Leadership Role for the U.S. – Washington, DC: The Brookings Institution, 2014. P. 7.

Аляски¹¹². 50% всех занятых в экономике Аляски так или иначе зависят от добычи или транспортировки нефти¹¹³.

На северо-западе Аляски огромную территорию занимает Национальный нефтяной резерв – земли, на которых разведаны нефтяные месторождения, но добыча пока не ведется по соображениям стратегического и природоохранного характера. Разрешено только ведение геологоразведочных работ в ограниченном масштабе.

И Вашингтон, и особенно штат Аляска имеют большие виды на будущее в плане эксплуатации нефтегазовых ресурсов на арктическом шельфе. Исследования показали, что в арктических регионах доля Северной Америки в неразведанных запасах нефти составляет 65%, и что 26% приходится на неразведанные запасы природного газа¹¹⁴. Большая часть этих запасов нефти находится на шельфе Аляске. И именно с нефтью в этом регионе связаны почти все геологоразведочные работы США.

В долгосрочной перспективе США планируют уделять внимание и добыче газа. Считалось, что больше перспектив с разработкой арктических месторождений нефти связано с морем Бофорта, потому что оно обладает относительно небольшой глубиной и расположено поблизости с инфраструктурой Трансаляскинского нефтепровода. В то время как Чукотское море более глубокое и удалено от инфраструктуры нефтепровода. За все время ведения геологоразведочных работ с 1975 г. было пробурено 86 скважин, причем большая часть – в море Бофорта¹¹⁵. Добычу нефти в обоих морях до недавнего времени собирались начать довольно скоро: в море Бофорта – в 2020 г., в Чукотском – в 2022 г. Однако решения администрации Б. Обамы и нефтяных компаний по этим вопросам, принятые во второй срок его президентства, несколько изменили приоритеты нефтегазовой политики на аляскинском шельфе.

¹¹² *McGwin K.* A Clear and Presidential Opportunity // *The Arctic Journal*. 2015. 28 January. URL: <http://arcticjournal.com/oil-minerals/1290/clear-and-presidential-opportunity> (дата обращения: 1.04.2017).

¹¹³ *Ebinger Ch., et al.* Op. cit. P. 7.

¹¹⁴ Добыча углеводородов в Арктике: риски и перспективы // *Новости энергетики*. 2014. 26 марта. URL: <http://novostienergetiki.ru/dobycha-uglevodorodov-v-arktike-riski-i-perspektivy/> (дата обращения: 3.04.2015).

¹¹⁵ *Warren Sh.* Energy Outlook: U.S. Arctic Outer Continental Shelf. – Washington: Department of the Interior, Bureau of Ocean Energy Management, 2013. P. 6.

Вторичный сектор – обрабатывающая промышленность и строительство – развит довольно слабо и, во многом, нацелен на обслуживание добывающей промышленности и рыболовства.

Третичный сектор – сфера услуг – также слабо развит на Аляске, если сравнивать этот штат с другими регионами США. В то же время следует отметить, что в последние десятилетия на Аляске активно развивается туризм, и особенно его экологическая разновидность. Среди американских и иностранных туристов, приезжающих в этот единственный «арктический» штат страны, популярны такие развлечения, как рыбалка, водный и горный туризм, а в зимнее время года – лыжные виды спорта и путешествия на оленьих и собачьих упряжках. Развитию рекреационной индустрии на Аляске во многом способствует уникальная природа штата, на территории которого находятся несколько природных заповедников, включая крупнейший из них – Национальный арктический заповедник.

Нельзя также не обратить внимания на наметившееся в последние два десятилетия довольно динамичное развитие такой отрасли третичного сектора, как телекоммуникационные услуги. Создание надежных систем связи особенно важно для такого малонаселенного штата, как Аляска с его разбросанными на огромной территории редкими населенными пунктами.

Экономическая специфика арктического сектора США с его преимущественной ориентацией на эксплуатацию природных богатств Севера, во многом, обусловила тот факт, что именно вопрос о путях и способах использования минеральных и биологических ресурсов Арктики не сходит с политической повестки дня – как штата Аляска, так и федеральной.

Круг участников политических дебатов по вопросам освоения природных ресурсов Арктики достаточно широк – такие группы интересов, как «энергетическое лобби», в составе которого стоит особо выделить ряд крупных транснациональных корпораций; «горнодобывающее лобби»; «рыбопромышленное лобби»; организации коренных народностей Аляски; экологические организации; власти штата и федеральное правительство.

«Энергетическое лобби»

Безусловно, нефтяные ТНК – одни из важнейших игроков в данной области. Поначалу такие нефтегиганты, как англо-голландская *Shell*, американская *ConocoPhillips* и норвежская *Statoil* (ныне – *Equinor*), с большим

энтузиазмом отнеслись к перспективам разработки энергоресурсов на арктическом шельфе. *Shell* потратила на подготовку буровых работ около 1 млрд долл. и на покупку лицензий на разработку участков арктического шельфа – еще 2,1 млрд долл.¹¹⁶ Общие расходы компании на нефтеразведку в американской Арктике к 2015 г. составили около 7 млрд долл.¹¹⁷ До 2012 г. *ConocoPhillips* вложила в проекты арктического бурения около 650 млн. долл., а в 2008 г. получила права на разведку 98 участков в Чукотском море¹¹⁸. *Statoil* также выкупила несколько участков шельфа в Чукотском море.

Однако в процессе реализации своих арктических проектов эти компании столкнулись с множеством трудностей. Так, в ходе проведения буровых работ на шельфе Аляски в 2012 г. *Shell* встретила с многочисленными техническими проблемами, которые проистекали из отсутствия безопасных и эффективных технологий для ведения подводной геологоразведки в арктических условиях. В довершение этих проблем, в январе 2013 г. случилась авария на плавучей буровой платформе *Shell*, севшей на мель у берегов Аляски. Это привело к тому, что компания приостановила программы разведки в море Бофорта и Чукотском море до 2014 г., чтобы разработать эффективные методики и подготовить оборудование для осуществления работ в будущем.

Была создана экспертная комиссия, целью которой стало изучение возможностей бурения и оценки рисков работ на шельфе, которые было решено возобновить в 2015 г. Эксперты отмечали, что, если *Shell* не найдет экологически рациональные и безопасные варианты бурения в данной зоне, то от намерений осваивать углеводороды на шельфе Аляски она однозначно откажется¹¹⁹.

¹¹⁶ Lakshmi A. Environmentalists Sue BOEM over Shell Plan to Drill in Arctic // MarineLink. 2015. 3 June. URL: <http://www.marinelink.com/news/environmentalists-arctic392341.aspx> (дата обращения: 3.04.2019).

¹¹⁷ Dlouhy J.A. Permit problem could be hangup in Shell's Arctic drilling plans // Alaska Dispatch News. 2015. 23 June. URL: <http://www.adn.com/article/20150623/permit-problem-could-be-hangup-shell-s-arctic-drilling-plans> (дата обращения: 3.04.2019).

¹¹⁸ ConocoPhillips (США) приостановила буровые работы на шельфе Аляски вслед за Shell // Новости энергетики. 2013. 11 апреля. URL: <http://novostienergetiki.ru/conocophillips-ssha-priostanovila-burovye-raboty-na-shelfe-alyaski-vsled-za-shell/> (дата обращения: 3.04.2019).

¹¹⁹ Там же.

Что касается *ConocoPhillips* и *Statoil*, то они, вслед за *Shell*, приостановили до 2014 г. программу по бурению поисковых скважин на шельфе Аляски¹²⁰. Главной причиной подобного решения стала неопределенность, содержащаяся в федеральных нормативных требованиях. Руководство этих компаний не считало целесообразным инвестирование в разведку месторождений, расположенных в сложных арктических условиях, пока энергоиндустрия и власти США не представят эффективную нормативную модель, которая будет актуальна для ведения шельфовых работ в данном регионе. Тронд-Эрик Йохансен, глава *ConocoPhillips Alaska*, заявил, например, что сразу же после снятия неопределенности в федеральных требованиях компания пересмотрит планы по бурению в Чукотском море. В ответ на данное заявление Кен Салазар, тогдашний глава министерства внутренних дел (МВД), в ведении которого находится регуляция землепользования в США, а также политика в сфере коренных малочисленных народностей, отметил, что решение было принято компанией после анализа проблем, с которыми столкнулась *Shell*¹²¹.

К началу 2015 г. *Shell* все-таки посчитала возможным возобновить буровые работы на шельфе Аляски. В мае 2015 г. компания получила разрешение от Бюро по регулированию океанских энергетических ресурсов (БРОЭР) на бурение 6 скважин в Чукотском море в 75 милях от побережья Аляски. Начало работ было намечено на лето 2015 г. Несмотря на протесты «зеленых», в Чукотское море были направлены две плавучих буровых платформы в сопровождении нескольких вспомогательных судов. Однако по результатам летних сезонов 2015–2016 гг., которые оказались весьма неудовлетворительными в плане нахождения промышленно значимых запасов углеводородов, *Shell* решила приостановить дальнейшую деятельность на шельфе.

ConocoPhillips и *Statoil* также приняли решение о приостановлении геологоразведки на арктическом шельфе США.

Помимо планов нефтегазодобычи на арктическом шельфе, нефтяные компании имеют виды и на дальнейшую разработку углеводородных месторождений на суше, в частности нетронутых залежей нефти и газа в Национальном нефтяном резерве и Национальном арктическом заповед-

¹²⁰ *Ebinger Ch., et al. Op. cit. P. 7.*

¹²¹ *ConocoPhillips (США) приостановила буровые работы на шельфе...*

нике. Так, под давлением «энергетического лобби» МВД одобрило в феврале 2013 г. план по развитию Национального нефтяного резерва, который предусматривал возможность выдачи лицензий на ведение геологоразведки на половине территории резерва, а также строительства нефте- и газопроводов через его территорию¹²². Одним из наиболее перспективных считается строительство газопровода от аляскинского Северного склона, где находятся богатые месторождения природного газа, до американского Среднего Запада (через территорию Национального нефтяного резерва и Канады). В отдаленной перспективе могли бы быть построены нефте- и газопроводы от мест добычи энергоресурсов в Чукотском море, море Бофорта и на побережье Национального арктического заповедника, когда/если она там начнется.

Однако все эти планы наталкиваются на активное сопротивление экологических организаций и коренных народностей, а также их сторонников в конгрессе США. С помощью судебных исков и соответствующих резолюций конгресса «зеленым» и коренному населению Аляски пока удается сдерживать темпы освоения углеводородных ресурсов в заповедных зонах. К тому же, такой амбициозный проект, как упомянутый выше газопровод, требует многочисленных согласований между властями штата Аляска и федеральным правительством, между различными федеральными агентствами (всего около 25 ведомств), а также между США и Канадой¹²³.

Внутри самого «энергетического лобби» идут довольно оживленные дискуссии относительно целесообразности дальнейшей эксплуатации арктических углеводородных ресурсов, по крайней мере, их освоения в ближайшем будущем. Основными сложностями эксперты считают следующие факторы¹²⁴:

¹²² National Petroleum Reserve in Alaska. – Washington: U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management. URL: http://www.blm.gov/ak/st/en/prog/energy/oil_gas/npra.html (дата обращения: 7.07.2019).

¹²³ The New Foreign Policy Frontier... P. 16.

¹²⁴ Lindholt L., Glomsrød S. The role of the Arctic in future global petroleum supply. – Oslo: Statistics Norway, Research Department, 2011 (Discussion Papers № 645). URL: <https://ideas.repec.org/p/ssb/disap/645.html> (дата обращения: 3.04.2019); McGwin K. Tough, tougher, Arctic? // The Arctic Journal. 2014. 24 October. URL: <http://arcticjournal.com/oil-minerals/1099/tough-tougher-arctic> (дата обращения: 3.04.2019); Добыча углеводородов в Арктике: риски и перспективы. URL:

- Суровый арктический климат с сильными морозами, продолжительной полярной ночью, угрозой повреждения морских буровых установок арктическим льдом, болотистой тундрой, обуславливающей сезонность деятельности в большинстве мест добычи, а также ограниченной биологической активностью.

- Незрелость инфраструктуры, в связи с которой разрабатывать новые месторождения нужно практически «с нуля», что делает добычу углеводородов дорогостоящим и, вместе с тем, подверженное значительным экологическим рискам занятием. Разработка арктических месторождений требует специального оборудования (танкеры и ледоколы), а также – проведения протяженных коммуникаций.

- Значительную конкуренцию представляют другие источники углеводородов. В существующих условиях роста предложения на нефтегазовом мировом рынке из разных источников, как традиционных, так и нетрадиционных, под вопрос ставится целесообразность разработки арктических месторождений. Большую конкуренцию представляет газ, добываемый из сланцев, угольных пластов и сжиженный природный газ, а также сланцевая нефть.

- Резкое падение цен на нефть в 2014 г. и их стабилизация на уровне сначала 55–65, а затем – 40–45 долл. за баррель сделало добычу нефти в Арктике просто нерентабельным. «Порог» рентабельности нефти арктического происхождения, по мнению бывшего председателя Совета «Меркурий-клуба» и премьер-министра РФ Е. М. Примакова (1998–1999 гг.), составляет 90–100 долл. за баррель¹²⁵.

- Многие крупные потребители энергоресурсов, включая страны Европы и Восточной Азии, сделали ставку на развитие альтернативных источников энергии – атомной, солнечной, ветровой, приливной, биотоплива и пр., что еще больше подрывает перспективы развития нефтегазовой добычи на арктическом шельфе как США, так и других полярных стран.

И все же нефтегазовые компании считают, что в будущем, когда легкоизвлекаемые залежи углеводородов будут исчерпаны, а цены на нефть и

<http://novostienergetiki.ru/dobycha-uglevodorodov-v-arktike-riski-i-perspektivy/> (дата обращения: 3.04.2019).

¹²⁵ Примаков: О рентабельности нефти в Арктике // AfterShock. 2015. 13 января. URL: <https://aftershock.news/?q=node/280522&full> (дата обращения: 3.04.2019).

газ снова вырастут, добыча этих видов природных ресурсов окажется вполне рентабельной. Поэтому необходимо вести постепенное освоение арктических месторождений и создание соответствующей инфраструктуры в регионе с тем, чтобы оказаться во всеоружии к моменту начала «арктического бума».

«Гражданские лобби»

Как уже отмечалось, политическим антиподом «энергетического лобби» являются различные организации гражданского общества: прежде всего, экологические организации (американские и международные типа *Greenpeace*), а также организации коренных малочисленных народов Аляски (эскимосы-инуиты, атабаски, гвичины, кучины и алеуты).

Эти организации, например, всецело поддержали серию указов Б. Обамы в отношении запрета на геологоразведку в большей части Национального арктического заповедника (конец 2014–2015 гг.). Председатель руководящего комитета гвичинов Сара Джеймс заявила, что эти указы помогут ее народу, проживающему на территории заповедника, сохранить его традиционный образ жизни и хозяйствования¹²⁶. Она подчеркнула, что буровые работы негативно сказываются, прежде всего, на оленеводстве, в котором заняты многие представители коренных народностей, а также могут затронуть сакральные для гвичинов, кучинов и инуитов места, что служит еще одним дестабилизирующим фактором в отношениях между аборигенами и нефтегазовыми компаниями.

Эти организации активно противодействовали попыткам *Shell* возобновить буровые работы на арктическом шельфе. Весной 2015 г. «зеленые» устроили массовые протесты против захода плавучей буровой установки и вспомогательных судов *Shell* в порт Сиэтла на их пути в Чукотское море. Служба береговой охраны США даже была вынуждена оштрафовать четырех активистов одной из экологических организаций, приковавших себя к судну *Arctic Challenger*.

Позиции экологов усиливают имеющиеся факты об инцидентах с нефте- и газодобычей, а также транспортировкой углеводородов. Так,

¹²⁶ *McGwin K.* Native groups: not in our ANWR // *The Arctic Journal*. 2015. 25 January. URL: <http://arcticjournal.com/oil-minerals/1282/native-groups-not-our-anwr> (дата обращения: 12.04.2016).

в начале 2017 г. стало известно об утечке газа из подводного трубопровода компании *Hilcorp* в заливе Кука у южных берегов Аляски. Оказалось, что труба прохудилась в декабре 2016 г., но обнаружено это было только в феврале 2017-го. Ежедневно в воды Тихого океана просачивалось от 6 до 9 тысяч кубометров газа¹²⁷. Работа трубопровода была остановлена, но место и причину утечки не удавалось установить несколько месяцев: работе водолазов мешали морской лед и сильные приливы. Это удалось сделать только весной 2017 г.

Впрочем, «слабым звеном» и «зеленых», и организаций коренного населения штата является плохая координация их деятельности, а также отсутствие сильных лобби как на уровне законодательного собрания Аляски, так и конгресса США. В отдельных случаях этим силам удастся провалить те или иные законодательные инициативы «энергетического лобби», но последнее все же упорно гнет свою линию и не намерено прекращать свои усилия по освоению углеводородного потенциала американского сектора Арктики.

Политико-экономические элиты Аляски

Власти штата Аляска в целом выступают за активное развитие добычи углеводородов как на суше, так и на арктическом шельфе, стремясь создать условия для привлечения крупных инвесторов, включая нефтегазовые ТНК. Они подчеркивают, что существующие месторождения не вечны, и рано или поздно они истощатся. Поэтому уже сейчас необходимо вести активные геологоразведочные работы с тем, чтобы обеспечить плавный переход к нефте- и газодобыче на новых месторождениях, расположенных на территории ННР и НАЗ. Политическое руководство Аляски призывает осознать тот факт, что в обозримом будущем у штата не будет других реальных источников дохода, кроме, как добыча углеводородов. Развитие горнорудной промышленности и рыболовства достигло своего пика, и объемы производства в этих отраслях не будут больше расти, а, возможно, даже будут падать по мере истощения месторождений цветных металлов и запасов морепродуктов. На доходы от экотуризма, за развитие которого

¹²⁷ *Горохова А.* Трамп обратился к запасам Аляски: катастрофа для Арктики. 29 октября 2017. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2339532.html> (дата обращения: 3.12.2017).

особенно ярко выступают «зеленые» и коренное население штата, долго не проживешь.

В то же время власти не против учета экологических соображений, а также интересов коренного населения Аляски. По их мнению, возможно создание такой концепции устойчивого развития арктического сектора США, которая бы имела интегрированный характер и включала бы в себя все три необходимых структурных компонента – экономический, социальный (гуманитарный) и экологический. Они подчеркивают, что, вместо того, чтобы отстаивать узкие интересы отдельных экономических и этнических групп или заниматься популизмом, все заинтересованные силы должны начать конструктивный диалог по выработке указанной концепции.

Впрочем, политико-экономический класс Аляски не является монолитным. В законодательном собрании штата действует небольшая коалиция, поддерживающая идеи «зеленых» и коренного населения по ограничению нефте- и газодобычи на полуострове и шельфе. Однако большим влиянием это объединение не пользуется.

Власти Аляски активно лоббируют свои интересы как на федеральном, так и международном уровнях. Для влияния на федеральное правительство они используют, прежде всего, делегацию аляскинских сенаторов и конгрессменов на Капитолийском холме. Безусловным лидером «проарктического лобби» в конгрессе является сенатор-республиканец от штата Аляска Лиза Мурковски, которая уже много лет выступает за активное освоение природных ресурсов Арктики. В настоящее время Л. Мурковски является главой сенатского комитета по энергетике, который она весьма искусно использует для продвижения своих идей. В начале 2015 г. Л. Мурковски создала «арктический кокус» (фракцию), куда она пригласила всех американских законодателей, заинтересованных в вопросах Арктики. Ее политическим союзником выступил независимый, т. е. не входящий ни в республиканскую, ни в демократическую партии сенатор от штата Мэн Энгус Кинг. Он является весьма влиятельным политиком, а в прошлом – губернатором этого штата. По словам Л. Мурковски, с помощью этого кокуса она хочет повысить уровень информированности членов конгресса в области арктической политики и объяснить им, что «Арктика – это не только про Аля-

ску»¹²⁸. По ее убеждению, Америка пока еще не осознала себя в качестве «арктической нации». Между тем, в мае 2015 г. США переняли эстафету от Канады в качестве председателя АС и до весны 2017 г. должны были обеспечивать лидерство в этом форуме.

Политико-экономический класс Аляски достаточно критично оценивает арктическую политику федерального правительства – как в период правления Б. Обамы, так и ранее. Он считает, что на протяжении многих лет мнение и руководства, и населения штата Аляски по вопросам арктической политики игнорировалось федеральными властями США. По выражению профессора Университета Аляски (кампус в г. Анкоридж) Дидди Хитчинс, с момента покупки этой территории в 1867 г. и до окончания «холодной войны», Аляска была своего рода колонией США¹²⁹. Интересы и потребности региона не принимались в расчет центром и были подчинены целям и приоритетам глобальной политики США. Так, в период военно-политического противостояния с СССР Аляска воспринималась как, прежде всего, «передовой бастион» США на Тихом океане и в Арктике, где размещена часть системы воздушно-космической обороны НОРАД.

Ныне Вашингтон старается проводить «постколониальную» политику в отношении этого штата, основанную на большем уважении к мнению властей штата и его населения, включая коренные и малочисленные народы Севера. Об этом изменении в федеральной политике было официально заявлено в Стратегии-2013.

Однако оценки аляскинских политиков и экспертов данного компонента арктической стратегии по-прежнему остаются весьма критическими. Большинство их, оценивая положительно сам тезис Стратегии-2013 об особых интересах Аляски в Арктике и стремлении федерального правительства учитывать их в своей региональной политике, вместе с тем, весьма скептически относились к способности администрации Б. Обамы воплотить свои намерения в жизнь.

Во-первых, по их мнению, во второй период своего правления Б. Обама настолько растерял свой политический капитал, что не был в со-

¹²⁸ *Rosen Y. Murkowski, King seek to enlist other senators in an Arctic caucus // Alaska Dispatch News. 2015. 4 March. URL: <http://www.adn.com/article/20150304/murkowski-king-seek-enlist-other-senators-arctic-caucus> (дата обращения: 30.04.2016).*

¹²⁹ *Хитчинс Д.* Выступление на зимней школе «Модель Арктического совета», Северный (Арктический) федеральный университет, г. Архангельск, 25 февраля 2014 г.

стоянии реализовать ни одну из своих даже самых важных инициатив, не говоря уже об арктической стратегии, которая не относилась к числу ключевых приоритетов данной администрации.

Во-вторых, объявленное Стратегией-2013 намерение привлечь федеральные и частные инвестиции для развития штата, в частности портовой инфраструктуры, ледокольного флота, нефтегазовой добычи, так и осталось простым обещанием, ибо в условиях фискального кризиса, у Вашингтона нет средств для достижения этих целей.

В-третьих, за два своих срока правления администрация Б. Обамы так и не смогла выработать ясные и непротиворечивые правила для развития нефтегазовой разведки и добычи как на сухопутной территории Аляски, так и на ее шельфе. В этом смысле политический класс Аляски надеялся на администрацию Д. Трампа, которая достаточно благосклонно относится к планам геологоразведки и добычи углеводородов на суше и шельфе Аляски.

