

ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЭВОЛЮЦИИ
СИСТЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
НА ТРАНСТИХООКЕАНСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ**

Ответственные редакторы
В.В. Михеев,
В.Г. Швыдко

Москва
ИМЭМО РАН
2014

УДК 327(5)
ББК 66.4(5)
Проб 781

Серия «Библиотека Института мировой экономики и международных отношений»
основана в 2009 году

Рецензент – д.и.н. С.Г. Лузянин

Проб 782

Проблемы и перспективы эволюции системы международной безопасности на транстихоокеанском пространстве. Отв. ред. – В.В. Михеев, В.Г. Швыдко. – М.: ИМЭМО РАН, 2014. – 76 с.

ISBN 978-5-9535-0421-8

Сборник работ специалистов в области международных отношений и связанных с ними экономических и правовых проблем тихоокеанского региона посвящен вопросам укрепления безопасности и стабильности в этой части мира. Анализируются причины и следствия проблем, находящихся сегодня в фокусе международного внимания, а также возможные пути их решения для ослабления напряженности в отношениях между странами региона.

Problems and prospects of the evolution of the Transpacific international security system. V.V. Mikheev, V.G. Shvydko, eds. – Moscow, IMEMO RAN, 2014. – 76 p.
ISBN 978-5-9535-0421-8

Collection of papers written by experts in international relations and related economic and legal problems of the Pacific focuses on issues related to security and stability in this part of the world. Authors analyze causes and consequences of problems, which attract attention of the countries of the region, as well as possible solutions to alleviate tensions between them.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <http://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0421-8

© ИМЭМО РАН, 2014

Оглавление

БЕЗОПАСНОСТЬ И СОТРУДНИЧЕСТВО НА ТРАНСТИХООКЕАНСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ВОЗМОЖНОСТЬ И НЕОБХОДИМОСТЬ НОВЫХ ПОДХОДОВ (В.В. МИХЕЕВ, В.Г. ШВЫДКО, Е.А. КЛЮЕВА).....	4
МЕХАНИЗМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ (А.Н. ФЕДОРОВСКИЙ).....	17
КИТАЙ И ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ (С.А. ЛУКОНИН)	23
ПРОБЛЕМЫ ЯПОНО-КИТАЙСКИХ ОТНОШЕНИЙ (К.Р. ВОДА)	29
РОССИЙСКО-ЯПОНСКИЕ ОТНОШЕНИЯ В ТИХООКЕАНСКОМ КОНТЕКСТЕ (К.Р. ВОДА, В.Г. ШВЫДКО)	41
АСЕАН, ПРОБЛЕМА ЮЖНО-КИТАЙСКОГО МОРЯ И ПОВОРОТ РОССИИ В АЗИЮ (Е.А. КАНАЕВ).....	49
БУДУЩЕЕ ОТНОШЕНИЙ РОССИИ С АТЭС (А.Н. ФЕДОРОВСКИЙ)	60
АРКТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ БЕЗОПАСНОСТИ ТИХООКЕАНСКОЙ АЗИИ (Е.О. ЛАБЕЦКАЯ).....	66

АСЕАН, проблема Южно-Китайского моря и поворот России в Азию

Е.А.Канаев¹

Вызовы, с которыми сталкивается глобальная система международных отношений на нынешнем этапе своего развития, можно без преувеличения считать самыми серьезными после окончания «холодной войны». Происходит снижение эффективности международно-правовых и институциональных возможностей, которыми обладает международное сообщество, чтобы предотвращать эскалацию противоречий между своими участниками до состояния крупных кризисов. Экономическое сотрудничество, которое, как считалось еще совсем недавно, будет служить надежной гарантией снижения остроты политических проблем, все чаще приносится в жертву политическим интересам, причем – краткосрочным и конъюнктурным. В СМИ многих стран практика использования двойных стандартов приобрела невиданный прежде размах. Все это свидетельствует о начале новой эпохи, не без иронии названной профессором Государственного университета Огайо Р. Швеллером «веком энтропии в международных отношениях»².

Парадоксально, но эти процессы пока в меньшей степени проецируются на Тихоокеанскую Азию. В регионе остаются нерешенными многие проблемы в сфере безопасности, однако они, как правило, не переходят черту, за которой начинаются обвальные, заведомо деструктивные последствия. В этом немалая заслуга Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН), которая является «движущей силой» площадок и инициатив многостороннего сотрудничества, призванных купировать остроту угроз региональной безопасности.

