

©

*Канаев Е.А.
НИУ ВШЭ*

©

*Бэ Бумки
ИМЭМО РАН*

МЕЖДУНАРОДНЫЙ АРБИТРАЖ ПО ПРОБЛЕМЕ ЮЖНО-КИТАЙСКОГО МОРЯ И МОРСКИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ СПОРЫ В СЕВЕРО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ

Решение Постоянной палаты третейского суда по Южно-Китайскому морю в Гааге, озвученное 12 июля 2016 года, отвечает логике современной – революционной – фазы мировой политики. Фактором, способным предотвратить падение ее управляемости, может стать формирование Большой Евразии как второго геополитического полюса. Северо-Восточная Азия (СВА), объединяющая крупнейшие азиатско-тихоокеанские экономики, евразийская составляющая политики которых имеет тенденцию к усилению, объективно содействует этому процессу.

Вместе с тем, государства СВА не выступают скоординированно в силу комплекса причин. В их числе – противоречия по политическим вопросам, в ряду которых особое место занимают морские территориальные споры. После оглашения гаагского вердикта эти споры стали объективно менее управляемыми.

Констатируя необходимость переломить эту тенденцию, расширив инструментарий государств СВА поддерживать противоречия по морским территориальным вопросам в управляемом состоянии, имеет смысл рассмотреть возможности Российской Федерации. Их использование может и должно осуществляться в сотрудничестве с партнерами из СВА. Одним из таких является Республика Корея.

Снижение управляемости проблемы Южно-Китайского моря после вердикта международного арбитража

Суммируя последствия вердикта Постоянной палаты третейского суда для эволюции проблемы Южно-Китайского моря, выделим основное – падение ее управляемости. Это связано со снижением возможностей Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) как координатора многостороннего диалога по вопросам безопасности выработать подход к проблеме, устраивающий не только внерегиональных партнеров Ассоциации, но и ее собственных участников. Подтверждением служит обострение отношений между Вьетнамом и Филиппинами с одной стороны, и Лаосом и Камбоджой с другой, во время 49-й встречи министров иностранных дел АСЕАН, прошедшей в Лаосе спустя две недели после оглашения гаагского вердикта¹.

В перспективе развитие внутриасеановских противоречий может пойти по нарастающей. Вьетнамские специалисты уже заявили о возможности пересмотра статуса Парасельских островов по аналогии с архипелагом Спратли². Есть основания считать, что политика Филиппин в год своего председательства в АСЕАН, на который придется пятидесятилетний юбилей Ассоциации, усилит эти разногласия.

Элиты стран АСЕАН не могут предложить новых подходов к проблеме с учетом ее современных особенностей. Вероятно, скорее, иное: политики с готовностью будут использовать рост националистических настроений в своих странах для повышения собственных электоральных возможностей.

Проблема Южно-Китайского моря может еще больше подорвать позиции АСЕАН как координатора многостороннего диалога по вопросам безопасности. В репутационном отношении Ассоциация находится в неприглядном положении: один из ее «отцов-основателей» без консультаций с партнерами по АСЕАН нарушил 4 статью Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море, которую подписал Китай и Ассоциация как единое целое. Эта статья гласит, что все противоречия по Южно-Китайскому морю должны быть урегулированы суверенными государствами, непосредственно вовлеченными в конфликт³. Таким образом, не высказав протест против заявки

Филиппин, поданной в Постоянную палату третейского суда и собственно ее решения, Ассоциация пошла на нарушение положений Декларации 2002 года.

Ожидая притока китайских инвестиций в ЮВА по мере развития проекта «Один пояс, один путь», АСЕАН не может не задумываться о том, что оптимальным шагом было бы дистанцироваться от противоречий по Южно-Китайскому морю. Тем более, что АСЕАН не предлагает новых идей и не создает новые институты, способные снизить остроту противоречий. Однако сделав этот шаг, АСЕАН, фактически, делегитимирует свои позиции координатора региональных форматов и инициатив многостороннего диалога по вопросам безопасности.

