

**СООБЩЕСТВО
БЕЗОПАСНОСТИ
АСЕАН: СОСТОЯНИЕ
И ПЕРСПЕКТИВЫ
(общесистемный анализ)**

На саммите АСЕАН, состоявшемся в октябре 2003 года вновь на Бали, была принята «Вторая декларация согласия» (Балийское согласие (декларация) II) (The Bali Concord II), а также утвержден документ под названием «Видение АСЕАН – 2020». Балийская декларация II, еще раз подтвердившая нормы и принципы Балийского договора 1976 г. о дружбе и сотрудничестве, на этот раз будущее организации видит как «концерта государств Юго-Восточной Азии, открытых, живущих в мире, стабильности и процветании, тесно связанных друг с другом в динамичном развитии и сообществе государств, заботящихся о благе своих народов» [1]. Она закрепила курс на создание к 2020 г. Сообщества АСЕАН (на саммите организации 2007 г., этот срок, однако, был перенесен на пять лет раньше, то есть к 2015 г.), основанного на тесном сотрудничестве в сферах политики и безопасности, экономической интеграции социально-культурного взаимодействия и, соответственно как гласит сама Декларация, это Сообщество будет отныне состоять из трех неразрывных частей: Сообщества безопасности, Экономического сообщества, Социально-культурного сообщества [1]. На реализацию Декларации первоначально была нацелена «Вьетнамская программа действий», принятая на десятом саммите АСЕАН в ноябре 2004 года. Позже согласно итогам работы 14-го саммита организации (Бангкок, 28 февраля – 1 марта 2009 г.) ее заменила «Дорожная карта» формирования Сообщества АСЕАН на 2009-2015 годы, состоящая из Плана формирования Сообщества АСЕАН в области политики и безопасности, Плана формирования Социально-культурного сообщества АСЕАН и Второго рабочего плана в рамках Инициативы интеграции АСЕАН (2009-2015 гг.).

Представители научных кругов государств-членов самой АСЕАН в этой связи подчеркивают, что Сообщество АСЕАН станет прежде всего «поворотным шагом в расширении региональной экономической интеграции» [2] и что при этом связи между будущей «тройкой» «настолько тесные, что отделить одно от другого не представляется возможным» [3]. Перспективе создания триединого Сообщества была посвящена «Декларация Нейпидо», принятая по результатам саммита организации от 11-12 мая 2014 г. Главы государств и правительств АСЕАН

в тексте Декларации отметили, что АСЕАН будет успешна только при условии настойчивого углубления и расширения процесса интеграции, минимизации разрыва в развитии между странами-членами и повышении способности организации своевременно реагировать на проблемы, представляющие общий интерес [4], и в этой связи решили усиливать контакты и связи между странами-членами АСЕАН, повышать эффективность существующих механизмов и структур организации, добиваться ускорения реализации задач «дорожной карты» развития сообщества на 2009-2015 гг. через конкретные мероприятия и проекты, а также обеспечить завершение подготовки плана по перспективному развитию сообщества после 2015 года [4]. Реализация вышеобозначенных мер, таким образом, «позволит странам АСЕАН в будущем представлять собой влиятельный центр региональной архитектуры АТР» [5, с. 11], и в частности, «не только иметь большой экономический потенциал в мире, но и политическую силу в АТР» [5, с. 3].

Важную роль в создании Сообщества АСЕАН, в отдельности и Сообщества безопасности, вкуче с вышеобозначенными актами играет и другой базовый документ организации – его учредительный акт в статусе Устава. Решение о его разработке было принято в 2004 году в контексте укрепления организационного механизма учреждения. До этого главы государств и правительств АСЕАН планировали принять Устав Ассоциации во время саммита, которая впоследствии проходила в Куала-Лумпуре 12 декабря 2005 г. [6]. После серии переговоров* Устав был подписан всеми главами государств и правительств Ассоциации 20 ноября 2007 года на 13-ом саммите АСЕАН в Сингапуре. 15 декабря 2008 года после ратификации Устава всеми национальными парламентами государств-членов в Джакарте прошла церемония вступления его в

юридическую силу. Его изменение или дополнение станет возможным через пять лет, то есть в текущем 2014 году – до намеченного завершения формирования Сообщества АСЕАН в 2015 году.

