

ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

**ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ
И МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВОВОГО ПОРЯДКА
В АТР:
ВЗГЛЯД ИЗ ТОКИО И МОСКВЫ**

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

Сборник материалов российско-японского семинара «Роль России и Японии в
укреплении безопасности и правового порядка в Азиатско-Тихоокеанском регионе»

Рецензент – д.и.н. С.Г. Лузянин

Проб 781

Проблемы безопасности и международного правового порядка в АТР: взгляд
из Токио и Москвы. Отв. ред. – В.В. Михеев, В.Г. Швыдко. – М.: ИМЭМО РАН, 2014. –
54 с.

ISBN 978-5-9535-0405-8

Сборник материалов содержит тексты выступлений японских и российских
участников семинара, посвященных актуальным проблемам безопасности в
Азиатско-Тихоокеанском регионе, главным образом в Северо-Восточной Азии.
Основное внимание в этих выступлениях уделено роли правового порядка и
международных норм и правил в укреплении безопасности в регионе, включая ее
военно-политические и нетрадиционные аспекты.

**Problems of Security and the International Law and Order in the Asia-Pacific
Region: a View from Tokyo and Moscow. V.V. Mikheev, V.G. Shvydko, eds. –
Moscow, IMEMO RAN, 2014. – 54 p.**

ISBN 978-5-9535-0405-8

Collection of seminar materials contains texts of presentations of Japanese and Russian
participants focusing on topical issues of security in the Asia-Pacific region, mainly in
North-East Asia. They concentrate on the role of the legal order and international rules and
regulations as the basis for stability and security in the region, covering its military, political
and non-traditional aspects.

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

ISBN 978-5-9535-0405-8

© ИМЭМО РАН, 2014

Оглавление

РОССИЙСКО-ЯПОНСКИЙ СЕМИНАР «РОЛЬ РОССИИ И ЯПОНИИ В УКРЕПЛЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОВОГО ПОРЯДКА В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ».....	4
БЕЗОПАСНОСТЬ И «ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА» В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ (ДЗ. ЦУРУТА).....	9
ИЗМЕНЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ В СЕВЕРО-ВОСТОЧНОЙ АЗИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ЯПОНИИ И РОССИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ (С. ХЁДО).....	15
БЕЗОПАСНОСТЬ НА МОРЕ И ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В ЗАПАДНОЙ ЧАСТИ ТИХОГО ОКЕАНА (Т. КОТАНИ)	18
МЕХАНИЗМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ (А. ФЕДОРОВСКИЙ)	23
ТИХООКЕАНСКАЯ РОССИЯ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ КОНТЕКСТЕ (В. ШВЫДКО)	30
РОЛЬ ЯПОНИИ В АРХИТЕКТУРЕ БЕЗОПАСНОСТИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ (К. ВОДА)	36
ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ: ФАКТОР КИТАЯ (С.ЛУКОНИН)	40
БЕЗОПАСНОСТЬ НА МОРСКИХ РУБЕЖАХ АТР И СИТУАЦИЯ В ВОСТОЧНО-КИТАЙСКОМ МОРЕ (Е. КАНАЕВ)..	44
АТР: ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ (П. ГУДЕВ)	48
АРКТИЧЕСКИЙ ФАКТОР БЕЗОПАСНОСТИ В АТР (Е. ЛАБЕЦКАЯ)	52

РОССИЙСКО-ЯПОНСКИЙ СЕМИНАР «РОЛЬ РОССИИ И ЯПОНИИ В УКРЕПЛЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОВОГО ПОРЯДКА В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ»

18 августа 2014 г. в Институте мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) РАН состоялся российско-японский семинар по проблемам безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, организованный ИМЭМО совместно с Японским институтом международных отношений (JIIA, Japan Institute of International Affairs). Японскую делегацию возглавил заместитель директора JIIA Т. Иидзима. В числе докладчиков были профессор Японской академии национальной обороны М. Камия, зав. департаментом Национального института оборонных исследований С. Хёдо, ряд других известных японских экспертов по международной безопасности. Большинство докладчиков с российской стороны представляли Центр азиатско-тихоокеанских исследований ИМЭМО, однако семинар вызвал серьезный интерес более широкого круга специалистов. Идею семинара поддержал и МИД Японии, сочтя его полезной формой сохранения и развития диалога между общественностью двух стран, в данном случае – по линии экспертных сообществ.

Участники семинара обсудили целый ряд вопросов, связанных с проблемами безопасности и международного правопорядка в этой части мира, а также возможную роль России и Японии в их укреплении.

Выступившие на семинаре отмечали, что ситуация в области безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) в последние годы изменилась: актуализировались старые угрозы и вызовы, обозначились новые. Произошло усиление конфликтности международных отношений по широкому кругу региональных проблем – от контроля над вызывающими споры территориями и акваториями в Восточно-Китайском и Южно-Китайском морях до сложившейся системы региональных балансов военной силы и политического влияния.

Так, в длительный период основательного охлаждения вступили российско-американские отношения. Хотя непосредственным толчком к нынешней фазе ухудшения этих отношений послужил украинский кризис, на самом деле, как отмечали участники семинара, утрата взаимного доверия во взаимоотношениях между двумя странами стала ощущаться намного раньше, что в конечном счете и привело к их нынешнему тяжелому состоянию. Это охлаждение сказывается и на обеспечении безопасности в АТР, затрудняя актуальный диалог между региональными державами по поводу острых моментов и угроз дестабилизации, включая взаимодействие по вопросу о напряженности на Корейском полуострове и реализации ракетной и ядерной программ КНДР.

Не самые лучшие времена переживают отношения между Россией и Японией, которые, с одной стороны, во многом повторяют зигзаги российско-американских отношений, а с другой – имеют собственные раздражители. В частности, застарелый территориальный спор между двумя странами периодически порождает действия и заявления, вызывающие острую реакцию другой стороны, что не может не сказываться и на общей атмосфере двусторонних отношений, и на многих их конкретных аспектах.

В последние годы с очевидностью ухудшились и японо-китайские отношения, что выразилось в открытом противостоянии в акваториях близ островов Сэнкаку судов, принадлежащих государственным структурам двух стран, в ужесточении взаимной критики, а также в снижении интенсивности контактов между правительствами, прежде всего на высшем уровне. Как отмечалось на семинаре, в этой связи все больше ухудшаются отношения двух стран не только в политической, но и в других сферах: взаимная торговля, инвестиции, культурные и гуманитарные связи. Более того, это начинает серьезно угрожать безопасности в Северо-Восточной Азии и АТР, провоцируя сокращение взаимного доверия, неизбежный рост военных приготовлений, вовлечение в процесс дестабилизации ситуации третьих стран.

На фоне, а отчасти и в результате всего вышесказанного, как отмечали многие выступавшие, происходит размывание правил, по которым ранее действовали основные игроки в системе международных отношений в этом регионе. В то же время изменения правил, на которых сегодня настаивают некоторые из основных акторов, не встречают всеобщего признания, а в ряде случаев наталкиваются на активное противодействие со стороны других участников.

Наконец, ставится под угрозу возможность поддержания стабильности в этом регионе на основе существующего инструментария международного права и базирующегося на нем миропорядка. Способность правительств стран региона сохранять единообразное понимание регулирующей роли права вызывает обоснованные сомнения. Несмотря на разные оценки степени серьезности угрожающих тенденций, большинство выступивших отмечали их нарастание и необходимость повысить уровень реагирования на эти тенденции в экспертной среде.

Это означает, в том числе, объективное возрастание необходимости большего взаимодействия России и Японии в рамках усилий обеих стран, нацеленных на обеспечение ими собственной безопасности, – усилий, предпринимаемых как индивидуально, так и в рамках двусторонних или многосторонних союзов и договоренностей между странами региона.

Большинство участников прямо или косвенно признавали невозможность добиться единообразного видения причин и истоков существующих проблем. Известный плюрализм в такого рода оценках является естественным следствием культурно-исторических различий, различных идейных и политических пристрастий. Однако этот плюрализм не может и не должен вести к отрицанию необходимости решения существующих проблем на основе совместно выработанных правил и использования инструментов международного права. В этой связи японские участники семинара выражали серьезную озабоченность действиями КНР, отражающими ее собственную трактовку существующих правовых рамок, регулирующих поведение стран в случае возникновения конфликтных ситуаций, в частности на море и в воздушном пространстве над ним.

Была также отмечена необходимость соблюдать баланс между стабильностью международно-поведенческих и правовых норм и их адаптации к меняющейся реальности. Прозвучала мысль о том, что процесс такой адаптации должен основываться на механизмах взаимных консультаций и исключать односторонние шаги, способные привести к общей дестабилизации ситуации в регионе. Некоторые российские участники поддерживали предложение о создании

многосторонних платформ для урегулирования территориальных конфликтов и реагирования на связанные с ними конфликтные ситуации.

В выступлениях неоднократно подчеркивалась важность обеспечения предсказуемости принимаемых решений и транспарентности процесса их принятия. Непрозрачность политической среды, отсутствие у основных игроков ясного понимания того, какими представлениями и какими целями руководствуются те, кто принимает важные решения в странах-партнерах, повышает конфликтность отношений и может стать причиной цепочки необоснованных решений, ведущих к серьезным и опасным противостояниям.

В этой связи подчеркивалась особая роль экспертного сообщества, которое посредством тщательного изучения ситуации в странах региона и прогнозов ее возможной эволюции, а также посредством постоянного международного диалога экспертов повышает степень предсказуемости развития ситуации в регионе и ее транспарентности для всех участников. Отмечалось, что данная функция интеллектуальных контактов особенно важна и ценна в периоды охлаждения межправительственных отношений между странами, когда отсутствие или снижение доверия между официальными структурами затрудняет правильное понимание мотивов и целей тех или иных их действий и заявлений.

В этой связи примечательно, что со-организаторы согласились опубликовать материалы состоявшегося в ходе семинара обмена мнения и представить их вниманию широкого круга специалистов и официальных органов.

On August 18, 2014 a Russian-Japanese Seminar on security issues in Asia-Pacific was held at the Institute of World Economy and International Relations (IMEMO). The seminar was organized jointly by IMEMO and the Japan Institute of International Affairs (JIIA), a leading Japanese think tank specializing in international relations.

The Japanese delegation at the seminar was headed by JIIA Deputy President T. Iijima. Among the speakers were Professor of National Defense Academy of Japan M. Kamiya, Head of Department of the National Institute for Defense Studies S. Hyodo, a number of other well-known Japanese experts on international security.

Speakers from the Russian side mostly belonged to the IMEMO Centre for Asia Pacific Studies, but the seminar was also attended by experts from other Russian institutions as well. The idea of the holding this workshop was supported by the Ministry of Foreign Affairs of Japan, which regarded it a useful tool to maintain and expand the dialogue between Russian and Japanese expert community and public of the two countries at large.

The participants discussed a number of issues related to security and the rule of law in this part of the world, and possible roles that Russia and Japan could play in strengthening them.

Speakers at the seminar noted that the security situation in the Asia-Pacific in recent years has undergone profound changes. We witness past threats and challenges to security in the region becoming more actual, and the new ones emerging afresh. There has been an aggravation of conflicts over a wide range of regional issues, from control

over disputed territories and waters in the East China and South China seas to regional balance of military power and political influence.

For one thing, Russia-U.S. relations have entered a period of prolonged deterioration. While triggered by the Ukrainian crisis, this deterioration is basically related to the loss of trust between the two states, which began much earlier and ultimately led to the present breakdown in bilateral relations. It produces serious negative impact on security situation in the Asia-Pacific, hampering dialogue between regional powers over topical security issues, including rising tensions on the Korean peninsula and realization of North Korean missile and nuclear programs.

Relations between Russia and Japan are also far from their best shape. In many ways they are suffering from the downturn in Russia-U.S. relations, while they also have their own points of controversy. Particularly, a long-standing territorial dispute between the two countries periodically provokes specific actions and statements, causing bitter response from the other side, thus affecting both general atmosphere in bilateral relations and many of their specific aspects.

In recent years, Japan-China relations clearly deteriorated as well, resulting in open confrontation of ships owned by the government agencies of the two countries in the waters surrounding the Senkaku Islands. It also led to harsher mutual criticism, reduction of contacts between the governments of the two countries, especially at the highest level.

Participants of the seminar noted marked deterioration of relations between Japan and China in political and other areas, such as trade, investment, cultural and humanitarian contacts. Moreover, that begins to threaten seriously the overall state of security in Northeast Asia and Asia-Pacific, provoking reduction of mutual trust, increase in military preparations and involvement of other countries into the process of destabilization.

In the background and partly as a result of the above we witness the weakening of rules by which major players in the system of international relations in the region used to abide. At the same time change in the rules demanded by some of the main players are often not accepted, and sometimes actively resisted by other countries.

Finally, recent changes compromise the ability of international community to maintain stability in the region on the basis of existing instruments of international law and order. The ability of governments in the region to maintain a common understanding of the regulatory role of law is being increasingly questioned. Despite some differences in assessing the seriousness of recent trends, most speakers noted their dangerous escalation and the need to raise the quality of response to them from the expert community.

That involves the need for greater cooperation between Russia and Japan in the framework of mutual efforts aimed at ensuring their national security both through separate actions and through bilateral or multilateral agreements between countries of the region and their alliances.

Most of the participants directly or indirectly acknowledged that it would be impossible to achieve a uniform understanding of the causes and origins of current problems. Nevertheless, existing differences, which partly relate to cultural and historical distinctions, contrasting ideological and political bias etc., do not exclude coordinated effort to solve these problems on the basis of jointly developed rules and tools of international law.

In this regard, the Japanese participants expressed serious concern over actions taken by China, which reflect its own interpretation of the existing legal framework regulating the conduct of countries in the event of a conflict, in particular on the sea and in airspace above it.

The need was also pointed out to help maintain a balance between the stability of international legal norms and behavior and their adaptation to the changing reality. It was suggested that this adaptation process should be based on mutual consultations and avoiding unilateral steps which could lead to total destabilization of the situation in the region. Some Russian participants supported the idea of establishing a multilateral platform to settle territorial disputes and related conflicts in the region.

Speakers at the conference repeatedly emphasized the importance of ensuring transparency and predictability of decision-making processes. Opaque political environment, lack of clear understanding by the major players of the ideas and objectives guiding important decisions in partner countries increase conflicts and may produce a chain of unreasonable decisions, leading to serious and dangerous confrontation.

This highlights an important role of expert community, which increases the predictability of the situation in the region through careful study of the domestic situation in the countries of the region and its possible future scenarios, as well as through maintaining international dialogue between experts.

It was noted that the importance of intellectual contacts grows still higher in times of worsening official relations between countries, when lack or loss of confidence between government bodies hinders proper understanding of motives and purposes behind official actions and statements.

