

# Арктический совет: переход председательства от Канады к США

**Валерий Журавель**  
**Наталья Антюпина**

Как известно, функции председателя в Арктическом совете переходят от одной страны-участницы к другой на ротационной основе и выполняются ими в течение двух лет. К настоящему времени все страны прошли первый круг ротации, и Канада, приступив к выполнению роли главного организатора деятельности Арктического совета в 2013 г., открыла второй круг. Весной текущего года её полномочия заканчиваются, и они переходят к США. Прежде, чем оценить программу предстоящих действий США, подведём итоги сотрудничества, реализованного странами – участницами Арктического совета в канадский период, чтобы понять, с какой степени придётся США начинать свою деятельность в качестве председателя. Следует признать, что результаты, достигнутые арктическими странами в этот период, довольно впечатляющие [1], в частности:

- Был образован постоянный секретариат Арктического совета, согласованы все вопросы, необходимые для обеспечения его работы (кадровые, финансовые, организационные);

- Произошло дальнейшее расширение диапазона деятельности совета на широкий круг практических дел, включая некоторые вопросы, связанные с добычей полезных ископаемых;

---

**ЖУРАВЕЛЬ Валерий Петрович** – кандидат педагогических наук, ведущий научный сотрудник Института Европы РАН. *E-mail: zhvalery@mail.ru*

**АНТЮПИНА Наталья Михайловна** – кандидат экономических наук, руководитель Центра Северной Европы Института Европы РАН. *E-mail: natalant@bk.ru*

**Ключевые слова:** Арктический совет, Арктика, Россия, Канада, США, Конвенция ООН по морскому праву, Северный морской путь, национальная безопасность.

<sup>1</sup> *Несолена А.К.* Канадский политический механизм в Арктике // *Обозреватель-Observer*. 2014. № 5. С. 93–100.

– Заключено второе в истории Арктического совета международное соглашение – Соглашение по предотвращению разливов нефти и борьбе с возможными последствиями\*;

– Достигнута договорённость о создании новой площадки для переговоров – Арктического экономического совета;

– Принято решение об образовании коллективного фонда для совместного финансирования природоохранных проектов;

– Был расширен состав стран-наблюдателей в совете на основе предварительно разработанных критериев для приёма новых членов в Арктический совет в качестве постоянных наблюдателей;

– Подготовлен второй доклад по человеческому измерению арктической политики, который важен для выработки социально-экономической политики в Арктике и защиты интересов коренного населения.

С такими итогами Канада передаёт весной 2015 г. председательство США. Поскольку программа действий США ещё официально не представлена, попробуем спрогнозировать шаги США на посту председателя, исходя из оценки концептуальных основ американской арктической политики, на базе которой будет разработана эта программа [2].

**П**резидент США утвердил 10 мая 2013 г. Национальную стратегию США для Арктического региона, а в феврале 2014 г. был одобрен детальный план действий военно-морских сил США в Арктике. Продолжая линию, которую определили предыдущие американские президенты, начиная с Р.Никсона и кончая Дж.Бушем-мл., президент Б.Обама основное место в арктической политике США отводит обеспечению национальной безопасности, но, в отличие от ранее принятых документов, в новом варианте региональной стратегии больше внимания уделяется вопросам «мягкой» безопасности. Анализ содержания этих документов и практических шагов по их осуществле-

нию в истекшем 2014 г. позволяет уточнить отличительные особенности арктической политики США и определить концептуальную подготовку Вашингтона к председательству в Арктическом совете в 2015–2017 гг.

В прошлом году в США проведён целый ряд мероприятий с участием должностных лиц Госдепартамента и Национальной комиссии по арктическим исследованиям по вопросам адаптации национальной стратегии к предстоящему председательству США в Арктическом совете. Также поставлена цель сократить отставание страны в отношении лидерства в Арктике и повысить роль США в арктических делах. Их анализ позволяет конкретизировать арктическую

---

<sup>2</sup> Фененко А.В. Москва и Вашингтон в Арктическом пространстве // Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества. В 3 томах / под общ. ред. И.С.Иванова. М.: Аспект Пресс, 2013. Т. 1. С. 157–170.

