

А.В. Фененко*

ВОЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РОССИЙСКО-АМЕРИКАНСКИХ ОТНОШЕНИЙ В АРКТИКЕ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

На протяжении последних десяти лет в мире происходит «вторая арктическая гонка». Вступление в силу в 1994 г. Конвенции ООН по морскому праву сломало сложившуюся в 1920-х гг. систему секторного деления Арктики и заставило страны, имеющие выход к Северному Ледовитому океану, искать новые аргументы для закрепления за собой прежних арктических секторов. Особую роль в этом процессе играет взаимодействие в Заполярье двух крупнейших арктических держав — России и Соединенных Штатов. Цель статьи — изучить истоки, эволюцию и современное состояние российско-американских отношений в Арктике, уделив особое внимание их военно-стратегическим и военно-политическим аспектам. Обозначены интересы США и России в «первой арктической гонке», начавшейся во второй половине XIX в. и завершившейся в середине 1920-х гг. установлением государственных границ в регионе на основе секторного принципа. Изучены основные направления арктического соперничества в эпоху биполярного противостояния. Подробно исследована роль США и стран НАТО в сокращении российских стратегических ядерных сил в Заполярье в 1990-е гг. В последней и наиболее крупной части статьи представлен анализ российско-американского взаимодействия в период «второй арктической гонки», в ходе которой соперничество Москвы и Вашингтона обрело новое содержание.

Ключевые слова: Арктика, российско-американские отношения, «первая арктическая гонка», «вторая арктическая гонка», безопасность, Конвенция ООН по морскому праву, стратегические ядерные силы, сокращение вооружений, Северный флот.

На протяжении последних десяти лет в мире происходит «вторая арктическая гонка» [31]. Вступление в силу Конвенции ООН по морскому праву в 1994 г. сломало сложившуюся в 1920-х гг. систему секторного деления Арктики. Границы прилежащих вод арктических стран в Северном Ледовитом океане официально сокращены до 24 миль от исходных линий на побережье. Арктические державы (Россия, США, Канада, Дания, Норвегия) ищут но-

* *Фененко Алексей Валериевич* — к.и.н., доцент кафедры международной безопасности факультета мировой политики МГУ имени М.В.Ломоносова, ведущий научный сотрудник Института проблем международной безопасности РАН (e-mail: afenenko@gmail.com).

вые аргументы для закрепления за собой прежних арктических секторов [2; 41].

Особую роль в этом процессе играет российско-американское взаимодействие. Противоречия между Россией и США в Арктике возникли еще в XIX в. В период «холодной войны» Советский Союз и Соединенные Штаты разрабатывали сценарии военного конфликта в данном регионе. Однако на протяжении XX в. у Москвы и Вашингтона не было материально-технической базы для осуществления полноценного контроля над Арктикой. Советские и американские вооруженные силы не могли (за исключением иррационального обмена термоядерными ударами) действовать на отдаленном и климатически сложном Арктическом театре военных действий (ТВД).

К началу 2010-х гг. ситуация изменилась. Среди экспертов становятся все более популярными сценарии потепления Северного Ледовитого океана — вплоть до его полного освобождения ото льда [40]. Россия и США развивают технологии глубоководного бурения и рассматривают проекты увеличения добычи энергоносителей. Однако кооперационные проекты совместного освоения Арктики пока оказываются несостоятельными [37], и на первый план выходит территориальное соперничество Москвы и Вашингтона. В условиях развития военно-технических средств может повыситься опасность российско-американского столкновения за спорные приарктические территории.

В этой ситуации анализ полуторавековой истории сложного и неоднозначного взаимодействия России/СССР и Соединенных Штатов в Арктическом регионе приобретает особую актуальность. Цель статьи — изучить истоки, эволюцию и современное состояние российско-американских отношений в Арктике, уделив особое внимание их военно-стратегическим и военно-политическим аспектам.

Российско-американское соперничество в период «первой арктической гонки»

До середины XIX в. арктические территории были слабо изучены и вызывали во всех странах мира сугубо научный интерес. Положение изменилось после экспедиций австрийского полярника Юлиуса Пайера в начале 1870-х гг. [1, с. 27—43], когда Австро-Венгрия выдвинула претензии на ряд арктических территорий. Аналогичные претензии озвучили Швеция и Норвегия после экспедиций Нильса Адольфа Эрика Норденшельда (1878—1879) и Фритьофа Нансена (1890-е гг.) соответственно. Появились проекты раздела Арктики между великими державами по образцу Африки и Азии. Так

началась «первая арктическая гонка», в которой активное участие приняли Российская империя и Соединенные Штаты Америки.

При этом Россия и США находились в неординарном положении. Российская империя осваивала побережье Северного Ледовитого океана со времен Средневековья. Экспедиции Витуса Беринга (1740—1742) и Степана Крашенинникова (1737—1740) позволили установить границу между Евразией и Северной Америкой. В начале XIX в. экспедиции российских полярников Якова Санникова, Матвея Геденштрома, Петра Анжу и Фердинанда Врангеля провели детальное исследование восточной части побережья Северного Ледовитого океана. 16 (28) февраля 1825 г. в Санкт-Петербурге была подписана российско-британская конвенция о разграничении владений двух стран в Северной Америке. Документ стал, по сути, первым международно-правовым актом, зафиксировавшим северо-восточные границы России.

Соединенные Штаты, напротив, изначально не имели выхода к Северному Ледовитому океану. Интерес к арктическим проблемам появился в Америке в 1820-х гг., когда администрация Джона Куинси Адамса (1825—1829) выразила озабоченность российско-британской конвенцией 1825 г. Вашингтон видел в ней опасность для «доктрины Монро» 1823 г., объявившей Западное полушарие закрытым для экспансии европейских держав¹. Ситуация изменилась в 1867 г., когда США приобрели у Российской империи Аляску и Алеутские острова. Согласно двустороннему договору 18 (30) марта 1867 г., новая российско-американская граница прошла по центру Берингова пролива, отделяя на равном расстоянии о. Крузенштерна (Игналук) от о. Ратманова (Нунарбук). Далее граница направлялась «по прямой линии безгранично к северу, доколе она совсем не теряется в Ледовитом океане» (in its prolongation as far as the Frozen ocean) [38].

Однако положение о «линии безгранично к северу» в Вашингтоне трактовали расширительно. Американские экспедиции Адольфа Грили (1879) и Джорджа Де Лонга (1879—1881) открыли к северу от Новосибирских островов острова Генриетты, Жаннетты и Беннетта (входящие в архипелаг Де Лонга). В 1881—1882 гг. американская экспедиция Джона Вильсона Даннхауэра изучила устье р. Лены. Эти экспедиции доказывали, что при определенных условиях Вашингтон готов пересмотреть российско-американскую границу 1867 г.

¹ Правда, 5 (17) апреля 1824 г. в Санкт-Петербурге была подписана российско-американская конвенция об упорядочении отношений в северо-западной части Северной Америки. Конвенция зафиксировала, что граница между Россией и США будет проходить на линии 54°40' с.ш. Однако непосредственного отношения к арктическим проблемам определение линии российско-американской границы не имело.

Действия США побудили правительство Александра III (1881—1894) усилить внимание к восточной Арктике. В Петербурге были сильны опасения, что через гипотетическую землю севернее Новосибирских островов и архипелага Де Лонга (которую на российских картах обозначали как «Земля Санникова») США и Канада попытаются раньше России достичь Северного полюса. Тревоги усилились в 1893 г., когда норвежский полярник Фритъф Нансен прошел на судне «Фрам» севернее предполагаемой «Земли Санникова», доказав тем самым возможность ее достижения с территории Аляски или Канады. В 1885, 1893 и 1899—1903 гг. российский полярник Эдуард Толль организовал экспедиции по изучению Новосибирских островов, в том числе по поиску «большой земли» к северу от этого архипелага, однако найти ее не удалось. Позднее экспедиция Александра Колчака (1903) и Советская арктическая экспедиция (1935—1937) доказали, что крупной суши севернее архипелага Де Лонга не существует. Возможно, она существовала в прошлом, но разрушилась из-за таяния составлявшего ее основу ископаемого льда.

С конца XIX в. российско-американское соперничество в Арктике усилилось. В 1897 г. республиканская администрация Уильяма Мак-Кинли (1897—1901) провозгласила «большую арктическую стратегию» (Great Arctic Strategy). Ее целями были объявлены закрепление за США прилегающих к Аляске территорий, открытие новых арктических земель и достижение Северного полюса. Эта стратегия пользовалась поддержкой и следующего президента США Теодора Рузвельта (1901—1909). В 1903—1905 гг. к Северному полюсу отправилась экспедиция Энтони Фиала, но пройти дальше Земли Франца-Иосифа не смогла. В 1908—1909 гг. американские полярники Фердинанд Кук и Роберт Пири независимо друг от друга объявили о достижении ими Северного полюса. Доказать этот факт американцы, однако, не смогли.