Что касается международной деятельности аляскинских элит, то еще в начале 1990-х гг. власти штата выступили инициаторами создания специального форума для взаимодействия арктических регионов разных стран. В 1993 г. был создан Северный форум – ассоциация регионов как арктических, так и приарктических государств со штаб-квартирой на Аляске в г. Анкоридж. Однако, поскольку центральные власти арктических государств не поощряли деятельность этого форума, а иногда и откровенно мешали ему, данный механизм межрегионального арктического сотрудничества оказался неэффективным, и к настоящему времени он находится в «замороженном» состоянии, а его секретариат перенесли в Якутск. К тому же, в 1990-е гг. появились другие арктические институты – Совет Баренцева-евроарктического региона (СБЕР), Арктический совет и пр., которые фактически «отобрали» у Северного форума большинство его функций. Например, в составе СБЕР существует Региональный совет, в который входят главы территориальных образований России и стран Северной Европы, расположенных в Арктике. И хотя он также не может служить примером эффективного международного института, этот совет все же смог добиться некоторых реальных результатов и доказать необходимость своего существования.

Несмотря на неудачу с Северным форумом, Аляска не оставила свою идею создания арктического института, действующего независимо от центральных правительств. Для того чтобы заручиться союзниками в реализации своего замысла, Аляска обратилась за помощью в создании нового неправительственного форума не только к региональным и муниципальным властям арктических районов, но и к организациям коренных народов Крайнего Севера, «зеленых», а также к бизнес-кругам и академическому сообществу. Лидерами движения по созданию подобного форума стали американская писательница, общественная деятельница и редактор периодического издания *Alaska Dispatch* Элис Рогофф, а также президент Исландии О. Р. Гримссон. Неправительственный форум под названием «Полярный круг» (далее – ПК) был создан в октябре 2013 г. на специальной учредительной конференции в Рейкьявике. В ней приняли участие более 1000 чел. из 40 стран мира, включая неарктические государства – Бразилию, Германию, Францию, КНР, Южную Корею, Индию.

Согласно учредительным документам ПК – это не международная организация, а неправительственный форум, имеющий некоммерческий и непартийный статус. Организации, ассоциации, форумы, отдельные лица могут использовать ПК как платформу для организации встреч, дискуссий, культурных мероприятий, выставок и пр., при этом сохраняя свою институциональную самостоятельность. Высшим форумом ПК является его ежегодная конференция, которую решено проводить в октябре каждого года в Рейкьявике.

В своих выступлениях на конференции в Рейкьявике, а также публикациях в СМИ Э. Рогофф и бывший заместитель губернатора штата Аляски Мид Тредвелл настаивали на том, что ПК должен сделать акцент на защите интересов арктических регионов, малых стран, а также коренных народов Крайнего Севера. По их мнению, такие региональные институты, как Арктический совет и СБЕР являются слишком забюрократизированными, они не дают регионам и неправительственным организациям возможность реализовать свои интересы. Вместе с тем, они подчеркивали, что ПК – не конкурент Арктическому совету и СБЕР, которые по-прежнему выполняют важные функции, а, скорее, дополнение к ним, с помощью которого могут более эффективно решаться вопросы, выпадающие из поля зрения межправительственных учреждений.

Однако усилия Аляски по созданию «своего» неправительственного арктического форума оказались контрпродуктивными, так как ПК с самого начала стал заложником дипломатических интриг тех самых государств, влияния которых аляскинские элиты пытались избежать. На практике ПК оказался не столько инициативой арктических регионов и организаций коренных народов Севера, сколько «детищем» тех сил, которые стремятся создать структуру, альтернативную Арктическому совету, авторитет которого в последние годы заметно вырос, и в котором Россия существенно укрепила свои позиции.

Есть все основания полагать, что в ослаблении Арктического совета, прежде всего, заинтересован официальный Вашингтон, который имеет в совете довольно шаткие позиции (из-за нератификации Конвенции ООН по морскому праву и слабого бюджетного финансирования арктических программ). Складывается впечатление, что создание ПК было призвано увести арктические дискуссии от решения действительно важных проблем региона в сферу правозащитной и экологической тематики. При этом ставится целью дискредитация Арктического совета, СБЕР и других авторитетных межправительственных организаций региона, в которых США не участвуют или в которых у них имеются слабые позиции. Примечательно, что свое недовольство работой ПК и принятыми в Рейкьявике решениями представители коренных народностей Севера высказывали в кулуарах уже в ходе работы самой учредительной конференции форума. Эта критика повторилась и на последующих форумах ПК.

Глядя в будущее, можно с уверенностью прогнозировать дальнейшую активизацию и повышение веса Аляски в области арктической политики независимо от того, кто будет находиться у власти в Белом доме.

Федеральное правительство

Как уже не раз отмечалось, политика Вашингтона в вопросе об освоении природных ресурсов Арктики характеризуется непоследовательностью. Находясь под давлением со стороны указанных групп интересов и пытаясь лавировать между ними, столичные власти довольно часто принимают решения компромиссного характера, которые, однако, не в состоянии удовлетворить соперничающие стороны.

Таковы были, например, распоряжения администрации Б. Обамы в отношении перспектив освоения природных богатств в заповедных зонах и на аляскинском шельфе в конце 2014 – начале 2015 г. С одной стороны, эти меры были направлены на консервацию природных ресурсов американской Арктики и сохранение самобытного образа жизни коренных народов Аляски. Например, к радости «зеленых» и коренного населения Аляски и негодованию «нефтегазового лобби», одним из своих указов президент к существовавшим 7 млн акрам территории Национального арктического заповедника, где было запрещено бурение скважин, добавил еще 12,3 млн акров¹³⁰. Другими президентскими указами ограничение на проведение геологоразведки вводились в ряде районов ННР и на шельфе в Чукотском море.

С другой стороны, эти меры не привели к полному запрету нефти и газодобычи в экологически уязвимых районах арктического сектора США, чего требовали «зеленые» и большинство организаций коренного населения штата. Значительные территории заповедных зон и шельфа в Чукотском море и море Бофорта по-прежнему были доступны для получения лицензий на ведение геологоразведки и разработку нефтегазовых ресурсов региона даже в период правления Б. Обамы. Более того, часть упомянутых президентских указов требовала последующего обсуждения в конгрессе США и их утверждения американскими законодателями. Пришедшая в 2017 г. к власти администрация Д. Трампа заявила о намерении отменить решения своей предшественницы относительно ограничений на разведку и добычу в Арктике. Исход дебатов как на Капитолийском холме, так и в целом на политическом «Олимпе» США пока неясен, и это дает «энергетическому лобби», имеющему прочные позиции в органах государственной власти, надежду на принятие выгодного для него решения.

Неразбериха в деятельности федерального правительства США усиливается также несогласованностью их действий в вопросах арктической политики. Так, как уже упоминалось, весной 2015 г. *Shell* получила разрешение от БРОЭР, являющегося подразделением МВД, на бурение нескольких

¹³⁰ *Mauer R., DeMarban A., Herz N.* Obama plans to block development in Arctic refuge; Alaska leaders irate // Alaska Dispatch News. 2015. 25 January. URL: <http://www.adn.com/article/20150125/obama-plans-block-development-arctic-refuge-alaska-leaders-irate> (дата обращения: 2.03.2015).

скважин в Чукотском море, и уже направила туда две плавучие буровые платформы и ряд вспомогательных судов. Неожиданно выяснилось, что *Shell* еще не получила разрешение на проведение буровых работ от другого подразделения МВД – Службы по охране рыбных запасов и живой природы¹³¹. Камнем преткновения для выдачи такого разрешения послужило принятое в феврале 2013 г. правило, гласящее о том, что в арктических морях бурение скважин позволено только на расстоянии не менее 15 морских миль друг от друга, дабы не беспокоить моржей и других морских животных. А *Shell* планировала пробурить две скважины на расстоянии всего лишь 9 миль друг от друга. Выходит, в одном и том же министерстве «правая рука» не ведает, что делает «левая», когда принимается решение о выделении лицензии на проведение геологоразведочных работ.

Другой пример касается планов *ConocoPhillips* по разработке месторождения в Национальном нефтяном резерве. Еще одно подразделение МВД – Бюро по землепользованию, отвечающее за выдачу лицензий на проведение геологоразведочных работ на суше, – никак не может определиться с принятием решения по этому вопросу. С одной стороны, этот регулирующий орган не отказывает напрямую *ConocoPhillips* в выдаче лицензии. Но, с другой стороны, бюро настаивает на предоставлении нефтяной компанией дополнительных гарантий безопасности, страхования рисков и дорогостоящей программы социально-экономического развития данного района ННР. По словам Р. Диллона, пресс-секретаря сенатора Л. Мурковски, эти действия бюро могут не только «убить» проект *ConocoPhillips*, для которой этот проект станет просто нерентабельным, но и создать прецедент для выдвижения подобных завышенных требований к другим потенциальным инвесторам¹³². По сути дела, такого рода тактика может стать в руках МВД формой «мягкого отказа» нефтегазовым компаниям, стремящимся вести разработку углеводородных ресурсов Национального нефтяного резерва и Национального арктического заповедника. Само же «энергетическое лобби» расценивает эти бюрократические «игрища» как еще одно проявление непоследовательности политического курса Вашингтона.

¹³¹ *Dlouhy J. A.* Op. cit.

¹³² *Mauer R., et al.* Op. cit.

*Будущее Аляски: «ресурсное проклятие»
или регион устойчивого развития*

В преддверии президентских выборов 2016 г., проблема освоения природных ресурсов Арктики стала одним из «горячих» вопросов общенациональной «повестки дня». И хотя сторонники консервации и расконсервации углеводородных ресурсов Арктики имелись в обеих ведущих политических партиях США – демократической и республиканской, – предвыборные дебаты 2016 г. продемонстрировали явную тенденцию к размежеванию различных политических лагерей именно по партийному признаку.

Демократы, вслед за своим президентом Б. Обамой, выступили за консервацию природных ресурсов Крайнего Севера, защиту интересов и образа жизни коренного населения Аляски. Они считали, что единственному арктическому штату США нужно избавляться от так называемого «ресурсного проклятия», т. е. зависимости от добывающей промышленности и, прежде всего, экспорта энергоносителей. По их мнению, штат должен сделать ставку на развитие третичного сектора, т. е. сферы услуг – экотуризма, гостиничного и рекреационного бизнеса, а также таких высокотехнологичных отраслей данного сектора, как информационные технологии, связь, транспорт, наука и образование. Сторонники этого подхода ссылались на пример ряда стран Северной Европы, которые смогли превратить свои арктические регионы из депрессивных, отсталых районов в достаточно динамично развивающиеся социально-экономические и экологические комплексы.

Республиканцы, не отрицая необходимость радикальной структурной перестройки аляскинской экономики, имеющей односторонний, ресурсоориентированный характер, и разработки адекватной концепции устойчивого развития данного штата и в целом арктического сектора США, все же призывали быть реалистами в оценке ближайших перспектив развития американского Севера. Они настаивали на том, что быстро реформировать экономику Аляски, специфика которой формировалась десятилетиями, невозможно, на это уйдут долгие годы и большие средства. По их мнению, нужно объективно оценить, что из природных запасов Арктики может быть расконсервировано и без ущерба для экологии и коренного населения включено в хозяйственный оборот. Республиканцы подчеркивали, что ра-

боту по постепенному освоению природных ресурсов Крайнего Севера, и особенно углеводородов, необходимо начинать уже сейчас, чтобы не отстать от других полярных держав.

Республиканцы критиковали администрацию Б. Обамы за «экологический популизм» в вопросе об эксплуатации нефтегазовых ресурсов Арктики и, в частности, за его половинчатые меры по открытию арктических заповедных зон и шельфа для геологоразведки. Они считали, что эти меры Белого дома продиктованы не заботой о хрупкой экологии Арктики и/или интересах коренного населения Аляски, а сугубо предвыборными мотивами. Б. Обама стремился привлечь на сторону будущего кандидата на пост президента от Демократической партии те слои электората, которые ориентированы на экологическую, социальную и правозащитную тематику. Как подчеркивали республиканцы, разговоры демократов о развитии «арктической экономики» США по инновационному пути так и останутся разговорами, ибо ни Аляска, ни федеральное правительство, ни частный бизнес не имеют средств для реализации амбиционных планов, о которых рассуждали демократы.

В то же время для самих республиканцев была характерна определенная непоследовательность в вопросе о перспективах развития арктического сектора США. Так, на словах они выступали за интенсивное развитие инфраструктуры на Аляске с тем, чтобы быть готовым к добыче углеводородов и их транспортировке к местам потребления, – строительство новых, в том числе глубоководных, портов и ледоколов, танкерного флота ледового класса, аэропортов, газо- и нефтепроводов, прокладка новых морских маршрутов и пр. Однако, когда дело доходило до выделения средств на подобные проекты, республиканское большинство в конгрессе США систематически блокировало эти инициативы под предлогом нехватки бюджетных средств и необходимости соблюдения фискальной дисциплины.

Республиканцы обещали в случае прихода к власти президента-республиканца на выборах 2016 г. радикально пересмотреть «арктическое наследие» Б. Обамы и привести стратегию США на Крайнем Севере в соответствие с реалиями и потребностями населения Аляски, большого бизнеса и страны в целом. В этом вопросе они радикально расходились с демократами, которые заявляли о своем намерении продолжить курс Б. Обамы, нацеленный, прежде всего, на защиту нетронутой природы аме-

риканской Арктики и сохранение экологического баланса в данном регионе.

Д. Трамп, придя к власти, начал свою деятельность на этом направлении с отмены запрета Б. Обамы на выдачу лицензий на добычу углеводородов на шельфе в Чукотском и Беринговом морях, а также в море Бофорта, издав специальный указ в апреле 2017 г.¹³³ Параллельно началась деятельность по привлечению американских и международных нефтегазовых компаний к эксплуатации энергетических ресурсов у побережья Аляски.

В конце 2017 г. МВД США заявило, что намерено сдать в аренду под добычу нефти и газа 900 участков – рекордное количество площадей стратегического запаса в Национальном нефтяном резерве¹³⁴. В июне 2018 г. МВД сообщило о планах ввести в хозяйственный оборот 73 тыс. кв. м земли. Это составляло около 80% территории нефтяного заповедника на Аляске общей площадью около 93 тыс. кв. км, закрытого для разработки в 1923 г., чтобы сохранить на будущие собственные запасы нефти в США. Предыдущее предложение министерства допускало введение в оборот лишь около 44 тыс. кв. км. Объем запасов нефти на этой территории оценивается в примерно 8,7 млрд баррелей¹³⁵. Эти шаги, однако, не вызвали особого энтузиазма у добывающих компаний, которые по-прежнему сомневаются в рентабельности новых проектов на Аляске при низкой цене на нефть.

В 2017 г. был принят закон, который обязал МВД США открыть участок Аляски в Национальном арктическом заповеднике для разведки нефтяных компаний. После этого входящее в структуру МВД Бюро по управлению земельными ресурсами США разработало план по имплементации указанного закона. В соответствии с ним нефтяным компаниям разрешат добывать нефть в заповеднике на побережье моря Бофорта. Компании смогут взять в аренду 1,56 млн из 19 млн акров заповедника. План также предусматривал строительство четырех взлетно-посадочных полос и колодцев,

¹³³ *Trump D.* Executive Order 13795. Implementing an America-First Offshore Energy Strategy. April 28. 2017. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-05-03/pdf/2017-09087.pdf> (дата обращения: 4.04.2018).

¹³⁴ *Горохова А.* Указ. соч.

¹³⁵ ТАСС. США намерены открыть для разработки значительную часть нефтяного заповедника на Аляске. 2018. 26 июня. URL: <https://tass.ru/ekonomika/8820573> (дата обращения: 3.08.2018).

175 миль дорог, вертикальных опор для трубопроводов, установки для опреснения морской воды и площадки для барж. Сдать участки земли в аренду компаниям планировалось к концу 2019 г.¹³⁶

Изначально Белый дом предположил, что к 2027 г. в бюджет страны поступит 1,8 млрд долл. от продажи нефти, добытой в пределах заповедника. Однако в июне 2019 г. прогнозы снизили до 900 млн долл., ибо в настоящий момент доподлинно неизвестно, какие запасы нефти содержатся в прибрежной зоне Аляски¹³⁷.

Согласно Бюро по управлению земельными ресурсами, бурение скважин не окажет значительного влияния на природу Аляски. Защитники окружающей среды с этим не согласны. По словам экологов, разработка нефти и газа в заповеднике может нанести ущерб популяциям карибу (северные олени), белых медведей и перелетных птиц. Некоторые виды животных могут попасть под угрозу исчезновения. «Бурение в прибрежной равнине может вызвать необратимые изменения для дикой природы»¹³⁸, – заявил президент Национальной федерации дикой природы К. О'Мара. Глава Совета по защите природных ресурсов США Энн Хок пообещала подать в суд.

В период правления Д. Трампа обнаружилось, что, помимо «проблемных» Национального нефтяного резерва и Национального арктического заповедника, на Аляске имеются весьма перспективные запасы в местах традиционной добычи нефти и газа, а также в тех районах, которые раньше считались бесперспективными. Так, регион Норт-Слоуп, продвигается в экспертных кругах в качестве «супербассейна», способного покрыть имеющиеся и будущие потребности в нефти благодаря своим запасам остаточных извлекаемых ресурсов, оценивающихся в 50 трлн кубических футов газа и 28 млрд баррелей нефти. Большое внимание уделяется также региону Централ-Слоуп, где могут скрываться запасы в объеме 9,5 млрд баррелей в нефтяном эквиваленте¹³⁹. Аляска уже обладает инфраструктурой, необхо-

¹³⁶ Хохлова А. Трамп разрешил добывать нефть в заповеднике на Аляске. 2019. 13 сентября. URL: <https://quote.rbc.ru/news/article/5d7b92799a79472e51dd08c1> (дата обращения: 13.11.2019).

¹³⁷ Там же.

¹³⁸ Цит. по: там же.

¹³⁹ Нефтяное возрождение Аляски. 2018. 30 октября. URL: <https://nangs.org/news/world/neftyanoe-vozhrozhdenie-alyaski> (дата обращения: 1.07.2019).

димой для добычи нефти в крупных объемах, и экономикой со множеством квалифицированных работников, с нетерпением ожидающих появления вакансий в нефтяной сфере.

Борьба вокруг углеводородных ресурсов Аляски продолжается с переменным успехом. Например, противники Д. Трампа оспорили в суде его указ 2017 г. о разрешении разведки и добычи нефти на шельфе СЛО. В апреле 2019 г. федеральный суд штата Аляска признал незаконным это решение президента как «выходящее за пределы его полномочий»¹⁴⁰. В сентябре 2019 г. палата представителей конгресса США, контролируемая Демократической партией, одобрила законопроект об отмене данного указа¹⁴¹.

Исход этих политических дебатов остается неопределенным до сих пор. Более или менее ясным является то, что вопрос о перспективах освоения природных запасов Крайнего Севера останется одной из важных, хотя и не самых приоритетных тем американских общенациональных дебатов на обозримую перспективу.

¹⁴⁰ Бовдунов А., Комарова Е. «Выходит за рамки полномочий»: почему суд не позволил Трампу снять запрет на нефтедобычу на Аляске. 2019. 1 апреля. URL: <https://russian.rt.com/world/article/617217-ssha-alyaska-sud-tramp-energetika> (дата обращения: 3.04.2019).

¹⁴¹ Нефть Аляски. Величайшее открытие в истории. 2019. 1 ноября. URL: <https://zen.yandex.ru/media/neftetank/neft-aliaski-velichaishee-otkrytie-v-istorii-5db17a3cc31e4900b11d9778> (дата обращения: 3.04.2019).

Военная стратегия Вашингтона в Арктике

Современная военная мысль (американская и зарубежная) трактует понятие военной стратегии, прежде всего, как сферу планирования строительства, развертывания и использования ВС в мирное и военное время. Она разрабатывается и реализуется в рамках стратегии национальной безопасности. Последняя, наряду с военной безопасностью, включает в себя и невоенные аспекты: экономический, социальный, экологический, информационный и пр. В случае с США последней по времени принятия была Стратегия национальной безопасности, утвержденная Д. Трампом в декабре 2017 г.¹⁴²

Что касается непосредственно военной стратегии, то она, в свою очередь, имеет весьма сложную структуру (рис. 1). Современная военная мысль выделяет следующие компоненты этой структуры.

Контуры военной стратегии

Рис. 1. Декомпозиция понятия «военная стратегия»



¹⁴² National Security Strategy of the United States of America. December 2017...

1. *Политические основы военной стратегии.* Они формулируются политическим руководством страны в диалоге с военным руководством и включают в себя характеристику места и роли ВС в обществе, стоящих перед ними целей и задач с точки зрения обеспечения национальной безопасности, перспектив их развития. В случае с администрацией Д. Трампа эти основы были определены в соответствующем разделе Стратегии национальной безопасности 2017 г.¹⁴³, Национальной оборонной стратегии 2018 г.¹⁴⁴ и Арктической стратегии министерства обороны 2019 г.¹⁴⁵

2. *Экономические основы военной стратегии.* Главная цель этой части военной стратегии – удовлетворение потребностей военной организации государства в финансовых средствах и материальных ресурсах. Так, в соответствии с Национальной оборонной стратегией 2018 г. и Арктической стратегией МО-2019 и некоторыми другими документами Пентагона приоритетные задачи военно-экономического обеспечения ВС США, размещенных в Арктике или ориентированных на проведение морских и воздушно-космических операций на этом театре военных действий включают: принятие на вооружение современных надводных кораблей различного класса, стратегических и оперативно-тактических подводных лодок, ледоколов, ракетных систем, боевых самолетов, унифицированных высокоэффективных систем управления войсками и оружием, средств связи, разведки, раннего обнаружения и предупреждения, радиоэлектронной борьбы, спутниковых группировок, развитие военно-морской и военно-воздушной инфраструктуры (порты и аэродромы), а также военно-технического сотрудничества с союзниками по НАТО¹⁴⁶. Создание прочных экономических

¹⁴³ Ibid. P. 25–32.

¹⁴⁴ Summary of the National Defense Strategy of the United States of America. – Washington: Department of Defense, 2018. P. 4–10. URL: <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf> (дата обращения: 6.06.2019).

¹⁴⁵ Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy... P. 6–14.

¹⁴⁶ Ibid. P. 8–10; Report to Congress on Resourcing the Arctic strategy. OUSD (Policy). June 2016. – Washington: Department of Defense, 2016. URL: https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Report_to_Congress_on_Resourcing_the_Arctic_Strategy.pdf (дата обращения: 6.06.2019); Partnership Interoperability Initiative. URL: https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_132726.htm (дата обращения: 6.06.2019); Woolf A. U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues. – Washington: Congressional Research Service, March 6, 2018. URL: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf> (дата обращения: 6.06.2019).

