

## **Глава 7. КАК «КОНЦЕРТ XXI ВЕКА» БУДЕТ СООТНОСИТЬСЯ С СУЩЕСТВУЮЩИМИ ИНСТИТУТАМИ?**

«Европейский концерт» институционализировал сотрудничество между великими державами в ситуации практически полного институционального вакуума и неразвитой правовой среды. Сегодня ситуация принципиально отличается: международная система состоит из множества различных и связанных между собой учреждений и опирается на развитую систему международного права. «Концерту XXI века» предстоит найти свое место в этой сети, а его участникам следует быть очень осторожными, чтобы интегрировать новые практики в уже существующую правовую базу и при этом не нанести ущерб, не подорвать и не разрушить свод норм и правил, которые сегодня объединяют политический мир.

### **7.1 Отношения между «концертом XXI века» и системой ООН**

Международное право и дипломатическая практика делает ООН центром принятия решений в области международного мира и безопасности. Это дает СБ ООН прерогативу разрешать определенные действия или санкционировать определенные запреты; СБ ООН может выступать в качестве законодательного и в качестве исполнительного органа, а также, в некоторых случаях, в качестве контролирующего и санкционирующего органа. «Концерт XXIII века» должен быть совместим с этой конструкцией, которая закреплена в Уставе Организации Объединенных Наций и служит в качестве основного компонента современного международного права.

#### **7.1.1 «Концерт XXI века» и Устав ООН / международное право**

«Концерт XXI века», рассматриваемый в этом докладе, будет в полной мере соответствовать нормам международного права. «Концерт» не претендует на то, чтобы конкурировать с прерогативами Совета Безопасности ООН. Поскольку соблюдение норм международного права является неотъемлемой частью принципов, которыми будут руководствоваться в своих действиях участники «концерта XXI века», то его целью может быть поддержание и укрепление международного права, путем заполнения существующих пробелов и уточнения неясностей. Поскольку международное право, как и все нормы, подлежит различным, иногда противоречивым интерпретациям, участники «концерта великих держав» должны стремиться к достижению максимально возможного общего понимания его смысла.

Правовых барьеров для проведения консультаций, как специальных, так и регулярных, по вопросам, касающимся международного мира и безопасности, не существует. ЕС проводит их регулярно, так же, как и Движение неприсоединения или региональные организации. Это также может касаться вопросов, рассматриваемых в СБ ООН. На деле, «пятерка» постоянных членов Совета Безопасности ООН проводит регулярные консультации в частном порядке, вне рамок обычных сессий, с целью достижения соглашения между собой. При условии, что «концерт XXI века» проявит сдержанность в отношении сферы и объема своей деятельности, его функционирование и международное право не должны быть несовместимыми.

### **7.1.2 «Концерт XXI века» и Совет Безопасности ООН**

Тот же самый вывод касается взаимодействия «концерта XXI века» и СБ ООН. Создание «концерта» на основе более неформальных и гибких методов работы будет весьма полезным механизмом, дополняющим СБ ООН. Сегодня создание «концерта» является весьма актуальным, особенно в связи с тем, что перспективы реформирования СБ ООН очень неопределенные.

