

Принятие Устава АСЕАН и его влияние на дальнейшую эволюцию Ассоциации

А.Н. Церерин

АСЕАН в 2007 году обрела Устав, который регламентирует ее деятельность. В статье отмечается, как принятие Устава повлияло на структуру и функции организации: она повысила уровень своей идентичности как средства по сближению экономических систем государств, которые являются ее членами. Кроме того, различные институты Ассоциации, до этого пребывавшие в зародышевом состоянии, приобрели политико-юридическую базу для официального обсуждения широкого круга вопросов. Устав четко сформулировал общее видение региона, в котором действует Ассоциация, и укрепил ряд институтов.

Иностранные исследователи часто критиковали АСЕАН за такие ее недостатки, как отсутствие внутреннего единства и недостаточный уровень интеграции. Ответом Ассоциации стало принятие нового Устава. Изначально АСЕАН была создана на основе договора и функционировала в соответствии с соглашениями, достигнутыми между государствами, входящими в ее состав. Не существовало всеобъемлющего механизма, обязательного для всех членов, который гарантировал бы полное соответствие достигнутым договоренностям. Таким образом, изначально АСЕАН функционировала на неформальной консенсусной базе, при которой приоритет отдавался коллективным интересам над индивидуальными пожеланиями стран-членов Ассоциации.

В последние годы, под предлогом адаптации к изменившимся международным условиям, высказывались идеи пересмотра основополагающих принципов деятельности Ассоциации, в частности, снятия «табу» на обсуждение внутривнутриполитических проблем ее отдельных членов и отмены принципа консенсусного принятия решений. Однако до сих пор они не получили практической реализации из-за жесткой позиции ряда асеановских стран, прежде всего Вьетнама, Малайзии и Мьянмы, являющихся принципиальными противниками любого вмешательства во внутренние дела.

Несмотря на то, что АСЕАН не обладала легитимностью в строгом смысле данного слова, в Джакарте функционировал Секретариат АСЕАН как

легитимное международное учреждение. 20 января 1979 года между правительством Индонезии и Ассоциацией было подписано соглашение по вопросу о привилегиях и иммунитетах Секретариата АСЕАН. В тексте данного соглашения, в частности, указывалось, что Секретариат обладает полномочиями (на территории Индонезии) заключать договора, приобретать и размещать движимое и недвижимое имущество и выполнять другие подобные юридические процедуры. Основываясь на данном соглашении, Секретариат АСЕАН имел возможность оперировать в вопросах приобретения товаров и собственности, а также найма сотрудников на территории Индонезии¹.

Для разработки Устава АСЕАН на саммите АСЕАН в Куала-Лумпуре в 2005 году была создана специальная экспертная группа высокого уровня: «Группа выдающихся деятелей»². Предполагалось, что все страны-члены АСЕАН примут меры по введению в соответствие своего внутреннего законодательства для обеспечения скорейшего принятия Устава законодательными органами обозначенных государств. Устав должен был вступить в силу лишь после того, как все члены организации ратифицируют его.

Индонезия, претендующая на лидерство в Ассоциации, выступила со своими инициативами относительно характера нового документа. Президент страны Сусило Бамбанг Юдойоно использовал влияние своего государства внутри АСЕАН с тем, чтобы провести полную ревизию хартии. Согласно

■ Свежий взгляд

индонезийским чаяниям, Устав должен был обеспечить гибкость в принятии решений, способствовать созданию действенного механизма защиты прав человека и предоставить большую свободу действий в отношении наложения санкций, вплоть до приостановления членства в АСЕАН, на таких «строптивых» членов организации, как Мьянма³.

Положение Ассоциации радикальным образом претерпело изменение после подписания Устава 20 ноября 2007 года на 12-м саммите АСЕАН в Сингапуре. Однако в текст документа вошла лишь малая часть индонезийских предложений. В связи с этим парламент Индонезии последним ратифицировал Устав 21 октября 2008 года. Построение организации на правовой основе потребовало различных шагов от разных ее членов. Список минимальных мер, которые должны были быть приняты, выглядел следующим образом:

- уважение Устава АСЕАН, подчинение его принципам;
- выполнение обязательств по членству в организации в соответствии со статьей 5 параграф 2 Устава АСЕАН;
- соответствующее претворение в жизнь соглашений АСЕАН, а также других документов, обладающих юридической силой;
- активное участие в деятельности Ассоциации;
- адекватное урегулирование возникающих споров и разногласий;
- соответствие рекомендациям и предписаниям, принятым в результате действия механизма АСЕАН по решению конфликтных ситуаций в соответствии со статьей 27 параграф 1 и 2 Устава АСЕАН⁴.