Одной из таких угроз остается комплекс проблем, связанных с Южно-Китайским морем, которые обсуждаются на заседаниях асеаноцентричных структур многосторонней дипломатии. Соответственно, важно уточнить: в какой мере Ассоциация как локомотив этих площадок может влиять на рассматриваемую проблему с учетом ее эволюции и современного состояния, соотнося эти факторы с собственными перспективными планами. Такой анализ важен для интересов Российской Федерации с точки зрения повышения эффективности ее политики в Тихоокеанской Азии.

¹ Канаев Евгений Александрович, д.и.н., профессор НИУ «Высшая школа экономики».

² Schweller R.L. The Age of Entropy. Foreign Affairs. 16.06.2014. // <http://www.foreignaffairs.com/articles/141568/randall-l-schweller/the-age-of-entropy>

Проблема Южно-Китайского моря и приоритеты АСЕАН: «параллельная глобализация»

В контексте стремительной глобализации Тихоокеанской Азии обращают на себя внимание два параллельных процесса. Первый – рост глобальной значимости Южно-Китайского моря. Второй – стремление Ассоциации стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) усилить свое влияние на ход глобальных экономических и политических процессов.

Применительно к Южно-Китайскому морю выделим следующие моменты. Прежде всего, возрастает роль энергоресурсов этой акватории. Согласно оценкам администрации США по вопросам информации в сфере энергетики (*US Energy Information Administration*), запасы нефти и газа в Южно-Китайском море на участках, не являющихся предметом территориальных споров, составляют 11 млн. баррелей и 190 трлн. кубических футов соответственно. Акватория островов Спратли может содержать от 0,8 до 5,4 млн. баррелей нефти и между 7,6 и 55,1 трлн. кубических футов газа.

В целом, потребление жидких энергоносителей азиатскими странами, не являющимися членами ОЭСР, согласно имеющимся прогнозам, будет возрастать на 2,6% в год. В результате, эти страны увеличат свою долю в мировом потреблении с 20% в 2008 г. до 30% в 2035 г. В тот же период потребление природного газа в этих странах возрастет с 10% до 19%³. Ожидается, что почти половина этого роста – порядка 43% – придется на Китай. Для последнего особое значение имеет природный газ – в настоящее время руководство КНР планирует к 2020 г. увеличить долю природного газа в структуре энергопотребления страны с нынешних 3% до 10%⁴.

Сказанное выше дает основания ожидать повышения значимости Южно-Китайского моря для стран Тихоокеанской Азии, экономическое развитие и взаимное сотрудничество которых будет в возрастающей степени определять ход и направленность мировых экономических процессов.

Возрастает значимость биологических ресурсов Южно-Китайского моря в обеспечении продовольственной безопасности Тихоокеанской Азии. Ежегодный улов рыбы в этой акватории составляет 10% от общемирового. В условиях актуализации угрозы продовольственной безопасности для государств Тихоокеанской Азии их стратегии по решению этой проблемы будут оказывать все большее влияние на мировую экономическую и экологическую ситуацию.

Глобальная значимость морских судоходных путей Южно-Китайского моря определяется ростом товаропотоков через них. Показательным примером служит торговля энергоносителями. Если в начале 1990-х гг. Малаккский пролив пропускал 7 млн. баррелей нефти и нефтепродуктов в день (20% от общемирового объема мировой морской торговли этими товарами), то в начале 2010-х гг. эта цифра составила 15 млн. баррелей в день или примерно третью часть мировой морской торговли.

³ South China Sea. US Energy Information Administration. Updated 7.02.2013. // <http://www.eia.gov/countries/regions-topics.cfm?fips=scs>

⁴ Там же.

Глобальное измерение Южно-Китайского моря проявляется через перспективы формирования Индо-Тихоокеанского региона. Пока дискуссии ведутся, главным образом, на экспертном уровне⁵. Однако несмотря на то, что границы нового региона, его потенциальные участники и институциональный формат еще не определены, формирование «Индо-Пасифики» может серьезно обострить китайско-американские противоречия по вопросам, связанным с безопасностью на морских рубежах. С точки зрения Пекина, вслед за активизацией международной торговли через Индийский и Тихий океаны США и их союзники поставят вопрос об охране морских коммуникаций. Соответственно, размещение боевых кораблей США в Малаккском проливе, через который проходит порядка 80% китайского импорта нефти, станет реальностью. Такая ситуация выводит китайско-американские противоречия в Южно-Китайском море далеко за рамки их тихоокеанского сегмента, придавая им глобальный характер.

