

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии: системный подход к вопросу об обеспечении региональной безопасности в новом международно- правовом контексте (Часть 1)

*Аманжолов Ж.М.**

Инициатива Республики Казахстан о создании единой системы азиатской безопасности, как это принято говорить в настоящее время в традиционном узком смысле, несомненно, требует определения правовой природы ее внешней формы – Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии (далее СВМДА). Однако прежде чем перейти к этому вопросу, нужно учесть, что создаваемое коллективное учреждение государств Азии, кроме таких военно-политических вопросов, как разоружение и контроль над вооружениями, предотвращение вооруженных конфликтов, уменьшение степени риска их появления и эффективное мирное урегулирование, призван координировать и вопросы сотрудничества государств в других областях. Имеются в виду приоритетные для государств области международных отношений: экономические, научно-технические связи, охрана окружающей природной среды и гуманитарное сотрудничество во всех его аспектах. Следовательно, можно говорить об основах системы безопасности и сотрудничества и о существующей между ними тесной взаимосвязи и взаимозависимости.

* Аманжолов Жайсанбек Меирбекулы – к.ю.н., доцент кафедры международного права Казахского национального университета имени аль-Фараби (Алматы). zh.amanzholov@mail.ru.

Так, не только предполагаемое, но и реализуемое на практике между азиатскими государствами широкое международное сотрудничество способствует укреплению не только региональной, но и международной безопасности в целом.

Ключевые слова: Совещание по взаимодействию и мерам доверия в Азии (СВМДА); коллективная безопасность; сотрудничество; Устав ООН.

Идея о создании общеазиатской системы безопасности содержалась еще в решениях Бандунгской конференции стран Азии и Африки, которая состоялась в апреле 1955 г. в Индонезии. Тогда бывший СССР, являясь не только европейским, но и преимущественно азиатским государством, поддержал эту идею, а также рассматривал ее в 1973 г. в своих взаимоотношениях с Индией¹. Обоснование идеи о создании региональной структуры безопасности и сотрудничества в Азии в новых политических и правовых условиях предпринималось СССР и в конце 80-х – начале 90-х годов XX века: в этой связи, в частности, можно говорить о предложениях СССР от 28 июня 1987 г. и от 16 сентября 1988 г. о комплексе мер по обеспечению безопасности в Азиатско-Тихоокеанском регионе. В свою очередь, как правопреемник бывшего СССР, Казахстан не только поддерживает, но и развивает идею о создании азиатской системы коллективной безопасности в качестве инициативы на высшем уровне, а также исходит из того, что создание такой системы в Азии более чем необходимо, учитывая характер неоднородности азиатских государств по многим аспектам современных политических, культурных, социальных и экономических проблем². Отсюда следует, что суть данной инициативы Казахстана заключается не столько «...в стремлении возобновить ранее не увенчавшиеся успехом попытки создать эффективную ... структуру по обеспечению

¹ См., в частности: Международный мир и разоружение: Тихоокеанская безопасность. М: Политиздат, 1987. Вып. 41; Jain B.M. South Asia security: Problems and prospects. New Delhi, 1985; Internal and external security issues in Asia. Univ. Cal., 1986.

² В частности, вызывает озабоченность тот факт, что после Европы данный регион является самым крупным по концентрации вооруженных сил, включая ядерное оружие. Здесь возникает немало региональных конфликтов и очагов напряженности, продолжается неконтролируемый процесс милитаризации (расходы на вооружение некоторых стран региона продолжают расти в три-четыре раза быстрее, чем в европейских странах) // См.: Лаумулин М. Казахстан в современных международных отношениях: Безопасность. Геополитика. Политология. Алматы. С. 177.

безопасности на Азиатском континенте»³, сколько в самом создании подобной структуры, деятельность которой должна быть «...основана, во-первых, на расширении сферы общих интересов среди государств с различными внешнеполитическими концепциями»⁴ и, во-вторых, на решении вопросов, затрагивающих национальные интересы всех государств региона.

