

Глава 8. КАК БУДЕТ РАБОТАТЬ НА ПРАКТИКЕ «КОНЦЕРТ XXI ВЕКА»?

Создание «концерта XXI века» в качестве нового института международных отношений является сложной задачей. Одним из наиболее серьезных рисков является «инфляция» ожиданий среди сторонников установления долгосрочного сотрудничества между великими державами, а также «инфляция» ненужного неприятия среди его противников. Приведенные ниже соображения, касающиеся особенностей внутреннего функционирования «концерта XXI века», рассматривают оба этих аспекта. Несмотря на свои большие амбиции, участникам «концерта великих держав» следует подходить к выполнению своей миссии с определенной долей скромности и осторожности.

8.1 Скромное начало, медленное развитие

Как мог бы быть создан «концерт XXI века»? Хотя существует много способов реализации данной цели, один из наиболее перспективных сценарий может выглядеть следующим образом. Одно или несколько заинтересованных государств может инициировать проведение негласных консультаций, в первую очередь, с участием наиболее влиятельных держав. Если в ходе консультаций обнаружится определенный интерес и схожесть позиций, то круг участников данных консультаций может быть расширен. Затем будет назначено проведение первой встречи. Вызывающее доверие государство с хорошей международной репутацией может стать наиболее подходящим инициатором проведения подобной встречи, - прежде всего, одна из таких развивающихся стран как Индонезия, Бразилия или Южная Африка. Главе государства или правительства следует отправить личные письма-приглашения лидерам других стран (или, в случае ЕС, конфедерации), которые должны присутствовать на заседании «концерта», а также определить повестку дня. Состав участников «концерта» может быть согласован на уровне «четверки лидеров» (США, Китай, Индия и Россия) в ходе консультаций, проводимых до приглашения к участию других держав, при этом «четверка» могла бы поддержать эти приглашения путем проведения дискретных демаршей. Участие по приглашению, вероятно, будет единственным способом включить в состав участников «концерта» ЕС в целом, а не его отдельных стран-членов. Повестка дня «концерта» должна быть определена со всеми приглашенными участниками заранее, еще до момента рассылки приглашений. Приглашающее государство также должно провести на своей территории первое заседание «концерта». Подходящей моделью для проведения такого заседания может служить формат «Большой семерки» середины семидесятых годов XX века, которая начинала свою деятельность со встречи семи ведущих промышленно развитых стран Запада. Количество участников «концерта» должно быть ограничено лидерами соответствующих держав, возможно, представителями их дипломатического корпуса, а также министрами иностранных дел и переводчиками, что обеспечит откровенный и спокойный обмен мнениями между ними. Повестка дня первого заседания «концерта великих держав» может включать в себя совместное обсуждение общих целей, как и указано в приглашении. В повестку также должен быть включен вопрос о том, как лидеры великих держав видят процесс определения приоритетов «концерта», а также способ приглашения гостей и проведение предварительных консультаций со странами, которые не являются участниками «концерта», в преддверии очередного заседания «концерта». На основании этих приоритетов, к концу встречи может быть согласована повестка дня второго заседания «концерта великих держав». Кроме того, участники

должны решить вопрос о том, кто будет являться председателем в течение первого года деятельности «концерта» (вероятно, принимающее государство). Достаточно времени должно быть уделено неформальным двусторонним переговорам, общению между участниками и проведению общих дискуссий по вопросам текущей ситуации в мире, включая конкретные конфликты или кризисы, которые хотели бы рассмотреть лидеры держав. Наконец, по итогам заседания должно быть принято коммюнике, содержащее общую информацию о создании «концерта XXI века», а также о его целях. Предложенная схема представляется многообещающим началом. Начиная со второго заседания, «концерт великих держав» будет заниматься рассмотрением конкретных вопросов, которые находятся на международной повестке дня, предварительно определенных в ходе консультаций между участниками и не-участниками «концерта», как было указано в предыдущей главе нашего доклада. Количество участников может немного вырасти, но, вероятно, не должно превышать пяти представителей от каждого государства. Руководители государств должны иметь возможность для личного общения друг с другом – с глазу на глаз, - что является необходимой частью заседания.