With this in view, co-organizers of the seminar agreed to publish the proceedings of the seminar to make them open to the public.

БЕЗОПАСНОСТЬ И «ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА» В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ

Дзюн ЦУРУТА

Академия береговой охраны Японии

Понятие «верховенства права» в международном сообществе

Понятие «верховенства права» в международном сообществе до сих пор употреблялось и употребляется в различном контексте, в частности в связи с «урегулированием споров», что было характерно для Лиги Наций в первой половине XX в.; «запретом на использование вооруженной силы», провозглашенным Уставом ООН после Второй мировой войны; определением места судебных процедур в международном сообществе и др. В то же время есть немало вопросов, без рассмотрения которых невозможно с достаточной степенью определенности говорить о «верховенства права» в международном сообществе.

Прежде всего, это вопрос о том, возможно ли вообще «верховенство права» в международном сообществе? Может ли современное международное право обеспечить «верховенства права» в международном сообществе? Насколько применимы идеалы «верховенства права» к концепции глобального порядка? Возможен ли простой перенос взращенных современным европейским обществом идеалов «верховенства права» на международное сообщество с отличающейся институциональной основой? И это лишь некоторые из ряда подобных вопросов.

Что касается последнего из приведенных вопросов, то в реальности понятие «верховенства права», употребляемое в контексте концепции международного порядка, по-видимому, несколько отличается от понятия «верховенства права» внутри отдельных государств. Как правило, в контексте отношений внутри отдельных государств понятие «верховенства права» трактуется как противоположность верховенству воли отдельного человека и обозначает систему, исключающую произвол со стороны людей, обладающих в этом государстве властью. Если, однако, учесть, что законы придумывают люди, то «верховенство права» в этом значении синонимично «верховенству индивидуальной воли», превращаясь тем самым в абстрактное и умозрительное понятие. В то же время в международном сообществе, состоящем из отдельных государств, понятие «верховенства права» зачастую противопоставляется «верховенству силы».

«Верховенство права» в морях Азиатско-Тихоокеанского региона

В последние годы в акваториях Азиатского региона произошло увеличение числа и интенсивности споров и конфликтов между государствами. В ходе дискуссий о реакции на проблемы, существующие в акваториях азиатского региона, и концепции будущего порядка на их просторах современного миропорядка постоянно

подчеркивается важность «верховенства закона», противостоящего «примату силы», чтобы акватории региона оставались открытыми и безопасными в ситуации нарастания давления и угрозы применения силы в акваториях региона.

«Верховенство права» на морских просторах ни в коей мере не является абстракцией. Международное морское право, которое представляет собой совокупность международных норм, формирующих и обеспечивающих порядок на морях, имеет долгую историю – более 400 лет. Его содержание воплощено в Конвенции ООН по морскому праву. Что же касается применения силы, в частности использования вооруженной силы в рамках обеспечения правопорядка на море, то оно основывается на ряде международных судебных решений, образующих международное обычное право. Кроме того, в качестве источника международных норм в сфере обеспечения безопасности на море выступают заключаемые международные соглашения, например, соглашение 1993 г. между Россией и Японией о предотвращении инцидентов на море. Данное соглашение можно оценить как документ, сыгравший активную роль в обеспечении безопасности и укреплении доверия в области обороны.

С другой стороны, в настоящее время в морях Азиатско-Тихоокеанского региона возникают опасные тенденции, связанные с односторонними требованиями и использованием силы, противоречащие сформировавшимся в течение длительного времени международным нормам поведения на море и морскому праву. В связи с этим растет число споров и конфликтов, а также возникают и обостряются инциденты, состоящие в противостоянии военных и иных судов, принадлежащих государственным ведомствам вовлеченных стран. В частности, происходит захват силой островов; оккупация или строительство на островах наблюдательных пунктов, взлетно-посадочных полос, пирсов; а также в одностороннем порядке накладывается запрет на рыболовство в окружающих острова районах; происходит захват иностранных рыболовных судов, арест или задержание рыбаков. К тому же применение суровых мер против иностранных рыбаков приводит к росту числа таких инцидентов, как прямые столкновения в море, противостояние военных и иных судов, принадлежащих государственным ведомствам различных стран.

Например, в январе 1995 г. правительство КНР направило корабли военно-морских сил НОАК и осуществило строительство сооружений на контролируемом правительством Филиппин рифе Мисчиф в составе архипелага Калаян, расположенном в 130 морских милях к западу от острова Палаван – центра одноименной провинции Филиппин. Правительство Филиппин выразило протест в связи с тем, что эти сооружения являлись военными объектами, однако правительство КНР заявило, что это убежища для китайских рыбаков, ведущих промысел в Южно-Китайском море. После этого правительство КНР с 1998 г. по 1999 г. построило дополнительные на рифе сооружения и выражает намерение построить там дополнительные объекты с вертодромом и др.

В последние годы также наблюдались определенные действия. Так, в марте 2009 г. в акватории в 70 морских милях к югу от о. Хайнань, разведывательные корабли ВМФ НОАК КНР, корабли службы наблюдения Государственного морского управления КНР (China Marine Surveillance patrol vessel), корабли управления по надзору за исполнением законов в области рыболовства (China Fisheries Law Enforcement Command patrol vessel) и др. приблизились и окружили океанографическое судно ВМФ США «Непогрешимый» (*USNS Impeccable*),

предназначенное для проведения акустических измерений, воспрепятствовали сбору им информации и потребовали от него покинуть район.

Также в отношении Вьетнама в мае 2011 г. в акватории в 320 морских милях к югу от китайского о. Хайнань и в 80 морских милях к востоку вьетнамского Нячанга суда службы морского наблюдения КНР перерезали разведочный шурф на буровой платформе, принадлежащей компании PTSC – технологическому подразделению государственной нефтяной корпорации Вьетнама «Петро Вьетнам».

Кроме того, в апреле 2012 г. произошел инцидент на о. Миньчжу (риф Скарборо), входящем в архипелаг Чжунся (Маклсфилд), расположенном примерно в 120 морских милях к западу от филиппинского острова Лусон и в 300 морских милях к югу от китайского Гуанчжоу. Инцидент начался с того, что корабли ВМФ Филиппин начали проводить проверку китайских рыболовных судов, после чего на протяжении трех месяцев в этом морском районе развернулось противостояние кораблей береговой охраны Филиппин и кораблей службы морского наблюдения и рыбоохраны КНР.

Риф Скарборо находился под контролем сменявших друг друга администраций Филиппин начиная с периода испанского колониального владычества. Закон 2009 г. об установлении границ архипелага подтвердил принадлежность рифа Филиппинам. С другой стороны, на китайских картах риф включается в акваторию, очерченную «пунктиром из девяти черт». На картах 1947 г. правительство Китая дало ему название риф Миньчжу, переименовав его в 1983 г. в остров Хуанянь (согласно Конвенции ООН по морскому праву, в акваториях вокруг острова, в отличие от рифа, можно устанавливать исключительную экономическую зону). Закон КНР о территориальных морях и прилегающей зоне, принятый в 1992 г., подтвердил включение данного рифа в состав территории КНР.

В качестве одного из последствий данного инцидента, в январе 2013 г. правительство Филиппин подало исковое заявление к правительству КНР по поводу претензий в Западно-Филиппинском море. Международный трибунал ООН по морскому праву начал разбирательство на основании пункта 5 статьи 287 Конвенции ООН по морскому праву (арбитражное разбирательство на основании приложения VII). Пункт 1 статьи 298 Конвенции ООН по морскому праву признает выборочные исключения из процедур, ведущих к обязательным для сторон решениям, в отношении споров, касающихся делимитации морских границ; споров, связанных с историческими правооснованиями, а также споров, касающихся военной деятельности. Из-за того, что Китай в августе 2006 г. заявил об этих исключениях, правительство Филиппин попыталось изменить формулировку иска, для того чтобы он не был признан спором, касающимся делимитации морских границ между Филиппинами и КНР. В этом иске правительство Филиппин потребовало от Международного трибунала ООН объявить, что территориальные претензии КНР в Южно-Китайском море в форме «пунктира из девяти черт» противоречат Конвенции ООН по морскому праву; а также обязать Китай изменить свое внутреннее законодательство в соответствии с положениями Конвенции ООН по морскому праву.

Требования правительства КНР и реакция на них

Правительство КНР инициировало ряд законодательных актов с целью обеспечить свои интересы в акваториях региона. Прежде всего, в 1992 г. был принят Закон о территориальных морях и прилегающей зоне, ясно постулировавший принадлежность КНР островов в Южно-Китайском море, суверенитет над которыми оспаривается другими странами, а также островов Сэнкаку в Восточно-Китайском море. После этого были приняты следующие законы: Закон об исключительной экономической зоне и континентальном шельфе (1998 г.), Закон об использовании и управлении морскими районами (2001 г.), Закон о защите прибрежных островов (2009 г.) и др. Также Китай постепенно совершенствует систему исполнения этого законодательства. В июле 2013 г. было создано управление береговой охраны КНР, консолидировавшее четыре ведомства, в функции которых входила имплементация законодательных актов, касающихся морского права.

Большинство конкретных споров и конфликтов между Китаем и другими странами в морях Азии происходит в морских районах внутри зоны, очерченной «пунктиром из девяти черт». Правительство КНР в одностороннем порядке очертило этой пунктирной линией зону своих претензий и заявило о своих суверенных правах на контроль над всеми акваториями в пределах этой линии, в частности о правах на острова Спратли и Парасельские.

Что касается содержания претензий на территории и акватории, очерченных «пунктиром из девяти черт», то и среди китайских исследователей нет единого подхода к этому вопросу. Высказываемые ими мнения можно свести к четырем основным концепциям. Согласно первой из них, данная линия является линией территориальной принадлежности к КНР, т.е. острова и рифы в рамках пространства, очерченного «пунктиром из девяти черт», принадлежат Китаю, и вокруг этих островов может быть установлена морская зона юрисдикции КНР в форме территориальных вод и исключительной экономической зоны. Однако это не означает, что юрисдикция КНР распространяется на акватории этого пространства.

Вторая концепция рассматривает это пространство как «зону исторических правооснований». Согласно ей все острова и рифы в рамках этого пространства являются территорией КНР, которая обладает историческими правами на всю соответствующую акваторию, включая суверенные права на разработку имеющихся здесь природных ресурсов. (Считается, что вся акватория внутри очерченной зоны может рассматриваться в качестве исключительной экономической зоны в определении, содержащемся в Конвенции ООН по морскому праву. Другие страны обладают здесь правом свободного прохода морских и воздушных судов, а также правом свободно прокладывать линии электропередач и трубопроводы по морскому дну).

Согласно третьей концепции – концепции «исторических вод» – КНР не только обладает историческими правами на острова и рифы в этой зоне, а также на окружающие их воды, но и все акватории в рамках очерченной зоны считаются «историческими водами». (Если речь идет о режиме так называемых «исторических заливов» как вида исторических вод, то согласно международному обычному праву, вся соответствующая акватория считается внутренними водами, и другие страны не имеют права свободного прохода морских судов).

Наконец, четвертая концепция – концепция традиционной границы – предполагает, что «пунктир из девяти черт» является фрагментированной государственной границей, так что все острова и рифы, а также окружающие их морские районы, находящиеся на китайской стороне этой пунктирной линии, принадлежат Китаю, а акватории по другую сторону этой линии являются либо территориальными водами других стран, либо международными водами.

Усилия по обеспечению «верховенства права» в морях Азиатско-Тихоокеанского региона

С 1990-х гг. Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) предпринимает активные меры для укрепления доверия, необходимого для решения территориальных проблем в Южно-Китайском море и деэскалации соответствующих споров и конфликтов между вовлеченными странами. В 2002 г. АСЕАН и КНР подписали Декларацию о правилах поведения сторон в Южно-Китайском море. В этой декларации провозглашались приверженность Уставу ООН и Конвенции ООН по морскому праву; уважение свободного прохода морских и воздушных судов в Южно-Китайском море; мирное разрешение споров вокруг прав на владение территориями или суверенитета над акваториями; самоограничение сторон в их действиях с целью не допустить усложнения и эскалации споров между вовлеченными странами. Однако поскольку декларация является документом, не обладающим обязательной юридической силой, впоследствии вовлеченные страны договорились прилагать усилия для принятия «Кодекса поведения в Южно-Китайском море» для укрепления мира и стабильности. Кроме того, в 2011 г. были разработаны «Основные направления реализации декларации». Было заявлено, что решения о реализации конкретных мер и действий на основании принятой декларации должны привести к заключению обязывающего кодекса поведения, обладающего юридической силой. Однако Саммит министров иностранных дел АСЕАН и КНР в Камбодже в июле 2012 г., а также ряд других мероприятий обнаружили несовпадение взглядов на содержание кодекса, причем не только между АСЕАН и КНР, но и внутри самой АСЕАН, что не позволило принять такой документ. Следующие консультации между АСЕАН и КНР по проблеме разработки соответствующего кодекса состоялись только в сентябре 2013 г.

Даже если в будущем и будет принят кодекс, обладающий юридической силой, остается неясным, насколько это поможет продвинуться в решении проблемы территориальных споров на Азиатских морских пространствах, в центре которых находятся вопросы прав на островные территории, а также на освоение ресурсов морей и морского дна. Однако важно, чтобы в процессе работы, нацеленной на принятие такого кодекса, в частности в ходе дискуссий в рамках такого многостороннего формата, как АСЕАН, были приложены усилия для прояснения существующих проблем и позиций по ним тех или иных стран. Если будет поставлена задача выяснить точки совпадения и различий в позициях участвующих стран, касающихся интерпретации положений Конвенции ООН по морскому праву в отношении конкретных проблем, в дальнейшем на многосторонних переговорах страны смогут найти между собой общий язык. Подготовительная работа для принятия соответствующего кодекса – это процесс, чрезвычайно значимый для реализации принципа верховенства права на морских пространствах Азии, вызовом

которому сегодня являются различные односторонние требования и использование силы.

ИЗМЕНЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЙ ОБСТАНОВКИ В СЕВЕРОВОСТОЧНОЙ АЗИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ЯПОНИИ И РОССИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ

Синдзи ХЁДО

Национальный институт оборонных исследований (Япония)

Начало консультаций министров иностранных дел и обороны Японии и России (формат «2+2»)

2 ноября 2013 г. в Токио состоялось первое заседание японо-российского стратегического диалога на высшем уровне в формате «2+2», посвященного обширному кругу проблем обеспечения безопасности. Формат, запуск которого был согласован в ходе первого за десять лет визита премьер-министра Японии в Россию 29 апреля 2013 г., открыл новую страницу в российско-японских отношениях, посвященную сотрудничеству в сфере обеспечения безопасности. Япония проводит консультации в этом формате с 1960-х гг. со своим союзником США, а также с 2007 г. с Австралией, которую Япония называет «лучшим другом в Азии». Россия стала третьей страной после США и Австралии. В свою очередь, Япония стала пятой страной, с которой Россия проводит консультации в формате «2+2» после США, Великобритании, Франции и Италии, и первым таким партнером в Азии.