На международной конференции «Укрепление безопасности в Европе», которая проводилась в ноябре 1999 г., т.е. в начале реализации инициативы, в Москве под патронажем Дипломатической академии МИД России и Европейского центра по изучению проблем безопасности имени Дж. Маршалла (ФРГ), делегацией Казахстана было отмечено, что не только интересами своей страны руководствовался Президент Республики, когда на Генеральной Ассамблее ООН 5 октября 1992 г. впервые представил на рассмотрение мировой общественности идею о созыве СВМДА⁵. В меньшей степени эта инициатива была продиктована стремлением внедрить в азиатскую реальность существующую мировую практику обеспечения безопасности и стабильности⁶. В этом сегодня состоит, пожалуй, главное предназначение СВМДА. Среди причин, обусловивших наступательный по сути характер внешней политики Казахстана, можно назвать геостратегическую специфику республики, т.е. ее расположение на стыке Европы и Азии, или в самом центре Евразии, где пересекаются транспортные и иные коммуникационные линии, соединяющие Запад и Восток, а также отсутствие у нее каких-либо глубоких или принципиальных противоречий с азиатскими государствами. Поэтому Казахстан считает важным создание СВМДА и продолжает призывать все без исключения азиатские государства присоединиться к этой инициативе. Но при этом необходимо, чтобы оформление СВМДА как системы региональной коллективной безопасности осуществлялось в соответствии с условиями заключения региональных соглашений безопасности, закрепленными в нормах международного права, и с учетом практики их соблюдения (строгого применения). В данном контексте важно обратить внимание и на современное правовое положение

³ Бурдин К. К процветающей и гармоничной Азии // Страна и мир. 2006. 23 июня.

⁴ Должикова О.О. Дальнейшее развитие отношений Казахстана и Японии в контексте адекватности ответа Казахстана на геополитические вызовы в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Казахстан-спектр. Научный журнал. 2007 /1(39). С. 54.

⁵ См.: Выступление Президента РК Н.А. Назарбаева на 47-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН // Казахстанская правда. 10 октября 1992 г.

⁶ За мир в Евразии // Казахстанская правда. 23 ноября 1999 г.

СВМДА, перспективы его становления в качестве региональной организации, а также на использование накопленного международного опыта по обеспечению региональной безопасности.

Требования, предъявляемые к региональным учреждениям безопасности по Уставу ООН. Создание и существование региональных соглашений, органов или организаций предусмотрено Уставом ООН. Глава VIII этого международного договора и одновременно учредительного акта ООН, которая называется «Региональные соглашения», в ст. 52 указывает, что ООН «не препятствует существованию региональных соглашений или органов для разрешения таких вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий»⁷. Вместе с тем Устав ООН в вышеуказанной главе содержит необходимый минимум требований для таких региональных структур безопасности, которым последние должны соответствовать в своей деятельности: а) региональные соглашения или органы и их деятельность должны быть совместимы с целями и принципами ООН; б) члены ООН, заключившие такие соглашения или составляющие такие органы, должны приложить все свои усилия для достижения мирного разрешения региональных споров⁸. Обязательное соблюдение этих требований рассматривается в качестве основного принципа и правового основания функционирования подобных учреждений и признания их составными частями всемирной системы безопасности.

В бывшей советской юридической литературе вплоть до начала 90-х годов XX века можно было найти еще одно условие правомерности создания организаций коллективной безопасности на региональной основе: в региональных организациях могут участвовать только государства одного географического района. В свою очередь это требование предопределяло другое: деятельность региональной организации должна быть строго ограничена этим районом и может распространяться только на ее государства-члены, следовательно, действия на основе таких соглашений или органов не должны распространяться за пределы данного района. В этой связи следует отметить, что эти условия выдвигались для того, чтобы доказать несоответствие норм

⁷ Действующее международное право. В 3 томах. Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1996. С. 20.

⁸ Там же.

Устава Организации Североатлантического договора 1949 г. главе VIII Устава ООН. Так, к примеру, доказывалась неправомерность создания НАТО, поскольку-де в эту региональную организацию в качестве членов вошли такие государства, как Италия, Греция и Турция, которые не могли быть отнесены к Североатлантическому бассейну⁹. На взгляд советских ученых и юристов-международников, в этом договоре также имелись положения, касающиеся заморских территорий некоторых государств-членов (например, Великобритании и Франции), которые, по их мнению, в действительности означали, что действия по договору выходят за пределы данного географического района¹⁰.

Невозможность согласия с подобным подходом, как в прошлом, так и сегодня, можно обосновать по следующим причинам.

