

УДК 327.36

**О НЕКОТОРЫХ АСПЕКТАХ РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ
МЕЖДУНАРОДНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ**

И.В. Халанский

Даны анализ форм региональной системы международной безопасности, а также оценка ее эффективности в современных условиях.

Ключевые слова: региональная система; международная безопасность; интеграция.

**SOME ASPECTS OF THE REGIONAL SYSTEM
OF INTERNATIONAL SECURITY IN THE MODERN WORLD**

I.V. Halanskii

It analyzes the form of a regional system of international security and the assessment of its effectiveness in modern conditions.

Key words: regional system; international security; integration.

В настоящее время региональные системы коллективной безопасности представлены достаточно широко как организациями на отдельных континентах, так и в регионах. Цели региональных систем те же, что и у ООН, но существует ограничение – деятельность организации должна затрагивать интересы только государств региона и решать вопросы на территории своего региона. Региональные организации не могут предпринимать вооруженных действий без наличия санкции со стороны Совета Безопасности, за исключением случаев, подпадающих под категорию коллективной самообороны.

Региональное сотрудничество в области безопасности не может полностью заменить действия государств или решения Совета Безопасности ООН, но может их дополнять, это явление затронуло большинство стран мира с 1990-х гг. Регионализм и региональное сотрудничество стали характерными особенностями мировой политики.

Окончание холодной войны и развитие глобализации инициировало в 1990-х гг. так называемый новый регионализм с образованием ряда структур по региональному сотрудничеству, например Соглашения о Североамериканской зоне свободной торговли (НАФТА) и Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС). Важной частью этого развивающегося процесса стало сотрудничество в сфере безопасности. Такие институты,

как НАТО, Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Региональный форум АСЕАН (РФА), являются, прежде всего, организациями по проблемам безопасности. Безопасность – существенный аспект деятельности большинства из таких универсальных региональных организаций, как ЛАГ, АС и ОАГ. Это же касается ряда менее крупных групп регионального (и субрегионального) уровня – Сообщества развития Юга Африки (САДК), Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС) и др.

Многие региональные и субрегиональные организации преодолевают разрыв между традиционными определениями безопасности и более широкими концепциями безопасности, включающими вопросы демократии, прав человека, экономики и защиты окружающей среды. Споспобствуя интеграции своих членов, региональные институты, являющиеся, прежде всего, экономическими организациями и не играющие явной роли в решении вопросов безопасности, тем не менее, подспудно содействуют обеспечению стабильности, предупреждению конфликтов и укреплению жизнеспособности своих членов. Это было наиболее очевидно на раннем этапе европейской интеграции. Возможно, сегодня то же самое можно сказать о таких структурах, как АТЭС и Южноамериканский общий рынок (МЕРКОСУР).

Тенденция вовлечения в сферу безопасности все новых и новых участников требует от ООН универсальной системы безопасности и оценки ее эффективности. Как отмечают А.Дж.К. Бейлс и Э. Конти, “политика по отношению к существующим организациям и усилия по созданию новых организаций будут успешны в том случае, если будет разработана более объективная оценка методов их деятельности. В качестве отправного пункта для дальнейшей работы могут быть предложены пять соответствующих критериев: а) имеет ли место принуждение к сотрудничеству и подчинение кому-то одному из членов, б) ведет ли сотрудничество к антагонизму в отношениях с окружающим миром, в) является ли оно жестким и статичным, г) является ли оно искусственным и поверхностным и е) работоспособно ли оно с точки зрения менеджмента использования ресурсов” [1].

Региональное сотрудничество постоянно развивается, охватывая весь спектр проблем безопасности, оно начинает комбинировать инструменты, связанные с безопасностью и не связанные с ней, в стратегических и практических целях. Аналитики выделяют четыре модели регионального сотрудничества в области безопасности: альянсы (союзы), коллективная безопасность, режимы безопасности и сообщества безопасности.

1. Альянсы – одна из старейших форм международного сотрудничества как для защиты от общих внешних и даже внутренних угроз и противников, так и для нападения, как правило в военном смысле, на общего врага. В альянсах сотрудничество является скорее средством достижения цели, чем благом самим по себе; членство в альянсе закрыто для противника. В силу этих своих характеристик на практике альянсы зачастую оказывают негативное влияние на международную безопасность: даже сугубо оборонный альянс может скорее вызывать, чем вытеснять у окружающих чувство исходящей от него угрозы, усиливать напряженность, закреплять разделительные линии, участвовать в соревновательных наращиваниях военных потенциалов.