Говоря о глобализации интересов АСЕАН, отметим, что важное место в ее перспективных планах занимает более активная, нежели раньше, координация действий с ведущими мировыми игроками. В частности, АСЕАН прорабатывает возможности расширить число партнеров по диалогу, рассматривая в качестве одного из таковых Бразилию⁶. На экспертном уровне ведутся дискуссии о партнерстве между АСЕАН и ШОС⁷.

В форматах и инициативах многостороннего сотрудничества, координатором которых является Ассоциация, обсуждаются проблемы, глобальное измерение которых очевидно. Показательными примерами служат Восточноазиатский саммит (ВАС) и Региональное всеобъемлющее экономическое партнерство (РВЭП). Повестка ВАС чем дальше, тем в большей степени концентрируется на обсуждении вопросов глобальной безопасности. Соответственно, мировые «тяжеловесы» при непосредственном участии АСЕАН имеют возможность согласовывать свои подходы к актуальным международным проблемам. Применительно к РВЭП отметим, что региональные производственно-сбытовые цепочки по созданию добавленной стоимости включают в себя не только обмены промежуточными товарами и компонентами, но и услугами и технологиями. Поставщиками двух последних зачастую выступают США и ЕС, а создаваемая продукция реализуется далеко за пределами Тихоокеанской Азии. Помимо нынешних шестнадцати, РВЭП открыто для других участников, у которых есть соглашение о свободной торговле с АСЕАН. Это открывает возможность вступления в РВЭП Европейского союза – переговоры о перспективе формирования ЗСТ между ЕС и АСЕАН идут с 2007 г.

Исходя из того, что конкретная работа по внедрению в практику инициатив, выдвигаемых на площадках глобального управления, осуществляется на уровне отдельных регионов, нельзя не отметить действия АСЕАН как координатора проектов многостороннего сотрудничества в рамках АСЕАН+3. Речь идет прежде всего о Восточноазиатском валютном пуле и Восточноазиатском рисовом фонде.

⁵ Подробнее о дискуссиях вокруг Индо-Тихоокеанского региона см.: Indo-Pacific Region: Political and Strategic Prospects. – New Delhi: ICWA, 2014.

⁶ Brazil Signs ASEAN's Treaty of Amity and Cooperation. The Jakarta Post. 17.11.2011. // <http://www.thejakartapost.com/news/2011/11/17/brazil-signs-asean-s-treaty-amity-and-cooperation.html>

⁷ Vorobyev V. ASEAN and SCO: Same traditions and missions. The Jakarta Post. 25.01.2012. // <http://www.thejakartapost.com/news/2012/01/25/asean-and-sco-same-traditions-and-missions.html>

Ассоциация также заявила, что к 2022 г. она выработает единую позицию по вопросам глобального развития, конкретизировав необходимые для этого мероприятия⁸. По мере их реализации можно ожидать дальнейшего роста глобализации интересов АСЕАН.

Такое параллельное нарастание глобальной составляющей в проблематике Южно-Китайского моря и приоритетах АСЕАН ставит вопрос о балансе между эволюцией этой проблемы и возможностями Ассоциации поддерживать ее в управляемом состоянии. Для ответа на этот вопрос рассмотрим отдельно обе его составляющие.

Проблема Южно-Китайского моря: между США и Китаем

Нынешнее состояние проблемы Южно-Китайского моря позволяет выделить ее три уровня. **Нижний** представляет собой противоречия между отдельными странами по вопросу о суверенитете над спорными территориями. **Средний** относится к отношениям между Китаем и АСЕАН как единым целым, а **высший** – к американско-китайским противоречиям.

После «возвращения» США в Азию противоречия по проблематике Южно-Китайского моря сместились на китайско-американский уровень. Первым проявлением этого стали события марта 2009 г., когда произошел китайско-американский дипломатический конфликт, связанный с деятельностью американского судна *The Impeccable* в 90 милях от острова Хайнань. Пекин ее расценил как сбор Вашингтоном разведывательной информации в своей исключительной экономической зоне. В следующем году госсекретарь США Х. Клинтон, выступая на ханойской сессии Регионального форума АСЕАН, подняла вопрос о выработке Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море, выразив готовность стать посредником между Китаем и странами АСЕАН⁹. Это противоречит статье 4 Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море, в соответствии с которой все противоречия должны разрешаться между суверенными государствами, непосредственно вовлеченными в конфликт (*sovereign states directly concerned*)¹⁰. Под таковыми понимаются страны, являющиеся претендентами на спорные территории, к которым США не относятся.

