

# 1 - б о л і м Т А Р И Х

## Раздел 1 И С Т О Р И Я

М.А. Ауган

### АРФ – РЕГИОНАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ПО МЕРАМ ДОВЕРИЯ И БЕЗОПАСНОСТИ В АТР: ИСТОРИЯ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ОСНОВА

Поддержанию мира и стабильности в АТР, углублению региональных интеграционных связей способствуют с одной стороны улучшение отношений между ведущими державами региона, с другой стороны набирает силу конструктивное многостороннее взаимодействие в рамках региональных организаций.

Данная статья посвящена изучению деятельности и институциональной основы Регионального форума АСЕАН (АРФ), история которой раскрывает процесс налаживания на регулярной основе многостороннего диалога в сфере политики и безопасности в регионе.

Инициатива создания организации принадлежит странам АСЕАН. На совещании министров стран Ассоциации в Сингапуре в 1993 году было принято решение о создании Регионального форума АСЕАН (АРФ). Первое заседание Региональный форум АСЕАН провел 25 июля 1994 года в Бангкоке с участием партнеров по диалогу, консультациям и наблюдателей. В столице Таиланда встретились министры иностранных дел 6 стран-членов АСЕАН (Бруней, Индонезия, Малайзия, Сингапур, Таиланд, Филиппины), 3 наблюдателей в АСЕАН (Вьетнам, Лаос, Папуа-Новая Гвинея) и так называемых диалоговых партнеров – Австралии, ЕС, Канады, Новой Зеландии, Республики Корея, США и Японии, а также «консультативных партнеров» – России и Китая. Ныне число участников АРФ возросло до 27 за счет вхождения в организацию Бангладеш, Индии, Камбоджи, КНДР, Мьянмы, Монголии, Пакистана, Шри-Ланки, Восточного Тимора. Основными целями АРФ являются налаживание конструктивного диалога и

проведение консультаций по вопросам политики и безопасности, представляющим общий интерес и вызывающим обеспокоенность, и внесение существенного вклада в укрепление доверия и превентивной дипломатии в Азиатско-Тихоокеанском регионе /1/.

На министерской встрече в Сингапуре отмечалось растущая роль региона в современных международных отношениях. Вместе с тем указывалось на имеющиеся различия культурного, этноконфессионального и исторического характера, отсутствие достаточного опыта сотрудничества. Новая организация должна дать ответы на основные вызовы, стоящие перед регионом. Во-первых, необходимо признать, что быстрый экономический рост в АТР может сопровождаться усилением конкуренции и привести к конфликту экономических интересов стран региона. Во-вторых, регион отличается неоднородностью. В-третьих, в регионе существуют нерешенные территориальные проблемы. Любой из этих вызовов может подорвать стабильность и процветание региона.

Задачами АРФ в ближайшем и отдаленном будущем являются решение этих потенциальных проблем со всеми заинтересованными сторонами на основе постепенного и системного подхода.

В соответствии с целями Форума в 1995 году была разработана «Концепция АРФ», которая должна была быть реализована в три этапа. Ключевыми положениями концепции являются выработка и внедрение мер доверия, развитие механизмов превентивной дипломатии и содействие урегулированию конфликтов в

регионе. В рамках налаживания мер доверия предусматривалось активно использовать и поощрять частые консультации и взаимные конструктивной модели отношений.

Во-вторых, разработка конкретных мер доверия, таких, как предоставление информации военного и оборонного характера должностным лицам и публикации «Белых книг по вопросам обороны и контролю над вооружениями»; участие в Регистре ООН по обычным вооружениям; присутствие наблюдателей на военных учениях; обмена делегациями между военными учебными заведениями; проведение ежегодных семинаров для представителей оборонных ведомств по актуальным проблемам международной безопасности.