\* Идея этого соглашения связана с инициативой Д.А.Медведева, которая была им высказана после катастрофы в Мексиканском заливе на нефтяной платформе *British Petroleum*.

стратегию США на ближайшую перспективу, а также предварительно сформировать повестку дня председательства страны в Арктическом совете.

Арктическая стратегия Б.Обамы [3] сохранила преемственность с доктриной предыдущего президента [4] прежде всего в том плане, что Вашингтон по-прежнему оставляет за собой право на односторонние действия в защиту тех своих интересов, которые он считает жизненно важными. Поэтому соображения безопасности занимают приоритетное место и в новой стратегии США. Меры по обеспечению этих интересов включают в себя создание соответствующей инфраструктуры в регионе, развёртывание наземных, морских и воздушных средств для стратегической переброски сил в Арктику, стратегического сдерживания и ведения морских и воздушных операций в регионе.

В Стратегии высшим национальным приоритетом вновь названа свобода трансарктических перелётов и мореплавания применительно ко всей Арктике, включая Северный морской путь (СМП), который проходит вдоль территории России, и Северо-Западный проход у берегов Канады. Право свободного прохода по северным морским маршрутам в США понимают весьма широко, распространяя его не только на коммерческие суда, но и на военные средства передвижения, включая кораб-

ли, подводные лодки и воздушные суда. На практике это означает, что Вашингтон будет стремиться к переводу этих путей в статус международных транспортных маршрутов, что противоречит позициям Канады и России, зато найдёт поддержку у стран Евросоюза.

США сохраняют своё отношение к Арктическому совету как к совещательно-дискуссионному форуму, стремятся в своих интересах расширить круг участников арктической политики за счёт близких им неарктических государств. Эти вопросы для них не подлежат обсуждению и пересмотру. Своё председательство в Арктическом совете Вашингтон постарается максимально использовать для продвижения американских интересов и достижения роли ведущей арктической державы.

**А**дминистрация США предполагает инвестировать на развитие Севера в ближайшее десятилетие около 15 млрд долл. В 2015–2016 гг. планируется разработать план морской деятельности в Арктическом регионе, концепцию приоритетного поэтапного развития инфраструктуры, а также рекомендации на федеральном уровне в области государственно-частного партнёрства.

США провели анализ состояния своего арктического побережья.

По оценкам Геологической службы США, на шельф Аляски приходится около 1/3 от неоткрытых запасов

---

<sup>3</sup> National Strategy for the Arctic Region. May 10, 2013. President of the US. Washington // URL: [http://www.uscg.mil/history/ccg/Papp/docs/CG\\_Arctic\\_Strategy.pdf](http://www.uscg.mil/history/ccg/Papp/docs/CG_Arctic_Strategy.pdf)

<sup>4</sup> Directive № NSPD-66/HSPD-25. President of the US. Washington. May 10, 2013 // URL: [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/tab\\_a\\_arctic\\_report\\_public.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/tab_a_arctic_report_public.pdf)

нефти всей Арктики, что составляет 27 млрд баррелей [5]. Предполагается найти газ, но в гораздо меньших объёмах. Указывается на недостаточное картографирование береговой линии и морских глубин данного региона. Отмечается, что Аляска нуждается в глубоководном порте на западе штата, реконструкции аэропорта г. Барроу на северном побережье, соответствующей инфраструктуре для реагирования на разливы нефти в Чукотском море и море Бофорта.

Особое место в американских дискуссиях занимает вопрос о развитии ледокольного флота.