Дополняя формально действующий и обладающий правовым статусом, но при этом закрепляющий региональный дисбаланс СБ ООН, неформальный «концерт XXI века», который не обладает законодательной базой, но состав которого гораздо более сбалансированный, будет иметь свои преимущества. Великие державы, не являющиеся постоянными членами СБ ООН, будут иметь возможность выразить свои позиции по важным вопросам. В этой связи, постоянным членам официального СБ ООН будет сложнее оказывать поддержку тем решениям, которые остальные участники «концерта» сочли противоречащими их жизненно важным интересам. И наоборот, если в результате консультаций в рамках «концерта» подавляющее большинство его участников высказалось за проведение определенного курса действий, постоянные члены СБ ООН вряд ли решат использовать свое право вето, если только вопрос не будет касаться их жизненно важных интересов. При этом, формально они сохраняют возможность применить свое право вето. Таким образом, «концерт великих держав» может стать «генератором импульсов» для Совета Безопасности ООН, выступая в качестве организации, которая формирует среду для принятия решений, но сама не является центром принятия формальных решений (см. главу 8). В целом, неформальный характер деятельности «концерта XXI века» позволит ему действовать там, где это не удастся СБ ООН: в редких случаях, когда один из постоянных членов СБ ООН использует свое право вето против волеизъявления остальных государств-участников «концерта». Такую потенциальную возможность преодоления вето нельзя не учитывать; однако, само собой разумеется, что «концерт» может добиться этого только после достаточно длительного периода совместной работы и достижения необходимого доверия как между своими участниками, так и с остальной частью мира. И даже в этом случае «концерту» придется действовать с особой тщательностью и осторожностью, чтобы государство, использовавшее свое право вето в СБ ООН, не было изолировано от своих партнеров.

### **7.1.3 «Концерт XXI века» и Генеральная Ассамблея ООН**

Отношения между «концертом XXI века» и ГА ООН имеют особое значение. Генеральная Ассамблея ООН представляет собой форум, в котором участвуют все государства, не включенные в «концерт великих держав». В этой связи, проявление уважения и почтения по отношению к ГА ООН будет не только целесообразным, но также символически и психологически правильным. Один из способов этого могло бы стать представление регулярных отчетов о деятельности «концерта» в ГА ООН, а также проведение неофициальных встреч между обеими организациями, в ходе которых члены Генеральной Ассамблеи получили бы возможность высказывать свои позиции по поводу этих докладов. «Концерт» может также открыто поддержать усилия ГА ООН по расширению своей практики толкования ст. 12 Устава ООН с тем, чтобы вопросы мира и безопасности параллельно обсуждались как в рамках Генеральной Ассамблеи, так и членами Совета Безопасности ООН. Выражая свою поддержку деятельности ГА ООН, а также регулярно обращаясь к ней за помощью и сотрудничеством, великие

державы тем самым явно продемонстрируют свое признание того факта, что средние и малые державы играют важную роль в решении деликатных вопросов мира и безопасности. В этой связи следует также иметь в виду, что нации и общества представлены на сессии Генеральной Ассамблеи ООН через узкий канал дипломатических представительств министерств иностранных дел соответствующих государств. «Концерт великих держав» не должен ограничивать свою деятельность в этом отношении только лишь выражением своей позиции и информированием других стран через этот относительно узкий канал, но использовать также более широкий арсенал печатных и электронные СМИ, спутниковое телевидение и Интернет.

## **7.2 Отношение между «концертом XXI века» и «Большой двадцаткой» (G20)**

Деятельность «концерта XXI века» будет в значительной степени связана с вопросами безопасности (в узком смысле), межгосударственными спорами, вооруженными конфликтами и транснациональными вызовами, обладающими потенциалом для возникновения и поддержания вооруженного насилия. «Концерт XXI века» сможет заполнить вакуум в сфере безопасности, возникший в результате несовместимости СБ ООН с текущим и будущим распределением власти в мировой политике. Дипломатическая деятельность «концерта» может стать чрезмерно политизированной или перегруженной стремлением решить одновременно слишком большое количество глобальных вопросов, касающихся финансов, валюты, торговли, или окружающей среды. В этой связи «концерту» следует сосредоточиться на узкой сфере безопасности, в том числе урегулировании кризисов и разрешении конфликтов, оставив экономические проблемы «Большой двадцатке», при этом сохраняя отношения с соответствующими международными организациями в этой области. К настоящему времени «Большая двадцатка» уже стала хорошо структурированной организацией, членство в которой предоставляется государствам с учетом их влияния на мировую экономику (что, кстати, в значительной степени совпадает со степенью воздействия на окружающую среду), и, таким образом, может выступать в качестве эквивалента «концерта великих держав» в экономической и экологической сфере. Таким образом, можно сказать, что «концерт великих держав» и «Большая двадцатка» функционально дополняют друг друга.