Устав в пределах норм, содержащихся во всех его 55 статьях, не только определил направления развития Ассоциации, но и наметил механизмы по реализации ее стратегических целей. Во-первых, это теперь их хоть и формальное, но соответствующее юридическое обеспечение. С этой целью Устав отныне как собственно учредительный акт и базовый международный договор предусматривает соблюдение ее принципов и норм. Во-вторых, наконец-то однозначно определен юридический статус АСЕАН: она в связи с введением в действие не столько формально, сколько правомерно будет функционировать как региональная международная межправительственная организация государств, расположенных в Юго-Восточной Азии, что поможет ей в качестве единого субъекта от имени государств-членов участвовать в международно-правовых отношениях. И, в-третьих, Устав обеспечивает эффективность деятельности АСЕАН через реформирование всей ее внутренней структуры. К примеру, будут последовательно созданы 4 совета с четко определенными обязанностями и секретариат, обладающий широкими полномочиями [7].

В целом Устав организации содержит цели и принципы АСЕАН, его институциональную структурную систему, а также процедуры принятия решений и урегулирования споров. В первой главе (ст.ст. 2 и 3) Устава закреплены (вернее по новому подтверждены) такие общепризнанные принципы международного права, как уважение суверенитета, территориальная целостность государств, невмешательство во внутренние дела друг друга [7]. Соблюдение этих принципов, изначально принятых в АСЕАН, способствовало ускоренному развитию государств-членов. В частности, об этом официально неоднократно заявил Вьетнам [8, с. 119].

Государства-члены организации, а также, что немаловажно, ее партнеры отмечают, что Устав организации предусматривает общее тождество Юго-Восточной Азии в виде так называемого «Сообщества безопасности». Теперь на очереди разработка другого не менее значимого для организации документа, который будет содержать систему взглядов на обеспечение в регионе военно-политической безопасности, это – Концепция (или какой-либо другой аналогичный акт) Сообщества АСЕАН по безопасности.

* Группе из десяти лидеров АСЕАН, по одному от каждого государства-члена, названной «Группа выдающихся людей АСЕАН», поручили выработать рекомендации по составлению проекта Устава. На 12-ой встрече на высшем уровне АСЕАН, прошедшей в январе 2007 года в Себу, были обнародованы несколько основных предложений. Лидеры АСЕАН поэтому согласились во время саммита учредить «Целевую группу высокого уровня по составлению проекта Устава АСЕАН», состоящую из 10 правительственных чиновников высокого уровня (старших должностных лиц), соответствующему количеству государств-членов. В течение 2007 года эта группа провела 13 встреч. См.: Wanandi J., ASEAN's charter: Does a mediocre document really matter? // The Jakarta Post. – 2007. – 26 November. – P. 3.

Представляется, что в рамках данного документа будут развиты многие прогрессивные положения, которые уже отражены в рамках решений, принятых в аспекте функционирования Регионального форума АСЕАН, Бангкокского договора о создании зоны, свободной от ядерного оружия, в Юго-Восточной Азии, Декларации о зоне мира и нейтралитета (ZOPFAN) и др. При этом отдельные специалисты полагают, что двусмысленная академическая парадигма в Уставе может привести Ассоциацию к очередному застою [9, с. 111].

Сам документ в его нынешней редакции является сугубо рамочным международным договором, закрепляющим соответственно лишь общие принципы деятельности организации, но тем не менее, предоставляет возможность государствам-членам продвигать процесс интеграции в рамках единых правовых стандартов.

Все вышерассмотренные документы в совокупности составляют международно-правовую базу «Сообщества безопасности АСЕАН», и из их содержания вытекает, что государства-члены придерживаются с учетом отдельных особенностей в основном традиционных средств обеспечения региональной безопасности: таких, как принятие (одобрение) «подходящих» для них норм поведения, превентивная дипломатия, урегулирование конфликтных ситуаций с помощью политических, и если это удастся посредством переговоров, то и правовых процедур, постконфликтное строительство мира, соответствующие механизмы их реализации. Изложенное позволяет в свою очередь говорить о том, что «члены формирующегося Сообщества связаны обязательством ни при каких обстоятельствах не прибегать к силе для решения каких бы то ни было региональных проблем, рассматривать свою безопасность в неразрывной связи друг с другом и как часть общей безопасности региона, руководствуясь единой оценкой ситуации и вытекающих из нее задач» [10, с. 36].

