

УДК 323(987)(045)

DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.36.131

Обзор последних законодательных инициатив США в области освоения арктического региона *

© **ВОРОНЕНКО Александр Леонидович**, заведующий научно-исследовательским сектором

E-mail: voronenko@sco-khv.org

Хабаровский государственный университет экономики и права, Хабаровск, Россия

Аннотация. В условиях значительного повышения внимания мирового сообщества к Арктике, а также интенсивного развития технологий по её изучению и освоению, примечательна низкая активность США в этой области. Статья посвящена обзору некоторых аспектов внутренней политики Соединённых Штатов в Арктике, а также содержит анализ двух законопроектов, внесённых на рассмотрение в Конгресс США, направленных на увеличение экономического присутствия в арктическом регионе. В статье отмечены факты повышающегося научного и практического интереса со стороны политических элит штата Аляска к изучению и освоению Арктики.

Ключевые слова: *Арктический регион, США, Дональд Трамп, Лиза Мурковски, Арктический исполнительный руководящий комитет, Корпорация по развитию инфраструктуры арктического морского маршрута США.*

Overview of the recent US legislative initiatives for the Arctic development

© **Alexander L. VORONENKO**, Head of the research sector

E-mail: voronenko@sco-khv.org

Khabarovsk State University of Economics and Law, Khabarovsk, Russia

Abstract. In conditions of a significant increase in the world community's attention to the Arctic, as well as intensive development of technologies for its study and development, the low activity of the USA in this area is noteworthy. The article is devoted to a review of some aspects of the US home policy in the Arctic. It also contains an analysis of two bills submitted to the US Congress aimed at increasing the economic presence in the Arctic region. The author notes the increasing scientific and practical interest of the Alaska political elites in the study and development of the Arctic.

Keywords: *the Arctic region, the USA, Donald Trump, Lisa Murkovsky, the Arctic Executive Steering Committee, the US Arctic Sea Infrastructure Development Corporation.*

Освобождающаяся ото льда Арктика создаёт всё больше возможностей для роста экономической активности в регионе, привлекает всё больше внимания как циркумполярных, так и внерегиональных держав. В последние годы проблемы освоения Арктики всё активнее включаются во внешнеполитические повестки ведущих мировых держав. В том или ином виде Арктические стратегии и иные нормативные акты, регламентирующие политику государств в Заполярье, приняты более чем в 25 странах. Это обусловлено множеством факторов, в том числе возможностями по разработке минеральных ресурсов. По оценкам Геологической службы США, в Арктике расположено до 22% мировых запасов нефти и

* Для цитирования:

Вороненко А.Л. Обзор последних законодательных инициатив США в области освоения арктического региона // Арктика и Север. 2019. № 36. С. 131–136. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.35.131

For citation:

Voronenko A.L. Overview of the recent US legislative initiatives for the Arctic development. *Arktika i Sever* [Arctic and North], 2019, no. 36, pp. 131–136. DOI: 10.17238/issn2221-2698.2019.3.131

газа¹. Из внерегиональных государств наибольший интерес к региону проявляют страны Северо-Восточной Азии, в первую очередь КНР, Япония и Республика Корея.

На этом фоне необычно выглядит низкая активность США в регионе. В частности, Арктическая стратегия США не обновлялась с 2013 г., в очередной раз откладываются планы по модернизации ледокольного флота, Вашингтон прекратил участие в Парижском соглашении 2015 г. по климату (COP21) и т.д. Несмотря на упущенные возможности по разработке огромных территорий континентального шельфа и морского дна, Соединённые Штаты так и не ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву 1982 года.

Особую пассивность в Арктике политика Вашингтона демонстрировала с приходом к власти администрации Дональда Трампа. При нём был упразднён созданный в 2015 г. указом Барака Обамы Арктический исполнительный координационный комитет (Arctic executive steering Committee), произошло снижение финансирования арктических исследований, сокращение контактов с зарубежными институтами по данной проблематике, отмечены негативные изменения в Управлении по науке и технологической политике Белого Дома (Office of Science and Technology Policy), а Агентство по охране окружающей среды (United States Environmental Protection Agency) было фактически лишено своего научно-консультативного совета².