Для Японии и России, до сих пор не заключивших двусторонний мирный договор, большое значение имеет запуск механизма регулярных консультаций четырех министров по проблемам обеспечения безопасности. Значение консультаций заключается в том, что и Япония, и Россия начали рассматривать друг друга как стратегических партнеров; двусторонние отношения были серьезно подняты до стратегического уровня; а третьим странам посылается сигнал о том, что Япония и Россия быстро сближаются в ответ на изменения стратегической обстановки в Восточной Азии. Кроме того, поскольку правительство Японии учредило новый Совет национальной безопасности, возможно, в будущем появится прямой канал общения между канцелярией премьер-министра Японии и Кремлем и сформируется многослойная система сотрудничества в сфере безопасности.

Считается, что после посещения в ноябре 2010 г. острова Кунашир тогдашним президентом России Д. Медведевым российско-японские отношения опустились до самого низкого уровня со времен окончания «холодной войны». То, что спустя всего три года после этого был запущен формата контактов «2+2», связано с внутривнутриполитическими факторами, такими как политическая стабильность в обеих странах, установившаяся после повторного прихода на свои посты в 2012 г. российского президента В.Путина и японского премьера С. Абэ. Кроме того, свою роль сыграли международные факторы, такие как изменения стратегической обстановки японо-российских отношений вследствие повторяющихся запусков ракет и ядерных испытаний, проводимых КНДР, и усиления морской экспансии КНР. Можно сказать, что эти обстоятельства способствовали усилению внимания Японии

и России друг к другу посредством изменения не только самих российско-японских отношений, но и среды, в которой они развиваются.

Значение и задачи сотрудничества Японии и России в сфере обеспечения безопасности

В будущем формат «2+2» должен выполнять задачи: 1) дальнейшего укрепления доверия между двумя странами и устранения элементов взаимного недоверия; 2) сближения видения двумя странами стратегической ситуации в Азиатско-Тихоокеанском регионе; 3) институционализации японо-российского сотрудничества в области безопасности. В то же время темы, согласованные в ходе первого заседания формата «2+2», в основном, касались лишь сотрудничества в области обеспечения безопасности от нетрадиционных угроз.

В настоящее время японо-российское сотрудничество в области безопасности определяется политическими мотивами, и до того как приступить к реальному военному сотрудничеству, остается решить еще много проблем. Тем не менее, большое значение имеет открытие такой новой области взаимодействия, как сотрудничество в сфере безопасности в дополнении к традиционному сотрудничеству в области экономики и энергетики, что расширяет палитру российско-японских отношений. Кроме того, можно ожидать, что с расширением повестки переговоров появятся новые возможности увязок и в плане переговоров по территориальной проблеме.

В стратегии национальной безопасности, принятой кабинетом министров Японии 17 декабря 2013 г., отмечалось, что «в условиях серьезного ухудшения ситуации в области безопасности в Восточноазиатском регионе для Японии большую важность приобретает продвижение сотрудничества с Россией в различных сферах, прежде всего в области безопасности и энергетики, а также укрепление всего комплекса японо-российских отношений». Кроме того, в обновленные одновременно со стратегией «Основные направления оборонной программы» включены положения, согласно которым для того, чтобы углубить понимание целей военной деятельности России и укрепить доверие, необходимо наряду с развитием диалога, прежде всего в формате «2+2», продвигать отношения на высоком уровне и между широким кругом подразделений, а также проводить совместные тренировки и учения, которые должны вносить вклад в поддержание региональной стабильности. В связи с началом консультаций в формате «2+2» для нашей страны важно, внимательно следя за действиями Китая, основательно проработать вопрос о том, как повысить эффективность российско-японского сотрудничества в области безопасности в Арктике или на Дальнем Востоке.

Японо-российское сотрудничество в Арктике

Вследствие уменьшения ледяного покрова, вызванного глобальным потеплением, появляется возможность разработки ресурсов за Полярным кругом и открытие Северного морского пути. В 2013 г. Япония стала наблюдателем в Арктическом совете, в том числе и при поддержке России. В дальнейшем в условиях

постепенного усиления внимания к Арктике в стратегическом плане, возможно, появится большее пространство для японо-российского сотрудничества, такого как освоение Северного морского пути, связывающего Европу и Азию; разработка залегающих там безмерных запасов природных ресурсов; обеспечение безопасности морских путей и др.

В июле 2014 г. японская морская торговая компания, введя в эксплуатацию три ледокола, объявила о транспортировке с 2018 г. в Европу и Азию сжиженного природного газа с полуострова Ямал, находящегося за Полярным кругом, что является первым в мире примером практического использования Северного морского пути. Поскольку Японское и Охотское моря станут воротами, ведущими к Северному морскому пути из Северо-Восточной Азии, в будущем также можно ожидать расширения совместных учений морских сил самообороны Японии и военно-морского флота России по противодействию терроризму и пиратству в Охотском море и Северно-Ледовитом океане.

БЕЗОПАСНОСТЬ НА МОРЕ И ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА В ЗАПАДНОЙ ЧАСТИ ТИХОГО ОКЕАНА

Тэцуо КОТАНИ

Японский институт международных отношений (JIА)

«Стратегия национальной безопасности», принятая правительством Японии в декабре 2013 г., провозгласила Японию «морской державой», стремящейся к «открытости и безопасности на морях», а также обозначила в качестве одного из центральных вопросов обеспечение безопасности на море. Задачами по обеспечению безопасности на море в «Стратегии...», в частности, назывались противодействие одностороннему изменению статус-кво при помощи силы; защита морских путей от пиратства и региональных конфликтов; сотрудничество в области судоходства и разработки природных ресурсов в Северном Ледовитом океане; обеспечение свободы использования воздушного пространства над международными водами и пр. Кроме того, среди подходов, которые должна использовать Япония, назывались, в частности, формирование стабильной международной среды, всеобъемлющей системы обороны, отстаивание территориальной целостности. Документ также подчеркивает активную роль Японии в поддержании и продвижении принципов открытости и безопасности на море на основании международных законов и правил.

Проблемы обеспечения безопасности на море актуализируются в связи с изменениями мирового баланса сил. Сегодня правопорядок на море на основе открытости и международного морского права обеспечивается Конвенцией ООН по морскому праву, но на практике его обеспечение на мировых морских пространствах в большей части взяли на себя США. Однако, как отмечает японская «Стратегия национальной безопасности», в мировом сообществе сегодня растет роль таких быстроразвивающихся стран, как Китай и Индия, в то время как США постепенно утрачивают способность поддерживать международный порядок на базе собственного лидерства. В таких условиях появляются прибрежные государства, которые предъявляют чрезмерные претензии на осуществление контроля над прилегающими акваториями и пытаются изменить статус-кво при помощи силы.

Экономическое развитие Азиатско-Тихоокеанского региона во многом зависит от открытых и безопасных морей. Однако усиление морской активности КНР дестабилизирует региональный порядок на море. КНР, основываясь на концепции естественного продолжения континентального шельфа, заявляет права на контроль над акваторией Восточно-Китайского моря вплоть до Окинавской впадины. В Южно-Китайском море КНР претендует на акваторию, ограниченную «пунктиром из девяти черт». Эти требования противоречат нормам международного права, представляют угрозу свободе передвижения на море и в воздухе в западной части Тихого океана. Кроме того, КНР предъявляет требования на острова Сэнкаку в Восточно-Китайском море, а также на Парасельские острова и острова Спратли в Южно-Китайском море, нарушает суверенитет соседних стран и усиливает региональную напряженность.

Ситуация в Восточно-Китайском море

В настоящее время Китай, несмотря на риски, стремится силой вынудить Японию пойти на уступки, связанные с территориальной принадлежностью островов Сэнкаку. Основываясь на понимании, что расположенные в Восточно-Китайском море острова Сэнкаку с давних времен были частью архипелага Рюкю, японское правительство в 1895 г. официально включило их в состав территории Японии. КНР заявляет, что острова Сэнкаку принадлежали ей со времен династии Мин, однако она начала официально предъявлять территориальные требования на острова Сэнкаку с декабря 1971 г. Причина заключается в том, что в июне того же года правительство Тайваня начало заявлять, что острова Сэнкаку являются его частью. В то время правительство Тайваня, проявляя большой интерес к природным ресурсам в районе островов Сэнкаку, запустило версию о принадлежности островов Сэнкаку Тайваню, а не Окинаве. Правительство КНР в тот момент не проявляло большого интереса к островам Сэнкаку, но когда Тайвань заявил, что Сэнкаку являются его частью, КНР также выступила с претензией на принадлежность островов. Поскольку же в то время для КНР в рамках стратегии противодействия Советскому Союзу большое значение имело укрепление связей с Японией, она не стала интенсивно выдвигать требование признать принадлежность этих островов, в одностороннем порядке заявив о том, что откладывает решение этого вопроса на будущее.

Однако в 1992 г. правительство КНР приняло закон о территориальных водах, в котором объявило острова Сэнкаку частью территории Китая. С тех пор КНР начал совершать демонстративные действия в районах вокруг Сэнкаку. В 2008 г. суда КНР впервые вторглись в территориальные воды Японии; а в сентябре 2010 г. китайское рыболовное судно, которое вело промысел в японских территориальных водах, пошло на таран патрульных кораблей береговой охраны Японии, из-за чего капитан китайского судна был арестован. В ответ на арест капитана Китай наложил запрет на поставки в Японию редкоземельных металлов. После этого инцидента частота вторжений судов, принадлежащих правительству КНР, в территориальные воды вокруг островов Сэнкаку увеличилась, а после того как правительство Японии в сентябре 2012 г. приобрело три острова группы Сэнкаку, вторжения происходят практически еженедельно. В настоящее время ежемесячно фиксируется заход в район островов Сэнкаку порядка десяти китайских судов.

В последние несколько лет активизировались действия НОАК в Восточно-Китайском море. С 2008 г. возросло число выходов военных кораблей КНР в Тихий океан. Сегодня такие действия стали уже привычными. Происходит и диверсификация маршрутов таких выходов. Наряду с этим растет число инцидентов между судами военно-морского флота КНР и морских сил самообороны Японии, способных повлечь за собой возникновение непредвиденных ситуаций. Например, в январе 2013 г. в Восточно-Китайском море произошел инцидент с наведением на находившийся на дежурстве сторожевой корабль морских сил самообороны Японии и его корабельный вертолет радаром управления стрельбой корабля китайского ВМФ.

НОАК активизировала деятельность по сбору информации и в воздушном пространстве над Восточно-Китайском море. Наблюдается тенденция к росту числа вылетов воздушных судов сил самообороны Японии на перехват китайских самолетов. Кроме того, усилилось патрулирование с использованием китайских бомбардировщиков, истребителей, самолетов дальнего обнаружения, а также

увеличилось число случаев их приближения к воздушному пространству Японии. В ноябре 2013 г. министерство обороны КНР установило опознавательную зону противовоздушной обороны в воздушном пространстве над Восточно-Китайским морем. Возрастает обеспокоенность по поводу свободы полетов в воздушном пространстве над открытым морем, поскольку не только самолетам, направляющимся в воздушное пространство КНР, но даже пролетающим воздушным судам вменяется в обязанность сообщать планы своих полетов, а к самолетам, не выполняющим эти указания, могут быть применены неизвестные «чрезвычайные оборонительные меры». Кроме того, в последнее время также происходили случаи приближения китайских боевых самолетов к самолетами сил самообороны Японии, находящимся на разведывательных миссиях на очень близкое расстояние, вплоть до 30 метров.

Проблемы Южно-Китайского моря

Китай совершает похожие действия и в Южно-Китайском море. С 1970-х гг. Китай силой захватил у соседних стран Парасельские острова, а также часть островов Спратли. Несмотря на то, что в 2002 г. Китай подписал с АСЕАН декларацию о кодексе поведения в Южно-Китайском море, с его стороны не прекращаются угрозы и односторонние изменения статус-кво. Кроме того, Китай не обнаруживает искреннего стремления к разработке кодекса поведения на море, который обладал бы юридической силой. Ранее Китай неоднократно нарушал статус-кво в регионе, заполняя вакуум, образовавшийся после ухода из Южно-Китайского моря американских и советских войск. Однако в последнее время в условиях проводимой США политики «перебалансировки» в Азии позиция Китая ужесточилась, и его поведение невозможно объяснить простым стремлением использовать удобные для себя возможности. В частности, жесткую позицию Китая отражает отправка многочисленных кораблей для охраны судов, начавших в мае 2014 г. добычу нефти в районе Парасельских островов.

Что стоит за морской экспансией Китая

Для того чтобы понять нынешнюю морскую экспансию КНР, необходимо рассмотреть не только его морскую стратегию, но и внутривнутриполитические факторы в этой стране.

Суть морской стратегии Китая заключается в предотвращении доступа. В особенности, стратегия нацелена на блокирование доступа вооруженных сил США в западную часть Тихого океана. Основу боевых возможностей КНР, использующихся для запрещения доступа, составляют противокорабельные крылатые ракеты, которыми оснащаются его подводные и воздушные суда. В скором будущем, возможно, на вооружение будут также приняты противокорабельные баллистические ракеты. Однако для этого потребуется мониторинг обширных морских районов с целью контроля передвижения вражеских судов. Поэтому Китай в одностороннем порядке предъявляет требования на большинство акваторий Восточно-Китайского и Южно-Китайского моря. Кроме того, Китай предъявляет требования на необитаемые

острова Восточно-Китайского и Южно-Китайского моря, потому что они необходимы для строительства наблюдательных пунктов.

В то же время Китай препятствует деятельности вооруженных сил США, а также сил самообороны Японии по мониторингу ситуации в акваториях, на которые он предъявляет свои требования. Показательным примером стал хайнаньский инцидент 2001 г., а также инцидент с судном *Impressable* в 2009 г. В конце 2013 г. также произошел инцидент с судном *Cowpens*. В этот контекст также вписываются инциденты с наведением радара управления огнем и опасным сближением с самолетами сил самообороны Японии.

Таким образом, Китай склонен игнорировать установленные правила и нормы, если это необходимо для осуществления его морской стратегии. Вместе с тем время от времени КНР демонстрирует и примеры кооперативистского поведения и уважения норм международного права.

