

©

Локшин Г.М.
ИДВ РАН

КОДЕКС ПОВЕДЕНИЯ в ЮЖНО-КИТАЙСКОМ МОРЕ (СОС) – ИЛЛЮЗИЯ или ОТВЛЕКАЮЩИЙ МАНЕВР?

Введение

ЮКМ – кратчайший путь из Индийского океана в Тихий, по которому проходит одна из самых грузонапряженных мировых судоходных трасс. На Малаккский пролив приходится более половины мирового тоннажа ежегодных морских торговых перевозок. Жизненное значение имеют для народов этих стран и богатейшие ресурсы морепродуктов ЮКМ, а также открытых и предполагаемых месторождений углеводородов.

Отсутствие нормативного правового статуса ЮКМ привело к серьезным юридическим спорам, дипломатическим конфликтам и опасным инцидентам. Многие годы прибрежные страны АСЕАН безуспешно добивались принятия Китаем юридически обязывающего Кодекса поведения сторон в ЮКМ¹.

Напряженность в регионе с 2014 г. заметно возросла. Конфликт вступил в новую фазу, когда территориальный спор в ЮКМ вышел далеко за рамки спора о суверенитете над теми или иными участками акватории и островами. Они оказались в поле экономических, геополитических и военно-стратегических интересов Китая и США, а также Японии, Индии и других государств АТР. Их борьба за контроль над проливами и за гегемонию в регионе переплелась со сталкивающимися интересами и устремлениями малых и средних государств АСЕАН. И всё это делает риск возникновения здесь опасного регионального конфликта вполне реальным²

В этих условиях принятие Кодекса поведения в ЮКМ становится ещё более актуальным. В настоящее время дипломатическая борьба вокруг подготовленного в АСЕАН проекта подошла к завершающему этапу. Большое значение имел вердикт Постоянного арбитражного суда в Гааге, вынесенный 12 июля 2016 г. по иску Филиппин против КНР. В связи с этим позиции и аргументы сторон, а также перспективы принятия Ко-

декса и последствия этого для мира и стабильности в регионе вновь стали существенным вопросом международной жизни, привлекающим растущее внимание мирового научного сообщества.

Процедура и материалы исследования этого процесса основаны главным образом на изучении официальных источников, включая заявления правительств, представителей МИД соответствующих стран и сообщения их информационных агентств. Широко использовались аналитические материалы, публиковавшиеся в СМИ Китая, Вьетнама, Японии и США. Приняты во внимание мнения и оценки ряда ведущих зарубежных экспертов, в российской научной литературе этому вопросу пока особого внимания не уделялось. Приводимые в статье оценки действий различных участников переговоров и их аргументов выражают сугубо личную точку зрения автора.

Теоретической основой исследования является известная концепция баланса интересов и принцип равной безопасности как основы формирующегося мирового порядка. Автор руководствуется объективным анализом фактических событий, их причинно-следственными связями и последствиями.

Методология исследования. С методологической точки зрения политика и практика сторон в попытке установить стабильный правовой режим в регионе ЮКМ рассматриваются в статье с учетом растущего противостояния Китая и США в западной части АТР. Китай явно бросил вызов американской политике «возвращения в Азию». Это противоречит его видению перспектив развития обстановки в регионе и растущим амбициям как мировой державы. Проблема заключается лишь в том, что свои даже вполне законные интересы безопасности и развития китайское руководство, по мнению автора, иногда пытается защитить, не считаясь при этом с существенными интересами своих соседей. Для малых и средних государств ЮВА исключительно важно, чтобы политика Китая была конструктивной и предсказуемой. Все предпринимаемые ими уже более 20 лет попытки выстроить баланс этих интересов в виде юридически обязывающих норм и правил поведения сторон в ЮКМ пока заметного успеха не принесли.

АСЕАН и территориальные споры в Южно-Китайском море

Обсуждение проекта СОС совпало с серьёзными переменами в международном положении в ЮВА. Страны региона оказались в ситуации, когда всем приходится решать крайне трудные внутривластные проблемы, выстраивать отношения друг с другом и в рамках провозглашённого 31 декабря 2015 г. триединого сообщества АСЕАН, состоящего из сообщества безопасности, экономического и социально-культурного сообществ.

Им также приходится считаться с активизацией политики Китая в регионе, роль которого значительно повысилась за десятилетие его превращения в крупнейшую мировую державу, которая готова занять жесткие позиции по вопросам, в которых ее интересы расходятся с интересами её соседей. И сюда ещё добавился заметный отход США при новом президенте Д. Трампе от своих долгосрочных обязательств поддерживать либерализацию торговли и инвестиций в Азии при одновременном акценте на военную силу в вопросах безопасности.

Сложившаяся после Второй мировой войны и поддерживаемая США архитектура безопасности и система экономических отношений в ЮВА, с одной стороны, и различные структуры, возникшие вокруг АСЕАН в последние годы, с другой, оказались не готовы к тому, чтобы противостоять мощному давлению Китая и кризисам настоящего времени.

В этой обстановке немаловажное значение имеют попытки стран АСЕАН вовлечь Китай в переговорный процесс с целью принятия юридически обязывающего Кодекса поведения сторон в ЮКМ (СОС), который призван заменить подписанную 4 ноября 2002 г. в Пномпене Декларацию, оказавшуюся не эффективной и не способной установить в регионе стабильный правовой порядок. Переговоры по этому вопросу идут уже более 20 лет, но пока остаются безрезультатными из-за отсутствия какого-либо согласия стран АСЕАН, как с Китаем, так и друг с другом.