Ответом Российской империи стало освоение Северного морского пути (СМП). После поражения в русско-японской войне (1904—1905) правительство Николая II (1894—1917) рассматривало СМП как альтернативный маршрут для переброски флота из Балтийского моря на Дальний Восток. В Петербурге также опасались, что экспедиции Ю. Пайера, А.Э. Норденшельда, Ф. Нансена и Дж. Де Лонга создадут неблагоприятную для России обстановку на Севере. Интерес к СМП усилился в 1909 г., когда Канада объявила своей собственностью все земли и острова к западу от Гренландии, между Канадой и Северным полюсом. В этой связи Морское министерство организовало экспедиции Григория Седова (1912—1914) и Бориса Велькицкого (1914—1915), которые описали СМП. В 1916 г. Россия заявила о включении в свой состав всех земель, являющихся продолжением на север сибирского континентального плоскогорья.

Советская Россия продолжила арктическую политику Николая II [6]. В 1920 г. в состав учреждений Сибревкома был введен созданный белым правительством Александра Колчака Комитет Северного морского пути, а при Высшем Совете народного хозяйства была организована Северная научно-промысловая экспедиция (позднее на ее основе был создан Арктический и антарктический научно-исследовательский институт — ААНИИ). В 1930-х гг. СССР провел серию экспедиций на ледокольных пароходах «Григорий Седов», «Александр Сибиряков», «Челюскин», «Садко». Прохождение Северного морского пути за одну навигацию было осуществлено советскими экспедициями Отто Шмидта (1932) и Владимира Визе (1934). В 1937 г. экспедиция Ивана Папанина также создала дрейфующую станцию «Северный полюс-1» в 30 км от Северного полюса.

Канада в 1925 г. после конфликта с СССР вокруг о. Врангеля объявила, что все земли и острова к северу от канадской континентальной части подпадают под ее суверенитет. Президиум ЦИК СССР, в свою очередь, в 1926 г. постановил, что «все земли и острова, как открытые, так и могущие быть открытыми в будущем, расположенные в данном секторе, составляют территорию Советского Союза». Советский арктический сектор стал включать территорию между $32^{\circ}04'35''$ в.д. и $168^{\circ}49'30''$ з.д.; Канадский — территорию между 60° и 141° з.д. Сектора СССР и Канады стали самыми крупными владениями арктических держав².

Секторное деление Арктики было неблагоприятно для Соединенных Штатов. Вашингтон получал арктический сектор между 170° и 141° з.д. — наименьший среди других арктических держав. В 1923 г. президент Уоррен Гардинг (1921—1923) стал первым главой США, посетившим Аляску. В 1924 г. секретарь по морским делам США Эдвин Демби заявил, что Вашингтон должен рассматривать Арктику как свою национальную территорию. Он предложил активизировать деятельность Соединенных Штатов в акваториях морей Бофорта, Берингова и Чукотского, а в перспективе — и присоединить Северный полюс как продолжение Аляски. Однако «план Демби» не нашел поддержки у администрации Дж.К. Кулиджа (1923—1928). К концу 1920-х гг. Вашингтон выбрал двойственную позицию: непризнание секторного деления Арктики, но и не оспаривание его правомерности. Установление государственных границ в данном регионе считается датой окончания «первой арктической гонки».

² Другие государства получили меньшие участки арктической территории. Дания в 1933 г. заявила, что ее арктический сектор (созданный на основе Гренландии) будет включать пространство между 60° и 10° з.д. Норвегия в 1934 г. объявила о создании арктического сектора между 5° и 35° в.д. Финляндия после поражения в Зимней войне с СССР (1939—1940) лишилась порта Петсамо (Печенга) и выхода к Северному Ледовитому океану. Не получила своего сектора и Исландия.

Арктическое соперничество в период биполярной конфронтации

Новый этап во взаимоотношениях СССР и Соединенных Штатов в Арктике начался после оформления биполярной конфронтации. В значительной степени он был обусловлен осознанием военно-стратегического значения данного региона, к которому руководство двух стран пришло в годы Второй мировой войны. В апреле 1940 г. Германия оккупировала Данию, что поставило вопрос о Гренландии. Администрация Франклина Рузвельта (1933—1945) опасалась, что в перспективе Рейх попытается использовать Гренландию как базу для авианалетов на Соединенные Штаты. Белый дом подписал 9 апреля 1941 г. с послом Дании в США Генриком Кауфманном соглашение, которое позволило американским военно-воздушным силам использовать базы на территории Гренландии. В апреле 1941 г. на острове был высажен американский военный контингент.

Советский Союз, со своей стороны, также рассматривал Арктику как потенциальный ТВД. Еще до Второй мировой войны СССР создал сначала Северную военную флотилию (1933), а затем Северный флот (1937). В 1937 г. советские летчики Валерий Чкалов и Георгий Байдуков совершили беспересадочный перелет на самолете «АНТ-25» из Москвы через Северный полюс в Ванкувер (США). Война подтвердила правомерность этих расчетов. В 1941—1944 гг. Северный флот СССР вел боевые действия в Баренцевом море по охране конвоев союзников. В августе 1942 г. Северному флоту удалось сорвать немецкую операцию «Вундерланд» (попытка прорыва в Карское море тяжелого немецкого крейсера «Адмирал Шпеер»).

В период биполярной конфронтации арктическая политика СССР и США активизировалась. Военные эксперты обеих стран рассматривали Арктику как пространство непосредственного соприкосновения двух сверхдержав. Технических средств для ведения «арктической войны», однако, Москва и Вашингтон в то время не имели, и речь, скорее, шла о создании ограниченной военной инфраструктуры на побережье Северного Ледовитого океана и прилегающих территориях.

Наибольших успехов в этой сфере добился Советский Союз. С 1960-х гг. Северный флот СССР получил в свое распоряжение атомные ракетные и торпедные подводные лодки, ракетноносную и противолодочную авиацию, ракетные, авианесущие и противолодочные корабли. Помимо Северодвинска (Архангельская область) были созданы семь баз ВМФ: Полярный, Оленья бухта, Гаджиево, Ягельная, Ура-губа, Ара-губа, Большая лопатка (Лисья губа, Гремиха). Параллельно были развернуты четыре авиабазы дальней авиации и авиации ВМФ СССР (Кипелово, Оленегорск, Североморск-1,

Североморск-3). На архипелаге Франца-Иосифа был создан самый северный в мире военный аэродром Грэм-Белл, а на Новой Земле — советский ядерный полигон. В 1960-х гг. СССР начал размещать в приарктической зоне компоненты системы предупреждения о ракетном нападении (СПРН): Оленегорскую радиолокационную станцию (РЛС) типа «Днепр/Даугава» и Печорскую РЛС типа «Дарьял». От Чукотки до Кольского полуострова были размещены зенитно-ракетные дивизионы.

Соединенные Штаты (равно как и их союзники по НАТО — Канада, Норвегия и Дания) не имели в Северном Ледовитом океане крупных надводных кораблей и военно-воздушных баз. Пентагон создавал ограниченную военную инфраструктуру в приарктическом регионе. В конце 1940-х гг. в канадском поселке Черчилл (Гудзонов залив) была создана американская общевойсковая база (6—8 тыс. военнослужащих). На Аляске была размещена 11-я воздушная армия ВВС США. Для нужд 3-й и 17-й воздушных армий США были открыты авиабазы Туле (Гренландия) и Кефлавик (Исландия). В 1958 г. США и Канада создали Объединенное командование воздушно-космической обороны североамериканского континента — НОРАД (North American Aerospace Defense Command — NORAD). Тяжелые бомбардировщики ВВС США совершали ежедневные беспосадочные полеты на Северный полюс и обратно.

Подобной стратегии придерживались и ВМС США. Вашингтон законсервировал постройку единственного тяжелого ледокола «Polar Star», принадлежавшего Береговой охране (The United States Coast Guard — USCG) США. Не было и самостоятельного регионального командования ВМС. В Арктику заходили подводные лодки и легкие надводные корабли Второго флота (центр — база Норфолк, штат Вирджиния) и Третьего флота (центр — база Сан-Диего, Калифорния). В Северный Ледовитый океан совершали походы стратегические ракетноосцы с баз Кинг-Бей и Бангор (штат Вашингтон). В приарктических территориях США, Норвегии и Канады были развернуты компоненты американской противолодочной системы SOSUS (SOund SURveillance System).

Особую роль в стратегических планах Соединенных Штатов играла Гренландия. В 1951 г. США и Дания договорились преобразовать авиабазу Туле в постоянную базу воздушных сил США. В 1953 г. Дания под воздействием Вашингтона отменила колониальный статус Гренландии, сделав ее составной частью королевства. В 1958—1966 гг. Пентагон пытался разместить ядерные пусковые установки под ледниковым щитом Гренландии (проект «Iceworm» — «Ледяной червь»). Этот проект потерпел неудачу, когда выяснилось, что ледники внутри щита перемещаются более интенсивно, чем предполагалось. Несмотря на это, Гренландия играла важную роль в рамках Фарерско-Исландского противолодочного рубежа.