Более того, Палата представителей в 2018 г. перенаправила средства, заложенные в бюджет на строительство ледокольного судна, на президентский проект — строительство стены на границе с Мексикой. В итоге, по состоянию на 2019 г., одно из 8 арктических государств обладает всего двумя ледоколами, при этом один из них находится в сухом доке в районе Сиэтл-Такома, а другой, «Полярная Звезда» (Polar Star), работает в Антарктиде³.

Крупным провалом политики США считается нежелание администрации президента понять стратегические последствия конкуренции арктических держав. В настоящее время американские национальные интересы в Арктике сосредоточены, по большей части, только на добыче нефти на северном шельфе Аляски (месторождение Прадхо-Бэй). В то время как Белый Дом полагает, что Арктика будет иметь ограниченную стратегическую ценность и нынешнее минимальное присутствие США в регионе достаточно для обеспечения своих интересов, два её конкурента, Россия и Китай, придерживаются отличной точки зрения и постепенно расширяют свои возможности в Заполярье.

Джон Гараменди, демократ, член палаты представителей от штата Калифорния, в своём интервью агентству NBC в декабре 2018 г. приходит к неутешительному выводу: «Ре-

¹ US Congressional Hearing: «Strategic Importance of the Arctic in US Policy». URL: https://fas.org/irp/congress/2009_hr/arctic.pdf (дата обращения: 19.07.2019).

² The White House's Science Division Is Now Completely Empty. URL: <https://www.iflscience.com/editors-blog/white-houses-science-division-completely-empty> (дата обращения: 19.07.2019).

³ Floor speech: Unveiling Arctic Legislation to Reinvigorate America's Arctic Role. URL: <https://www.murkowski.senate.gov/press/speech/floor-speech-unveiling-arctic-legislation-to-reinvigorate-americas-arctic-role> (дата обращения: 19.07.2019).

альность заключается в том, что Соединённые Штаты проигнорировали Арктику. Мы упустили то, что станет основным морским маршрутом между Европой и Азией»⁴.

Также обращает на себя внимание пренебрежительное отношение Д. Трампа к развитию штата Аляска — единственному арктическому региону США. Так, бюджет штата на 2020 г., предложенный законодательной властью Аляски, урезан почти на 410 млн долларов США⁵. Одна треть сокращений приходится на систему Университетов Аляски, государственное финансирование которой уменьшится на 130 млн долларов (или на 41%) по отношению к 2019 г.⁶

По мнению представителей политических элит Аляски, вся страна забыла, что у неё есть владения в Арктике, национальные интересы в регионе и что США являются полноценной арктической державой. Население штата озабочено таким отношением со стороны администрации Д. Трампа к вопросам развития и освоения Арктики и предпринимает попытки законодательно закрепить необходимость разработки и реализации арктической стратегии США и расширить участие штата в данном процессе.

В связи с этим в декабре 2018 г. сенатор от штата Аляска Лиза Мурковски (Lisa Murkowski, республиканская партия) в ходе 115-ой сессии внесла в Конгресс США сразу две законодательные инициативы, направленные на продвижение интересов Соединённых Штатов в арктическом регионе⁷.

Первый законопроект касается реформирования национальной арктической политики (Arctic Policy Act, № S.3739) и воссоздаёт учреждённый президентом Б. Обамой и упразднённый Д. Трампом Арктический исполнительный руководящий комитет (Arctic Executive Steering Committee, далее — Арктический Комитет) в интересах координации деятельности всех министерств и ведомств по разработке и реализации арктической политики США⁸.

В соответствии с проектом закона, Арктика признаётся одним из основных элементов национальной безопасности США, в связи с чем постоянным председателем комитета будет министр внутренней безопасности (Secretary of Homeland Security), а его заместителем — глава бюро по определению научно-технической политики (Office of Science and Technology Policy). Всего в состав Арктического Комитета войдут 25 представителей федеральных органов власти, в том числе:

⁴ The U.S. urgently needs new icebreaker ships to patrol the Arctic. Will Trump's border wall get in the way? URL: <https://www.nbcnews.com/news/us-news/u-s-urgently-needs-new-icebreaker-ships-patrol-arctic-will-n942236> (дата обращения: 19.07.2019).