Еще одна проблема, с которой сталкивается Ассоциация, состоит в неспособности структурировать китайско-американские противоречия по Южно-Китайскому морю. Если до оглашения гаагского вердикта их суть была более или менее понятна⁴, то сейчас ясности нет. В асеановских столицах едва ли найдется аналитик, способный более или менее точно предсказать будущие повороты американской политики в Южно-Китайском море в период президентства Д. Трампа и ответ на них Китая. Пока очевидно лишь одно: эти отношения с высокой долей вероятности будут конкурентными, и противоречия по вопросам азиатско-тихоокеанской безопасности, в том числе относящиеся к проблематике Южно-Китайского моря, будут иметь тенденцию к усилению. То, что их будут смягчать положения китайско-американского Меморандума о взаимопонимании по правилам поведения для безопасности в случае столкновений на море и в воздухе, подписанного в 2014 г.,⁵ представляется сомнительным.

Мультиплицирующим эффектом такой ситуации стало «раскачивание» других угроз азиатско-тихоокеанской безопасности. В их числе – морские территориальные споры в Северо-Восточной Азии.

Последствия для морских территориальных споров Северо-Восточной Азии

В морях Северо-Восточной Азии между Японией и Китаем оспаривается территориальная принадлежность островов

Сенкаку в Восточно-Китайском море, между Японией и Кореей в Японском море – островов Токто. В Желтом море между КНДР и Республикой Корея существуют разногласия относительно прохождения морской границы (т.н. «Северной разделительной линии»). В Охотском море Япония выдвигает территориальные претензии России относительно государственной принадлежности четырех островов Малой Курильской гряды.

Решение Постоянной палаты третейского суда по Южно-Китайскому морю объективно работает на снижение управляемости морских территориальных споров СВА. Тем более, что их острота была высокой и до оглашения гаагского вердикта. Выделим наиболее важные причины.

Первый комплекс причин носит международно-правовой характер. Основным примером служат противоречия из-за Северной разделительной линии в отношениях между КНДР и Республикой Корея. В 1953 г. Объединенное командование ООН в одностороннем порядке провело морскую границу между Северной и Южной Кореей на расстоянии, меньшем, чем 12 морских миль. Таким образом, пять Северо-Западных островов – Тэ-Ёнпхёндо (Большой Ёнпхендо), Со-Ёнпхёндо (Малый Ёнпхендо), Пэннёндо, Тэ-Чхондо (Большой Чхондо), Со-Чхондо (Малый Чхондо) – остались под контролем ООН, а впоследствии отошли Южной Корее. Однако это противоречит новой редакции Конвенции ООН по международному морскому праву, принятой в 1982 г., и устанавливающей замену 3-мильной границы территориального моря на 12-мильную. Фактический маршрут Северной разделительной линии противоречит Статьям 7 и 15 Конвенции 1982 г., определяющим правила прохождения прямых исходных линий и делимитации территориального моря между государствами с противоположными или смежными побережьями. Апеллируя к Конвенции 1982 г., Пхеньян требует от Сеула перенести прохождение Северной разделительной линии на Юг, подкрепляя свою позицию агрессивной риторикой, демонстрацией военной силы, а в отдельных случаях ее применением.

Второй комплекс причин связан с различными трактовками государствами СВА фактов исторического прошлого. Они накладываются на такие эмоционально чувствительные про-

блемы, как японская политика времен Второй мировой войны, посещение японскими руководителями храма Ясукуни, где покоятся преступники класса времен второй мировой войны, и другие. В последнее время эти противоречия подпитываются эскалацией националистических настроений в Китае, Японии и Южной Корее. Структурная перестройка экономик трех государств с неминуемыми социальными издержками, а также процессы адаптации их политических институтов к новым социальным и экономическим реалиям, ставят вопрос о доверии общества к элитам. Последние стремятся перенаправить общественное недовольство на внешнеполитическую проблематику, частью которой являются явно или мнимо погрязшие национальные интересы.