На сегодня среди значительных практических успехов в рамках построения «Сообщества безопасности АСЕАН» можно отметить следующие: согласно заключенному в 2005 году между Сингапуром и Вьетнамом Рамочному соглашению о взаимосовместимости стороны договорились поднять уровень сотрудничества в сфере обороны и безопасности с другими членами организации до уровня, достигнутого в политической и торгово-экономической областях; Малайзия и Сингапур на основе комплекса соглашений установили связи между военными

ведомствами и специализированными учебными заведениями, организуют совместные двусторонние учения, направленные на развитие контактов по военно-гражданской линии; в 2008 г. Вьетнам и Камбоджа подписали соглашение об окончательной демаркации границ. В августе того же года достигнута трехсторонняя договоренность между Вьетнамом, Камбоджей и Лаосом, закрепившая государственные границы в районе их стыка. В марте 2009 года Бруней и Малайзия пришли к принципиальному согласию о морских и сухопутных границах, совместной разведке и добыче нефти и газа на шельфе Южно-Китайского моря, а в начале 2010 года Индонезии и Малайзии удалось прийти к *modus vivendi* в вопросе о принадлежности сектора Амбалат (акватория моря Сулавеси) [11, с. 86]. Среди совместных действий организации можно выделить проводимые с 2006 г. на регулярной основе конференции министров обороны государств-членов (АДММ), министров обороны государств-членов и государств-партнеров (АДММ+), конференции генеральных штабов, руководителей видов вооруженных сил, начальников военных учебных заведений, ежегодные военные учения ВВС и ВМС государств-членов.

Вместе с тем необходимо четко подчеркнуть, что Сообщество Безопасности АСЕАН не организация коллективной обороны и не система коллективной безопасности в их классическом понимании, а некая консультативно-политическая форма или как таковой процесс сотрудничества государств-членов, основанная на концепции «взаимозависимости безопасности». Следовательно, несмотря на отдельные утверждения о том, что «АСЕАН имеет... свои вооруженные силы...» [12, с. 49], она еще не представляет собой полноценный военный союз «десятки». Между государствами-членами не существует юридических обязательств о взаимной помощи в случае вооруженного нападения или угрозы применения силы и соответственно необходимых для их отражения или предупреждения объединенных механизмов вооруженных формирований, сил оперативного реагирования или быстрого развертывания, а также структуры по поддержанию мира. Общеизвестно, что существенную помощь в сфере оборонного сотрудничества (в основе своем двустороннего) государства-члены АСЕАН получают от США, Японии и Китая – государств-партнеров по диалогу и одновременно государств-членов в рамках АРФ. Нужно учитывать и то обстоятельство, что к настоящему времени в самом АРФ «было озву-

чено и принято много идей по мерам доверия, но далеко не все из них были реализованы» [10, с. 46]. К примеру, «невыполненным остается решение о ежегодных публикациях всеми членами АРФ «белых книг» по национальной оборонной политике; ...не реализуется инициатива о проведении регулярных дискуссий по стратегическим вопросам среди официальных лиц; не в полной мере соблюдаются договоренности об обмене информацией о предстоящих учениях, маневрах вооруженных сил, практике приглашения военных наблюдателей» [10, с. 46]. Эксперты отмечают, что АСЕАН пока ничего не сделала и для того, чтобы ограничить участие своих членов в двусторонних военных союзах и соглашениях с внерегиональными странами либо вообще прекратить их существование, а некоторые ее члены даже усиливают военное сотрудничество с ними, что противоречит духу Устава АСЕАН и договоренностей о строительстве Сообщества безопасности к 2015 году [13].