В настоящий момент у США есть три ледокола, способных действовать в арктических широтах: *Polar Star* (с 1976 г.), *Polar Sea* (с 1978 г.) и *Healy* (с 2000 г.). Один из них, *Polar Star*, способный преодолевать лёд толщиной до 6 м, принадлежит Службе береговой охраны, на его ремонт истрачено 60 млн долл. После ремонта он может прослужить не более 7–10 лет. *Polar Sea* находится в порту Сиэтла, на его ремонт требуется 120 млн долл. Возвращение в строй не ранее чем через 3–4 года. Единственный ледокол, *Healy*, способный выполнять свою миссию в Арктике круглогодично, предназначен для научных исследований [6].

В качестве компромиссного варианта США решили модернизировать старый ледокольный флот, использующий дизельное топливо, но продолжают обсуждение вопроса о строительстве атомных ледоколов для под-

держки морских операций в Арктике. Для развития транспортной сферы Арктики эксперты предлагают принять кодекс полярного мореплавания, создать единую систему контроля за движением торговых судов в регионе в режиме реального времени, образовать в Арктическом совете рабочую группу по контролю за выбросами на морском транспорте (на рыболовные суда приходится 50% всех выбросов). На базе Академии береговой охраны США ими предлагается создать международный центр обмена данными по обстановке в Арктике.

Некоторые эксперты США достаточно критически относятся к возможностям и преимуществам российского СМП даже с учётом увеличивающегося количества судов, грузов и международных перевозок. По их мнению, надо учитывать затраты на дооборудование судов, страхование грузов и сезонность маршрута. С этим трудно не согласиться, но это преодолимо.

**О**бсуждение председательства США в Арктическом совете имеет достаточно широкую проблематику.

Так, заместитель помощника государственного секретаря по вопросам науки, окружающей среды и мирового океана Д. Болтон и старшее должностное лицо в Арктическом совете Дж. Гурли в середине 2014 г. на конференции

<sup>5</sup> Богоявленский В.И. Арктика и мировой океан: современное состояние, перспективы и проблемы освоения ресурсов углеводородов // Труды Вольного экономического общества России. М., 2014. Т. 182. № 3. С. 12–179.

<sup>6</sup> Теремов О.В. Арктическая политика США: истоки, задачи, перспективы // США и Канада: экономика, политика, культура. 2011. № 9. С. 29–30; Морозов Ю.В. Военно-политические аспекты национальных интересов США в Арктике и вызовы региональной стабильности // Интернет-издание «Россия и Америка в XXI веке». 2010. № 3.

«Будущее арктического сотрудничества» указали, что надо провести значительный объём «домашней работы», чтобы усилить интерес внутри страны к полярным делам.

Необходимо, в частности, подписать Конвенцию ООН по морскому праву от 1982 г., ибо неучастие в ней вредит имиджу страны. Более того, это создаёт нестыковку позиции США и стран – партнёров по Арктическому совету. И прежний Президент США Дж. Буш-мл., и нынешний президент США Б. Обама призывали сенат ратифицировать Конвенцию ООН по морскому праву, тем более что это даёт США право узаконить границы своего континентального шельфа.

Однако ряд влиятельных политиков-республиканцев, заседающих в конгрессе, настроены против ратификации несмотря на то, что США признают этот документ в качестве юридической основы для развития международного сотрудничества в Арктике, за исключением главы XI. Сенаторы не согласны с ограничением доступа к ресурсам морского дна и необходимостью получения на это разрешения от Международного органа по морскому дну. Они не согласны также подчиняться Международному трибуналу по морскому праву в Гамбурге и исполнять его решения. Неприсоединение США к Конвенции создаёт неопределённость политики США и потенциальную возможность для изменения их позиции. Однако провести вопрос о признании Конвенции по морскому праву через сенат сможет только такой американский президент, который будет располагать прочным большинством голосов в конгрессе.

По мнению Дж. Гурли, темами предстоящего председательства могут быть:

- использование возобновляемой энергии в отдалённых поселениях;
- очистка впадающих в Арктику рек от сточных вод на примере штата Аляска;
- развитие связи и коммуникаций для ликвидации «мёртвых зон»;
- использование «традиционных северных ресурсов» (древесина, рыба и т.д.).