Третий комплекс факторов связан с природными ресурсами. Согласно оценкам КНР, запасы нефти и природного газа Восточно-Китайского моря могут составить до 160 млрд баррелей и 250 трлн кубических футов соответственно⁶. Воды, омывающие острова Токто, предположительно содержат до 600 млн тонн газогидратов⁷. Залежи нефти и газа островов Малой Курильской гряды составляют, по предварительным оценкам, порядка 300 млн тонн. Спорные участки и острова Северо-Восточной Азии содержат значительные запасы редкоземельных металлов, наиболее ценный из которых – рений. Его запасы на островах Малой Курильской гряды оцениваются в 10-15 тонн, а при выделении вулканических газов – до 20 тонн в год⁸. Рений и его сплавы широко применяются в атомной, авиационной и космической промышленности. Стремление стран СВА расширить доступ к этим ресурсам для обеспечения потребностей экономического развития усиливает противоречия относительно принадлежности спорных территорий.

Северо-Восточная Азия – морской субрегион, и рацион его жителей зависит от промысла рыбы и морепродуктов. С учетом важности укрепления продовольственной безопасности в странах азиатского северо-востока и развития ими индустрии промыслового рыболовства, в перспективе значимость добычи морских биоресурсов будет возрастать. Отсутствие делимитации морских границ препятствует полноценному осуществлению такого промысла, приводя к систематическому задержа-

нию военными кораблями рыболовецких судов стран-претендентов и конфискации улова.

Четвертый комплекс факторов имеет геополитическое измерение. Северо-Восточная Азия является субрегионом, где высокая концентрация вооруженных сил шести государств, а также Тайваня, существует на ограниченной территории. В СВА расположены ключевые базы и пункты стратегического назначения США: база морской авиации Ацуги (Япония), авиабаза Мисава (Япония), база ВВС США Осан (Южная Корея) и другие. В водах СВА регулярно происходят крупные военно-морские маневры США и их союзников.

Серьезных попыток решить морские территориальные споры СВА путем многосторонних переговоров не предпринималось. Несмотря на то, что все государства СВА, включая КНДР, являются участниками Регионального форума АСЕАН (АРФ), АСЕАН как координатор этой диалоговой площадки обратилась к разработке такой возможности на рубеже 2010-х гг. В это же время обострились двусторонние территориальные споры между самими ассоциированными государствами, а также проблема Южно-Китайского моря. Стартовавшие в сентябре 2013 г. консультации между Китаем и АСЕАН по замене Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море не принесли тех результатов, которые Ассоциация рассчитывала достичь. «Раскачивание» Вашингтоном проблемы Южно-Китайского моря на заседаниях Регионального форума АСЕАН, Совещания министров обороны АСЕАН+8 и Восточноазиатского саммита в первой половине 2010-х гг. было ретранслировано Китаем на ситуацию в Северо-Восточной Азии и интерпретировано как попытка США и их союзников сдерживать КНР на морских рубежах. Вкупе с нежеланием государств СВА искать решение проблем, связанных с вопросами суверенитета, на многосторонних переговорах и их явное предпочтение двустороннему формату это привело тому, что потенциал многостороннего диалога по данной проблематике был и остается незадействованным.

После оглашения гаагского вердикта ситуация на морях СВА усложнилась. Уже на следующий день Южная Корея и США принимают решение о размещении на южнокорейской

территории противоракетных комплексов заатмосферного перехвата *THAAD*, тем самым увязав северокорейскую ядерную проблему с противоречиями на морских рубежах АТР. В начале августа, после публикации Токио Белой книги по вопросам обороны, обострились китайско-японские противоречия из-за островов Сенкаку⁹. Наконец, Япония и ее соседи втянулись в перепалку относительно атолла Окиноторисима в Филиппинском море, который японские власти считают самой южной точкой страны¹⁰.

Резюмируя, что вердикт Постоянной палаты третейского суда не только не послужил для стран СВА примером того, как именно необходимо подходить к урегулированию морских территориальных споров, но и, напротив, усилил их остроту, важно отметить растущую необходимость поиска решений, адекватных состоянию накопившихся проблем.

Российский вектор

Предлагая такие решения, целесообразно отталкиваться от понимания того, какие ключевые тенденции будут определять формирование несущих конструкций будущей системы региональной безопасности, и каким образом их можно использовать для того, чтобы поддерживать территориальные споры в Северо-Восточной Азии происходила в управляемом состоянии. Из спектра таких тенденций выделим три основных.