Новое значение приобрела борьба за достижение Северного полюса. В 1948 г. советские транспортные самолеты Ли-2 высадили на полюс экспедицию Павла Гордиенко и Александра Кузнецова. В 1952 г. американский транспортный самолет С-47 доставил к полюсу экспедицию Джозефа О. Флетчера и Уильяма Р. Бенедикта. Американская сторона считала не доказанным факт достижения Северного полюса советской экспедицией 1948 г. Первенство в покорении Северного полюса Россия и США оспаривают друг у друга до сих пор.

В 1959 г. американская подводная лодка «Nautilus» совершила всплытие на Северном полюсе, а в 1963 г. аналогичные действия осуществила советская подводная лодка «К-181». В 1967—1968 гг. американские полярники Ральф Плейстед, Уолт Пендерсон, Джерри Питцл и французский ученый Жан Люк Бомбарье достигли Северного полюса на снегоходе. В ответ СССР организовал в 1977 г. экспедицию к Северному полюсу на ледоколе «Арктика». Эти экспедиции были призваны доказать возможность высадки в районе Северного полюса специально подготовленных десантных подразделений.

На этом фоне между СССР и США стали возрождаться территориальные противоречия в Арктике. Речь прежде всего шла о статусе Северного морского пути. 27 апреля 1965 г. СССР объявил проливы Карские ворота, Югорский шар, Маточкин шар, Вилькицкого, Шокальского и Красной Армии своими территориальными, а проливы Дмитрия Лаптева и Санникова — историческими водами. Госдепартамент США заявил о непризнании советских претензий. Соединенные Штаты при поддержке Швеции и Норвегии настаивали на праве свободного захода коммерческих судов в советские порты восточной части СМП³, однако СССР не считал эти требования законными.

³ Подобные проблемы были характерны и для арктической политики Канады. 27 июня 1952 г. в Канаде был принят Закон о северных территориях, который распространил канадский суверенитет на прилегающие к континентальной части Канады арктические земли и острова. Это вызвало территориальные споры Канады с Данией (о. Ханс и пр. Нарес в Канадском Арктическом архипелаге) и США (участки моря Бофорта). 1 января 1985 г. Канада ввела в отношении проливов, образующих Северо-Западный проход, режим внутренних морских вод. Этот шаг вызвал протесты со стороны Соединенных Штатов, которые при частичной поддержке Дании и Норвегии стали настаивать на придании Северо-Западному проходу статуса открытого морского пространства. Разница заключалась лишь в том, что противоречия Канады с союзниками по НАТО не имели ярко выраженного военно-стратегического измерения. Подробнее об американско-канадских противоречиях по вопросу о правовом статусе Северо-Западного прохода в этом номере см. перевод отрывка из книги «Кому принадлежит Арктика?» ведущего канадского специалиста по проблемам споров о суверенитете в Арктическом регионе М. Байерса [4].

Несмотря на остроту взаимных территориальных претензий, юридический спор на длительное время был заморожен. Этому способствовало общее снижение напряженности в советско-американских отношениях в период «разрядки» начала 1970-х гг., позволившее сверхдержавам частично урегулировать противоречия. 25 мая 1972 г. правительства двух стран подписали Соглашение о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним. Это соглашение позволяло уменьшить риск от возможных столкновений советских и американских подводных лодок, военных кораблей и патрулирующих Северный Ледовитый океан самолетов.

Наступление «разрядки» имело еще одно важное последствие в виде изменения подходов Вашингтона к арктической политике, выразившегося в формулировании комплексной арктической стратегии, не ограниченной рамками соперничества сверхдержав. В 1971 г. администрация Ричарда Никсона (1969—1974) издала Меморандум по проблемам национальной безопасности (National Security Decision Memorandum) № 144. В документе были сформулированы три приоритета арктической политики США: (1) минимизация угроз окружающей среде, (2) содействие международному сотрудничеству в Арктике и (3) обеспечение защиты национальной безопасности в регионе.

Эта тенденция получила развитие и после окончания «разрядки». В 1984 г. Конгресс США принял «Закон об Арктике» (Arctic and Policy Act), постулировавший необходимость развития рыболовства и активизации климатических исследований. На базе закона была создана Комиссия по арктическим исследованиям США (US Arctic Research Commission), задачи которой включали:

- 1) определение национальных приоритетов в Арктике, в том числе программ научных исследований;
- 2) предложение президенту и Конгрессу перспективных направлений арктической политики;
- 3) координацию действий с Национальным научным фондом США (National Science Foundation) как ведущим учреждением, ответственным за проведение арктических исследований.

Параллельно на основе Закона 1984 г. была создана Межведомственная группа анализа и оценки обстановки в Арктике (Interagency Arctic Research Policy Committee — IARPC), которая находится в непосредственном подчинении Национального научного фонда США и состоит из 15 отделов. Задача группы — предоставление Национальному научному фонду докладов о перспективных научных исследованиях в Арктике. В своей работе группа взаимодействует также с Министерством обороны США.

СССР, в отличие от Соединенных Штатов, не предпринял попыток формулирования в 1970-х и 1980-х гг. комплексной арктической стратегии. Советское руководство по-прежнему было сосредоточено на проблемах арктических границ. В 1979 г. Верховный Совет СССР решил отодвинуть восточную границу, разделяющую Евразийский и Североамериканский континенты, к западу до 168°58' з.д. Это решение вызвало территориальный спор Советского Союза и США из-за шельфовых участков в Беринговом и Чукотском морях, урегулирование которого стало одной из основных проблем американо-советских отношений в Арктике в 1980-е гг. При этом с определенного момента Москва взяла курс на снижение конфронтации в арктическом регионе.

В 1988 г. СССР и США подписали двустороннее Соглашение об уведомлении о пусках межконтинентальных баллистических ракет (МБР) и баллистических ракет на подводных лодках (БРПЛ). С начала 1984 г. МИД СССР и Госдепартамент США начали также проводить консультации по вопросам разрешения территориальных споров. Выработать всеобъемлющее российско-американское соглашение не удалось, однако вместо него была подписана серия документов, подтверждавших принцип секторного деления Арктики:

— Соглашение СССР и США о сотрудничестве в борьбе с загрязнением в Беринговом и Чукотском морях в чрезвычайных ситуациях (1990);

— Декларация приарктических стран об охране окружающей среды Арктики (1991);

— Стратегии приарктических стран по экологической защите арктического региона (1991).

Более сложным вопросом оказалось разграничение морских пространств в Беринговом море. 1 июня 1990 г. США и СССР подписали соответствующее соглашение, по которому спорная с 1979 г. территория площадью 50 000 кв. км была передана Соединенным Штатам. Однако если Конгресс США ратифицировал это соглашение 18 сентября 1990 г., то ни в СССР, ни в Российской Федерации ратификация так и не состоялась. Вашингтон не признает российских претензий на данный сектор, а Россия не считает это соглашение выступившим в силу.

Конфликт вокруг разграничения в Беринговом море создал прецедент соперничества СССР и США в приарктических территориях [28]. Между странами не проведена четкая граница шельфовых зон в Беринговом проливе, не детализирована и государственная граница по Чукотскому морю. США признали в 1924 г. территориальные претензии СССР на о. Врангеля, но не признали факт выделения в 1935 г. Восточно-Сибирского моря как отдельного морского пространства и его статус территориального моря СССР.

Теоретически это позволяет Соединенным Штатам ставить вопрос о праве захода судов в акваторию Восточно-Сибирского моря, включая о. Врангеля.

Другими словами, подготовленные на рубеже 1980-х — 1990-х гг. двусторонние соглашения в силу разных причин не смогли разрешить ключевых российско-американских противоречий. Дальнейшие события привели к их девальвации [21, с. 20—23]. В новых условиях США, разработавшие комплексную арктическую стратегию, оказались в более выигрышном положении по сравнению с Россией, не имевшей к началу 1990-х гг. базовой стратегии по определению арктических приоритетов.

«Превращенное соперничество»: роль США и стран НАТО в сокращении российских стратегических ядерных сил в Арктике

Новое измерение военный фактор в Арктике приобрел в ходе реализации подписанного 31 июля 1991 г. советско-американского Договора СНВ-1. Документ предполагал сокращение стратегических ядерных сил (СЯС) СССР и США на 50% (до 6500 боезарядов у каждой из сторон). Однако после распада СССР в декабре 1991 г. советский ядерный арсенал оказался разделенным между четырьмя государствами — Российской Федерацией, Украиной, Белоруссией и Казахстаном. Для разрешения кризиса Россия при поддержке США добилась подписания 23 мая 1992 г. Лиссабонского протокола к Договору СНВ-1, в соответствии с которым советские носители ядерного оружия (ЯО) и боезаряды должны были вывозиться из Белоруссии, Украины и Казахстана на территорию России, где подлежали уничтожению.