Как уже отмечалось, КНР подписала с АСЕАН декларацию о кодексе поведения в Южно-Китайском море. С Японией было достигнуто соглашение о совместном освоении газового месторождения в Восточно-Китайском море. Однако вопрос о продолжении Китаем международного сотрудничества определяется внутривнутриполитическими раскладами. Когда руководство имеет сильные позиции внутри страны, ему легко поощрять международное сотрудничество. Однако когда власть руководства ослабевает и усиливается критика со стороны противодействующих сил, оно склонно проводить жесткий внешнеполитический курс. Например, после достижения Китаем и Японией соглашения о совместной разработке газового месторождения, приверженцы жесткой линии в Китае начали критиковать правительство за то, что приняв это соглашение, оно фактически признало срединную линию в качестве принципа демаркации границ в Восточно-Китайском море, на чем настаивала Япония. Это, думается, и послужило причиной того, что правительство КНР изменило позицию, отказалось от соглашения и ужесточило свое поведение в Восточно-Китайском море.

Таким образом, не следует упускать из виду, что действия КНР на море определяются не только ее морской стратегией, но и внутривнутриполитическими факторами.

Сотрудничество Японии и России по обеспечению безопасности на море

Современный порядок на море базируется на Уставе ООН, запрещающем применение силы и угрозу силой, а также на Конвенции ООН по морскому праву, регулирующей правила поведения на море. Наиболее опасные конфликты в Азиатско-Тихоокеанском регионе связаны со спорами из-за территорий и акваторий; при этом Китай находится в центре этих споров. В то же время, поскольку четверка стран БРИКС, за исключением России, предъявляет избыточные требования в отношении морских зон, хотелось бы надеяться, что Россия будет играть большую роль в поддержании порядка на море. В частности, поскольку Россия понимает важность свободы навигации, связана соглашениями о предотвращении столкновений на море с ведущими морскими державами, а также осуществляет мониторинг на море, руководствуясь морскими практиками, она могла бы послужить

для Китая хорошим примером. Кроме того, у России и Японии есть общие интересы в углублении сотрудничества по развитию Северного морского пути на основании существующего морского права. В этой связи мирная делимитация Баренцева моря между Россией и Норвегией в 2010 г., возможно, послужит делу разрешения споров в Азиатско-Тихоокеанском регионе на базе международного права.

Китай экономически зависит от «открытых» морей, и в то же время стремится к их «закрытию» по соображениям безопасности. Японии и России необходимо координировать свою политику в отношении Китая и усиливать взаимодействие с теми силами в Китае, которые нацелены на развитие международного сотрудничества, с тем чтобы Китай стремился к «открытым» морям и с точки зрения интересов обеспечения своей безопасности.

МЕХАНИЗМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ

Александр ФЕДОРОВСКИЙ
ИМЭМО РАН

Политические процессы, проявившиеся в Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) в 2011-14 гг., дают основания говорить о новых вызовах стабильности и региональной безопасности, на которые пока не смогли дать конструктивный ответ ни ведущие региональные державы, ни международные институты.

В связи с этим следует обратить внимание на наметившееся проявление двух разнонаправленных векторов развития: с одной стороны, рост заинтересованности стран региона в повышении качества институтов, связанных с усилением в регионе экономических интеграционных процессов; с другой стороны, стагнация или даже попятные движения в деятельности региональных институтов, призванных содействовать укреплению в Тихоокеанской Азии безопасности и политического диалога.

Причины разночтения в темпах и характере развития институтов во многом связаны с изменением соотношения в регионе политических и экономических сил. В результате затянувшейся экономической стагнации и «погруженности» Японии во внутренние дела, а также сфокусированности американской внешней политики на процессах, протекавших в Европе, на Ближнем и Среднем Востоке, в Тихоокеанской Азии резко возросло политическое и экономическое влияние КНР, сохраняющей уже более трех десятилетий темп развития, опережающий среднемировые показатели.

Одновременно свои претензии на роль региональных держав стремятся предъявить такие амбициозные страны, как Республика Корея, а также Вьетнам и другие государства-члены АСЕАН. В частности, в этом контексте стоит рассматривать состоявшиеся на «полях» саммита АТЭС 2013 г. на индонезийском о. Бали японо-вьетнамские переговоры, в ходе которых стороны выразили обеспокоенность «односторонними попытками изменить статус-кво с помощью силы» и договорились укреплять двустороннее сотрудничество в области морской безопасности в свете территориальных конфликтов в прибрежных морях. В этом просматривается обеспокоенность двух стран последствиями усиления влияния Китая на региональном уровне.

Растет экономический потенциал и политические возможности Индии, которые позволяют ей наращивать свое влияние в Тихоокеанской Азии, ведя по этим вопросам диалог с США и устанавливая партнерские отношения с членами-АСЕАН и Японией.

Между тем, существующие региональные институты не смогли до сих пор адекватно учесть в своей деятельности меняющуюся в АТР расстановку сил.

При этом необходимо подчеркнуть, что в указанных процессах преобладающая роль по-прежнему принадлежит правительствам, однако постепенно и бизнес восточноазиатских государств все настойчивее готов предъявлять свои претензии на участие, причем не только в экономических проектах. Корпоративный сектор склонен добиваться обеспечения в АТР адекватных условий своей деятельности, что неизбежно потребует юридического и институционального закрепления соответствующих прав и обязанностей для всех заинтересованных сторон (государства, юридических и физических лиц).

В этом случае бизнес может сыграть конструктивную роль стабилизатора политических процессов, способствуя формированию региональных по масштабу и интегрированных в тихоокеанскую экономику сетей разработки, производства, реализации и потребления продукции, и, одновременно, предотвращающего использование политиками крайних мер, угрожающих дестабилизацией международных отношений в этом регионе.

С другой стороны, рост политического влияния крупного бизнеса также несет в себе и определенные вызовы. Так, рост международного влияния госкорпораций, прежде всего китайских, дает основание появлению в регионе подозрений относительно государственной экспансии в экономической сфере. Кроме того, конкуренция старых «западных» и «японских» ТНК с новыми ТНК развивающихся экономик также в известной степени несет в себе политическое содержание. Наконец, разные «весовые категории» корпораций различных стран, прямое или косвенное давление на малые и средние компании со стороны крупного бизнеса могут усилить дисбалансы интересов на национальном и региональном уровнях.

В последние годы наметилась тенденция повышения внешнеполитической активности неправительственных организаций (НПО), роль которых будет усиливаться, особенно в том, что касается вопросов обеспечения безопасности физических лиц, экологической безопасности, социальных аспектов развития и т.д. Хотя деятельность НПО объективно несет в себе положительный заряд, рост политической активности НПО может вызывать критические отношения к ним в отдельных странах региона в контексте дискуссий о суверенности стран АТР, а также разногласий по вопросу о конкретном содержании понятия гражданских и политических прав и свобод.

Указанные проблемы усугубляет тот факт, что становление экономических интеграционных связей тихоокеанских государств предшествует и опережает их политическое сближение. Положение осложняется тем обстоятельством, что страны АТР обладают разным экономическим потенциалом, а также различающимися политическими и правовыми системами.

В основе существующих разногласий часто лежит непреодоленное наследие исторических конфликтов, а также наличие существенных расхождений во мнениях по вопросам развития демократии, в оценках источников, характеров и иерархии внутренних и внешних угроз безопасности. Между тем, в АТР так и не сложились механизмы, обеспечивающие снятие такого рода противоречий через экспертное обсуждение, согласованное истолкование событий, поиск компромиссов и т.д.

В эпицентре складывающихся в регионе тенденций находится Китай, политический курс которого объективно порождает нетрадиционные вызовы и одновременно открывает новые возможности, прежде всего в сфере экономики и

социального развития. Особая потребность в институциональном оформлении стремительно выросшего к началу второго десятилетия XXI в. экономического, военно-политического и образовательного потенциала Китая придает особую специфику практически всем без исключения региональным процессам.

Экономическая экспансия Китая частично охватывается системой соглашений со странами АТР о свободной торговле, а также членством в АТЭС.

Политическая активность Пекина также частично охватывается диалогом по тихоокеанским вопросам с членами Совета Безопасности ООН и участием в различных региональных форумах.

Обсуждение вопросов безопасности в одинаковой степени важны для Пекина и его соседей и в наименьшей привязано к каким-либо международным форматам, оставаясь в системе двусторонних отношений КНР с другими государствами.

В этих условиях проявляются два прямо противоположных последствия региональной политики Китая – обострение соперничества и активизация сотрудничества.

Первая тенденция в сфере экономической конкуренции проявляется в напористой предпринимательской активности китайских компаний и поддерживающего их государства. Политическим проявлением этой тенденции стало обострение территориальных споров с Японией и государствами Юго-Восточной Азии.

Тенденцией иного рода стало активное стремление Китая предложить позитивный сценарий возможного регионального сотрудничества. В этом смысле визит председателя КНР Си Цзиньпина в Сеул может служить демонстрацией конструктивного потенциала китайской внешней политики в АТР.

Между тем, пока преобладают негативные тенденции. Так, нерешенность проблем безопасности в условиях перманентно возникающих кризисов в отношениях крупнейших стран региона, прежде всего в треугольнике Япония – Китай – Республика Корея, а также между Китаем и АСЕАН не позволяет удовлетворить потребность в укреплении отношений экономического партнерства. Тем самым под воздействием негативного внешнего фактора обесценивается внутренний и региональный потенциал развития.

В условиях, когда характер и перспективы интеграционного сближения стран тихоокеанского региона становятся зависимыми как от экономических, так и от политических процессов, сохраняющийся дефицит доверия в сфере региональной политики и безопасности становится препятствием для развития национальных экономик и региональных институтов.

Проблема усугубляется отсутствием универсального механизма обеспечения безопасности в регионе. Есть универсальный глобальный механизм, опирающийся на решения Совета Безопасности (СБ) ООН. Несмотря на часто встречающуюся критику эффективности этой международной организации, существуют положительные примеры международного сотрудничества под эгидой ООН. Например, «пятерке» региональных игроков (США, КНР, Япония, РФ и РК) при посредстве СБ удалось продемонстрировать возможность принятия согласованных мер, направленных против реализации ракетно-ядерных проектов в Северной Корее. Достигнутые договоренности, однако, не были развиты и дополнены,

поскольку на региональном уровне отсутствует механизм реализации решений «пятерки».

Зато в регионе есть механизмы, доставшиеся ему в наследство от периода «холодной войны», в частности военные альянсы США – Япония, США – Республика Корея, Китай – КНДР. При этом США предпринимают попытки вдохнуть новую жизнь в старые политические схемы.

Возвращение США в АТР (или, иначе говоря, «перебалансировка» американской политики на тихоокеанском направлении) на практике в политической сфере вылилось в обсуждение идеи формирования тройственного оборонного альянса Вашингтон – Токио – Сеул, а в военной сфере – в стремление разместить в Южной Корее ракетную систему THAAD (Terminal High-Altitude Area Defense).

США аргументируют необходимость размещения дополнительных ракетных систем в Восточной Азии, в том числе на Корейском полуострове, потребностью противостоять ракетной угрозе со стороны Северной Кореи. Между тем, Южная Корея сдержанно относится к перспективе размещения на своей территории системы THAAD, поскольку данное решение может быть воспринято негативно КНР и Россией, тогда как Сеул отводит Пекину и Москве важное место в своей внешнеполитической стратегии.

Важно отметить и другой аспект возможного размещения THAAD. Предлагаемые меры подразумевают активизацию союзнических отношений США с Японией и Южной Кореей. Более того, на экспертном уровне обсуждается необходимость трехстороннего альянса между Вашингтоном, Токио и Сеулом. А это уже, по сути, союз, направленный на сдерживание Китая.¹ В случае, если озвучиваемое американскими экспертами предложение будет реализовано, возникнут все основания предполагать усиление напряженности в отношениях КНР с США, а также с Японией и Республикой Корея. В частности, Китай может пойти на активизацию практически не действующего сегодня китайско-северокорейского альянса, что, в свою очередь, способно осложнить военно-политическую ситуацию на Корейском полуострове и, в конечном итоге, негативно скажется на проблеме региональной безопасности и перспективах объединения Кореи.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что на официальном уровне какого-то законченного формата военно-политической стратегии США пока не предложили. Визит президента Б. Обамы в страны Восточной Азии, хотя и подтвердил традиционные предпочтения американской дипломатии, не дал адекватного представления о конкретных путях решения актуальных региональных проблем безопасности, в том числе и межкорейских отношений.

Проводимая администрацией Обамы политика изоляции КНДР при одновременном сдерживании Китая и использовании его влияния при решении конкретных внешнеполитических задач, дополнена курсом на изоляцию России, к реализации которого привлекается и Япония.

В то же время Южная Корея, сохраняя стратегическую лояльность США, не готова к участию в военных проектах, вызывающих недовольство Китая и изолирующих Россию.

¹ Washington Considers Missile-Defense System in South Korea. On line. wsj.com 27.05.2014.

В свою очередь Китай в ответ на обвинения, что его действия в отношении принадлежности спорных территорий вызывают озабоченность стран региона, выдвигает идею решения проблем безопасности за счет совместных усилий исключительно азиатских государств, т.е. проведения соответствующих переговоров без участия США, что едва ли будет поддержано восточноазиатскими государствами, включая членов АСЕАН.

К прочим существующим механизмам обеспечения региональной безопасности можно отнести сложившиеся в регионе форматы многосторонних диалогов, такие как Восточноазиатский саммит и Региональный Форум АСЕАН. Данные форматы способствовали укреплению международных контактов и сделали регулярными политические консультации на высоком уровне по актуальным проблемам АТР. Вместе с тем возможности этих региональных институтов не всегда отвечают потребностям сотрудничества тихоокеанских стран в сфере безопасности и экономического развития, поскольку направления решения региональных территориальных и других сложных межгосударственных проблем не были даже очерчены.

В свою очередь, другие региональные институты, такие как «шестисторонние переговоры» по проблемам Корейского полуострова оказались в последние годы в замороженном состоянии. После выхода из этих переговоров Северной Кореи другие пять государств (Республика Корея, Китай, США, Япония и Россия) так и не смогли прийти к взаимопониманию относительно необходимости дальнейших консультаций о будущем Корейского полуострова, а также о возможном формате переговорного процесса. В итоге, стороны так и не приступили к обсуждению возможных механизмов поддержания сотрудничества и обеспечения безопасности на Корейском полуострове.

Сказанное позволяет более реалистично относиться к предложениям о создании в ближайшей перспективе (будь то в АТР или в Тихоокеанской Азии) общерегиональной системы безопасности. С точки зрения поиска фундаментальных путей преодоления военно-политических проблем формирование соответствующих региональных правовых механизмов и институтов является объективной необходимостью. Вместе с тем в обозримой перспективе видимо трудно рассчитывать на решение проблем безопасности в АТР на региональном уровне, как это происходило в Европе в XX в. (по типу Хельсинского совещания). Не отказываясь целиком от этой перспективы, стоило бы рассмотреть возможность продвигаться к поставленной цели поэтапно, используя тактику малых шагов.

Если согласиться с таким подходом, то реальные механизмы международного сотрудничества могут быть разработаны и предложены для решения отдельных частных политических задач. Например, перспективным направлением может стать решение проблем безопасности на Корейском полуострове.

