

ГЛАВА 4

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРАВА

Устав АСЕАН и его политико-правовое значение в обеспечении региональной безопасности

Е.Б. Ахметов

Казахский национальный университет имени аль-Фараби, г. Алматы, Казахстан

E-mail: __ univer_ird75@mail.ru

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с принятием в рамках Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) его Устава. Автор при рассмотрении Устава, делает акцент на то, что его содержание чаще всего анализируется с помощью теоретических инструментов, в частности посредством таких основных методов, существующих в рамках теории международных отношений, как реализм, либерализм и конструктивизм западными учеными-международниками. Показана роль трех Сообществ АСЕАН как Экономического Сообщества, так и Сообщества по безопасности и Культурного Сообщества в предупреждении возможных новых вызовов и угроз.

В 2004 году в целях укрепления организационно-правовой базы деятельности Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) было принято решение о разработке Устава этой региональной структуры, но ожидание государств-членов Ассоциации сформировать сильную организацию четко обрисовалось на его 40-й годовщине. До этого главы государств и правительств АСЕАН планировали принять Устав Ассоциации во время саммита, который впоследствии проходил в Куала-Лумпуре в декабре 2005 г. [1]. 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-й 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, и после дли-

тельного процесса трудных переговоров Устав был подписан всеми главами государств и правительств Ассоциации 20 ноября 2007 года на 13-м 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.

С момента принятия Устав вызвал различные реакции, как по всему региону, так и миру. С одной стороны, можно сказать, что для АСЕАН принятие Устава является обычной деятельностью или регулярной практикой, поскольку она в основном вводит в действие кодификацию существующих соглашений и договоров, принятых за последние 40 лет [2]. С другой же стороны, «правомерность» Устава обеспечивается рамками закона и закрепляет демократические ценности, основные права человека и необходимость хорошего правления [3]. Он определил четкие цели создания Сообщества АСЕАН, которое теперь состоит из Экономического Сообщества АСЕАН, Сообщества АСЕАН по безопасности и Культурного Сообщества АСЕАН. Все это было сделано для того, чтобы в будущем Сообщество Ассоциации имело единые цели,

единый статус и единый голос в предупреждении возможных новых вызовов и угроз, а государства-члены в его лице всемерно содействовали интеграции, чтобы превратить Ассоциацию «в сообщество общих интересов».

В научных кругах Устав или Хартия, как его часто называют западные специалисты и ученые порождает несколько вполне очевидных вопросов. Она прежде всего, как считают эксперты, не содержит какой-либо определенной академической парадигмы, поскольку оставляет все свои 55 статьи в непонятной перспективе. Такая точка зрения основана на том, что неопределенность академической перспективы Устава может привести к стагнации АСЕАН. Следует ли согласиться с подобным подходом? Пожалуй, нет, и только по одной причине, что Устав в пределах норм, содержащихся во всех его 55 статьях, не только определил направления развития Ассоциации, но и наметил важные механизмы по реализации ее стратегических целей в виде соответствующих гарантий. Во-первых, это теперь их юридическое обеспечение. С этой целью Устав отныне как собственно учредительный акт и базовый международный договор предусматривает строгое 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.

Другой аспект при рассмотрении Устава заключается в том, что его содержание чаще всего анализируется с помощью теоретических инструментов, в частности посредством таких основных методов, существующих в рамках теории международных отношений, как реализм, либерализм и конструктивизм.

Теория реализма, как правильно основана на признании анархической природы международных отношений. Соответственно предполага-

ется, что поведение их участников рационально строится на понятиях «стоимости» и «выгоды». Теоретически природа анархии вынуждает всех участников международных отношений обеспечивать собственную безопасность при переменчивых условиях международной системы [4].

Несмотря на тот факт, что теория реализма акцентирует внимание на самоподдержку каждого из участников, реалисты все же считают, что международный институт играет важную роль в международных отношениях [5]. Возьмем, к примеру, существующую организацию НАТО, которая четко определяет реализм в процессе своего участия в международных отношениях. Реалисты поэтому верят, что международные институты являются средством защиты совокупных национальных интересов и инструментом баланса сил в международных отношениях. Как известно, НАТО было создано в условиях холодной войны. В своей эволюции НАТО не только выжило, но и расширилось. Анализируя деятельность НАТО, Кеннет Вольт объясняет его необходимость обеспечением баланса сил среди Европейских государств [6]. Более того, он не согласен с тем, что НАТО существует в качестве средства для развития гегемонической политики Соединенных Штатов Америки в Европе. Отсюда можно сделать вывод о том, что международные институты, понимаемые юридически как международные организации, существуют до тех пор, пока служат национальным интересам каждого из государств-членов.

