

БЕЗОПАСНОСТЬ МОРСКИХ КОММУНИКАЦИЙ ТИХООКЕАНСКОЙ АЗИИ И РЕЖИМЫ МНОГОСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Тезисы к заседанию Ученого совета ИМЭМО РАН 12 ноября 2012 г.

1. Постановка проблемы

1.1. Морские коммуникации – одно из ключевых средств как обеспечения высоких темпов экономического развития государств и территорий, расположенных в Тихоокеанской Азии, так и сохранения там военно-политической стабильности. Вместе с тем, именно с морских рубежей этого региона в последние несколько лет приходят не слишком позитивные новости, как-то: обострение территориальных споров, участвовавшие случаи нападений пиратов на суда, инциденты в районе Северной разделительной линии в Желтом море.

1.2. В таких условиях важно уточнить, способна ли нынешняя эскалация «морских» проблем региона отразиться на безопасности его морских коммуникаций. Последние подразделяются автором на две составляющие – свобода судоходства (свободное передвижение торговых судов, свободный проход военных судов через территориальное море и Исключительные экономические зоны (ИЭЗ) прибрежных государств, беспрепятственное передвижение промысловых судов в участках, где накладываются границы территориального моря и ИЭЗ различных стран) и безопасность навигации.

1.3. Основные вопросы, освещаемые в докладе, касаются трех моментов.

Первый. Причины инцидентов на море в последние годы. Важно: уточнить, в какой мере эти инциденты могут составить угрозу свободному перемещению судов.

Второй. Потенциал существующих режимов многостороннего сотрудничества в регионе. Важно: проанализировать, способны ли они – и в какой мере – бороться не со следствием инцидентов, а устранить сами их первопричины.

Третий. Как в сложившейся ситуации целесообразно вести себя России. Важно: выяснить, может ли Россия извлечь из нынешнего положения вещей определенную для себя пользу.

2. Инциденты на море в последние годы

2.1. В последние несколько лет рост напряженности на морских рубежах Тихоокеанской Азии связан с обострением обстановки в Южно-Китайском и Восточно-Китайском морях, а также противостоянием между КНДР и РК в районе т.н. «Северной морской линии». Количество же нападений пиратов на суда в Малаккском проливе, напротив, существенно снизилось.

2.2. В 2009-2010 гг. изменилась суть противоречий из-за Южно-Китайского моря – если раньше они концентрировались на вопросе о государственной принадлежности архипелагов Парасельский и Спратли, то теперь эта акватория превратилась в арену столкновения геополитических интересов США и Китая. И основным источником разногласий между ними является трактовка статей 19, 25, 30 и 56 Конвенции ООН по морскому праву 1982 г., определяющих условия прохода иностранных судов через территориальное море и Исключительные экономические зоны прибрежных государств.

Апеллируя к тезису о сохранении свободы судоходства, Вашингтон выстраивает следующую логическую цепочку: роль США в обеспечении

политических и военных условий для экономического роста тихоокеанских стран и территорий была и остается ключевой – свобода судоходства является важным условием этого роста – для ее обеспечения США должны проводить необходимые мероприятия (поддерживать высокий уровень военно-морского присутствия, развивать связи с союзниками, проводить исследования ландшафта морского дна и пр.) – страна, оспаривающая такое положение вещей, потенциально может нарушить свободу судоходства. Эта позиция не находит понимания в Пекине, который развивает собственные военно-морские программы и рассчитывает превратить т.н. «район первой цепи островов» в зону повышенной проницаемости для своих интересов. Таким образом, в реальности к свободе торгового судоходства американо-китайская полемика не имеет отношения.

2.3. Всплески напряженности в Восточно-Китайском море в 2010-2012 гг. вряд ли способны отразиться на торговом судоходстве и привнести новые нюансы в разногласия между США и КНР относительно деятельности военных судов в территориальном море и ИЭЗ прибрежных государств. Однако это напрямую отразится на свободе перемещения промысловых судов – ведь события 2010-2012 гг. показали, что попытка разделить территориальные притязания и совместное освоение биоресурсов, предпринятая в подписанном в 1997 г. Китаем и Японией Соглашении о рыболовстве, фактически, провалилась.

2.4. Вооруженные инциденты в Желтом море в районе Северной разделительной линии, не оказывая влияния на свободу передвижения ни торговых, ни промысловых судов, будут происходить и в дальнейшем. Причина состоит в объективной невозможности снизить остроту проблем, связанных с делимитацией морской границы между КНДР и РК, с учетом нарастания напряженности в их взаимоотношениях в последние годы.

3. **Режимы многостороннего сотрудничества**

3.1. Свобода передвижения торговых судов была и остается объектом рассмотрения как **асеаноцентричных площадок многостороннего сотрудничества**, так и **«неасеновских» форматов взаимодействия**.

3.1.1. «АСЕАНОцентричные» площадки – это Региональный форум АСЕАН (АРФ), Азиатско-тихоокеанский совет по сотрудничеству в сфере безопасности (АТССБ) и Расширенный морской форум АСЕАН. Эффективность их работы подрывают следующие противоречия.