Альянсы, направленные против внутренних врагов (будь то “отклонившееся” государство или религиозные, этнические группы), могут способствовать радикализации последних и стимулировать их к поискам внешней поддержки. С другой стороны, альянс может, по крайней мере, уменьшить вероятность войны между его членами, способствуя возникновению доверия, избеганию и решению конфликтов и порой развитию сотрудничества в сферах, не связанных с безопасностью.

2. Коллективная безопасность, впервые апробированная в рамках Лиги наций и позже – Организации Объединенных Наций, была направлена

на предотвращение и ограничение войны за счет обеспечения гарантированного ответа на любой акт агрессии и угрозу миру среди своих членов. Для выполнения этой задачи любая подобная система должна включать все государства региона или мира, она направляет свое внимание вовнутрь, на действия государств-членов.

Общезвестно, что такие системы никогда не выполняли свою задачу безупречно из-за трудностей при выработке коллективных решений и коллективной воли противодействовать нарушителям, и эта проблема усложняется по мере увеличения количества членов. Опыт показывает, что система коллективной безопасности исправно работает в том случае, если достигнут консенсус между мировыми державами, однако она оказывается неэффективной перед широкомасштабными угрозами, включая конфликты между самими мировыми державами.

3. Третий вид сотрудничества в сфере региональной безопасности – это режим безопасности [2]. Режимы характерны для таких сторон международной деятельности, непосредственно не связанных с проблемами безопасности, как регулирование международной торговли и перевозок. Они определяют, в основном, коллективные положительно выраженные нормы поведения государств и часто указывают на способы выполнения, содействия в выполнении и контроля над выполнением этих норм.

Режим безопасности может содержать такие ясные предписания, как неиспользование силы и уважение чужих границ, либо более конкретно регулировать типы и условия применения оружия и такие виды военной деятельности, как военные перевозки. Некоторые региональные организации, в частности ОБСЕ и ряд инициатив государств Латинской Америки, могут быть расценены как режимы региональной безопасности. К данным режимам могут быть отнесены такие региональные меры по контролю над вооружениями, как договоры о безъядерных зонах или Договор об обычных вооруженных силах в Европе 1990 г. (ДОВСЕ) [3].

Ценность данного вида сотрудничества зависит от того, насколько выполняются нормы режима. В настоящее время обсуждаются такие меры, необходимые для гарантированного соблюдения режимов, как функционирование внутренних силовых структур, институционализация, стимулы к соблюдению и санкции за нарушение.

4. Сообщество в сфере безопасности определяется как группа государств, среди которых существует “абсолютная уверенность в том, что члены этого сообщества не будут физически воевать друг против друга, а будут решать свои конфликты иными средствами” [4].

Сообщество предполагает более интенсивное, продолжительное и обширное взаимодействие, чем все вышеупомянутые модели регионального сотрудничества. Начав с устранения рисков возникновения конфликтов внутри группы, сообщество может приобрести силу, превышающую сумму потенциалов его участников, для решения задач в сфере безопасности, которые шире, чем просто предупреждение отдельных негативных моментов.

Эти четыре модели могут использоваться при объяснении природы сотрудничества в сфере безопасности, в поисках перспективных форм такого сотрудничества.

Как отмечают многие исследователи, создание сообществ государств в сфере безопасности тесно связано с достигнутой степенью их интеграции в других сферах. Различаются следующие стадии регионального интеграционного процесса: зона экономического благоприятствования, зона свободной торговли, таможенный союз, общий рынок, экономический союз, валютный союз и политический союз [5].

Зона экономического благоприятствования – предмет договорного соглашения между несколькими странами о создании режима благоприятствования для некоторых видов товаров во взаимном торговом обороте. Такой режим может создаваться в порядке установления более низких ставок таможенных платежей для данных товаров.

Свободная экономическая зона означает упразднение торговых ограничений для всего торгового оборота между договаривающимися странами. На этой стадии еще не существует согласованной торговой политики в отношении третьих стран.