В 2017 г. АСЕАН отмечала свой 50-летний юбилей. За эти годы АСЕАН прошла большой исторический путь и включает

ныне 10 очень разных государств ЮВА. Все они несравнимы по мощи ни с кем из внерегиональных «тяжеловесов». У них нет другого выбора, кроме как балансировать хорошие отношения с одними, тесным сотрудничеством с другими. И они вместе, а чаще в одиночку, руководствуясь своими собственными интересами и специфическими особенностями отношений с Китаем и с США, вот уже многие годы ведут эту игру, которая получила название «хеджирование» (от англ. hedging - управление рисками). Она означает привлечение всех крупных держав к сотрудничеству, поддержание их заинтересованности в стабильном развитии региона и связывание их определенными нормами поведения. Главное при этом заключается в том, чтобы не допускать доминирования какой-то одной страны во всем регионе и чтобы правила поведения в нем вырабатывались самими странами АСЕАН, а не привносились извне.

АСЕАН - это не военный блок государств. Наряду с общими у всех есть свои собственные интересы и разные возможности их отстаивать. Провозглашенному 31 декабря 2015 г. Сообществу АСЕАН предстоит ещё долгий путь к единству ценностей и позиций по многим вопросам. Тем не менее, оно играет свою важную роль в интеграционных процессах, развернувшихся в АТР. «Асеаноцентричность», т. е. лидирующая роль АСЕАН в региональной архитектуре безопасности – это главный принцип, на котором ведущие страны АСЕАН строят свои международные отношения с внерегиональными государствами для того, чтобы защитить свои интересы и сохранить региональную стабильность.

Территориальные споры в ЮКМ формально не являются общей проблемой между Китаем и всем Сообществом АСЕАН. Надо иметь в виду, что в структурном отношении АСЕАН - это не более чем довольно малочисленный Секретариат в Джакарте. Секретариат – это не наднациональный институт, и лидеры государств-членов не поручали ему заниматься вопросами территориального суверенитета в ЮКМ. Но важно отметить, что ни одна из 10 стран - членов АСЕАН никогда не соглашалась с «линией из 9 отрезков», заявленной Китаем в 2009г.³, как с претензией на некие особые «исторические права» Китая на 80% акватории ЮКМ и все его острова⁴. Однако в зависимости от

обстоятельств они нередко расходятся в том, как следует добиваться урегулирования споров с Китаем в ЮКМ. В этом АСЕАН можно разделить на три группы:

Первая включает континентальные страны - Таиланд, Камбоджу, Лаос и Мьянму, которые не являются сторонами в споре. Политика каждой из этих стран отличается своими особенностями, но в целом (за исключением сильно зависящей от Китая Камбоджи) они не заинтересованы в китайской экспансии в ЮКМ, но проявляют это не всегда и исключительно осторожно, чтобы споры в ЮКМ не мешали развитию их отношений с Китаем.

Вторая состоит из прибрежных государств – Филиппин, Вьетнама, Малайзии и султаната Бруней. Их претензии на 200-мильные исключительные экономические зоны (ИЭЗ) и континентальный шельф, положенные им в соответствии с Конвенцией ООН 1982 г. по морскому праву, и на суверенитет над островами отвергаются Китаем. Среди них наибольшую тревогу по поводу действий Китая проявляют только Вьетнам и Филиппины, которые до последнего времени были на переднем крае спора и активно противостояли территориальным амбициям Китая. Малайзия и Бруней тоже озабочены этим, но гораздо меньше. Они предпочитают играть менее заметную роль в споре, хотя и всегда присоединяются к общей позиции АСЕАН в тех случаях, когда её удастся сформулировать.

И, наконец, третья группа состоит из морских государств – Индонезии и Сингапура, которые формально не являются участниками спора в ЮКМ, но весьма заинтересованы в поддержании мира и стабильности в регионе, включая свободу судоходства. Позиция Индонезии имеет особое значение для АСЕАН. Это самая крупная страна ЮВА, предложившая в своё время самую идею создания АСЕАН. Все годы существования АСЕАН Индонезия уделяла большое внимание укреплению её сплоченности и повышению эффективности. И не случайно именно в Джакарте находится Секретариат АСЕАН. Многие годы Индонезия играла роль нейтрального посредника между странами-претендентами и Китаем. Именно она взяла на себя миссию активного продвижения проекта будущего Кодекса поведения в ЮКМ.

Учитывая большие различия между членами АСЕАН, она никак не может стать эффективным противовесом Китаю. Заинтересованность в том, чтобы как-то вместе противостоять ему у стран АСЕАН есть, но удается им это пока не часто. Разногласия и противоречия внутри АСЕАН, особенно между теми, кто участвует в территориальных спорах с Китаем, и теми, кто в них не участвует, иногда ставит под угрозу само существование АСЕАН.