Соединенные Штаты помогли России в реализации этих положений Договора. 25 ноября 1991 г. США инициировали Программу совместного уменьшения угрозы (Cooperative Threat Reduction Program), известную также как программа Нанна—Лугара (по именам сенаторов Сэма Нанна и Ричарда Лугара), приняв соответствующий закон, получивший название «Об уменьшении советской ядерной угрозы». 17 июня 1992 г. Б.Н. Ельцин и Дж. Буш-ст. подписали Соглашение относительно безопасных и надежных перевозки, хранения и уничтожения оружия и предотвращения распространения оружия массового поражения. 11 октября 1993 г. Конгресс США детализировал направления содействия: новый закон, получивший название «О совместном уменьшении угрозы», предусматривал финансирование работ из бюджета Министерства обороны США по пяти основным направлениям:

- уничтожение ЯО и других видов оружия массового поражения (ОМП), а также средств их доставки;
- предотвращение распространения ОМП;
- содействие предотвращению утечки специалистов в области создания ОМП в страны «третьего мира» и их вербовки террористическими группами;
- поддержание деятельности стран бывшего СССР по конверсии предприятий военно-промышленного комплекса;
- расширение контактов между военными ведомствами стран бывшего СССР и США.

Особое место в реализации программы Нанна—Лугара занимал вопрос об оказании помощи России при ликвидации атомных подводных лодок (АПЛ). В СССР было построено около 250 АПЛ различного назначения. По условиям Договора СНВ-1 Россия брала на себя обязательство вывести к концу 1996 г. около 150 АПЛ: 90 — на Северном флоте и 60 — на Тихоокеанском флоте (позднее сроки были продлены сначала до 2001 г., затем — до 2006 г.). Главным министерством для решения этой задачи был назначен Минатом.

Однако при утилизации АПЛ российское руководство сталкивалось с серьезными трудностями [26, с. 380—385]. До конца 1980-х гг. выгруженное из реакторов подводных лодок отработанное ядерное топливо (ОЯТ) выдерживали на флотах в специальных хранилищах и затем отправляли на предприятие «Маяк» для переработки. В 1992 г. Госатомнадзор запретил транспортировку ОЯТ в контейнерах устаревшего типа «ТК-11» и «ТК-12», разрешив осуществлять ее только в контейнерах нового типа «ТУК-18». Весной 1993 г. Правительственная комиссия РФ пришла к выводу о недостаточности мощностей «Маяка» для утилизации ОЯТ из АПЛ, а судоремонтные заводы, где к 1 января 2001 г. было сосредоточено 184 АПЛ, также не справлялись с этой задачей.

Соединенные Штаты и их союзники согласились предоставить России помощь по утилизации АПЛ. Общий объем финансовых средств, выделенных на реализацию программы Нанна—Лугара государствам бывшего СССР, составил к 2001 г. 6 млрд долл. На эти деньги из боевого состава было выведено около 7 тыс. стратегических ядерных боезарядов, 653 МБР, 613 морских стратегических ракет, около 30 АПЛ, 155 тяжелых бомбардировщиков и 906 крылатых ракет воздушного базирования, а также демонтировано 485 шахт МБР [17]. 3 апреля 1995 г. министр обороны РФ Павел Грачев и секретарь обороны США Уильям Перри подписали в Москве два документа: 1) Соглашение о сотрудничестве в области безопасности хранения ядерного оружия путем предоставления материально-технических средств, услуг и соответствующего обучения; 2) Соглашение о сотрудничестве в области транспортировки ядерного

оружия путем предоставления материально-технических средств, услуг и соответствующего обучения. В 2000 г. последовало Соглашение оборонных ведомств двух стран о сотрудничестве в области учета, контроля и физической защиты расщепляющихся материалов (РМ) на объектах ВМФ РФ [13, с. 31—37].

Американская помощь предоставлялась России по двум направлениям. Первое — собственно *Программа совместного уменьшения угрозы*. В ее рамках российской стороне было поставлено различное оборудование для утилизации АПЛ. США предоставили судоремонтному заводу «Нерпа» краны с магнитными подъемными устройствами, режущий инструмент, экскаваторы с ножами для демонтажа, гильотинные прессы, резаки для канатов, обработки металлического лома [16, с. 155]. Кроме того, было модернизировано Федеральное государственное унитарное предприятие «Звездочка» (Северодвинск, Архангельская область), на котором с 1977 г. проводились работы по ликвидации АПЛ. Мощностей «Звездочки» было недостаточно для утилизации АПЛ в рамках СНВ-1, поэтому с 1997 г. Соединенные Штаты, Норвегия, Франции и Канада помогли РФ построить на этом предприятии уникальный комплекс для утилизации АПЛ, включавший:

- береговую инфраструктуру для выгрузки ОЯТ;
- площадку временного хранения транспортных контейнеров ОЯТ;
- комплекс временного хранения и переработки (кондиционирования) жидкого и твердого ракетного топлива;
- участок производства стапельных работ, в состав которого входят док-камера и плавдок;
- специализированный участок механической, плазменной и газовой резки лома черных металлов;
- специализированный участок переработки лома цветных металлов;
- специализированный участок переработки электрического кабеля и резинотехнических изделий [14].

Обновленный комплекс «Звездочка» позволил выполнять промышленную утилизацию АПЛ до 6 единиц в год и одновременно — выгружать ОЯТ из реакторов 4—6 АПЛ в год, размещать выгруженное топливо в специальных, более безопасных, контейнерах «ТУК-18» или «ТУК-108/1» (топливо позднее отправлялось в специальных эшелонах на предприятие «Маяк»). В «Звездочке» также производили сбор, переработку, кондиционирование и временное хранение жидкого и твердого ракетного топлива, изъятых в процессе утилизации АПЛ.

Вторым направлением предоставления американской помощи стала *Программа физической защиты, учета и контроля ядерных ма-*

териалов (ФЗУКЯМ). 2 сентября 1993 г. было подписано межправительственное соглашение о сотрудничестве в области ФЗУКЯМ. В сентябре 1995 г. координацию данной программы с американской стороны стало осуществлять Министерство энергетики США [16, с. 159]. В 1996 г. Североморск (Мурманская область) посетила делегация представителей министерства, и по итогам визита американские эксперты предложили Научно-исследовательскому центру «Курчатовский институт» программу улучшения систем защиты хранилищ топлива, изъятого из реакторов АПЛ. Российской стороне были предоставлены обновленные системы безопасности объекта в Северодвинске (Архангельская область).

С 1997 г. финансирование программы было увеличено и стало полностью осуществляться через Министерство энергетики США. Это позволило расширить сотрудничество и снять опасения России относительно чувствительных моментов программы ФЗУКЯМ. В 1999 г. ВМФ России и Министерство энергетики США договорились о расширении сотрудничества за счет реализации мер по физической защите ОЯТ АПЛ. Американская сторона поставила технологии, которые помогли обеспечить эффективную защиту более 38 тыс. выгруженных из АПЛ топливных стержней на Севере и Дальнем Востоке. Были укрупнены хранилища свежего топлива для АПЛ, что позволило сократить их число [32, р. 83—84].

С середины 1990-х гг. Соединенные Штаты также привлекали к Программе совместного уменьшения угрозы Скандинавские страны [32]. В 1994 г. Норвегия заявила о готовности помочь России повысить безопасность объектов хранения ОЯТ и захоронений РМ, утилизировать радиоактивные отходы и снизить экологические выбросы. В 1996 г. норвежская компания «Kvaerner Matime» объявила о содействии РКС «Энергия» в вопросах демонтажа и утилизации 125 АПЛ к 2010 г. Правительство Норвегии 7 июня 2000 г. выделило России 12,1 млн долл. для реализации совместных проектов. С августа 2000 г. Норвегия участвовала в двусторонних проектах по строительству судов и вагонов для безопасной транспортировки ОЯТ и улучшению жидких радиоактивных резервуаров для хранения отходов в Северодвинске.

В мае 2001 г. Россия и Норвегия договорились о взаимодействии по реабилитации территории береговой технической базы российского Военно-морского флота в Губе Андреева (Северодвинск), где, по разным оценкам, находились около 100 снятых с боевого дежурства АПЛ (часть из них — с ОЯТ на борту). Осло выделил средства на закрытие хранилища радиоактивных отходов в Западной Лице и строительство нового хранилища для твердого ракетного топлива на Кольском полуострове. Норвежская сторона предоставила также очистные сооружения.

Помимо двусторонних программ Норвегия участвовала в трехстороннем российско-американско-норвежском проекте по утилизации жидких радиоактивных отходов. 26 сентября 1996 г. стороны запустили программу «Экологическое сотрудничество в Арктике в военной сфере» (The Arctic Military Environmental Cooperation Program — АМЕС), направленную на:

- строительство контейнеров и площадок для временного хранения и транспортировки ОЯТ;
- развитие мобильных технологий по переработке радиоактивных отходов;
- внедрение технологий утилизации твердых радиоактивных отходов и их временного хранения;
- проведение мониторинга радиационной ситуации;
- осуществление очистки Губы Андреева.