⁵ Dunleavy vetoes \$409 million in general funds, cuts university by \$130 million. URL: http://www.newsminer.com/news/alaska_news/dunleavy-vetoes-million-in-general-funds-cuts-university-by-million/article_f3706a58-99d6-11e9-b799-fbe7e6d26fee.html (дата обращения: 19.07.2019).

⁶ Alaska's governor is trying to destroy its universities. The state may never recover. URL: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/jul/06/mike-dunleavy-alaska-university-system-budget-cuts> (дата обращения: 19.07.2019).

⁷ Two U.S. bills could advance American presence in the Arctic. URL: <https://www.arctictoday.com/two-u-s-bills-could-advance-american-presence-in-the-arctic> (дата обращения: 19.07.2019).

⁸ Arctic Policy Act of 2018, № S.3739. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3739/text> (дата обращения: 19.07.2019).

- руководители совета по качеству окружающей среды (Council on Environmental Quality), совета по внутренней политике (Domestic Policy Council), национального экономического совета (National Economic Council), совета экономических советников (Council of Economic Advisors) и совета национальной безопасности (National Security Council) при администрации президента США;
- представители министерств сельского хозяйства, коммерции, обороны, энергетики, здравоохранения и социального обеспечения (Department of Health and Human Services), природных ресурсов (Department of the Interior), юстиции (Department of Justice), труда, транспорта и государственного департамента (Department of State) в ранге не ниже заместителя министра;
- руководители аппарата директора национальной разведки (Office of the Director of National Intelligence), агентства защиты окружающей среды (Environmental Protection Agency), НАСА, национального научного фонда (National Science Foundation), арктической исследовательской комиссии (Arctic Research Commission) и службы управления и бюджета (Office of Management and Budget) или их заместители;
- другие представители органов власти по решению председателя Арктического Комитета.

Председатель также назначает администратора Арктического Комитета (Executive Officer of the Steering Committee), который отвечает за организацию совещаний и курирует исполнение решений органа. Встречи учреждения планируется проводить на плановой основе один раз в квартал. По решению председателя при необходимости могут назначаться дополнительные заседания. На указанных встречах будут определяться стратегические приоритеты и направления арктической политики США, будет рассматриваться исполнение прошлых рекомендаций и решений Арктического Комитета и обеспечиваться координация деятельности федеральных органов власти в регионе.

Одновременно при Арктическом Комитете создаются две консультационные группы из числа представителей штата Аляски: Консультационная группа аборигенов Берингова моря (Bering Sea Tribal Advisory Group) и Арктический консультационный комитет (Arctic Advisory Committee). Первая группа будет состоять из старейшин племён малочисленных народов побережья Берингова моря и пролива. Общины коренных жителей Аляски обладают глубокими знаниями Арктики и заслуживают собственного места в руководстве региона, заявила Л. Мурковски. По её словам, «в Арктике у нас есть возможность показать миру, как интегрировать знания и возможности коренных народов в политику и науку»⁹.

Во вторую группу войдут 8 представителей органов власти районов штата Аляска: Арктический склон (Arctic Slope), Северо-Западная Арктика (North West Arctic), Нортон-Саунд (Norton Sound), Внутренний район (Interior), Юкон-Кускоквим (Yukon-Kuskokwim), Бристольский залив (Bristol Bay), Алеутские острова (the Aleutian Islands) и острова Прибилоф (the Pribilof Islands). Арктический Комитет должен будет консультироваться и согласовывать

⁹ Two U.S. bills could advance American presence in the Arctic. URL: <https://www.arctictoday.com/two-u-s-bills-could-advance-american-presence-in-the-arctic> (дата обращения: 19.07.2019).

свои решения с указанными группами. Данный шаг, по задумке Лизы Мурковски, должен укрепить влияние Аляски на формирование и реализацию арктической политики США.

Кроме того, в интересах расширения роли штата в процессе освоения Арктики в законопроект внесён пункт, предусматривающий расширение состава членов Арктической исследовательской комиссии США (US Arctic research commission) за счёт включения в него двух дополнительных назначаемых президентом США комиссионеров из числа представителей коренных малочисленных народов Аляски.

По мнению Джона Фаррелла, исполнительного директора Комиссии по исследованию Арктики США (John Farrell), передача функций председательствующего министру внутренней безопасности позволит комитету не зависеть от вновь избранной администрации. «Будет реализована долгосрочная ответственность за свою деятельность, независимо от того, кто является президентом Соединённых Штатов»¹⁰.