От Декларации 2002 (DOC) к Кодексу поведения в ЮКМ (COC)

Путь к юридически обязывающему Кодексу поведения в ЮКМ долгий и трудный. Идея выработки обязательных для всех прибрежных стран правил поведения появилась в июле 1992 г. после принятия Декларации по архипелагу Спратли в Маниле на встрече министров иностранных дел стран АСЕАН. В ней были сформулированы базовые принципы поведения сторон, а именно: неприменение силы, сдержанность в заявлениях и действиях, отказ от посягательств на суверенитет других государств. При этом правовой основой решения споров назывался Договор о дружбе и сотрудничестве 1976 г.⁵

В 1995 г. Китай оккупировал риф Мисчиф в архипелаге Спратли, на который претендовали и по-прежнему претендуют Филиппины, поскольку он находится явно в их ИЭЗ. Тогда Филиппины и предложили странам АСЕАН принять такой Кодекс, который удержал бы Китай от дальнейших посягательств на их суверенитет. Партнеры по АСЕАН не сразу, но согласились, однако предстояло ещё привлечь к этому Китай, который категорически не желал никаких многосторонних переговоров по проблемам ЮКМ.

В декабре 1997 г. в Куала-Лумпуре прошел первый саммит АСЕАН-Китай, после которого двусторонние контакты стали достаточно частыми. Однако обсуждение предложенного странами АСЕАН проекта затянулось. И лишь в марте 2000 г. АСЕАН и Китай всё-таки обменялись своими проектами Кодекса и согласились на то, чтобы объединить их в одном согласованном документе. Но в проектах Китая и АСЕАН сразу обнаружилось расхождение по 4 важным вопросам, а именно:

географические границы действия Кодекса, ограничения на строительство различных объектов на занятых и не занимаемых никем территориях, действия в водах, омывающих архипелаг Спратли и допустимость или, наоборот, недопустимость задержаний и арестов рыболовных судов в этих местах.

Постепенно позиции сторон с большим трудом сближались, но предложенный АСЕАН Кодекс так и не был подписан. Вьетнам, например, решительно возражал против требования Китая исключить занятые ими Парасельские острова из сферы действия СОС. Когда переговоры окончательно зашли в тупик, 4 ноября 2002 г. в Пномпене вместо Кодекса была подписана Декларация (DOC 2002). Она провозгласила ряд мер доверия и обязательства сторон решать свои споры только мирным путём, не прибегая к силе или угрозам силой. Как и всякая другая декларация, DOC 2002 была лишь политическим документом, давшим временное решение в тупиковой ситуации, возникшей из-за разногласий по указанным выше важнейшим пунктам проекта Кодекса. Поэтому сразу были созданы два органа: Совещание старших должностных лиц (на уровне заместителей министров иностранных дел) АСЕАН и Китая (SOM ASEAN-China) и Рабочая группа АСЕАН-Китай (ACJWG) по осуществлению Декларации. Рабочей группе поручили готовить предложения для старших должностных лиц и разработать конкретные указания – Директивы - по осуществлению Декларации 2002.

Несмотря на то, что Декларация 2002 не имела обязательной юридической силы, и её цель - создание доверия между сторонами - достигнута не была, сохранение мира и относительной стабильности всё же создало условия для некоторого продвижения вперед сотрудничества, особенно в вопросах «нетрадиционной безопасности» и стабильности между странами региона. Но претворение в жизнь Декларации 2002 шло исключительно трудно, и она постоянно нарушалась с обеих сторон.

Весь последующий ход переговоров по Кодексу также показал явное нежелание Китая связывать себя какими-либо обязывающими нормами и запретами в ЮКМ. Он откровенно затягивал все переговоры на эту тему. Первое заседание Рабочей группы произошло только в августе 2005 г. На ней страны

АСЕАН представили свой проект Директив по выполнению Декларации. Они, в частности, предусматривали проведение регулярных консультаций АСЕАН и Китая по ситуации в ЮКМ. Однако Китай в очередной раз категорически отверг этот пункт и повторил свою давнюю позицию: все вопросы решать только в двустороннем порядке с непосредственно заинтересованной страной.

На 13-м саммите АСЕАН в Ханое 23 октября 2010 г. лидеры АСЕАН и Китая подтвердили свои обязательства соблюдать Декларацию 2002 и одновременно вести дело к принятию Кодекса поведения СОС на основе консенсуса, чтобы внести вклад в сохранение мира, стабильности и сотрудничества в ЮКМ⁶.

На следующий год министры иностранных дел АСЕАН и Китая, собравшиеся на о. Бали в Индонезии, 27 июля 2011 г. приняли, наконец, Директивы по претворению в жизнь Декларации 2002. В них дано общее для всех толкование положений Декларации. Много внимания уделяется эффективным мерам доверия и совместным действиям против терроризма, пиратства и транснациональной преступности, экологии и сохранению рыбных запасов, помощи при стихийных бедствиях.

Однако АСЕАН не удалось договориться с Китаем относительно общего толкования самой природы этого документа. Страны АСЕАН настаивали на том, что он является двусторонним соглашением, в котором с одной стороны выступает Китай, а с другой – АСЕАН в целом как международная организация. Китай заявил, что рассматривает Директивы только как общее соглашение 11 сторон друг с другом, а все возникающие споры необходимо решать только между теми, кого это касается, а не в формате один против 10. Не удалось получить согласия Китая и на то, чтобы все проблемы, возникающие при реализации Декларации 2002, предварительно рассматривались на встречах членов АСЕАН для предварительного согласования позиций⁷.

Как считает известный американский эксперт по ЮВА Марк Валенсия, страны АСЕАН пошли на большую уступку Китаю, согласившись с этими его требованиями. Но это было необходимо, чтобы убедить Китай в том, что претендующие на

суверенитет в ЮКМ страны (Вьетнам, Филиппины, Малайзия и Бруней не намерены использовать АСЕАН для устраивания «судилищ» над ним⁸.