Указанные факты ясно свидетельствуют о том, что организация, исповедующая собственный «Путь АСЕАН», «имеет ограниченную эффективность в принятии коллективных решений» [14, с. 28], которые были бы для всех государств-членов обязательными. Вместо жестких (или «твердых») методов соблюдения обязательств в организации в большей мере прибегают к формуле «гибкого консенсуса» (10 minus X), то есть к принятию решений не единогласно, а большинством голосов. Причины основные в этой связи кроются в том, что, во-первых, «десятка» не желает передавать часть суверенитета специальным уполномоченным органам (вследствие этого в позициях некоторых государств-членов до сих пор существует настороженность относительно институционализации учреждения) [15]; во-вторых, имеются принципиальные разногласия в «проповедуемых ценностях» между двумя группами государств-членов АСЕАН – АСЕАН+6 и АСЕАН+4 (Вьетнам, Камбоджа, Лаос и Мьянма) (последние, в частности, категорически против снятия запрета в части обсуждения внутривнутриполитических проблем друг друга и на любые формы вмешательства во внутренние дела извне в их решение); в-третьих, между отдельными государствами-членами организации сохраняется подозрительность в двусторонних отношениях и не завершена скрытая борьба за влияние на некоторые из них (на Лаос, Камбоджу, Мьянму) [16, с. 279].

К настоящему времени, несмотря на определенные достижения, в качестве наиболее острой

проблемы в АСЕАН стоит разрешение споров и конфликтов между государствами-членами. Для их рассмотрения и разрешения даже после принятия Устава организации отсутствуют специальные аналитические и конвенционные органы. В этом смысле отмеченные до этого «успешные» договоренности по территориальным спорам явились результатом трудных двусторонних консультаций и переговоров, но без какой-либо непосредственной посреднической помощи АСЕАН. Устав организации 2007 г. в данном случае содержит лишь одну статью (п. 1 и 2 ст. 23), согласно которой при возникновении подобных разногласий, сторонам рекомендуется обращаться к добрым услугам, примирению и посредничеству, или же при необходимости – к государству, председательствующему в Ассоциации, или же ее Генеральному секретарю, а если спор будет продолжаться, то к саммиту учреждения [7]. Одним из немногих фактов, когда организация смогла оказать воздействие на спорящие и конфликтующие стороны, был XIV саммит, в рамках которого Камбоджа и Таиланд договорились начать переговоры вследствие вооруженного противостояния в октябре 2008 года из-за несогласия второго с юридической принадлежностью храма Преах Вихеар первому. Во многих случаях аналогичные споры и связанные с ними конфликты остаются «замороженными» (например, спор вокруг островов Спратли, на которые одновременно претендуют шесть государств (из них четыре – члены АСЕАН: Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Малайзия, Филиппины). В этой связи принципиально важным шагом, необходимым для реализации, следует считать соблюдение изначально одобренных государствами-членами АСЕАН положений Манильской декларации от 3 августа 1992 года и Пномпенской декларации от 4 ноября 2002 года, устанавливающие в совокупности так называемый Кодекс поведения сторон в Южно-Китайском море с вовлечением в этот процесс стратегического партнера организации в лице КНР. Данный свод правил может послужить юридической основой для регламентации механизма разрешения споров и связанных с ними конфликтов либо в рамках Устава АСЕАН, либо за его пределами в виде отдельно заключенного соглашения. Последствиями выполнения указанных процедур со временем должны стать инкорпорация или трансформация рассматриваемых базовых условий в эти указанные международно-правовые акты.

Таким образом, с учетом всего вышеизложенного можно заключить, что в построении

Сообщества безопасности АСЕАН «не все так просто, как это предполагали ее страны в 2003 году» [2]. Лишь в процессе последовательного устранения отмеченных слабых сторон или, как замечает Чой Туок Во, «в ходе медленной, но управляемой эволюции «десятка» превратится в зрелое региональное объединение» [17]. А «пока трудно сказать, каким будет это искомое всеми Сообщество безопасности, но уже известно, что лидеры АСЕАН единодушно высказываются за сохранение всех действующих принципов Ассоциации и после 2015 г.» [10, с. 39].