Председатель Национальной комиссии по арктическим исследованиям Ф. Улмер выступает за планирование действий по активизации открытого в 2007 г. международного проекта «Арктическая сеть наблюдений», который предполагает объединение программ научных исследований в единую сеть на основе принципов открытости и унификации. В области арктической науки, по мнению ряда экспертов, перспективными исследованиями являются программа форума «Белмонт» по устойчивому освоению Арктики (участвуют 22 страны, в том числе и Россия), развитие научно-образовательной сети «Университет Арктики» и прикладные научные работы в конкретных областях.

США заинтересованы в углублении и координации международных связей в области арктических научных исследований и обмена научной информацией, в том числе в рамках Арктического совета. С научной точки зрения очень важна полнота и регулярность собираемой информации, поэтому широкое международное сотрудничество совершенно необходимо при проведении экологических и климатических наблюдений.

ний, включая обмен научной информацией.

Скорее всего, США используют председательство в Арктическом совете для того, чтобы реализовать идею о создании циркумполярной сети наблюдений. США уже осуществили значительные инвестиции в инфраструктуру, необходимую для сбора данных о состоянии экологии в Арктике. Следует констатировать, что Арктика всё ещё недостаточно хорошо изучена.

В настоящее время площадь ледников несколько сократилась, но неизвестно, как долго этот процесс будет продолжаться. Тем временем береговая линия подвергается эрозии, усиливается загрязнение, но данных о состоянии окружающей среды, изменениях климата, влиянии на природу расширения хозяйственной деятельности пока недостаточно для того, чтобы разрабатывать научно обоснованные рекомендации, которым могли бы лечь в основу соответствующих международных соглашений [7].

Для содействия решению подобных вопросов в США работает Арктическая научно-исследовательская комиссия. Для осуществления связи с научными учреждениями и университетами ещё в 1988 г. была создана некоммерческая организация – Консорциум по арктическим исследованиям (ARCUS), который занимается изучением экологии Арктики и созданием сети для проведения научных наблюдений. США тесно сотрудничают с Канадой в области изучения строения морского дна и арктических НИОКР, соответствующее соглашение о сотрудничестве в Арктике было подписано между двумя странами 11 января 1988 г.

Спецпредставитель США по Арктике, бывший руководитель Береговой охраны адмирал Р.Папп (назначен летом 2014 г.) в своих выступлениях обращает внимание на последствия климатических изменений в регионе, безопасность мореплавания и свободный доступ к разработке углеводородов на шельфе.

В августе 2014 г. на Аляске, в г. Анкоридж, внешнеполитическое ведомство провело серию выездных совещаний с участием более ста представителей министерств и ведомств, учёных НИИ и добывающих компаний.

Согласно сообщениям СМИ, основное внимание было уделено оценке предложений по формированию Международного центра полярных исследований на основе аляскинских НИИ и университетов, а также активизации исследований состояния ледяного покрова для повышения эффективности научных наблюдений, геологоразведочных работ и рыболовства.

В ходе дискуссий американские и европейские эксперты отмечали, что конструктивное сотрудничество в Арктике стало возможным вследствие энергичного участия в деятельности Арктического совета России.

Общий подход к председательству США в Арктическом совете показывает, что, отставая от России, Канады и Норвегии в экономическом освоении северных территорий, они стремятся в первую очередь раз-

---

<sup>7</sup> Антюшина Н.М. Многоликая Арктика // Современная Европа. 2013. № 2. С. 34–46; Лукин Ю.Ф. Современная ситуация в Арктике в контексте глобальных трендов // Арктика и Север. 2014. № 16. С. 41–71.

решить собственные арктические проблемы [8].