Норвегия при поддержке Швеции, Великобритании и Франции помогала России построить промежуточное хранилище ОЯТ на Кольском полуострове и предприятие по утилизации ОЯТ на плавучей технологической базе «Лепсе». Последний проект был инициирован норвежской экологической организацией «Беллуна» и осуществлялся под контролем Совета Баренцева/Евроарктического региона (Euro-Arctic Barents Council), в котором участвуют и США.

Сложнее развивалось сотрудничество с Финляндией. В мае 1996 г. Министерство иностранных дел Финляндии выделило около 700 тыс. долл. финской компании «IVO» для очистки жидких радиоактивных отходов на Федеральном государственном унитарном предприятии «Атомфлот». К реализации проекта была привлечена финская компания по переработке радиоактивных отходов «Nures». Однако в августе 1997 г. Финляндия прекратила финансирование проекта.

Меньший интерес к программам помощи Северному флоту проявила Швеция. В 1997 г. консорциум «Промышленная группа»⁴ подписал соглашение с Всероссийским проектным и научно-исследовательским институтом комплексной энергетической технологии (Санкт-Петербург) о выделении 3,3 млн долл. на цели проектирования хранилищ РМ на «Маяке». Эти хранилища должны были содержать материалы, изъятые в процессе утилизации АПЛ и ледоколов на Кольском полуострове, однако Минатом РФ не утвердил данные проекты.

Участие других стран ЕС было менее значительным. Механизмом их привлечения к реализации Договора СНВ-1 стала организованная в 1991 г. программа TESIS (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States). Великобритания предоста-

⁴ В состав консорциума вошли: «Swedish Nuclear Fuel and Waste Management Company» (Швеция), «British Nuclear Fuels Limited» (Великобритания), «Société Générale pour les Techniques Nouvelle» (Франция) и «Kvaerner Maritime» (Норвегия).

вила РФ около 150 контейнеров для перевозки РМ, помогла построить системы защиты для хранилища РМ на предприятии «Маяк» и поставила оборудование информационного обеспечения для Госатомнадзора. Франция и Германия помогли модифицировать системы обеспечения безопасности атомных реакторов и мест хранения РМ. Нидерланды профинансировали создание инфраструктуры физической защиты предприятий, на которых осуществлялся демонтаж ядерных боезарядов, подлежащих ликвидации по условиям Договора СНВ-1. Франция и Норвегия также помогли России вывести из эксплуатации реакторы «ВВЭР-440» на Кольской АЭС.

24 мая 2002 г. Россия и США подписали Договор СНП, предполагавший сокращение СЯС до 2200 оперативно развернутых ядерных боезарядов, в том числе дальнейший вывод из строя части АПЛ Северного флота. На саммите «Группы восьми» в Кананаскисе (Канада) в июне 2002 г. была принята программа «Глобальное партнерство в сфере нераспространения ОМП», предусматривавшая выделение около 20 млрд долл. всем странам, желавшим ликвидировать запасы ОМП. Приоритетами программы были объявлены утилизация АПЛ, уничтожение химического оружия и РМ, а также трудоустройство ученых ликвидированных предприятий и центров. Это позволило России расширить партнерство с другими странами в области утилизации АПЛ Северного флота.

В мае 2003 г. в Стокгольме было подписано Соглашение о многосторонней ядерно-экологической программе в России (МНЭПР). На его основе была модернизирована программа АМЕС: Норвегия и США снизили в ней свой статус до наблюдателей. Великобритания, напротив, стала участвовать в утилизации АПЛ Северного флота.

Еще 3 сентября 1996 г. было подписано российско-британское Соглашение о сотрудничестве в сфере мирного использования атомной энергии. В июне 2003 г. Россия и Великобритания подписали к нему Дополнительное соглашение. Москва взяла на себя обязательство освободить от налогов, таможенных пошлин и иных сборов финансовые средства, услуги, оборудование и материалы, предоставляемые британской стороной в качестве безвозмездной помощи для утилизации АПЛ. Великобритания помогла России утилизировать 3 АПЛ, а также реализовать ряд проектов — от обеспечения радиационной безопасности при проведении работ на технической территории в Губе Андреева до создания хранилища контейнерного типа для непереработанного ОЯТ на Федеральном государственном унитарном предприятии «Атомфлот» [14].

Реализация программы «Глобальное партнерство в сфере нераспространения ОМП» позволила России добиться значительных успехов в процессе утилизации АПЛ. К концу 2006 г. из состава

ВМФ РФ были выведены 197 АПЛ, из них 120 — на Северном флоте и 77 — на Тихоокеанском. 92 АПЛ Северного флота были утилизированы, 11 находились в стадии утилизации, 16 — в ожидании утилизации. В этом смысле Программа совместного уменьшения угрозы и «Глобальное партнерство в сфере нераспространения ОМП» помогли выполнению положений Договоров СНВ-1 и СНП. *Возник механизм реального сотрудничества приарктических стран в области контроля над вооружениями и в экологической сфере.*

Однако реализация Программы совместного уменьшения угрозы имела и негативные последствия. Она позволяла СМИ Соединенных Штатов и Скандинавских стран вбрасывать в медийное пространство большое количество недоказанных сообщений о «слабой охране» российского ОЯТ и/или экологической катастрофе на российском Севере. Экологическая тематика периодически превращалась в средство воздействия на Россию для достижения необходимых США результатов. *В арктической политике появилась возможность использования экологической тематики для извлечения стратегических преимуществ в неблагоприятном для России направлении.*

Россия и США во «второй арктической гонке»

Реализация Договора СНВ-1 привела к переосмыслению роли Арктики в стратегических концепциях России и США. После распада СССР в 1991 г. Россия лишилась большей части советского побережья Балтийского и Черного морей, а также военных баз на территории союзников. В таких условиях Северный флот становился ключевой группировкой Военно-морских сил РФ, включая морской компонент СЯС. Это обстоятельство было обусловлено двумя факторами: (1) высокой стратегической защищенностью акватории Северного Ледовитого океана (по сравнению, например, с Тихоокеанским побережьем России) и (2) максимальной приближенностью БРПЛ Северного флота к территории США [10]. Вследствие этих факторов Арктика стала занимать одно из центральных мест во внешнеполитической стратегии России [23].

Ключевым шагом в процессе повышения роли Северного флота стала разработка концепции «Северного стратегического бастиона». Ее основы были сформулированы весной 1998 г. секретарем Совета Безопасности РФ Андреем Кокошиным [9, с. 190—191]. Согласно новой концепции, Северный флот РФ становился основой морского компонента российских СЯС. Концепцию «Северного стратегического бастиона» официально подтвердил Президент РФ Борис Ельцин в ходе учений Северного флота 21 августа 1998 г.

Параллельно Россия начала формировать свою комплексную арктическую стратегию. Еще в 1997 г. в структуре Федеральной це-

левой программы «Мировой океан» была выделена подпрограмма «Освоение и использование Арктики» (госзаказчик — Минэкономразвития РФ) [20]. Приоритетами арктической политики России были объявлены повышение энергонезависимости арктических регионов и реконструкция навигационно-гидрографического оборудования СМП. В 2003 г. Министерство промышленности и энергетики РФ подготовило «Энергетическую стратегию России на период до 2020 года» [24]. Документ постулировал необходимость модернизации российского топливно-энергетического комплекса и освоения месторождений северных территорий РФ, включая шельф арктических морей.

Наработки 1997 и 2003 гг. получили развитие в «Энергетической стратегии России на период до 2030 года» (2009). Она предусматривала реализацию региональных стратегических инициатив государства и бизнеса в Арктическом регионе, прежде всего в сфере энергетического освоения Восточной Сибири и Дальнего Востока, а также полуострова Ямал [25]. Особую роль предполагалось уделить разработке шельфа прибрежных районов Северного Ледовитого океана. Руководство РФ рассматривает эти районы как возможный ресурс для восполнения активно эксплуатируемых нефтегазовых месторождений Западной Сибири. Особая роль в стратегии отведена взаимодействию с другими арктическими странами в области глубоководного бурения⁵.

Толчком к активизации арктической политики России послужило также вступление в силу 16 ноября 1994 г. Конвенции ООН по морскому праву [2]. Это событие предопределило начало «второй арктической гонки» и появление новой формы российско-американского соперничества. Механическое применение этого документа к Северному Ледовитому океану означало сокращение государственных границ приарктических государств до 24 миль от побережья. До 200 миль находились бы исключительные экономические зоны, где у государств были бы эксклюзивные права на эксплуатацию природных и биологических ресурсов, но не полноценный суверенитет на океанические пространства. Остальная часть Северного Ледовитого океана стала бы международными водами. Реализация этих положений означала бы для России интернационализацию СМП и сокращение акватории действия Северного флота РФ, поэтому Москва предприняла шаги по сохранению

⁵ Метод глубоководного бурения использовал с 1968 г. Международный консорциум «Объединение океанографических институтов по глубинному апробированию Земли» (Joint Oceanographic Institutions for Deep Earth Sampling, JOIDES). С 1985 г. реализуется исследовательский проект Океанского глубоководного бурения (Ocean Drilling Program). СССР был участником обоих проектов, однако впоследствии вышел из них.