АСЕАН была образована в 1967 г. пятью государствами Юго-Восточной Азии - Индонезией, Малайзией, Сингапуром, Таиландом и Филиппинами. Изначально Ассоциация была институционализирована для защиты коллективных интересов именно данных государств, и, как полагается, с целью баланса сил «сильных и крупных участников арены международной системы» [7]. В действительности с момента своего существования она выдвинула такие менее восприимчивые политические инициативы, как экономический рост, социальный прогресс и культурное развитие. Но как бы то ни было, в период раннего своего основания данная организация придерживалась этих целей для защиты интересов государств-членов, в рамках регионального сотрудничества, которые формировались необходимостью достижения баланса сил между доминирующими в системе международных отношений державами – СССР и США.

Вместе с тем за весь период своего 40-летнего существования Ассоциации приходилось сталкиваться и с вопросами дальнейшего развития. Этим самым, Ассоциация отчетливо понимала, что нужно постоянно поддерживать свое существование, итогом которого стало принятие Устава.

В целом Устав организации содержит цели и принципы АСЕАН, его институциональную структурную систему, а также процедуры принятия решений и урегулирования споров. И в этом случае обобщенное изучение его содержания с точки зрения политологических школ вкупе с международным правом не является праздным интересом, а продиктовано потребностями развития регионального сотрудничества государств Юго-Восточной Азии.

В первой главе Устава закреплены (вернее по новому подтверждены) такие общепризнанные принципы международного права, как уважение суверенитета, территориальная целостность государств, невмешательство во внутренние дела друг друга и т.д. [8]. Согласно оценкам реалистов, все данные принципы соответствуют «анархии и системе самоподдержки». Однако это не всегда объективно отражает саму реальную практику. Так, в соответствии с официальной позицией Вьетнама, озвученной его уполномоченным представителем, «соблюдение принципов, изначально принятых в АСЕАН, таких, как уважение суверенитета и невмешательство во внутренние дела, способствовали ускоренному развитию его страны» [9]. При этом, разумеется, следует признать, что само развитие регионального сотрудничества не является однозначным. Здесь в значительной мере учитывается специфика развития различных по многим критериям и показателям государств и населяющих их народов.

В качестве наиболее убедительного доказательства реалистической перспективы Устав закрепляет принцип реалистического принятия решений, а именно принцип согласованного принятия решений [10]. Для сравнения можно упомянуть, что НАТО, которое, как уже отмечено, признано как реалистический тип международных организаций, применяет внутри себя различные методы принятия решений, в том числе и принцип согласованного принятия решений [11]. Относится сказанное и к Африканскому Союзу (АС), который также применяет в своей регулярной деятельности принцип согласованного принятия решений, но вместе с тем использует и такие

методы, как голосование или принятие решения большинством в (2/3) в случае неудачи принципа согласованного принятия решений [12].

Принцип согласованного принятия решений основан на соглашении, достигнутом общим согласием, когда каждое решение принимается совместно всеми государствами-членами. Каждое государство сохраняет при этом статус равноправия, и соответственно, решения не могут приниматься большинством голосов или путем отдельного голосования. Следовательно, процесс консультирования предшествующий принятию решения, является крайне необходимым и желательным, и налагает обязанность ясно излагать свою позицию.

Несмотря на тот факт, что НАТО и АС применяют, как и АСЕАН, принцип согласованного принятия решений, они, несомненно, работают эффективно. Похоже, что тем самым особенно НАТО сохраняет уникальные взаимоотношения среди членов организации, особенно когда речь идет об организации переговоров между «сильными» и «слабыми» его членами. В этой связи и мы вынуждены задаться вопросом: пользуется ли АСЕАН подобными видами взаимоотношений членов внутри организации, как это делает НАТО? Если ответ «нет», то она продолжает оставаться «механизмом самоподдержки в системе анархической региональной организации». Соответственно и принцип согласованного принятия решений не будет практичным и будет мешать ее дальнейшему развитию.

Между тем нельзя не отметить, что в процессе разработки и принятия Устава организации некоторые государства-члены предлагали отказаться от такого метода – единогласия при принятии решений. В качестве альтернативы ими «выдвигалась идея «гибкого консенсуса» или формула «10 минус икс» (10 minus X) – проще говоря, предложение о принятии решений большинством голосов» [13]. Но тем не менее впоследствии принцип принятия решений посредством консультаций и консенсуса все-таки был сохранен.