Процесс перехода от выработки мер доверия к превентивной дипломатии ускорился после завершения финансово-экономического кризиса. Опасения экспертов, что кризис может подорвать структуры региональной безопасности не подтвердились. Вопросы о дальнейших шагах АРФ стали темой последующих министерских встреч. Большинство участников АРФ считало целесообразным выработать концепцию, принципов и основных параметров превентивной дипломатии в АТР, опираясь на мировой опыт ее применения и учитывая особенности региона.

При разработке механизмов превентивной дипломатии руководствовались основными принципами Устава ООН и Договора о дружбе и сотрудничестве стран Юго-Восточной Азии 1976 года. Миссию по мирному разрешению споров и конфликтов могли возложить на председателя АРФ или специально назначенного представителя. Важную роль при выполнении посреднических функций играет региональный центр по снижению рисков в области безопасности. Были разработаны определение, понятие и принципы превентивной дипломатии АРФ. Определение миссии превентивной дипломатии оказалось достаточно сложным. Тем не менее превентивная дипломатия АРФ предусматривала: во-первых, чтобы потенциальные споры и конфликты между государствами не поставили под угрозу мир и стабильность в регионе; во-вторых, чтобы такие споры и конфликты не переросли в вооруженные столкновения; в-третьих, минимизировать воздействие таких споров и конфликтов на регион. Кроме того, придавалось важное значение разработке и соблюдению принятых кодексов и норм поведения, которыми регулируются отношения стран региона.

контакты на высоком уровне для обеспечения предсказуемой и

Нормы превентивной дипломатии состоят из 8 основных принципов:

- дипломатии (предполагает дипломатический и мирный методы, такие как дипломатия, переговоры, запрос, посредничество и примирение);
- не принуждения (отказ от военных действий или использования силы);
- своевременности (действия должны носить профилактический характер и использоваться на ранней стадии конфликта или кризиса);
- доверия и уверенности (превентивная дипломатия может быть успешно осуществлена только при наличии доверия и уверенности среди вовлеченных сторон и на основе нейтралитета, справедливости и беспристрастности);
- консультации и согласия (любые действия по реализации превентивной дипломатии осуществляются на основе консенсуса после тщательной и разносторонней консультации среди членов Форума, с учетом своевременной необходимости);
- добровольности (методы превентивной дипломатии могут применяться только с согласия сторон непосредственно вовлеченных в спор);
- применимости превентивной дипломатии к меж- и внутригосударственным конфликтам;
- превентивная дипломатия проводится в соответствии с общепризнанными принципами международного права и межгосударственных отношений, предусматривающих уважение суверенитета, равенства, территориальной целостности и невмешательства во внутренние дела государства /2/.

В ходе реализации третьего этапа концепции АРФ должен стать «инструментом укрепления мира и стабильности в регионе». Поэтому достижение конечной цели – создание механизма разрешения конфликтов в АТР рассматривается как задача отдаленного будущего. Конкретные временные рамки перехода от одного этапа деятельности Форума к другому не указаны. Однако отмечалось, что процесс строительства АРФ будет осуществляться темпами, приемлемыми для всех участников. Постепенный подход будет гарантировать согласованное продвижение идей АРФ, направленной на усиление взаимопонимания и доверия среди стран АТР, содействуя диалогу и сотрудничеству во имя мира, стабильности и процветания.

Наряду с концепцией АРФ в том же 1995 году на саммите в Бандар-Сери-Бегаване рассматривались и организационные вопросы

работы АРФ. Ранее в Бангкоке было предложено, что в основу правил и процедур будут положены, в основном, проверенные временем и практикой нормы, принятые в АСЕАН. Цели и принципы Договора о дружбе и сотрудничестве стран Юго-Восточной Азии 1976 года рассматривались как кодекс поведения во взаимоотношениях между государствами и уникальным инструментом для установления регионального доверия, превентивной дипломатии и политического сотрудничества в области безопасности. Асеановский характер принятия решений на основе консенсуса и консультаций без голосования стал определяющим в деятельности АРФ. Решения не имеют юридически обязывающей силы. Центральное мероприятие АРФ – ежегодные совещания министров иностранных дел, которые являются высшим органом форума. По завершении очередной работы совещания проводятся сессии. Ежегодные министерские сессии проходят в столице одного из асеановских государств. В порядке ротации страна – организатор руководит работой АРФ.