В представленных выше трех вариантах состава участников «концерта великих держав» практически все государства-участники будут одновременно являться членами «Большой двадцатки». В зависимости от выбранных критериев отбора, половина или четыре пятых государств, входящих в состав «Большой двадцатки», также войдут в состав «концерта XXI века». Одинаковый состав участников обеих организаций должен также способствовать координации их деятельности по тем вопросам, где пересекаются сферы экономики и безопасности. Схожесть состава участников должна также способствовать принятию многомерных решений, если необходимо прийти к соглашениям в сфере безопасности. Единственным исключением из предлагаемого разделения труда между организациями может являться энергетический сектор, поскольку вопросы энергетики воспринимаются большинством правительств как тесно связанные с вопросами безопасности, а единый глобальный орган, занимающийся энергетическими проблемами, также отсутствует. В этой связи одной из основных задач «концерта» станет предотвращение столкновения великих держав по поводу их энергетических потребностей. Кроме того, «концерту» придется решать проблемы разработки совместной стратегии регулирования спроса и предложения, а также стратегии для борьбы с перебоями в поставках нефти, имеющими ключевое значение в

поддержании дружественных и мирных отношений между великими державами. В этой связи, «концерту XXI века» стоит организовать проведение консультаций с Международным энергетическим агентством, входящим в состав Организации энергетического сотрудничества и являющимся наиболее компетентным международным органом в области энергетики.

### **7.3 Отношения между «концертом XXI века» и межгосударственными региональными организациями: создать «концерт концертов»**

Одной из основных тенденций современного мира является растущее значение, уровень достигаемых результатов и масштаб деятельности региональных организаций, занимающихся вопросами безопасности в режиме коллективной обороны и / или коллективной безопасности. В этой области «концерт XXI века» должен соблюдать принцип субсидиарности: те вопросы, решение которых региональные организации берут на себя, не прибегая к внешней помощи, следует оставить в сфере их компетенции. Принцип субсидиарности освобождает глобальных акторов от чрезмерной нагрузки и является эффективным способом предотвращения серьезных столкновений между великими державами по региональным вопросам.

Когда в 1945 году был принят Устав ООН, уже на тот момент Глава 8 предоставляла достаточно широкие полномочия и обязанности для региональных межгосударственных организаций как для «поставщиков безопасности». В настоящее время существует семейство региональных соглашений и организаций; Африка, Америка и Евразия создали организации континентального размера, которые могут выступать в качестве региональных форумов для выработки политического компромисса и принятия решений в полном соответствии с Уставом ООН.

В период с 1990-х по 2010-е годы роль региональных организаций в сфере урегулирования кризисов и разрешения конфликтов проявилась особенно отчетливо. Сюда относятся традиционное миротворчество, силовое миротворчество, а также вооруженные и принудительные операции региональных организаций, касающиеся принципиальных вопросов законности и легитимности. В таких случаях, имело место взаимное непризнание практики урегулирования конфликтов силами региональных организаций. Единственным способом преодоления подобных разногласий является попытка заставить региональные организации наладить более широкую и более эффективную координацию своих функций и обязанностей в сфере урегулирования конфликтов, например, путем создания координационного совета региональных организаций.

Учитывая возрастающую значимость региональных организаций, «концерт XXI Века» должен проводить регулярные консультации между лидерами государств-участников «концерта» и представителями крупных региональных организаций - можно назвать это «концерт концертов». Консультации могут также проходить в формате нескольких региональных «кластеров» региональных организаций. В ходе этих заседаний участники могли бы обсудить конкретные вопросы безопасности, касающиеся этих организаций, а также глобальные события, которые региональные руководители считают особо важными. Кроме того, на таких встречах региональные лидеры могли бы высказать свое мнение и выразить свои опасения по поводу действий других государств или организаций, в частности, «концерта великих держав», и попытаться найти способы, чтобы их уменьшить.