за собой советского арктического сектора 1926 г. и статуса Северного морского пути как внутренней транспортной артерии РФ⁶.

31 июля 1998 г. был принят Федеральный закон «О внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации». 17 декабря 1998 г. последовал Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации». На международной конференции пользователей Северного морского пути в Осло (1999) Россия попыталась заручиться поддержкой Норвегии по этим вопросам. Российская Федерация предприняла также попытку легализовать свои права на обладание арктическим сектором СССР. 30 ноября 1995 г. был принят Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации». 20 декабря 2001 г. Москва подала заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу на 1,2 млн кв. км арктического шельфа. Претензии России были мотивированы взаимосвязью подводных хребтов Ломоносова и Менделеева с Сибирской континентальной платформой. Однако 28 июня 2002 г. Комиссия ООН рекомендовала России доработать обоснования заявки из-за отсутствия карт подводных хребтов Ломоносова и Менделеева. Это решение было воспринято в Москве как результат противодействия со стороны других приарктических стран, включая США.

В середине 2000-х гг. соперничество за подтверждение границ арктических секторов обострилось. Дания заявила 13 апреля 2004 г. о своих правах на обладание Северным полюсом. Эту заявку Копенгаген обосновал связью полюса с подводным хребтом Ломоносова, соединенным с Гренландией (хотя официальной заявки в Комиссию ООН Дания пока не подавала). Норвегия подала 27 ноября 2006 г. свою заявку в Комиссию ООН по континентальному шельфу на 250 тыс. кв. км арктического шельфа (15 апреля 2009 г. Комиссия ООН признала суверенитет Норвегии только на 235 тыс. кв. км). Канада и Дания объявили о намерении представить подобные заявки Комиссии ООН в 2013—2014 гг.

В таких условиях Россия попыталась реализовать двойственную стратегию. С одной стороны, Москва стремилась расширить формат работы Арктического совета (АС): осенью 2006 г. МИД РФ при поддержке Норвегии сделал ряд заявлений о необходимости дальнейшего укрепления этого формата [12]. С другой стороны, Россия организовала несколько экспедиций по изучению подводного

⁶ Еще при подписании Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. СССР сделал оговорку, что не принимает процедур, влекущих за собой обязательные решения ООН при рассмотрении споров. Постановлениями Совета Министров СССР от 7 февраля 1984 г. и 15 января 1985 г. воды Белого моря, Чесской, Печерской, Байдарской губ, Обь-Енисейского залива были определены внутренними водами Советского Союза.

рельефа Северного Ледовитого океана. 3 мая 2007 г. президент России Владимир Путин заявил о необходимости активизировать усилия по обеспечению Россией своих стратегических, экономических, научных и оборонных интересов в Арктике.

В июле—августе 2007 г. состоялась полярная экспедиция «Арктика-2007» под руководством депутата Государственной Думы РФ Артура Чилингарова. 2 августа 2007 г. ее участники установили российский флаг на дне Северного Ледовитого океана под Северным полюсом. 20 сентября 2007 г. Минприроды РФ заявило, что подводные хребты Ломоносова и Менделеева являются продолжением Сибирской континентальной платформы. Дополнительные обоснования по российской заявке должны быть представлены в Комиссию ООН в 2013 г.

К концу 2000-х гг. России удалось выработать комплексную арктическую стратегию. Она была суммирована в документе «Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (утверждены президентом РФ Дмитрием Медведевым 18 сентября 2008 г.). Стратегическими приоритетами государственной политики России в Арктике провозглашались:

- расширение ресурсной базы Арктической зоны РФ;
- поддержание боевого потенциала региональных группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил РФ;
- обеспечение защиты природной среды Арктики;
- формирование единого информационного пространства в Арктической зоне РФ;
- создание научных и геоинформационных основ управления арктическими территориями⁷.

Дальнейшая политика России в Арктике была разделена на три этапа. На первом (2008—2010) приоритет был отдан проведению работ по обоснованию внешней границы Арктической зоны РФ. На втором (2011—2015) основными задачами были объявлены международно-правовое оформление внешней границы Арктической зоны России и реализация ее конкурентных преимуществ по добыче и транспортировке арктических энергоресурсов. На третьем этапе (2016—2020) предполагается превращение Арктической зоны РФ в ведущую стратегическую ресурсную базу России.

⁷ На базе данного документа Советом по изучению производительных сил (СОПС) по поручению Министерства регионального развития РФ был разработан проект Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., внесенный для утверждения в Правительство РФ в октябре 2010 г. Подробнее об основных принципах, целях и задачах, обозначенных в Стратегии, в этом номере см.: [18].

«Вторая арктическая гонка» поставила вопрос о долгосрочной стратегии и перед Соединенными Штатами Америки. Вашингтон не ратифицировал Конвенцию ООН по морскому праву и формально не мог претендовать на создание «особой экономической зоны» или получение континентального шельфа в Северном Ледовитом океане. Однако Соединенные Штаты попытались определить приоритеты. Еще в 2004 г. Комиссия США по арктическим исследованиям указала, что присоединение шельфовых территорий Арктики увеличит общую площадь страны на 4,1 млн кв. км. Потенциал арктического шельфа оценивался Комиссией в 1,3 трлн долл., включая ресурсы нефти на 650 млрд долл. на шельфе Аляски. В этой связи с рубежа 2004—2005 гг. администрация Дж. Буша-мл. пыталась воздействовать на Конгресс (правда, неудачно) для ускорения ратификации Конвенции ООН по морскому праву.

Ключевым направлением переосмысления арктической политики Соединенных Штатов стала экология [3]. Еще в 1994 г. Международный комитет ученых по Арктике запустил проект «Последствия изменения климата в Арктике». 24 ноября 2004 г. его участники представили доклад «Последствия потепления в Арктике», где фиксировалось уменьшение толщины ледяного покрова. Аномально теплая зима 2006—2007 гг. в Северном полушарии придала этим прогнозам катастрофический оттенок. 14 марта 2007 г. Межправительственная группа экспертов по изменению климата сообщила о возможном установлении полноценного судоходства в Арктике к 2070 г. [5]. Эти прогнозы вызвали сомнения экспертов. В частности, в 2008—2010 гг. в регионе был отмечен рост «молодого», т.е. свежееобразовавшегося, льда. Высказывались и предположения о постепенном спаде среднегодовых температур в конце 2000-х гг. И все же преобладающей тематикой научных исследований пока остаются разработки на тему быстрого таяния арктических льдов. В таком контексте в США появилось большое количество работ о роли Арктики в процессах глобального потепления [8].

Первым шагом в этом направлении стал выпущенный в 2005 г. ежегодный доклад Комиссии по арктическим исследованиям США «Цели и задачи арктических исследований» [35]. В документе отмечалось, что постепенное таяние арктических льдов упростит добычу энергоресурсов на арктическом шельфе. Американские эксперты также подчеркивали, что Россия и Норвегия попытаются закрепить за собой арктические сектора, поэтому в докладе подчеркивались арктический статус Соединенных Штатов и важность закрепления за ними прилегающих шельфовых территорий. Для определения перспективных направлений арктической политики эксперты — составители доклада рекомендовали Межведомственной группе анализа и оценки обстановки в Арктике усилить взаи-

модействие с Госдепартаментом США [14]. Главное положение документа заключалось в том, что интернационализация Северного Ледовитого океана позволит Соединенным Штатам уравнивать силовые ресурсы в приполярных территориях.

Первоначально основным соперником США в этой сфере выступала Канада. С 1985 г. Вашингтон не признавал решение Оттавы о придании Северо-Западному проходу статуса внутренних вод. США также претендовали на ряд спорных участков моря Бофорта и не признавали претензий Канады на присоединение к своей территории Северного полюса. Американские СМИ утверждали, что по мере развития процесса глобального потепления путь вокруг Гренландии — море Баффина и море Бофорта — может стать альтернативой традиционным тихоокеанским маршрутам. 28 августа 2006 г. администрация Дж. Буша-мл. отказалась принять предложенные Канадой, Россией и Норвегией варианты раздела шельфа Северного Ледовитого океана по секторному принципу 1920-х гг. Эксперты восприняли это решение как усиление американо-канадских противоречий.