И всё-таки им удалось добиться согласия Китая на то, чтобы все намечаемые проекты совместных действий в ЮКМ в рамках DOC 2002 предварительно утверждались саммитом АСЕАН - Китай и осуществлялись под его контролем, а о всех возникающих инцидентах в море и о спорах можно было докладывать очередному саммиту АСЕАН-Китай. Для АСЕАН и это был уже существенный шаг вперёд.

В ноябре 2011 г. на очередном саммите стран АСЕАН на о. Бали лидеры государств договорились начать работу над текстом Кодекса пока внутри Ассоциации, чтобы подготовить основу для последующего обсуждения между АСЕАН и Китаем. Была создана контактная группа, которая провела 7 раундов своих встреч. 24-25 июня 2012 г. на встрече старших должностных лиц (SOM) в Ханое они пришли к согласию по тексту и передали его на утверждение министров иностранных дел, которые собрались, как обычно 12-13 июля в Пномпене накануне очередной сессии АРФ. Но тут события неожиданно развернулись в обратную сторону.

Кризис в АСЕАН и инициатива Индонезии

В апреле 2012 г. всего через несколько дней после весеннего саммита АСЕАН разразился острейший кризис в отношениях Китая и Филиппин. Он был вызван попыткой филиппинских властей вытеснить десяток китайских рыболовных судов, занимавшихся, по их мнению, браконьерским ловом в лагуне Скарборо, которая находится к северо-западу от архипелага Спратли в 124 милях от берегов филиппинского острова Лусон, т.е. в границах ИЭЗ Филиппин. Образуемая отмелями Скарборо обширная и безопасная лагуна – традиционное место рыбной ловли для рыбаков Филиппин, Китая, Вьетнама и других. Китайские рыбаки призывали на помощь находившиеся неподалёку свои сторожевые корабли. Началась война нервов между Пекином и Манилой. Продолжавшееся два месяца противостояние завершилось в целом в пользу Китая, который, в конечном счёте, закрыл для филиппинцев это излюбленное место промысла.

Расчеты Филиппин на солидарность других членов АСЕАН не оправдались. Кроме Вьетнама в их поддержку почти никто не выступил.

Собравшиеся в июле 2012 г. в Пномпене министры иностранных дел стран АСЕАН в течение недели трудных дискуссий так и не смогли выработать общую позицию по ситуации в ЮКМ. В АСЕАН всегда многое зависит от политики государства, являющегося в порядке очередности председателем АСЕАН. В этом случае председателем была Камбоджа – одна из самых экономически зависимых от Китая стран. Заведомо ожидалось, что Камбоджа не пойдет на то, чтобы бросить вызов Китаю – своему главному инвестору и донору экономической помощи. Камбоджийский министр иностранных дел категорически отверг то место из Коммюнике, в котором говорилось о событиях в районе островов Скарборо и о его противоправных действиях в ИЭЗ Вьетнама и Филиппин. В результате впервые за 45 лет существования АСЕАН участники не смогли принять общего Коммюнике по результатам встречи. В АСЕАН явно наметился серьезный раскол.

За поднятой в прессе шумихой вокруг этого кризиса остался незамеченным тот немаловажный факт, что министры всё же успели согласовать между собой основные положения совместного проекта Кодекса поведения государств в ЮКМ, и это важное достижение тогда было проигнорировано в западных СМИ.

Стремясь преодолеть возникшую трещину в АСЕАН, тогдашний индонезийский министр иностранных дел Марти Наталегави приступил к «челночной дипломатии» между главными участниками спора. За несколько дней он побывал во всех странах АСЕАН. Это была беспрецедентная инициатива Индонезии, показавшей свое желание и способность на деле играть лидирующую роль в делах региона.

Усилия министра увенчались общим одобрением Заявления из 6 пунктов, которое было оглашено в Пномпене 20 июля 2012 г. Оно не только позволило АСЕАН «сохранить лицо», но и смягчило создавшуюся напряженность в регионе, хотя, по сути, в нём и не было ничего нового. В частности, страны АСЕАН договорились о следующем:

1. Полное выполнение Декларации о поведении сторон в ЮКМ (DOC).
2. Соблюдение Директив 2011 г. по выполнению Декларации 2002.
3. Скорейшее принятие Кодекса поведения сторон (COC).
4. Полное уважение общепринятых принципов международного права, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.(UNCLOS).
5. Сдержанность в спорах и неприменение силы.
6. Мирное решение споров в соответствии с общепринятыми нормами международного права, включая Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.⁹.

В Китае это заявление было встречено в целом с одобрением. Представитель МИД КНР заявила, что Китай высоко ценит свои отношения с АСЕАН, желает продолжать работать вместе с этой группой государств над выполнением Декларации-2002 и «открыт для консультаций с АСЕАН по разработке Кодекса поведения сторон в ЮКМ»¹⁰. Газета «Чайна Дейли» писала, что эти принципы «совпадают с неизменным желанием Китая превратить ЮКМ в море мира, дружбы и сотрудничества»¹¹.

Через несколько дней после оглашения Заявления из 6 пунктов состоялся визит тогда министра иностранных дел КНР Ян Цзечи в Индонезию и Малайзию. В Джакарте он заявил на совместной пресс-конференции с М. Наталегава, что Китай готов работать с АСЕАН над реализацией Декларации на базе консенсуса, а также готов начать работу над Кодексом. Но в Малайзии совместной пресс-конференции уже не было, ввиду того, что министр иностранных дел этой страны Анифа Аман выступил за то, чтобы страны АСЕАН до переговоров с Китаем сначала договорились между собой в тех случаях, когда их территориальные требования накладываются друг на друга¹².