Первой из них является формирование Большой Евразии как второго полюса современного мира. В его основе – укрепление российско-китайского сотрудничества, расширение ШОС, развитие проекта ЕАЭС, перспектива выстраивания связи ЕАЭС-ШОС-АСЕАН. Укрепление тенденции к формированию биполярного мира делает его более сбалансированным, а следовательно – стабильным и ориентированным на сотрудничество.

Второй тенденцией можно считать укрепление такого направления сотрудничества на евразийском пространстве, как наращивание взаимосвязей. Эту тему разрабатывают участники АТЭС, АСЕАН и АСЕМ. Есть основания ожидать усиления компонентов наращивания взаимосвязанности в повестке будущего Регионального всеобъемлющего экономического парт-

нерства (РВЭП)¹¹. Совместные усилия России и Китая по сопряжению Экономического пояса шелкового пути и Евразийского экономического союза будут иметь отчетливое инфраструктурное, институциональное и межчеловеческое измерение.

Третьей тенденцией можно обоснованно считать усиление влияния Китая на процессы, происходящие не только на азиатско-тихоокеанском, но и на евразийском пространстве. Это неизбежно при любом развитии событий, будь то форсированное наращивание сотрудничества между КНР и ее партнерами в реализации проекта «Один пояс, один путь», или пробуксовки и даже попятные движения на этом направлении.

Учет этих моментов дает возможность спрогнозировать контуры будущей системы уже не только региональной, но и континентальной – евразийской – системы безопасности. В ее центре, скорее всего, будет находиться Китай, а контуры будут определяться китайской политикой. Однако у соседей КНР никуда не делись алармистские настроения, в основе которых – опасения, что со временем политика КНР будет иметь все меньше общего с процветанием других стран и регионов. Не являются исключением государства СВА и ЮВА. Воспринимая проект «Один пояс, один путь» как заявку Китая на лидерство, Япония и Южная Корея обеспокоены отсутствием конкретики, а потому рассматривают ее как потенциально опасную. Страны Юго-Восточной Азии склонны считать, что по мере притока китайских инвестиций в Индокитай АСЕАН станет уже не просто сложно, а невозможно соблюдать баланс интересов своих участников и внерегиональных игроков применительно к проблеме Южно-Китайского моря. Помимо государств СВА и ЮВА, Индия, чья политика «действовать на Востоке» оказывает растущее влияние на ситуацию в АТР, рассматривает проект «Один пояс, один путь» как, прежде всего, политическую инициативу, способную привести к расширению сотрудничества между Китаем и Пакистаном в ущерб индийским интересам.

В таких условиях евразийской системе безопасности объективно необходим игрок, который, с одной стороны, способствовал бы реализации китайского проекта, а с другой — предупредил бы возможные рецидивы наиболее одиозных исто-

рических прецедентов политики КНР. Обоснованно считая таким игроком Российскую Федерацию, определим, что она может сделать для снижения остроты территориальных споров на морях СВА. Рассматривая проблему с этого ракурса, выделим двусторонний, азиатско-тихоокеанский и евразийский треки.

На двустороннем направлении России необходимо развивать отношения с Японией без их прямой увязки с территориальной проблемой. Россия и Япония нужны друг другу как важные экономические и геостратегические партнеры, они могут и должны укреплять консолидирующие компоненты во взаимном сотрудничестве и не рассматривать его как заложника вопроса о принадлежности четырех островов Малой Курильской гряды. Актуальной задачей было и остается совместное экономическое освоение спорных территорий, оставив в стороне вопрос о суверенитете.

На азиатско-тихоокеанском треке России целесообразно использовать свое председательство в Рабочей группе, созданной в рамках Шестисторонних переговоров, под названием Механизм обеспечения мира и безопасности в Северо-Восточной Азии. Несмотря на то, что проведение Шестисторонних переговоров приостановлено, заседания этой Рабочей группы могут проходить в сепаратном режиме. На их основе может быть сформирован постоянно действующий форум, где обсуждались бы актуальные вопросы политики и безопасности СВА, в том числе связанные с морскими территориальными спорами. Его участники могут разработать документ, регламентирующий «правила поведения» на морях СВА, взяв за образец Соглашение о предотвращении конфликтов на море и в воздушном пространстве над ним, заключенное между СССР и США в 1972 г.