Во-первых, глава VIII Устава ООН не раскрывает содержания понятия «регион» или «региональный» и, более того, не содержит таких вышеуказанных географических требований. Эти требования выводились представителями советской международно-правовой доктрины и практики путем расширительного толкования статей главы VIII Устава. Такое толкование между тем запрещено Венской конвенцией о праве международных договоров от 23 мая 1969 г., в частности ст. 31, которая гласит, что «договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением...»¹¹. В дополнение к этой правовой норме нужно придерживаться и одного из общепризнанных принципов толкования, который требует, что при толковании следует исходить из преимущественной силы специальных статей, а не из общих положений¹².

Во-вторых, участниками СБСЕ (а позже ОБСЕ, правомерность создания которой никогда не подвергалась сомнению даже в силу отсутствия специального международного учредительного акта ни одним советским юристом, а ныне поддерживается и представителями всех 56 государств-участников) являются и все государства – члены НАТО (в том числе Италия, Греция, Турция), и все бывшие члены Варшавского договора (Польша, Чехия, Словакия, Болгария и др., а также правопреемники бывшего СССР – ныне новые независимые государства), и страны, не входящие или не входившие ни в ОВД, ни в НАТО

⁹ Советский ежегодник международного права, 1959. М., 1960. С. 106.

¹⁰ Курс международного права. Т. 4. М.: Наука, 1990. С. 186.

¹¹ Действующее международное право ... Т. 1. С. 353.

¹² Словарь международного права. М.: Международные отношения, 1986. С. 398.

(например, постоянно нейтральные Швейцария и Австрия). Данный юридический факт означает, что правовые основы деятельности ОБСЕ (в частности, Декларация Стамбульского саммита и Хартия европейской безопасности, принятые 19 ноября 1999 г.) предусматривают возможность участия в ее деятельности всех тех географически близких государств (в данном случае не только собственно Европы, но и прилегающих к ней регионов: Северной Америки, Кавказа и Центральной Азии), безопасность которых объективно взаимозависима и неделима, т.е. тех государств, совместные усилия и действия которых не только необходимы, но и желательны для устранения любой реальной или потенциальной угрозы состоянию их защищенности.

В-третьих, государства – члены как СНГ, так и действующей в его рамках Организации Договора о коллективной безопасности в принятых ими международных договорах (Устав СНГ от 22 января 1993 г., Устав ОДКБ от 7 октября 2002 г. и др.) выразили готовность посылать свои группы по поддержанию мира и за пределы территории государств СНГ и ОДКБ для участия в акциях ООН и ОБСЕ, предпринимаемых по решению Совета Безопасности ООН. К тому же как само СНГ, так и функционирующая в его системе ОДКБ открыты для членства любого другого государства, независимо от нахождения его в том или ином географическом регионе. Здесь, как следует полагать, также использован критерий учета общности национальных интересов, с помощью которого определяется не только то, какие именно государства должны объединять эти региональные организации в соответствии со своими учредительными и другими актами, но и то, какие другие государства согласно им же эти учреждения могут объединить.

На основе вышеизложенного можно было бы признать наиболее целесообразным и правильным условие о том, что в члены той или иной региональной организации безопасности могут вступать прежде всего все без исключения государства данного географического района, а при расширении региональной организацией зоны своей ответственности или сферы своих интересов – и государства прилегающих регионов. В противном случае региональная организация может превратиться в замкнутую группировку или военно-политический блок или иной союз государств, возможно, представляющий угрозу для других государств. По этому поводу в свое время советский юрист-международник В.К. Собакин писал, что «географическое соседство предстает в виде дополнительной гарантии осуществления принципов коллективной

безопасности, причем такая гарантия может иметь место в рамках регионального соглашения»¹³. Говоря другими словами, эффективная деятельность региональной организации может быть обеспечена главным образом при условии, если в ней будут участвовать все независимые и суверенные государства данного политико-географического района вне зависимости от их общественно-политического строя.

Для деятельности региональных систем безопасности важное значение также имеет их правовое положение по отношению к одному из главных органов ООН – Совету Безопасности (далее СБ), ответственному по Уставу ООН за поддержание международного мира и безопасности. Чтобы исключить возможные случаи или основания подмены Совета Безопасности региональными органами, Устав ООН устанавливает между ними взаимосвязанные правовые отношения, осуществление которых выражается в следующих направлениях:

а) по смыслу ст. 54 Устава ООН СБ должен быть полностью информирован о действиях, не только предпринятых, но и намеченных в силу региональных соглашений для поддержания международного мира и безопасности. Назначение данной нормы заключается, соответственно, в том, чтобы обеспечить контроль со стороны СБ за действиями региональных организаций. В контексте вышеизложенного следует обратить внимание на то, что в Римской декларации сессии Совета НАТО о мире и сотрудничестве, принятой 7–8 ноября 1991 г., и разработанной в соответствии с ней Новой стратегической концепции НАТО, направленной на XXI век, принятой 24 апреля 1999 г., не говорится ни о каких согласованных действиях НАТО и Совета Безопасности ООН. Здесь можно увидеть отход НАТО от ранее взятого на себя обязательства в соответствии со ст. 5 Североатлантического договора 1949 г., в которой говорится, что применение вооруженной силы возможно для восстановления и поддержания безопасности Североатлантического района в порядке осуществления права на индивидуальную или коллективную самооборону, признанного ст. 51 Устава ООН, и что «о всяком таком вооруженном нападении и всех мерах, принятых вследствие него, будет немедленно сообщено Совету Безопасности»¹⁴.

¹³ Собакин В.К. К вопросу об определении понятия региональных организаций коллективной безопасности и их значении в современных условиях // Вопросы теории и практики международного права: Ученые записки кафедры международного права Института международных отношений. Вып. 2. М.: ИМО, 1959. С. 117.

¹⁴ Международное право. Сборник документов. М.: Юрид. лит., 2000. С. 287.

Отсутствие последней нормы как таковой в Новой стратегической концепции НАТО говорит о явном нарушении ст. 54 Устава ООН и противоречии с учредительным актом самой организации. События в Косовском крае бывшей Югославии в марте 1999 г., военная акция, начатая в октябре 2001 г. в Афганистане, а также имеющая место с марта 2003 г. аналогичная ситуация в Ираке как раз показали (и показывают), что НАТО действовала без резолюций СБ ООН, следовательно, в нарушение норм международного права. Здесь же важно отметить, что НАТО, осуществляя эти военные, не санкционированные СБ ООН акции, оказалась не приверженной пунктам той же Новой стратегической концепции, где речь идет о принципах взаимосогласованных действий всех действующих европейских организаций по вопросам обеспечения региональной безопасности.

Противоправность военных действий НАТО наталкивает также на мысль о том, что она, по укоренившимся мнениям, склонна считать себя организацией коллективной обороны, основывающей свою деятельность на ст. 51 Устава ООН, но не региональной организацией коллективной безопасности по общему смыслу главы VIII этого универсального международного договора. В данном случае, еще раз возвращаясь к ст. 51 Устава ООН, необходимо отметить, что она строго ограничивает возможность применения вооруженной силы только актами уже совершенного вооруженного нападения. То есть если признать за НАТО статус организации коллективной обороны, то она по смыслу ст. 51 Устава имеет право только на подавление акта агрессии и при этом только временное, до соответствующего решения Совета Безопасности; если же рассматривать НАТО как региональную организацию коллективной безопасности, то только в таком статусе она имеет право постоянно заниматься решением всего комплекса вопросов, относящихся к поддержанию международного мира и безопасности, и только в районе своей ответственности – т.е. одного соответствия НАТО ст. 51 недостаточно, чтобы она пользовалась правами, не предусмотренными Уставом ООН для региональных соглашений коллективной обороны. В данном случае необходимо сделать ссылку и на ст. 103 Устава ООН, согласно которой, если обязательства ее членов по международному договору оказываются в противоречии с их обязательствами по Уставу организации, то преимущественную силу имеют обязательства по Уставу. Данная норма, следовательно, лишает правовой обоснованности позицию НАТО не считать себя региональной организацией

коллективной безопасности и запрещает использовать ей свои вооруженные силы без санкций СБ ООН;

б) как уже было отмечено, в рамках региональных соглашений или органов государства должны прилагать все усилия для мирного разрешения местных споров до их передачи в Совет Безопасности. Со своей стороны, СБ должен поощрять применение принципа мирного разрешения местных споров при помощи таких региональных соглашений и органов либо по инициативе заинтересованных государств, либо по своей собственной инициативе (ст. 52). Однако это не означает, что СБ ООН не может на любой стадии спора провести расследование с целью определения, не угрожает ли продолжение спора поддержанию международного мира и безопасности;

в) Совет Безопасности в соответствии со ст. 51 Устава ООН вправе использовать такие региональные соглашения или органы для применения принудительных мер под своим руководством. Однако такие меры могут предприниматься, как было подчеркнуто, только для отражения уже совершенного нападения на одного из государств – участников системы коллективной безопасности, т.е. на основе коллективной самообороны. Из данного правила исключения имеются лишь в отношении двух случаев: региональные соглашения или органы не могут предпринять никаких принудительных действий без получения полномочий от Совета Безопасности либо могут предпринять такие действия самостоятельно против «любого вражеского государства» (ст. 53, 107).