основ военной организации государства – залог успешного претворения в жизнь военной стратегии, а также стратегии национальной безопасности в целом.

3. *Военное строительство.* Важная часть военной стратегии – подготовка ВС и всей военной организации государства к защите национальных интересов и обеспечению военной безопасности страны. Американские эксперты считают, что главными приоритетами военного строительства ядерных держав в современных условиях являются (в том числе применительно к Арктике): создание единой системы управления военной организацией государства и ее эффективное функционирование; развитие и совершенствование войск (сил) стратегического сдерживания, в том числе ядерного; создание и поддержание в необходимой готовности структур для подготовки мобилизационных ресурсов и обеспечения мобилизационного развертывания ВС; комплектование, оснащение, всестороннее обеспечение и подготовка соединений и воинских частей к постоянной боевой готовности сил общего назначения для решения задач сдерживания и ведения боевых действий в локальных войнах и вооруженных конфликтах¹⁴⁷.

В более практическом плане именно на этом уровне военной стратегии определяются оптимальные структура ВС (по видам и родам войск), их конфигурация, а также численность и географическое размещение. Именно этой области, прежде всего, касаются военные реформы, поскольку состав, структура и численность ВС – это то, что чаще всего приходится корректировать в соответствии с реалиями мировой политики и возможностями внутренних финансовых, материальных и людских ресурсов.

4. *Военное планирование и применение вооруженных сил* – в узком смысле это и есть военная стратегия. Военные планы и применение ВС диктуются, прежде всего, характером войны или вооруженного конфликта, в которых той или иной стране предстоит или приходится участвовать. Тип военной стратегии зависит от того, каковы военно-политические цели участников вооруженного противоборства, средства достижения этих целей (обычные или с использованием оружия массового поражения) и масштабы

¹⁴⁷ *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Современная военная стратегия. – М.: Аспект Пресс, 2014. С. 29, 170–191; *American Defense Policy* / Ed. by Bolt P. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005; *Lamb C.* Transforming defense. – Washington, DC: National Defense University Press, 2005; *Woolf A.* Op. cit.

военных действий (конфликт; локальная, региональная или крупномасштабная война). В свою очередь, это будет определять характер развертывания войск, структуру группировок, конкретный способ применения ВС¹⁴⁸.

В период «холодной войны» Вашингтон воспринимал Арктику как один из передовых рубежей противостояния между НАТО и СССР/Россией. Затем военно-стратегическое значение Арктики для США заметно уменьшилось, и степень американского военного присутствия в регионе понизилась. В 2006 г. США покинули свою авиабазу Кефлавик в Исландии, переложив ответственность за оборону этой островной страны на Норвегию и Францию.

В это же время произошло резкое сокращение численности военнослужащих на американской базе ВВС в Туле (Гренландии) с 6000 до 100 человек. Кроме того, было закрыто значительное количество радиолокационных станций ВВС США, функционировавших на Аляске со времен «холодной войны»¹⁴⁹. В плане обеспечения безопасности на арктическом направлении США во многом полагались лишь на совместную с Канадой НОРАД. Задачи ВС США в Арктике были сведены, таким образом, к мерам стратегического сдерживания и противоракетной обороне. Каких-либо других задач в Арктике для ВМС, ВВС и сухопутных сил не ставилось.

Лишь после активизации российской экономической и военной деятельности на Крайнем Севере в конце «нулевых» годов и возобновления глобальной конфронтации между Россией и Западом с началом украинского кризиса Вашингтон начал пересматривать свои программы военного строительства и стратегических планов в регионе.

В концептуальном плане нынешняя военная стратегия США на Крайнем Севере нацелена на создание возможностей для быстрого реагирования в ответ на кризисы, возникающие не только в Арктике, но и за ее пределами. Она логически хорошо сочетается с концепцией «Быстрого глобального удара», введенной еще администрацией Дж. Буша-младшего и призванной обеспечить глобальное военное превосходство США.

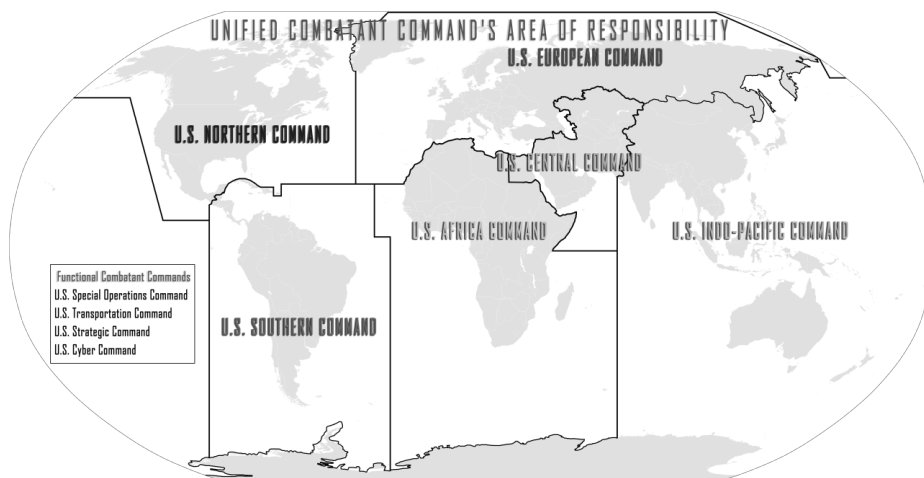
¹⁴⁸ *Коньшев В. Н., Сергунин А. А.* Современная военная стратегия... С. 30; Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy... P. 15–18.

¹⁴⁹ *Гутенев М. Ю.* Арктика во внешней политике США // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 2. С. 133.

В институциональном плане руководство военными операциями США в Арктике в мирное и военное время возложено на два географических командования – Северное и Европейское (см. карту 5). В подчинении Северного командования также находится Аляскинское командование, сосредоточенное только на американском секторе Арктики.

В тесном взаимодействии с Канадой развивается совместная система воздушно-космической обороны с северного направления – НОРАД. В Европе региональный командующий одновременно возглавляет военное командование НАТО, а командующий 2-м флотом США одновременно является главой оперативного командования объединенными силами НАТО со штаб-квартирой в Норфолке, штат Виргиния, в ведении которого находятся Северная Атлантика и часть СЛО.

Карта 5. Зоны ответственности объединенных командований вооруженных сил США

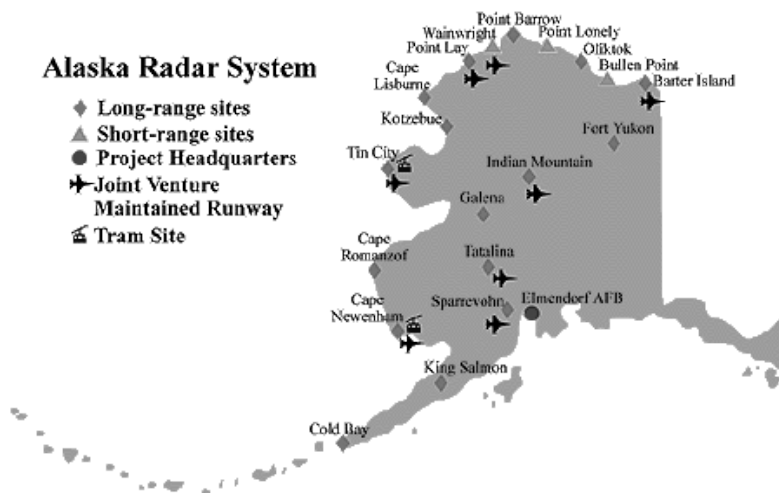


Источник: <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=69633684>.

Что касается структуры ВС США по их видам и родам войск, то в Арктике несомненным лидером являются ВВС, которым отводится ведущая роль в обеспечении ПРО и ПВО с арктического направления, а также ведение мониторинга за воздушным и морским пространствами СЛО

в мирное время, а также ведение наступательных операций в военный период.

Карта 6. Система радиолокационных станций Аляски



Источник: <https://www.alaska.net/~pmc/experience/radar.html>.

Прежде всего, контроль над воздушно-космическим пространством обеспечивают, во-первых, Система радиолокационных станций Аляски, которая включает в свой состав 19 РЛС большого и 3 РЛС малого радиуса действия, см. карту 6. Второй компонент – это Северная система предупреждения, которая включает 50 РЛС, расположенных на территории Канады, Аляски, Алеутских островах, Фарерских островах, в Гренландии и Исландии (см. карту 7)¹⁵⁰. Особенно важное значение имеют комплексы РЛС, расположенные в Клиар (Аляска) и Туле (Гренландия). В 2020 г. на модернизацию Северной системы было выделено 100 млн долл.¹⁵¹ Обе названные системы подчиняются командованию НОРАД.

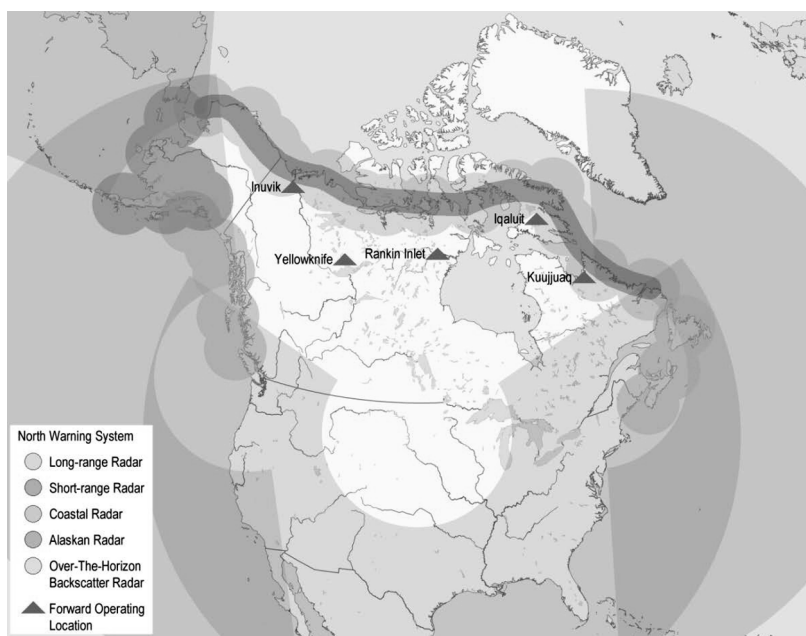
Пентагон продолжает курс на создание глобальной системы ПРО, элементы которой развертываются в Арктике. США имеют сеть радаров раннего предупреждения о ракетном нападении (Аляска, Калифорния, Грен-

¹⁵⁰ Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy... P. 15.

¹⁵¹ *Devyatkin P. Op. cit.*

ландия, Великобритания, Центральная Европа), которые покрывают все Северное полушарие. Техническое оборудование и программное обеспечение также постоянно модернизируются и нацелено на создание единой эшелонированной системы защиты от баллистических ракет. Развертывание американской ПРО в Арктике в непосредственной близости от границ РФ дополнительно позволяет отслеживать некоторые параметры пусков ракет на пространстве от Плесецка до Камчатки.

Карта 7. Северная система предупреждения



Источник:

https://en.wikipedia.org/wiki/North_Warning_System#/media/File:North_Radar_System.png.

Только на замену программного обеспечения самого северного радара *AN/FPS-132* в Туле, прикрывающего США с арктического направления (дальность до 5000 км), было выделено 40 млн долл.¹⁵² На модернизацию

¹⁵² Arctic Air Base Gets \$40 Million Upgrade in Face of Increasing Missile Threats // CBS News. 2017. 30 May. URL: <https://www.cbsnews.com/news/inside-thule-air-base-arctic-jeff-glor/> (дата обращения: 6.02.2018).

радар «Глобус-2» (*AN/FPS-129*) в норвежском г. Варде, расположенном недалеко от границ России, было выделено 50 млн долл. Там же в 2020 г. был введен в строй радар «Глобус-3» (предположительно, типа *GBR-P*), который, по мнению авторитетного американского эксперта Т. Постола, предназначен для сбора разведывательной информации о пусках ракет, в том числе с российских подводных лодок¹⁵³. Развертывание элементов ПРО позволяет США систематически собирать разведывательную информацию о российских стратегических ядерных силах.

ВВС США обладают несколькими базами в арктическом регионе, из которых наиболее крупными и стратегически значимыми являются базы на Аляске в Эльмендорфе и Йелсоне (см. карту 6). На этих базах дислоцируются новейшие истребители-бомбардировщики пятого поколения *F-35*, а также самолеты-заправщики для дозаправки в воздухе стратегических бомбардировщиков, выполняющих патрулирование в Арктике и северной части Тихого океана. К концу 2020 г. ВВС планировали разместить в Йелсоне 54 истребителей *F-35* с общим персоналом в 1300 чел.¹⁵⁴

Необходимо отметить, что подчиненные Командованию ВВС «Глобальный удар» 178 стратегических бомбардировщиков и 406 межконтинентальных баллистических ракет наземного базирования развернуты вдали от Арктики, в американской «глубинке», хотя маршрут запускаемых с них ракет должен по большей части пролегать именно в северном направлении. Кроме того, воздушное подразделение Национальной гвардии Нью-Йорка имеет на вооружении самолеты, оснащенные лыжами и предназначенные для поисково-спасательных работ на ледниках Гренландии. Координационно-спасательный центр воздушного подразделения Национальной гвардии Аляски призван вместе с Береговой охраной США осуществлять мониторинг акваторий арктических морей и, если необходимо, поисковые операции¹⁵⁵.

ВВС США также активно ведут подготовку авиационных экипажей для операций в арктических условиях, в том числе в школе выживания на авиабазе в Йелсоне. На Аляске регулярно проводятся авиационные учения

¹⁵³ Here's How Norway's New US-Made Radar Aimed at Russia Will Look. URL: <https://sputniknews.com/military/201604151038057832-norway-missile-shield-radar/> (дата обращения: 6.09.2020).

¹⁵⁴ *Devyatkin P.* Op. cit.

¹⁵⁵ Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy... P. 15.

под кодовым названием *Red Flag* («Красный флаг»). На тихоокеанском побережье Аляски располагается крупнейший американский авиационный полигон площадью 65 тыс. квадратных миль.

Что касается ВМС США, – то за арктический сектор морского театра военных действий отвечает, прежде всего, 2-й флот США, который был воссоздан в 2018 г. после его упразднения в 2011 г.¹⁵⁶ Со времен «холодной войны» он был одним из наиболее мощных соединений, ибо в зону его ответственности традиционно входили западная часть Северной Атлантики и большая часть СЛО, где происходило главное стратегическое противостояние США и СССР. В соответствии с нынешним «разделением труда» между флотами США 2-й флот должен противостоять Северному флоту России (см. карту 8). Как уже отмечалось, командующий 2-м флотом одновременно является главой объединенной морской группировки НАТО.

В состав 2-го флота входят 6 крейсеров с управляемым ракетным оружием (УРО), 4 атомных авианосца, 21 эсминец и 5 фрегатов, оснащенных УРО, 9 десантно-вертолетонесущих кораблей, 6 десантных судов, 4 патрульных корабля, 6 стратегических атомных подводных лодок с баллистическими ракетами на борту, 2 атомных подлодки с крылатыми ракетами и 23 многоцелевых атомных подводных лодки¹⁵⁷.

Как показывает опыт морских учений НАТО в мае 2020 г.¹⁵⁸, на помощь 2-му флоту для проведения операций в СЛО (Норвежское и Баренцево моря) могут привлекаться корабли 6-го флота, отвечающие за район Средиземного моря и Восточную Атлантику (см. карту 8). В состав 6-го флота входит около 40 надводных кораблей, в том числе 2 авианосца, 2–

¹⁵⁶ *O'Rourke R., et al...* P. 51, 52.

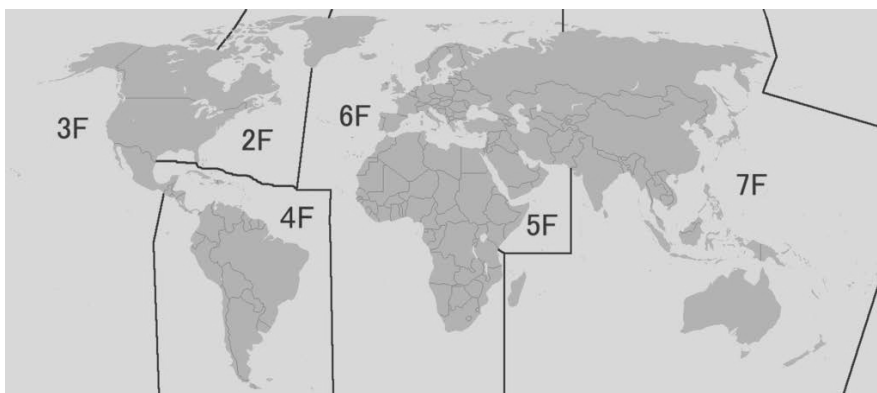
¹⁵⁷ Commander, U.S. 2nd Fleet. URL: <http://www.c2f.navy.mil/> (дата обращения: 12.10.2020).

¹⁵⁸ U.S. Sixth Fleet enters the Barents Sea with missile defense destroyer. 4 May 2020. URL: http://r.bluemail.ramsalt.com/tr/cl/UoQRmNooE4uHWM2mrZtV-jzHm5nUbAlu6vR5h3AiJdyH0qt6pkxYcvtb_1SJ6RnJcTBIUkNPHYkw6tsBD5BdCmZCpTJMTwV2fTBD8C77UowGSgVw9Gir7oVIpW_6K4qSXFR2Vmi440DPBkQfuFPFwqNYPHfHcPtrWRiMVYR7iEeTIsin3j87S-AbDA2K2dfhrYeYCIM5kRo3eQMel212eIpnzyk2S6BPQrd0Z1pCLing73Y5dodS0toq-vJiGbr6PbhBx1bvRe4KKh (дата обращения: 12.10.2020).

4 многоцелевые атомные подводные лодки, 175 самолетов и 21 000 военно-служащих¹⁵⁹.

Наконец, часть Арктики, включая Берингово море, побережье Аляски, Чукотское море и море Бофорта, попадает в зону ответственности 3-го флота США (см. карту 8). В его состав входят 2 авианосца, 17 крейсеров, 12 фрегатов и 6 эсминцев УРО, 12 десантных кораблей (включая вертолетные доки), 8 стратегических атомных подводных лодок, вооруженных баллистическими ракетами, 2 атомных подлодки, оснащенные крылатыми ракетами, и 25 атомных подлодок, вооруженных торпедами¹⁶⁰.

Карта 8. Зоны ответственности флотов США



Источник: [https://ru.wikipedia.org/wiki/Второй_флот_ВМС_США#/media/Файл:USN_Fleets_\(2008\).png](https://ru.wikipedia.org/wiki/Второй_флот_ВМС_США#/media/Файл:USN_Fleets_(2008).png).

Спецификой дислокации ВМС США является то, что, в отличие от российского военного флота, их базы и командные структуры расположены вне арктического региона. Для надводных кораблей 3-го и 6-го флотов Арктика не является значимым приоритетом, в операции в этом регионе вовлекается лишь незначительная часть их сил. Лишь 2-й флот преимущественно ориентирован на активные действия в СЛО и Северной Атлантике. Атомные субмарины из состава 2-го и 3-го флотов регулярно выходят

¹⁵⁹ Commander, U.S. 6th Fleet. URL: <http://www.c6f.navy.mil/> (дата обращения: 12.10.2020).

¹⁶⁰ Commander, U.S. 3rd Fleet. URL: <http://www.c3f.navy.mil/> (дата обращения: 12.10.2020).

в арктические моря для несения боевого дежурства, патрулирования и проведения противолодочных операций. Раз в два года подводный флот США проводит учения *ICEX* (Ice Exercise) к северу от побережья Аляски, включая центральный район СЛЮ, покрытый ледовой «шапкой». Подводные лодки совершают переходы подо льдами в непосредственной близости от зоны повышенных интересов Северного флота России, в том числе недалеко от Земли Франца-Иосифа, где расположена военная база «Арктический Трилистник», главный форпост министерства обороны РФ¹⁶¹.

Американский военный флот также проводит совместные учения с Береговой охраной по поисково-спасательным работам и ликвидации последствий техногенных катастроф в Арктике.

Военный флот США активно модернизирует свой состав. Например, планируется замена нынешних 18 стратегических подводных лодок класса «Огайо» на новое поколение ракетносцев, получивших название «Колумбус». Из-за бюджетных сложностей ввод в строй новых субмарин отложен до 2031 г. В связи с тем, что подлодки класса «Огайо» будут сниматься с вооружения начиная с 2027 г., военные эксперты допускают уменьшение численности стратегического подводного флота в переходный период до 10 единиц¹⁶².

Следует отметить, что вызовы безопасности России на арктическом направлении создает и перспектива применения США высокоточного оружия в неядерном оснащении, которое способно решать стратегические задачи. В соответствии с современной военной стратегией США часть таких функций передается неядерным стратегическим силам, включающим в себя крылатые ракеты (КР) дальнего радиуса действия. В этой связи на четырех стратегических подлодках «Огайо» вместо ядерных баллистических ракет установлены КР в неядерном оснащении. Кроме того, КР размещаются на многоцелевых атомных подводных лодках, которые патрулируют арктиче-

¹⁶¹ Учения США ICEX-2020: за арктическим лагерем наблюдали российские Ту-142. URL: <https://eadaily.com/ru/news/2020/03/11/ucheniya-ssha-icex-2020-za-arkticheskim-lagerem-nablyudal-rossiyskiy-tu-142> (дата обращения: 6.04.2020).

¹⁶² *Woolf* A. U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues. – Washington: Congressional Research Service, March 6, 2018. URL: <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf> (дата обращения: 6.04.2020).

ские моря. Общее количество КР большой дальности в прибрежных водах российской Арктики может достигнуть 2900 единиц¹⁶³.

Еще один род войск – Корпус морской пехоты США – предназначен для ведения операций в Арктике при поддержке военного флота. Для этих целей в составе корпуса имеются две экспедиционные бригады, которые регулярно проходят обучение ведению операций в экстремально холодных условиях в различных тренировочных центрах на территории США, Норвегии и Японии. Так, с 2017 г. до октября 2020 г. около 700 американских морских пехотинцев размещались на ротационной основе (по 6 месяцев) в центральной и северной частях Норвегии. В августе 2020 г. Вашингтон объявил о намерении вывести этот контингент с территории Норвегии и посылать туда своих военнослужащих только для участия в совместных учениях НАТО.

Вашингтон регулярно обновляет материально-техническую базу указанных бригад. Недавно специально для морских пехотинцев было изготовлено 35 тыс. комплектов обмундирования и снаряжения для ведения боевых действий в арктических условиях. Всего Корпус морской пехоты может оснастить 39 тыс. военнослужащих для операций в регионах планеты с низкими температурами¹⁶⁴.

В тесной координации с ВМФ должна действовать в Арктике и Береговая охрана (БО) США, которая формально не является частью министерства обороны и подчиняется другому ведомству – министерству внутренней безопасности. Однако на практике БО представляет собой военизированную структуру, которая, как подчеркивается в доктринальных документах самой службы, а также ВМС и Пентагона, в случае необходимости она должна оказывать поддержку флоту в его операциях в СЛЮ и прилегающих к нему арктических морях.