Проявления китайско-американских противоречий таковы. Первое из них – возможность пересмотра юридических параметров урегулирования конфликта. Так, Китай подчеркивает недопустимость интернационализации проблемы, в том числе вмешательства США, в соответствии с положениями Декларации поведения сторон

⁸ Bali Declaration of ASEAN Community in a Global Community of Nations. “Bali Concord III”. // <http://www.preventionweb.net/english/professional/policies/v.php?id=23664>; 2012 Bali Declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations “Bali Concord III” Plan of Action 2013-2017. // <http://cil.nus.edu.sg/2012/2012-bali-declaration-on-asean-community-in-a-global-community-of-nations-bali-concord-iii-plan-of-action-2013-2017-adopted-on-18-november-2012-in-phnom-penh-cambodia/>

⁹ Remarks at Press Availability. Hillary Rodham Clinton. Secretary of State. National Convention Center. Hanoi, Vietnam. July 23, 2010. // <http://m.state.gov/md145095.htm>

¹⁰ Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea. // <http://www.asean.org/asean/external-relations/china/item/declaration-on-the-conduct-of-parties-in-the-south-china-sea>

в Южно-Китайском море. США занимают иную позицию, фактически, предложив свои услуги «честного брокера» в поддержании стабильности в этой акватории.

Второе относится к возможности ведения США военной деятельности в зонах, которые Китай считает своим территориальным морем в соответствии с Законом о территориальном море и прилегающей зоне 1992 г. Китай напоминает: ратифицируя Конвенцию ООН по международному морскому праву 1982 г., он еще раз подтвердил свою приверженность Закону 1992 г.

Соответственно, с точки зрения Китая, США нарушают ст. 19, ст. 25 и ст. 30 Конвенции, определяющие понятия мирного прохода военных судов в территориальном море прибрежного государства. В частности, подчеркивает Пекин, США занимаются сбором информации, нанося ущерб обороне и безопасности КНР.

Со своей стороны, США приводят ряд контраргументов. Например, они утверждают, что территориальным морем КНР является только акватория в пределах 12 морских миль от материка и острова Хайнань, а ИЭЗ – в пределах 200 морских миль, остальные же участки Южно-Китайского моря являются международными водами. Они также отмечают, что исследования рельефа морского дна, в чем Китай усматривает нанесение ущерба его обороне и безопасности, проводятся силами кораблей специальных миссий, которые приписаны не к министерству обороны, а к частным компаниям, и работают по контракту с правительственными структурами. Команды этих кораблей не вооружены, а следовательно – их деятельность не может нанести ущерб безопасности КНР. Наконец, США апеллируют к ст. 56 Конвенции, определяющие права, юрисдикцию и обязанности прибрежного государства в своей исключительной экономической зоне, заявляя, что там ничего не говорится об интересах безопасности прибрежного государства.

Столкновение китайского и американского видения того, что означает свобода судоходства, отражает их трактовку понятия безопасности. Для Китая оно имеет внутреннее измерение. В Законе КНР о территориальном море и прилегающей зоне (1992 г.) и Законе КНР об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе (1998 г.) акцент делается на том, что иностранные суда, проходящие через воды, считающиеся в КНР «исконно китайскими», должны отдавать приоритет законам КНР вне зависимости от того, считаются ли те или иные морские участки спорными. Для США это понятие имеет внешнее измерение. США полагают, что никакие международно-правовые нормы не должны ограничивать их право направлять в любой район мирового океана военные суда, действующие в американских интересах¹¹.

Третья линия противоречий – о допустимости проведения экономической деятельности в Южно-Китайском море другими странами, кроме КНР. Китай подчеркивает: Южно-Китайское море является не только его внутренними водами, но и районом его ключевых интересов (*core interests*)¹². Соответственно, любая хозяйственная деятельность других стран является ничем иным, как разработкой

¹¹ Этот вопрос достаточно подробно освещен в: Pham Ngoc Minh Trang. Clash of Vision: How the US and China Interpreting the Norm “Freedom of Navigation” – the Case of East Sea Disputes. // Proceedings of International Conference on East Sea Disputes. Ho Chi Minh City: Ton Duc Thang University. July 25th – 26th. P. 175-189.

¹² См. например: China Patient, Not Reckless, over Islands. Global Times. 1.07.2012. // <http://www.globaltimes.cn/content/718256.shtml>

китайских ресурсов на китайской территории. На нее должна быть получена санкция правительства КНР, а условия дележа ресурсов должны определяться Китаем. США настаивают на ином: Южно-Китайское море и его ресурсы – часть т.н. «всеобщего достояния». Соответственно, эти ресурсы могут разрабатываться как транснациональными нефтяными корпорациями, так и рыбаками прибрежных стран.