В отношении последних исключительных правил необходимо сделать некоторые пояснения. Как следует из ст. 51 Устава, ООН регламентирует деятельность региональных соглашений или органов только в аспекте реализации принудительных мер. К тому же сами учредительные акты уже в организационно-правовом смысле оформленных и ныне действующих региональных организаций содержат положения о коллективных мерах в случае вооруженного нападения против какого-либо из их членов. Например, в преамбуле Межамериканского договора о взаимной помощи 1947 г. (так называемый Пакт Рио-де-Жанейро) указывается на то, что данный Договор заключен в целях «предоставить взаимную помощь против вооруженных нападений на любое американское государство и предотвратить угрозы агрессии против любого из них»¹⁵. В самом основном тексте Договора закреплена норма

¹⁵ Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Международные отношения, Юрайт-Издат, 2007. С. 417.

о том, что вооруженное нападение со стороны любого государства на одно из американских государств будет рассматриваться как нападение на все американские государства, что соответственно обязывает каждого из участников Договора оказать помощь при отражении такого нападения¹⁶. Но, как показывает практика деятельности этих региональных организаций в послевоенные годы, они еще ни разу не реализовывали свое право на коллективную самооборону. Ими создавались, как известно, силы по поддержанию мира. Например, в 1971 г. Лигой арабских государств – межарабские силы по разъединению в Ливане (так называемые «зеленые каски»), в 1981 г. ОАЕ – межафриканские силы по поддержанию мира по наблюдению за выполнением соглашения между враждующими группировками в Чаде, в СНГ – с 1992 по 2008 г. в Южной Осетии, с 1992 г. в Приднестровье, с 1994 по 2008 г. в Абхазии, с 1992 по 2000 г. в Таджикистане – на основе соглашений, заключенных между Россией и заинтересованными сторонами, а также по решению Совета глав государств организации. Вне зависимости от того, какие желаемые результаты принесли или не принесли эти операции, можно сказать, что имеющиеся в практике ООН силы по поддержанию мира (так называемые «голубые каски») могут найти законное применение и в деятельности региональных организаций, что соответствует ст. 53 Устава ООН. В этой связи важно вспомнить Декларацию о совершенствовании сотрудничества между Организацией Объединенных Наций и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности, принятую в соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1994 г. В ней отмечается, что «региональные соглашения или органы могут вносить, в областях своей компетенции и в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций, важный вклад в поддержание международного мира и безопасности, в том числе, где это уместно, путем ... миротворчества, поддержания мира и постконфликтного миростроительства»¹⁷. Свидетельствуют об этом, как уже отмечалось, и документы, принятые, в частности, в рамках СНГ и ОБСЕ. Так, в ст. 12 Устава СНГ говорится о том, что государства-члены могут для предотвращения конфликтов применять миротворческие операции. А при проведении таких операций со стороны ОБСЕ эта региональная организация в соответствии с п. 20 Декларации Хельсинкской

¹⁶ Там же.

¹⁷ Действующее международное право ... Т. 2. С. 213.

встречи СБСЕ на высшем уровне от 10 июля 1992 г. может прибегать «...в каждом конкретном случае к помощи таких международных учреждений и организаций, как ЕС, НАТО... а также других институтов и механизмов, включая механизм СНГ в области поддержания мира»¹⁸.

Далее необходимо отметить, что применяемый в Уставе ООН термин «вражеское государство» по смыслу ст. 53 и 107 относится к любому государству, которое в течение Второй мировой войны являлось врагом любого из государств, подписавших Устав. Нет особой необходимости объяснять, что данный термин устарел по своему морально-политическому значению и содержанию. С момента принятия Устава ООН в 1945 г. прошло уже более 60 лет, а в контексте предполагаемых и последовательно осуществляемых мер реформирования системы ООН и в связи с желанием таких бывших «вражеских государств», как Германия и Япония, получить статус постоянных членов в Совете Безопасности ООН, данный термин как уже юридически несостоятельный должен быть упразднен.