Обострение морских территориальных споров в СВА происходит в значительной степени потому, что не определены действия, которые должны предпринимать стороны при непосредственном контакте (например, при обнаружении военными кораблями рыболовецких или исследовательских судов других участников споров). В таких условиях любая случайность может привести труднопредсказуемым последствиям. Отсюда – задача установить правила поведения в подобных ситуациях –

на каком расстоянии должны останавливаться корабли, если они заметили друг друга в пределах видимости, какие сигналы должны быть поданы и пр. Этот документ мог бы называться «Кодекс поведения сторон на морях Северо-Восточной Азии».

Положения этого документа не должны затрагивать вопросы, так или иначе связанные с суверенитетом над спорными территориями, что имеет смысл отразить в преамбуле. Их задача – определить, как максимально эффективно «заморозить» территориальные споры в СВА.

Мерами, дополняющими и конкретизирующими такое сотрудничество, мог бы стать совместный мониторинг ситуации в водах СВА на основе объединенных спутниковых систем (многосторонний аналог совместного проекта Глонасс и Бэйдоу), а также скоординированные действия по проведению спасательных операций, ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф.

На евразийском треке возможности России заключаются в координации перспективных планов с партнерами, вовлеченными в противоречия по морским территориальным вопросам СВА. С одним из них – Республикой Корея – такое сотрудничество возможно по линии освоения Арктики.

Заинтересованность в этом Южной Кореи связана с комплексом факторов. В их числе – сокращение расстояния от южнокорейских до европейских портов и затрат на топливо на 40% и 25% соответственно¹². Используя Северный морской путь, Республика Корея нацелена на диверсификацию источников импорта энергоносителей. По мере развития СМП Южная Корея планирует придать импульс модернизации своих портов и привлечь заказы для своих компаний, занятых в судостроительной отрасли.

Рост интереса к Арктике со стороны южнокорейского руководства и деловых кругов происходит одновременно. Примеры того – предложения об усилении арктического вектора политики РК, озвученные на высшем уровне находят поддержку корейского бизнеса. Впервые использовав СМП в октябре 2013 г., южнокорейские компании приступили к перевозкам высокотехнологичного оборудования: летом 2016 г. реакторы, произведенные компанией Hyundai Heavy Industries, были доставле-

ны из Ульсана в казахстанский Павлодар¹³. Растущий интерес к Арктике проявляют такие гиганты южнокорейского бизнеса, как Samsung Heavy Industries и Daewoo Shipbuilding and Marine Engineering¹⁴.

Российско-южнокорейское сотрудничество в Арктике может способствовать «заморозке» морских территориальных споров в Северо-Восточной Азии. Транспортировка арктических ресурсов в южнокорейские порты, а оттуда – в Китай, Японию и на Тайвань, будет объективно способствовать усилению тенденций к сотрудничеству между игроками азиатского северо-востока, одновременно повышая их мотивацию не доводить эти противоречия до состояния крупных кризисов. Отсюда – основания ожидать путь и временной, но тем не менее, «заморозки» вопроса о суверенитете.

По сумме этих обстоятельств есть основания считать, что Россия обладает возможностями снизить остроту морских территориальных споров СВА. В практической разработке этих возможностей сотрудничество с Южной Кореей будет играть важную роль.

Выводы

Морские территориальные споры в Северо-Восточной Азии имеют длительную историю и большой конфликтный потенциал. Решение Постоянной палаты третейского суда, не став для государств азиатского северо-востока образцом подхода к урегулированию существующих противоречий, не только не способствует снижению их остроты, но и имеет высокие шансы их усугубить.