В связи с этим необходимо отметить ряд политических тенденций и инициатив, способных позитивно сказаться на региональном сотрудничестве как в сфере экономики, так и безопасности.

Речь идет об инициативах южнокорейского президента Пак Кын Хе, которые она выдвинула на протяжении 2013-14 гг. В этих инициативах можно отметить несколько важных черт:

во-первых, это демонстрация Сеулом в сложившихся в АТР международных условиях растущих амбиций и расширяющихся возможностей «средних» государств;

во-вторых, это новое отношение к объединению Кореи как к сложной, но конкретной политической и экономической задаче, которую предстоит решать в не в столь уж отдаленном будущем. По крайней мере, Сеул исходит из необходимости быть к этому готовым.

Преддверие объединения Кореи создает предпосылки для качественно новой региональной политики, что демонстрирует Пак Кын Хе своими инициативами. В связи с этим следует прежде всего упомянуть выдвинутую президентом Пак Кын Хе идею «евразийской инициативы». Заявленная Южной Кореей цель состоит в развитии евразийского вектора внешней политики страны, что призвано способствовать активному укреплению политических и экономических отношений с государствами Евразии, включая Монголию и страны Центральной Азии. Вместе с тем сердцевиной евразийской инициативы представляется укрепление отношений Республики Корея с Китаем и Россией, которое имеет экономический, политический и, в значительной мере, стратегический аспекты, поскольку затрагивает проблему обеспечения национальной безопасности и создания благоприятных условий для объединения Кореи.

Другой принципиально важной инициативой представляется курс администрации Пак Кын Хе на реализацию политики, обозначенной как *Trustpolitik*, означающей лояльность военно-политическому союзу с США, тесное сотрудничество с Японией, «наведение мостов» во взаимоотношениях с Северной Кореей.

Тезис о необходимости внимания к повышению доверия, будь то межкорейские отношения или союзнические связи с США, тесное партнерское сотрудничество с Японией или диалог с Китаем и Россией, отвечает актуальной задаче снижения уровня конфронтационности мышления и перевода дискуссий на уровень рабочих обсуждений.

Накопление доверия и отработка механизмов решения проблем, связанных с вопросами объединения Кореи и обеспечения безопасности на Корейском полуострове может стать пилотным проектом, накоплением «историй успеха» взаимоотношения стран АТР, что с течением времени позволит соотносить решение частных задач со строительством механизмов и институтов, формирующих систему безопасности на региональном уровне.

There are two different trends in Asia-Pacific region. Economic development and regional cooperation in Asia-Pacific, especially in East Asia grew significantly at bilateral and multilateral levels. Meanwhile political and security tensions in the region and territorial disputes between East Asian countries are growing. It was possible to find out a lag between positive economic trends and negative political and security trends since 1990s, but these trends increased radically during last decade, especially in 2012-2014. The main reason is the deficit of confidence and regional institutions adequate to new reality: China's economic and political expansion, growing influence of such countries as the Republic of Korea and Vietnam, while regional roles of the U.S. and Japan were decreasing. The USA and Japan try to restore their influence but it is necessary to take into account new reality.

There are no common political and security instruments approved by major regional powers. In reality, there are UN Security Council decisions on regional security issues, security instruments inherited from the Cold War years (regional security treaties) as well as some new but not very effective regional political forums.

It would be difficult to reach an agreement on setting up a regional system for political and security cooperation in the near future. Under these conditions it would be more realistic to start security cooperation on some special cases, such as the problem of Korea's unification as a pilot regional security project.

South Korean president Park Geun-Hye put forward "Eurasia initiative" and Trustpolitik policy. These kinds of initiatives seem to be a step towards more balanced and predictable regional economic, political and security system.

ТИХООКЕАНСКАЯ РОССИЯ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ КОНТЕКСТЕ

Виталий ШВЫДКО
ИМЭМО РАН

В последние годы политика России в отношении ее тихоокеанских соседей складывалась как результат действия двух основных тенденций. Одной из них было и остается растущее осознание потенциала Азиатско-Тихоокеанского региона как одного из наиболее перспективных центров роста мировой экономики. Другой является ощущение наличия ограничений для возможного продвижения России в этом регионе как с экономической, так и с политической точки зрения.

Идея «поворота России на Восток» на самом деле имеет довольно длительную историю. Уже более десяти лет среди российских политиков и экспертов укрепляется мнение, что Азиатско-Тихоокеанский регион в целом и Северо-Восточная Азия в особенности заслуживают гораздо большего внимания, чем то, которое до сих пор им уделялось со стороны России.

Это объяснялось несколькими важными причинами.

Первая из них – осознание российским руководством необходимости расширения географии поставок российских энергоносителей. Уже много лет назад было очевидно, что чрезмерная концентрация российского энергетического экспорта на европейском направлении чревата для России большими проблемами как политического, так и экономического характера. Поиск новых рынков в Азии с акцентом на Северо-Восточную Азию стал важным направлением усилий, предпринимавшихся в России на разных уровнях в течение всего последнего десятилетия. Тем более что практически все новые перспективные месторождения нефти и газа, предназначенные для освоения российскими компаниями, расположены в восточной части страны. Этот поиск новых рынков объективно толкал центральную власть в России к более активной внешней политике именно на азиатско-тихоокеанском направлении.

Второй фактор, сыгравший свою роль – это очевидный для всех, в том числе для России, рост политической роли Азиатско-Тихоокеанского региона в современном мире. Этот регион постепенно становится сосредоточием интересов крупнейших субъектов международных отношений и центром их сложных политических маневров. В последнее время здесь возникают новые вызовы, новые конфигурации политических союзов, и, естественно, России требовалось (и сейчас требуется) определиться со своим местом в складывающихся новых условиях.

Кроме того, отношения с азиатскими странами, в частности с Японией и Китаем, всегда были для России более комфортны в том отношении, что, в отличие от США и Европы, эти страны не пытались вмешиваться во внутривнутриполитические процессы в России и поддерживать противников существующей в России власти. К тому же российские политики в определенной степени рассчитывали на сотрудничество азиатских стран, и прежде всего Китая, в усилиях, направленных на создание альтернативных США центров концентрации международного

политического ресурса. А формирование таких новых центров мировой политики, способных конкурировать с США за международное влияние, все последние годы было одной из главных задач российской внешней политики.

На этом фоне стремление российской власти увеличить участие своей страны в делах Азиатско-Тихоокеанского региона становилось все более очевидным. Были обнародованы амбициозные планы по увеличению доли азиатских рынков в структуре российского экспорта нефти и газа, составляющего основу российского экспорта в целом. Так называемая «Восточная программа» Газпрома – крупнейшего производителя и единственного на данный момент экспортера российского природного газа – поставила стратегическую задачу сбалансировать поставки природного газа в европейские страны примерно равными объемам его экспорта на восточном направлении, через российский Дальний Восток.

Долгосрочные ориентиры развития российского Дальнего Востока включали в себя более тесное взаимодействие со странами Северо-Восточной Азии в качестве торгово-инвестиционных партнеров. Так, программы инвестиций, финансируемых из государственных источников, предусматривали существенные вложения в развитие инфраструктуры для внешней торговли, а также в создание новых транзитных маршрутов через российские восточные регионы. Такого рода инвестиции, включавшиеся в государственные программы, имели экономический смысл только при условии гораздо более масштабного, чем было до сих пор, взаимодействия со странами Северо-Восточной Азии.

Центральные экономические ведомства, да и политическое руководство России поддерживали намерение дальневосточных местных органов власти использовать имеющиеся на их территории ресурсы для организации экспортно-ориентированных производств, а также привлекать азиатских инвесторов для реализации энергетических и инфраструктурных проектов на Дальнем Востоке. Более того, центральные власти сами призывали местные администрации организовывать на территории Дальнего Востока зоны с льготным режимом хозяйственной деятельности с расчетом на привлечение капитала из соседних стран, прежде всего из Японии и Южной Кореи. Правда, стоит заметить, что финансовая помощь центра для обустройства таких зон была крайне ограниченной, а налоговые льготы за счет сокращения обязательных платежей и налогов в федеральный бюджет – очень скромными. По существу, тихоокеанским территориям России предлагалось искать и привлекать частных инвесторов, самостоятельно изыскивая необходимые для этого средства и возможности, в том числе за счет сокращения местных налогов или дотирования инфраструктурных услуг бизнесу.

Тем не менее, центральные власти обещали всяческую поддержку усилиям по развитию внешних экономических связей этих российских регионов, в том числе путем активной экономической дипломатии и принятия на себя некоторых политических обязательств на федеральном уровне. Апогеем такой поддержки и строительства амбициозных планов постепенной интеграции дальневосточных районов России в экономику АТР стал период российского председательства в АТЭС и подготовки к проведению саммита этой организации во Владивостоке в сентябре 2012 г. В рамках подготовки к саммиту большому количеству российских ведомств и частных компаний было поручено разработать и выдвинуть инициативы, предусматривающие вовлечение тихоокеанской части России в хозяйственную активность и институциональное взаимодействие в АТР.

Однако уже с 2013 г. мы в большей степени наблюдаем другую тенденцию – к более сдержанной, а в некоторых случаях и пессимистичной оценке возможностей и выгод, которые могут быть получены в результате лучшего взаимодействия российских территорий с Азиатско-Тихоокеанским регионом.

Проявления этой новой тенденции немногочисленны, но весьма значительны.

Во-первых, вопреки многим ожиданиям, после окончания годового российского председательства в АТЭС в 2012 и проведения владивостокского саммита не последовало заметных шагов по повышению активности российской дипломатии в Азиатско-Тихоокеанском регионе и таких региональных структурах, как Восточноазиатский саммит или Азиатский финансовый форум. Российское участие в региональной дипломатии на деле ограничивается рутинной работой по пропаганде концепции «новой архитектуры безопасности» в АТР, которая к тому же пока лишена конкретного содержания.

Никаких крупных договоренностей по существенным конкретным проблемам безопасности в этом регионе за последние полтора года достигнуто не было. Более того, в настоящее время не ведется и никаких серьезных переговоров по этим вопросам. Деятельность на рабочем уровне в различных структурах АТЭС, прежде всего в его рабочих группах, также, похоже, не входит сегодня в число приоритетных задач российской дипломатии.

Во-вторых, и это важнее, общий энтузиазм относительно возможностей общего «разворота на Восток» в российской экспортной и инвестиционной стратегии заметно поутих, несмотря на раздающуюся иногда риторику о якобы безграничных возможностях российско-китайского взаимодействия.

Конечно, общая линия на смещение акцента в пользу восточного направления в деятельности крупнейших госкорпораций – таких, как Газпром или Роснефть – сохраняется и даже усиливается. А с учетом нынешнего кризиса в отношениях России с Европейским союзом ему просто нет альтернативы, поскольку рассчитывать на повышение активности российских сырьевых компаний на европейском направлении сегодня не приходится.

Тем не менее, на смену прежним высоким ожиданиям приходит более сбалансированный и осторожный подход к оценке имеющихся в этом регионе возможностей.

Отчасти такая перемена настроений связана с исчезновением перспектив продаж российской нефти и СПГ в США. Прежние расчеты оказались совершенно необоснованными ввиду падения цен на газ в США в результате наращивания добычи сланцевого газа, а теперь и в связи с долговременным ухудшением политических отношений России с США. Это, безусловно, отрицательно сказалось на экономической выгоде от эксплуатации нефтепровода ВСТО (Восточная Сибирь - Тихий океан)

Кроме того, возрос ряд коммерческих и политических рисков, связанных с возможной экспансией на рынках стран СВА – Китая, Кореи и Японии. Причиной повышенных рисков является, во-первых, напряженность в отношениях между Южной и Северной Кореей и угроза всплеска нестабильности в этом регионе, в том числе в связи с реализацией КНДР ее ядерной и ракетной программ.

Во-вторых, существует риск эскалации напряженности между Китаем и Японией, так как обе страны демонстрируют твердую позицию по спорным территориальным и историческим проблемам, существующим в отношениях между двумя странами. Если Россия ставится перед жестким выбором поддержки какой-либо одной из сторон в этих спорах, это, безусловно, будет иметь для нее только политические, но и экономические последствия, поскольку энергетическая стратегия в Китае, и Японии в значительной степени определяется правительственными решениями и подвержена влиянию политических факторов.

В-третьих, существует риск, что длительное охлаждение и серьезное обострение отношений между Россией и США может побудить японское правительство сдерживать импорт российских энергоносителей и участие японских компаний в энергетических проектах на территории России с учетом геополитической стратегии США.

С экономической стороны, мы также наблюдаем тенденцию роста рисков для российских компаний.

Во-первых, планы России активизировать торговлю своими энергоносителями в Северо-Восточной Азии базировались на предположении о сохранении умеренных издержек и высоких цен. Фактически же затраты продолжают расти, а цены на энергоносители на азиатских рынках в ближайшие годы могут существенно упасть в связи с появлением новых источников поставок относительно более дешевого сжиженного природного газа (СПГ), прежде всего из Северной Америки.

Во-вторых, по-прежнему не вполне ясны многие аспекты поставок газа, а также нефти в Китай. В частности, даже после подписания в мае этого года соглашения о долгосрочных поставках в КНР российского трубопроводного газа остается много неясных моментов относительно механизма ценообразования на длительную перспективу, а также гарантий объемов будущих закупок. Несмотря на очевидный прогресс в организации российского энергетического экспорта в Китай, многие риски сохраняются, особенно в условиях, когда возможности Китая воздействовать на Россию в экономических вопросах в последнее время с очевидностью возросли.

В-третьих, сохраняется неопределенность будущей ситуации на рынке энергоносителей в Японии в долгосрочной перспективе. Нет полной ясности в вопросах о будущем ядерной энергетики, о реалистичности и коммерческой рентабельности нетрадиционных технологий получения газового топлива, в частности, производства метана из гидратов.

Ситуация осложняется и тем, что основные российские производители и потенциальные поставщики минерального топлива на тихоокеанские рынки – Газпром и Роснефть – испытывают на себе последствия украинского кризиса и ухудшения отношений России с Западом. В этих условиях они неизбежно должны проявлять осторожность и сдержанность в решениях по поводу дорогостоящих и рискованных долгосрочных проектов в восточных регионах России и, тем более, за рубежом.

Помимо текущих трудностей и разногласий, коммерческие риски увеличиваются неоднозначностью многих долгосрочных факторов, определяющих будущую структуру торговли энергоносителями в тихоокеанском регионе. Это, в частности, неясность коммерческой оправданности разработок нетрадиционных

технологий получения природного газа, влияние на рынок энергоносителей экологических ограничений и многое другое. Наконец, не может не сказываться и возросшая неопределенность будущего отношений России с коллективным Западом, перспектив урегулирования обострившихся в последние месяцы конфликтов.