На заседаниях сессии обсуждаются специфические вопросы, представляющие интерес для стран-членов форума и региона в целом и определяются дальнейшие направления и формы сотрудничества. На сессиях страны участники, как правило представлены министром и двумя экспертами. Очередной председатель Постоянного комитета АСЕАН (министр иностранных дел) одновременно руководит и деятельностью АРФ.

На встрече высших должностных лиц (SOM) Регионального форума АСЕАН в мае 1999 года было принято решение изучить и рассмотреть принципы и процедуры повышения роли председателя АРФ. Организационные вопросы Форума находятся на стыке выработки мер доверия и превентивной дипломатии. Согласно решениям, принятым в Токио (1999 г.) и Сингапуре (2000 г.) председатель:

- наделялся посредническими полномочиями, направленными на укрепление доверия и взаимопонимания между участниками, способствовал обмену информацией и диалогу между участниками, выступал каналом связи, помогал проведению конференций и семинаров;

- наделялся правом представлять Форум в международных организациях, в работе «Второй дорожки» на неформальной основе с учетом мнения и согласия всех членов Форума;

- наделялся полномочиями по координации межсессионной работы, для чего мог пользоваться материальными и интеллектуальными ресурсами своей страны, а

в случае необходимости прибегнуть к помощи других стран участников Форума, в том числе в формате «Второй дорожки»;

- наделялся правом проведения на добровольной основе брифингов и подготовки ежегодных обзоров по региональной безопасности /3/.

В межсессионный период обсуждались вопросы представляющие всеобщий интерес, в том числе результаты ежегодной деятельности, подготовка рекомендаций для доклада министрам на очередную сессию. На совещаниях межсессионного периода принимали участие старшие должностные лица на уровне заместителей министров иностранных дел стран-участников Форума.

Первоначально не предусматривалось институализации АРФ, хотя предполагалось учреждение Секретариата, который вел бы документацию и координировал деятельность.

Страна организатор совещания формирует повестку дня, которая носит скорее индикативный, нежели фиксированный характер. Участники совещания вправе внести в повестку дня любые вопросы относительно региональной безопасности. В рамках совещаний допускается обсуждение министрами наиболее деликатных вопросов регионального сотрудничества в неформальной обстановке или распространение заявлений министров с изложением позиций своих стран в письменном виде. По окончании совещаний министров стран-участников принимаются заявления председателя АРФ, которые содержат краткий обзор обсуждавшихся вопросов повестки дня и задачи межсессионной работы на предстоящий период. Совещания АРФ используется также и для проведения министрами интенсивных консультаций в двустороннем формате.

По традиции деятельность АРФ в течение года осуществляется в двух основных уровнях: по межправительственной линии (так называемая «первая дорожка» «Track 1») и на неофициальном уровне («вторая дорожка» «Track 2»).

В рамках «первой дорожки» предусмотрена также кооперация с ШОС, АТЭС, ВАЭС. В целях успешного ответа на новые вызовы образовано несколько постоянно действующих в межсессионный период рабочих групп: «группа поддержки» по мерам доверия, по миротворческим операциям, по совместной деятельности в области поиска и спасания на море, по оказанию помощи при стихийных бедствиях, по сотрудничеству на море, включая предоставление информационной базы данных. Кроме того предусматривалось поощрение производителей и экспортеров вооружения с

целью получения информации об их предназначении.

Каналы сотрудничества «Второй дорожки» представлены семинарами, «круглыми столами», деятельностью аналитических стратегических Институтов, НПО и т.д., в работе которых принимают участие представители научной и культурной общественности, представители других неправительственных кругов, а также выступающие в частном качестве официальные лица. Рамки «второй дорожки» АРФ предоставляют возможность в неформальной обстановке проверять и обкатывать различные идеи и предложения, направленные на укрепление стабильности и безопасности, что несомненно способствует выработке механизма многостороннего диалога и коллективных подходов к решению актуальных проблем современных международных отношений.