Глобализация морских территориальных споров в СВА укрепляет запрос на состоявшегося глобального игрока, обладающего возможностями для удержания проблем в контролируемых рамках. Россия, хотя и остающаяся втянутой в территориальный спор с Японией, обладает широким спектром таких возможностей. В перспективе наиболее ресурсной из них может стать формирование Большой Евразии.

Как одна из крупных евразийских стран, Российская Федерация будет играть в этом процессе одну из ключевых ролей. Сотрудничество с Республикой Корея в развитии потенциала

Северного морского пути имеет высокие шансы оказать стабилизирующее влияние на эволюцию морских территориальных споров СВА.

¹ Подробнее см.: Канаев Е. (2016) АСЕАН и проблема Южно-Китайского моря: к итогам 49-й встречи министров иностранных дел АСЕАН. Актуальный комментарий ИМЭМО. 2 августа. // http://www.imemo.ru/index.php?page_id=502&id=2536

² (2016) Le Hong Hiep. Perspective from Vietnam. ASEAN Focus. Special Issue on the South China Sea Arbitration. July. P. 21. // <https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ASEANFocusSChinaSeaArbitration.pdf>

³ (2002) Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. Adopted by the Foreign Ministers of ASEAN and the People's Republic of China at the 8th ASEAN Summit in Phnom Penh, Cambodia on 4 November. //

<https://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2002%20Declaration%20on%20the%20Conduct%20of%20Parties%20in%20the%20South%20China%20Sea-pdf.pdf>

⁴ Подробно см.: Подробнее см.: (2014) Дисбалансы транстихоокеанского пространства / под ред. В.В.Михеева, В.Г.Швыдко; ИМЭМО РАН. – М.: Магистр. С. 71-76.

⁵ (2014) Memorandum of Understanding between the Department of Defense of the United States of America and Ministry of National Defense of the People's Republic of China Regarding the Rules of Behavior for Safety of Air and Maritime Encounters. // <https://www.hsdl.org/?view&did=787565>

⁶ East China Sea Energy Report. Commodities and Future Trading. // <http://www.tradingfutures.info/article/884272847/east-china-sea-energy-report/>

⁷ (2005) Dokdo Islets a Treasure Trove of Resources. The Chosun Ilbo. 20 March. // http://english.chosun.com/site/data/html_dir/2005/03/20/2005032061011.html

⁸ Николаев Я. Рений вышел из вулкана. Российская газета. 26 апреля. // <https://rg.ru/2016/04/26/reg-dfo/na-kurilah-budut-dobyvat-metall-ne-imeishchij-analogov-v-mire.html>

⁹ Gady F.S. (2016) Japan's Defense White Paper Highlights Growing Threat from China. // <http://thediplomat.com/2016/08/japans-defense-white-paper-highlights-growing-threat-from-china/>

¹⁰ Ryall J. (2016) How The Hague ruling against China could spell trouble for Japan. South China Morning Post. 14 July. <http://www.scmp.com/news/asia/east-asia/article/1989782/how-hague-ruling-against-china-could-spell-trouble-japan>

¹¹ Elek, A. (2014). RCEP will help get Asian integration back on track. East Asia Forum. 7 June. // <http://www.eastasiaforum.org/2014/06/07/rcep-will-help-get-asian-integration-back-on-track/>

¹² Young Kil Park. 2013. Arctic Prospects and Challenges from a Korean Perspective. East Asia – Arctic Relations: Boundary, Security and International Politics. // https://www.files.ethz.ch/isn/175233/no3_9.pdf

¹³ The Arctic. 2016. South Korea will use the Northern Sea Route for the first time to deliver chemical reactors to Kazakhstan. // <http://arctic.ru/infrastructure/20160718/390088.html>

¹⁴ Tanker Shipping and Trade. 2015. Charter Rates for Shuttle Tankers Are Holding Up. December 11. // http://www.tankershipping.com/news/view,charter-rates-for-shuttle-tankers-are-holding-up_41226.htm; LNG World Shipping. 2016. Daewoo Readies Prototype Yamal Icebreaking LNGC for Action. June 20. // http://www.lngworldshipping.com/news/view,daewoo-readies-prototype-yamal-icebreaking-lngc-for-action_43397.htm