Определение современного правового статуса СВМДА. Если обратить внимание на то обстоятельство, что инициатива Казахстана по созову СВМДА находится на организационно-подготовительных стадиях и для его окончательного юридического оформления в полноценную региональную организацию по безопасности и сотрудничеству в Азии потребуются прохождение нескольких этапов на разных официальных уровнях, то как же можно определить нынешний правовой статус СВМДА с точки зрения международного права? Ответ на этот вопрос должен быть простым, понятным и лаконичным. Вне всякого сомнения, СВМДА как собрание официальных представителей более 20 азиатских государств, периодически обсуждающих вопросы региональной безопасности и сотрудничества, затрагивающие интересы этих государств, представляет собой международную конференцию. При этом различие в самих наименованиях: конференция или совещание, а также часто употребляемые семинар, конгресс, съезд или симпозиум – не имеет никакого юридического значения. В любом случае для таких собраний родовым понятием остается «конференция», так как современное международное право не дает никакой общепризнанной классификации таких наименований.

В настоящее время выработаны несколько критериев для определения понятия, структуры и функций международных конференций.

¹⁸ Текущий архив Представительства ОБСЕ в Республике Казахстан.

В соответствии с одним из них СВМДА, в отличие от международных организаций, являющихся постоянно действующими учреждениями государств и субъектами международного права, должно пониматься как временный коллективный орган азиатских государств-участников. Сам факт того, что СВМДА созывается периодически, с перерывами, в промежутке определенного времени, подтверждает временный характер его функционирования. Однако здесь же следует заметить, что эти временные встречи проводятся на регулярной основе в качестве начавшейся и продолжающейся серии многосторонних переговорных форумов по широкому кругу азиатских проблем. В этом плане СВМДА напоминает Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), которое в своем становлении и институционализации имело три этапа, проходивших на разных уровнях. В результате первых двух этапов государствами-участниками был полностью согласован текст Заключительного акта. А на третьем этапе, проходившем на уровне глав 35 государств и правительств, 1 августа 1975 г. состоялось подписание этого Акта как итогового документа Совещания. Реализация же идеи СВМДА начала осуществляться с марта 1993 г., когда по инициативе Министерства иностранных дел Казахстана состоялась первая встреча экспертов Министерств иностранных дел 24 азиатских государств и 4 международных организаций. Можно предположить, что процесс по созыву СВМДА будет продолжаться и на протяжении последующих лет по типу и примеру СБСЕ/ОБСЕ.

В зависимости от важности вопросов и степени их готовности для обсуждения и разрешения международные конференции проводятся, как уже отмечено, на различных уровнях. Это значит, что делегации государств на конференциях могут иметь следующие представительные формы: совещания глав государств и глав правительств, совещания министров иностранных дел, совещания заместителей министров иностранных дел, совещания экспертов и т.д. Нужно всегда учитывать, что в любом случае глава делегации уполномочен выступать от имени государства или правительства. В этой связи на примере СВМДА можно сказать, что до конца 90-х годов все встречи в его рамках проводились на уровне экспертов (в период с 1993 по 1994 г.) и заместителей министров иностранных дел государств-участников (с 1996 по 1998 г.). Со временем в ходе процесса уровень представительства изменился и стал определяться характером и значимостью рассматриваемых вопросов. Так, если встречи на уровне экспертов и заместителей

министров иностранных дел можно признать первым рабочим этапом СВМДА с их сформулированным мнением о том, что разногласия, существующие в виде спорных ситуаций и споров в регионе, не должны стать препятствием для выработки общих и всеобъемлющих подходов к проблемам безопасности и сотрудничества, то второй этап предполагалось начать с проведения встречи на уровне министров иностранных дел, на которой определялись бы основные задачи по последовательной подготовке итогового документа. Состоявшаяся 14–15 сентября 1999 г. в Алматы встреча министров иностранных дел 15 государств – участников СВМДА не только подвела итоги первого этапа реализации инициативы о созыве Совещания, но и впервые в истории международных отношений азиатских государств заложила юридическую основу системы азиатской безопасности. Речь в данном случае идет о Декларации принципов, регулирующих отношения между государствами – членами СВМДА с конкретным планом действий, мерами и механизмами обеспечения стабильности в регионе.