Особенно важна ледокольная поддержка БО, ибо именно в ее подчинении находятся немногочисленные американские ледоколы, способные действовать в условиях Арктики и Антарктики. В настоящее время в собственности различных государственных ведомств США находятся 6 ледоко-

¹⁶³ Мясников Е. Контрсиловой потенциал высокоточного оружия // Ядерное распространение: новые технологии, вооружения и договоры / под ред. А. Арбатова, В. Дворкина. – М.: РОССПЭН, 2009. С. 107.

¹⁶⁴ Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy... P. 17.

лов разного класса. Как уже отмечалось, Береговой охране принадлежат тяжелый *Polar Star* (способен преодолевать двухметровый лед со скоростью 3 узла) и средний *Healy* (может двигаться с такой же скоростью во льдах толщиной до полутора метров)¹⁶⁵. Другой тяжелый ледокол *Polar Sea* законсервирован с 2011 г., запасные части с него периодически используются для ремонта его «коллеги» – *Polar Star*. Последний эксплуатируется с 1976 г., и о его состоянии говорит то, что с 2018 г. США отказались от проведения арктических учений, опасаясь его поломки и вынужденной необходимости обращаться за помощью к РФ¹⁶⁶.

Ожидается, что с 2022 г. начнется период его активного вывода из эксплуатации. *Healy* – это, прежде всего, научно-исследовательское судно, дающее ученым возможность получать представление о биологическом разнообразии СЛО, наблюдать за птицами и мегафауной в естественной среде обитания. Эти суда требуют обширного технического обслуживания, дорогостоящего ремонта и модернизации, чтобы оставаться в рабочем состоянии.

Кроме того, в ведении Национального научного фонда США находятся 3 научно-исследовательских судна ледового класса (*Nathaniel B. Palmer*, *Laurence M. Gould*, *Sikuliaq*), не приспособленных к круглогодичной навигации в полярных условиях. Помимо них, в США имеется частный дизельный ледокол *Aiviq*, используемый компанией *Royal Dutch Shell* для буксировки нефтяных платформ в полярных водах и способный выполнять работы по борьбе с разливами нефтепродуктов в арктических условиях¹⁶⁷.

Внутриполитическая борьба вокруг программы модернизации ледокольного флота США развернулась еще с середины «нулевых» годов. За строительство нового ледокольного флота в составе 3 тяжелых и 3 сред-

¹⁶⁵ *Bryant D.* USCGC *Polar Star*. *Maritime Professional*. 2015. 30 June. URL: <https://www.maritimeprofessional.com/blogs/post/uscgc-polar-star-14795> (дата обращения: 21.10.2020).

¹⁶⁶ *Журавель В. П.* Гонка ледоколов в Арктике. Аналитическая записка. – М.: Институт Европы РАН, 2020. № 31 (214). С. 5.

¹⁶⁷ *O'Rourke R.* Coast Guard Polar Security Cutter (Polar Icebreaker) Program: Background and Issues for Congress. July 29, 2020. – Washington, DC: Congressional Research Service, 2020. P. 26–32. https://www.everycrsreport.com/files/2020-07-29_RL34391_119fa19e1f0b79fbf3dcbd06d214423547eea69d.pdf (дата обращения: 21.10.2020).

них корабля выступили сторонники активного освоения арктического шельфа, развития полярных морских коммуникаций, представители научных кругов, занимавшиеся полярными исследованиями, а также ВМС и БО, боявшиеся «отставания» США от других участников «ледокольной гонки».

На слушаниях в конгрессе США тогдашний командующий Береговой охраны США адмирал Т. Аллен отметил, что «Россия в 2009 г. завершает программу строительства национальных атомных ледоколов нового поколения, что гарантирует ей наличие нескольких тяжелых ледокольных судов после 2020 г.»¹⁶⁸ Т. Аллен напомнил, что спущенный на воду в 2007 г. ледокол «50 лет Победы» гарантирует России доступ к арктическим природным ресурсам. В связи с этим США необходимо вкладывать средства в строительство новых ледоколов, так как срок эксплуатации старых подходит к концу.

Мнение Т. Аллена поддержал конгрессмен-республиканец Д. Янг, призвавший конгресс «выделить необходимые доллары для нового арктического флота ради будущего нашей великой страны». Другой конгрессмен, демократ Р. Ларсен, констатировал, что США уступили свои позиции другим арктическим странам: «...в арктической гонке участвуют пять государств, и мы занимаем последнее место»¹⁶⁹. Таким образом, между двумя ведущими партиями страны наблюдалось полное согласие в вопросе о будущем ледокольного флота США.

Раскол между сторонниками и противниками превращения США в «великую ледокольную державу» проходил, скорее, не по партийной, а по бюджетной линии. Оппозицию курсу «арктического лобби» на модернизацию ледокольного флота составили те политики и бизнесмены, которые считали, что эксплуатация природных ресурсов и морских путей Крайнего Севера преждевременна, и в Арктике не существует серьезных угроз национальной безопасности США. По их мнению, для поддержания экономического, военного и научного присутствия США в Арктике на должном уровне достаточно было бы регулярно модернизировать имевшиеся ледоколы.

¹⁶⁸ США готовятся к войне за Арктику. URL: www.dni.ru/polit/2008/7/17/145832.html (дата обращения: 12.11.2010).

¹⁶⁹ Там же.

В тех же случаях, когда у США возникала бы потребность в привлечении дополнительного ледокольного ресурса, можно было бы арендовать иностранные суда или решать эти проблемы в рамках международного научного сотрудничества. В период восьмилетнего правления Б. Обамы, который выступал против форсирования нефтегазодобычи на шельфе Аляски и за многостороннее сотрудничество в Арктике, в правящем классе США доминировала именно эта точка зрения. Многомиллиардные траты на постройку новых ледоколов представлялись этой фракции американской элиты излишней роскошью на фоне тех масштабных финансово-экономических проблем, с которыми США пришлось столкнуться в период кризиса 2008–2010 гг.

Тогдашний глава Комиссии США по исследованию Арктики (в прошлом вице-губернатор Аляски) М. Тредуэлл, отражая эту, более умеренную, позицию, отмечал, что происходящие природные изменения в Арктике позволяют США обойтись без большого ледокольного флота. Потепление климата и появление в Арктике свободных ото льда пространств открывают для США совершенно новые возможности. «Доступная Арктика означает новые и расширенные маршруты для американских военно-морских перевозок... Появление самолетов, ракет и противоракетной обороны сделало регион Арктики важной точкой для демонстрации мощи и передовым районом для обеспечения безопасности Северной Америки, Азии и Европы»¹⁷⁰.

М. Тредуэлл также подчеркивал, что национальные интересы США в Арктике составляют миллиарды долларов в виде доходов в бюджет и вклада в экономическую деятельность. По его словам, ледоколы помогают «расширить территорию США», а «около 15% американской нефти добывается на шельфе у Аляски»¹⁷¹. Однако, по мнению этого эксперта, указанный финансово-экономический кризис, особенно тяжело поразивший США, заставил внести коррективы в планы модернизации ледокольного флота и привести к отсрочке намеченных программ.

В качестве компромиссного варианта Вашингтон решил модернизировать старые ледоколы. Так, на ремонт *Polar Star* было израсходовано 57 млн долл., и он был вновь введен в строй в 2013 г. с расчетом, что он

¹⁷⁰ Там же.

¹⁷¹ Там же.

прослужит не менее 10 лет¹⁷². Как уже отмечалось, в США начались дискуссии по поводу строительства атомных ледоколов для поддержки морских операций в Арктике. Россия, которая единственная в мире имеет атомный ледокольный флот и способна осуществлять операции в СЛО круглогодично, служит для американских морских стратегов, с одной стороны, примером того, как нужно строить свою экономическую и военную политику в полярных широтах, а с другой – инструментом запугивания конгресса США, от которого зависит финансирование американской ледокольной программы.

С приходом к власти администрации Д. Трампа, взявшей курс на укрепление «силового» компонента своей арктической стратегии, программа модернизации ледокольного флота США получила новый стимул. Чтобы придать этой программе большее значение в глазах конгресса и общественности, Белый дом переименовал ее в программу «Ледоколы для обеспечения полярной безопасности» и подключил к ее реализации ВМС. Несмотря на сопротивление демократов, Д. Трамп смог «продать» через конгресс бюджет на 2019 фин. г., содержащий 655 млн долл. на строительство нового тяжелого ледокола и 20 млн долл. – на проектирование второго судна¹⁷³.

Опираясь на это решение конгресса и президента, уже 23 апреля 2019 г. командование кораблестроения и вооружений ВМС США (*Naval Sea Systems Command*) подписало контракт стоимостью 745,9 млн долл. с американской компанией *VT Halter Marine* на детальное проектирование и постройку для БО США нового тяжелого ледокола. Строительство будет вестись на верфи в Паскагула (штат Миссисипи), принадлежащей *Singapore Technologies Engineering*, как и сама компания *VT Halter Marine*. Закладка корпуса запланирована на 2021 г., а завершение строительства и передача ледокола заказчику ожидаются во втором квартале 2024 г. Положениями контракта предусмотрен опцион на последующее строительство еще двух однотипных кораблей со сроком сдачи в 2025 и 2027 гг. соответственно.

¹⁷² O'Rourke R. Coast Guard Polar Security Cutter (Polar Icebreaker) Program... P. 27.

¹⁷³ Schreiber M. New U.S. spending bill brings icebreaker funding back // Arctic Today. 2019. 14 February. URL: <https://www.arctictoday.com/new-u-s-spending-bill-brings-icebreaker-funding-back/> (дата обращения: 11.09.2020).

Общая стоимость контракта с реализацией дополнительного соглашения составит около 2 млрд долл.¹⁷⁴

Нужно заметить, что заявленные в контракте суммы в 746 млн и 2 млрд долл. покрывают только расходы судостроителя. Они не включают стоимость закупаемого правительством оборудования для установки на корабле, а также государственные расходы на управление программой. Если учесть и их, то общая сметная стоимость закупок по ледокольной программе при серии составляет 925–940 млн долл., а для серии из трех кораблей 2,95 млрд долл.

В *VT Halter Marine* выбрали в качестве основы проект нового немецкого ледокольного научно-исследовательского судна *Polar Stern II*, разработанного по заказу министерства образования и науки ФРГ компанией *SDC (Ship Design & Consult GmbH, Hamburg, Germany)* и строящегося на верфи *HDW (Howaldtswerke-Deutsche Werft)*, подразделении *TKMS (Thyssenkrupp Marine Systems GmbH, Kiel, Germany)*. Фирма *New Orleans Technology Associates, Inc.* в течение двух лет занималась доработкой дизайна в соответствии с требованиями БО США. Использование готового серийного проекта позволит добиться существенной экономии расходов.

При длине 140 и ширине 27 метров полное водоизмещение корабля составит 33 тыс. тонн. Главная энергетическая установка с дизель-генераторами *Caterpillar* и азимутальными движителями *Azipod* позволит ледоколу развивать максимальную скорость 20 узлов по чистой воде, при этом он будет способен колоть лед толщиной до 2 метров со скоростью 3 узла, а также самостоятельно преодолевать торосы высотой до 6 метров. Автономность составит 80 суток. На борту смогут размещаться 186 человек, включая экипаж и пассажиров.

Характерно, американские ледоколы будут иметь вооружение, но командование БО США до сих пор не определилось, с каким именно. Известно о планах оснащения ледоколов ракетами различного назначения, для чего боевая система корабля *C5I* будет разработана на основе БИУС (боевой информационно-управляющей системы) *Aegis* компанией *Raytheon*. Минимальные требования включают стрелково-артиллерийское вооружение, а также авиационную группу из двух вертолетов и двух беспилотных лета-

¹⁷⁴ Здесь и далее сведения приводятся по: *O'Rourke R. Coast Guard Polar Security Cutter (Polar Icebreaker) Program...*

тельных аппаратов. Кроме того, предполагается оснащение ледоколов телеуправляемыми и автономными подводными аппаратами.

Перспективы строительства намеченных ледокольной программой трех ледоколов среднего класса остаются пока неопределенными. Представители Белого дома, ВМС и БО не исключают их постройки на зарубежных верфях, например, в Финляндии, если это окажется более целесообразным с технологической и финансовой точек зрения.

Что касается третьего вида ВС США – Сухопутных сил, – то ему также отводится значительная роль в военных планах Пентагона в Арктике. Командование космической и противоракетной обороны Сухопутных сил США осуществляет оперативное руководство силами ПРО шахтного базирования в Форт-Грили на Аляске. Там размещены 40 противоракет, которые предназначены для отражения потенциальной ракетной атаки с тихоокеанского и арктического направлений. В начале 2019 г. администрация Д. Трампа заявила о необходимости размещения в ближайшем будущем еще 20 противоракет в Форт-Грили¹⁷⁵. Указанное командование сухопутных сил координирует свою деятельность с НОРАД и другими структурными подразделениями ВВС, ориентированными на операции в Арктике.

Собственно сухопутный компонент ВС США на Аляске состоит из механизированной пехотной (Форт-Уэйнрайт) и воздушно-десантной (Форт-Ричардсон) бригад, двух авиационных батальонов, а также различных вспомогательных частей¹⁷⁶. Следует отметить, что эти подразделения не приспособлены специально для ведения боевых действий в полярных условиях. Некоторый опыт участия в операциях в холодных условиях имеют части морской пехоты, воевавшие в горных районах Афганистана. Специально подготовленным для Арктики считается лишь подразделение, состоящее из 1850 военнослужащих Национальной гвардии. Кроме этого, в Форт-Грили расположен испытательный центр Сухопутных сил США, в котором тестируются вооружения и военное снаряжение в условиях низких температур. Инженерный корпус США также имеет специальную лабораторию в штате Нью-Гэмпшир, в которой происходят испытания раз-

¹⁷⁵ President Trump's Plans to Boost Missile Defense Could Spark Arms Race // Time. 17 January. 2019. URL: <http://time.com/5506284/donald-trump-nuclear-weaponsmissile-defense/> (дата обращения: 01.05.2020).

¹⁷⁶ USARAK Units. 2018. 9 April. URL: https://www.army.mil/article/163749/usarak_units (дата обращения: 21.10.2020).

личные инженерные конструкции, материалы, аппаратура, датчики, предназначенные для полярных условий.

Сухопутные силы, базирующиеся на Аляске, формируют объединенную группировку войск со своим собственным оперативным командованием. Однако в более общем плане они подчиняются Индо-тихоокеанскому стратегическому командованию. Впрочем, в зависимости от обстановки, они могут придаваться и Северному стратегическому командованию¹⁷⁷.

Кроме того, к операциям в арктическом регионе могут привлекаться Силы специального назначения, которые имеются в каждом виде и роде ВС США, а также подразделения Национальной гвардии, призванные поддерживать операции Сухопутных сил и ВВС США.

Как явствует из описанной выше конфигурации ВС США, ориентированных на арктический театр военных действий, она не ограничивается территорией США и их территориальными водами. Военная стратегия США на Крайнем Севере исходит из того, что основой для эффективного ведения воздушных, морских и наземных операций в Арктике является создаваемая инфраструктура передового базирования, которая охватывает Канаду и страны Северной Европы, входящие в НАТО.

Важнейшая роль в американской военной стратегии в Арктике отводится увеличению количества и усложнению сценариев учений и других форм сотрудничества в арктических условиях. США планируют поддерживать любые инициативы НАТО в этом направлении. В настоящее время проводимые мероприятия включают в себя:

- региональные учения, направленные на отработку общего взаимодействия и мер доверия в двустороннем и многостороннем форматах;
- учения по совершенствованию оперативных возможностей, нацеленных на ведение воздушных, морских и подводных операций в экстремальных погодных условиях;
- поисково-спасательные учения, которые включают оказание помощи другим государствам в чрезвычайных ситуациях;
- меры по обеспечению боевого взаимодействия и взаимной поддержки: создание в интересах будущих операций инфраструктуры в Норвегии и Исландии;

¹⁷⁷ Report to Congress: Department of Defense Arctic Strategy... P. 17.

– мероприятия по обеспечению безопасной среды: природоохранная деятельность и адаптация операций к последствиям изменения климата.

В октябре – ноябре 2018 г. в Арктике состоялись крупнейшие со времен «холодной войны» военные учения НАТО «Единый трезубец» (*Trident Juncture*), сценарий которых предполагал совместное отражение союзниками по блоку внешней военной агрессии в рамках статьи 5 устава НАТО о коллективной обороне. В маневрах были задействованы 65 кораблей, 250 самолетов, 10 тыс. ед. техники и порядка 50 тыс. военнослужащих из 31 страны¹⁷⁸. Авианосец «Гарри Трумэн» стал первым американским кораблем этого класса, который вошел в Арктику с сентября 1991 г., когда в учениях в этом районе участвовал авианосец «Америка». Основная часть учений проводилась в центральном и восточном районах Норвегии, а также в морской акватории и воздушном пространстве Норвегии, Швеции и Финляндии. Заявленная цель учений заключалась в подготовке Сил быстрого реагирования НАТО и проверке обороноспособности альянса. Военные аналитики отметили, что в учении приняли участие воинские контингенты из формально «неприсоединившихся» Финляндии (2400 чел.) и Швеции (2200 чел.)¹⁷⁹, что может привести к корректировке приоритетов военного планирования России по отношению к этим странам.

На этом фоне официальные заявления руководства США и НАТО об отсутствии намерений расширять их военное присутствие в Арктике¹⁸⁰ выглядят лукавством. На практике военное сотрудничество США в рамках НАТО активно развивается не только по линии учений, но и строительства элементов ПРО, командной и других видов инфраструктуры¹⁸¹.

Особенно тесные связи США развивают с Норвегией, которая не только создает на своей территории объекты военной инфраструктуры, размещает контингенты американских военнослужащих, проводит военные уче-

¹⁷⁸ *Solsvik T.* As winter comes, NATO kicks off largest maneuvers since Cold War // Arctic Today. 2018. 25 October. URL: <https://www.arctictoday.com/winter-comes-nato-kicks-off-largest-maneuvers-since-cold-war/> (дата обращения: 11.04.2019).

¹⁷⁹ *Nilsen T.* Northern Sweden and Finland play key role as NATO kicks off Trident Juncture // The Barents Observer. 2018. 23 October. URL: <https://thebarentsobserver.com/en/2018/10/nato> (дата обращения: 11.04.2019).

¹⁸⁰ *O'Rourke R.* Op. cit. P. 59, 60.

¹⁸¹ *Barnes J.* NATO Plans to Create Two New Commands Amid Russia Tensions // The Wall Street Journal. 2017. 24 October. URL: <https://www.wsj.com/articles/nato-plans-to-create-two-new-commands-amid-russia-tensions-1508837829> (дата обращения: 10.03.2018).

ния НАТО, но и наращивает собственное военное присутствие в Арктике, стремясь всячески привлечь НАТО как противовес России. Правда, попытки активизации НАТО в регионе блокирует Канада¹⁸².

Значительное внимание Вашингтон уделяет вовлечению Швеции и Финляндии в орбиту НАТО, ставших особо приоритетными партнерами этого альянса с 2014 г., то есть после начала украинского кризиса и обострения отношений между Россией и Западом¹⁸³. Помимо участия в программе «Партнеры с усиленными возможностями», эти страны подписали соглашения о размещении у себя частей НАТО при проведении учений. Сотрудничество с ними направлено на совместное проведение операций в арктических условиях. США надеются, что, в конце концов, им удастся переломить сопротивление общественности этих стран их вступлению в НАТО.

Следует отметить, что у американского экспертного сообщества нет единой точки зрения на роль НАТО в Арктике. Представители правоохранительного крыла из фонда «Наследие» считают, что альянс должен играть важную роль, для этого необходимо вырабатывать его арктическую стратегию, которая должна опираться на поддержку неарктических союзников, таких как Великобритания и страны Балтии. Без целенаправленных усилий США на этом направлении НАТО превратится в «статиста» арктической политики¹⁸⁴. Эксперты РЭНД-корпорейшн, придерживающиеся более умеренных, центристских позиций, считают, что военная активность НАТО в Арктике не должна нарушать определенный баланс, чтобы не вызывать обострения отношений с другими арктическими государствами, особенно с Россией¹⁸⁵.

Экспертно-аналитическое сообщество США считает, что на пути реализации военно-стратегических планов Вашингтона существует ряд объективных трудностей, в частности:

¹⁸² Report on Arctic Policy...

¹⁸³ Partnership Interoperability Initiative...

¹⁸⁴ Coffey L., Kochis D. NATO Summit 2016: Time for an Arctic Strategy // Issue Brief. No. 4578. June 16. 2016. URL: <https://www.heritage.org/global-politics/report/nato-summit-2016-time-arctic-strategy> (дата обращения: 10.03.2018).

¹⁸⁵ Pezard S., Tingstad A., Van Abel K., Stephenson S. Maintaining Arctic Cooperation with Russia. Santa Monica, RAND, 2017. P. XVI. URL: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1731/RAND_RR1731.pdf (дата обращения: 10.03.2018).

- нехватка ледоколов (два против 40 у России);
- отсутствие специального оборудования, техники и оружейных систем, приспособленных к северным условиям;
- недостаточное количество военных баз;
- сложности навигации в ледовых условиях;
- недостаточная обеспеченность картами подводных и надводных пространств;
- ограниченные возможности спутниковой и других видов связи к северу от 65 широты¹⁸⁶.

Кроме того, значительную неопределенность вносят не во всем предсказуемые последствия потепления климата, это касается, прежде всего, прибрежной инфраструктуры.

В целом современная военная стратегия США в Арктике представляет собой довольно противоречивое сочетание различных векторов и компонентов. С одной стороны, Вашингтон декларирует свое стремление к стабильности и безопасности в регионе и, следовательно, к сотрудничеству со всеми участниками арктической политики, включая Россию. С другой стороны, американские военные ведомства считают необходимым подчеркивать свою решимость обеспечивать национальные интересы США на Крайнем Севере любыми средствами, включая военно-силовые и, если потребуется, в одностороннем порядке. Соединенные Штаты также не скрывают своего стремления к доминированию в Арктике, в том числе и в военно-стратегической области.

Эта тенденция особенно усилилась при администрации Д. Трампа. На концептуальном уровне было официально объявлено о намерении Вашингтона «сдерживать» Россию и Китай в Арктике. На уровне военных приготовлений были приняты решения по развертыванию новых боевых систем в регионе, созданию соответствующей инфраструктуры «передового базирования», проведению масштабных учений с союзниками по НАТО. Разумеется, подобный курс Вашингтона имеет обратный эффект: вместо

¹⁸⁶ Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region. OUSD (Policy). December 2016. P. 13, 15, 16; Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage. – Washington: Department of Defense, 2011. P. 3, 25; Conley H., Kraut J. U.S. Strategic Interests in the Arctic. An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation. A Report of the CSIS Europe Program. – Washington: CSIS, 2010. P. 8.

