

©

Локшин Г.М.
ИДВ РАН

ФИЛИППИНЫ ПРОТИВ КИТАЯ в ГААГСКОМ АРБИТРАЖЕ*

Море одно, а претендентов семь

События на Ближнем Востоке и кризис в Украине заслоняли временами разгорающийся конфликт в Южно-Китайском море (в дальнейшем сокращенно ЮКМ)¹. Но развитие событий в этой части АТР не стало более предсказуемым и менее опасным для мирового сообщества.

ЮКМ – кратчайший путь из Индийского океана в Тихий. Здесь проходит одна из наиболее грузонапряженных мировых судоходных трасс. Малаккский пролив - самый загруженный в мире. На него приходится более половины мирового тоннажа ежегодных морских торговых перевозок. Велико значение и его богатейших ресурсов рыбы и морепродуктов, а также открытых в последние годы и предполагаемых месторождений углеводородов.

Отсутствие нормативного правового статуса ЮКМ ведет к бесконечным юридическим спорам, дипломатическим конфликтам и опасным инцидентам. Спор идет по трём вопросам: разграничение исключительных экономических зон (ИЭЗ) и континентального шельфа; суверенитет над островами; свобода навигации в ИЭЗ и у архипелагов.

Если принадлежность Парасельских островов, находящихся в северной части ЮКМ, оспаривают между собой только Китай и Вьетнам, то претензии на "совладение" или на "совместное освоение" зоны архипелага Спратли предъявляют кроме них Филиппины и Малайзия и Тайвань. Из-за границ ИЭЗ с Китаем спорят Вьетнам, Филиппины и Малайзия, к которым присоединяются султанат Бруней и в определенной мере Индонезия. Споры существуют и между самими оппонентами тоже.

* Доклад, представленный на II Международной конференции «Безопасность и сотрудничество в ЮКМ: актуальные проблемы и урегулирование конфликта», Москва, 18 июня 2015 г.

Линия «U» и территориальные требования КНР

Все участники спора подписали и ратифицировали Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г. До 13 мая 2009 г. они должны были допредставить в специально созданную Комиссию ООН свои предложения по заявляемым границам континентального шельфа. Первыми 5 апреля 2009 г. это сделали Филиппины. Их заявку незамедлительно опротестовал Китай в ноте от 14 апреля 2009 г., к которой была приложена карта. На ней пунктирами проведена линия в форме латинской буквы «U» (в прибрежных странах ЮВА её называют «коровьим языком»), охватывавшая 80% акватории ЮКМ, включая почти все его острова². Эта линия разрезает ИЭЗ Вьетнама и Филиппин, Малайзии и Брунея, оставляя им узкую полосу территориальных вод. Однако, до сих пор не указаны ни координаты по широте и долготе, ни предназначение этой линии: то ли это заявка, которая требовалась Комиссией ООН, то ли только протест на поступившие заявки Филиппин, Вьетнама и Малайзии. В 2009 г. на сайте МИД КНР линия «U»² была представлена как граница «исторического моря» Китая. Конвенция ООН 1982 года, по заявлениям китайских пропагандистов и ученых, к этому не имеет никакого отношения, ибо де-факто и де-юре ЮКМ с глубокой древности находилось под управлением Китая.

Практически все эксперты по морскому праву, кроме китайских, оценивают концепцию т.н. «исторического моря» как правовой абсурд, и вряд ли он будет применен, если и когда дойдет дело до разграничения суверенитета в ЮКМ. С того момента, как государство стало участником Конвенции 1982 года, оно обязано соблюдать ее условия и не может больше претендовать ни на какие права и юрисдикцию, которые не соответствуют этой Конвенции.

Настойчивость территориальных требований Китая становилась всё более непреклонной по мере постоянно возрастающих потребностей страны в энергетических и рыбных ресурсах и усиления соперничества с США. В 2009-2012 гг. развернулся очередной цикл противостояния, главных оппонентов - Вьетнама и Филиппин - с Китаем по формуле «действие-

противодействие» (action-reaction). Это значительно повысило градус напряженности в ЮКМ. Кульминацией стали события весны 2012 г. в районе отмели Скарборо, расположенной к северо-западу от архипелага Спратли

Иск Филиппин в международный арбитраж

Эти события стали поводом для Филиппин 22 января 2013 г. возбудить иск против Китая в Арбитражном трибунале в Гааге³. Они потребовали арбитража по трем вопросам:

1. Утверждение Китая об «исторических правах» на воды, морское дно и ресурсы под ним в границах линии «U» за пределами того, что ему полагается по Конвенции 1982 г., несостоятельно и недействительно.

2. Требование ИЭЗ и границ континентального шельфа вокруг полузатопленных скал и коралловых рифов противоречит Конвенции 1982 года.

3. Осуществление Китаем этих требований представляет собой нарушение суверенных прав, юрисдикции и свободы мореплавания Филиппин.

Это вызвало категорические возражения Китая. 19 февраля 2013 г. Китай направил ноту правительству Филиппин, в которой изложил позицию по проблемам ЮКМ, решительно отклонил представленный Филиппинами иск и отказался сотрудничать с трибуналом, не признавая его юрисдикции. Одновременно началось давление на Филиппины по всем направлениям и лоббирование других стран АСЕАН с целью, добиться отзыва иска Филиппин.