Рост количества таких форматов vs консервация модальности их работы. В последние годы к уже традиционным заседаниям АРФ и АТССБ добавился и Расширенный морской Форум АСЕАН. Однако в основу всех существующих международных форматов положен как присущий Ассоциации «институциональный минимализм», так и ее принципы сотрудничества, в основе которых – стремление к консенсусу и поэтапный подход к решению проблем. В итоге – заседания на высоком и высшем уровнях происходят регулярно, однако, к заметным практическим результатам они не привели.

Усложнение содержания проблем vs стагнация подходов к их разрешению. Вызовы, с которыми сталкивается регион, эволюционируют, обретают новые грани и оттенки. Например, суть нынешних противоречий из-за Южно-Китайского моря имеет немного общего с тем, что было десять лет назад. Вместе с тем, асеновские структуры многосторонней дипломатии не смогли найти этому адекватный ответ – прежде всего, на концептуальном уровне. Один из показательных примеров – неспособность прояснить, в чем отличие между мерами по укреплению доверия и превентивной дипломатией. Тем самым

Ассоциация, фактически, законсервировала концептуальную основу деятельности своих структур многостороннего диалога, в то время как насущная потребность заключается в ином – гибко адаптировать свой инструментарий к вызовам меняющейся региональной среды, опережая ситуацию хотя бы на полшага.

Апеллирование к нормам Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. vs геополитические интересы США и КНР. На нынешнем этапе апелляции к Конвенции 1982 г. бессмысленны – хотя бы потому, что она не затрагивает вопросы, составляющие существо нынешних китайско-американских противоречий на морских рубежах региона. Этот же фактор подрывает возможность сделать ее основой Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море вместо Декларации поведения сторон в Южно-Китайском море, подписанной Китаем и десятью странами Юго-Восточной Азии в 2002 г.

3.1.2. Неацеаноцентричные форматы – это Соглашение о региональном сотрудничестве по противодействию пиратству и вооруженному разбою, совершаемому против судов в Азии¹ и четырехстороннее патрулирование Малаккского пролива силами Сингапура, Малайзии, Индонезии и Таиланда.

К настоящему времени участники Соглашения о региональном сотрудничестве не смогли достичь сколь-либо заметных успехов. Основные причины таковы. Во-первых, этот формат взаимодействия нацелен, главным образом, на обмен информацией на добровольной основе. Во-вторых, переводу многих необходимых мероприятий в практическое русло препятствует отсутствие Индонезии и Малайзии. В-третьих, деструктивную роль играют разногласия между государствами, присоединившимися к инициативе США о противодействии морской транспортировке оружия массового поражения и средств его доставки (*Proliferation Security Initiative*) и Китаем, усмотревшим в самой ее сути возможность нарушения норм международного права.

Патрулирование Малаккского пролива четырьмя государствами ЮВА принесло более впечатляющие результаты – количество вооруженных нападений на суда в Малаккском проливе существенно снизилось. Вместе с тем, его участникам еще предстоит урегулировать немало вопросов, основной из которых – на каких условиях строить взаимоотношения с внерегиональными партнерами.

3.2. Вопросы, регулирующие проход и деятельность военных судов в территориальном море и Исключительных экономических зонах прибрежных государств в районах совпадения их территориальных притязаний не являются предметом специального рассмотрения структур многосторонней дипломатии Тихоокеанской Азии и АТР. Основные причины две. Первая – неготовность Китая обсуждать такие вопросы в рамках единственной приспособленной для этого многосторонней площадки – Совещания министров обороны АСЕАН+8². Из ее восемнадцати участников три – Япония, Южная Корея и Австралия – являются военно-стратегическими союзниками США и два – Новая Зеландия и Индия – наращивают с ними военные связи, в результате чего КНР опасается реальной перспективы давления. Вторая – эскалация гонки военно-морских вооружений в

¹ «Запуск» этого формата состоялся в 2006 г. Его участниками являются Бангладеш, Бруней, Камбоджа, КНР, Дания, Индия, Япония, Южная Корея, Лаос, Мьянма, Нидерланды, Норвегия, Великобритания, Филиппины, Сингапур, Шри Ланка, Таиланд и Вьетнам.

² В составе десяти стран Юго-Восточной Азии (Индонезии, Малайзии, Сингапура, Филиппин, Таиланда, Брунея, Вьетнама, Лаоса, Камбоджи, Мьянмы), Китая, Японии, Республики Корея, Индии, Австралии, Новой Зеландии, США и Российской Федерации.

регионе, что не способствует созданию конструктивной атмосферы для урегулирования накопившихся противоречий.