При этом кажется, что США обращают внимание лишь на детали, делают акценты на природоохранных аспектах и развитии инфраструктуры, ликвидации пробелов в нормативной базе, но на деле стремятся переформатировать сложившуюся систему сотрудничества в Арктическом совете в соответствии с собственными представлениями.

Есть предложения США, которые неприемлемы для нашей страны с позиций её социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности. Так, американцы выступают за создание глобальной арктической телекоммуникационной сети и системы использования беспилотных летательных аппаратов для мониторинга ситуации в Арктике, получение сведений о движении всех судов, разливах нефти, а также развитие системы дальней идентификации и слежения.

Основываясь на благородной идее необходимости разработки общих правил освоения шельфа Арктики, выработке стандартов по предотвращению разливов нефти, предлагается установить жёсткие требования как к технологиям бурения и ведения нефтеразведки, так и к используемому оборудованию. Фактически это будет способствовать значительному усилению влияния крупнейших фирм – производителей оборудования, а также росту влияния США, имеющих возможность через экологические организации оказывать

давление на нефтяные компании других стран.

В США выдвигают идею создать в Арктическом совете отдельную группу представителей крупнейших нефтегазовых компаний, которые претендуют на обладание консультативными функциями.

В условиях санкций против России, часть которых направлена против нефтяного бизнеса, западные нефтегазовые компании обеспокоены тем, что их вытесняют из энергетических проектов в российской части Арктики, что особенно обидно после открытия крупного месторождения в Карском море, получившего название «Победа». Как известно, несколько крупных энергетических компаний, в том числе американских, заключили ряд соглашений с российскими партнёрами о сотрудничестве в хозяйственном освоении энергетических ресурсов морского шельфа Арктики, создали несколько совместных предприятий. Теперь это сотрудничество в значительной мере свёрнуто.

Американская *Halliburton* прислала в «Газпром» в июне прошлого года уведомление о приостановке соглашения о сотрудничестве. *ExxonMobil* вышла из сотрудничества с «Роснефтью» в освоении ресурсов Карского моря прошлой осенью, сразу же после открытия нового месторождения.

Санкции против «Газпрома» и других российских компаний лишают американские нефтяные ТНК доступа к российским месторождениям и вынуждают их отказываться от взаимовыгодных проектов.

---

<sup>8</sup> Карпович О.Г. Политика США в Арктике в начале XXI в. // Вестник Российской нации. 2014. № 2. С. 218–226.

Группа, представляющая интересы нефтегазовых компаний в Арктическом совете, способна, в принципе, быть своего рода противовесом антироссийскому направлению поли-

тики США. Однако американские идеи требуют тщательного и всестороннего анализа и международной проработки.

Одновременно с этим будет продвигаться предложение о создании Арктической ассоциации по регулированию добычи нефти и газа, в которую должны войти представители властных органов, международных экологических организаций и нефтегазовых корпораций, занимающихся освоением арктического шельфа. Чем ближе к председательству, тем больше таких предложений.

Итак, исходя из анализа арктической политики США и практических шагов по её осуществлению, можно достаточно уверенно предположить основные направления их дальнейших действий в предстоящий период.

1. Юридический статус арктических морских маршрутов (Северного морского пути и Северо-Западного прохода) может быть поставлен под вопрос. В этом отношении позиции России и Канады, с одной стороны, коренным образом отличаются от точки зрения США и европейских стран (а также Европейского союза), с другой стороны [9].

2. Можно уверенно предположить, что США будут прилагать дальнейшие усилия для укрепления своих позиций в Арктическом регионе с целью утверждения лидерства. Для этого США будут развивать свой ледокольный флот, содействовать расширению состава Арктического совета за счёт приёма стран, лояльных к США, укреплять военную инфраструктуру в Арктической зоне, проводить арктические военные учения под эгидой НАТО [10].

3. США будут содействовать созданию международной циркумполярной сети наблюдения за экологией и климатом в Арктической зоне. В случае создания такой сети значительная часть расходов ляжет на Российскую Федерацию, так как у неё самая протяжённая граница в Арктической зоне.