«Концерт XXI века» должен быть гибкой и легко адаптирующейся к меняющимся реалиям международной политики. Ежегодные встречи на высшем уровне станут наиболее важным и в то же время наиболее заметным доказательством существования «концерта». Кроме того, на заседаниях «концерта» могут также проходить регулярные консультативные совещания между его представителями и представителями других международных организаций, таких как ООН, Международное агентство по атомной энергии, Организация по запрещению химического оружия или Конференция по разоружению, - и это далеко не полный список. На таких встречах будут рассмотрены вопросы, находящиеся на повестке дня этих организаций, которые часто включают в себя проблемы и кризисы, по решению которых участники «концерта XXI века» хотели бы координировать свои усилия. Кроме того, «концерт» также может созывать экспертные совещания для решения конкретных вопросов особой значимости. Очевидными примерами являются борьба с терроризмом и организованной преступностью. Такие группы, регулярно работающие на протяжении длительного времени, могли бы стать полезными для всех участников, способствуя улучшению их собственных национальных практик в данных областях, а также для «концерта» в целом и для всего мирового сообщества. Наконец, в рамках «концерта» могут быть созваны дополнительные заседания по поводу внезапно возникших острых кризисов в отдельных государствах и регионах. Послам в столице соответствующей страны может быть поручено создать специальную группу или постоянно действующую конференцию для решения этой проблемы и выработки консенсуса между участниками «концерта» по поводу того, как им дальше действовать в тандеме, особенно, когда другие органы медлят с принятием решений или препятствуют согласованным действиям.

8.2 Преимущества неформальности

Если целью «концерта XXI века» будет, во-первых, укрепление доверия между великими державами и, во-вторых, поиск консенсуса по основным вопросам вне жестких рамок дипломатического протокола, то неформальность, безусловно, должны быть предпочтительным методом работы «концерта». Неофициальные переговоры между лидерами держав, а также другими уполномоченными представителями государств, может помочь найти новые возможности за пределами высокой дипломатии. Подобные переговоры могут также способом проверки эффективности новых методов работы без чрезмерных обязательств, что может быть более

предпочтительно для партнеров или использоваться как серьезный аргумент во внутривнутриполитических дебатах. Возможно, это также может быть гораздо более эффективным способом для борьбы с мировыми кризисами, поскольку выработанные позиции и решения не приводят к мгновенным широкомасштабным последствиям, в отличие от СБ ООН, принимающих решение о применении санкций или даже военной силы в соответствии с главой VII Устава. По крайней мере, в первые годы существования «концерта XXI века» - в рамках данного доклада нет никакой необходимости делать долгосрочные прогнозы на будущее – неформальные практики представляются наиболее предпочтительным способом его деятельности.

Неформальность будет также отвечать потребностям концерта более конкретным образом: один из наиболее важных и, в то же время, наиболее чувствительных вопросов является урегулирование двусторонних конфликтов и споров. Поскольку «концерт XXI века», как предлагается в докладе, нацелен на содействие развитию мирного сотрудничества, его участники не могут не рассматривать вопросы, которые представляют наибольшую угрозу для достижения данной цели, а именно ссоры с участием одного или нескольких участников «концерта XXI века». С другой стороны, было бы понятно, если бы некоторые участники не стали обсуждать эти проблемы в многостороннем формате, чтобы не оказаться в изоляции по вопросам, затрагивающим их жизненные интересы. Как можно было бы решить такую проблему? «Концерт XXI века» может использовать преимущества неформального способа действий. Прежде всего, должно быть достигнуто однозначное согласие о том, что каждый участник обязан попытаться решить двусторонние споры. И такие переговоры будут проводиться не публично, а на двусторонней основе за кулисами. В этом случае по итогам таких встреч следует составлять небольшие отчеты о прогрессе, достигнутом в ходе двусторонних переговоров. Такой подход позволит создать определенное дружественное «давление» на всех участников для того, чтобы они могли продолжать урегулирование споров, не рискуя оказаться в изоляции от остальных из-за предвзятой позиции по важным вопросам двусторонних отношений. Таким образом, может быть эффективно решена ключевая задача улучшения отношений между великими державами.