Экспертными группами на межсессионных встречах прорабатывались вопросы установления многостороннего взаимодействия в чувствительных сферах сотрудничества, предполагающих использование в той или иной форме военных контингентов стран-участниц АРФ на двусторонней, региональной и внерегиональной основе. Такая работа, ведущаяся под эгидой АРФ, способна углубить уже имеющееся сотрудничество и способствовать достижению основной цели первого этапа деятельности Форума – укреплению доверия между странами-участницами путем развития сотрудничества их военных представителей. Регулярными стали использование воинского контингента в многостороннем сотрудничестве по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, совместные действия в решении актуальных проблем региона по каналам двух «дорожек» способствуют укреплению мерам доверия в регионе.

Все члены АСЕАН автоматически становятся участниками АРФ. Критерии участия стран в работе Регионального форума были разработаны в июле 1996 года. Стране, выразившей желание вступить в организацию необходимо доказать свою причастность к вопросам стабильности и безопасности региона, после чего она обращается с заявлением на имя Председателя Форума АСЕАН, который после консультации со всеми другими участниками организации на основе консенсуса принимает решение о приеме нового участника. Все новые участники должны взять на себя обязательства содействовать АРФ в достижении основных целей и выполнять в полной мере все те решения, которые были приняты Форумом до их вступления /1/.

Контроль количества участников Форума направлен на обеспечение эффективности АРФ, поскольку имеются существенные расхождения о внешнеполитических интересах азиатских и неазиатских стран-участниц. Формирование системы безопасности в регионе во многом зависит от взаимоотношения между основными факторами в АТР – США, Китаем, Японией, АСЕАН, Россией и в последнее время Индией. Существуют серьезные разногласия в подходе неасеановских стран к структуре и методам работы АРФ: они не вполне согласны с необходимостью сохранения принципа «невмешательства во внутренние дела» суверенных государств и желали бы ввести право принимать решения, обязательные для всех ее участников. Также существуют опасения со стороны руководства АСЕАН оказаться на вторых ролях в решении региональных проблем, поскольку международная система безопасности формируется при лидирующей роли США, Японии или Китая.

В период силовых действий НАТО на Балканах большинство участников в выступлениях напомнили незыблемость принципов и норм международного права, о роли ООН и о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств. В итоговом документе Сингапурской сессии нашла отражение обеспокоенность по поводу негативного влияния косовского кризиса на развитие АТР.

На совещаниях Форума стали рассматриваться такие вопросы региональной безопасности, которых прежде избегали обсуждать в многостороннем формате. К таким деликатным темам относились проблема военного присутствия США в Азии; позиция КНР по спорным островам в Южно-Китайском море и т.п. В 2002 году Китай представил на совещании АРФ официальный документ, в котором подробно была изложена «новая концепция безопасности» страны. В нем говорилось: «Точка зрения Регионального форума АСЕАН, заключающаяся в обеспечении безопасности в ходе диалога среди равных, соответствует идее новой концепции безопасности» /4/.

По мере установления доверия между участниками АРФ сфера их сотрудничества расширялась, включая кооперацию как гражданских, так и военных ведомств. В формате АРФ в 1999 году военные впервые провели свое совещание на многосторонней основе, в последующем подобные встречи закрепились в практике Форума.

Также расширялся круг проблем обсуждаемых в формате АРФ. Повестка дня Форума включала перспективы расширения

взаимодействия стран АРФ в решении проблем распространения легкого и стрелкового оружия, пиратства, терроризма, наркобизнеса, нелегальной миграции и киберпреступлений.

После 11 сентября потенциал АРФ был направлен к поиску эффективных мер в борьбе с терроризмом. Началась работа по созданию условий для регулярного взаимодействия правоохранительных и других заинтересованных ведомств в рамках межсессионных встреч по противодействию терроризму и трансграничной преступности, были предприняты меры, направленные на борьбу с пиратством и укрепление безопасности границ.