Квинтэссенцией китайско-американских противоречий стало столкновение двух концепций. С одной стороны – это китайская доктрина «активной оффшорной обороны», иначе формулируемая как «ограничение доступа/сковывание сил противника на территории» (*Anti-Access/Area Denial*). Этой территорией можно считать район «первой цепи островов», охватывающий воды Желтого, Восточно-Китайского и Южно-Китайского морей.

С другой стороны – американская концепция «войны на море и в воздухе» (*Air-Sea Battle*). Ее ключевой компонент – интеграция возможностей США на море, в воздухе, в космосе и в киберпространстве, для того чтобы, поддерживая военное превосходство, гарантировать себе свободу ведения деятельности военного характера в любом районе мира.

На таком фоне Китай и США не могут выработать взаимоприемлемые термины для применения их к проблематике Южно-Китайского моря. Например, США неоднократно заявляли, что поддерживают «ответственное и конструктивное» поведение на международной арене, под чем правомерно понимать и политику Пекина в Южно-Китайском море. Однако возникает логичный вопрос: сочтут ли США «конструктивным» шагом Китая гипотетическое заключение военного альянса, например, с Кубой? А потом станет проводить с ней совместные военно-морские учения в Мексиканском заливе наподобие тех, которые проводят Вашингтон и Манила в Южно-Китайском море?

В целом, эволюция проблемы Южно-Китайского моря происходит в сторону ее усложнения, что требует адекватной реакции со стороны АСЕАН, являющейся локомотивом ряда инициатив и площадок многостороннего сотрудничества по вопросам безопасности.

Ответ АСЕАН

Южно-Китайское море традиционно занимает большое место в приоритетах АСЕАН. Достаточно сказать, что именно активизация политики КНР в Южно-Китайском море в конце 1980-х – начале 1990-х гг. подтолкнула Ассоциацию к созданию Регионального форума АСЕАН (АРФ). На нынешнем этапе АСЕАН, осознающая, что в обозримой перспективе основным вызовом международной безопасности в Юго-Восточной Азии станет именно проблема Южно-Китайского моря, вынуждена уделять ей повышенное внимание.

Между тем, на практике возможности Ассоциации оказать влияние на состояние этой проблемы ограничены. Причиной служит нарастание следующих дисбалансов¹³.

¹³ Категория дисбалансов в международных отношениях разрабатывается Центром азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО РАН. Первой работой стала: Формирование новой системы транстихоокеанской безопасности и сотрудничества. / Отв. ред. В.В. Михеев, В.Г. Швыдко. – М.: ИМЭМО РАН, 2013.

Первый из них – дисбаланс между ростом числа АСЕАНОцентричных диалоговых площадок и консервацией методов их работы. В последние годы к уже традиционным заседаниям АРФ и АТССБ добавились новые – рабочая экспертная группа по морскому сотрудничеству в рамках СМО АСЕАН+8, Морской форум АСЕАН и некоторые другие. Вместе с тем, переводу решений этих диалоговых площадок в практическое русло препятствуют принципы сотрудничества АСЕАН, основной из которых – невмешательство во внутренние дела суверенных государств.

Это предопределило отсутствие практических результатов таких дискуссий. В частности, Китай еще в 1995 г. заблокировал обсуждение вопроса об островах Южно-Китайского моря на заседаниях АРФ, утверждая, что эта проблема затрагивает суверенитет и территориальную целостность КНР. Дискуссии перешли на уровень Китай – АСЕАН, и Пекин без труда добился отражения своей позиции в Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море 2002 г.

Гипертрофированное значение, которое Ассоциация придает суверенитету во всех его проявлениях, также препятствует проведению совместных проектов по добыче природных ресурсов. Оно же мешает совместной охране морских коммуникаций Южно-Китайского моря от пиратов.

Второй дисбаланс может быть усмотрен в противоречии между усложнением проблемы и неизменностью концептуальных подходов к ней. Сейчас состояние проблемы Южно-Китайского моря кардинально отличается от того, что она представляла собой десять-пятнадцать лет назад. Между тем, на концептуальном уровне Ассоциация не смогла опережать развитие событий хотя бы на полшага, примером чего служит деятельность Регионального форума АСЕАН. После начала деятельности АРФ его участники обозначили три стадии сотрудничества – укрепление доверия, превентивная дипломатия и создание механизма урегулирования конфликтов. Вместе с тем, уже переход от первой стадии ко второй оказался неудачным: АСЕАН не смогла дать исчерпывающий ответ на вопрос, чем отличается превентивная дипломатия от укрепления доверия¹⁴.