Последствием всего сказанного является очевидное изменение акцентов в видении российским руководством стратегии экономического развития российского Дальнего Востока. В последние месяцы все чаще звучит тезис о том, что тихоокеанские регионы России должны в большей степени опираться на инвестиции российского, а не иностранного частного капитала. Что проекты, определяемые в качестве приоритетных, должны снижать, а не увеличивать зависимость экономики российского Дальнего Востока от зарубежных связей. Наконец, что политические риски зарубежных проектов российских энергетических компаний имеют тенденцию к возрастанию.

Тем не менее, на мой взгляд, в долгосрочном плане поступательное развитие экономики тихоокеанских регионов России, если оно будет успешным, неизбежно будет сопровождаться усилением ее вовлеченности в систему региональных хозяйственных связей в Северо-Восточной Азии. Соответственно, будет расти и вовлеченность России в целом в происходящие сегодня сложные экономические и политические процессы в АТР.

Essentially, Russian policy towards its Pacific neighbours is the product of two distinct tendencies. One of them is a growing awareness of the potential and perspectives of this region as one of the most promising areas of growth in the world economy. The other is the emerging sense of strict limitations for Russia's possible advance in this region, both in business and political terms.

For at least a decade Russian political class has been increasingly turning its attention to Pacific Asia and particularly Northeast Asia for at least several good reasons. One of them has been the growing awareness of the need to expand the geography of Russian energy exports. Also, Russia's diplomatic activities towards Northeast Asia have been stimulated by the increased political role of this region, as Asia and the Pacific are becoming the focus of sophisticated political manoeuvring by major international actors.

However since last year we have been witnessing a tendency to view the opportunities and merits to be derived from better interaction with Pacific Asia with more reservation and less enthusiasm.

The reasons for that are mainly related to business considerations. Partly it could be attributed to a sharp revision of prospects for marketing Russian oil and LNG in the U.S. Also, the potential for Russian companies on prospective markets in Northeast Asia also has come to be viewed with less optimism. From their point of view commercial and political risks associated with possible stake on Asian markets, primarily those of China, Korea and Japan, have grown visibly higher.

The overall sense of uncertainty will undoubtedly be looming over Russia's diplomacy towards Asia Pacific in the near future, and that will surely affect general state

of international security in the region. To neutralize this negative influence, at least some of the existing uncertainties need be removed.

РОЛЬ ЯПОНИИ В АРХИТЕКТУРЕ БЕЗОПАСНОСТИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ

Кристина ВОДА
ИМЭМО РАН

Реагируя на усиление неопределенности в области безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе, Япония декларирует намерение проводить комплексную и сбалансированную оборонную и внешнюю политику.

В этих целях Япония объявляет о мерах по укреплению собственной обороноспособности; усилению военно-политического взаимодействия с США, а также другими странами, имеющими общие с Японией интересы и ценности; активизирует свою деятельность в рамках международных, а также региональных организаций и институтов.

При этом Япония сталкивается с рядом проблем и ограничений, которые, на наш взгляд, могут препятствовать усилению влияния и более активной роли Японии в поддержании регионального порядка.

Необходимо подробнее рассмотреть основные направления азиатско-тихоокеанской политики Японии, а также определить, какие возможности существуют для российско-японского сотрудничества.

Первое направление – американское. Политические элиты Японии и США не подвергают сомнению японо-американский военно-политический альянс как центральный элемент политики в области безопасности и обеспечения территориальной целостности Японии. В последние годы увеличивается число задач и сфер деятельности альянса, включая противоракетную оборону, обмен разведывательной информацией, международные миротворческие операции и т.д. Продолжается перераспределение ответственности в рамках альянса и принятие Японией на себя больших обязательств. На это, по-видимому, направлены реформы оборонной политики правительства Абэ 2013-2014 гг.

В то же время в отношениях между двумя государствами возникают новые нюансы, способные осложнить их взаимодействие. В частности, в последнее время проявились различия в трактовке угроз безопасности Японии, требующих американского военного участия. Например, сегодня Японию беспокоит возможность односторонних действий Китая, включая угрозу его вооруженного присутствия в районе спорных островов Сэнкаку. США заявили о признании принадлежности островов Японии, а также о том, что на них распространяется действие японо-американского Договора безопасности, согласно которому США обязуются обеспечивать оборону Японии в случае внешней агрессии. Однако полной уверенности в том, что в случае демонстративных действий со стороны Китая в этом районе США решатся на применение вооруженной силы, у Японии, по-видимому, нет. Осуждая односторонние шаги Китая, США одновременно подчеркивают, что

конфликт должен быть решен самими конфликтующими сторонами и обязательно в мирной форме.

Второй момент – это вопрос о границах возможного использования японских вооруженных сил. Инструментом расширения возможностей Японии в этой сфере избрана гибкая трактовка права на коллективную самооборону, которая формально не противоречит конституции, но позволяет Японии активнее участвовать в многосторонней военной деятельности. Однако конкретные границы такой трактовки стали предметом споров. Высказываются опасения, что слишком гибкая и расширительная трактовка права на коллективную самооборону может быть использована для вовлечения Японии в войны и конфликты, которые и население, и большинство политиков считают чужими. Поэтому вопрос о том, на что японские военные должны иметь право, остается неопределенным и спорным, в том числе и в контексте японо-американских отношений.

Следующее направление политики Японии в регионе – это отношения с азиатскими соседями – Китаем и Южной Кореей.

Увеличение китайского экономического и военного могущества неоднозначно воспринимается политической элитой Японии, которая видит в КНР как важнейшего экономического партнера, так и потенциальный источник серьезных угроз безопасности.

Наиболее существенное противоречие в двусторонних отношениях, на наш взгляд, связано с различиями в восприятии стратегических установок и намерений друг друга, существующими у политических элит КНР и Японии. Нарастание военных возможностей одной стороной сегодня воспринимается другой как потенциальная и даже реальная угроза.

При этом сохраняется сильная экономическая взаимозависимость двух крупнейших азиатских экономик, измеряемая сотнями миллиардов долларов ежегодных объемов взаимной торговли и инвестиций. В то же время элементы политической нестабильности, по-видимому, способны прорываться в экономику. Недостаток доверия, наблюдающийся на высшем политическом уровне, сужает поиск компромиссных решений и препятствует развитию диалога в спокойном русле.

Характер японо-южнокорейских отношений в последнее десятилетие также был подвержен существенным колебаниям. Япония подчеркивает значение Южной Кореи как важного экономического партнера и военно-политического союзника США, а также как страны, декларирующей приверженность демократии, уважение к правам человека и верховенство закона. Однако японским политикам не всегда удается купировать некоторые проблемы гуманитарного и исторического характера, существующие в отношениях между двумя странами, и не допустить их губительного влияния на состояние двусторонних связей.

Отмечается негативная реакция на усиление японской политической роли со стороны азиатских соседей, которая, в свою очередь, наталкивается на непонимание в самой Японии. Ситуация усугубляется растущей самооценкой и националистическими настроениями, которые социологи наблюдают у населения стран Северо-Восточной Азии, что заставляет политиков придерживаться более жестких позиций по проблемам двусторонних отношений.

Между тем экономическое и политическое взаимодействие Японии, Китая и Южной Кореи сегодня является условием как для продвижения региональных

интеграционных проектов, так и для поиска согласованного решения общих проблем безопасности и развития в АТР.

Следующее направление – многостороннее взаимодействие. Активное вовлечение Японии в работу многосторонних площадок по вопросам безопасности и сотрудничества в Азиатско-тихоокеанском регионе, по нашему мнению, способствует решению многих задач её внешней политики. Обеспечивается поддержка стабильной торгово-экономической деятельности японского бизнеса в странах АТР. Осуществляется открытый обмен мнениями и информацией о ситуации в регионе. Улучшается имидж и повышается международная роль Японии. Обеспечивается понимание деятельности в рамках японо-американского альянса среди региональных держав.

В то же время потенциал сотрудничества в рамках многосторонних форматов на сегодня раскрыт далеко не полностью. Здесь появляется возможность для наращивания взаимодействия, в том числе между Японией и Россией, которые, на наш взгляд, обоюдно заинтересованы в превращении многосторонних площадок в полноценные механизмы превентивной дипломатии и разрешения споров.

Международные события последнего времени обозначили недостаток возможностей, как в России, так и в Японии, оказывать влияние друг на друга посредством спокойных, дипломатических, а не санкционных мер. В связи с этим значимость прогресса в двусторонних отношениях, достигнутого на высшем политическом уровне, ставится под сомнение.

Существует потребность в приложении больших усилий для поиска взаимопонимания и точек взаимного интереса среди других участников двустороннего процесса: на уровне бизнес-элит, академического сообщества и широкого населения. Хочется отметить, что как раз гуманитарные контакты между нашими странами развивались в последние годы очень уверенно и сопровождались ростом туристических поездок, увеличением числа культурных мероприятий и общего интереса россиян к Японии. Хочется верить, что положительная динамика, полученная на этом уровне, будет передана и бизнес-лидерам, и политикам наших стран.

Responding to growing uncertainties of the security environment in the Asia-Pacific region Japan declares its intention to implement balanced and integrated defense and foreign policy. For this reason, Japan is conducting measures to develop its own defense capabilities; it is strengthening military and political cooperation with U.S. and other countries that share basic values and interests with Japan; and it is increasing its activities in international as well as regional organizations and institutes. However, Japan is facing challenges that could possibly limit Japan's role and influence in maintaining regional order.

There is still an untapped potential for cooperation between Japan and Russia. In particular, the two countries should be more engaged in developing multilateral mechanisms of preventive diplomacy and dispute settlement.

Recent international developments indicate lack of ability of both Japan and Russia to influence each other's behavior in a calm and diplomatic manner. That may question the

value of recently achieved progress in top-level bilateral contacts. There is a need to seek mutual understanding among business leaders, academia and common people of the two countries, as well as new areas of common interest.

ПРОБЛЕМЫ БЕЗОПАСНОСТИ В АЗИАТСКО-ТИХООКЕАНСКОМ РЕГИОНЕ: ФАКТОР КИТАЯ

Сергей ЛУКОНИН
ИМЭМО РАН

Главным вызовом безопасности в АТР по фактору Китая станет новая модель международного поведения КНР, которая сейчас находится в активной фазе разработки.

Ее основные контуры:

- большой прагматизм и жесткость в отстаивании национальных интересов;
- приоритет отношениям с главным мировым лидером – США;
- углубление отношений с соседями и потенциальными «балансирами» отношений с США;
- поиск новых форм лидерства Китая в мировых и региональных процессах.

В последние полгода указанные контуры уже проявились в конкретной политике Китая.

Жесткость – давление на Токио по спорным островам и вопросам истории и японского «милитаризма», начало и продолжение работ по освоению углеводородных ресурсов в спорных с Вьетнамом районах, несмотря на сопротивление Ханоя.

Прагматизм – визит Си Цзиньпина в Сеул в начале июля 2014 г. до его поездки в Пхеньян. Несмотря на жесткую критику со стороны Северной Кореи, это соответствует прагматичным интересам Пекина в координации действий с Сеулом по Северной Корее.

Отношения с США. Несмотря на обострение политических отношений Пекина и Вашингтона (например, визит Обамы в апреле в Японию, агрессивная перепалка министра обороны США с высокопоставленными китайскими военными чинами на представительной конференции в Сингапуре в конце мая), Китай продолжает курс на выстраивание отношений «нового типа» с США, в том числе в военной сфере. Это, по логике внешнеполитического прагматизма, предполагает продолжение военных контактов и экономического сотрудничества даже в условиях ухудшения китайско-американских политических отношений. Подтверждением тому стало первое в истории участие ВМС Китая в июне 2014 г. в организованных США международных военно-морских учениях RIMPAC – 2014.

Соседи и «балансиры». Китайско-российский саммит в конце мая, китайско-индийские встречи на высшем уровне, китайско-южнокорейский Саммит в начале июля 2014 г., визиты Си Цзиньпина в страны Латинской Америки – главные составляющие новой внешней политики Пекина последнего времени.

Новые формы лидерства. Прежнее китайское руководство ограничивало свои лидерские амбиции региональными международными форматами вблизи китайских

границ: шестисторонняя встреча по Северной Корее и ШОС. Однако эти проекты по существу провалились: переговоры по Северной Корее прекращены уже более 5 лет назад. В рамках ШОС Китая, во многом из-за противодействия России, не удалось решить свои главные экономические задачи создания региональной зоны свободной торговли.

При Си Цзиньпине Пекин делает совершенно новый заход на формирование международной архитектуры китайского лидерства.

Первое и главное – это мегастратегии «Экономического пояса Шелкового пути» и «Морского Шелкового пути», нацеленные на создание наземных и морских транспортных коридоров, связывающих Тихий океан с Атлантикой, Средиземноморьем и Индийским океаном, а также на создание вдоль этих коридоров новых «зон экономического роста».

Китай не предполагает формирование каких-либо новых организационных структур для реализации этих проектов, предлагая участникам гибкую и свободную форму сотрудничества. Лидерство Китая должно проявиться в варианте «лидерство в плане инициатив», а также в готовности инвестировать в капиталоемкие и малопривлекательные для частного бизнеса инфраструктурные проекты, что в последующем должно обеспечить китайскому капиталу более благоприятные условия выхода на рынки соответствующих стран.

Второе – реанимирование старых и почти забытых политических форматов, как правило весьма либеральных в плане организационной структуры и взаимных обязательств. В конце мая в Шанхае прошел саммит СВМДА, на котором Китай пытался представить себя в роли интеллектуального лидера, выдвинув концепцию азиатской безопасности, основанной на взаимодействии самих азиатских стран и на решении проблем региона только самими азиатскими странами.

Третье – региональные конфликты. Пекин нацелен на более активное участие в их разрешении, однако пока лишь ищет «свое слово», которое по устремлениям китайского руководства «должно быть услышано» мировыми лидерами. К концу года позиция Китая по этим проблемам должна проясниться.

Четвертое – лидерство во вновь формируемых международных финансовых институтах. Это, в частности, инициирование Китаем создания Азиатского банка инфраструктурных инвестиций и Банка развития БРИКС, которые Пекин стремится развернуть на финансирование инфраструктурных проектов в развивающихся странах, идя тем самым на конкуренцию с малоэффективными, по мнению китайского руководства, Всемирным банком и Азиатским банком развития.

Также необходимо отметить внутренние социально-экономические факторы, которые будут способствовать усилению жесткости Китая в отстаивании своих интересов.

К ним относятся:

- новая модель экономики Китая;
- антикоррупционная компания;
- экономические мега-проекты.

Новая модель экономики Китая предполагает сокращение числа и ограничение бюджетов государственных стимулирующих программ, сокращение

темпов прироста государственных инвестиций в основной капитал, сокращение доли заемных средств и структурную перестройку экономики.