Таким образом, в настоящее время наблюдается тесное переплетение в регионе нетрадиционных угроз безопасности с проблематикой региональных конфликтов. В этом отношении работа АРФ в сфере превентивной дипломатии становится особо востребованной. В АТР вопросы безопасности и выработка мер доверия, а также оказание содействия странам региона в противостоянии наиболее опасным традиционным и новым угрозам и вызовам остаются в компетенции АРФ.

Все участники настроены на дальнейшее расширение тематики переговоров с выходом на более широкий круг проблем, связанных с понятием уже комплексной безопасности. С другой стороны АРФ не стал многосторонним механизмом принятия решений в сфере безопасности, формат Форума позволяет снижать напряженности и оказывает стабилизирующее воздействие на политические процессы путем сближения позиций, укрепления доверия, в ходе обсуждения и переговоров и контактов на высоком уровне. Преждевременная институционализация Форума, по примеру ОБСЕ могла бы иметь лишь негативный эффект и лишить его уникальности.

Развитие АРФ идет эволюционным путем, учитывает реальную ситуацию в регионе и мире и интересы участников, сохраняя статус консультативного органа по выработке мер доверия и определения направлений совместной деятельности по созданию системы безопасности в регионе.

Попытки создания в Азии организации по безопасности и сотрудничеству неоднократно

предпринимались в прошлом, но не находили отклика в правящих кругах стран континента. В начале 1990-х годов благодаря инициативам казахстанского руководства эта идея обрела новое звучание. На 47-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН в октябре 1992г. Президент Казахстана в своем выступлении высказался за созыв такой организации. Предполагалось, что формат организации будет содействовать переговорным процессам по вопросам контроля над вооружениями, разоружения и укрепления доверия; создание механизма предотвращения конфликтов, уменьшения степени риска их появления и эффективного мирного урегулирования. Казахская инициатива была поддержана многими странами мира и международными организациями. 2004 год стал в истории организации поистине судьбоносным, на министерской встрече стран-членов СВМДА в Алматы был принят Каталог мер доверия, а также Правила процедур СВМДА и Положения о секретариате.

Можно предположить, что дальнейшее параллельное развитие европейского процесса с инициативой созыва СВМДА явится предпосылкой к созданию всеобъемлющей системы безопасности в Азии. В этой связи включение в процесс СВМДА в качестве полноправного участника АРФ только ускорило бы достижение поставленных целей казахстанского руководства в формате СВМДА.

\*\*\*

1. *The ASEAN Regional Forum*  
<http://www.aseanregionalforum.org/>

2. *ASEAN Regional Forum (ARF) Concept and Principles of Preventive Diplomacy*  
<http://www.aseanregionalforum.org/>

3. *Enhanced Role of the ARF Chair*  
<http://www.aseanregionalforum.org/>

4. *Носов С. Деятельность Китая по обеспечению безопасности в Азиатско-тихоокеанском регионе // Зарубежное военное обозрение. - 2008.-№ 12.- С. 3-13*

\*\*\*

Мақалада ААФ-ның тарихы, құрамы және қызмет етуінің құқықтық негізі қарастырылған. Автор басты назарын ұйымның мәртебесі мен қызметін анықтайтын құжаттарға аударған.

\*\*\*

The Problem of ARF's history, structure and activity of its functioning both consider at on this article. The Author paid an attention to the researching of the documents, which define at status and activity.

**Р.Е. Кудайбергенова**

## ДВУСТОРОННИЕ НАУЧНЫЕ СОГЛАШЕНИЯ КАК ОСНОВА ДЛЯ РАЗВИТИЯ КАЗАХСТАНСКО-ЮЖНОКОРЕЙСКОГО НАУЧНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Международное сотрудничество в области научной и научно-технической деятельности

осуществляется на основе законодательства Республики Казахстан и международных