

# ДИПЛОМАТИЯ: КОММУНИКАЦИЯ И ОСНОВЫ МЕЖДУНАРОДНОГО ПОРЯДКА

Многосторонняя дипломатия





Итак, многосторонняя дипломатия – это разновидность дипломатической деятельности, в которой одновременно участвуют несколько (три и более, вплоть до 200) государств. Возникшая в древности и практиковавшаяся в большей или меньшей степени во все последующие эпохи истории международных отношений, многосторонняя дипломатия получила особенно широкое развитие – во второй половине XX и начале XXI века. Это было вызвано тем, что после второй мировой войны международные отношения стали приобретать общемировой, глобальный характер, что проявилось в создании ООН и многих других международных организаций, которые занимались проблемами, затрагивающими все страны мира.

В этот период стали чаще собираться конференции мирового значения. Возросла взаимозависимость всех стран перед лицом новых, глобальных угроз и вызовов, в первую очередь опасности мировой войны, безграничной гонки ядерных и космических вооружений, экономических кризисов, социально-политических противоречий, неравенства в развитии государств, терроризма и т. д. Глобализация международных отношений, политики, экономики, связи, транспорта, информации стала особенно очевидной в первое десятилетие нового века, когда перестала существовать биполярная система международных отношений и государства обратились к поискам новой системы управления мировым развитием. Эти поиски ведутся и сейчас в обстановке упорной политической и экономической борьбы и вместе с тем сотрудничества между основными группами государств.

От прежней системы (Ялтинско-Потсдамской) сегодняшнему миру досталась Организация Объединенных Наций, которая и по сей день является наивысшим достижением мировой культуры во взаимоотношениях государств и наилучшим механизмом управления международными отношениями, объединяющим все государства и народы. Именно ООН представляет собой основной и универсальный механизм современной многосторонней дипломатии. Наряду с ней и, как правило, в связи с ней действуют другие международные организации, проводятся многосторонние встречи в верхах, всемирные конференции по отдельным проблемам, региональные конференции и широкий спектр других дипломатических коллективных мероприятий. В настоящее время рациональное управление международными отношениями не может быть иным, кроме как многосторонним. Большинство стран мира стараются добиться формирования многополярной, или полицентричной мировой системы с центральной ролью ООН.

Для международных отношений второй половины XX века было характерно блоковое противостояние, создававшее основу военно-политического равновесия, обеспечивавшего мир на земле. При этом центральное место в мировой системе отношений занимала ООН как механизм для всестороннего сотрудничества государств. В конце XX – начале XXI века стали возникать или укрепляться в дополнение к ООН группировки государств, объединяющих свои усилия в рамках различных многосторонних форматов для решения общих задач на основе совпадающих интересов. Это и «восьмерка», и «двадцатка», и продолжающий свое развитие ЕС, и СНГ, и ЕврАзЭС, и АСЕАН, и АТЭС, и ШОС, и ОБСЕ, и БРИК и другие региональные и отраслевые группировки. Произошел переход от блокового противостояния к многовекторной многосторонней дипломатии, в которой нуждается большинство государств мира для формирования более современной и более совершенной системы отношений.

Дипломатия стала не межблоковой, а «сетевой», опирающейся на гибкие формы участия государств в многосторонних структурах в целях коллективного поиска решений общих задач. Теперь большинство стран обсуждает будущую мировую архитектуру. Выдвигается новая идеология международных отношений, основанная на «консенсусной дипломатии» и «новом глобальном самоуправлении». При этом считается, что формирование новой системы должно проходить без навязывания одними государствами их ценностей другим странам, без диктата, без конфронтации и военных потрясений, а путем многосторонней дипломатии в рамках общепризнанного международного права.

Главным методом дипломатии, включая и многостороннюю дипломатию, всегда были и остаются международные переговоры. Переговоры являются действенным инструментом построения и регулирования международных отношений, основной формой взаимодействия государств на международной арене. Значение международных переговоров, как средства



решения международных проблем в мире, в последнее время возросло, их число увеличилось, а обсуждаемая на них тематика и структура переговорных форумов усложнились.

Многосторонняя дипломатия, или, в более узком виде, конференционная дипломатия стала основным инструментом поиска и согласования международных решений в глобальном, региональном и отраслевом масштабах. Именно она формирует новые концепции, принципы и нормы современного международного общения. Основными формами многосторонней переговорной дипломатии являются совещания, конференции, конгрессы, сессии международных организаций, консультации, добрые услуги, посредничество, миротворческие операции.

Особое значение имеют межгосударственные многосторонние встречи на высшем и высоком уровне, которые могут иметь формат совещания, конференции, участия в конгрессе. Важнейшая роль в современной многосторонней дипломатии принадлежит также международным организациям. Государства, ведущие переговоры об урегулировании конфликтов, споров и сложных международных проблем часто нуждаются в помощи третьих сторон, в качестве которых выступают другие страны, а нередко и группы стран или международные организации, причем эта помощь может оказываться в форме добрых услуг, посредничества, а иногда и миротворческих операций.