Ни одна из 10 стран АСЕАН не согласна с линией «U», но каждая по-своему строит свои отношения с Китаем, который уже давно является главным торговым партнером АСЕАН. Они сдержанно реагировали на акцию Филиппин, предпринятую в одностороннем порядке и без консультаций с ними. На это были веские причины. Процедура арбитражного суда требует нескольких лет и не гарантирует нужного решения. Китай может за это время ещё более укрепить свои позиции в ЮКМ, что он и сделал. Инициатива Филиппин поставила под угрозу и без того трудные переговоры по превращению Декларации о поведе-

нии сторон в ЮКМ 2002 г. (DOC) в юридически обязывающий Кодекс (COC).

МИД СРВ тоже ограничился заявлением о том, что каждая страна может использовать любые мирные средства для решения споров с КНР, но о поддержке иска Филиппин речи тогда не было. Иск Филиппин не имел отношения к Парасельским островам – главному объекту спора Вьетнама с КНР. Их требования суверенитета в архипелаге Спратли частично налагаются друг на друга, и поэтому они - не совсем одно целое в этом вопросе. Но они решили отложить выяснение позиций между собой и в последнее время быстро укрепляют свои отношения, пытаясь поднять их до уровня стратегического партнерства.

Тем не менее, по просьбе Филиппин, Арбитражный трибунал из 5 членов под председательством судьи из Ганы Томаса А. Менса был сформирован. Судебное разбирательство фактически началось и продолжается в отсутствие китайских представителей, что, впрочем, предусмотрено в его уставе.

Заочный диалог Пекина с Вашингтоном

Декабрь 2014 г. оказался насыщенным событиями на этом фронте. США, Китай и Вьетнам почти одновременно высказали свои позиции по правовым аспектам спора в ЮКМ. В нем как бы открылась новая глава, и это показало, что он находится под пристальным вниманием в столицах, которых это касается в первую очередь.

Первым 5 декабря целую монографию в серии исследования морских границ опубликовал Государственный Департамент США. Он доказывает, что линия «U» противоречит международному праву и не может служить основой морской границы КНР в ЮКМ. Китаю, считают в Вашингтоне, не удалось доказать свои «исторические права» даже по предшествующим Конвенции 1982 г. нормам обычного права, а претензии Китая порождают угрозу конфронтации, подрывают региональную стабильность и закрывают перспективы достижения мирного урегулирования⁴.

Таким образом, США вступили в этот юридический диспут, выразив свою позицию, а точнее, свою критику экспанси-

онистских, по их мнению, требований КНР в ЮКМ, хотя до того они неизменно заявляли, что не поддерживают ни одну из сторон в территориальных спорах в ЮКМ.

Как военный союзник США Филиппины ожидали этой поддержки. Среди специалистов есть мнение, что сама подача их иска была сделана не без подсказки из Вашингтона. Б. Обама во время визита на Филиппины в апреле 2014 г. воздержался от однозначных гарантий военной поддержки Филиппин в случае конфликта с Китаем. Вместо этого США изыскивают более широкое и сбалансированное решение, которое позволило бы сохранить стабильные двусторонние отношения с Китаем и в то же время подтвердить свои обязательства в военных альянсах с Филиппинами другими союзниками. Шансов на успех такой двойной игры пока просматривается немного.

Вторым событием сразу стало опубликование 7-8 декабря 2014 г. Меморандума (Position paper) Китая с развернутым на 36 страницах объяснением причин, по которым международный арбитражный суд не имеет юрисдикции для рассмотрения иска Филиппин⁵. Китайское правительство, не имея никаких намерений участвовать в рассмотрении 4000 страниц филиппинских свидетельств и доказательств, всё же сделало так, чтобы пять судей международного арбитража учли его возражения против их правомочий рассматривать этот иск. Совпадение двух публикаций КНР и США, приуроченных к новой стадии арбитража, показывает, что в Пекине и Вашингтоне одинаково хотят сохранять территориальный спор в ЮКМ в правовом поле и в то же время оказывать влияние на ход событий в своих интересах. В Меморандуме повторены все ранее высказывавшиеся возражения против рассмотрения спора по трем причинам:

1. Конвенция 1982 г. не даёт трибуналу юрисдикции на рассмотрение вопросов суверенитета, поставленных в иске Филиппин.

2. Китай осуществляет «унаследованный им неоспоримый суверенитет» над всеми островами ЮКМ, включая те, что расположены в пределах 200-мильной ИЭЗ Филиппин.

3. Филиппины сами нарушили ранее заключенные двусторонние и многосторонние договоренности, в частности, Де-

кларацию 2002 г. (DOC), инициировав принудительную арбитражную процедуру по Конвенции 1982 г.