укрепления региональной безопасности и доверия между арктическими «игроками», он ведет к росту напряженности и ремилитаризации этого района мира.

Доктринальные основания гибридной войны

В современной политике государств по обеспечению безопасности утвердилась тенденция к расширительной трактовке безопасности, которая означает, что спектр угроз охватывает как военные, так и невоенные составляющие. Одним из появлений этой тенденции стала тема гибридных угроз и гибридных войн. Термин «гибридная война» был введен в оборот в 2007 г. американским исследователем Ф. Хоффманом¹⁸⁷, но всеобщее внимание к нему выросло после воссоединения Крыма с Россией в 2014 г.

Термин «гибридная война» применяется не только к конкретным эпизодам, таким как «цветные революции», но и для характеристики внешней политики государств. В гибридной войне западные эксперты усматривают ростки новой формы войны и даже «большой стратегии» государств в XXI в.¹⁸⁸ Именно в этом ключе политику России в отношении Украины или стран Балтии все чаще приравнивают к гибридной войне¹⁸⁹. В странах Европы¹⁹⁰ и в США¹⁹¹ заговорили о гибридной угрозе как долгосрочной и весьма серьезной проблеме безопасности, приобретающей глобальные масштабы.

Наблюдается тренд на постепенное приравнивание понятий «гибридная война» и «военная агрессия». Если это удастся, то появятся легитимные основания для применения силы против государства, создающего гибридную угрозу или развязавшего гибридную войну.

¹⁸⁷ *Hoffman F.* Conflict in the 21th Century: the Rise of Hybrid Wars. – Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007. 72 p.

¹⁸⁸ *Schmid J.* Hybrid Warfare on the Ukrainian battlefield: developing theory based on empirical evidence // *Journal of Baltic Security*. 2019. Vol. 5. No. 1. P. 5–15.

¹⁸⁹ *Banasik M.* Russia's Hybrid War in Theory and Practice // *Journal on Baltic Security*. 2016. Vol. 2. No. 1. P. 157–182.

¹⁹⁰ *Treverton G., Thvedt A., Chen A.* Addressing Hybrid Threats. – Stockholm: Swedish Defense University, 2018.

¹⁹¹ *Davitch J.* Open Sources for the Information Age // *Joint Forces Quarterly*. 2017. Vol. 87. No. 4. P. 18–25.

Общее охлаждение отношений России и Запада, особенно на фоне украинского кризиса, некоторое время слабо сказывалась на военно-политической обстановке в Арктике. Государства региона не видели серьезных угроз конвенциональной безопасности в краткосрочной перспективе, а военное строительство России не оценивалось как угрожающее. Россия до недавних пор вполне конструктивно и в правовом поле участвовала в решении спорных вопросов арктической политики, делая акцент на международное сотрудничество. Однако ситуация начинает меняться, и Россию все чаще воспринимают как государство, политика которого мало предсказуема. На этом фоне тема гибридных угроз и гибридных войн стала звучать и в отношении российской политики в Арктике.

Обсуждая гибридные методы борьбы, американские эксперты подчеркивают наступление качественно нового этапа в эволюции войн. Новизна этапа состоит, по определению Ф. Хоффмана, в том, что конфликты будущего будут иметь смешанный характер с точки зрения использования традиционных и иррегулярных методов ведения войны.

Однако анализ доктринальных документов США показывает, что говорить о появлении концепции гибридных войн как новой формы противоборства преждевременно, так как Пентагон не выработал официального определения. В Уставе психологических операций 2007 г. термин не использован¹⁹². В Уставе сил специальных операций 2008 г. термин «гибридный» используется при истолковании содержания иррегулярных войн, выражая идею сочетания «иррегулярных, подрывных, традиционных и приводящих к катастрофе методов и средств, чтобы подорвать или нанести ущерб влиянию США и их стратегических партнеров»¹⁹³. Термин «гибридный» в сочетаниях с терминами «угроза», «противоборство» и «война» упоминается и в других документах при описании сложности современных конфликтов и необходимости адаптации к ним американских вооруженных сил.

В Четырехлетнем обзоре оборонной политики за 2010 г. он используется для обозначения таких особенностей современного военного конфлик-

¹⁹² FM 3-05.301. Psychological Operations Process Tactics, Techniques, and Procedures. – Washington: Department of the Army, 2007. Available at: <https://info.publicintelligence.net/USArmy-PsyOpsTactics.pdf>.

¹⁹³ FM 3-05.130. Army Special Operations Forces Unconventional Warfare. – Washington: Department of the Army. Available at: <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-05-130.pdf>. P. 1–5.

та, как возросшая сложность, множественность участников, включая террористические и криминальные группировки, асимметричность действий противника и в целом размывание традиционных представлений о формах конфликтов¹⁹⁴. По одному разу «гибридная угроза» встречается в Уставе сухопутных войск 2017 г. и Уставе киберопераций и электронной борьбы 2017 г. (в преамбуле), но тоже в самом общем виде – как антоним конвенциональной угрозы¹⁹⁵.

Следовательно, самостоятельного и специфического значения термин пока не имеет, зато многими признаками гибридной войны обладает понятие «иррегулярные войны». Последнее как раз определено в доктринальных документах как «силовая борьба между государством и негосударственными акторами за легитимность и влияние над населением. Иррегулярная война отдает предпочтение непрямым и асимметричным действиям, хотя может включать полный спектр военных и других средств, с тем чтобы нанести ущерб власти, влиянию и [политической] воле противника»¹⁹⁶. Такую схожесть можно понять, поскольку исторически более позднее понятие «гибридные войны» призвано модернизировать и расширить уже устоявшееся – «иррегулярные войны» – применительно к новым условиям.

Правда, и термин «иррегулярная война» обладает неоднозначностью, так как используется американскими военными в двух значениях: вид прямого вооруженного конфликта (синоним конфликта малой интенсивности) и менее интенсивные, чем вооруженный конфликт, приемы противоборства (повстанчество и противоповстанчество, терроризм и контртерроризм). В последнем случае не всегда можно доказать их принадлежность конкретному государству, а сами эти действия могут выходить за рамки международного права¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Quadrennial Defense Review Report. – Washington: Department of Defense, 2010. Available at: <https://comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>. P. 8.

¹⁹⁵ FM 3-0. Operations. – Washington: Department of the Army, 2017. Available at: <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-0.pdf>. P. 2–61; FM 3-12. Cyberspace and electronic warfare operations. – Washington: Department of the Army, 2017. <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-12.pdf>.

¹⁹⁶ Irregular Warfare. Joint Operating Concept. – Washington: Department of Defense, 2007. Available at: https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/iw-joc_v1_2007.pdf. P. 6.

¹⁹⁷ Ibid.

В докладе, направленном в Комитет по делам вооруженных сил в палате представителей Конгресса США, отмечается неопределенность термина «гибридная война», которая приводит к тому, что один и тот же конфликт разные военные ведомства оценивают по-разному. Так, войну России с Грузией в 2008 г. представители сил спецопераций и сухопутных войск называют традиционной, а представители военно-воздушных сил – гибридной. В корпусе морской пехоты и силах специальных операций считают термин избыточным, в военно-морских силах под гибридными войнами понимают комбинацию традиционных и нетрадиционных средств и методов борьбы. Представители военно-воздушных сил считают, что гибридные войны – это более сложный и интенсивный вариант иррегулярной войны. В итоге в докладе предлагается консенсус по поводу трактовки «гибридных войн», вводя их в триаду «традиционные», «иррегулярные» и «гибридные» как особая разновидность конфликтов, включающая не только элементы первых двух, но и имеющая дополнительные особенности¹⁹⁸.

С учетом всех приведенных выше вариантов и дискуссий, различия между войнами можно подытожить, как показано на рис. 1.

Существенных отличий между иррегулярными и гибридными войнами нет, можно говорить лишь о различиях, связанных с различной интерпретацией одних и тех же признаков. Можно сделать вывод, что «гибридность» означает некие инновационные сочетания приемов противоборства, которые прежде соотносили преимущественно с иррегулярной войной. В США четких отличительных признаков «гибридности» на доктринальном уровне пока не выработано.

Часть американских военных считает, что вместо «гибридной войны» предпочтительнее использовать уже разработанную концепцию и соответствующий термин «операции полного спектра»¹⁹⁹. Идея «операций полного спектра» (*full spectrum operations*) была предложена еще в конце 1990-х гг. как одно из направлений реформ вооруженных сил США, которые затем активно продвигал министр обороны Д. Рамсфелд.

¹⁹⁸ Hybrid Warfare. Briefing to the Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities. Committee on Armed Services, House of Representatives. September 10, 2010. Available at: <https://www.gao.gov/assets/100/97053.pdf>. P. 16.

¹⁹⁹ Ibid. P. 14–15, 20.

Рис. 1 Соотношение между типами войн



В научных публикациях встречаются и более радикальные противники концепции гибридных войн, которые обращают внимание на то, что использование этого нечетко определенного термина затрудняет военно-политический анализ, военное планирование и особенно изучение опыта прошлых войн. К этому можно добавить проблему инклюзивности: гибридная война потенциально включает в себя любые методы и средства борьбы, что затемняет специфику войны в противовес политике или иной деятельности. Возражения американских экспертов вызывают не только термин «гибридная война», но и «иррегулярная война» как противопоставленная традиционной. Иррегулярность ассоциируется с редкостью, отклонением от нормы, несистемностью, относительно меньшей важностью. Но это несколько искусственное противопоставление, возможное лишь в аналитических построениях, поскольку история ясно показывает, что в большинстве войн веками использовались вместе как традиционные, так и иррегулярные методы борьбы²⁰⁰.

²⁰⁰ Vacca W., Davidson M. The Regularity of Irregular Warfare // Parameters. 2011. Vol. 41. No. 1. P. 18–34.

Их противопоставление по типу «или-или» затрудняет понимание взаимосвязи в практическом использовании, а введение еще одного, к тому же нечетко определенного термина «гибридные войны», только усугубляет эту проблему.

Особый интерес представляет «Белая книга» по противодействию нетрадиционным (*unconventional*) войнам, опубликованная командованием специальных операций сухопутных войск в сентябре 2014 г., где крымские события рассматриваются сквозь призму гибридных войн, что называется, по горячим следам. С американской точки зрения, действия российских военных в Крыму стали синтезом опыта вовлечения Ирана по линии ХАМАС и «Хизбаллы» в ближневосточные конфликты и китайской доктриной «неограниченной войны», появившейся в 1990-х гг.²⁰¹ Суть китайской концепции сводится к тому, что атаковать противника, обладающего подавляющим превосходством, нужно в уязвимые места, используя нестыковки в системе национальной безопасности, правительстве и обществе. Инструментарий нападения *принципиально ничем не ограничивается* и включает в себя, например, хакерские атаки, создание проблем в финансовой системе, использование терроризма, воздействие через СМИ, вооруженную борьбу в городских условиях²⁰².

В «Белой книге» гибридная война определена как «комбинирование традиционных, иррегулярных и асимметричных средств для непрерывной манипуляции политическим и идеологическим конфликтом»²⁰³. Оно близко к «консенсусному» толкованию, приведенному на рисунке. Однако в документе вводится уточнение, связанное с гибридной войной России против Украины. Подготовка специальной операции проводилась на общегосударственном уровне, что означает комбинирование дипломатических, информационных, экономических, финансовых и правовых инструментов²⁰⁴.

Примечательно, что далее основное внимание сосредоточивается на «нетрадиционной», а не «гибридной» войне. Дело в том, что, согласно до-

²⁰¹ Liang Q., Xiangsui W. *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. – Panama City: Pan American Publishing Company, 2002.

²⁰² Арзуманян Р. В. *Стратегия иррегулярной войны: теория и практика применения*. – М.: Центр стратегических оценок и прогнозов, 2014. С. 81.

²⁰³ Counter-Unconventional Warfare. White paper. Available at: <https://info.publicintelligence.net/USASOC-CounterUnconventionalWarfare.pdf>. P. 3.

²⁰⁴ Ibid. P. 4, 5.

кументу, Россия в гибридных действиях сделала упор на методы именно нетрадиционной войны, которая в свою очередь является важнейшей частью иррегулярной войны. Место нетрадиционной войны в ряду других видов операций иррегулярной войны показано в таблице 1.

Табл. 1. Виды операций в рамках иррегулярной войны с участием США

Описание	Движущая сила	Роль США	Последствия	Незаметность
Нетрадиционные операции	повстанцы	советники	незначительные	есть
Привлечение внешних сил для обеспечения безопасности государства	принимающее правительство	советники	от небольших до значительных	возможна
Противоповстанческие операции	правительство США	поддержка принимающего правительства в противодействии повстанцам	от значительных до масштабных	нет
Контртеррористические операции	правительство США или принимающее правительство	уничтожение тайных сетей использующих террор как тактическое средство	небольшие	есть
Операции стабилизации	принимающее правительство	стабилизация нестабильного принимающего правительства	от небольших до масштабных	нет

Источник: Counter-Unconventional Warfare. White paper // <https://info.publicintelligence.net/USASOC-CounterUnconventionalWarfare.pdf>. P. 10, 11.

В «Белой книге» отмечается, что действия России на Украине в 2014 г. полностью отвечают приемам нетрадиционной войны: использование сил специальных операций, сотрудников разведки, политических провокаторов, представителей СМИ, транснациональных преступных элементов на востоке и юге Украины. Цели этой деятельности состояли в создании хаоса, дестабилизации общественного порядка, провоцировании несоразмерной силовой реакции киевских властей для их дискредитации в глазах населения. России приписывается даже огневая поддержка сепаратистов²⁰⁵.

²⁰⁵ Ibid. P. 4.

Видимо, имеется в виду стрельба снайперов по толпе во время киевского переворота, поскольку в Крыму оружие не применялось обеими сторонами. Правда, в документе военное ведомство использует ссылки на материалы госдепартамента (в частности, оценки В. Нуланд), которые носят ангажированный характер, поскольку она сама участвовала в разжигании протестов непосредственно в Киеве.

Таким образом, на доктринальном уровне новации в методах нетрадиционной войны связаны с изменением спектра угроз и фигурантов конфликта, формирующие то качество, которое делает войну уже не просто иррегулярной, а гибридной. Еще одна особенность гибридных войн – их длительный характер, что требует превентивной и продолжительной политики противодействия, организованной на государственном уровне.

Тенденция к использованию гибридных методов в современных конфликтах сохраняется. В США считают, что эти методы востребованы на десятилетия вперед, поэтому необходимо разрабатывать особую стратегию, позволяющую мобилизовать необходимые ресурсы в государственных масштабах, учитывая многоаспектность гибридного воздействия. Аналогичное понимание проблемы сложилось и в РФ, о чем говорит программа принятых мер по объединению межведомственных усилий по обеспечению военной безопасности России²⁰⁶.

Однако на уровне планирования и проведения операций ключевыми остаются участники, методы и средства именно нетрадиционной войны, что лишний раз говорит о том, что концепция «гибридной войны» пока находится на стадии становления. Отсюда и способ противодействия США гибридным угрозам со стороны России и Китая предлагается называть «Противодействие нетрадиционным войнам». С учетом этого предлагается на несколько десятилетий вперед придать доктрине противодействия нетрадиционным войнам главенствующий статус в составе стратегии безопасности США и НАТО.

Пока содержание доктрины «гибридной войны» сводится к комбинированию уже известных средств, способов и методов противоборства военного, полувоенного и невоенного характера. С точки зрения военных, гиб-

²⁰⁶ Герасимов В. В. Организация обороны Российской Федерации в условиях применения противником «традиционных» и «гибридных» методов ведения войны // Вестник Академии военных наук. 2016. № 2(55). С. 21.

ридная война остается зонтичным понятием для анализа особенностей современных военных конфликтов и поиска оптимальных путей для адаптации оперативного искусства к меняющимся условиям и способам противоборства.

Гибридные угрозы и гибридные действия в Арктике

Проблема гибридной войны применительно к Арктике стала предметом пристального внимания в Европе, но именно США инициировали, поддерживают и направляют эту деятельность, рассчитывая на поддержку государств-партнеров и НАТО. В итоге странами Запада за последние несколько лет сформировано целое направление исследований, которое опирается на тезис о том, что наступила новая эра в политике безопасности, именуемая «эрой гибридных угроз». Ее отличие состоит в новом сочетании элементов стратегии и тактики²⁰⁷. Разработкой стратегии по противодействию гибридным угрозам с 2016 г. занимается НАТО и с 2017 г. Европейский центр экспертизы по противодействию гибридным угрозам (*The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats*) со штаб-квартирой в Финляндии. Основная задача центра – обеспечить сетевое взаимодействие экспертов и политиков, а также координировать усилия НАТО и стран ЕС в борьбе с гибридными угрозами. О размахе деятельности говорит тот факт, что в работе центра участвуют 27 стран, включая, помимо европейских государств, США, Великобританию, Турцию²⁰⁸. Кроме того, создан Совместный проект по изучению гибридных угроз с участием всех прибрежных арктических государств (*Multinational Capability Development Campaign project*), который уделяет большое внимание разработке концептуальных основ противодействия гибридным войнам.

В рамках упомянутого Совместного проекта по изучению гибридных угроз опубликовано предельно широкое толкование термина «гибридная война»: «в действительности гибридная война происходит на международной арене в континууме от соревнования до конфликта между акторами». И далее уточняется, что термин «война» следует понимать фигурально, по-

²⁰⁷ Smith A. In the era of hybrid threats: power of the powerful or power of the weak? Strategic analysis October 2017. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2017. P. 2.

²⁰⁸ What is Hybrid COE? // <https://www.hybridcoe.fi/what-is-hybridcoe/>.

сколькo он в данном случае обозначает «серьезную, состязательную, враждебную и устойчивую природу вызова» безопасности. Экспертному сообществу и политиками предлагается оперировать понятием, которое, с одной стороны, по объему совпадает с внешней политикой государства, а с другой, ликвидируется граница между состоянием войны и мира²⁰⁹.

В политическом дискурсе в употреблении концепции гибридной войны четко прослеживаются два аспекта. Как уже отмечалось, гибридная война в специально военном значении находится в стадии становления, и среди военных отношение к ней достаточно сдержанное. Плюс к этому, военные используют термин «гибридная война» как аналитический конструкт, то есть абстракцию, пока не претендующую на обозначение нового типа войн. Гибридная война и гибридная угроза в широком, и еще менее определенном значении, все чаще используются представителями политической науки и действующими политиками. Почему же складывается такая странная ситуация: слабо разработанное понятие заимствовано у военных, но интенсивно используется в политическом дискурсе?

Важность концепции гибридной войны в широком понимании определяется тем, что она позволяет перевести практически любые действия государства-оппонента или негосударственного актора в так называемую «серую зону» международно-правового поля²¹⁰. Другими словами, трактовать некие действия как агрессию со всеми вытекающими последствиями. Подобным примером еще несколько лет назад была гуманитарная интервенция. Основная проблема гуманитарной интервенции была в противоречии с принципом суверенитета. В случае гибридной войны – это возможность подвести политику оппонента под понятие агрессии. Конечно, и другая сторона конфликта может использовать эффект «серой зоны» для прикрытия истинных геополитических целей.

Отсюда становится понятным соблазн использовать гибридные угрозы для политических манипуляций и легитимации ответных силовых действий в обход международного права. Лишь этими соображениями можно объяснить, почему западные эксперты при всей неопределенности понятия гиб-

²⁰⁹ MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare. March 2019. P. 17. // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf.

²¹⁰ Sloan E. Hegemony, power, and hybrid war. – Berlin: Dialog of Civilizations Research Institute, 2018. P. 6, 7.

ридной войны, тем не менее, предлагают на годы вперед сделать стратегию противодействия гибридным угрозам главным приоритетом в стратегии США и НАТО. А в практическом плане предлагается усиливать присутствие НАТО на передовых рубежах обороны, например, в странах Балтии²¹¹. Эта же логика постепенно распространяется на регион Арктики.

В настоящее время основным источником гибридных угроз в Арктике называют Россию, но в долгосрочной перспективе к ней может присоединиться и Китай²¹². В качестве обоснования приводится несколько доводов. Прежде всего, Россия и Китай имеют в Арктике важные и долгосрочные интересы. Но у обоих государства недостаточно ресурсов для реализации стратегически планов: у России развитой экономики, финансов и технологий, у Китая правовых оснований на освоение шельфа. В то же время у них есть совпадающие интересы в Арктике, такие как проект Полярного шелкового пути, совместная реализация которого позволит потеснить некоторые арктические державы²¹³. Но при этом есть и определенные трудности в организации сотрудничества между Москвой и Пекином. Поэтому весьма эффективными инструментами становятся методы непрямого воздействия по линии дипломатии, экономического и научного сотрудничества, которые Китай уже успешно применяет для усиления своего влияния в Арктике²¹⁴.

Кроме того, на Западе считается, что как политическое средство гибридная война актуальна прежде всего для тех государств, которые не рассчитывают на достижение целей в открытом военном, политическом или экономическом противостоянии или конкуренции²¹⁵. В политическом измерении Китай и Россия противопоставляются другим арктическим державам как авторитарные, поэтому ожидается, что в своих гибридных атаках они будут стараться использовать уязвимости демократических государств

²¹¹ Russia's Military Strategies and Doctrine / Ed. by G. Howard, M. Czekaj. – Washington: The Jamestown foundation, 2019. P. 181.

²¹² Hicks K., Federici J., Akiyama C. China in the Grey Zone. Strategic analysis 4/2019. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019. P. 3–5.

²¹³ Sorensen C. The ice dragon – Chinese interests in the Arctic. Strategic Analysis 5/2019. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019.

²¹⁴ Коньшев В. Н., Кобзева М. А. Политика Китая в Арктике: традиции и современность // Сравнительная политика. 2017. № 1. С. 77–92.

²¹⁵ Treverton G., Thvedt A., Chen A. Addressing hybrid threats. – Stockholm: Swedish Defence University, 2018. P. 73.

для ослабления изнутри. Потенциальными целями для атак становятся основы демократического устройства (государственные гарантии политических права и свобод, автономность институтов гражданского общества), принцип конкуренции ветвей власти, культурная терпимость, свободные для дискуссий СМИ, ограниченное влияние государства на экономику²¹⁶.

Конечно, военно-политическая обстановка в Арктике складывается не только под давлением объективных обстоятельств. После начала украинского кризиса о росте военных угроз со стороны России заговорили ее арктические соседи, с которыми прежде складывались вполне конструктивные отношения. В силу ее геополитического положения и членства в НАТО важнейшее значение для России имеет позиция Норвегии, с которой налажилось экономическое и военное сотрудничество (учения «Помор»). Украинский кризис дал импульс к частичному откату от двустороннего Москвы и Осло. На доктринальном уровне Россия была вновь включена в разряд внешних угроз безопасности Норвегии, а совместные программы военного сотрудничества остановлены. Эксперты Норвежского центра оборонных исследований отметили, что возрастание рисков конфронтации связаны несколькими факторами: отсутствие сдерживающих рычагов у авторитарного режима для применения силы; успехи военной модернизация России были недооценены на Западе; Россия сумела эффективно использовать гибридные действия в Грузии и на Украине, что создает соблазн повторить успех, но едва ли это коснется Арктики²¹⁷.