В заключении следует подчеркнуть следующее. Общесистемный анализ международно-правовой основы и практики военно-политической деятельности АСЕАН в рамках формируемого Сообщества безопасности позволяет сделать вывод о том, что с учетом происходящих в регионе глобальных изменений и исходя из требований, предусмотренных Уставом ООН применительно к «региональным органам и соглашениям» учреждение должно наконец-то определиться со своей до сих пор юридически не регламентированной организационно-правовой формой согласно главе VIII (система коллективной безопасности) либо в соответствии со ст. 51 (учреждение коллективной обороны). При этом процесс взаимного сотрудничества государств-членов организации в указанном направлении может осуществляться в свойственном для АСЕАН осторожном, но в последовательном порядке и включать в себя следующую совокупность мер:

1) Устав организации должен предусмотреть, прежде всего, действенные юридические

механизмы урегулирования существующих политических споров и конфликтов (преимущественно они территориальные) в виде аналитических и конвенционных органов с тем, чтобы государства-члены обращались в собственные специальные процедуры;

2) основные положения Кодекса поведения сторон в Южно-Китайском море со временем должны быть инкорпорированы или трансформированы в вышеуказанные международные договоры, являясь их неразрывной составной частью и предусматривать, таким образом, в случае необходимости частичное или полное изменение/дополнение согласованных правил;

3) следует считать целесообразным создание в рамках организации вертикально-интегрированной структуры, включающей в себя коллективные силы оперативного реагирования и быстрого развертывания, а также силы по поддержанию мира, статус которых с учетом опыта других региональных организаций (возможно НАТО или ОДКБ) должен быть закреплён в специальных международных соглашениях.

Пока же доказано, что организация несмотря на принятый впервые в 2007 году Устав, намерена пока полностью не отказываться от консенсуса, личных официальных контактов и других не твердых, позитивных форм взаимодействия. При этом также установлено, что формируемое в рамках организации «Сообщество безопасности» с учетом высокого конфликтного потенциала не может стать эффективным, дееспособным механизмом, если не будет пересмотрен общесогласованный официальный подход по обеспечению региональной безопасности.

Литература

- 1 Declaration of ASEAN Concord II (The Bali Concord II) // URL: <http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>
- 2 Ань Хуен. Стремление к созданию Сообщества АСЕАН в 2015 году // URL: <http://vovworld.vn/ru-212574.vov> (28 января 2014 г.)
- 3 Карлос К. «Вопросы безопасности Азиатско-Тихоокеанского региона: взгляд изнутри». Доклад, представленный в Центре АСЕАН при МГИМО (У) МИД России. 22 мая 2014 г. // URL: http://russiancouncil.ru/inner/?Id_4=3838#top
- 4 В «Декларации Нейпидо» подчеркивается важность создания сообщества стран-членов организации АСЕАН // Жэньминь Жибао. – 2014. – 12 мая.
- 5 Камлаитхонг А. Ассоциация стран Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и ее отношения с Российской Федерацией. Автореф. дисс. канд. полит. наук. – СПб.: Санкт-Петербургский Государственный университет, 2013. – 22 с.
- 6 Декларация, принятая в Куала-Лумпуре 12 декабря 2005 г. // URL: <http://www.aseansec.org/ASEAN-Declaration.pdf>
- 7 Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Singapore, 20 November 2007. ASEAN Secretariat, Jakarta, 2008. // URL: <http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf>
- 8 Маслов Г.М., Урляпов В.Ф. Вьетнам в системе современных международных отношений в Азиатско-Тихоокеанском регионе. – М.: ИД Ключ-С, 2009. – 216 с.
- 9 Wulan A.R. ASEAN Charter: Framing Process or Progress? // The Indonesian Quarterly. – 2008. – Vol. 36. – №1. – P. 110-115.

- 10 АСЕАН в начале XXI века. Актуальные проблемы и перспективы / Л.Е. Васильев [и др.]. – М.: ИД «Форум», 2010. – 368 с.
- 11 Урляпов В.Ф. Расширение АСЕАН: мотивы, значение, последствия // *Международная жизнь*. – 2010. – № 10. – С. 85-95.
- 12 Внешняя политика Республики Казахстан. Учебник (под общ. ред. К.И. Байзаковой). – Алматы: Казак университети, 2005. – 248 с.
- 13 Nguyen Thu My, Le Phuong Hoa. Viet Nam va cong cuoc say dung cong dong ASEAN. (Нгуен Тху Ми., Ле Фьюнг Хоа. Вьетнам и строительство Сообщества АСЕАН). *Nghien cuu Dong Nam A*, so 7 (100), 2008 tr. 14-15.
- 14 Baker R., Fox G. Asia Pacific Security Survey 2008 Report. – Honolulu, 2008. – 44 p.
- 15 CSCAP Co-Chair's Report for prepared for the ARF-ISG Support Group on Preventive Diplomacy and Conflict Prevention // URL: <http://www.cscapsecretariat.org>.
- 16 Кулагин В.М. Международная безопасность: учебное пособие для студентов вузов. – М.: Аспект Пресс, 2006. – 319 с.
- 17 Choi Tuok Wo. ASEAN May Move towards EU Model // *The Star*. (Kuala-Lumpur). – 2007. – 12 October.