Третьим можно назвать дисбаланс между актуальной для АСЕАН необходимостью действовать как единое целое и фрагментацией интересов ее участников.

О степени единства позиции членов АСЕАН по проблеме Южно-Китайского моря можно судить по итогам 45-й встречи министров иностранных дел АСЕАН летом 2012 г., когда впервые в истории Ассоциации по итогам встречи не было принято совместного заявления. Причиной стало несогласие Камбоджи – страны-председателя АСЕАН в 2012 г. – включить в текст заявления упоминание об источниках противоречий с Китаем, на чем настаивали Манила и Ханой и в чем

¹⁴ К такому выводу подталкивает прочтение принятых АСЕАН и АРФ документов, в которых проводятся попытки раскрыть содержание термина «превентивная дипломатия». См.: ASEAN Regional Forum (ARF) Concept and Principles of Preventive Diplomacy. Adopted at the 8th ARF. 25.07.2001. // <http://aseanregionalforum.asean.org/library/arf-chairmans-statements-and-reports/159.html>; ASEAN Regional Forum Preventive Diplomacy Work Plan. Approved by ARF SOM. 10.06.2011. // <http://aseanregionalforum.asean.org/files/library/ARF%20Chairman's%20Statements%20and%20Reports/The%20Eighteenth%20ASEAN%20Regional%20Forum,%202010-2011/2%20-%20ARF%20Work%20Plan%20on%20Preventive%20Diplomacy.pdf>

Пномпень усмотрел попытку «втянуть» Ассоциацию в решение проблем ее отдельных членов¹⁵.

Еще одна инициатива Ассоциации – выработка Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море. Впервые это произошло в 1992 г., когда в ответ на активизацию китайской политики в этой акватории Ассоциация приняла Декларацию АСЕАН по Южно-Китайскому морю¹⁶. Однако практическая работа над Кодексом началась в 1998-1999 гг. Филиппины, Вьетнам и Малайзия приступили к выработке его «асеановской» версии, намереваясь впоследствии согласовать ее с Китаем.

Однако после начала переговоров между Ханоем, Манилой и Куала-Лумпуром обнаружились серьезные противоречия относительно положений будущего документа. Неготовность ассоциированных государств выступить с консолидированной позицией предопределила предложение Малайзии о принятии «промежуточного» документа. Им стала Декларация поведения сторон в Южно-Китайском море, положения которой в гораздо большей степени отвечают интересам Китая, чем стран ЮВА и Ассоциации в целом¹⁷.

В начале 2010-х гг. идея выработки Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море вновь стала «горячей» темой политических и экспертных дискуссий в странах Тихоокеанской Азии. Однако процесс застопорился. Стало очевидно, что на практике замена Декларации 2002 г. на Кодекс поведения не отвечает интересам ни Китая, ни АСЕАН, ни других региональных игроков включая США.

Причины нежелания *Китая* менять Декларацию поведения сторон в Южно-Китайском море на Кодекс поведения легко объяснимы. Пекин не хочет лишаться преимуществ, содержащихся в Декларации. В этом документе нет упоминания о Парасельских островах, следовательно, притязания на них Вьетнама выведены из правового поля урегулирования проблемы. Статья 4 гласит, что возникающие противоречия должны решаться между суверенными государствами, непосредственно вовлеченными в конфликт. Для Китая это означает, помимо прочего, невозможность подключения к переговорам США, устранение Тайваня, а также фактическое признание двусторонней основы урегулирования конфликтных ситуаций.

Не менее важен и иной момент. В случае замены Декларации 2002 г. на Кодекс поведения Китай, образно говоря, «потеряет лицо»: ведь это означало бы слишком большую уступку США, причем по вопросу, относящемуся к сфере «ключевых интересов» Китая. При этом руководство КНР не может не осознавать, что несмотря на все усилия по модернизации ВМФ НОАК, его боевой потенциал все еще существенно отстает от американского.