Примечательно, что Китай даже не попытался защищать свою линию «U». Вместо этого он доказывает только неправоту арбитражного суда. Из трех его аргументов первые два сомнительны, поскольку Филиппины и не просят суд решать территориальный спор или пересматривать границы. А третий, что Филиппины якобы лишились права инициировать международный арбитраж, подписав Декларацию о поведении сторон в ЮКМ 2002 г. (DOC) также не убедителен с юридической точки зрения, ибо, как всякая декларация, DOC 2002 не имеет обязательной силы и часто нарушалась всеми сторонами. Филиппины изложили всё это в своих объяснениях арбитрам и выразили уверенность, что суд признает свою юрисдикцию в этом деле. Действия арбитражного трибунала за прошедшие время, действительно, это подтверждают.

В игру вступает Вьетнам

8 декабря 2014 г. в диспут юристов вступил Вьетнам, представив в арбитраж свою позицию. Он выразил поддержку иску Филиппин, поставил под вопрос обоснованность «линии U» и обратился с просьбой «уделить должное внимание законным правам и интересам Вьетнама». Этот маневр Вьетнама, скорее всего, не сможет повлиять на рассмотрение иска, но имеет своё политическое значение. Вместе с Филиппинами и США, открывшими правовой диспут с Китаем, Вьетнам решил выдвинуть и свою позицию по проблеме и подчеркнуть своё право использовать существующие правовые инструменты для разрешения потенциально взрывоопасных территориальных споров. Вьетнаму было нужно, чтобы трибунал услышал его аргументы, и сделано это было в наименее провокационной форме в отношении Китая. В условиях «тирании географии», в которых находится Вьетнам, маловероятно, что он готов до конца идти вместе с Филиппинами в правовом споре с Китаем. Слишком разное положение у этих двух стран. Но не исключено, что Вьетнам был просто вынужден показать солидарность с Филиппинами и свой жесткий подход к проблеме, учитывая сильное давление изнутри в пользу более активной защиты

прав и интересов в ЮКМ. Как справедливо отметил авторитетный австралийский эксперт по проблемам ЮВА К. Тэйер, решение Ханоя высказать свою позицию без формального возбуждения арбитражной процедуры против Китая и, не присоединяясь к иску Филиппин, явилось «дешевым способом войти в него с «черного хода»⁶.

Возможны варианты

16 марта 2015 г. Филиппины представили в Постоянный арбитражный суд дополнительную документацию объемом в 3000 страниц, опровергающую заявления КНР о том, что этот орган не обладает необходимой юрисдикцией. Китаю была предоставлена возможность до 16 июня 2015 г. прислать свои комментарии на эти возражения. Далее трибунал решит, надо ли запрашивать что-то ещё или переходить к слушаниям, решив предварительно вопрос о своей юрисдикции. Филиппины рассчитывают, что устное представление позиций начнется в июле 2015 г. А трибунал вынесет заключение к марту 2016 г., хотя процесс может пойти и быстрее, поскольку Китай вряд ли предоставит ему какие-то документы.

Арбитражный трибунал может:

а) отклонить иск Филиппин или прийти к тому, что у него нет юрисдикции для его рассмотрения.

б) принять иск Филиппин и вынести решение в их пользу по всем поднятым ими правовым вопросам.

в) принять иск Филиппин, но вынести по некоторым вопросам решение в пользу Китая, а по другим в пользу Филиппин.

Естественно, для стран АСЕАН лучше всех был бы вариант б), а хуже всего – вариант а), который подорвет значение Конвенции 1982 года и вообще международного права для разрешения споров в ЮКМ. Не исключается и дальнейшая затяжка с вынесением Заключения.

При всех вариантах Китай дал ясно понять, что не изменит свою позицию в ЮКМ независимо от того, какое решение будет принято арбитражным трибуналом. Конвенция 1982 года не создала никакого механизма наложения санкций на государство, не выполняющее решений международного арбитража. В

случае негативного для него решения арбитража, Китай всё же может понести ущерб своей репутации. Учитывая сильное давление националистических сил, Китай, похоже, ещё не «созрел» до того, чтобы считать международный арбитраж приемлемым путем решения своих споров на море, но и предстать в роли разрушителя регионального порядка, не признающего норм международного права, для него тоже нежелательно.

¹ Подробнее см. Г.М. Локшин «Южно-Китайское море: трудный поиск согласия. ИДВ РАН М. 2013 г.

² Линия «U» впервые появилась в 1947 г. на картах, выпущенных ещё правительством Чан Кайши для обозначения территориальных требований к Японии. США и другие участники Конференции в Сан-Франциско 1951 г. эти требования Китая не приняли. Парасельские острова были возвращены Вьетнаму (тогда под властью императора Бао Дая), а Спратли остались в составе французской колонии Кохинхина. После всех исторических перемен XX века они, по логике и по праву, должны были быть унаследованы СРВ. Но этого не произошло, а линия «U» в дальнейшем не раз воспроизводилась на картах, издававшихся в КНР, на что никто особого внимания не обращал.

³ http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1529.

⁴ [Http://PacNet #87](http://PacNet#87) - Beijing's & Washington's dueling South China Sea papers By Gregory B. Poling Dec 9, 2014.

⁵ The Diplomat January 31, 2015.

⁶ [www. The Diplomat com./](http://www.TheDiplomat.com/) December 19, 2014.