References

- 1 Declaration of ASEAN Concord II (The Bali Concord II) // URL: <http://www.asean.org/news/item/declaration-of-asean-concord-ii-bali-concord-ii>
- 2 An Xueng. Stremlenie k sozdaniyu Soobshchestva ASEAN v 2015 godu // URL: <http://vovworld.vn/ru-212574.vov> (28 yanvary 2014 g.)
- 3 Karlos K. «Voprosy bezopasnosti Aziatsko-Tihookeanskogo regiona: vzglyad iznutri». Doklad, predstavlenyy v Tsentre ASEAN pri MGIMO (U) MID Rossii. 22 maya 2014 g. // URL: http://russiancouncil.ru/inner/?Id_4=3838#top
- 4 V «Deklaratsii Neip'ido» podcherkivaetsya vazhnost' sozdaniya soobshchestva stran-chlenov organizatsii ASEAN // *Zhen'min' Zhibao*. – 2014. – 12 maya.
- 5 Kamlaithong A. Assotsiatsiya stran Yugo-Vostochnoi Azii (ASEAN) i ee otnosheniya s Rossiyskoi Federatsiei. Avtoref. diss. kand. polit. nauk. – SPb.: Sankt-Peterburgskiy Gosudarstvennyy universitet, 2013. – 22 s.
- 6 Deklaratsiya, prinyataya v Kuala-Lumpure 12 dekabrya 2005 g. // URL: <http://www.aseansec.org/ASEAN-Declaration.pdf>
- 7 Charter of the Association of Southeast Asian Nations. Singapore, 20 November 2007. ASEAN Secretariat, Jakarta, 2008. // URL: <http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf>
- 8 Maslov G.M., Urlyapov V.F. V'etnam v sisteme sovremennyh mezhdunarodnyh otnoshenii v Aziatsko-Tihookeanskom regione. – М.: ИД Ключ-С, 2009. – 216 с.
- 9 Wulan A.R. ASEAN Charter: Framing Process or Progress? // *The Indonesian Quarterly*. – 2008. – Vol. 36, – №1. – P. 110-115.
- 10 ASEAN v nachale XXI veka. Aktual'nye problem i perspektivy / L.E. Vasil'ev [i dr.]. – М.: ИД «Форум», 2010. – 368 с.
- 11 Urlyapov V.F. Rasshirenie ASEAN: motivy, znachenie, posledstviya // *Mezhdunarodnaya zhizn'*. – 2010. – №10. – S. 85-95.
- 12 Vneshnyaya politika Respubliki Kazahstan. Uchebnik (pod obshch. red. K.I. Baizakovoi) – Алматы: Kazak universiteti, 2005. – 248 с.
- 13 Nguyen Thu My, Le Phuong Hoa. Viet Nam va cong cuoc say dung cong dong ASEAN. *Nghien cuu Dong Nam A*, so 7 (100), 2008 tr. 14-15.
- 14 Baker R., Fox G. Asia Pacific Security Survey 2008 Report. – Honolulu, 2008. – 44 p.
- 15 CSCAP Co-Chair's Report for prepared for the ARF-ISG Support Group on Preventive Diplomacy and Conflict Prevention // URL: <http://www.cscapsecretariat.org>.
- 16 Kulagin V.M. *Mezhdunarodnaya bezopasnost'*: uchebnoe posobie dlya studentov vuzov. – М.: Аспект Пресс, 2006. – 319 с.
- 17 Choi Tuok Wo. ASEAN May Move towards EU Model // *The Star*. (Kuala-Lumpur). – 2007. – 12 October.