Тем временем Индонезия продолжила взятую на себя инициативу. В сентябре 2012 г. в кулуарах сессии ГА ООН в Нью-Йорке М. Наталегава представил коллегам по АСЕАН т.н. «нулевой проект» Кодекса, который, как сообщалось, был ими всеми одобрен. Он носил конфиденциальный характер, но для

ряда известных экспертов, таких как австралийский профессор Карл Тэйер, всё же были сделаны исключения¹³.

С его слов стало известно, что проект базировался на согласованных ранее ключевых элементах и Заявлении из 6 пунктов. Но в нем был и целый ряд новых положений относительно прав и обязанностей сторон. А в целом разработанный Индонезией проект представлял значительное развитие и углубление позиции АСЕАН по намечаемому Кодексу.

Он состоит из трёх частей. Преамбула подтверждает все ранее достигнутые договоренности и соглашения АСЕАН с Китаем. Во второй части содержатся оперативные нормы Кодекса, направленные на мирное решение споров и предотвращение их эскалации. В третьей части говорится об обязательстве сторон создать два механизма, обеспечивающих соблюдение Кодекса и разрешение споров, в том числе один на уровне министров, а другой на уровне экспертов для рассмотрения различий в толковании тех или иных положений Кодекса. Проект намечает, что сначала стороны, по взаимной договоренности, должны попытаться вместе достичь согласия на основе принципов Договора 1976 г. (ТАС), т.е. терпеливым поиском консенсуса. Но если это всё-таки не удастся, они могут прибегнуть к помощи ООН или предусмотренных Конвенцией 1982 г. по морскому праву различных форм международного арбитража, посредничества и даже Морского трибунала.

В первом случае предлагается использовать существующий механизм в рамках действующего Договора 1976 г., который предусматривает образование, при необходимости, Высшего Совета, уполномоченного предоставлять сторонам «добрые услуги», посредничество, расследование или примирение. К этому добавлено, что все участники каждые пять лет будут рассматривать действие этого механизма на министерском уровне и на базе консенсуса всех заинтересованных сторон.

Однако все эти элементы будущего Кодекса отражают позицию только одной стороны – АСЕАН, хотя полного единства мнений по этому проекту и в АСЕАН тоже не было. У Китая же были и остаются серьезные возражения. Он всегда отвергал оба предусмотренных в проекте механизма рассмотрения споров и постоянно заявлял, что готов участвовать в выработке

Кодекса только в целях укрепления мер доверия в ЮКМ, а не для того, чтобы решать спорные вопросы о суверенитете, которые могут быть решены только непосредственно с заинтересованными странами на двусторонней основе.

И всё же в 2013 г. появились первые признаки того, что усилия АСЕАН втянуть Китай в переговоры по Кодексу начали приносить плоды. Председательство в АСЕАН перешло к Брунею, а генеральным секретарем в свою очередь был избран заместитель министра иностранных дел СРВ Ле Лыонг Минь. Итоги прошедшего в апреле 2013 г. саммита АСЕАН в Брунее были достаточно успешными. Лидеры всех 10 государств решительно подтвердили приверженность основным принципам АСЕАН, в том числе и Заявлению из 6 пунктов. Опираясь на поддержку Индонезии и Вьетнама, султан Брунея задался целью (как оказалось, слишком оптимистичной) добиться подписания Кодекса уже к октябрю 2013 г. т.е. к 10-й годовщине соглашения о стратегическом партнерстве Китая и АСЕАН.

В начале мая 2013 г. новый министр иностранных дел КНР Вэнь И нанес свои первые зарубежные визиты в Таиланд, Индонезию, Сингапур и Бруней, подчеркнуто игнорируя Вьетнам и Филиппины. Во время его пребывания в Джакарте было решено возобновить заседания Рабочей группы Китай-АСЕАН по проблемам реализации Декларации 2002 и там же начать консультации по проекту Кодекса. (В Китае всегда подчеркивали слово «консультации» в противоположность «переговорам» по DOC 2002). Одновременно в дополнение к ней была создана Группа видных деятелей (EPG) по 10 представителей от АСЕАН и Китая.

Таким образом, усилиями Индонезии, Вьетнама, Таиланда и Брунея была достигнута договоренность, что консультации с Китаем по Кодексу начнутся в Таиланде в августе 2013 г. на уровне генеральных директоров МИД. Китай дал на это своё согласие, и это было важным позитивным шагом китайского руководства, считавшего необходимым разрядить напряженность в регионе для продвижения своих грандиозных планов строительства Шелкового пути XXI века. В качестве условия перехода к Кодексу Китай поставил необходимость полного

выполнения Декларации 2002, которую, по его мнению, грубо нарушали Филиппины и Вьетнам.

Вердикт Постоянного арбитражного суда в Гааге

С тех пор прошло 13 раундов консультаций, но заметного продвижения достигнуто всё же не было вплоть до августа 2016 г. Китай не спешил связывать себя юридическими обязательствами, которые препятствовали бы строительству новых военных объектов на островах, разведке и добыче углеводородов в спорных районах моря. Мощным толчком послужил вердикт Постоянного арбитражного суда в Гааге, вынесенный 12 июля 2016 г.