Подобные преимущества неформальности распространяются также и на отношения «концерта XXI века» со всем остальным миром. Неформальность, в сочетании с определенной степенью прозрачности, обеспечиваемой хорошо структурированной системой консультаций со странами, не являющимися участниками «концерта» (см. главу 5), может представляться менее рискованной и более приемлемой, по сравнению с более формальными институционализированными организациями. Таким образом, неформальность поможет решить проблему легитимности, с которой неизбежно столкнется «концерт XXI века». Для того, чтобы поддерживать неформальный характер встреч и максимально ограничивать бюрократию, «концерту великих держав» следует использовать существующие административные структуры его участников (администрации президента или премьер-министра, министерства иностранных дел, посольства), а не создавать собственный отдельный секретариат. Как и в других подобных организациях, председатель / принимающая сторона будет ежегодно меняться. Государство, являющееся председателем, будет нести ответственность за организацию встреч и заседаний «концерта XXI века», а также за обеспечение взаимодействия между его участниками в течение всего года. Для содействия сотрудничеству и обеспечения возможности быстрой связи между участниками «концерта» следует создать «точки контакта» (назначить отдельного представителя, несущего личную ответственность) в правительствах государств-участников, которые максимально близки к руководству.

Каждая «точка контакта» должна иметь прямой доступ к лидеру государства-участника «концерта», а также быть связаны с подобными точками других государств по «горячей линии». Кроме того, в целях обеспечения преемственности, может быть создан механизм «тройки» - контактной группы, включающей предыдущего, текущего и будущего председателей «концерта».

8.3 Гласность vs. конфиденциальность

Следующий вопрос состоит в том, в какой степени деятельность «концерта XXI века» должна быть открытой, и при этом сохранять конфиденциальный характер. Как это часто бывает, наиболее оптимальным является соблюдение «золотой середины». Для того, чтобы развеять опасения по поводу амбиций «глобального директората» и завоевать доверие среди сообщества государств и гражданского общества, мир должен быть осведомлен о целях концерта, его видение мира – как только между его участниками будет достигнут консенсус по этому вопросу – а также его позициям и целям по конкретным проблемам, конфликтам и кризисам. Кроме того, большое значение для обеспечения транспарентности, как было описано в главе 5, имеет включение в процесс обсуждения тех акторов, которые хоть и не являются участниками «концерта», но которые обладают особым интересом в конкретных вопросах. В то же время, содержание дискуссий и позиции, занимаемые лидеры и представителями государств-участников в ходе внутреннего обсуждения, должны оставаться конфиденциальными. В первую очередь, «концерт XXI века» направлен на укрепление доверия; а доверие и конфиденциальность тесно связаны между собой. Кроме того, у лидеров государств-участников должна быть возможность открыто выражать свое мнение, не будучи сразу после этого раскритикованным прессой. Вся идея неформальности «концерта XXI века» направлена на построение длительного консенсуса между великими державами. Полная открытость - в отличие от определенной степени гласности, которая отвечает реальным потребностям - является врагом неформальности и доверия и, следовательно, может осложнить отношения между великими державами.

8.4 Методы отстаивания позиций

«Концерт XXI века» должен быть, в первую очередь, консультативным органом, способствующим прояснению позиций, интересов и приоритетов - и, таким образом, устранению недоразумений - и нацеленным на уменьшение и устранение противоречий между своими участниками. По крайней мере, на начальных стадиях своего существования, «концерту» не следует стремиться стать коллективным актором. Его основная ценность состоит в обеспечении возможности свободного обмена мнениями и высказывания опасений по вопросам, которые участники «концерта» сочтут важными, с целью, но не с обязательным требованием, прийти к консенсусу по всем обсуждаемым вопросам и, в случае успешного достижения этой цели, продвижении единой позиции вне рамок «концерта». По результатам заседания «концерта» председательствующая сторона предложит итоговый доклад, по поводу которого все участники выразят свое одобрение или свое несогласие. В этом случае может быть предпринята еще одна попытка преодолеть разногласия, если это вообще осуществимо; однако, это было бы желательная, но не обязательная задача. В последующие годы существования «концерта великих держав» число попыток достичь консенсуса должно увеличиваться. Решение этой задачи может включать в себя такие

действия как: совместная работа на выработке определенной политики в рамках СБ ООН, проведение параллельных или совместных мероприятий, создание контактных групп для проведения переговоров с конкретным государством, и прочее. Подобные более оперативные меры следует принимать с осмотрительностью и осторожностью, не посягая на зоны ответственности существующих правовых институтов. «Концерту великих держав» скорее следует быть более сдержанным в своих амбициях, нежели потерпеть неудачу из-за чрезмерных притязаний.

