

Глава 2. ЧТО ОБЕЩАЕТ МИРУ «КОНЦЕРТ ВЕЛИКИХ ДЕРЖАВ»

Многие опасности, с которыми мир сегодня сталкивается, могут быть либо устранены, либо усугублены действиями великих держав и их способностью создавать общественное благо или всеобщее зло. Следовательно, жизненно необходимое сотрудничество между великими державами, к сожалению, крайне трудно установить.

Лига Наций, например, была основана после окончания первой мировой войны. Одним из основных недостатков Лиги была ее неспособность интегрировать зарождающееся государство-гегемон, США, которое первоначально и предложило создать эту организацию. Кроме того, в Лигу изначально не вошли такие ревизионистские «тяжеловесы», как Германия и Советский Союз. В целом, Лига наций оказалась не в состоянии предотвратить или разрешить конфликты и прекратила свое существование, как только в 1930-х гг. начались агрессивные войны. ООН, которая заменила Лигу Наций после окончания второй мировой войны, имела гораздо лучшие показатели. За время существования ООН не произошло ни одной войны между великими державами. Единственное исключение — Корейская война — может служить иллюстрацией того, на предотвращение чего должна быть направлена современная институционализируемая форма мультилатерализма великих держав: ситуацию, когда великие державы втягиваются в локальный конфликт, в том числе из-за отсутствия взаимодействия между собой. Но хотя Организация объединенных наций и Совет Безопасности внесли свой вклад в безопасность, в деятельности СБ ООН существует ряд серьезных недостатков, связанных с проблемой легитимности. Постоянные члены Совета — это страны-победительницы во второй мировой войне, что вряд ли делает СБ ООН репрезентативным органом в современном мире. Большинство регионов мира — Африка, Ближний Восток и арабский мир, Южная Азия, Австралия и Латинская Америка — не представлены среди постоянных членов Совета безопасности. Кроме того, СБ ООН часто не удавалось принять решение из-за разногласий между великими державами и, в результате, действия предпринимались в обход ООН «коалицией желающих» под руководством некоторых из наиболее могущественных государств-членов Совета, не имеющими законного мандата.

Полномочия Совета Безопасности ООН по принятию решений от имени всего международного сообщества в целях сохранения мира во всем мире иногда даже подталкивали великие державы на борьбу за сферы влияния, в которой каждая сторона боялась оказаться проигравшей. Осуществляемая под руководством НАТО операция в Косово в конце 1990-х годов является одним из примеров таких ситуаций, когда Россия присоединилась к операции в середине ее проведения, а затем вышла из нее из-за разногласий с западными странами по целям и методам проведения миротворческой операции. Только в редких случаях СБ ООН действительно работал в качестве арены для проведения консультаций и обсуждений, когда каждая сторона стремилась достичь справедливого компромисса.

В данном докладе предлагается иное решение, отвечающее вызовам нынешней эпохи глобальной нестабильности; структура, которая сможет стать перспективным форумом для взаимодействия и решения проблем между великими державами, снижающим конфликтный потенциал и укрепляющим сотрудничество: «концерт великих держав» XXI века. Зачем же создавать что-то новое, а не использовать уже существующие институты? Как уже отмечалось, СБ ООН — наиболее очевидная альтернатива — не отражает баланс сил в современном мире и не обеспечивает необходимый региональный баланс, поскольку его состав сильно смещен в сторону Запада. Кроме того, формальный подход Совета, который является преимуществом в некоторых ситуациях, представляет собой серьезный недостаток, когда требуются

неформальные обсуждения и укрепление мер доверия. По этой причине, СБ ООН скорее дополняет «концерт» держав, а не заменяет его (и наоборот). «Большая восьмерка/семерка», которая расширила свою повестку от экономических проблем до вопросов безопасности (в том числе охватив сферу ядерной безопасности), также ограничена в плане членства. «Большая двадцатка» отражает уже более адекватный баланс сил, но по-прежнему с диспропорциональным представительством Запада. Кроме того, «Большая двадцатка» ограничена экономической повесткой и ей сложно выступать в качестве органа управления.

Другие альтернативы еще меньше отвечают существующим потребностям, чем вышеперечисленные группы: «Большая двойка», состоящая из США и Китая, способна воскресить кошмары «кондоминиума» времен «холодной войны». Выполнение всех функций глобального управления сферой безопасностью всего двумя великими державами стало бы для них непосильной задачей. Проект «Лиги демократий», - глобальной коалиции всех демократических государств (более известной как «Глобальное НАТО») не включает и, таким образом, отчуждает, многие государства – в первую очередь Китай и Россию, что неизбежно приведет к образованию альтернативной коалиции, подрывая эффективность управления. Кроме того, такая идея, скорее всего, не понравится демократическим странам, ранее бывшим колониями. Вариант единого мирового государства, например, в форме «космополитической демократии», будет в равной степени нежизнеспособен из-за неприятия со стороны стран, не являющихся демократиями, а также в связи со стремлением большинства демократических государств сохранить свой суверенитет.

Концерт великих держав, сохраняющий региональный баланс сил и призванный дополнять существующие институты, возможно, станет, таким образом, единственным жизнеспособным компромиссом. Согласованность, в понимании авторов доклада, означает выработку общих подходов; во-первых, для того, чтобы в отношениях друг с другом избежать напряженности, угрожающей перерасти в военный конфликт, и, во-вторых, чтобы достичь взаимопонимания в рамках многосторонних организаций по вопросам, представляющим глобальный интерес. Говоря о «концерте», следует подчеркнуть, что он должен быть создан, исходя из реалий XXI-го века; однако, из истории могут быть взяты ценные примеры, которые помогут сформировать эффективную модель устойчивого многостороннего взаимодействия и сотрудничества между великими державами. В этой связи следует обратить внимание на классический европейский «концерт великих держав»: период с 1815 г. по 1914 г., когда действовал «Европейский концерт», был охарактеризован рядом ученых как наименее воинственное столетие в системе великих держав современной эпохи. Исходя из этой предпосылки, можно предположить, что в истории XIX века содержится ряд руководящих принципов, которые могут быть использованы для построения эффективной системы безопасности сегодня.