2007 год изменил ситуацию. Российская полярная экспедиция «Арктика-2007» вызвала крайне негативное отношение со стороны США и положила начало цепочке событий, получивших в специальной литературе название «арктический кризис 2007 г.». В июле 2007 г. российскую экспедицию демонстративно облетели самолеты ВВС НАТО. В ответ Россия заявила 17 августа 2007 г. о возобновлении регулярных полетов стратегической авиации. Представители США, Канады, Дании и Норвегии выступили с рядом осуждающих заявлений по поводу российской экспедиции «Арктика-2007». К Северному полюсу были организованы датская (сентябрь 2007 г.) и две совместные американо-канадские экспедиции (сентябрь 2008 г. и август 2009 г.). Российские и зарубежные СМИ стали публиковать сценарии гипотетических военных столкновений России и стран НАТО в Арктике [22]. США и Канада начали координировать свои стратегии в Арктике под предлогом необходимости блокировки действий со стороны России, которые могут нанести ущерб их интересам.

Кризис 2007 г. был частично урегулирован на саммите Арктического совета в городе Илулиссат (Гренландия) 27—29 мая 2008 г. [7]. Арктические страны договорились (1) блокировать попытки установления всеобъемлющего международно-правового режима для управления Северным Ледовитым океаном и (2) урегулировать проблемы Арктики мирными средствами. Однако Илулиссатская декларация побудила администрацию Дж. Буша-мл. четче определить приоритеты Соединенных Штатов во «второй арктической гонке».

Комиссия по арктическим исследованиям США подготовила в 2007 г. доклад «Арктический океан и изменение климата: сценарий для ВМС США» [27]. В документе была отмечена растущая роль Северного морского пути в российско-американских отношениях. Комиссия предполагала вернуться к претензиям США к России 1965 г. по поводу полной интернационализации СМП. Подобные претензии выдвигались и к Канаде относительно Северо-Западного прохода. Однако при этом подчеркивался статус Канады как ключевого партнера США в Арктике.

Похожие рекомендации предложила Межведомственная группа анализа и оценки обстановки в Арктике. В июле 2008 г. состоялось ее заседание, посвященное результатам научно-исследовательской и геолого-разведывательной деятельности в регионе, в ходе которого обсуждалось прямое использование для этих целей подводных лодок, а также строительство атомных ледоколов. Группа разработала концепцию разграничения арктического морского дна в соответствии с возможными вариантами развития обстановки в Арктике.

16 июля 2008 г. в Конгрессе США состоялись слушания по вопросам долгосрочной стратегии Вашингтона в Арктике. Формально их поводом было развитие ледокольного флота Америки, фактически же речь шла об определении мер противодействия арктической стратегии России. Участники слушаний сфокусировали внимание на нескольких проблемах:

- 1) реализации Россией программы по созданию нового поколения тяжелых ледоколов, прежде всего ледокола «50 лет Победы»;
- 2) возобновлении боевого дежурства кораблей Северного флота РФ в арктических районах (такое заявление сделал 14 июля 2008 г. помощник главкома ВМФ России капитан первого ранга Игорь Дыгало);
- 3) отсутствии у США адекватной программы строительства ледокольного флота.

«Мы теряем позиции. Россия в следующем году завершает программу создания атомных ледоколов нового поколения, что гарантирует русским наличие нескольких тяжелых ледокольных судов», — заявил командующий Береговой охраной США адмирал Тад Аллен. Конгресс рекомендовал администрации президента ускорить работу над стратегией США в Арктике.

На базе этих рекомендаций 9 января 2009 г. Дж. Буш-мл. подписал разработанный Советом национальной безопасности документ «Региональная политика США в Арктике» (NSPD-66) [34]. В нем было указано, что Соединенные Штаты имеют широкие и основополагающие интересы национальной безопасности в данном регионе. Для защиты этих интересов Вашингтон может действовать

самостоятельно и/или совместно с другими государствами. В документе были намечены три приоритета США в Арктике.

1. Ратификация Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. Присоединение к ней США позволит Вашингтону с большим правовым основанием требовать интернационализации Северного Ледовитого океана как международного океанического пространства. В 1994 г. администрация Уильяма Клинтона (1993—2000) подписала с Подготовительным комитетом ООН Дополнительное соглашение к этому документу. Комитет пообещал дать Соединенным Штатам ряд привилегий: не ограничивать их экономическую деятельность на дне спорных участков шельфа и перейти к системе группового голосования в Совете Международного органа по морскому дну. Это обстоятельство может облегчить США отстаивание своей позиции в дискуссиях вокруг правового статуса подводных хребтов Ломоносова и Менделеева.

2. Расширение морского присутствия. В документе было рекомендовано Конгрессу рассмотреть возможность запуска программы строительства ледокольного флота. Первым шагом в этом направлении может, в частности, стать расконсервация тяжелого арктического ледокола «Polar Star». Постулировалась также необходимость сохранения практики регулярного захода в Северный Ледовитый океан Первого и Второго флотов США.

3. Усиление военно-воздушного присутствия. Было рекомендовано проанализировать возможность обеспечения постоянного присутствия в Арктике авианосной группы. Отдельным пунктом предполагалось развитие военно-транспортных средств. В августе 2010 г. Вооруженные Силы США начали получать специально адаптированные для действий в приарктических условиях многоцелевые вертолеты «Black Hawk» («Блэк Хоук»).

Развитие этих положений содержится в «Стратегии национальной безопасности США» 2010 г. Документ постулирует, что США являются арктическим государством (Arctic Nation), которое имеет национальные интересы в данном регионе [39, р. 50]. К ним «СНБ-2010» относит защиту окружающей среды, ответственное использование природных ресурсов, учет интересов местного населения, развитие научных исследований и расширение международного взаимодействия. Тон «СНБ-2010» мягче документов республиканской администрации Дж. Буша-мл, однако документ доказывает, что Соединенные Штаты делают ставку на взаимодействие с другими приарктическими странами для интернационализации пространства Северного Ледовитого океана.

Демократическая администрация Барака Обамы отказалась от явного противостояния с Россией в Арктике. Вашингтон также перестал проводить активную политику в Арктическом регионе.

Единственными крупными шагами США были замеры по оценке изменения арктического климата. Правда, Целевая группа ВМС США по проблемам изменения климата (The Navy's Task Force Climate Change) выпустила два документа: «Военно-морскую арктическую дорожную карту» (Navy Arctic Roadmap) в ноябре 2009 г. и «Дорожную карту изменения климата в Арктике» (Navy Climate Change Roadmap) в апреле 2010 г. Президент США Б. Обама заявил 16 мая 2011 г. о снятии моратория на бурение новых нефтяных скважин в Мексиканском заливе и на Аляске. Однако эти шаги означают, скорее, создание задела на будущее, чем заявку на раздел Арктики.

Более того, Соединенные Штаты как будто согласились с российским проектом усиления Арктического совета. 12 мая 2011 г. госсекретарь США Хилари Клинтон и министр внутренних дел США Кен Салазар приняли участие в саммите АС в Нууке (Гренландия) (до этого Соединенные Штаты ограничивались участием на уровне заместителей секретарей). Участники саммита подписали соглашение о поисково-спасательных операциях в Северном Ледовитом океане. На повестке было также обсуждение вопросов об общих мерах по противодействию разливам нефти в приарктических зонах.

Однако между США и другими арктическими странами остается фундаментальное противоречие по вопросам статуса Северного Ледовитого океана. Поворот администрации Б. Обамы к кооперационной политике в Арктике не привел к отказу Вашингтона от требования интернационализации этой акватории. Соединенные Штаты также сохраняют претензии к России и Канаде относительно статуса Северо-Западного прохода и СМП как их внутренних транспортных артерий. Все это может привести к новому витку соперничества в Арктике.

Особую роль при этом может сыграть взаимодействие Соединенных Штатов и Канады. В 2009—2010 гг. Россия попыталась наладить диалог со Скандинавскими странами. Были подписаны российско-норвежский Договор о разграничении морских пространств и сотрудничестве в Баренцевом море и Северном Ледовитом океане (15 сентября 2010 г.)⁸ и российско-датская декларация «Партнерство ради модернизации» (28 апреля 2010 г.). Ответом Канады может стать усиление взаимодействия с США, включая разрешение спорных пограничных проблем и определение общей позиции по статусу Северного полюса. Особую остроту это противостояние может приобрести в случае присоединения США к Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. и усиления требования

⁸ Подробный анализ содержания и потенциальных последствий Мурманского договора в этом номере см.: [11].

Вашингтона по интернационализации Северного морского пути. В такой ситуации Москва столкнется с новой, менее благоприятной для нее расстановкой сил по вопросам статуса СПМ.

* * *

Современные российско-американские отношения в Арктике можно охарактеризовать термином «стратегическая пауза». Москва и Вашингтон с 2009 г. отказались от резких конфронтационных шагов, совместно работают над усилением Арктического совета и выражают обеспокоенность экологической ситуацией в регионе. Углублению сотрудничества могут способствовать запуск совместной программы глубоководного бурения и активизация диалога по решению спорных пограничных вопросов на Дальнем Востоке. В идеале эксперты не исключают реализации совместного российско-американского проекта освоения Арктики.