Наряду с другими факторами эти черты новой экономической модели привели к сокращению темпов прироста ВВП Китая и, соответственно, к падению темпов прироста прибыли отдельных китайских компаний на внутреннем рынке. Самым ярким примером является спад на рынке недвижимости.

В связи с этим китайские компании будут пытаться компенсировать потери на внутреннем рынке за счет усиления внешнеэкономической экспансии. Учитывая, что большая часть китайских инвестиций традиционно осуществляется в АТР, это приведет к усилению корпоративной конкуренции в регионе.

Антикоррупционная компания, так же как и предыдущий фактор, привела к сокращению прибыли компаний сектора услуг и развлечений, по разным оценкам, до 30% в первые 6 месяцев 2014 г. Уменьшился объем закупок товаров класса «люкс».

Одним из главных объектов антикоррупционной компании является НОАК – наиболее «коррупциогенный» элемент китайского общества. В китайской армии распространены такие виды «зарабатывания» денег, как сдача армейских земель в аренду коммерческим структурам, «откаты» при распределении армейских госзаказов, покупка военных званий и должностей, нелегальное строительство элитного жилья для военного руководства, принуждение местных партийных властей к финансированию дорогих армейских банкетов и т.п.

Лишенные дополнительного заработка военные могут потребовать компенсации, что выразится в усилении военной риторики Китая в АТР.

Экономические мегапроекты. На данный момент главным (да и единственным) проектом является, как уже говорилось выше, «Экономический пояс Шелкового пути». Сутью этого проекта является компенсация сокращения прибыли китайских инфраструктурных компаний на внутреннем рынке увеличением объема экспорта китайской высокотехнологичной продукции, а также создание бренда, под которым будут действовать китайские компании.

Осуществление этого проекта также приведет к усилению корпоративной конкуренции в АТР. На данный момент – в области строительства железных дорог, так как именно эта отрасль выбрана правительством Китая как основная для увеличения экспорта китайских технологий.

Подводя итог, можно сказать, что усиление агрессивности Китая будет происходить преимущественно во внешнеэкономической сфере. Внешняя политика КНР, нацеленная на улучшение отношений с соседями и формирование нового типа отношений с США на сегодня не допускает перерастания политических конфликтов с соседями по региону в прямое и масштабное вооруженное столкновение.

The main challenge to security in the Asia-Pacific region originating from China will be a new Chinese foreign policy strategy, which is now being developed Its basic features are as follows:

- greater pragmatism and toughness in defending national interests;*
- priority given to formation of a new type of relationship with the United States as a global*

leader;

- *deeper relations with neighboring countries as potential "counterweights" to the United States;*
 - *search for new forms of Chinese leadership in the global and regional processes.*
- All of the above features and trends could be traced in China's policies over the last six months.*

Several socio-economic factors in China such as the transition to the new economic model, anti-corruption policy, economic mega-projects have influence on the Chinese foreign policy-making. We can expect competitive expansion and the growth of Chinese assertiveness but mainly in the economic sphere. The necessity to improve relations with neighboring countries for Chinese prosperity and the desire to promote relations of the new type with the US will not allow disputes with neighbors to turn into military clash.

БЕЗОПАСНОСТЬ НА МОРСКИХ РУБЕЖАХ АТР И СИТУАЦИЯ В ВОСТОЧНО-КИТАЙСКОМ МОРЕ

Евгений КАНАЕВ

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Проблемы безопасности на морских рубежах АТР, частью которых является акватория Восточно-Китайского моря, далеки от разрешения, несмотря на многочисленные попытки найти возможность это сделать. Соответственно, при подходе к проблемам необходима смена аналитической парадигмы. Ее разрабатывает ИМЭМО, предложивший и обосновавший такую новую категорию, как дисбалансы.

Безопасность на морях АТР: основные дисбалансы

В настоящее время на морских рубежах АТР просматривается действие следующих дисбалансов.

Горизонтальный дисбаланс. Вопросы обеспечения безопасности на морских рубежах АТР приобрели не региональный, а глобальный характер. Такие вопросы, как свобода судоходства (их трактовка Китаем и США значительно отличается друг от друга), эксплуатация энергетических и биологических ресурсов и некоторые другие выходят за рамки противоречий между отдельными странами и имеют широкий, общерегиональный контекст.

Вместе с тем общерегиональные институты многосторонней дипломатии – такие, как АРФ, СМО АСЕАН+8, Расширенный морской форум АСЕАН и ВАС – не смогли содействовать решению многих вопросов безопасности. Наоборот, эти площадки лишь еще больше «раскачали» эти проблемы, особенно если учесть, что обострение проблем в Южно-Китайском море было напрямую связано с выступлением госсекретаря США Х. Клинтон на ханойской сессии АРФ в 2010 г.

Вертикальный дисбаланс. Он относится к проблеме Южно-Китайского моря. Эта проблематика приобрела китайско-американское измерение, в то время как переговоры по выработке Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море проводятся между Китаем и АСЕАН. Подключение к переговорам США – на уровне ассоциированного участника либо в каком-то ином качестве – объективно необходимо, поскольку без последнего работоспособный механизм выполнения решения создать невозможно. Однако в таком подключении не заинтересован ни один из основных игроков – ни сами США, ни АСЕАН, ни Китай.

Концептуальный дисбаланс. В настоящее время происходит стремительная «ренационализация» региональной политики. Элиты используют фактор управляемого национализма для того, чтобы «набирать очки» внутри страны. Страны региона сталкиваются со сложнейшими внутренними проблемами, национализм становится единственным фактором консолидации интересов граждан в трансформируемых обществах АТР. Однако зачастую этот «управляемый

национализм» становится неуправляемым, что подтвердили недавние события в рамках китайско-вьетнамского противостояния по проблеме Парасельских островов. Соответственно, концептуальный дисбаланс заключается в том, что на проблемы АТР, имеющие не только региональное, но и глобальное измерение, возрастающее влияние оказывают факторы внутренней политики стран региона, что выбивается из общей логики глобализации и соразвития.

В таких условиях попытки разрешить эти проблемы выглядят бессмысленными. Максимум, которого можно достичь, заключается в поддержании ситуации в более или менее управляемом состоянии, не позволяющем эскалации противоречий достигать стадии крупных кризисов.

Дисбалансы в Восточно-Китайском море

Применительно к Восточно-Китайскому морю рассмотренные выше дисбалансы проявляются достаточно ярко.

Горизонтальный. Проблематика, связанная с Восточно-Китайским морем, остается вне поля зрения общерегиональных структур многосторонней безопасности – Регионального форума АСЕАН и др. Основная причина состоит в гипертрофированном значении, которое политики в Китае и Японии придают любым вопросам, связанным с суверенитетом и территориальной целостностью своих государств.

Вертикальный. Проблема Восточно-Китайского моря чем дальше, тем в большей степени выходит за рамки японо-китайских отношений и становится фактором китайско-американского соперничества. Результаты визита в Японию президента Б. Обамы в рамках его недавнего восточноазиатского турне продемонстрировали это вполне отчетливо.

Концептуальный. Происходит глобализация морских проблем АТР, Это связано с целым рядом факторов, в первую очередь с тем, что в регионе регистрируются все большие объемы морской торговли. Восточно-Китайское море – это, конечно, лишь часть морских пространств АТР. Вместе с тем Китай и Япония стремятся, образно говоря, идти вперед, повернув при этом голову назад. Другими словами, эти страны стремятся развивать свои отношения с учетом приоритетов эпохи глобализации, прежде всего в направлении расширения экономических обменов, однако не могут создать институты, способные поддерживать состояние имеющихся территориальных споров в рамках управляемости.

Объективные потребности эпохи глобализации подталкивают Токио и Пекин к наращиванию масштабов и повышению качества экономического сотрудничества. В то же время нарастание внутренних социальных, экономических и политических проблем в этих странах требует направления протестных настроений вовне, что и продемонстрировали события 2012 г., когда процесс смены руководства в трех государствах Северо-Восточной Азии происходил одновременно с эскалацией острых социальных и политических проблем в этих странах. По этой причине японо-китайские противоречия по вопросу о принадлежности островов Сэнкаку достигли невиданной прежде остроты.

Этот дисбаланс – пример несоответствия между нарастанием остроты проблем и развитием механизмов их купирования с одной стороны, и эмоционально-ценностного диссонанса между установками различных участников сотрудничества – с другой. Дисбаланс критичен, т.к. очевиден мультиплицирующий эффект различных компонентов проблем – их внешние составляющие накладываются на внутренние и многократно усиливаются за счет фактора национализма.

Интересы и возможности России

На фоне своего «разворота в Азию» Россия не может обойти стороной спектр вопросов, связанных с проблематикой морской безопасности АТР. Интересам России отвечает сохранение мирной обстановки в регионе как одного из ключевых факторов проведения социально-экономической модернизации ее сибирских и дальневосточных территорий. Россия не заинтересована в распространении на АТР того положения дел, которое сложилось на глобальном уровне, и которого АТР пока удается избежать.

Анализируя возможности России, их можно представить следующим образом.

Во-первых, Россия обладает таким стратегическим ресурсом, как председательство в Механизме по поддержанию мира и безопасности в Северо-Восточной Азии (*Northeast Asia Peace and Security Mechanism*) – рабочей группе, созданной участниками шестисторонних переговоров по проблеме денуклеаризации Корейского полуострова. Эта площадка могла бы стать постоянно действующим форумом для обсуждения вопросов безопасности в Северо-Восточной Азии, концентрирующегося не только на проблематике ядерных военных наработок Северной Кореи, но и на других вопросах. Необходимость в этом обусловлена той очевидной реальностью, что частная, отдельная проблема безопасности на Корейском полуострове не может быть решена без увязки с укреплением всей системы безопасности на азиатском Северо-Востоке.

Повестка обсуждений могла бы включать в себя и вопросы безопасности на море. Одно из направлений сотрудничества – выработка Кодекса поведения на морях Северо-Восточной Азии усилиями пяти государств. Это соглашение не должно затрагивать вопросы, так или иначе связанные с суверенитетом – существующие проблемы вызревали десятилетиями, и их разрешить объективно невозможно. Цель усилий могла бы заключаться в некоей кодификации поведения на морях, что позволило бы избежать инцидентов, которые приобрели систематический характер.

Основой для этого документа мог бы стать договор, подписанный СССР и США в 1972 г., носящий название «Соглашение о предотвращении конфликтов на море и воздушном пространстве над ним» (*Agreement on the Prevention of Incidents On and Over the High Seas*). Там должно быть детально прописано, как должны вести себя капитаны и экипажи военных судов в случае нахождения в пределах видимости друг друга, каково минимальное расстояние взаимного сближения, как военным надлежит обращаться с экипажами иностранных рыболовецких судов и уловом и ряд прочих моментов.

В случае успеха это соглашение могло бы послужить основой для выработки документа с более широким географическим охватом – например, под названием «Соглашение о всеобщем морском достоянии АТР» (*Agreement on Asia-Pacific Maritime Commons*). Трибуной для его «вывода в свет» мог бы стать Восточноазиатский саммит, объединяющий глав государств и правительств ключевых субъектов политики, экономики и безопасности АТР.

Таким образом, Россия обладает достаточными ресурсами для того, чтобы укрепить тенденции к сотрудничеству в отношениях между ключевыми игроками политики, экономики и безопасности АТР. Это особенно востребовано на фоне нынешней дестабилизации обстановки на глобальном уровне, которая скорее раньше, чем позже, начнет проецироваться на АТР.

For geographic and geopolitical factors, maritime security has traditionally been a hot topic for Pacific Asia. The East China Sea as a part of regional maritime domain has been much in the news recently. To thoroughly explore these issues and outline a due and timely response, a new methodology elaborated by IMEMO uses imbalances in international relations as a useful tool for analysis.

In maritime Pacific Asia, including the East China Sea, three imbalances are outstanding. A “horizontal” imbalance lies in the strengthening of regional and global components of maritime security challenges vs inability of regional multilateral institutions to keeping the issues within the limits of manageability. A vertical imbalance originates from incongruence between the level where contradictions are accumulating and the one where discussions to resolve them are held. A conceptual imbalance is a gap between the logic of globalization with the emphasis on co-development and shared decisions and an accelerating re-nationalization of decision-making process in individual countries.

Attempts to rectify these imbalances should involve Russia as an actor. Russia chairs Northeast Asian Peace and Security Mechanism which might well become a permanent security forum in Northeast Asia. The agenda of these discussions could include elaborating on the Code on Conduct of Parties in Northeast Asian Seas which would provide regulations to avoid collisions at sea. Later on, this could be expanded to the region-wide level by preparing the Agreement on Pacific Asia Maritime Commons.

The analysis which uses the concept of imbalances as a working tool, as well as its findings and respective policy recommendations are especially relevant in the present geopolitical circumstances. Collective measures taken by key regional actors including Russian Federation and based on their shared interest in strengthening regional security can prevent current global confrontation from extending itself to Pacific Asia.

АТР: ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ И УРЕГУЛИРОВАНИЯ КОНФЛИКТОВ

Павел ГУДЕВ
ИМЭМО РАН

Говоря о проблеме обеспечения безопасности на море в Азиатско-Тихоокеанском регионе, об урегулировании существующих и потенциальных морских конфликтов, представляется важным учитывать ту международно-правовую базу, прежде всего Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г., которая, по идее, призвана быть одним из универсальных правовых регуляторов в этой области.

Абсолютное большинство государств региона являются полноправными участниками Конвенции, за исключением Камбоджи и Северной Кореи. Особое место в этой связи занимают Соединенные Штаты, не только не ратифицировавшие, но и не подписавшие Конвенцию, – как один из главных игроков, имеющих масштабные стратегические интересы в регионе. При этом надо отметить, что их неучастие – это не только всего лишь дипломатический нюанс, как это пытаются представить некоторые американские эксперты, это серьезная международно-правовая проблема.

С одной стороны, США действительно придерживаются большей части положений Конвенции 1982 г., считая, что она кодифицировала устоявшиеся нормы обычного права, которые они, естественно, обязаны исполнять.

С другой стороны, надо понимать, что Конвенция не только кодифицировала нормы обычного права, она и ввела новые нормы, которые до сих пор еще не стали нормами обычного права. Это и положение об определении внешних границ континентального шельфа, и сама концепция общего наследия человечества – всё это привнесенные нормы, которые пока не стали широко распространённой практикой прибрежных государств, и у США есть потенциальная возможность их несоблюдения.

Кроме того, существуют области, где США позволяют себе иное, зачастую расширительное толкование конвенционных норм (пример – научные исследования и военные исследования), не совпадающее с мнением других государств.