В публикациях Финского института международных отношений отмечается, что хотя речь не идет о риске полномасштабной войны, ситуация в Арктике оценивается как стратегическое соперничество, происходящее в различных формах. Помимо усиления своего военного потенциала, Россия активно использует гибридные методы войны: вторжения в воздушное пространство арктических государств, постановку помех связи *GPS* (на учениях НАТО в Норвегии в 2018 г.), кибернетическую активность, энергетическую политику, недружественные дипломатические шаги, орга-

²¹⁶ *Wigell M.* Democratic deterrence: how to dissuade hybrid interference. FIIA Working Papers, No. 110. – Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2019. P. 4, 7.; *Hicks K., Federici J., Akiyama C.* China in the Grey Zone. Strategic analysis 4/2019. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019. P. 1–5.

²¹⁷ *Atland K.* North European Security After the Ukrainian Conflict // *Defense and Security Analysis*. 2016. Vol. 32. No. 2. P. 163–176.

низацию потоков беженцев в арктические государства²¹⁸. Тем самым гибридная угроза была введена в обсуждение повестки безопасности в Арктике и получает дальнейшее развитие.

Как же конкретно интерпретируется проблема гибридных угроз применительно к Арктике? Здесь можно выделить два условных направления анализа: «умеренное» и «радикальное».

Умеренная часть экспертов, высказываются по теме гибридных угроз довольно скептически. Они считают, что гибридная война не может претендовать на роль новой суперстратегии России, более того, подобное отождествление внешней политики и войны усложняет понимание целей России, которые носят невоенный характер. Умеренные справедливо указывают, что мифологизация действий России под флагом «гибридной войны» способна только сыграть на руку В. Путину, укрепляя имидж России как сильной державы, с которой надо считаться. С другой стороны, Запад и так ошибочно воспринимал мотивы многих действий России после окончания холодной войны, а сведение российской внешней политики к гибридной войне только из-за ухудшения ее отношений с Западом еще более усугубит данную проблему²¹⁹.

Говоря о гибридной войне в военном аспекте, эксперты из финского Института Александери отмечают, что в истории военно-стратегической мысли уже не раз приходили и уходили концепции, которые претендовали на обозначение новых типов войн. Они высказываются против преувеличения реальных возможностей вооруженных сил России лишь на основе успешной крымской компании, так как в целом НАТО имеет значительные преимущества. Сам же крымский опыт в виде гибридных действий едва ли будет напрямую перенесен в Балтийский регион или Арктику²²⁰.

Умеренные признают, что, с военной точки зрения о гибридной войне мало что можно сказать определенного, поэтому свои рассуждения о гибридной угрозе они строят в основном на базе публикаций в СМИ и взятых у экспертов интервью. Вследствие этого многие финские авторы вынуждены говорить даже не о гибридной угрозе со стороны России как части во-

²¹⁸ *Mikkola H.* The Geostrategic Arctic: Hard Security in the High North. FIIA Briefing Paper April 22019/25. – Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2019. P. 8.

²¹⁹ *Renz B., Smith H.* Russia and hybrid warfare – going beyond the label. Papers Aleksanteri 1/2016. – Helsinki: Kikumora Publications, 2016. P. 3, 10, 14, 18–20.

²²⁰ *Ibid.* P. 3, 10.

енного противоборства, а о гибридном влиянии (вмешательстве), которое может гипотетически перерасти в угрозу. После этого в гибридное влияние включается буквально любое политическое действие России: информационное, финансовое, физическое, политическое, кибернетическое и политическое насилие²²¹.

Финские эксперты рекомендуют разрабатывать меры противодействия гибриднему влиянию. Например, в Хельсинки муниципалитеты, имеющие широкие полномочия по самоуправлению, должны взять на себя организационную функцию. Они же будут играть ключевую роль в случае перерастания гибридного влияния в гибридную угрозу. Однако ключом к успеху считается умение муниципалитетов мобилизовать общество, собирать необходимую информацию на локальном уровне и поддерживать высокий уровень доверия граждан друг к другу и к властям²²². Эксперты предлагают рассматривать следующие виды гибридного влияния:

Создание или поддержание уязвимости в технической, экономической или духовной сфере. Примерами являются деятельность фейковых новостных веб-сайтов.

Наблюдение как сбор информации об объекте с целью изучения уязвимости.

Тестирование как проверка реагирования целевого объекта на определенные действия, например, кибератаки с целью проверки устойчивости IT-систем.

Деятельность по оказанию влияния на целевые объекты различными способами и методами.

Диверсии, когда данная деятельность маскирует какую-либо другую активность²²³.

Но вот при каких условиях гибридное влияние перестает в угрозу, эксперты умалчивают, лишь в самом общем виде ссылаясь на существование «нового типа угроз». Сами же представители «умеренных» отмечают, что такая трактовка гибридной войны стирает грань между состоянием войны и мира, что чревато скатыванием к милитаризации политики, затрудняет ана-

²²¹ Helsinki in the era of hybrid threats – Hybrid influencing and the city. – Helsinki: The European Center for Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019. P. 4, 6.

²²² Ibid. P. 7, 8.

²²³ Helsinki in the era of hybrid threats – Hybrid influencing and the city. – Helsinki: The European Center for Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019. P. 9.

лиз внешней политики государств и причин конфликтов²²⁴. Кроме того, гибридная война начинает трактоваться как непрерывная, что совершенно запутывает вопрос о правовом статусе войны и мира²²⁵.

Один из вариантов, как избежать указанной проблемы, предлагается в стратегии под названием «демократическое сдерживание», развиваемой сотрудниками Финского института международных отношений. Чтобы разделить военные и невоенные аспекты гибридного воздействия, М. Вигел предпочитает говорить не о гибридной войне, а только о «гибридном вмешательстве», имея в виду непрямые методы борьбы типа манипулятивных технологий, обеспечивающих скрытность внешнего воздействия. Непрямое воздействие осуществляется по линии тайной дипломатии, геэкономических рычагов и дезинформации с целью внести хаос и посеять семена раздора в демократическое общество, используя его уязвимые места. Примерами подобного гибридного вмешательства считается энергетическая политика РФ, направленная на усиление противоречий внутри ЕС; поддержка популистских партий и евроскептиков, поддерживающих идеи дезинтеграции; провоцирование локальных экономических диспропорций через создание избирательных предпочтений; предоставление экономических льгот для создания коррупционных схем внутри других государств²²⁶.

Стратегия демократического сдерживания отличается от традиционного понимания сдерживания, сформированного в годы холодной войны. Не государство, а все общество участвует в демократическом сдерживании, при этом государственные органы выполняют роль координатора совместных усилий. В свою очередь, это требует высокой сплоченности и доверия между государством и обществом. Не жесткая, а мягкая сила, основанная на привлекательности институтов и ценностей либеральной демократии, становится главным инструментом сдерживания. Скрытым действиям противника противопоставляется прозрачность, строгое соблюдение законности, гражданская активность. Характер ответных действий строится не по принципу балансирования, а с помощью асимметричных средств, основан-

²²⁴ *Renz B., Smith H.* Russia and hybrid warfare – going beyond the label. Papers Aleksanteri 1/2016. – Helsinki: Kikumora Publications, 2016. P. 22.

²²⁵ *Reichborn-Kjennerud E., Cullen P.* What is hybrid warfare? // Policy Brief, 1/2016. – Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2016. P. 3.

²²⁶ *Wigell M.* Democratic deterrence: how to dissuade hybrid interference. FIIA Working Papers, No. 110. – Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2019. P. 5, 6.

ных на достижениях демократии. Наконец, если традиционное сдерживание направлено на пресечение любой агрессии, то демократическое сдерживание носит явно ограниченный характер, поскольку носит несиловой характер²²⁷.

По этой же причине, говоря о формировании стратегии противодействия гибридному влиянию, представители умеренных предпочитают делать акцент на концепции «эластичного ответа», стрессоустойчивости (resilience), которая означает повышение способности государства выдержать удар и восстановиться от последствий внешнего негативного воздействия²²⁸. По сути она может рассматриваться как часть стратегии демократического сдерживания в виде системы мер по снижению уязвимости общества и государства. Примечательно, что умеренные предостерегают от раздувания проблемы гибридных угроз, что может принести обществу еще больший ущерб, чем эти угрозы. Всеобщая подозрительность может разрушить доверие в обществе, усилить противоречия и спровоцировать раскол политических сил²²⁹.

Однако среди западных экспертов более распространена радикальная позиция. Для нее характерна предельно широкая трактовка термина «гибридная угроза». Как и в оценках умеренных, она проявляется во многих сферах: административной, правовой, культурной, социальной, дипломатической, инфраструктурной, информационной, кибернетической, космической, экономической, политической, военной, разведывательной. Причем этот перечень может изменяться²³⁰. Но далее делается радикальный вывод, что перед нами спектр проблем, который «способен дестабилизировать международную систему». А раз так, то необходимо создавать общую стратегию всех заинтересованных стран²³¹. Глобальность угрозы объясняется тем, что гибридная война является «большой стратегией» государств

²²⁷ Ibid. P. 9–11.

²²⁸ Ibid. P. 11.

²²⁹ Helsinki in the era of hybrid threats – Hybrid influencing and the city. – Helsinki: The European Center for Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019. P. 23.

²³⁰ Nuclear energy and the current security environment in the era of hybrid threats. Research Report. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019. P. 10.

²³¹ MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare / Ed. by Monaghan S. March 2019. P. 16. // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf.

ревизионистов, стремящихся изменить статус-кво на мировой арене: Россия, Китай и Иран²³².

Таким образом, гибридные угрозы выводятся на уровень глобальных просто декларативно, без достаточных оснований. Авторы никак не поясняют, почему именно гибридные угрозы играют такую глобальную деструктивную роль, а не, скажем, эрозия международного права, выход США из договоров по ПРО и РСМД, постепенная милитаризация космоса, перераспределение центров сил в мире и пр. А если говорить о государствах-ревизионистах, то разве история многих столетий не есть борьба государств за влияние?

В качестве стратегии противодействия гибридным угрозам призывают взять не что иное, как сдерживание в духе холодной войны. Автор подобной идеи Витаутас Киранскас подчеркивает, что «недостаток решительности или бездействие могут подорвать стратегию сдерживания», а само сдерживание направлено на «нейтрализацию гибридных угроз до их появления», причем эскалация отношений для устрашения противника рассматривается «как неотъемлемая и оправданная часть сдерживания». «Мягкий» ответ на угрозу – демонстрация собственной неуязвимости и другие меры по созданию у противника мотивации отказаться от гибридных действий. А «жесткий» вариант предполагает возмездие в случае перехода «красных линий», причем противнику не обязательно давать понять, в какой форме и на что будет направлена миссия возмездия²³³.

Можно заметить, что «мягкий» ответ радикалов совпадает с описанной выше концепцией умеренных «демократическое сдерживание». Радикальные эксперты из Королевского военного колледжа Дании критикуют умеренных за пассивную реакцию на проблему гибридных угроз и явную недостаточность «мягких» мер против долгосрочных гибридных угроз, указывая на политику России, которая «не должна оставаться безнаказанной». Более того, политика возмездия должна послужить мощным стимулом объединения усилий ЕС и НАТО, причем реагирование на гибридную угрозу

²³² Ibid. P. 1, 2.

²³³ Keršanskas V. Deterrence: proposing a more strategic approach to countering hybrid war. Hybrid Coe Paper 2. March 2020. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2020. P. 9–12.

необходимо ввести в статью 5 договора об обязательствах по коллективной обороне альянса²³⁴.

Столь сильный акцент на «жесткой» безопасности связан с тем, что у радикалов гибридная угроза прямо отождествляется с конкретными сферами уязвимости современного государства, такие как энергетический комплекс. Здесь возникает логическая неувязка. Ведь уязвимость государства связана с его собственными свойствами безотносительно к внешнему окружению (если газа нет в своих недрах – этот факт сам по себе никак не зависит от отношений с другими государствами). А вот угроза возникает внутри или извне государства в результате действий субъекта политики, который может использовать или не использовать уязвимость для нанесения вреда. Получается, что угроза и уязвимость далеко не одно и то же: уязвимость – объективное свойство объекта, а угроза – ожидаемое негативное последствие от действий субъекта политики. Их отождествление радикалами означает, что уязвимость всегда рассматривается как априорная внешняя угроза, заранее не оставляя места сотрудничеству. Другими словами, это взгляд на отношение государств только сквозь призму конфликта.

Представители радикальной точки зрения предлагают механизм проявления гибридной угрозы в виде трех фаз деятельности. Первая, подготовительная, формирует у населения и правящих элит долгосрочную мотивацию поведения и мироощущения через воздействие на культурные процессы и межнациональные отношения, контроль над новостными каналами, усугубление социальных проблем и пр. Вторая фаза, дестабилизация, направлена на то, чтобы размыть понятия, регулирующие общественный порядок. Например, понимание внешней и внутренней угрозы, юрисдикция различных уровней и субъектов власти, отношений федерального центра и регионов. Внося дополнительный хаос, можно затруднить или даже парализовать ответные меры государства. Первые две фазы формируют гибридные угрозы как точки уязвимости другого государства, вся деятельность проводится в рамках правового поля. Третья фаза, насилие, соответствует состоянию гибридной войны и направлена на реализацию угроз в практические действия. Она включает в себя военные и любые другие ин-

²³⁴ *Sorensen H., Nyeman D. Going Beyond Resilience. Strategic Analysis November 2018. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2018. P. 3, 5.*

струменты²³⁵. Очевидно, предлагаемый радикалами механизм предполагает отсутствие границы между состоянием мира и войны.

Итак, формируется ситуация искусственной политизации, когда любая уязвимость подается как объективно существующая гибридная угроза извне. Например, предлагается рассматривать зависимость от поставок энергии или энергоносителей часть системы гибридных угроз данному государству²³⁶. Исходя из этой логики делается утверждение, что если Финляндия использует ядерные реакторы, построенные по российским технологиям и получает для них топливо из России, возникает гибридная угроза по поставкам энергоносителей и по технологической зависимости²³⁷. Между тем, проблемы энергетической политики носят либо экономическую, либо геополитическую подоплеку, либо их комбинацию, что является общей практикой государств, включая США и другие великие державы, относимые к либерально-демократическим. Но в случае, когда речь идет о политике России, делается подмена понятий – вместо геоэкономики предлагается рассуждать об инструментах гибридной войны.

Подобный прием западные эксперты переносят на сотрудничество в атомной энергетике между Россией и Финляндией. Утверждается, что поскольку руководство Росатома назначается непосредственно из Кремля по политическим мотивам, это делает саму организацию удобным инструментом для гибридного воздействия. Оно не обязательно прямое, но через эффект перетекания (*spill-over*) способно создать рычаг влияния в самых разных сферах: разведывательной деятельности, военной, правовой, социальной, инфраструктурной. В частности, проект строительства Россией атомной станции в финском г. Ханхикиви рассматривается не только как экономический, но и как часть гибридного воздействия, направленного на раскол ЕС и НАТО²³⁸.

В этой же априорно конфликтной логике, продиктованной неоправданным отождествлением уязвимости и угрозы, предлагается рассматри-

²³⁵ Nuclear energy and the current security environment in the era of hybrid threats. Research Report. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019. P. 11, 12.

²³⁶ Verner D., Grigas A., Petit F. Assessing energy dependency in the age of hybrid threats. 2019. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. Helsinki, 2019. P. 3.

²³⁷ Nuclear energy... P. 13, 14.

²³⁸ Nuclear energy... P. 32.

вать правовой режим Арктики. Известно, что существует целый ряд спорных вопросов по разделу шельфа, статусу центральной части Северного Ледовитого океана, статусу проливов и морских коммуникаций. Объективно все спорные вопросы решаются в правовом поле, и большинство экспертов считают вероятность военного конфликта на этой почве весьма низкой²³⁹. Но радикальный взгляд сторонников гибридных угроз предполагает, что существование «серых зон» в правовом регулировании провоцирует военный конфликт нового типа, который получит широкое распространение в XXI в.

Использование правовых норм как оружия войны (*lawfare*) в «серой зоне» основано на том, что манипуляция правовыми нормами используется при планировании военной кампании. В этой интерпретации под гибридные действия и угрозы подводится позиция России по имплементации норм Конвенции по морскому праву 1982 г., когда она пытается отстаивать статус Северного морского пути как национальной, а не международной транспортной артерии. Провоцирующими конфликт названы водружение российского флага на морское дно в 2007 г. в ходе экспедиции А. Чилингарова и даже подача заявки в комиссию ООН по расширению шельфа – поскольку Россия «проигнорировала претензии других арктических государств»²⁴⁰. Но тогда любая попытка оспаривание Россией своих прав в рамках существующего правового режима Арктики подпадает под гибридные действия и угрозы. Правда, остается неясным, почему действия оппонентов России в том же само правовом поле почему-то не считаются гибридными...

Описанный подход к пониманию гибридной угрозы, направленный на искусственную политизацию вопросов региональной политики, в особенности характерен для исследований, проведенных под эгидой международных центров с участием США, таких как упоминавшийся Европейский центр экспертизы по гибридным угрозам. Искусственная политизация означает, что сама эта угроза важна не сама по себе, а служит инструментом для достижения иных целей – например, «гибридизация» очень удобна как

²³⁹ Загорский А. В. Безопасность в Арктике. – М.: ИМЭМО, 2019. 114 с.; Konyshov V., Sergunin A. The changing role of military power in the Arctic // The global Arctic handbook. Springer, 2019. P. 171–196.

²⁴⁰ Al-Arudi A. Legal Complexities of Hybrid Threats in the Arctic Region // Teise. 2019. Vol. 112. P. 116, 117.

инструмент недобросовестной конкуренции на рынке энергетических услуг или в любой другой сфере.

Немаловажный интерес представляют собой методики, позволяющие выявлять гибридные угрозы. Опыт групп экспертов из различных государств был подытожен в публикации в рамках Совместного проекта по изучению гибридных угроз. Очевидно, что обычные методики, основанные на мониторинге индикаторов (превышение «порога» активности означает рост угрозы), оказываются недостаточными при столь аморфной трактовке содержания и высокой непредсказуемости гибридной угрозы. Действительно, сложно искать серую кошку в темной комнате.

Чтобы решить эту нетривиальную задачу предлагается разделить гибридные угрозы на два типа: «известные неизвестные» и «неизвестные неизвестные». Если первый потенциально может быть обнаружен по индикаторам, то для угроз второго типа индикаторов нет, так как даже их природа неизвестна. Внятного ответа, как быть со вторым типом угроз, в докладе не сформулировано. Рекомендации сводятся, во-первых, к комбинированию уже известных индикаторов и большему вниманию к угрозам, считавшимся прежде маргинальными. Во-вторых, предлагается организовать общенационального мониторинга максимально широкого спектра деятельности институтов власти и частного бизнеса, выявляя даже незначительные аномалии как возможные признаки неизвестной гибридной угрозы²⁴¹.

Таким образом, в политическом дискурсе гибридная война используется США и их союзниками для консолидации антироссийских настроений. На доктринальном уровне гибридная война и гибридная угроза не разработаны ни в одной армии мира, поэтому ее активное использование в основном связано с искусственной политизацией проблем внешней политики для оказания давления на Россию и другие государства, относимые на Западе к «ревизионистам», которым по определению приписывается стремление дестабилизировать международную систему. Нечеткое определение понятия позволяет включать в гибридные действия любое проявление внешней политики недружественного государства. Отсюда в рекомендациях Евро-

²⁴¹ MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare / Ed. by Monaghan S. March 2019. P. 25–32 // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf (дата обращения: 16.04.2020).

пейского центра по противодействию гибридным угрозам и других организаций содержатся меры предельного широкого спектра действий, прямо направленных на эскалацию конфликтных отношений с Россией.

Всплеск внимание к гибридным угрозам, наблюдаемый с 2014 г. отчасти объясняется растерянностью Запада перед фактом быстрых, успешных и инновационных действий в Крыму, где не прозвучало ни одного выстрела. Западные эксперты выражают опасения, что они неверно оценивал глубину модернизации вооруженных сил России²⁴². Но за этим интересом можно усматривать и более серьезные основания. Быть может, глобальный масштаб, который приписывают гибридным угрозам и войнам, отражает нарастающее состояние хаоса в международной системе, эрозию международного права, крах глобальных экономических механизмов? Тогда неизбежный рост противоречий усиливает конфликтный потенциал международных отношений, что и делает востребованными нетрадиционные методы противоборства всех против всех. Глобальную угрозу создает не гибридность как форма войны, а утрата стабильности международной системы, которая происходит нарастающими темпами. Не эту ли проблему прикрывает тезис о государствах-«ревизионистах» как виновниках глобальной дестабилизации?

Различие между умеренными и радикальными сторонниками концепции гибридных войн состоит в том, что умеренные делают акцент на снижении уязвимости государства и общества перед лицом внешних воздействий, а радикалы, отождествляя уязвимость и угрозу, склонны к априорно восприятию проблемы уязвимости в терминах потенциальной конфликтности. Но при аморфности самого понятия гибридной угрозы это чревато к необоснованной конфронтации межгосударственных отношений в духе «охоты на ведьм». Политически деструктивная позиции радикалов подпитывается поддержкой по линии США, НАТО и ряда недружественных России государств, а также в рамках Совместного проекта по изучению гибридных угроз.

На практике тема гибридных войн используется, во-первых, для склонения нейтральных Швеции и Финляндии к сотрудничеству и последующему вступлению в НАТО, в чем давно заинтересованы США, которые и

²⁴² Renz B., Smith H. Russia and hybrid warfare – going beyond the label. Papers Aleksanteri 1/2016. – Helsinki: Kikumora Publications, 2016. P. 2.

куруруют эту деятельность. Во-вторых, раскручивание темы гибридной войны в Арктике помогает дать новый импульс к укреплению НАТО, организации терпящей кризис на фоне серьезных разногласий как между США и Европой, так и внутри Европы, по вопросам обеспечения безопасности. В-третьих, искусственное раздувание проблемы гибридных угроз служит аргументом для сторонников увеличения военных расходов США и европейских государств, а также активизации НАТО в Арктике.

Повестка гибридной войны в целом имеет корни весьма далекие от региональных проблем Арктики. Дискуссии о гибридных угрозах выглядят достаточно искусственно и связаны с общим ухудшением отношений России и Запада, которое началось еще до Украинского кризиса. Своего рода рефлексией на глобальные негативные политические тенденции и стали попытки интерпретировать региональные проблемы Арктики сквозь призму концепции гибридной войны. Показательно, что сторонники «гибридизации» международных отношений готовы заранее приписать политике России враждебную направленность даже применительно к проектам обоюдновыгодного сотрудничества в Арктике.