В этих случаях структура переговоров усложняется и превращается в многосторонние усилия государств, осуществляемые либо в соответствии с положениями Устава ООН, либо, в негативных случаях, с нарушениями принципов и положений Устава ООН.

«Добрые услуги» – это предложение какого-либо государства или международной организации, обращенное к конфликтующим сторонам и имеющее целью помочь им в налаживании и проведении прямых переговоров об урегулировании их спора или конфликта. При этом имеется в виду, что «добрые услуги» это главным образом организационное содействие, при котором «третья сторона» может предложить конфликтующим свою территорию и свои удобные помещения, где в обстановке, свободной от политического давления, они могли бы успешно провести свои переговоры. Сторона, оказывающая «добрые услуги», сама участия в переговорах не принимает и предложений по существу спора не вносит. Согласно Уставу ООН, оказывать «добрые услуги» спорящим сторонам может, в частности, Совет Безопасности ООН (ст. 33, 36, 38 Устава ООН).

Посредничество – это участие третьего государства в переговорах между спорящими или конфликтующими сторонами. Само третье государство не является спорящей стороной, но заинтересовано в урегулировании и прекращении спора. Когда спорящие долго не могут договориться, посредник предлагает свою помощь и, с согласия обеих спорящих сторон, вносит свои предложения по существу урегулирования спора. Эти предложения, как правило, имеют характер компромисса. Если стороны не принимают эти предложения, посредничество считается неудачным.

Но чаще всего стороны, соглашаясь на посредничество, заранее обещают принять предложения посредника. В случае необходимости, посредник может оказывать на спорящих политическое или иное влияние, побуждая их к принятию его предложений об урегулировании спора. Посредниками могут выступать одно или несколько государств, а также ООН и другие международные организации. Согласно Уставу ООН, если Совет Безопасности считает, что продолжение спора могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности, он решает рекомендовать такие условия разрешения спора, какие он найдет подходящими. Основными участниками многосторонней дипломатии являются суверенные государства. Наряду с ними в статусе субъекта многосторонней дипломатии выступают международные организации, представляющие собой объединения суверенных государств. И те, и другие могут быть полноправными участниками международных многосторонних переговоров, совещаний, конференций, конгрессов, а также осуществляемых по их решениям международных миротворческих операций. Конкретный состав участников каждого мероприятия в области многосторонней дипломатии или каждой международной организации определяется достигнутой договоренностью.

Перед проведением любой международной конференции определяется состав её участников, среди которых различаются по статусу полномочные участники и наблюдатели.



Полномочные участники могут выступать на заседаниях, вносить предложения, обсуждать проекты решений, голосовать «за» или «против» этих проектов, участвовать в выработке консенсусных решений. Наблюдатели могут посещать большинство заседаний конференции и присутствовать при обсуждении официальных пунктов повестки дня. Они имеют доступ ко всей официальной документации конференции. Но они не имеют права голоса при принятии решений на конференции и не могут вносить своих предложений. Кроме государств, приглашаемых на конференцию в качестве наблюдателей, в этом же статусе на конференцию могут быть приглашены международные организации, в частности региональные. Так, например, многие международные организации участвуют в качестве наблюдателей в работе Генеральной Ассамблеи ООН на ее ежегодных сессиях. В некоторых случаях при урегулировании военных конфликтов участниками международных переговоров могут быть не только суверенные государства, но и пока еще не признанные таковыми «воюющие стороны», добившиеся успехов в борьбе и имеющие реальную перспективу стать в скором времени бесспорной властью в своей стране. Такая практика была нередкой в период национально – освободительных войн во второй половине XX века.

Кроме того, на конференциях и на многосторонних переговорах может быть решено заслушать представителей национальных меньшинств, бизнеса, общественных организаций, экспертов и консультантов, которые, однако, не становятся полномочными участниками переговоров, а должны выступать на тех условиях, которые определены решениями конференции. На рубеже XX и XXI веков на фоне очевидных процессов глобализации, выявилась возрастающая роль в международном переговорном процессе транснациональных корпораций и неправительственных организаций. В этой связи одно время казалось, что те и другие готовы вторгнуться в процессы многосторонней дипломатии, превратившись в её полномочные субъекты наряду с суверенными государствами. Однако практика дипломатии в первом десятилетии нового века показала, что, несмотря на усилившееся влияние финансово – промышленных кругов и неправительственных организаций на внешнюю политику государств, полномочными субъектами многосторонней дипломатии на сегодняшний день остаются только суверенные государства и межгосударственные международные организации. Что касается транснациональных корпораций, то их активное участие в международном переговорном процессе осуществляется, как правило, посредством включения представителей этих корпораций в правительственные делегации, ведущие переговоры и участвующие в работе международных конференций, а также посредством учета интересов корпораций в директивах для правительственных делегаций, лоббирования и т. д.