22 января 2013 г. после бесплодных переговоров с Китаем по поводу вышеупомянутого конфликта в районе отмели Скарборо, Филиппины, в полном соответствии с Конвенцией ООН 1982 года по морскому праву возбудили иск против Китая в Постоянном арбитражном суде в Гааге¹⁴. Прежде всего, они поставили под вопрос утверждение Китая об «исторических правах» на воды, морское дно и ресурсы под ним в границах пресловутой «линии из 9 отрезков» за пределами того, что ему полагается по Конвенции 1982 г. Ссылаясь на свои суверенные права в их ИЭЗ, они добивались признания незаконными действия Китая, препятствующие промыслу филиппинских рыбаков районе Скарборо.

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

Слушания продолжались с перерывами 3,5 года и завершились единодушным принятием заключительного вердикта, который, в частности, гласит: «Требование Китаем неких исторических прав и других суверенных прав или юрисдикции по отношению к участкам морской акватории Южно-Китайского моря, обозначенным «линией из 9 отрезков» (9DL), противоре-

чат Конвенции 1982 г. и не имеет никакой юридической силы, ибо оно далеко выходит за географические пределы и границы полагающейся ему акватории моря»¹⁵.

Китай, как и ожидалось, немедленно объявил решения ПСА незаконными. В последние месяцы перед опубликованием вердикта китайские дипломаты, ученые и пропагандисты повсюду заявляли, что Китай не считает арбитраж легитимным и не намерен подчиняться его решению. У ПСА нет никакого механизма принуждения ответчиков к выполнению его постановлений. И, тем не менее, все действия Китая до и после вердикта ПСА показывают, что он был им крайне озабочен.

С принятием вердикта ПСА Китай был формально юридически лишён каких-то скрытых («исторических») полномочий в ЮКМ. И это несмотря на то, что официальные власти и ученые заранее заявляли, что никогда его не признают, потому что он был вынесен в отсутствие Китая. Хотя он сам не захотел защищать свои интересы в суде, и это было его правом.

Значение вердикта ПСА заключается в том, что он дал ясное толкование норм Конвенции 1982 г. (UNCLOS), а также всех других интересующих стороны вопросов на основе международного права. Он подтвердил право всех прибрежных государств пользоваться своими суверенными правами в отведённых им ИЭЗ и границах континентального шельфа. Вердикт также утвердил право свободы судоходства в международных водах и полётов над ними.

Хотя вердикт ПСА, несмотря на полную победу, после смены власти на Филиппинах был временно положен на полку, он принят судом единогласно, обжалованию не подлежит и сохраняет своё значение для других прибрежных государств. Да и Филиппины вовсе не отказались опираться на него в предстоящих переговорах с Китаем по проблемам ЮКМ.

Перспективы принятия Кодекса и его значение

Опубликование вердикта ПСА и реакция на него мирового общественного мнения, несомненно, подтолкнули китайских руководителей к активизации работы над Кодексом. С лета 2016 г. Китай резко изменил свою позицию по отношению к этому вопросу. Этому способствовали и такие факторы, как

приход к власти нового президента Филиппин Р. Дутерете с его антиамериканскими заявлениями и стремлением к сближению с КНР, а затем и первые шаги тоже нового президента США, вышедшего из Транстихоокеанского партнерства, больше всего озабоченного ядерной проблемой Северной Кореи и нуждавшегося в содействии Китая. Создавшаяся неопределённость в обстановке, складывавшейся в ЮВА, проявленная в этих условиях сдержанность стран АСЕАН по отношению к действиям Китая в ЮКМ давали основания рассчитывать на принятие такого Кодекса, который будет устраивать Китай и который можно будет противопоставить вердикту гаагского арбитража.

17 августа 2016 г. на встрече старших должностных лиц (SOM) в Китае участники договорились до середины следующего 2017 г. разработать «рамочный проект» СОС и одновременно установить «горячую линию» связи АСЕАН-Китай для использования при чрезвычайных происшествиях на море. Они также подписали заявление о применении в ЮКМ Кодекса поведения при незапланированных контактах на море¹⁶. Характерно, что все это происходило по инициативе Китая. На прошедшем в сентябре 2016 г. саммите АСЕАН-Китай в столице Лаоса Вьентьяне эти решения SOM были единогласно утверждены.

«Рамочный проект» – это ещё не сам Кодекс, а только его «рамки», в которых выражены его структура и принципы, призванные определить всё его основное содержание, в том числе: соблюдение Конвенции 1982 г. по морскому праву, Декларации 2002 и Директив по ее претворению в жизнь 2011 г., географические границы его действия, юридическую обязательность для всех сторон, механизм контроля за соблюдением и другие...

Важно, что при этом был установлен крайний срок, и все стороны проявили желание подписать документ, который обязывал их принять Кодекс. И это уже можно считать шагом вперёд на бесконечно затягиваемых переговорах. 8 марта 2017 г. в кулуарах ежегодной сессии Конгресса народных представителей Китая министр иностранных дел КНР Вэн И заявил, что уже якобы разработан первый проект Кодекса¹⁷. Однако через месяц после этого 4 апреля и.о. министра иностранных дел Филиппин Энрике Маноло сообщил, что две прошедшие в 2017 г.