У Индонезии, как и у ряда других стран АСЕАН, возникли проблемы с принятием Устава, которые происходили, главным образом, из следующих трех причин:

- несоответствия внутреннего законодательства положениям Устава АСЕАН;
- недостатка политической воли на высшем государственном уровне в продвижении процедуры принятия Устава;
- различных административных помех для ратификации документа.

Следует отметить, что проблема принятия и воплощения в жизнь Устава АСЕАН возникла не столько из-за различия во взглядах между отдельными государствами-членами Ассоциации, сколько из-за внутренних разногласий в каждом отдельно взятом государстве, а также трудности перевода положений Устава в юридическую базу конкретной страны. Многие государства региона в вопросе принятия Устава АСЕАН исходили в большей степени из своего конституционного законодательства, чем из международного права. Однако зачастую конституции стран не содержали специальных положений, относящихся к процессу принятия документов подобного рода, а отсылали к конкретным органам власти, которые вместе с внутристрановыми юридическими институтами занимались решением правовой стороны вопроса о принятии такого рода международных документов.

Так, в Индонезии, в частности, высказывались соображения о необходимости выработки специального юридического инструмента по ратификации договоров данного уровня⁵. В Сингапуре действует правило, по которому «соглашения и конвенции не становятся автоматически частью внутреннего законодательства страны, пока они не будут специальным образом инкорпорированы в юридическую систему». В Лаосе «ввиду недостатка опыта и кадров», существуют сложности трансформации положений международных актов в соответствующие национальные законодательные и административные нормы.

Устав вступил в силу 15 декабря 2008 года, на 13-й день после того, как все 10 стран-членов АСЕАН разместили на хранение у генерального секретаря Ассоциации свои ратификационные документы. Юдойоно официально провозгласил принятие хартии в Джакарте двумя месяцами позже без участия глав государств или правительств других членов АСЕАН, очевидно, в связи с тем, что поправки Индонезии не были учтены.

Устав АСЕАН явился результатом признания государствами, входящими в состав Ассоциации того факта, что данная организация созрела для более высокого уровня не только экономической, а также социальной и политической интеграции. Главной целью принятия Устава АСЕАН явилась необходимость придать Ассоциации правовую основу. Для этой цели в Уставе АСЕАН содержатся многочисленные пункты, подразумевающие создание соответствующей организационной структуры. Центральным моментом Устава явилось положение об определении механизма по решению спорных ситуаций.

Для членов АСЕАН и государств, которые стремятся войти в состав Ассоциации, принятие Устава придало организации новое качество:

- во-первых, организация повысила уровень своей идентичности как средства по сближению экономических систем государств-членов посредством установления политических, экономических и социокультурных взаимодействий на регулярной основе;
- во-вторых, различные институты Ассоциации, до этого пребывавшие в зародышевом состоянии, приобрели соответствующее основание для более официальных обсуждений широкого круга вопросов.

Что же дает Устав организации? Он внес изменения в порядок проведения саммитов АСЕАН, которые будут проводиться два раза год⁶. Учредил Координационный совет в форме встреч министров иностранных дел. Призвал к назначению постоянных представителей при Ассоциации. Создал три совета по Сообществам в сфере политики и безопасности, экономики, социокультурной области, а также по достаточно нечетко определенной области прав человека. Генеральный секретарь АСЕАН Сурин Питсуван заявил по данному поводу: «Устав помог АСЕАН сформулировать свои ценности, цели, представления и основы, на которых мы стремимся построить нашу региональную идентичность... В

настоящее время все находится в руках самих членов Ассоциации: и принятие вызова региональной интеграции, и достойный ответ глобализации, а также возможность улучшить наше существование. Несмотря на то, что многие вызовы ожидают нас впереди, Устав АСЕАН дает нам надежду, цели, а также рамки для дальнейших действий всего населения стран АСЕАН⁷».

По-прежнему остается до конца непонятным, в какой степени Устав АСЕАН окажет свое влияние на текущее функционирование организации. Также существуют достаточно неясные формулировки Устава относительно международной легитимности Ассоциации, которые после его принятия вряд ли смогут что-либо кардинально изменить в содержательном отношении. Все принципы, изложенные в Уставе, должны восприниматься в единстве и неделимости. Ни одно из государств не может по своему усмотрению придерживать определенных принципов, игнорируя в то же время другие.