Таковы же методы влияния на международные переговоры со стороны неправительственных организаций, которые, как правило, тщательно разрабатывают интересующую их тему, готовят справки, анализы и предложения, которые учитываются в директивах правительственных делегаций. Представители неправительственных организаций включаются в состав официальных делегаций либо заслушиваются на конференциях в качестве экспертов. Кроме того, они активно участвуют в пропагандистских кампаниях, проводимых в связи с переговорами. Подготовка к проведению международных конференций и многосторонних переговоров во многом зависит от их тщательной подготовки. Важно прежде всего договориться об уровне представителей на переговорах или делегаций на конференциях, а также провести подготовку общественного мнения в странах – участницах, чтобы создать благоприятную политическую обстановку вокруг проводимого многостороннего мероприятия. Нередко предварительные переговоры по всем этим вопросам, которые называют «переговорами о переговорах», требуют значительных усилий и времени. В отличие от двусторонних переговоров, на которых не бывает постоянного председателя, на многосторонних переговорах и на конференциях всегда возникает необходимость определить порядок председательствования, которое обеспечивало бы четкую организацию ведения переговоров и работы конференции. Здесь возможны несколько вариантов.

Председателем может быть избрана та страна или глава делегации той страны, в которой проводятся переговоры. Но может быть решено, что все страны – участницы переговоров по очереди в алфавитном порядке председательствуют на переговорах в течение определенного короткого срока. На международных конференциях председатель чаще всего избирается





путем голосования из числа нескольких выдвинутых кандидатур с учетом справедливого географического представительства. Наконец, председателем может быть избран в личном качестве известный политический деятель, уважаемый участниками переговоров и имеющий значительный дипломатический опыт.

На Генеральной Ассамблее ООН, проводящей свои сессии ежегодно, в начале сессии проводятся выборы Председателя, место которого поочередно занимают представители пяти групп государств: азиатских, африканских, восточноевропейских, западноевропейских и латиноамериканских и других государств. Председатель занимает этот пост в течение всего года до переизбрания его на следующей сессии Ассамблеи.

В Совете Безопасности ООН председательствование осуществляется членами Совета Безопасности поочередно в английском алфавитном порядке, причем каждый председатель занимает этот пост в течение одного месяца.

На Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе при его торжественном открытии и закрытии председательствовал министр иностранных дел принимающей страны. А на других заседаниях Дипломатическая служба №2 (27)/2013 73 председательствование осуществлялось на основе ротации министрами иностранных дел на каждом заседании поочередно и в определенном порядке в соответствии со списком стран, составленным путем жеребьевки. Возможны и другие разнообразные варианты председательствования, отвечающие обстановке и особенностям проводимого многостороннего мероприятия.

Не менее важны и правила процедуры международных конференций. Утверждение правил процедуры и их строгое соблюдение являются необходимым условием успешной работы конференций. Чем больше государств участвуют в конференции, тем тщательнее должна быть разработана процедура обсуждения вопросов и, особенно, принятия решений конференции. Правила процедуры должны предусматривать возможность для всех делегаций выступить с изложением своей позиции, внести свои предложения и участвовать в принятии решений. В работе международных конференций и совещаний, как правило, бывает три основных этапа.

Первый (начальный) этап, когда главы всех делегаций выступают с изложением своих принципиальных позиций по обсуждаемым вопросам на пленарных заседаниях конференции. При этом они вносят свои предложения, передавая их в секретариат конференции, который распространяет эти предложения в виде проектов будущих решений конференции. На этом этапе участники конференции изучают позиции друг друга и внесенные предложения, сопоставляя их со своими позициями и анализируя возможности их сближения с целью выработки согласованного решения. В это время начинает просматриваться в общих чертах «область согласия».

На втором этапе работы конференции создаются комитеты и рабочие (экспертные) группы, которым поручается изучить внесенные предложения и выработать согласованные проект или проекты решений для представления их пленарному заседанию конференции. Этот этап обычно является наиболее напряженным в работе конференции, так как именно в это время проводится практическая работа по выработке текстов будущих решений, происходит столкновение позиций, их согласование, поиск компромиссных подходов и выяснение пределов возможной договоренности по обсуждаемым проблемам. Комитеты и рабочие (экспертные) группы заседают обычно на уровне заместителей глав делегаций или советников, которые ежедневно докладывают о ходе работы главам своих делегаций. Последние, если необходимо, информируют свои министерства иностранных дел о положении дел на конференции. Обязательное информирование происходит, если в директивах делегации были предусмотрены не только первые, но и вторые (компромиссные) позиции, для перехода на которые, по мнению делегации, возникла целесообразность и наступило время. В случае необходимости, главы делегаций в наиболее ответственные моменты согласования проектов окончательных решений могут сами принять участие в работе комитетов.