Задача достижения дружественных отношений между великими державами в ближайшем обозримом будущем будет поэтому основана на том, что участники не станут участвовать в какой-либо деятельности или делать публичные заявления без консенсуса всего «концерта». Подобный принцип был бы особенно предпочтительным, поскольку «концерт XXI века», как уже говорилось, будет, по сути, не органом, принимающим решения, а консультативным механизмом, который скорее «предварительно подготавливает» решение. Его целью является достижение максимально возможной согласованности позиций между великими державами по жизненно важным вопросам мировой политики. Когда общие позиции «концерта» будут представлены на рассмотрение остальному миру, или в конкретных ситуациях будут предложены определенные действия (например, совместные мероприятия), это не должно быть сделано в случае явного несогласия хотя бы одного из участников «концерта великих держав», даже если это в итоге повлечет за собой его бездействие.

Поскольку работа «концерта XXI века» будет основана на неформальных принципах, процедуры никогда не будут жестко predeterminedены. В принципе, должен быть предусмотрен целый набор вариантов для достижения единой позиции. Принцип «консенсуса минус один», например, действует (даже формально) в такой организации, как ОБСЕ; в других организациях принцип квалифицированного большинства является достаточным для принятия коллективного решения. «Концерту XXI века» придется разработать свои собственные методы в данном вопросе. Вместе с тем, очевидно, что при господстве неформальных процедур, отдельные страны, недовольные позицией, занятой «концертом», могут беспрепятственно совершать девиантные поступки. Исходя из этого, «концерт» должен стремиться по возможности сохранить единство между своими участниками, особенно если это касается серьезных вопросов мировой политики. Одним из вариантов решения этой проблемы может стать практика выхода из обсуждения без выражения своего протеста (по аналогии с воздержанием или отказом от участия в голосовании в СБ ООН). В ряде случаев у участников могут иметься сомнения относительно определенных позиций или предлагаемого способа действия, но эти возражения не настолько серьезные, чтобы помешать другим участникам «концерта» поступать так, как они хотят. В этом случае такие участники могут затем открыто высказать свои сомнения, опасения и беспокойства, но не просить остальных отказаться от выбранного курса. Кроме того, могут возникать ситуации, в которых участники в основном разделяют мнение большинства, но, тем не менее, не желают участвовать в их деятельности; в таком случае они могут просто отказаться от участия, в то время как большинство продолжит действовать в соответствии с намеченным планом.

8.5 Готовить решения, а не решать за других

«Концерт XXI века» должен определить свой собственный статус в качестве неформальной структуры, тесно связанный и дополняющий работу формальных институтов, таких как ООН. Следовательно, он должен ограничить сферу своей деятельности проведением интенсивных консультаций, которые обеспечивают эффективный процесс принятия решений формальными юридическими институтами. Его главной задачей будет предотвращение вооруженного конфликта между великими державами и создание условий для расширения сотрудничества - сначала в сфере безопасности, а затем и в других областях - путем устранения препятствий для сотрудничества, которые проистекают из дилеммы безопасности в целом и конкретных конфликтных конфигураций в частности. Ряд подобных целей может привести к тому, что участники «концерта XXI века» начнут заниматься вопросами, которые изначально не входили в сферу их взаимодействия, как только будет достигнут достаточный уровень доверия между ними, основанный на опыте конструктивного сотрудничества. При этом, «концерт великих держав» должен сосредоточиться на подготовке решений, которые, в конечном итоге, будут официально приняты другими организациями, обладающими соответствующими юридическими полномочиями, как, например, СБ ООН, ГА ООН, ЭКОСОС, и другие. Такая скромность не снижает значение и влияние многостороннего сотрудничества великих держав; скорее, она подтверждает, что «концерт XXI века» направлен не на замещение, а на дополнение установленных правовых процедур и институтов, поскольку признает право участвовать в международных процессах всех государств-членов подобных организаций, как было подробно рассмотрено в главе 7.

8.6 Понимание сотрудничества как процесса взаимной социализации

Создание «концерта XXI века» откроет новую главу в многостороннем сотрудничестве в области безопасности. Методом проб и ошибок «концерту» придется найти подход к тому, как стать самостоятельно функционирующей структурой, как в отношениях между входящими в него участниками, так и во взаимодействии с остальным миром. В ходе этого процесса, решение глобальных проблем начнет формировать культуру «концертирования», основанного на проведении консультаций, взаимном уважении и принятии на себя глобальной ответственности. Чем выше будет уровень достигнутого доверия, тем более эффективно «концерт» будет решать насущные проблемы. Таким образом, очень важно, чтобы у «концерта великих держав» было время выработать свои собственные способы функционирования и не перегружать его с самого начала чрезмерно завышенными ожиданиями.