Либералистические принципы в отличие от теории реализма основаны на признании того факта, что сотрудничество является необходимостью в международных отношениях. Более того, либералисты, как правило, верят, что данная форма взаимодействия должна иметь место в рамках формального механизма международной организации с обоюдно дополняемыми принципами вза-

имозависимости и либерально-демократически проблемами.

Сегодня большинство универсальных организаций относятся к группе либеральных учреждений, среди которых выделяются, например, такие, как Всемирная Торговая Организация или Африканский Союз. Существование такой организации, является прежде всего «предметом создания механизма сотрудничества, предотвращения войн и управления конфликтами, особенно в сфере экономического роста и других социо-культурных сфер» [14]. В этом смысле как самый формальный либерально-организационный тип международных организаций АСЕАН, несомненно, также заключает соглашения, и в особенности экономического характера, и кроме того, часто организывает и созывает конференции и встречи. Но как бы то ни было, Устав Ассоциации не носит характера документа, придерживающегося строгого либерально-организационного подхода. В частности, большинство пунктов в первой главе Устава, которые закрепляют ее цели и принципы, явно содержат ряд таких либералистически-организационных принципов, как облегчение состояния бедности путем взаимопомощи и сотрудничества, укрепление демократии, увеличение хорошего правления или правление в соответствии с законом в статье 1 [15].

Появление АСЕАН в 1967 году изначально послужило снижению возможности использования насилия в этом специфическом регионе. 40-летний опыт деятельности Ассоциации поэтому нужно рассматривать как удачный результат предотвращения межгосударственных конфликтов. Следовательно, отсюда ясно, что Ассоциация является организационно-правовой формой взаимозависимого сотрудничества, которая продвигает либералистические принципы, решая при этом так называемые «менее восприимчивые и низко политические вопросы». Однако финансовый кризис 1997 г. послужил помехой приобретению доверия к либералистической школе в регионе.

Далее нужно подчеркнуть, что Устав всецело поддерживает институционный механизм Ассоциации, и делается это, как было указано в начале статьи, путем определения ее органов, включая их роль, обязательства и процедуры работы [16]. Устав организации особенно укрепляет роль Главы Секретариата АСЕАН, а также значительно усиливает функцию его рабочего аппарата [17]. В то же время «пункт о санкциях против членов, се-

рьезно нарушающих коллективные решения, нормы и принципы АСЕАН – от временного лишения прав и привилегий, связанных с членством в Ассоциации, до исключения из нее, - в Уставе так и не появился» [18]. Был создан, как это и было предусмотрено в Уставе, специализированный орган по защите прав человека, а именно Межправительственная комиссия по правам человека в АСЕАН, Положение о которой было принято 20 июля 2009 года, правда только в качестве консультативного органа для государств-членов (ст. 3 Положения).

Теории конструктивизма основаны на принятии того, как социальные взаимоотношения создают реальность международных отношений. Следовательно, отсюда следует, что важно разделять общую идентичность, общие перспективы путем различных форм общественного взаимодействия с целью построения крепких отношений, и особенно в рамках такой многогранной кооперации, как АСЕАН. Таким образом, школа конструктивного мышления защищает интересы государства, которые являются предметом построения сообщества [19].

В Уставе АСЕАН определенно упоминается о построении сообщества внутри организации. Исходя из этого Ассоциация намерена направлять свои силы и ресурсы на построение своей общины. Первым реальным шагом в этом направлении является принятие Концепции об Экономическом Сообществе АСЕАН, реализация которой начнется в 2015 году. Государства, которые являются членами Ассоциации, и ее партнеры верят, что Устав организации предусматривает общее тождество Юго-Восточной Азии, в виде так называемого «Сообщество 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. 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.

За 40 лет существования Ассоциация взрастила так называемый «асеановский путь» в качестве одного из самых важных механизмов внутри организации. «Асеановский путь» включает в себя умеренную дипломатию, невмешательство во внутренние дела, равную суверенность, отказ от использования насилия, обоюдное уважение и толерантность. В этом смысле принятый Устав Ассоциации в значительной мере благоприятствует формированию ее идентичности. В первой главе Устава поэтому не случайно как минимум пять пунктов посвящены улучшению благополучия и обеспечению продовольствием народов Ассоциации и осознанию разнообразия ее культуры и наследия [20]. Видимо все эти аспекты в ближайшем будущем будут более детально отражены в другом документе – акте (концепции) о Культурном сообществе АСЕАН.

В Уставе так же имеется специфический раздел, который детально регулирует всю идентичность и символы ассоциации. Глава 11 Устава предусматривает усилия государств-членов для укрепления общего единства Ассоциации и чувства принадлежности [21]. Данная глава даже упоминает о ее девизе и гимне. Но как бы то ни было, ясно, что общая идентичность, которую государства-члены Ассоциации, очевидно, разделяют, не могут ответить на вопрос об уместности и в какой-то мере мешают совершенствованию Ассоциации [22].