в Индонезии и Камбодже встречи (SOM) привели к сближению позиций «более, чем по половине вопросов», что позволяет начать реальные переговоры по сути будущего «рамочного проекта», который предполагалось принять в августе на саммите АСЕАН-Китай¹⁸. Разница в этих двух заявлениях достаточно велика, но ясно, что переговоры по Кодексу всё-таки сдвинулись с места. Чересчур оптимистичные заявления китайских представителей по поводу скорого принятия СОС были явно направлены на то, чтобы отвлечь внимание от предстоявшего вердикта ПСА, заведомо негативного для Китая.

19 мая 2017 г. министр иностранных дел Филиппин Алан Петер Каetano заявил журналистам, что АСЕАН и Китай завершили работу над «рамочным проектом» Кодекса. Он не раскрыл его содержание. Проект будет передан ещё на утверждение министрами иностранных дел АСЕАН и Китая, которые должны будут собраться на саммит в Маниле в августе 2017 г., Вместе с тем, отвечая на это вопрос, филиппинский министр поставил под сомнение юридически обязывающий характер Кодекса, заявив: «Если это юридически обязывающее соглашение, то в какой суд должны обращаться его участники? И будут ли уважать решения этого суда государства, нарушившие Кодекс? Лучше начать с соглашения под честное слово»¹⁹.

Известный скандинавский эксперт Ян Стори из Института ЮВА в Сингапуре оценил договорённость АСЕАН с Китаем как небольшой шаг вперёд на базе согласия, достигнутого в марте 2017 г. Но этот проект не обещает стать тем юридически обязывающим сводом законов, которого хотели страны АСЕАН, и потому его значение будет невелико²⁰.

Содержание «рамочного проекта» не разглашается, но он будет важным испытанием для АСЕАН. Главное – удастся ли Китаю включить в основополагающие принципы Кодекса свои так называемые «исторические права» в ЮКМ, откажется ли он от пресловутой «линии из 9 отрезков», которая фактически отводит ему 80% акватории моря? Согласится ли он включить Парасельские острова и омывающие их воды в сферу действия Кодекса? Примет ли он предлагаемый АСЕАН механизм контроля за соблюдением будущего Кодекса? Всё это пока остаётся маловероятным.

Для Китая Кодекс поведения в ЮКМ – это инструмент удержания США и их союзников от вмешательства в проблемы ЮКМ под предлогом защиты свободы судоходства и сохранения региональной стабильности. Это также возможность сохранять контроль над территориальными спорами добиваясь их решения путём двусторонних переговоров, на чем неизменно настаивает Китай. Для 10 стран АСЕАН даже такая договорённость создаёт условия для того, чтобы не заходить слишком далеко в противостоянии Китаю в обстановке, когда США явно переносят центр тяжести своей политики из ЮВА в СВА. В новой неопределённой ситуации для них было важно стабилизировать сложившееся статус-кво.

После того, как будет принят «рамочный проект», весь этот региональный свод правил и норм поведения сторон в ЮКМ будет согласовываться в деталях и постатейно в течение всего 2018 г., а затем он должен быть одобрен всеми участниками переговоров. Опыт прошедших десятилетий побуждает всё-таки отнестись к этим прогнозам с большим сомнением. Окончательный проект, скорее всего, займёт ещё много времени. АСЕАН и Китай давно договорились, что Кодекс может быть принят только на основе консенсуса, что означает, что любая страна из участников переговоров может отклонить проект, если он не будет отвечать её интересам. Китай вряд ли будет торопиться. Достаточно длительный процесс позволит ему уверенно закрепиться на базах, строящихся на Парасельских островах и на 7 искусственных островах в архипелаге Спратли. Переговоры АСЕАН с Китаем по Кодексу, похоже, просто не имеют конца. Они отвечают избранной китайской дипломатией тактике, получившей название «Говорить и брать» (Talk and Take), что напоминает русскую поговорку: «А Васька слушает да ест»²¹.

Есть большие сомнения, что Китай вообще пойдёт на принятие каких-либо обязательных для него правил. Он безраздельно владеет стратегической инициативой, и остановить его стремление к контролю над регионом ЮКМ может только он сам. Однако он может получить и немалые выгоды, если поддержит эффективный Кодекс поведения в ЮКМ. Это откроет путь к тесному сотрудничеству с прибрежными странами в

осуществлении планов морского Шелкового пути, которым в Китае придают большое значение. Его имидж в регионе радикально улучшится, желание соседей втянуть США в этот спор уменьшится, а шансы ввязаться в конфликт исчезнут вообще.

Сомнительно, конечно, что Вьетнам, например, согласится принять такой проект Кодекса, который будет иметь силу только для части ЮКМ, исключая район Парасельских островов, аннексированных Китаем в 1956 и 1974 гг. Но по опыту отношений стран АСЕАН с Китаем, которые там иногда называют «танцами со слоном», не следует исключать и возможности того, что они согласятся временно изъять из него все или многие положения, связанные с суверенитетом, которые в дальнейшем будут обсуждаться отдельно на других форумах, двусторонних или многосторонних. Это позволит принять некий временный свод правил поведения сторон в ЮКМ, при котором не будет ни победителей, ни побеждённых. Именно такой вариант представляется наиболее вероятным в нынешней обстановке неопределённости в Юго-Восточной Азии. На протяжении уже почти трёх десятилетий, несмотря ни на какие трудности, лидеры стран АСЕАН сохраняют канал для диалога с Китаем, чтобы шаг за шагом, укрепляя согласие и единство в своих рядах, добиться такого Кодекса, которого они хотели получить с самого начала или хотя бы близкого к нему.