Третий этап, начало которому условно было положено в 2002 г., должен быть заключительным. В этот период на встречах на высшем уровне (саммитах), как и следует, должны быть представлены главы государств и правительств всех заинтересованных азиатских государств – участников, которыми в последовательности будет подписан пакет основополагающих документов СВМДА. Так, в ходе первого саммита, который состоялся 4 июня 2002 г., высшими должностными лицами 16 государств-участников были приняты Алматинский акт – своеобразный устав Совещания, закрепляющий подходы к обеспечению безопасности в Азии с учетом особенностей и многообразия государств региона¹⁹, и Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями, в которой была изложена единая позиция всех участников относительно борьбы с этим международным преступлением²⁰. Второй саммит проходил 17 июня 2006 г.

¹⁹ В Алматинском акте, в частности, особо подчеркивается, что приоритетом деятельности СВМДА является ядерное разоружение. Угрозами безопасности в регионе признаны сепаратизм, незаконный оборот наркотиков и другие виды транснациональной преступной деятельности, требующие в борьбе с ними принятия скоординированных мер. См.: Алматинский акт. Алматы, 4 июня 2002 г. // <http://www.mfa.kz/nus/index.php?meeting=1&selected=9>

²⁰ Декларация СВМДА об устранении терроризма и содействии диалогу между цивилизациями. Алматы, 4 июня 2002 г. // <http://www.mfa.kz/rus/index.php?meeting=1&selected=3>

с участием представителей 17 государств; по завершении его работы были подписаны Декларация, отражающая итоги деятельности Совещания за период, прошедший с первого саммита, и заявления о необходимости практической реализации задач, предусмотренных в уже принятых документах²¹, а также Соглашение о Секретариате СВМДА со штаб-квартирой в г. Алматы, означающее учреждение постоянно действующего исполнительного органа Совещания. Проведение очередного III саммита СВМДА запланировано на 2010 г.

В период между встречами на высшем уровне могут проводиться специализированные форумы (семинары, коллоквиумы, симпозиумы), а также регулярные встречи, посвященные отдельным аспектам повестки дня СВМДА. Возглавлять делегации на таких форумах также могут представители различного уровня. Например, в октябре 1998 г. в г. Алматы был проведен международный коллоквиум по актуальным вопросам СВМДА, в работе которого приняли участие 24 эксперта из 12 государств, включая те из них, которые не являются участниками Совещания; 15–17 мая 2000 г. также в г. Алматы состоялся международный семинар на тему «Пути и способы реализации Декларации принципов, регулирующих отношения между государствами – участниками Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии». Участники семинара, каковыми являлись преимущественно заместители министров иностранных дел, обсуждали вопросы выполнения положений Декларации СВМДА с научной и концептуальной точек зрения и выработывали соответствующие рекомендации для будущего итогового документа; в декабре 1997 г. на встрече исключительно заместителей глав внешнеполитических ведомств была создана постоянно действующая Контактная группа, состоящая на первых порах из представителей посольств государств-участников, аккредитованных в г. Алматы, а ныне из сотрудников тех же зарубежных органов внешних сношений, пребывающих в столице Казахстана г. Астане; 22 октября 2004 г. состоялась вторая встреча министров иностранных дел государств – участников СВМДА, главным результатом которой стало принятие Каталога мер доверия, определяющего осуществление мер по укреплению доверия между государствами-участниками по пяти основным измерениям: военно-политическому, экономическому, экологическому, гуманитарному и противодействия новым вызовам и угрозам, а на встрече

²¹ Декларация Второго Саммита Совещания по взаимодействию и мерам доверия в Азии // Казахстанская правда. 20 июня 2006 г.

министров иностранных дел государств – участников Совещания, которая проходила 25 августа 2008 г., Секретариатом СВМДА были подписаны двусторонние договоры в виде меморандумов о взаимопомощи с аналогичным органом Организации Экономического Сотрудничества (ОЭС), Интеграционным комитетом Евразийского Экономического Сообщества (ЕвразЭС) и администрацией Международной организации миграции (МОМ). В течение 2008–2009 гг. в рамках вышеназванного Каталога мер доверия планируется проведение специализированных встреч экспертов в столицах государств-координаторов и сокоординаторов, где будут разработаны проекты соответствующих актов: представителями Азербайджана и Индии в сфере развития безопасных и эффективных систем транспортных коридоров, Ирана – в областях контроля над распространением наркотиков и национального управления чрезвычайными ситуациями, Казахстана – в гуманитарной сфере, Республики Корея и Индии – по сотрудничеству в области информационных технологий, России и Таиланда – по сотрудничеству в развитии малого и среднего предпринимательства, Турции – по борьбе с новыми вызовами и угрозами и Израиля – в основном в области управления водными ресурсами и сельским хозяйством.