Однако между Россией и США сохраняются фундаментальные противоречия. Москва настаивает на сохранении внутреннего статуса СМП и признании за собой значительной части континентального шельфа Северного Ледовитого океана, Вашингтон не признает российских претензий и стремится к интернационализации этой акватории. В настоящее время острота данной проблемы блокирована тем фактом, что большая часть Северного Ледовитого океана круглый год покрыта льдом. Однако в случае начала реального таяния арктических льдов (или спекуляции вокруг этой проблемы) ситуация может обостриться [36], в результате чего Россия и США окажутся перед лицом новой конфронтации в Арктическом регионе.

Особую роль в обострении противоречий играют военно-стратегические проблемы. В Москве обеспокоены тем фактом, что отказ ООН признать за Россией искомый континентальный шельф Северного Ледовитого океана приведет к сужению акватории для российского Северного флота. В этом смысле действия США могут означать попытку Вашингтона добиться односторонних стратегических преимуществ в Арктике. Выход соперничества на стратегический уровень создаст угрозу реализации Договора СНВ-3 и сделает Москву и Вашингтон менее склонными к компромиссам даже по частным вопросам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Агранат Г.* Использование ресурсов и освоение территории зарубежного Севера. М.: Наука, 1984.
2. *Александров О.* Лабиринты арктической политики // Россия в глобальной политике. 2009. № 4 (июль — август). С. 114—122.

3. Антрим К. Новая судоходная Арктика: Крайний Север и геополитика в XXI веке // Россия в глобальной политике. 2010. № 5 (сентябрь — октябрь). С. 35—49.

4. Байерз М. Проблема правового статуса Северо-Западного прохода и арктический суверенитет Канады: прошлое, настоящее, желаемое будущее // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2. Арктика: политика, экономика, устойчивое развитие. С. 92—128.

5. Боргерсон С. Таяние арктических льдов // Россия в глобальной политике. 2008. № 3 (май—июнь). С. 154—168.

6. Булатов В.Н. КПСС — организатор освоения Арктики и Северного морского пути (1927—1980). М.: МГУ, 1989.

7. Декларация Конференции по вопросам Северного Ледовитого океана, Илулиссат, Гренландия, 27—29 мая 2008 г. [Электронный ресурс] // МИД РФ [Официальный сайт]. URL: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/986B38F469167DA5C3257458004581FE (дата обращения: 24.05.2011).

8. Додин Д.А. Устойчивое развитие Арктики (проблемы и перспективы). СПб.: Наука, 2005.

9. Кокошин А.А. Политология и социология военной стратегии. М.: КомКнига, 2005.

10. Корзун В.А. Россия в Мировом океане: новые геополитические условия. М.: Наука, 2003.

11. Криворотов А.К. Неравный раздел пополам: к подписанию российско-норвежского спора о разграничении в Арктике // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2. Арктика: политика, экономика, устойчивое развитие. С. 62—91.

12. Лавров С.В., Гар Степе Й. Арктический совет — 10 лет сотрудничества на благо Севера // Известия. 2006. 24 окт.

13. Литовкин Д.В. Программа Совместного уменьшения угрозы и утилизация атомных подводных лодок на Северном флоте // Программа совместного уменьшения угрозы: оценка эффективности и перспективы развития: Научные записки. № 13 / Под ред. И.А. Сафранчука. М.: ПИР-Центр, 2000. С. 37—43.

14. Мальцев А.В., Мануильский Д.А. Утилизация атомных подводных лодок на северо-западе России: опыт и перспективы российско-британского сотрудничества [Электронный ресурс] // Высшая школа экономики. Клуб мировой политической экономики [Официальный сайт]. URL: <http://www.wpres.ru/text/200706091015.htm> (дата обращения: 24.05.2011).

15. Морозов Ю.В. Влияние военной политики США на обеспечение стабильности в Центральной Азии и на национальные интересы России в регионе [Электронный ресурс] // Россия и Америка в XXI веке [Интернет-издание]. 2010. № 2—3. URL: <http://www.rusus.ru/?act=read&id=194> (дата обращения: 24.05.2011).

16. Орлов В.А., Тимербаев Р.М., Хлопков А.В. Проблемы ядерного нераспространения в российско-американских отношениях. История, возможности и перспективы дальнейшего взаимодействия. М.: ПИР-Центр, 2001.

17. *Пикаев А.А.* От программы Нанна—Лугара до Глобального партнерства // Независимая газета. 2009. 7 сент.
18. *Селин В.С.* Стратегические вызовы национальным интересам Российской Федерации в Заполярье: взгляд из Арктики // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2011. № 2. Арктика: политика, экономика, устойчивое развитие. С. 158—179.
19. *Тренин Д., Баев П.* Арктика: взгляд из Москвы. М.: Московский центр Карнеги, 2010.
20. Федеральная целевая программа «Мировой океан» [Офф. сайт]. URL: <http://www.ocean-fcp.ru/> (дата обращения: 24.05.2011).
21. *Фененко А.В.* Международное соперничество за освоение общих пространств // Международные процессы. 2010. Т. 8. № 1 (22). С. 14—30.
22. *Храмчихин А.* Ледовое побоище. Станет ли Арктика театром военных действий? [Электронный ресурс] // Частный корреспондент [Интернет-издание]. 20.11.2008 г. URL: http://www.chasko.ru/article/ledovoe_poboishche_1191 (дата обращения: 24.05.2011).
23. *Чилингаров А.Н., Кокорев Е.М.* Размышления о российском Севере. М.: Янус-К, 1997.
24. Энергетическая стратегия России на период до 2020 года [Электронный ресурс] // Энергоинформ [Интернет-портал]. URL: <http://www.energoinform.org/normatives/powerstrategy.aspx> (дата обращения: 24.05.2011).
25. Энергетическая стратегия Российской Федерации до 2030 года // Российская газета. 2009. 30 марта.
26. Ядерное нераспространение: В 2 т. Т. 1 / Под общ. ред. В.А. Орлова. 2-е изд., перераб. и расш. М.: ПИР-Центр, 2002.
27. The Arctic Ocean and Climate Change: A Scenario for the US Navy. Special Publication No 02-1 [Electronic resource] // United States Arctic Research Commission [Official website]. URL: http://www.arctic.gov/publications/arctic_and_climate_change.pdf (accessed: 24.05.2011).
28. *Chaturvedi S.* The Polar Regions: A Political Geography. Chichester: John Wiley and Sons, 1996.
29. Energy and Security: Toward a New Foreign Policy Strategy / Ed. by J.H. Kalicki and D.L. Goldwyn. Washington; Baltimore: Woodrow Wilson Center Press; Johns Hopkins University Press, 2005.
30. *Halpin T.* Russia Stakes its Claim on North Pole in Underwater Search for Oil [Electronic resource] // The Times [Official website]. July 28, 2007. URL: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article2155477.ece> (accessed: 24.05.2011).
31. *Kliot N.* Geopolitics at the End of the Twentieth Century: The Changing World Political Map. L.: Routledge, 2007.
32. *Moltz J.C.* Russia: Naval Fuel Cycle Foreign Assistance. April 1998, updated August 2001 [Electronic resource] // The Nuclear Threat Initiative [Official website]. URL: <http://www.nti.org/db/nisprofs/russia/naval/forasst/forasovr.htm> (accessed: 24.05.2011).
33. *Moltz J.C.* Russian Nuclear Submarine Dismantlement and the Naval Fuel Cycle // Nonproliferation Review. Spring 2000. № 1. Vol. 7. P. 76—87.

34. National Security Presidential Directive and Homeland Security Presidential Directive. January 9, 2009 [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov> (accessed: 24.05.2011).
35. Report on Goals and Objectives For Arctic Research. 2005 [Electronic resource] // United States Arctic Research Commission [Official website]. URL: http://www.arctic.gov/publications/usarc_2005_goals.pdf (accessed: 24.05.2011).
36. *Smith L.* Arctic Map Sets Blueprint in March for Oil [Electronic resource] // The Times [Official website]. August 6, 2008. URL: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/environment/article4470697.ece> (accessed: 24.05.2011).
37. *Tomczak M., Godfrey S.J.* Regional Oceanography: An Introduction. N.Y.: Pergamon, 1994.
38. Treaty Concerning the Cession of the Russian Possessions in North America by His Majesty the Emperor of All the Russias to the United States of America. June 20, 1867 [Electronic resource] // Yale Law School. The Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy [Official website]. URL: http://avalon.law.yale.edu/19th_century/treatywi.asp (accessed: 24.05.2011).
39. U.S. National Security Strategy. May 2010 [Electronic resource] // The White House [Official website]. URL: <http://www.whitehouse.gov> (accessed: 24.05.2011).
40. *Zellen B.S.* Arctic Doom, Arctic Boom: The Geopolitics of Climate Change in the Arctic. Santa Barbara: Praeger, 2009.
41. *Zellen B.S.* Breaking the Ice: From Land Claims to Tribal Sovereignty in the Arctic. Lanham: Lexington Books, 2008.