АСЕАН с принятием Устава действительно порождает большие ожидания в сфере международных отношений, и в основном это связано с отсутствием открытых или сильных конфликтов между государствами-членами. Ключевое предложение в создании благоприятного условия вытекает из веры в то, что Ассоциация действительно формирует «общее единство». С другой стороны, как полагают реалисты, процесс построения такой общей идентичности Ассоциации отрицательно влияет на ее эффективность. Дело в том, что процесс институционализации АСЕАН отображает некоторую двусмысленность. В этой связи реалисты склонны рассматривать ее лишь в качестве процесса и определенно не пытаются добиваться прогресса для нее. АСЕАН же как многостороннее учреждение пытается следовать международно-правовым принципам и нормам регионального поведения. Следовательно, она должна укрепляться как механизм балансирования сил в регионе Юго-Восточной Азии. Но в то

же время, Ассоциация оказалась не в состоянии проанализировать отношения сил внутри себя [23]. Данный принцип подразумевает в некотором смысле застой, и особенно в процессе принятия решений. Одними из конкретных примеров этого являются ее неудачные реакции, а порой ее бездействие в случае с нарушениями прав человека в Мьянме, сложной внутривосточной ситуации в Восточном Тиморе и Таиланде, противостояния центральной власти и местных иррегулярных сил на севере Филиппин. Исходя из всего этого, реалисты полагают, что данные неудачи могут привести к неуместности или упразднению этой организации.

Либеральные институционалисты склонны считать, что АСЕАН держит свой путь к созданию более формального институционального механизма, особенно с подписанием Устава. Документ с их точки зрения исчерпывающе представляет органы Ассоциации и их приверженность международно-правовым нормам, включая демократию и права человека. Однако, по их мнению, согласованное принятие решения не может использоваться при либерально-институционалистическом раскладе [24]. Согласованное принятие решения явно послужит помехой дальнейшей институционализации и соответственно помешает прогрессу Ассоциации [25]. Таким образом, Ассоциация так и будет продолжать существовать и только говорить о своей деятельности, как это было на протяжении последних 40 лет [26].

Конструктивисты же склонны рассматривать АСЕАН как шаг к построению «Сообщества безопасности». «Ассоциация создала центр региональной общины, и к тому же расширяют метод большого сообщества безопасности применительно ко всему Восточно-Азиатскому региону» [27]. Однако у Ассоциации все еще отсутствует полноценная «общая идентичность».

На основе всего вышеизложенного в рамках политологической мысли можно прийти к выводу о том, что двусмысленная академическая парадигма в Уставе может привести Ассоциацию к очередному застою. Соответственно для нее важно определиться со «школой идеи». Это также означает, что для нее так же важно быть последовательной в своих предпочтениях. Правильность выбора поможет ей сосредоточиться и ставить перед собой более достижимые цели. «И тогда она будет более значимой и уместной общиной в регионе» [28].

С юридической точки зрения необходимо отметить, что вышеозвученные критические и конструктивные замечания и предложения представителей различных направлений стратегического анализа должны быть не столько приняты во внимание, сколько применены как государствами-членами, так и органами (в том числе создаваемыми) АСЕАН, то есть они путем использования разнообразных и что немаловажно, эффективных методов принятия решений, должны иметь значение юридических фактов по международному праву. Насколько это осуществимо, покажет дальнейший, предполагаемый процесс эволюционирования всей системы деятельности АСЕАН, который в целом подразумевается ее Уставом.

Сам этот документ в его нынешней редакции является сугубо рамочным международным договором, закрепляющим общие принципы деятельности организации. Но тем не менее именно после его принятия АСЕАН трансформировалась в региональную организацию, обладающая международной правосубъектностью и создал юридическую основу для продолжения сотрудничества в регионе. Тем самым Устав не только предоставил возможность государствам-членам продвигать процесс интеграции в рамках единых правовых стандартов, но и сохранил АСЕАН как объединение, способное сглаживать внутри себя межгосударственные противоречия, и содействовать формированию «Сообщества безопасности» на уровне всего региона Юго-Восточной Азии.