Все государства региона, таким образом, оказались связанными Уставом АСЕАН, вне зависимости от того, противоречило ли его принятие какому-либо внутреннему закону данного конкретного государства. Устав был направлен на то, чтобы придать АСЕАН прочную правовую основу, одновременно предложив специальные механизмы для разрешения конфликтных ситуаций. На 41-й встрече министров иностранных дел стран АСЕАН, которая проходила в июле 2008 года в Сингапуре, была создана высокопоставленная экспертная группа, перед которой была поставлена задача по детальной разработке нового механизма по решению конфликтных ситуаций в соответствии со статьей 25 Устава АСЕАН. Данная группа подготовила свой отчет к 42-й министерской встрече, которая проходила 19 июля 2009 года в Пхукете.

Устав АСЕАН сохраняет принципы консенсуса и консультаций в качестве основных для работы Ассоциации, продолжив опору на традиционный «метод АСЕАН». Он основан на системном взаимодействии, консультациях, взаимном согласии и

консенсусе⁸. Устав включает сразу два важных принципа: «наличие общих обязательств и коллективной ответственности за мир, безопасность и процветание в регионе» и «мирное разрешение споров»⁹.

Так, например, споры, касающиеся интерпретации и применения экономических соглашений АСЕАН будут разрешаться в соответствии с Протоколом АСЕАН по всеобъемлющему механизму решения конфликтных ситуаций, который предполагает разрешение споров путем консенсуса¹⁰. Сможет ли «Метод АСЕАН» явиться достойным конкурентом юридической базы – покажет время. Но уже сейчас некоторые специалисты указывают на необходимость принятия определенных шагов по преодолению принципа консенсуса в ряде областей. Так, в отдельных случаях Устав АСЕАН предполагает применение «специальных механизмов по решения конфликтов, включая арбитраж»¹¹.

В случае, если конфликтная ситуация остается нерешенной, дело будет направляться на рассмотрение Саммита АСЕАН, на котором принимается соответствующее решение. Саммит АСЕАН также подключается в случае, если допущено серьезное нарушение Устава или проявлено неповиновение его нормам.

Tsererin A.N. "The Adoption of the ASEAN Charter and Its Influence on the Further Association Evolution".

Summary: *In 2007 facing the urgent need to legitimize the status of the organization, ASEAN countries have no alternative but to usher in a new era in the history of the Association: the ratification of the ASEAN Charter. Indonesia which pretends to be a leader of the Association has ushered in new initiatives concerning the full revision of the Charter lay-out. According to Indonesia's wishes, the Charter aims to guarantee flexibility in the mechanism of decision making, create stability tool of human rights protection and suggest more freedom in the issue of posing sanctions against ASEAN members which neglect common rules such as Myanmar, for instance. But it occurred to be that Indonesia's suggestions have been far cry from the reality.*

Ключевые слова

Устав АСЕАН, ЮВА, АСЕАН, Малайзия, Индонезия, Таиланд, Бруней, Камбоджа, Саммит АСЕАН.

Keywords

ASEAN Charter, Southeast Asia, ASEAN, Malaysia, Indonesia, Thailand, Brunei Darussalam, Cambodia, ASEAN Summit.

Примечания

1. Agreement Between the Government of Indonesia and ASEAN Relating to the Privileges and Immunities of the ASEAN Secretariat <http://www.aseansec.org/1268.htm>
2. High Level Expert Group
3. Mietzner Marcus. Indonesia in 2008: Democratic Consolidation in Soeharto's Shadow/ Marcus Mietzner // Southeast Asian Affairs 2009. – Singapore.: ISEAS, 2009. – С. 120.
4. ASEAN Charter ст.27 (п. 1,2).
5. Ewing-Chow Michael. Translating the Design into a Bloc: The Domestic Implementation of the ASEAN Charter / Michael Ewing-Chow // ASEAN: Life After the Charter/ S. Tiwari – Singapore.: ISEAS, 2010. – С. 73-74.
6. ASEAN Charter ст. 23(2).
7. См. книгу The Making of the ASEAN Charter/edited by Tommy Koh. – Singapore, 2008.
8. ASEAN Charter ст.20/
9. ASEAN Charter ст.2 (п. 2б, п. 2р).
10. ASEAN Protocol on Enhanced Dispute Settlement Mechanism <http://www.aseansec.org/16754.htm>
11. Ewing-Chow Michael. Translating the Design into a Bloc: The Domestic Implementation of the ASEAN Charter / Michael Ewing-Chow // ASEAN: Life After the Charter/ S. Tiwari – Singapore.: ISEAS, 2010. – С. 68.