Наконец, в случае замены Декларации 2002 г. на Кодекс поведения сторон Китай превратится из ведущего в ведомого – из того, кто устанавливает правила

¹⁵ Cambodian Spokesperson's Clarification on the Issue of the South China Sea. 24.07.2012. // http://www.cambodianembassy.jp/index.php?option=com_content&view=article&id=224&catid=1&Itemid=64&lang=ja

¹⁶ ASEAN Declaration on the South China Sea. Manila, Philippines, 22 July 1992. // <http://www.aseansec.org/3634.htm>

¹⁷ Подробно об этом см.: Канаев Е.А. Конфликт из-за островов Южно-Китайского моря: история, характер урегулирования, перспективы эволюции. – М.: Готика, 2007.

игры в Южно-Китайском море в того, кто подчиняется правилам, устанавливаемым другими.

Несмотря на неоднократные заявления **США** о необходимости двигаться к принятию Кодекса, оно едва ли в полной мере отвечало бы их интересам. Вашингтон не может не понимать, что выработка любых договоренностей, которые будут иметь вес, объективно невозможна без его участия – или, как минимум, фиксации американских пожеланий. Основное из них – тезис о свободе судоходства через Южно-Китайское море, при этом США понимают под этим свободу не торгового судоходства, а перемещения военных кораблей. Ясно и то, что это вызовет крайне негативную реакцию Китая с перспективой серьезнейшей эскалации американо-китайских противоречий.

Для **АСЕАН** форсированная выработка Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море может стать не столько дипломатическим успехом, сколько причиной серьезных потерь. Форсирование принятия Кодекса может обнажить противоречия между ее участниками, что особенно неуместно в год, когда Ассоциация планирует завершить формирование Сообщества АСЕАН и будет находиться под пристальным вниманием мирового сообщества.

Этот сценарий особенно реален в условиях роста национализма во Вьетнаме и на Филиппинах. В СРВ превалирует убеждение, что в столкновении между Китаем и Южным Вьетнамом в январе 1974 г. пострадал весь вьетнамский народ, и эти события должны быть отражены в школьных учебниках истории как пример героической защиты вьетнамским народом своей территориальной целостности. Фоном этих событий стало нарастание социально-экономических проблем в СРВ, что обусловило потребность переключить внимание общества с внутренних процессов на внешние.

Что же касается Филиппин, то администрация Б. Акино считает необходимым продемонстрировать контраст между нынешней политикой в Южно-Китайском море и той, которая проводилась администрацией Г. Аройо. Считается, что страна понесла убытки, проводя совместные морские сейсмологические исследования с Китаем и Вьетнамом вместо работ по разведке и добыче нефти с крупными международными ТНК.

Перспектива замены Декларации 2002 г. на Кодекс поведения сторон в Южно-Китайском море едва ли может быть встречена с энтузиазмом и в так называемых «государствах среднего уровня» (*middle-power states*). В ситуации нынешней стратегической неопределенности нельзя исключать, что в Кодексе могут быть прописаны неприемлемые для них ограничения на ведение экономической и военно-морской деятельности в Южно-Китайском море.

В сложившихся условиях Ассоциация не может не задумываться о том, что делать с будущим Кодексом. С одной стороны, принять его объективно необходимо хотя бы из репутационных соображений. С другой – в переменах, тем более радикальных, никто не заинтересован. Соответственно, Кодекс поведения сторон с высокой долей вероятности будет повторять ключевые положения Декларации 2002 г. без существенных изменений, а противоречия будут решаться на двусторонних переговорах между странами ЮВА и Китаем.

В целом, потенциала структур многосторонней дипломатии, «движущей силой» которых выступает АСЕАН, оказывается недостаточно, чтобы оказывать влияние на противоречия по проблемам Южно-Китайского моря, содействуя снижению их остроты и удерживая их в контролируемых рамках.

Российский вектор

Спектр рассматриваемых проблем актуален для России на фоне ее «разворота в Азию» в условиях углубляющегося кризиса в отношениях с Западом.

России необходимо укреплять отношения с АСЕАН и выработать практически ориентированный подход к проблеме Южно-Китайского моря в ее нынешнем состоянии.

Ассоциация выступает одним из ключевых элементов геополитического баланса в отношении между ключевыми субъектами политики и безопасности Тихоокеанской Азии. Сформированные АСЕАН институты многосторонней дипломатии – при всей критике в их адрес – служат одним из страховочных механизмов, препятствующих разрастанию китайско-американских противоречий в этом районе до состояния серьезного кризиса.

В этом контексте России необходимо представить региону консолидирующую повестку сотрудничества. На теоретическом уровне важным шагом станет развитие концепции «неделимой безопасности», озвученной на Восточноазиатском саммите. На практическом – развитие темы «наращивания взаимосвязей» с учетом того, что в политическом лексиконе АСЕАН этот термин стал синонимом понятия «интеграция».