В мировой системе, основанной на функционировании «концерта», группа великих держав постоянно сотрудничает в институционализированном, но необязательно формальном ключе для поддержания мира, а также формирования, поддержания и управления изменениями в рамках существующего международного порядка. «Европейский концерт» был разработан в рамках системы межгосударственных отношений, основанной на решениях Венского конгресса 1815 года. Эта новая система была разработана державами-победительницами в наполеоновских войнах с целью предотвращения повторения подобных столкновений. Новый порядок был основан на новых нормах, культурных практиках, соглашениях и институциональных механизмах, таких, как многосторонние договоры, подписанные в рамках Венского конгресса, регулярные встречи на уровне правящих монархов,

совещания министров иностранных дел и послов, а также Венский дипломатический протокол, снизивший число конфликтов по вопросам ранга и престижа, которые возникали среди дипломатического корпуса.

«Европейский концерт» закрепил ряд норм, в том числе в виде правовых установлений, которые и стали основой относительного успеха его функционирования. Участники «концерта» гарантировали собственное мирное существование, территориальную целостность, а также признание жизненно важных интересов друг друга. Они также пришли к соглашению о предоставлении равноправного участия всем странам-членам, независимо от их потенциала. Все участники «концерта» взяли на себя обязательства не стремиться изменить установленный статус-кво силовым путем и воздерживаться от вмешательства во внутренние дела других государств-членов, за исключением вмешательства дипломатическими средствами. Кроме того, страны подтвердили свою приверженность общей цели сдерживания ревизионистских амбиций. И наконец, государства «концерта» пришли к соглашению о применении практики коллективных консультаций (в качестве инструмента для разрешения кризисов), а также механизме совместных действий.

Таким образом, эти механизмы и инструменты формировали принципиально новую международную систему, сильно отличавшуюся от баланса сил великих держав XVIII века. В то время как Утрехтский договор, подписанный столетием ранее, перестал справляться с задачей поддержания баланса между национальными политиками разных государств, новый «концерт» устанавливал баланс сил как результат согласованного переговорного процесса между государствами. Новые соглашения и оборонные институты снизили ощущение небезопасности среди тех государств, которые были наиболее склонны вести войны. Они обнаружили, что могут установить и обеспечить всеобщую безопасность, тем самым превратившись в миротворцев.

За время своего существования «Европейский концерт» смог гарантировать несколько достижений. Благодаря его функционированию дипломатическое посредничество стало распространенной практикой и вошло в сферу ответственности всех великих держав. «Концерт» также положил начало превентивной дипломатии и усилил осознание неделимости мира. Кроме того, «концерт» во многом смог ограничить амбиции великих держав в Европе и тем самым способствовал предотвращению всеобщей европейской войны, контролируя уже идущий или сдерживая потенциальный вооруженный конфликт, в зависимости от обстоятельств.

В дополнение к введению ограничений, «концерт» в Европе установил нормативный дискурс и ввел практику прагматических консультаций в международных отношениях. Если великие державы осуществляли совместную посредническую деятельность, они были вынуждены проводить поиск фактов, принимать во внимание этические, исторические и правовые аргументы, а также рассматривать различные нормативные категории и противоречивые требования, выдвигаемые сторонами конфликта.

Великие державы также разработали ряд руководящих принципов для разрешения конфликтов. Во время Греческой войны за независимость (1821-1831 гг.), большинство держав «концерта» пришли к выводу, что ситуация «гуманитарной катастрофы», - жестокое подавление народного восстания – позволяет им вмешиваться в то, что иначе могло бы считаться внутренним делом Османской империи. Позднее, в рамках «Европейского концерта» был сформулирован принцип, согласно которому держава, вмешивающаяся во внутренние дела другого государства, должна заявить о своих бескорыстных намерениях и никогда не использовать вмешательство от имени «концерта» для завоевания территорий или приобретения прав и титулов. Великие

державы также договорились о нормах, которые смогли бы снизить высокие риски династических проблем преемственности. В рамках Европейского концерта появились по крайней мере еще две нормативных идеи, которые заслуживают упоминания. Во-первых, агрессивные союзы были признаны проклятием международной политики XIX века. Во-вторых, агрессивная война стала представлять собой нарушение международного права. Об этом свидетельствуют действия представителей великих держав в 1886 г., когда они предупредил три агрессивно настроенные балканские страны, что выступают против любой войны и связанного с ней националистического возвеличивания.

Учитывая идеологические разногласия между более либеральными державами (Англии и Франции) и авторитарными государствами (Россия, Австрия и Пруссия), периодически осуществлявшееся «концертом» управление изменениями стало еще одним серьезным его достижением. «Концерт» в Европе оказал поддержку Греции, Бельгии и Румынии в достижении ими независимости, а также помощь во вхождении провинции Невшатель, находившейся под совместным швейцарско-прусским управлением, в состав Швейцарии. Во всех этих случаях идеологические принципы и даже династические интересы уступили место общему желанию сохранить стабильность системы.

Но, несмотря на все свои достижения, «Европейский концерт» не был лишен недостатков. Они должны быть приняты во внимание до того, как будет построена модель «концерта» XXI века. В следующей главе особое внимание будет уделено слабым сторонам исторического «концерта», а также возможным препятствиям для использования модели «концерта» сегодня.