4. Вероятно, будут предприняты меры в направлении создания единой системы контроля за движением торговых судов в Арктическом регионе в режиме реального времени.

5. В Арктическом совете возможно создание рабочей группы, которая будет контролировать выбросы в Арктике, морским транспортом. Это может стать первым шагом на пути ограничения хозяйственной деятельности, не соответствующей принципу устойчивого развития.

6. Странам – участницам Арктического совета, возможно, будет предложено усилить координацию научных исследований в Арктическом регионе и

---

<sup>9</sup> Гудев П.А. Приоритеты США в Арктике // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 9. С. 58.

<sup>10</sup> Шапаров А.Е. НАТО в Арктике: новые вызовы и возможности // Обозреватель-Observer. 2014. № 1. С. 5–12.



расширить обмен соответствующими данными, а также создать единую систему сбора и хранения результатов научных наблюдений. Также может быть поднят вопрос об унификации программ научных исследований, при том что собранные данные станут доступными для всех участников Арктического совета. Можно ожидать укрепления сотрудничества между университетами, которые ведут подготовку специалистов для Арктики.

7. В системе институтов Арктического совета может появиться новое образование – группа представителей крупнейших нефтегазовых компаний (среди которых будут преобладать американские нефтегазовые ТНК), которые претендуют на консультативный статус.

В этих условиях России необходимо тщательно прорабатывать с правовой точки зрения каждый шаг в Арктике, твёрдо отстаивать свои национальные интересы, укреплять обороноспособность Арктического региона, не допускать ослабления национальной безопасности по вопросам, которые могут привести к потере нашей страной ведущих позиций в освоении и развитии Арктики.

Реализации этой задачи будет способствовать деятельность недавно созданной правительственной комиссии по делам Арктики и осуществлению антикризисного плана Правительства РФ. С другой стороны, следует учитывать, что сотрудничество США и России по вопросам Арктики потенциально сможет частично снизить современную напряжённость в российско-американских отношениях.

## Примечания

1. Антюшина Н.М. Многоликая Арктика // Современная Европа. 2013. № 2. С. 34–46.
2. Богоявленский В.И. Арктика и мировой океан: современное состояние, перспективы и проблемы освоения ресурсов углеводородов // Труды Вольного экономического общества России. М., 2014. Т. 182. № 3. С. 12–179.
3. Гудев П.А. Приоритеты США в Арктике // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 9. С. 58.
4. Карпович О.Г. Политика США в Арктике в начале XXI в. // Вестник Российской нации. 2014. № 2. С. 218–226.
5. Несолена А.К. Канадский политический механизм в Арктике // Обозреватель-Observer. 2014. № 5. С. 93–100.
6. Терёбов О.В. Арктическая политика США: истоки, задачи, перспективы // США и Канада: экономика, политика, культура. 2011. № 9. С. 29–30.
7. Фененко А.В. Москва и Вашингтон в Арктическом пространстве // Арктический регион. Проблемы международного сотрудничества. В 3 томах / под общ. ред. И.С.Иванова. М.: Аспект Пресс, 2013. Т. 1. С. 157–170.
8. Шапаров А.Е. НАТО в Арктике: новые вызовы и возможности // Обозреватель-Observer. 2014. № 1. С. 5–12.
9. Directive № NSPD-66/HSPD-25. President of the US. Washington. May 10, 2013 // URL: [http://www.defense.gov/pubs/pdfs/tab\\_a\\_arctic\\_report\\_public.pdf](http://www.defense.gov/pubs/pdfs/tab_a_arctic_report_public.pdf)
10. National Strategy for the Arctic Region. May 10, 2013. President of the US. Washington // URL: [http://www.uscg.mil/history/ccg/Papp/docs/CG\\_Arctic\\_Strategy.pdf](http://www.uscg.mil/history/ccg/Papp/docs/CG_Arctic_Strategy.pdf)