Таможенный союз не просто ликвидирует внутренние торговые ограничения, но и дополнительно предусматривает введение единых внешних таможенных пошлин в отношении третьих стран. Договаривающиеся партнеры могут совместно создавать унифицированные протекционистские барьеры в отношении третьих стран.

Общий рынок, как правило, поднимает ограничивающуюся свободным товарооборотом свободную экономическую зону и таможенный союз на уровень свободного обращения капитала между партнерскими государствами, создавая в них режим свободного перемещения рабочей силы и свободной локализации предпринимательства.

Экономический союз гарантирует свободную торговлю и свободное перемещение производительных сил, а также предусматривает обязательные совместные действия во всех сферах экономической политики. Так, экономический союз порождает единый внутренний рынок для всех

участвующих сторон и обеспечивает упрощение макроэкономических условий.

Валютный союз осуществляется при помощи абсолютной фиксации двусторонних обменных курсов или принятия общей валюты. Он улучшает атмосферу конкуренции на рынке товаров и рабочей силы, а также приводит к экономии транзакционных расходов во внутренней торговле стран-участников.

Политический союз должен считаться высшей ступенью региональной интеграции, находясь на которой страны договора проводят сближение своей внутренней, внешней, оборонной политики и политики национальной безопасности. Такого сближения можно достичь или в порядке гармонизации, или в порядке создания наднациональных политических структур [6].

На сегодняшний день попытки создания тесного многостороннего сотрудничества между несколькими государствами предпринимаются практически во всех уголках мира. Примеры интеграционных процессов дают основания для терминологической дифференциации и введения понятия процесса регионального сотрудничества.

В отличие от интеграции, региональное сотрудничество представляет собой форму многостороннего сотрудничества с менее жесткими обязательствами, ориентированную лишь на взаимную адаптацию определенных политических целей и не предусматривающую отказа от суверенных полномочий, как это обязательно происходит при интеграции. Приведенная дефиниция четко указывает на то, что, по сравнению с процессом региональной кооперации, процесс региональной интеграции находится на ином, более “высоком” качественном уровне. Однако, несмотря на качественные и структурные различия, обе формы сближения национальных государств обещают устойчивое сохранение мира и умножение благосостояния [7].

Можно обсуждать альтернативные способы классификации региональных структур, например, по их институциональным характеристикам и способам управления ими (уровень их институционализации, сущность зафиксированных процедур принятия решений, их коллективные органы и фонды, степень вовлечения негосударственных и местных субъектов и т. д.). Это, конечно, не ведет непосредственно к оценке полезности таких институтов с точки зрения безопасности, поскольку опыт показывает, что различные институциональные формы соответствуют различным аспектам безопасности в разных условиях.

На базовом уровне региональные институты безопасности служат в качестве структур, в рамках

которых осуществляются коммуникации и диалог их членов. Регулярные встречи глав государств и правительств, министров и чиновников более низкого ранга, военных способствуют укреплению доверия между государствами, устранению недопонимания, развитию общности интересов и чувства общей идентичности, решению спорных вопросов.

Так, ЕС и его предшественники много сделали для преодоления исторической неприязни между государствами Западной Европы, в частности Германией и Францией. Учреждение в 1991 г. межгосударственного экономического объединения стран Южной Америки МЕРКОСУР сыграло подобную роль в сближении Аргентины и Бразилии, вставших на путь нормализации отношений в 1980-х гг. Анализ причинно-следственных связей между институтами и изменившимися отношениями, конечно, спорен и проблематичен: можно рассматривать решение конфликтов и как фактор, способствующий развитию регионального сотрудничества, и как его результат [8].

В прошлом существовало четкое различие между организациями, функцией которых были оборона и другие аспекты безопасности, и теми, которые таких функций не имели. НАТО представляла собой военную структуру, а Европейское сообщество (предшественник ЕС) – гражданскую, политическую и экономическую. Такое же разделение ролей было присуще их восточным аналогам – Организации Варшавского договора и СЭВ. Пока действовали созданные по образцу НАТО Организация центрального договора (СЕНТО) и Организация договора о Юго-Восточной Азии (СЕАТО), они также играли в своих регионах чисто военную роль.

На мировом уровне ответственность за положение в сфере безопасности, которую несли ООН и особенно ее Совет Безопасности, была четко отграничена от двух других направлений: от сферы экономической компетенции Всемирной торговой организации, Всемирного банка и Международного валютного фонда, с одной стороны, и от гуманитарных функций специализированных органов ООН – с другой.