Работа в комитетах проводится чаще всего по «методу круглых и квадратных скобок», что означает сопоставление внесенных предложений (проектов) и объединение их в один предварительный проект. В предварительном объединенном проекте совпадающие положения печатаются простым текстом, не совпадающие, но близкие по сути положения, которые могут быть согласованы путем компромисса, берутся в квадратные скобки, а совсем



противоречащие друг другу положения берутся в круглые скобки. Такой метод позволяет лучше видеть всю картину возможной договоренности с её совпадающими, сложными и совсем трудными местами. Одновременно с заседаниями комитетов и экспертных групп в этот период ведется большая работа в кулуарах конференций, где дипломаты в личных контактах и беседах стремятся выяснить возможности сближения позиций различных государств и их групп, убеждают другие страны сделать новые шаги в поисках компромиссов, договариваются о взаимных уступках. Иногда в ходе конференции прибегают и к такому приему, как обращение через посольства в столицы государств-участников с призывом смягчить их позиции и разнообразить их в интересах улучшения двусторонних отношений и достижения сдвига в работе «Право и управление XXI век лаундж», а в печати о них обычно говорят, как о «кулуарах» конференции.

На конференциях с большим числом участников контакты и переговоры «всех со всеми» в краткие ограниченные сроки конференций практически невозможны. Поэтому сейчас выработаны методы объединения государств в группы по географическому признаку (по регионам) или по интересам. Эти группы выделяют из своей среды «координаторов» (одного либо двух-трех), каковыми могут быть отдельные страны или их опытные дипломаты, которым поручается представлять интересы данной группы в переговорах с координаторами других групп государств относительно согласования в комитетах и кулуарах окончательных решений конференции. При этом среди государств различаются группы активных участников конференции и «группы поддержки». После выработки по существу общего проекта решения проводится большая работа по окончательному редактированию («шлифовке») текста этого проекта на рабочих и официальных языках конференции, для чего может быть создан отдельный редакционный комитет. В конечном счете, согласованный проект решения передается докладчиком комитета на пленарное заседание конференции с описанием основных моментов работы над этим документом.

На третьем (заключительном) этапе работа конференции сосредотачивается на обсуждении подготовленного проекта решения (резолюции) на пленарных заседаниях. Все государства-участники вправе высказать свое мнение об этом проекте и внести свои дополнения и поправки. Некоторые из них могут считать, что их позиция была недостаточно отражена в компромиссном проекте. Как правило, все эти вопросы решаются посредством дальнейшего согласования, либо голосования. Решения, принимаемые на международных конференциях.

Существуют три вида решений международных конференций, различающихся по юридической силе их обязательности для государств-участников:

- декларации о намерениях;
- рекомендации;
- обязательные решения.

Декларации о намерениях не имеют статуса юридически обязательных решений. Если декларация о намерениях провозглашается одним государством, то другие страны могут принимать её во внимание, с большей или меньшей степенью доверия, при определении своей политики. Однако если декларация о намерениях согласовывается и принимается группой государств, то невыполнение её одним или несколькими из участников может восприниматься остальными участниками как основание для ухудшения политического доверия между соавторами декларации.

Рекомендации, принятые на международной конференции, также не являются юридически обязательными для исполнения ни теми странами, которые приняли эту рекомендацию, ни другими государствами, к которым эта рекомендация могла быть обращена. Однако рекомендация представляет собой политическое решение, которое принимается с целью дать совет, обозначить желательное направление действий и оказать определенное политическое давление на тех, к кому она обращена.

Обязательные решения принимаются на конференциях государствами, которые сами берут на себя юридические обязательства, голосуя «за» или подписывая согласованные договоры, конвенции и другие решения, невыполнение которых считалось бы нарушением международного права. Обязательными для выполнения также являются решения Совета



Безопасности ООН в соответствии с положениями главы VII Устава ООН, принимаемые в целях поддержания международного мира и безопасности. Все государства-члены ООН обязались в соответствии с Уставом ООН подчиняться решениям Совета Безопасности и выполнять их. Заключительные документы на международных конференциях, совещаниях и сессиях международных организаций, решения могут оформляться в разнообразных документах в зависимости от их содержания и согласованных намерений государств-участников. Это могут быть:

- договор;
- соглашение;
- хартия;
- пакт;
- резолюция;
- договоренность;
- декларация;
- рекомендация;
- коммюнике;
- «понимание»;
- заявление (одобренное всеми участниками);
- заключительный документ.