Прогнозы и сценарии арктической стратегии США

Классический подход к планированию и прогнозированию выделяет следующие временные рамки (и одновременно виды прогнозов): краткосрочные до 1 года, среднесрочные от 1 до 5 лет и долгосрочные от 5 до 10 лет. В случае с США специфика среднесрочного прогнозирования заключается в необходимости его привязки к четырехлетнему циклу правления президентов. Возможность прихода к власти другого президента, и особенно лидера, представляющего другую партию, существенно влияет на содержание таких прогнозов. Характер будущей арктической стратегии Вашингтона на кратко- и среднесрочную перспективы в значительной степени зависит не только от накопленного опыта прошлой политики, но и от исхода президентских выборов, повторяющихся каждые четыре года. Поэтому обычно прогноз включает в себя два базовых сценария.

Если бы победу на выборах 2020 г. одержал Д. Трамп, то в этом случае он продолжил бы добиваться расконсервации нефтегазовых ресурсов Аляски в Национальном нефтяном резерве и Национальном аляскинском заповеднике, а также развития нефтегазодобычи на шельфе моря Бофорта и Чукотского моря, игнорируя при этом мнение коренного населения и «зеленых». Не было бы и шансов на ратификацию в сенате Конвенции ООН по морскому праву.

Д. Трамп наверняка продолжил бы свою линию на наращивание американской военной мощи в регионе, противодействие России и Китаю, саботаж работы Арктического совета, мер по борьбе с потеплением климата. США по-прежнему препятствовали бы развитию нефтегазовой индустрии в Арктической зоне Российской Федерации, особенно производства и транспортировки сжиженного природного газа зарубежным партнерам России. Было бы маловероятным снятие санкций против российских компаний, занятых в этом секторе, а также запрета американским компаниям на их участие в нефтегазовых проектах на арктическом шельфе России.

Без всякого сомнения, при Д. Трампе-2 Вашингтон продолжил бы давление на своих союзников по НАТО на предмет повышения ими своих военных расходов и закупки американской военной техники. США не прекратили бы своих попыток вовлечь Финляндию и Швецию в орбиту НАТО.

Неудивительно, что подобная политика администрации Д. Трампа-2 привела бы к дальнейшему нагнетанию международной напряженности в регионе, его ремилитаризации, замораживанию многих программ арктического сотрудничества, неэффективности международных институтов, занимающихся Арктикой, отсутствию конструктивного диалога между ключевыми «игроками» арктической политики.

Но этот достаточно пессимистический сценарий не осуществился. И хотя победа на президентских выборах 2020 г. кандидата от Демократической партии США Джозефа Байдена не означает полной смены парадигмы арктической политики Вашингтона, курс США в этом регионе будет существенно отличаться от линии предшествующей администрации. Дж. Байден и демократы в целом не одобряли курс администрации Д. Трампа на наращивание американской военной мощи в Арктике и ремилитаризацию региона. При Дж. Байдене наверняка замедлятся темпы модернизационных программ ПРО, НОРАД, надводного и подводного флота США, ориентированного на операции на Крайнем Севере, авиационных частей, размещенных на Аляске. Программа строительства новых ледоколов, скорее всего, будет ограничена теми двумя судами, которые находятся в процессе постройки и проектирования.

Дж. Байден уже заявил о своём намерении вернуться «в лоно» Парижского соглашения по климату (2015 г.), которое было «детисцем» президента-демократа Б. Обамы. Команда Дж. Байдена также обещала возродить практику ограничений нефтегазовой разведки и добычи в Национальном нефтяном резерве и Национальном арктическом заповеднике, а также на шельфе Аляски. Белый дом намерен развивать диалог с представителями коренных народностей Аляски и экологическими организациями.

Многие эксперты ожидали, что при Дж. Байдене произойдет снижение антироссийской и антикитайской риторики в случае с Арктикой, т. к. демократы, в отличие от Д. Трампа и его команды, не видели в действиях Москвы и Пекина на Крайнем Севере какой-либо серьезной угрозы национальным интересам США. Однако, как показали первые заявления госсекретаря Э. Блинкена и министра обороны Л. Остина, они по инерции продолжают повторять «нарратив» предшествующей администрации, обвиняя Россию и КНР в обострении обстановки на Крайнем Севере.

Эта недружественная риторика по арктическим вопросам дополняется жёстким курсом Дж. Байдена в отношении России и КНР в других регионах, где интересы США и этих стран приходят в противоречие. При Дж. Байдене были приняты новые санкции против России за мифические вмешательства в выборы 2020 г. и кибератаки на американские компании. Может усилиться тенденция к «наказанию» Кремля за пресловутые «нарушения прав человека» и «преследование» политических оппозиционеров внутри страны, а также за продолжение якобы агрессивной политики в отношении Украины. С КНР у Вашингтона сохранятся напряжённые отношения по вопросам о внутренней ситуации в Гонконге и политике Китая в Южно-Китайском море. Пока неясно, будут ли проецироваться эти политические противоречия между США, одной стороны, и Россией и Китаем, с другой, на Арктику? Или как при Б. Обаме Арктика будет «вынесена за скобки» напряжённых двусторонних отношений США с Россией и КНР?

Часть российского и зарубежного экспертного сообщества ожидает от США более благоприятного отношения к работе Арктического совета, чем при Д. Трампе. Как и прежде, Вашингтон не будет готов к трансформации Совета в полноценную международную организацию, наделённую полномочиями по принятию обязывающих соглашений (к чему раньше, до обострения отношений с Западом из-за украинского кризиса, стремилась Россия), но он и не будет препятствовать работе Арктического совета в его нынешнем формате. Учитывая, что в 2021–2023 гг. Россия возглавит Совет, можно надеяться, если и не на поддержку российской программы председательства со стороны США, то, по крайней мере, на отсутствие явного саботажа с их стороны. Вполне возможно, как при Б. Обаме, сотрудничество между США и Россией в функциональных областях, особенно в тех, которые отвечают интересам всех арктических государств, включая США.

Хотелось бы надеяться, что администрация Дж. Байдена не будет так активна в вопросе привлечения НАТО к проблемам Арктики, как это делал Вашингтон при Д. Трампе, и что США не будут педалировать вопрос о скорейшем вхождении Финляндии и Швеции в Североатлантический альянс.

Администрация Дж. Байдена, скорее всего, будет выступать за заключение ряда новых соглашений, находящихся сейчас в переговорной стадии и имеющих непосредственное отношение к Арктике: о сохранении биораз-

нообразия в районах открытого моря за пределами национальной юрисдикции; об ограничении выбросов сажи с судов, осуществляющих плавание в полярных водах; о запрете тяжелого топлива в Арктике; о дополнении Полярного кодекса Международной морской организации и пр.

Что касается долгосрочного прогнозирования арктической политики США, то, учитывая особенности политической системы и политической культуры этой страны, давать надежные (и в особенности – детальные) прогнозы на период более чем четырехлетний срок правления очередного американского президента весьма сложно. Внешняя политика Вашингтона, включая ее арктический компонент, в значительной степени зависит от внутривнутриполитической конъюнктуры и часто становится заложницей последней. Поэтому, когда речь заходит о прогнозировании того или иного направления международного курса США на достаточно длительный временной промежуток, вряд ли можно предугадать его конкретное содержание, разве что кроме самих общих его очертаний, представление о которых может формироваться на основе анализа тех относительно немногочисленных процессов и факторов, которые существуют в настоящий момент и которые имеют стабильную тенденцию к продолжению в обозримом будущем.

К числу фундаментальных и долгосрочных факторов, формирующих американскую стратегию на Крайнем Севере, относятся:

– Заинтересованность США в освоении богатейших природных запасов Арктики. Не все они имеют стабильную ценность: так, из-за глобального падения цен на углеводороды интерес американских и транснациональных компаний к добыче нефти и газа на территории Аляски и на ее арктическом шельфе упал в последние годы. В то же время значимость других сырьевых ресурсов, таких как цветные металлы, биоресурсы, для американской экономики остается на прежнем уровне. Да и арктические углеводороды могут снова оказаться востребованными по мере истощения их запасов в других, ныне более доступных регионах. Поэтому внимание Вашингтона к природным богатствам американской Арктики и северным регионам других полярных государств не будет ослабевать и останется на высоком уровне в долгосрочной перспективе. К тому же США придется так или иначе решать проблему будущего своего единственного арктического штата – Аляски, обустройство которого вряд ли возможно без нахождения

адекватной модели устойчивого развития этого региона, включая механизмы рационального использования и управления его природными ресурсами.

– Стремление к доминированию в Арктике. Поскольку тенденция к росту геоэкономической и геополитической значимости Арктики в обозримом будущем имеет стабильный характер, США – независимо от того, кто будет у власти в Белом доме, – будут наращивать свое влияние в этом регионе. Будут только различаться лишь методы достижения этой цели, в зависимости идеологических предпочтений очередной администрации.

Демократы, придерживающиеся преимущественно неолиберальных убеждений, скорее всего, будут делать ставку на рычаги американской «мягкой силы» и многостороннюю дипломатию, в том числе в рамках международных институтов, занимающихся Арктикой.

Республиканцы же, являясь убежденными сторонниками *realpolitik*, будут более склонны к методам «силовой» политики, включая наращивание военной мощи США в Арктике и организацию дипломатического прессинга на международных партнеров и соперников в регионе. Для них более характерна склонность к односторонним действиям и игнорированию интересов и мнения даже своих ближайших союзников по НАТО.

В то же время обе политические партии США всегда будут помнить о ключевой роли Арктики в обеспечении военно-стратегической безопасности страны и, соответственно, будут предпринимать усилия по сохранению и модернизации своего потенциала «устрашения» и «сдерживания» основного гипотетического противника – России.

– Защита своих интересов в Арктике, а не глобальное управление «общечеловеческим достоянием». Несмотря на то, что часть американской бизнес- и политической элиты придерживается неолиберальных и глобалистских воззрений, даже она вряд ли будет готова в долгосрочной перспективе к формированию структур глобального управления в Арктике. Американские политики и ученые, считающие Арктику «общечеловеческим достоянием» и регионом планеты, который нужно передать под международное управление, маргинализированы, они не пользуются влиянием на лиц, принимающих решения, и останутся в таком качестве в обозримом будущем.

Но не следует путать этих «идеалистов-глобалистов» с американскими политическими деятелями и экспертами, которые под видом идей глобального управления пытаются внедрить в сознание мирового сообщества концепцию Арктики как региона «глобального общего пользования» (*global commons*). Последним присуща вполне прагматичная интерпретация указанной концепции, которая сводится к тому, чтобы выдать американские интересы за глобальные. Они пытаются объявить местами «общего пользования» те районы Арктики, которые находятся вне национальной юрисдикции или в исключительных экономических зонах прибрежных государств, где имеются огромные природные богатства или пролегают стратегически важные морские и воздушные пути. К этим ресурсам и коммуникациям США хотели бы не только получить доступ, но и установить свой контроль под видом защиты мест «глобального пользования». Напрямую этого сделать нельзя из-за международно-правовых ограничений, поэтому США могут реализовать свои планы, выступая в роли международного «гаранта».

Неслучайно из одной арктической доктрины США в другую перекочевывает пресловутый принцип свободы мореплавания. Неслучаен и тот факт, что на протяжении многих десятилетий сенат США отказывается ратифицировать КМП ООН, пытаясь тем самым сохранить свободу рук для американских компаний в сфере их хозяйственной деятельности в Арктике (как и в других регионах) и избавляя их от необходимости делиться технологиями с другими странами региона, что предусмотрено положениями этой конвенции. Вполне вероятно, что подобную политику «двойных стандартов» Вашингтон будет проводить и в долгосрочной перспективе: когда ему выгодно, он будет заявлять то о своей приверженности де-факто положениям КМП ООН, то будет подчеркивать свою де-юре непринадлежность к режиму этой конвенции.

Заключение

США имеют значительные экономические, социальные, экологические, политические и военно-стратегические интересы в Арктике. После окончания «холодной войны», в ходе которой главным было военно-стратегическое противоборство с СССР в регионе, происходил постепенный пересмотр национальных интересов и приоритетов политики Вашингтона на Крайнем Севере. В настоящее время для США основное значение имеют экономические интересы и, прежде всего, – доступ к минеральным и биологическим ресурсам Арктики, а также к морским и воздушным коммуникациям в регионе. Вместе с тем, американские элиты не забывают о важнейшей военно-стратегической роли данного региона для национальной безопасности США, значимость которой вновь возросла в контексте напряженных отношений Вашингтона с Россией и Китаем.

Следует отметить, что пересмотр интересов и самой политики США в Арктике, начавшийся особенно активно с конца «нулевых» годов, не в последнюю очередь был связан с оживлением деятельности России и других стран (арктических и неарктических) на Крайнем Севере. С тех пор наблюдается тенденция к постоянному повышению значимости арктического региона в системе внешнеполитических, внешнеэкономических и военно-стратегических приоритетов Вашингтона. В то же время конкретные приоритеты американской стратегии на Крайнем Севере менялись от одной администрации к другой. Так, если при Б. Обаме значительное внимание уделялось экономическим и экологическим аспектам арктической политики, а также многосторонней дипломатии, то при Д. Трампе вновь на передний план вышли соображения военного и геостратегического характера.

Эти колебания в восприятии американскими элитами национальных интересов США в Арктике отражаются и на доктринально-концептуальном уровне. Так, если в стратегических документах администраций Дж. Буш-младшего и Д. Трампа внимание в основном уделялось военным и геополитическим аспектам арктической политики США, то в соответствующих доктринах администрации Б. Обамы речь, главным образом, шла о социально-экономических и экологических проблемах региона и необходимости международного сотрудничества на Крайнем Севере. Характерно и то,

что только администрация Б. Обамы смогла выработать цельную общенациональную стратегию США в Арктике, послужившую концептуальной основой для разработки «ведомственных» документов. Арктические доктрины У. Клинтона и Дж. Буша-младшего нельзя назвать стратегиями в полном смысле этого слова, так как они были оформлены в виде президентских директив, имели довольно общий и неконкретный характер и были весьма лаконичны в описании приоритетов политики Вашингтона на Крайнем Севере. Администрация Д. Трампа вообще оказалась не в состоянии «породить» какой-либо документ на уровне национальной стратегии, ограничившись рядом заявлений государственного секретаря и глав министерств и агентств, участвующих в имплементации арктического курса США, а также «ведомственными» доктринами, подчас не очень-то скоординированными как между собой, так и с общим курсом администрации.

В итоге современная арктическая стратегия США представляет собой довольно противоречивое сочетание различных векторов и компонентов. С одной стороны, Вашингтон периодически заявляет о своем стремлении к сотрудничеству со всеми странами региона, а также «нерегionalами». С другой стороны, в духе традиций «холодной войны» Вашингтон считает необходимым подчеркивать свою решимость обеспечивать национальные интересы США на Крайнем Севере любыми средствами (включая военно-силовые) и, если потребуется, в одностороннем порядке. Соединенные Штаты также не скрывают своего стремления к доминированию в Арктике в экономической, политической и военно-стратегической областях.

Представляется, что эта противоречивость обусловлена как тем наследием, которое оставила «холодная война», обрекая Арктику на роль чуть ли не главной арены стратегического противостояния между СССР и США, так и относительно новыми факторами, появившимися за последние 15–20 лет. К их числу можно отнести:

- обострение конкуренции за природные ресурсы данного региона, а также транспортные пути, пролегающие через него;
- неоднозначные последствия глобального изменения климата для Арктики;
- необходимость совместных действий для решения региональных и глобальных проблем, к чему США далеко не всегда готовы;

- стремительное возвращение России в круг ключевых участников арктической политики, что явно не входило в планы США после окончания «холодной войны» и кажущегося наступления Pax Americana;

- активное подключение к арктической политике внерегиональных «игроков», включая Китай, что также было неожиданным и нежелательным для Вашингтона;

- динамичные изменения в функциях и статусе международных правительственных и неправительственных организаций и пр.

К тому же, в самих США до сих пор не сложился общенациональный консенсус по вопросам арктической политики. Интересы отдельных экономических, политических, региональных и этнических группировок настолько различаются между собой, что в этих условиях федеральному правительству сложно выработать последовательный курс в отношении Арктики, который бы удовлетворял потребности всех указанных сил.

Администрация республиканца Д. Трампа, не имея устойчивой поддержки даже среди однопартийцев в конгрессе, часто была неспособна проводить последовательную внешнюю политику, и в частности арктическую. Д. Трампу приходилось постоянно маневрировать перед лицом жесткой критики демократов, которые так и не смирились с его победой на президентских выборах 2016 г. и прилагали всяческие усилия к его отстранению от власти. Эти обстоятельства препятствовали выработке решений, направленных на сотрудничество с другими участниками арктической политики даже в тех областях, в которых заинтересованы сами США.

Свою негативную роль в отношениях между Москвой и Вашингтоном по всему кругу мировых проблем, включая Арктику, сыграли кризисы на Украине и в Сирии. Так, некоторые американские политики и эксперты путем экстраполяции этих кризисных событий пытаются приписать России склонность к агрессии, в том числе в арктическом регионе.

Вместе с тем, ряд объективных факторов диктует необходимость международного сотрудничества в этом регионе. Арктика остается местом, где обострение отношений невыгодно ни одной из сторон. Освоение этого региона затрудняют его недостаточная изученность, суровые климатические условия, малая заселенность полярных территорий, недостаточно развитая транспортная, логистическая и телекоммуникационная инфраструктуры.

Все это делает предпочтительной координацию усилий арктических «игроков» для решения указанных проблем, а не конфронтацию между ними.

В целом при Д. Трампе сохранялись основные направления арктической политики США, заложенные еще при его предшественниках У. Клинтоне, Дж. Буше-младшем и Б. Обаме, хотя и заметны, с одной стороны, снижение общего интереса Вашингтона к этому региону и степени его активности в международных организациях, занимающихся арктической проблематикой, а с другой – определенный «крен» в сторону военно-силовой «составляющей» этого курса.

Основной тренд во взаимодействии США с Россией, Китаем и другими заинтересованными государствами в Арктике остается по-прежнему достаточно противоречивым, включая элементы как соперничества, так и сотрудничества. Есть все основания полагать, что и в обозримом будущем указанная противоречивость арктической стратегии Вашингтона сохранится, а США и впредь будут весьма непростым партнером для других «игроков» на арктической «площадке».

Список использованных источников и литературы

Документальные источники

2017–2022 Outer Continental Shelf Oil and Gas Leasing Draft Proposed Program, January 2015. – Washington: Bureau of Ocean Energy Management, 2015 // <http://www.boem.gov/2017-2022-DPP/>.

A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower. March 2015 // http://www.uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CS21R_Final.pdf.

Arctic Fisheries Management. National Oceanic and Atmospheric Administration. Alaska Regional Office // <https://alaskafisheries.noaa.gov/fisheries/arctic>.

Arctic Strategy. U.S. Department of Defense. November 2013 // http://defense.gov/pubs/2013_Arctic_Strategy.pdf.

Begich M., Murkowski L. Letter to the President, July 11, 2012 // <http://www.arctic.gov/downloads>.

Commander, U.S. 2nd Fleet // <http://www.c2f.navy.mil/>.

Commander, U.S. 3rd Fleet // <http://www.c3f.navy.mil/>.

Commander, U.S. 6th Fleet // <http://www.c6f.navy.mil/>.

Counter-Unconventional Warfare. White paper // <https://info.publicintelligence.net/USASOC-CounterUnconventionalWarfare.pdf>

Dufresne R. Canada's legal claims over Arctic territory and waters. 6 December 2007. – Ottawa: The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament, 2007.

FM 3-0. Operations. – Washington: Department of the Army, 2017 // <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-0.pdf>.

FM 3-05.130. Army Special Operations Forces Unconventional Warfare. – Washington: Department of the Army, 2008 // <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-05-130.pdf>.

FM 3-05.301. Psychological Operations Process Tactics, Techniques, and Procedures. – Washington: Department of the Army, 2007 // <https://info.publicintelligence.net/USArmy-PsyOpsTactics.pdf>.

FM 3-12. Cyberspace and electronic warfare operations. – Washington: Department of the Army, 2017 // <https://fas.org/irp/doddir/army/fm3-12.pdf>.

Helsinki in the era of hybrid threats – Hybrid influencing and the city. – Helsinki: The European Center for Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019.

Hicks K., Federici J., Akiyama C. China in the Grey Zone. Strategic analysis 4/2019. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019.

Hybrid Warfare. Briefing to the Subcommittee on Terrorism, Unconventional Threats and Capabilities. Committee on Armed Services, House of Representatives. September 10, 2010. // <https://www.gao.gov/assets/100/97053.pdf>.

Implementation Plan for the National Strategy for the Arctic Region. January 2014 // https://storage.googleapis.com/arcticgov-static/publications/related/imp_plan_for_natl_strategy_for_arctic_region.pdf.

Irregular Warfare. Joint Operating Concept. Washington: Department of Defense, 2007. // https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/iwjoc_v1_2007.pdf.

Kerry J. Retired Admiral Robert Papp to Serve as U.S. Special Representative for the Arctic. Press statement. Washington, DC, July 16, 2014 // <http://go.usa.gov/N6xG>.

Keršsanskas V. Deterrence: proposing a more strategic approach to countering hybrid war. Hybrid Coe Paper 2. March 2020. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2020.

Lindholt L., Glomsrød S. The role of the Arctic in future global petroleum supply. – Oslo: Statistics Norway, Research Department, 2011 // <https://ideas.repec.org/p/ssb/dispap/645.html>.

MCDC Countering Hybrid Warfare Project: Countering Hybrid Warfare. March 2019 // https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/784299/concepts_mcdc_countering_hybrid_warfare.pdf.

Mikkola H. The Geostrategic Arctic: Hard Security in the High North. FIIA Briefing Paper April 22019/25. – Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2019.

National Defense Strategy. – Washington: Department of Defense, 2008.

National Petroleum Reserve in Alaska. – Washington: U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management. // http://www.blm.gov/ak/st/en/prog/energy/oil_gas/npra.html.

National Security Presidential Directive (NSPD-66) and Homeland Security Presidential Directive (HSPD-25). Arctic Region Policy. January 9, 2009 // <http://fas.org/irp/offdocs/nspd/nspd-66.htm>.

National Security Strategy of the United States of America. December 2017. – Washington: The White House, 2017. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.

National Strategy for the Arctic Region. May 10, 2013. – Washington: Governmental Printing Office, 2013 // <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region/>.

NOAA's Arctic Action Plan. Supporting the National Strategy for the Arctic Region. April 2014. – Washington: National Oceanic and Atmospheric Administration,

U.S. Department of Commerce, 2014 // <http://www.arctic.noaa.gov/NOAAarcticactionplan2014.pdf>.

Nuclear energy and the current security environment in the era of hybrid threats. Research Report. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019.

O'Rourke R. Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress. January 4, 2018. – Washington: Congressional Research Service, 2018 // https://www.everycrsreport.com/files/20180104_R41153_293267be0a402e3d7e1bd578eae507ba3dc673c7.pdf.

O'Rourke R. Coast Guard Polar Security Cutter (Polar Icebreaker) Program: Background and Issues for Congress. July 29, 2020. – Washington: Congressional Research Service, 2020 // https://www.everycrsreport.com/files/2020-07-29_RL34391_119fa19e1f0b79fbf3dcbd06d214423547eea69d.pdf.