Второй законопроект «Об организации судоходства и охраны окружающей среды в Арктике» (Shipping and Environmental Arctic Leadership Act, № S.3740) направлен на расширение возможностей США по регулированию морского трафика в акватории Арктического океана¹¹.

Законодательная инициатива создаёт Корпорацию по развитию инфраструктуры арктического морского маршрута США (US Arctic Seaway Infrastructure Development Corporation), основной целью которой будет предоставление платных услуг по обеспечению безопасного плавания в акватории Арктического океана для различных типов судов. В связи с этим в её основные обязанности войдёт:

- строительство, модернизация и обслуживание глубоководных портов штата, в том числе в целях бункеровки топлива и содержания ледоколов (совместно с корпусом армейских инженеров (United States Army Corps of Engineers) и властями Аляски);
- создание и реконструкция навигационной и иной инфраструктуры для организации безопасного судоходства, в том числе закрытых гаваней (совместно с береговой охраной США);
- обеспечение готовности и конкурентоспособности американских ледоколов для сопровождения грузовых судов в акватории арктических морей (совместно с береговой охраной США).

Примечательно, что законопроект предусматривает оказание услуг ледокольной проводки не только в водах Аляски, но и в акватории Северного морского пути и Северо-западного прохода. При этом в статье 9 секции 2 проекта прописано, что США не признаёт юрисдикцию России над СМП за пределами 12-мильной зоны. Кроме того, Корпорацию планируется уполномочить фрахтовать ледоколы других стран для оказания услуг по ледокольной проводке.

¹⁰ Two U.S. bills could advance American presence in the Arctic. URL: <https://www.arctictoday.com/two-u-s-bills-could-advance-american-presence-in-the-arctic> (дата обращения: 19.07.2019).

¹¹ Shipping and Environmental Arctic Leadership Act, № S. 3740. URL: <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/senate-bill/3740/text> (дата обращения: 19.07.2019).

Руководящим органом Корпорации станет Совет директоров из 9 членов:

- председатель (назначается президентом США);
- представитель государственного секретаря;
- представитель министерства транспорта;
- представитель береговой охраны;
- представитель национальной океанической и атмосферной администрации (National Oceanic and Atmospheric Administration);
- четыре представителя штата Аляска.

Совет директоров по согласованию с министром транспорта назначает управляющего Корпорацией, который осуществляет общее руководство деятельностью, разрабатывает структуру и штат организации. Совет директоров собирается по решению председателя, но не реже одного раза в 90 дней. На указанных встречах будет разрабатываться общая стратегия и политика организации, включая правила расчёта тарифов за предоставляемые услуги.

Начальный капитал Корпорации будет обеспечен за счёт выпуска доходных облигаций государственного казначейства США (Department of Treasury), объём которых согласуется министерством транспорта и министерством финансов. Указанные средства должны пойти на создание структуры, а также реализацию первоначальных инфраструктурных проектов. В дальнейшем предполагается, что Корпорация перейдёт на самообеспечение за счёт оказания платных услуг.

Корпорация будет подконтрольна Конгрессу США, в частности, обязана представлять на утверждение ежегодный отчёт о результатах своей деятельности. Кроме того, доклады о деятельности Корпорации могут предоставляться по запросу Президента, Конгресса и Совета директоров.

Одновременно, в интересах укрепления влияния Аляски в организации, помимо введения в Совет директоров 4 представителей штата, Л. Мурковски включила в проект закона пункт, по которому Корпорация должна являться резидентом штата.

Обе законодательные инициативы были рассмотрены в двух слушаниях в Сенате и в настоящее время направлены в Комитет по коммерции, науке и транспорту Конгресса США.

Внесение указанных законопроектов позволяет сделать вывод о том, что в США появляется понимание важности своего присутствия в Арктическом регионе. На данный момент инициатива исходит в основном от представителей политического истеблишмента штата Аляска, и от того, насколько она будет поддержана федеральными органами власти, зависит, появится ли в ближайшее время на арктической арене новый крупный игрок в лице США. В пользу этого говорит и намерение руководства США принять новую арктическую стратегию.