Таким образом, Кодекс – это не решение всех проблем. Но даже при многих недостатках и компромиссах он может укрепить доверие и создать более благоприятные условия для их решения. Большое значение могли бы иметь меры доверия, направленные на сдерживание развернувшейся в регионе гонки вооружений. Они могли бы включать ограничение военных гарнизонов на островах и ненаращивание там вооружённых сил, открытость намерений друг друга, меры для избегания возможных ошибок и просчетов, договоренность о неразмещении на островах ракет и дальнобойной артиллерии, создание систем раннего оповещения на основе обмена информацией, создания линий «горячей связи» между руководством и отдельными ведомствами различных стран и т.д.

Принятие Кодекса значительно повысит роль АСЕАН в обеспечении безопасности в ЮКМ. В странах АСЕАН всё ещё

надеются, что юридически обязывающий Кодекс побудит Китай воздерживаться от применения силы или других мер принуждения в решении споров в ЮКМ. Хотя утверждения, что Кодекс будет иметь обязательную силу для Китая, тоже проблематичны. Кодексы более применимы для организаций, межправительственных учреждений, агентств и т.п. Для государств они срабатывают далеко не всегда. Национальное законодательство многих стран не рассматривает их как источник права. И всё-таки, при всех сложностях и препятствиях, процесс, как говорится, пошел, хотя говорить, что в конце туннеля уже появился свет, ещё рано. Путь к СОС будет весьма извилистым, но хоть в какой-то мере он позволит поддерживать баланс между великодержавными устремлениями Китая и интересами малых и средних государств региона, стремящихся получить от этого свои выгоды и собственную безопасность.

¹ Канаев Е.А. Конфликт из-за островов Южно-Китайского моря: история, характер урегулирования, перспективы эволюции. М. 2007. С. 25-49. (Подробнее см: Канаев Е.А. Конфликт из-за островов... С. 30-56.)

² Кобелев Е.В. Южно-Китайское море – тлеющий очаг конфликтов // Сборник статей «АСЕАН в начале XXI века. Актуальные проблемы и перспективы. М. ИД «Форум» 2010. С.94-95; Локшин Г.М. Острова раздора // «Азия и Африка сегодня» 2015, № 9.

³ «Линия из 9 отрезков» впервые появилась в 1947 г. на картах, выпущенных ещё правительством Чан Кайши для обозначения территориальных требований к Японии. США и другие участники конференции в Сан-Франциско 1951 г. эти требования Китая отклонили. Парасельские острова были возвращены Вьетнаму (тогда под властью императора Бао Дая), а архипелаг Спратли остался в составе французской колонии Кокхинина. После всех исторических перемен XX века они, по логике и по праву, должны были быть унаследованы СРВ. Но этого не произошло.

⁴ Локшин Г.М. Южно-Китайское море: трудный поиск согласия. М. ИДВ РАН. 2013.С. 17.

⁵ Канаев Е.А. Конфликт из-за островов... С. 79.; Кобелев Е.В. Южно-Китайское море – тлеющий очаг конфликтов... С.94-95.

⁶ Chair's Statement of the 18th ASEAN Summit, Hanoi, 29 September, 2010.

⁷ Локшин Г.М. Южно-Китайское море: трудный поиск... С.182-183.

⁸ Valencia, Mark. Beating the South China Sea Phoenix. The Diplomat, July 29, 2011. P. 38

⁹ www.vianet.vn. 20.07.2012.

¹⁰ Xinhua. 22.07.2012. 11:28

¹¹ China Daily, July 22, 2012.

¹² Carlyle A. Thayer. ASEAN's Code of Conduct in the South China Sea: a litmus Test for Community Building? The Asia –Pacific Journal: japan Focus. Vol.10 № 4. August 20, 2012. P. 7.

¹³ Carlyle A. Thayer. ASEAN's Code of Conduct (inoficial), Thayer Consultancy Background Brief , July 11.2012. <http://www.seridd.com/doc/101698395/Thayer-ASEAN's-Code-of-Conduct-inoficial>

¹⁴ http://www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1529

¹⁵ The Award of South China Sea arbitration. [Http:// PH-CN-20160712-Press-Release-No-11-English.pdf](http://PH-CN-20160712-Press-Release-No-11-English.pdf)

¹⁶ Кодекс касается кораблей военно-морских сил и военной авиации стран-участниц. Он был подписан 21 государством в 2014 г. и подробным образом определяет порядок действий кораблей ВМС или военных самолетов при незапланированных встречах: порядок переговоров, используемые средства связи и частоты, порядок и очередность прохождения места незапланированной встречи и т.д.

¹⁷ Thong tan xa Viet Nam. 09.05.2017. (Телеграфное агентство Вьетнама. 09.05.2017)

¹⁸ TS.TRẦN CÔNG TRỰC. “COC là Bộ Luật Biển khu vực?” URL [Http://:BBC\(viet\)08:5021/04/17](http://:BBC(viet)08:5021/04/17)(Др. Чан Конг Чук « Кодекс поведения – это региональный свод законов? БиБиСи (вьет.яз) 21.04.2017)

¹⁹ VOA. 20.05.2017.

²⁰ Ian Storey. Interview to Associated Press. 20.05.2017.

²¹ Carlyle A. Thayer. “ASEAN – China Code of Conduct Framework. The Only Game in Town”. Thayer Consultancy Background Brief. April 25, 2017.