O'Rourke R., et al. Changes in the Arctic: Background and Issues for Congress. March 30, 2020. – Washington: Congressional Research Service, 2020 // https://www.everycrsreport.com/files/20200330_R41153_ac373ca1fa2ec44ba0cafd0357cfd341bd4da65e.pdf.

Obama B. Executive order – Enhancing coordination of national efforts in the Arctic. January 21, 2015 // <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/01/21/executive-order-enhancing-coordination-national-efforts-arctic>.

Partnership Interoperability Initiative // https://www.nato.int/cps/ic/natohq/topics_132726.htm.

Pompeo M. Looking North: Sharpening America's Arctic Focus. Rovaniemi, Finland, May 6, 2019 // <https://www.state.gov/looking-north-sharpening-americas-arctic-focus/>.

Pompeo M. Remarks at the Arctic Council Ministerial Meeting. Rovaniemi, Finland, May 7, 2019 // <https://www.state.gov/remarks-at-the-arctic-council-ministerial-meeting-2/>.

Presidential Decision Directive/PDD NSC-26. United States Policy on the Arctic and Antarctic Regions. June 9, 1994 // <https://fas.org/irp/offdocs/pdd/pdd-26.pdf>.

Quadrennial Defense Review Report. Washington: Department of Defense, 2010 // <https://comw.org/qdr/fulltext/1002QDR2010.pdf>.

Reichborn-Kjennerud E., Cullen P. What is hybrid warfare? // Policy Brief, 1/2016. – Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, 2016.

Renz B., Smith H. Russia and hybrid warfare – going beyond the label. Papers Aleksanteri 1/2016. – Helsinki: Kikimora Publications, 2016.

Report on Arctic Policy. International Security Advisory Board. September 21, 2016 // <https://www.state.gov/documents/organization/262585.pdf>.

Report to Congress on Arctic Operations and the Northwest Passage. – Washington: Department of Defense, 2011.

Report to Congress on Resourcing the Arctic strategy. OUSD (Policy). June 2016. – Washington: Department of Defense, 2016 // https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/Report_to_Congress_on_Resourcing_the_Arctic_Strategy.pdf.

Report to Congress on Strategy to Protect United States National Security Interests in the Arctic Region. OUSD (Policy). December 2016. – Washington: Department of Defense, 2016 // <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2016-Arctic-Strategy-UNCLAS-cleared-for-release.pdf>.

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

Russia's Military Strategies and Doctrine / Ed. by G. Howard, M. Czekaj. – Washington: The Jamestown foundation, 2019.

Smith A. In the era of hybrid threats: power of the powerful or power of the weak? Strategic analysis October 2017. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2017.

Sorensen C. The ice dragon – Chinese interests in the Arctic. Strategic Analysis 5/2019. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2019.

Sorensen H., Nyeman D. Going Beyond Resilience. Strategic Analysis November 2018. – Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2018.

Summary of the National Defense Strategy of the United States of America. – Washington: Department of Defense, 2018. <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.

Sustaining Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense. – Washington: U.S. Department of Defense, 2012 // <http://graphics8.nytimes.com/packages/pdf/us/20120106-PENTAGON.PDF>.

The United States Coast Guard's Vision for the Arctic Region. April 2019. https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/navy/uscg-arctic_strategic_outlook_20190422.pdf.

The United States Navy Arctic Roadmap. Task Force on Climate Change. February 2014 // <http://info.publicintelligence.net/USNavy-ArcticRoadmap.pdf>.

Today in Energy: Arctic Oil and Natural Gas Resources, January 20, 2012. – Washington: Energy Information Administration, 2012 // <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=4650>.

Treverton G., Thvedt A., Chen A. Addressing hybrid threats. – Stockholm: Swedish Defence University, 2018.

Trump D. Executive Order 13795, “Implementing an America-First Offshore Energy Strategy”, April 28, 2017 // <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-05-03/pdf/2017-09087.pdf>.

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

U.S. Coast Guard Arctic Strategy. May 2013 // http://uscg.mil/seniorleadership/DOCS/CG_Arctic_Strategy.pdf.

U.S. Department of Air Force. Arctic Strategy. July 2020. <https://www.af.mil/Portals/1/documents/2020SAF/July/ArcticStrategy.pdf>.

U.S. Geological Service. Fact Sheet 2008-3049: Circum-Arctic Resource Appraisal: Estimates of Undiscovered Oil and Gas North of the Arctic Circle // <http://pubs.usgs.gov/fs/2008/3049/>.

U.S. maritime strategy: a cooperative strategy for 21st century seapower, 2007. – Washington: Department of Navy, 2007.

U.S. Navy Arctic Roadmap. – Washington: Department of Navy, 2009 // <http://tvernedra.ru/ArktikplandeistviiUSA.pdf>.

U.S. Navy. Strategic Outlook for the Arctic. January 2019 // https://www.navy.mil/strategic/Navy_Strategic_Outlook_Arctic_Jan2019.pdf.

United States – Canada Joint Arctic Leader’s Statement. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/12/20/united-statescanada-joint-arctic-leaders-statement>.

USARAK Units. 2018, 9 April // https://www.army.mil/article/163749/usarak_units.

Verner D., Grigas A., Petit F. Assessing energy dependency in the age of hybrid threats. 2019. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. Helsinki, 2019.

Warren Sh. Energy Outlook: U.S. Arctic Outer Continental Shelf. – Washington: Department of the Interior, Bureau of Ocean Energy Management, 2013.

Wigell M. Democratic deterrence: how to dissuade hybrid interference. FIIA Working Papers, no. 110. – Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2019.

Woolf A. U.S. Strategic Nuclear Forces: Background, Developments, and Issues. – Washington, DC: Congressional Research Service, March 6, 2018 // <https://fas.org/sgp/crs/nuke/RL33640.pdf>.

Литература

Al-Aridi A. Legal Complexities of Hybrid Threats in the Arctic Region // *Teise*. 2019. Vol. 112. P. 107–123.

American Defense Policy / Ed. by Bolt P. – Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2005.

Arctic Potential: Realizing the Promise of U.S. Arctic Oil and Gas Resources, March 2015. – Washington, DC: National Petroleum Council, 2015.

Atland K. North European Security After the Ukrainian Conflict // *Defense and Security Analysis*. 2016. Vol. 32. No. 2. P. 163–176.

Banasik M. Russia's Hybrid War in Theory and Practice // *Journal on Baltic Security*. 2016. Vol. 2. No. 1. P. 157–182.

Borgerson S. Arctic meltdown: the Economic and Security Implications of global Warming // *Foreign Affairs*. 2008. Vol. 87. No 2. P. 66–69.

Coffey L., Kochis D. NATO Summit 2016: Time for an Arctic Strategy. Issue Brief, no. 4578, June 16, 2016 // <https://www.heritage.org/global-politics/report/nato-summit-2016-time-arctic-strategy>.

Conley H., et al. Arctic Economics in the 21st Century. The Benefits and Costs of Cold. – Lanham: Rowman & Littlefield, 2013.

Conley H., Kraut J. U.S. Strategic Interests in the Arctic. An Assessment of Current Challenges and New Opportunities for Cooperation. A Report of the CSIS Europe Program. – Washington: The Center for Strategic and International Studies, 2010.

David M. U.S. National Strategy for the Arctic Region: Strong Foothold or on Thin Ice? May 13, 2013 // <https://www.thearcticinstitute.org/us-national-strategy-for-arctic-region/>.

Davitch J. Open Sources for the Information Age // *Joint Forces Quarterly*. 2017. Vol. 87. No. 4. P. 18–25.

Ebinger Ch., Banks J. P., Schackmann A. Offshore Oil and Gas Governance in the Arctic: a Leadership Role for the U.S. – Washington, DC: The Brookings Institution, 2014.

Gautier D. L., et al. Assessment of Undiscovered Oil and Gas in the Arctic // *Science*. 2009. Vol. 324. No. 5931. P. 1175–1179.

Hoffman F. Conflict in the 21th Century: the Rise of Hybrid Wars. – Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007.

Kollien A. Toward an Arctic strategy. – Carlisle Barracks: U.S. Army War College, Strategic Studies Institute, 2009.

Konyshhev V., Sergunin A. The changing role of military power in the Arctic // *The global Arctic handbook*. Springer, 2019. P. 171–196.

Lamb C. Transforming defense. – Washington, DC: National Defense University Press, 2005.

Liang Q., Xiangsui W. Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America. Panama City: Pan American Publishing Company, 2002.

Lundestad I. U.S. security policy in the European Arctic in the early 21th century. Paper presented at the 51th ISA Convention in New Orleans. February 18, 2010.

Pezard S., Tingstad A., Van Abel K., Stephenson S. Maintaining Arctic Cooperation with Russia. Santa Monica, RAND, 2017 // https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1700/RR1731/RAND_RR1731.pdf.

Schmid J. Hybrid Warfare on the Ukrainian battlefield: developing theory based on empirical evidence // Journal of Baltic Security. 2019. Vol. 5. No 1. P. 5–15.

Sloan E. Hegemony, power, and hybrid war. – Berlin: Dialog of Civilizations Research Institute, 2018.

Smith M., Giles K. Russia and the Arctic: «The last Dash North». Advanced Research and Assessment Group. Russia Series 07/26. Defense Academy of the United Kingdom, 2007.

The New Foreign Policy Frontier. U.S. Interests and Actors in the Arctic / ed. H. A. Conley. – Washington, DC: CSIS, 2013.

Treverton G., Thvedt A., Chen A. Addressing Hybrid Threats. – Stockholm: Swedish Defense University. 2018.

Vacca W., Davidson M. The Regularity of Irregular Warfare // Parameters. 2011. Vol. 41. No 1. P. 18–34.

Арзумян П. В. Стратегия иррегулярной войны: теория и практика применения. – М.: Центр стратегических оценок и прогнозов, 2014.

Борьба за Арктику: интриги США и военная активность в регионе. <http://www.arctic-info.ru>.

Герасимов В. В. Организация обороны Российской Федерации в условиях применения противником «традиционных» и «гибридных» методов ведения войны // Вестник Академии военных наук. 2016. № 2(55). С. 19–23.

Гутенев М. Ю. Арктика во внешней политике США // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2019. № 2. С. 133–143.

Загорский А. В. Безопасность в Арктике. – М.: ИМЭМО, 2019.

Коньшев В. Н., Кобзева М. А. Политика Китая в Арктике: традиции и современность // Сравнительная политика. 2017. № 1. С. 77–92.

Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Арктическая стратегия США и национальные интересы России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 48. С. 2–10.

Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Новая военная доктрина Барака Обамы и национальные интересы России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2012. № 14. С. 2–9.

Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Ремилитаризация Арктики и безопасность России // Национальная безопасность. 2011. № 3. С. 55–67.

Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Российско-американские отношения в Арктике: сотрудничество или соперничество? // Мировая экономика и международные отношения. 2018. Т. 62. № 9. С. 103–111.

Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Арктические амбиции Вашингтона // Обозреватель – Observer. 2013. № 9. С. 59–67.

Коньшев В. Н., Сергунин А. А. Современная военная стратегия. – М.: ЗАО Издательство «Аспект Пресс», 2014.

Котлова А. В. Новая стратегия США в Арктике: международно-правовые аспекты // Вопросы российского и международного права. 2019. Т. 9. № 7А. С. 305–311.

Мясников Е. Контрсилового потенциал высокоточного оружия // Ядерное распространение: новые технологии, вооружения и договоры. Арбатов А., Дворкин В., ред. – М.: РОССПЭН, 2009. С. 105–128.

Плевако Н. О предложении Д. Трампа купить Гренландию // Аналитическая записка Института Европы РАН. 2019. № 30. С. 2.

Хитчинс Д. Выступление на зимней школе «Модель Арктического совета», Северный (Арктический) федеральный университет, г. Архангельск, 25 февраля 2014 г.

Материалы средств массовой информации

Alaska leads nation in seafood catch with 5.4 billion pounds last year // Alaska Dispatch. 2012. 20 September // <http://www.alaskadispatch.com/article/alaska-leads-nation-seafood-catch-54-billion-pounds-last-year>.

Arctic Air Base Gets \$40 Million Upgrade in Face of Increasing Missile Threats // CBS News. May 30. 2017. <https://www.cbsnews.com/news/inside-thule-air-base-arctic-jeff-glor/>.

Barnes J. NATO Plans to Create Two New Commands Amid Russia Tensions // The Wall Street Journal. October 24. 2017. <https://www.wsj.com/articles/nato-plans-to-create-two-new-commands-amid-russia-tensions-1508837829>.

Bryant D. USCGC Polar Star. Maritime Professional, 2015, June 30. <https://www.maritimeprofessional.com/blogs/post/uscgc-polar-star-14795>.

СопосоPhillips (США) приостановила буровые работы на шельфе Аляски вслед за Shell // Новости энергетики. 2013. 11 апр.

ConocoPhillips готова увеличить инвестиции в Ардалинское месторождение в НАО // http://www.arctic-info.ru/news/25-05-2012/-conocophillips-gotova-yvelicit_-investicii-v-ardalinskoe-mestorojdenie-v-nao/.

Dlouhy J. A. Permit problem could be hangup in Shell's Arctic drilling plans // Alaska Dispatch News. 2015. 23 June. <http://www.adn.com/article/20150623/permit-problem-could-be-hangup-shell-s-arctic-drilling-plans>.

Greenland Tells Trump It Is Open For Business Not For Sale. 16.08.2019 // <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-greenland/greenland-tells-trump-it-is-open-for-business-but-not-for-sale-idUSKCN1V60AQ>.

Here's How Norway's New US-Made Radar Aimed at Russia Will Look // <https://sputniknews.com/military/201604151038057832-norway-missile-shield-radar/>.

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

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

Lakshmi A. Environmentalists Sue BOEM over Shell Plan to Drill in Arctic // MarineLink. 2015. 3 June. <http://www.marinelink.com/news/environmentalists-arctic392341.aspx>.

Martinson E. Defense Bill Passes US Senate with Provisions for Icebreakers, Alaska Missile Defense // <https://www.arctictoday.com/defense-bill-passes-us-senate-with-provisions-for-icebreakers-alaska-missile-defense/>.

Mauer R., DeMarban A., Herz N. Obama plans to block development in Arctic refuge; Alaska leaders irate // Alaska Dispatch News. 2015. 25 January. <http://www.adn.com/article/20150125/obama-plans-block-development-arctic-refuge-alaska-leaders-irate>.

McGwin K. A Clear and Presidential Opportunity // The Arctic Journal. 2015. 28 January. <http://arcticjournal.com/oil-minerals/1290/clear-and-presidential-opportunity>.

McGwin K. Native groups: not in our ANWR // The Arctic Journal. 2015. 25 January. <http://arcticjournal.com/oil-minerals/1282/native-groups-not-our-anwr>.

McGwin K. Tough, tougher, Arctic? // The Arctic Journal. 2014. 24 October. <http://arcticjournal.com/oil-minerals/1099/tough-tougher-arctic>.

Nilsen T. Northern Sweden and Finland play key role as NATO kicks off Trident Juncture // The Barents Observer. 2018. 23 October. <https://thebarentsobserver.com/en/2018/10/nato>.

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

President Trump's Plans to Boost Missile Defense Could Spark Arms Race // Time. 2019. 17 January. <http://time.com/5506284/donald-trump-nuclear-weaponsmissile-defense/>.

Rosen Y. Murkowski, King seek to enlist other senators in an Arctic caucus // Alaska Dispatch News. 2015. 4 March. <http://www.adn.com/article/20150304/murkowski-king-seek-enlist-other-senators-arctic-caucus>.

Schreiber M. New U.S. spending bill brings icebreaker funding back // Arctic Today. 2019. 14 February. <https://www.arctictoday.com/new-u-s-spending-bill-brings-icebreaker-funding-back/>.

Solsvik T. As winter comes, NATO kicks off largest maneuvers since Cold War // Arctic Today. 2018. 25 October. <https://www.arctictoday.com/winter-comes-nato-kicks-off-largest-maneuvers-since-cold-war/>.

Strader O. Critical for the opening Arctic: A Bering Strait vessel traffic service // Alaska Dispatch. 2012. 8 February. <http://www.alaskadispatch.com/article/critical-opening-arctic-bering-strait-vessel-traffic-service>.

U.S. Sixth Fleet enters the Barents Sea with missile defense destroyer. 4 May 2020. http://r.bluelink.ramsalt.com/tr/cl/UoQRmNooE4uHWM2mrZtV-jzHm5nUbAlu6vR5h3AiJdyH0qt6pkxYcvtb_1SJ6RnJcTBIUkNPHYkw6tsBD5BdCmZCpTJMTwV2fTBD8C77UowGsgVw9Gir7oVIJpW_6K4qSXFR2Vmi440DPbkQfuFPFwqNYPHFhcPtrWRiMVYR7iEeTlsin3j87S-AbDA2K2dfhrYeYCIM5kRo3eQMel212eIpnzyk2S6BPQrd0Z1pCLing73Y5dodS0toq-vJiGbr6PbhBx1bvRe4KKh.

White House releases U.S. Arctic strategy; Kerry heads to Kiruna. May 13. 2013. https://nunatsiaq.com/stories/article/65674white_house_releases_u.s._arctic_strategy_kerry_heads_to_kiruna/.

Бовдунов А., Комарова Е. «Выходит за рамки полномочий»: почему суд не позволил Трампу снять запрет на нефтедобычу на Аляске, 2019, 1 апреля // <https://russian.rt.com/world/article/617217-ssha-alyaska-sud-tramp-energetika>.

Глава Минприроды РФ после указа Трампа предсказал конец сланцевой эры // <http://rusnext.ru/news/1493730499>.

Горохова А. Трамп обратился к запасам Аляски: катастрофа для Арктики. 29 октября 2017 // <https://regnum.ru/news/economy/2339532.html>.

Добыча углеводородов в Арктике: риски и перспективы // Новости энергетики. 2014. 26 марта.

Лаврентьева А. «Важнейшее заявление»: в ООН признали часть Арктики продолжением шельфа РФ // <https://www.ridus.ru/news/296288>.

Манзюлевский А. Смерть русской Америки. История нефтедобычи на Аляске // Военное обозрение. 2016. 8 дек.

НАТО проведет масштабные учения у границ России // <https://ria.ru/world/20180307/1515978504.html>.

Нефть Аляски. Величайшее открытие в истории. 2019. 1 ноября // <https://zen.yandex.ru/media/neftetank/neft-aliaski-velichaishee-otkrytie-v-istorii-5db17a3cc31e4900b11d9778>.

Нефтяное возрождение Аляски. 2018. 30 октября // <https://nangs.org/news/world/neftyanoe-vozhrozhdenie-alyaski>.

Примаков: О рентабельности нефти в Арктике. AfterShock, 2015, 13 января // <https://aftershock.news/?q=node/280522&full>.

Сномтс П. США представили арктическую стратегию, но не отстают ли они от других стран? 2013. 13 мая // <http://www.inopressa.ru/article/13may2013/csmonitor/Arctic.html>.

США готовятся к войне за Арктику // <https://www.dni.ru/polit/2008/7/17/145832.html>.

США намерены контролировать Арктику // Дни. 2008. 25 сент.

ТАСС. США намерены открыть для разработки значительную часть нефтяного заповедника на Аляске. 2018. 26 июня // <https://tass.ru/ekonomika/8820573>.

Трамп подписал указ о пересмотре запрета на добычу нефти в Арктике // <http://www.interfax.ru/business/560506>.

Хохлова А. Трамп разрешил добывать нефть в заповеднике на Аляске 2019. 13 сентября // <https://quote.rbc.ru/news/article/5d7b92799a79472e51dd08c1>.

Экономика штата Аляска. Про США // http://prousa.info/alaska_economics.

Эксперт: «Роснефть» и Exxon Mobil смогут добывать в Арктике до 90 млрд баррелей нефти и газа // http://www.arctic-info.ru/news/28-04-2012/ekspert---rosneft_--i-exxon-mobil-smogyt-dobivat_-v-arktike-do-90-mlrd--barrelei-nefti-i-gaza/.

Список сокращений

C4ISR	–	Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance
C5ISR	–	Command, Control, Communications, Computers, Combat Systems, Information, Surveillance, and Reconnaissance
GIUK	–	Greenland, Iceland, United Kingdom
ICEX	–	Ice Exercise
БО	–	Береговая охрана
БРОЭР	–	Бюро по регулированию океанских энергетических ресурсов
ВВС	–	военно-воздушные силы
ВМС	–	военно-морские силы
ВС	–	вооруженные силы
ИЭЗ	–	Исключительная экономическая зона
ККМБ	–	Консультативный комитет по международной безопасности
КМП	–	Конвенция по морскому праву
КР	–	крылатые ракеты
ЛОПБ	–	Ледоколы для обеспечения полярной безопасности
ММО	–	Международная морская организация
ПК	–	международный форум «Полярный круг»
ПРО	–	противоракетная оборона
СБЕР	–	Совет Баренцева-евроарктического региона
СЗП	–	Северо-Западный проход
СЛО	–	Северный Ледовитый океан
СМП	–	Северный морской путь

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Содержание

Предуведомление	5
Введение	9
Национальные интересы США в Арктике	10
Эволюция концептуальных основ арктической стратегии США в исторической перспективе	21
<i>Администрация У. Клинтона</i>	21
<i>Администрация Дж. Буша-младшего</i>	22
<i>Администрация Б. Обамы</i>	25
<i>Администрация Д. Трампа</i>	49
Внутренняя арктическая политика США: проблемы развития штата Аляска	66
<i>Структура экономики Аляски</i>	66
<i>«Энергетическое лобби»</i>	70
<i>«Гражданские лобби»</i>	75
<i>Политико-экономические элиты Аляски</i>	76
<i>Федеральное правительство</i>	81
<i>Будущее Аляски: «ресурсное проклятие» или регион устойчиво- го развития</i>	84
Военная стратегия Вашингтона в Арктике	89
<i>Контуры военной стратегии</i>	89
<i>Доктринальные основания гибридной войны</i>	111
<i>Гибридные угрозы и гибридные действия в Арктике</i>	119
Прогнозы и сценарии арктической стратегии США	134
Заключение	140
Список использованных источников и литературы	144
Список сокращений	155

В. Н. Конышев, А. А. Сергунин

Современная арктическая политика США

Монография

Отв. ред. Э. Л. Коршунов

Координатор проекта *Г. Г. Павлова*

Подписано в печать 15.03.2021.

Формат 90x60¹/₁₆. Бумага офсетная. Печать офсетная.

Тираж 1000 экз. Объем 8,0 а. л.

Издательство «Галарт +»

Санкт-Петербург, ул. Б. Монетная, 16, корп. 1, литер В, оф. 5-II 533

Тел. (812) 336-50-04, e-mail: mail@galart.ru www.galart.ru

Отпечатано в ООО «Первое печатное агентство»

Санкт-Петербург, ул. Маршала Захарова, 22, корп. 1, литер В, пом. 4-Н