Наконец, США не просто оказались в «странной компании»², но и их «нравоучения» насчет того, что другие страны, в частности АТР, обязаны строго

² Неучастие США в Конвенции ставит из в один ряд с такими странами, как: Азербайджан, Андорра, Афганистан, Бурунди, Бутан, Венесуэла, Иран, Казахстан, Камбоджа, Киргизия, Колумбия, Ливия, Лихтенштейн, ОАЭ, Перу, Руанда, Сальвадор, Северная Корея, Сирия, Таджикистан, Туркменистан, Турция, Узбекистан, Центрально-Африканская республика, Эритрея, Южный Судан.

следовать конвенционным нормам, когда они сами в ней не участвуют, выглядят достаточно нелепо.

Регион АТР – действительно своеобразный «кладезь» конвенционного непослушания, а Китай – явный пионер в этом процессе. Этому, как представляется, есть несколько причин, причем зачастую сугубо исторических.

Во-первых, на Востоке сложилось какое-то свое (иногда скептическое, иногда просто настороженное) отношение к нормам международного права как к продукту западной цивилизации, который в той или иной степени обслуживает интересы сильнейших государств. Так, для Пекина вопрос защиты национального суверенитета – ключевой, во многом основанный на исторических комплексах, а защита предполагает невмешательство во внутренние дела. Соответственно, отсюда проистекает противодействие любым попыткам интернационализации процесса урегулирования споров в Южно-Китайском море, в том числе путем привлечения международных судебных инстанций. Филиппины пытались в 2011 и 2013 гг. привлечь Пекин к ответу сначала в рамках Международного трибунала по морскому праву, а затем через международный арбитраж, но несогласие КНР участвовать в этом процессе лишило эти попытки практического смысла.

Во-вторых, в Конвенции содержатся определенные правовые лакуны, касающиеся режима исторических вод, классификации участков суши, которые можно считать островом, а также возможности осуществления военно-морской деятельности в «исключительной экономической зоне» прибрежного государства. Недостаточность формулировок и определений стала катализатором различного рода споров и притязаний.

Китай, например, аккуратно пытается распространить статус внутренних исторических вод на большую часть (около 80%) акватории Южно-Китайского моря в пределах проведенной еще в 1948 г. границы, обозначаемой на карте пунктиром из девяти черт. При этом статус внутренних исторических вод – один из самых «сильных» в международном морском праве – предполагает распространение полного суверенитета на все акватории, острова и находящиеся в них ресурсы.

Логика Пекина здесь простая – он опирается на то обстоятельство, что никто долгое время не высказывал никаких протестов в отношении этой линии. Шум на международном уровне поднялся лишь в 2009 г., когда карта с обозначением этой линии была представлена в Комиссию по границам континентального шельфа в ответ на совместную заявку Малайзии и Вьетнама.

Однако очевидно, что отсутствие протестов не означает согласия других государств на этот титул. Без фактов продолжительного эффективного освоения и использования этих пространств в качестве наглядной демонстрации распространения своей юрисдикции претензии КНР выглядят явной провокацией.

Забота об обеспечении собственной безопасности – не только военной, но и экологической, – мотивирует государства АТР ограничивать право мирного прохода через свои 12-мильные территориальные моря. Причем это касается как военных кораблей, так и судов с атомной силовой установкой или же перевозящих ядерные или другие опасные отходы. Хотя в Конвенции мирный проход может быть трактован как «немирный», а значит ограничен, только исходя из оценки характера деятельности конкретного судна/корабля, а не из вида силовой установки или же перевозимого им груза.

Целый ряд государств АТР ограничивает свободу судоходства в пределах своих 200-мильных исключительных экономических зон (ИЭЗ), прежде всего в отношении военных кораблей. Однако Китай пошел еще дальше: он не признает воздушное пространство над ИЭЗ в качестве международного, правда исключительно с целью ограничения полетов американской разведывательной авиации. Пекин также ввел очень жесткий контроль за проведением морских научных исследований в ИЭЗ иностранными судами с целью ограничить сбор ими разведывательной информации.

Для соблюдения всех этих ограничений используются не только, и даже не столько силы ВМФ и службы береговой охраны, сколько оснащенные оружием гражданские суда службы морского надзора, таможенного управления, а также управления по надзору за исполнением законов в области рыболовства. Именно они сопровождают китайские рыболовецкие шхуны, которые моментально сигнализируют о чужаках в спорных акваториях.

При этом такая ставка на вооруженные гражданские суда – очень мудрое решение: рост количества таких судов практически не вызывает опасений у других государств и не рассматривается ими как рост военно-морских возможностей Пекина.

Противодействовать правопритязаниям со стороны Пекина очень сложно. Главная причина заключается в том, что при присоединении к Конвенции 1982 г. КНР воспользовался статьей 298, которая позволяет любому государству заявить о своем неприятии предписанных Конвенцией механизмов урегулирования споров, в том числе в отношении:

- делимитации морских границ;
- споров, связанных с историческими правооснованиями;
- военной деятельности.

При этом США также неоднократно заявляли, что воспользуются этой статьей в части, касающейся «военной деятельности», в случае присоединения к Конвенции 1982 г. США настаивают на своем праве самим определять, что можно классифицировать как «военную деятельность».

Из этого следует, что:

- Пекин не имеет и не будет иметь никаких международно-институциональных рычагов влияния на Вашингтон в своей борьбе за ограничение американской военно-морской деятельности и военно-изыскательных работ в зонах, находящихся под его суверенитетом и юрисдикцией. Без двухсторонних договоренностей по подобию соглашения 1972 г. между СССР и США (Соглашение о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним) или подобных же соглашений между СССР и Великобританией (1986 г.) и между СССР и ФРГ (1988 г.) никакого прогресса достичь не удастся.

- Ссылка на исторические правооснования, претензии на применение статуса исторических вод к большей части Южно-Китайского моря позволяют Пекину в рамках ст. 298 Конвенции 1982 г. абсолютно на легальных основаниях не принимать никакие варианты урегулирования каких-либо споров в Южно-Китайском и Восточно-Китайском морях с привлечением международных судебных инстанций. Никакая

интернационализация урегулирования этих конфликтов невозможна без первоначального согласия Пекина.

Чем всё это усугубляется?

Во-первых, складывается впечатление что «радикальность» позиции КНР – это заранее спланированная стратегия. Учитывая возможности Пекина оказывать экономическое и политическое давление на другие страны, можно полагать, что Китай будет настойчиво требовать от них уступок в обмен на ограничение своих претензий. Фактически, это своеобразная политика «финляндизации» по-китайски.

Во-вторых, позиция Пекина по последовательному продвижению своих претензий на разных уровнях ведет к тому, что позиция Китая становится не только известной другим государствам, но и все более и более популярной и находит своих сторонников. Так, например, Таиланд, совсем недавно (в 2011 г.) ратифицировавший Конвенцию, по вопросу об ограничении военно-морской деятельности в пределах ИЭЗ занял позицию, идентичную позиции КНР.

Учитывая, что Китай является единственным государством, которое на международном уровне активно формирует целую школу экспертов, занимающихся научным обоснованием притязаний Пекина и формированием доказательной базы исторических правооснований КНР, существует опасность изменения восприятия используемых им конвенционных норм другими странами и экспертами. Более того, таким образом может быть сформирована «новая норма» международного морского права в части возможности ограничения свободы судоходства в ИЭЗ.

В этой связи следует отметить, что борьба Пекина с нормами международного морского права – своеобразная «legal warfare», как ее интерпретируют некоторые зарубежные эксперты, – должна быть, безусловно, ограничена. Размывание конвенционного режима в масштабах всего Мирового океана не отвечает ни интересам Российской Федерации, ни других крупнейших морских и внутриконтинентальных держав.

Regarding the problem of maritime security in the Asia-Pacific region, including the settlement of existing and potential maritime conflicts, it is important to take into account the international legal framework, in particular the United Nations Convention on the Law of the Sea of 1982, which, in theory, was designed to perform the role of as a universal legal regulator in this area. Weakening the rules set by this convention is not in the interests of either Russian Federation or any other major maritime or inland country in this region.

Beijing's effort to modify existing norms of the international sea law to fit its own interests, a kind of «legal warfare», as it is interpreted by some foreign experts, should be definitely contained. Otherwise there is a danger that other countries and experts may change their perception of legal norms regulating maritime activities and maritime order following China's example. This, in turn, can lead to the formation in international maritime law and legal practices of a "new normal" imposing restrictions on the freedom of navigation within exclusive economic zones of coastal states, as well as other undesirable processes.

АРКТИЧЕСКИЙ ФАКТОР БЕЗОПАСНОСТИ В АТР

Екатерина ЛАБЕЦКАЯ
ИМЭМО РАН

Страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) сегодня сталкиваются с вызовом безопасности в регионе, который можно условно назвать «арктическим». Речь идет о действительно новом вызове, который ощущают сегодня многие страны Тихоокеанской Азии в самых разных плоскостях – экологической, энергетической, торгово-экономической, транспортно-логистической и информационно-коммуникационной. Он обусловлен четко просматривающейся тенденцией формирования трансарктического политического пространства и все большей вовлеченностью в него азиатского сообщества. По аналогии с трансатлантическим (Trans-Atlantic) и транстихоокеанским (Trans-Pacific) пространством назовем его трансарктическим (Trans-Arctic) пространством, или Трансарктикой.

Конечно, имеется в виду не ближайшее будущее, а стратегическая перспектива. Именно арктический фактор станет катализатором глобальной проекции силы новых акторов, прежде всего КНР. Арктический фактор способен существенно изменить иерархию основных игроков, сферу их ответственности в АТР.

Напомним, в 2013 г. статуса наблюдателя в Арктическом совете (АС) добились КНР, Япония, Южная Корея, Сингапур, Индия. Вопрос о статусе для Евросоюза был отложен, прежде всего из-за противоречий директив евробюрократии интересам коренного населения циркумполярного мира. Однако в современной геополитической ситуации вполне можно предположить, что искомый статус ЕС вряд ли получит скоро. При этом очевиден тренд активизации участия в АС представителей Северо-Восточной Азии.

Прочной скрепой циркумполярного Севера с АТР на протяжении десятилетий остается Северный Форум (СФ) – учрежденная в 1991 г. неправительственная международная организация губернаторов северных административных субъектов, в том числе из ведущих азиатских государств (КНР, Японии, Южной Кореи, а также сухопутной Монголии).

Примечательно, что идея Северного Форума зародилась в 1974 г. в Японии на I Конференции по среде обитания в северных регионах, прошедшей в г. Саппоро на острове Хоккайдо. Тогда вряд ли кто-то мог предположить, что вовлеченность этих субнациональных акторов стран Северо-Восточной Азии в транснационализацию циркумполярной зоны окажется существенно глубже, нежели собственно этих государств.

Арктический вектор безусловно повышает рейтинг России в полицентричной иерархии за счет усиления ее евразийских естественных геополитических преимуществ, через наращивание ее арктической военно-морской группировки. Россия – крупнейшая арктическая держава и единственный соучредитель Арктического совета из стран Тихоокеанской Азии. Неслучайно в апреле 2014 г. на специальном заседании Совбеза РФ Президент В.В. Путин вывел арктические

интересы России в разряд стратегических приоритетов. В этом контексте наращивается арктическая группировка России, делается акцент на транспортно-логистическую, энергетическую, торгово-экономическую и экологическую безопасность, опосредованно влияющие на Тихоокеанскую Азию.

Нынешняя антироссийская санкционная политика Запада - это арктический вызов для стран Северо-Восточной Азии, их шанс усилить свою вовлеченность в хозяйственное освоение Арктики и повысить за счет этого свой глобальный рейтинг.

Конечно, это неминуемо будет сопровождаться острейшей конкуренцией, в первую очередь со стороны США. Так, вопреки антироссийским санкциям, введенным США, американская ТНК ExxonMobil провела с Роснефтью совместное разведывательное бурение скважины Университетская-1 в Карском море, где залежи углеводородов, по последним оценкам, сопоставимы с запасами Саудовской Аравии.

В контексте российского предложения создания при БРИКС энергетической ассоциации, включающей резервный банк топлива и энергетический институт, нельзя исключить, что на следующем саммите БРИКС арктический контекст углеводородной тематики займет достойное место в его повестке дня. Во всяком случае, в КНР, Индии и Бразилии интерес к Арктике значителен. Саммит БРИКС в 2015 г. Россия будет проходить в столице Республики Башкортостан г. Уфе. Там же на май 2015 г. запланировано проведение международного нефтегазового форума.

Арктическое побережье России может стать той скрепой Евразии, которая позволит реализовать высказанную Президентом В.В. Путиным на последнем саммите Россия-Евросоюз в январе 2014 г. идею создания единого евразийского экономического пространства от Лиссабона до Владивостока. Пока идея зависла в условиях санкционной антироссийской политики Евросоюза, но эта же его санкционная политика дает серьезный шанс азиатским партнерам России упрочить свои позиции в Евразии и Трансарктике, в том числе через вовлечение в налаживание логистической евразийской системы на просторах РФ, а также через участие в энергетических проектах российской Арктики.

Значение транснационализации тающих и ледовых просторов Арктики столь велико, что с полным основанием можно перефразировать известный тезис Х. Маккиндера, сформулировав его следующим образом: «Кто владеет трансарктическими артериями, тот владеет миром».

Именно вокруг Северного морского пути (СМП) России и Северо-Западного прохода (СЗП) Канады – своеобразного «арктического моста», соединяющего Трансарктику с трансатлантическим и транстихоокеанским пространствами, идут серьезные политологические и юридические дебаты.

Ключевые сваи этого «арктического моста» – соединение канадского хаба Черчилля в Гудзоновом заливе, работающего для Североамериканской зоны свободной торговли (NAFTA), с российским хабом в Мурманске, ориентированным на Европу. Подключая к Арктическому мосту создающиеся хабы Западной Сибири и Дальнего Востока с опорой на БАМ, Транссиб и речную транспортную систему Сибири, в перспективе можно сформировать солидную логистическую систему на просторах Евразии.

Формирование Трансарктики – это мощный вызов экспертному сообществу и политическому истеблишменту не только приарктических государств, включая

Россию, но и всех серьезных акторов в АТР, уже начавших осваивать «Белое безмолвие», как образно назвал Арктику Джек Лондон. Учитывая важность этого вектора, арктическому фактору безопасности Тихоокеанской Азии можно было бы посвятить отдельный семинар.

Today Asia-Pacific region faces yet another new challenge to the security in the region, which may be termed "Arctic challenge". It is a real new challenge that is felt today by many Asia-Pacific countries in various dimensions, which include environment, energy, economy, trade, transport and logistics, information and communication. The challenge derives from a clear tendency for the Trans-Pacific political space to emerge and by the increasing degree of involvement of the Asian community.

It is true not for the near future, but as a strategic perspective. Arctic factor will be the catalyst of the global power projection of new actors, primarily China. Arctic factor can significantly change the hierarchy of the major actors in the Asia-Pacific region and the scope of their responsibility.