Литература

1. Декларация, принятая в Куала-Лумпуре 12 декабря 2005 г. // <http://www.aseansec.org/ASEAN-Declaration.pdf>
2. Jusuf Wanandi, ASEAN's charter: Does a mediocre document really matter? // The Jakarta Post, 26 November 2007. – P. 3.
3. Meidyatama Suryodiningrat, The ASEAN Charter – a means to an end // The Jakarta Post, 21 November 2007. – P. 6.
4. Evan Braden Montgomery, Breaking Out of the Security Dilemma: Realism, Reassurance and the Problem of Uncertainty // International Security. 31. № 2. (USA: MIT, 2006) – P. 32.
5. Kenneth N. Waltz, Structural Realism after the Cold War // International Security. 25, № 1. (USA: MIT, 2000) – P. 23.
6. Там же. – С. 25.
7. Amitav Acharya, Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order. (London: Routledge, 2001). – P. 6-7.
8. Статья 2 Устава АСЕАН // <http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf>
9. Маслов Г.М., Урляпов В.Ф. Вьетнам в системе современных международных отношений в Азиатско-Тихоокеанском регионе. – М.: ИД Ключ-С, 2009. – С. 119.
10. Статья 21 Устава АСЕАН // <http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf>
11. Информация из официального сайта НАТО // <http://www.nato.int>
12. Информация из официального сайта АС // http://www.africa-union.org/root/au/AboutAu/Constitutive_Act_en.htm
13. Урляпов В.Ф. Расширение АСЕАН: мотивы, значение, последствия // Международная жизнь, 2010. – № 10. – С. 13.
14. Amitav Acharya, Указ. соч. – С. 48.
15. Статья 1 Устава АСЕАН // <http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf>
16. Статьи 7-15 Устава АСЕАН // <http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf>
17. Sarah Eaton and Richard Stubbs, Is ASEAN Powerful: Neo-realist versus constructivist approaches to power in Southeast Asia // The Pacific Review. 19. № 2. (June 2006). – P. 139.
18. Урляпов В.Ф. Указ. соч. – С. 13.
19. Clearly elaborated in Rommel C. Banlaoi Research on ASEAN as a Security Community, accessed on http://www.allacademic.com/meta/p99980_index.html
20. II. 10-14 ст. 1 Устава АСЕАН // <http://www.aseansec.org/ASEAN-Charter.pdf>
21. David Martin Jones and Michael L.R., Making process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order // International Security (Summer 2007). – P. 29-32.
22. Carolina G. Hernandez, The ASEAN Charter and the Building of ASEAN Security Community // The Indonesian Quarterly, Special Issue. Vol. 36. No. 3-4, 2008. – P. 296-311.
23. Rizal Sukma, Building the ASEAN Community // The Indonesian Quarterly, Special Issue. Vol. 36. No. 3-4, 2008. – P. 258-277.
24. Voronin A., ASEAN Three Communities Doc-

- trine // *International Affairs*, Vol. 54. No. 3, 2008. – P. 52-60.
25. Alex J. Bellamy and Sara E. Davies, *The Responsibility To Protect in the Asia-Pacific Region // Security Dialogue*, Vol. 40. No. 6, December 2009. – P. 547-574.
26. Sarah Eaton and Richard Stubbs, *Указ. соч.* – С. 140.
27. Alexandra Retno Wulan, *ASEAN Charter: Framing Process or Progress? // The Indonesian Quarterly*. Vol. 36. No. 1, 2008. – P. 110-115.

Е.Б. Ахметов

АСЕАН жарғысы және оның аумақтық қауіпсіздікті қамтамасыз етудегі саяси-құқықтық мәні

Мақалада Оңтүстік-Шығыс Азия мемлекеттері Қауымдастығы (АСЕАН) шеңберінде оның Жарғысын қабылдауға байланысты сұрақтар қарастырылған. Жарғыны қарау барысында, автор шетелдік, әсіресе батыстың халықаралық қатынастар саласындағы ғалымдарымен халықаралық қатынастар теориясы аясында орын алатын реализм, либерализм және конструктивизм секілді негізгі тәсілдермен және көбіне теоретикалық құралдардың көмегімен талдануына аса мән береді. Жаңа қауіп-қатердің алдын алуда АСЕАН аясында жұмыс жасайтын Экономикалық Қоғамдастық, Қауіпсіздік бойынша Қоғамдастық және Мәдени Қоғамдастық секілді үш қоғамдастықтың рөлі көрсетілген.

YERIK B. Akhmetov

The ASEAN Charter and its political and legal importance in regional security

The questions related to the adoption of the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), of its Charter. By the consideration of the Charter, emphasizes the fact that its content is most often analyzed using the theoretical tools, in particular through such basic techniques as part of the existing theories of international relations as realism, liberalism and constructivism by Western scholars in international affairs. The role of the three ASEAN Community, as the Economic Community and the Community Safety and Cultural Communities in the prevention of possible new threats and challenges.