3.3. Из рассмотренных выше примеров, говорить о возможности формирования многосторонних режимов, регулирующих беспрепятственное передвижение промысловых судов, можно применительно лишь к Южно-Китайскому морю. Однако перевод этого на практические рельсы затруднен совпадением границ территориальных притязаний участников спора из-за островов Спратли, а следовательно, - выдвигаемых ими границ территориального моря и Исключительных экономических зон. В результате – задержания рыбаков и конфискация улова долгие годы являются обычной практикой. А эффективность работы структур многосторонней дипломатии АСЕАН подрывает принцип невмешательства во внутренние дела суверенного государства, а следовательно, – нежелание рассматривать вопросы, имеющие отношение к суверенитету участников конфликта.

Многосторонние усилия по обеспечению безопасности навигации затруднены нерешенностью вопроса о финансировании создания и последующего обслуживания необходимой инфраструктуры – маяков, различного рода плавучих предостерегательных знаков, систем разделения движения судов и пр. Показательна ситуация в Малаккском проливе – Малайзия, Индонезия и Сингапур хотели бы большего финансового содействия со стороны как стран – своих внерегиональных партнеров, так и крупных судоходных компаний. Однако ни те, ни другие деньги выделять не спешат, опасаясь нежелательного для себя прецедента – ведь если начать финансировать безопасность Малаккского пролива, то вскоре государства, расположенные вблизи других проливов, тоже начнут требовать деньги за безопасный проход судов. В итоге – проблема имеет все шансы оставаться нерешенной еще долгие годы.

4. **Интересы и возможности России**

4.1. На нынешнем этапе рассмотренные выше факторы, способные отразиться на безопасности морских коммуникаций Тихоокеанской Азии, не оказывают влияния на интересы Российской Федерации. Угроза морским торговым перевозкам отсутствует, Тихоокеанский флот России не занимается деятельностью, которая может быть квалифицирована как нанесение ущерба безопасности других государств, на Дальнем Востоке российские промысловые суда ведут добычу морепродуктов, главным образом, в ИЭЗ РФ.

4.2. Вместе с тем, позиционируя себя в качестве влиятельного субъекта региональной политики, Россия не может самоустраниться от спектра рассмотренных выше проблем. Отсюда – объективная потребность выработать к ним подход, отвечающий ее национальным интересам. Такой подход мог бы включать три составляющие.

Первая – максимально отстраниться от существующих в регионе противоречий. Примеры того, что Россия потенциально может быть в них втянута, уже есть – достаточно вспомнить освещение СМИ стран ЮВА маневров российского и китайского ВМФ «Морское взаимодействие» в апреле с.г., а китайскими СМИ – участия России в учениях RIMPAC в июле-августе с.г. Не менее важно обеспечить такой нейтральной позиции соответствующее информационное сопровождение.

Второй составляющей позиции РФ могло бы стать более активное развитие транспортных коридоров через свою территорию – главным образом, Транссибирской магистрали. Несмотря на то, что пропускные способности

Транссиба и Малаккского пролива в обозримой перспективе будут оставаться несопоставимыми, наращивание мощностей Транссиба должно сопровождаться такой информационной кампанией, которая представляла бы эти действия как способные внести реальный вклад в снижение остроты угроз тихоокеанским морским коммуникациям.

Третья – предложить партнерам по АРФ двигаться к выработке Регионального соглашения о предотвращении инцидентов на море. Его образцом могло бы стать Соглашение о предотвращении инцидентов в открытом море и в воздушном пространстве над ним, заключенное между СССР и США в 1972 г. 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.

4.3. С учетом серьезности существующих противоречий и невозможности найти такое их решение, которое устроило бы всех участников, действия России должны быть нацелены на поиск возможностей предотвратить регулярно возникающую эскалацию конфликтов до состояния серьезных кризисов и приобретение репутации ответственной тихоокеанской державы, стремящейся к поддержанию стабильности в регионе.

5. Выводы

5.1. В нынешних условиях отстаиваемый США тезис о возможности нарушения Китаем свободы торгового судоходства через воды Тихоокеанской Азии бессодержателен. Однако на фоне Южно-Китайского моря, в арену повышенной конкурентности интересов США и КНР количество инцидентов в этой акватории будет, по всей вероятности, лишь нарастать.

5.2. Схожим образом будет складываться ситуация и в Желтом, и в Восточно-Китайском морях. В первом случае причина заключается в невозможности устранить сам первоисточник конфликтных ситуаций – пересмотреть прохождение Северной разделительной линии, изменив тем самым морскую границу между КНДР и РК. Во втором – провал попытки Китая и Японии отложить территориальные притязания и сконцентрироваться на т.н. «функциональном сотрудничестве».

5.3. Потенциал азиатско-тихоокеанских площадок многостороннего диалога в купировании остроты накопившихся проблем достаточно низок. При сохранении существующих тенденций объективные предпосылки к тому, чтобы вывести результаты их деятельности на качественно новый уровень не просматриваются.

5.4. У России есть потенциальные возможности внести вклад в оздоровление обстановки на морских рубежах региона. Ускоренная реализация таких возможностей должна идти параллельно с не менее активным информационным сопровождением, позиционирующим такие усилия как реальное содействие укреплению стабильности на Тихом океане.