В целом, как это предусмотрено в Алматинском акте 2002 г., для повышения эффективности функционирования СВМДА, государствами-участниками принято решение проводить регулярные встречи на уровне глав государств и правительств – каждые четыре года, министров иностранных дел – каждые два года, старших должностных лиц – не реже одного раза в год, а также специальных рабочих групп и специализированные встречи на уровне министров или уполномоченных представителей национальных ведомств и организаций по мере необходимости для обсуждения вопросов специфического и/или технического характера.

Исходя из того, что созыв СВМДА инициирован Казахстаном и что в его деятельности участвуют суверенные государства, объединяющиеся для достижения согласованных целей, этот временный коллективный орган можно признать межправительственной конференцией. А если внимательно подойти к определению круга самих участников, то СВМДА с формальной международно-правовой точки зрения будет являться региональной конференцией, потому что в ней участвуют только государства Азии как принадлежащие к этому региону. Но данный критерий, следует отметить, не является строго обязательным или

ограничительным. Многие международные конференции допускают наблюдателей из числа заинтересованных межправительственных организаций и государств, непосредственно не участвующих в их работе. В проводимых в рамках СВМДА встречах в настоящее время наблюдателями выступают такие организации, как ООН, ОБСЕ и ЛАГ, и такие государства, как США, Катар, Япония, Украина и ряд государств Юго-Восточной Азии – Индонезия, Малайзия и Вьетнам²². Следует также отметить, что на вышеупомянутой третьей встрече министров иностранных дел государств – участников Совещания, которая состоялась в 2008 г., в качестве гостей присутствовали Бангладеш и три уже названные международные учреждения – ЕврАзЭС, ОЭС и МОМ.

Библиографический список

Бурдин К. К процветающей и гармоничной Азии // Страна и мир. 2006. 23 июня.

Должикова О.О. Дальнейшее развитие отношений Казахстана и Японии в контексте адекватности ответа Казахстана на геополитические вызовы в Азиатско-Тихоокеанском регионе // Казахстан спектр. Научный журнал. 2007 /1(39). С. 54.

За мир в Евразии // Казахстанская правда. 23 ноября 1999 г.

Действующее международное право. В 3 томах. Сост. Ю.М. Колосов и Э.С. Кривчикова. Т. 1. М.: Издательство Московского независимого института международного права, 1996. С. 20.

Лаумулин М. Казахстан в современных международных отношениях: Безопасность. Геополитика. Политология. Алматы. С. 177.

Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Международные отношения, Юрайт-Издат, 2007. С. 417.

Международный мир и разоружение: Тихоокеанская безопасность. М: Политиздат, 1987. Вып. 41.

Словарь международного права. М.: Международные отношения, 1986. С. 398.

Собакин В.К. К вопросу об определении понятия региональных организаций коллективной безопасности и их значении в современных

²² К настоящему времени общее число наблюдателей СВМДА составляет 10, из них 3 – международные организации и 7 – государства региона. Важно отметить, что на начальном этапе созыва СВМДА в качестве наблюдателей выступали Организация Исламская Конференция и Австралия.

условиях // Вопросы теории и практики международного права: Ученые записки кафедры международного права Института международных отношений. Вып. 2. М.: ИМО, 1959. С. 117.

Советский ежегодник международного права, 1959. М., 1960. С. 106.

Internal and external security issues in Asia. Univ. Cal., 1986.

Jain B.M. South Asia security: Problems and prospects. New Delhi, 1985.

Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia: A Systematic Approach to Ensuring Regional Security in the New Context of International Legal Issues (Part I) (Summary)

*Zhaisanbek M. Amanzholov**

Kazakhstan's foreign policy initiative to convene the Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICBMA) is a response to the existing need to create a unified regional system of collective security and cooperation. Such a conference is necessary because, unlike other continents, Asia still lacks a properly functioning mechanism of legal control and regulation. The activities of international institutions operating in this part of the globe are mostly sub-regional and closed in their nature. Therefore, it is necessary not only to establish an inter-regional dialogue between these institutions, but also unite them under a single regional organization.

Keywords: Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia (CICBMA); collective security; cooperation; UN Charter.

* Zhaisanbek M. Amanzholov – Ph.D in Law, associate professor of the Chair of International law of the Kazakh National University named after Al Farabi (Almaty). zh.amanzholov@mail.ru.