Россия не заинтересована в эскалации проблем Южно-Китайского моря. Наиболее бескомпромиссными оппонентами в вопросе о суверенитете над спорными архипелагами являются Китай и Вьетнам – союзники России в Тихоокеанской Азии и основные покупатели ее вооружений и военной техники. Российские компании «Газпром», «Роснефть», «Зарубежнефть» (в составе «Вьетсовпетро») ведут в этой акватории разведку и добычу энергоресурсов. Главное же соображение заключается в том, что успешная социально-экономическая модернизация сибирских и дальневосточных территорий России требует благоприятного внешнего окружения. Обострение ситуации в Южно-Китайском море усугубит нестабильность, отвлекая ресурсы России от обеспечения экономического и социального развития.

Позиция России по проблеме Южно-Китайского моря была озвучена в Совместном заявлении об укреплении отношений всеобъемлющего стратегического партнерства между РФ и СРВ. Москва и Ханой подчеркнули приверженность положениям Устава ООН и Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., а также приоритетность положений Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море 2002 г. и необходимость ее замены на Кодекс поведения. На экспертном уровне прорабатываются основные направления российского подхода.

России целесообразно максимально отстраниться от американско-китайских противоречий в этом вопросе и не нужно предлагать себя в качестве посредника в диалоге между КНР и США, тем более принимать сторону одного из них. Проблема Южно-Китайского моря дает России хороший шанс позиционировать себя как «великую региональную неприсоединившуюся державу», находящуюся над схваткой между Пекином и Вашингтоном.

Остроту споров о разработке ресурсов Южно-Китайского моря Россия может снизить, нарастив поставки нефти и газа странам-претендентам, а разногласий относительно различных трактовок термина «свобода судоходства» – путем развития собственных транспортных коридоров, в частности Транссибирской

магистралами и Северного морского пути, тем самым снижая интенсивность грузопотока через Малаккский пролив. Противоречия, связанные с промыслом рыбы и морепродуктов Южно-Китайского моря, тоже могут быть снижены при непосредственном российском участии посредством совместных проектов по укреплению продовольственной безопасности в регионе.

В контексте предложения о формировании «неделимой безопасности», озвученного на Восточноазиатском саммите 2013 г.¹⁸, Россия могла бы предложить партнерам по ВАС выработать документ, регламентирующий поведение стран региона на морских пространствах АТР, в том числе в Южно-Китайском море. Он мог бы содержать отдельные положения или компоненты Соглашения о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним, заключенном между СССР и США в 1972 г.

На фоне хаотизации современных международных процессов все более явно просматривается формирование парадоксальной ситуации. Даже при серьезных пробуксовках отдельных проектов экономического регионализма – например, переговоров о Транстихоокеанском партнерстве – Тихоокеанская Азия будет оставаться основным «драйвером» роста мировой экономики. Однако в отношении урегулирования политических проблем потенциала региона оказывается недостаточно даже для того, чтобы поддерживать в контролируемом состоянии противоречия, не выходящие за рамки тихоокеанского географического ареала.

Эволюция проблемы Южно-Китайского моря служит яркой иллюстрацией последнего. На фоне глобализации противоречий вокруг этого вопроса и его существа форматы и инициативы многостороннего сотрудничества, «ведомые» Ассоциацией, содействуют не столько снижению остроты противоречий, сколько их консервации.

В сложившихся условиях АСЕАН нужна помощь партнера, который одновременно отвечает четырем требованиям: является состоявшимся глобальным игроком, проводит независимую внешнюю политику в Тихоокеанской Азии, не имеет территориальных притязаний в Южно-Китайском море и заинтересован в стабилизации обстановки в этой акватории. Единственным кандидатом на роль такового является Российская Федерация.

Еще несколько лет назад Россия не рассматривалась в качестве игрока, способного повлиять на ситуацию в Южно-Китайском море. В нынешней ситуации у России такие возможности есть, и запрос на них в регионе будет нарастать. Залогом их эффективного использования станут укрепление отношений с АСЕАН и поддержка консолидирующей повестки сотрудничества в регионе в контексте «неделимой безопасности» и «наращивания взаимосвязей».

¹⁸ Speech by the Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at the plenary session of the 8th East Asia Summit, Bandar Seri Begawan, 10 October 2013. The Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation Official Site. 11.10.2013. // http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/0C7F5771728E0FB644257C06003674F2