Противоположная тенденция к соединению разных компетенций проявилась в 1970-е гг. в концепции СБСЕ, где были сформированы три взаимодополняющих “корзины”: по вопросам военной безопасности, экономического сотрудничества и гуманитарная. Эта же тенденция присуща деятельности “Группы семи” наиболее развитых стран (G-7), которая создавалась для координации экономической политики, однако со времени саммита 1983 г. в Вильямсбурге она стала определять совместные позиции по стратегическим вопросам, таким как вопросы ядерной политики. В настоящее время внимание “Группы восьми” настолько сместилось в сторону вопросов безопасности, что, по

некоторым сообщениям, Германия перед саммитом 2005 г. в г. Глениглиз протестовала по поводу того, что в проекте основной повестки встречи отсутствовали серьезные экономические вопросы [9].

С начала 1990-х гг. предпринимались значительные усилия географически распространить миротворческое влияние существующих долгое время региональных структур, занимающихся проблемами безопасности, в частности в Европе и Азии. В Европе расширение ЕС и НАТО основывалось на мнении, что их успех в содействии созданию сообщества безопасности в Западной Европе может быть распространен теперь на страны Центральной и Восточной Европы.

Региональное военное сотрудничество исторически сфокусировано либо на взаимодействии сторон, вызванном внешним противником и направленном против него, либо на попытке ограничить риски подобной конфронтации через соглашения по контролю над вооружениями и созданию мер по укреплению доверия и безопасности (МУДБ).

Наиболее развитыми являются МУДБ, принятые в рамках ОБСЕ и его предшественника – Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ), а также ДОВСЕ и соглашений о безъядерных зонах в различных регионах мира. Страны ОДКБ также приняли ряд соглашений, ограничивающих вооруженные силы в приграничных районах [10]. Другие региональные организации, такие как ОАГ, заинтересованы в более лимитированных дискуссиях о контроле над вооружениями, МУДБ и транспарентности в военной сфере.

Таким образом, можно констатировать, что политика безопасности является примером наиболее развитой региональной концепции, которая, выходя за рамки внутренних миротворческих целей, применяется для внешнего использования моделей коллективного действия.

Литература

1. *Бейлс А. Дж. К., Конти Э.* Региональное сотрудничество в сфере безопасности в начале XXI века // Ежегодник СИПРИ. 2006: Вооружение, разоружение и международная безопасность / А. Дж. К. Бейлс, Э. Конти; пер. с англ.; Ин-т мировой экономики и междунар. отношений РАН. М.: Наука, 2007.
2. *Jervis R.* Security regimes // *International Organization* / R. Jervis. 1982. Vol. 36. № 2. Spring. P. 357–378.
3. *Lachowski Z.* The Adapted CFE Treaty and the Admission of the Baltic States to NATO // *SIPRI Policy Paper* № 1 (SIPRI: Stockholm, 2002) / Z. Lachowski. URL://http://www.sipri.org.
4. *Deutsch K. W.* Political Community and the North Atlantic Area: *International Organization in the Light*

- of Historical Experience / K.W. Deutsch et al. // Greenwood Press. N. Y., 1969.
5. *Иномжонов Х.* Региональное институциональное сотрудничество в Центральной Азии / Х. Иномжонов // История и самосознание IV: региональная интеграция и история. Ташкент, 2008. С. 263.
 6. *Welfens J.J. Paul.* Grundlagen der Wirtschaftspolitik: Institutionen. Makroökonomik. Politikkonzepte / J.J. Paul. Welfens. Berlin, 2005.
 7. *List D.* Regionale Kooperation in Zentralasien – Hindernisse und Möglichkeiten / D. List. Gissen, 2004.
 8. *Haftendorn H.* Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space / H. Haftendorn, R.O. Keohane and C.A. Wallander. Oxford: Oxford University Press, 1999.
 9. *Williamson H.* Berlin pushes for focus on the world economy / H. Williamson and J. Blitz // Financial Times. 2005. 5 July.
 10. *Trofimov D.* Arms control in Central Asia / D. Trofimov et al. // Armament and Disarmament in the Caucasus and Central Asia: SIPRI Policy Paper № 3 (SIPRI: Stockholm, July 2003). URL://<http://www.sipri.org>