Одна из наиболее многочисленных, сильных и развитых региональных организаций — Европейский Союз — вероятно, станет участником «концерта». Механизмы, выработанные в процессе его включения в состав «концерта», а также в ходе постоянного многостороннего диалога между государствами-членами ЕС по вопросам выработки единой европейской позиции в «концерте великих держав» могут и должны быть использованы в качестве платформы для привлечения других региональных организаций к взаимодействию с «концертом». Подобные механизмы могут включать, в том числе, и предоставление членства, при условии, что региональная организация сможет выработать необходимые институты и практики для того, чтобы стать самостоятельным актором мировой политики.

В целях улучшения координации, могут быть созданы отдельные рабочие группы для противодействия таким транснациональным угрозам как терроризм, организованная преступность, незаконный оборот наркотиков, незаконная торговля оружием, киберпреступность и пиратство. Большинство региональных организаций и великих держав вовлечены в борьбу с этими рисками и могут поделиться своим опытом с тем, чтобы можно лучше понять суть «наилучшей практики» в этой области. Такой обмен опытом может также способствовать достижению соглашения об общих приоритетах и направить ресурсы в те области и на развитие той деятельности, в которых они могут быть использованы наиболее эффективно с экономической точки зрения для достижения общих для всего международного сообщества целей. Таким образом, большая часть задач «концерта XXI века» может быть реализована только с помощью формулы «концерта концертов».

#### **7.4 Отношения между «концертом XXI века» и гражданским обществом**

Несомненно, отношения между «концертом XXI века» и гражданским обществом сложные. Гражданское общество – и в первую очередь НПО как наиболее «институционализированная сфера», - стало полноправным участником международной политики, включая политику в сфере безопасности (например, Международная кризисная группа или Коалиция по запрету противопехотных мин). На основе своего экспертного опыта НПО могут улучшить качество принимаемых решений и их реализации. Кроме того, они помогают создать определенного вида транспарентность, которая повышает легитимность глобального управления, а также повышать внешнюю легитимность «концерта XXI века». Таким образом, неправительственные организации не могут и не должны быть проигнорированы. Тем не менее, НПО ценят далеко не везде: в Китае, России, ряде крупнейших демократий в развивающемся мире и даже - в зависимости от того, кто находится у власти - в некоторых западных государствах, деятельность НПО контролируется со скептицизмом и недоверием. Более того, НПО представляют интересы только своих собственных участников и некоторые из них имеют такую же жесткую иерархическую структуру управления, как и некоторые недемократические государства. Группа НПО, таким образом, обладает не большей внутренней легитимностью, чем группа государств, претендующих на вхождение в состав «концерта XXI века», представляющего примерно 60% населения в мире, две трети из которых представлена выборными органами власти. Наконец, сообщество НПО явно доминирует в западном мире, где действуют неправительственные организации, обладающие большими ресурсами и, следовательно, большим влиянием. При установлении отношений между «концертом XXI века» и НПО, следует обратить особое внимание на то, чтобы

избежать повторного установление гегемонии Запада через «черный ход» гражданского общества, которую «концерт» призван преодолеть.

ЭКОСОС, СБ ООН и «Большая восьмерка» разработали механизмы для установления диалога с НПО, которые могут быть использованы и модифицированы «концертом XXI века». Во-первых, лидеры «концерта» могут проконсультироваться с группой крупнейших НПО (тщательно отобранных из соображений поддержания регионального баланса и в соответствии с критериями, утвержденными участниками «концерта») по поводу приоритетов своей повестки дня. Во-вторых, участники «концерта» (через своих дипломатических представителей) могут провести консультации со своими национальными и региональными НПО по тем же самым вопросам. В-третьих, можно отвести отдельное время для проведения открытого обсуждения между лидерами «концерта» и представителями избранных НПО в рамках встречи на высоком уровне. В-четвертых, «концерт» мог бы организовать общественные симпозиумы по актуальным вопросам мировой политики для заинтересованных НПО, или наряду с ними. В-пятых, на основе модели ВТО, «концерт» мог бы создать неформальный консультативный совет НПО, как только сотрудничество с гражданским обществом заслужит достаточную степень взаимного доверия. В-шестых, может быть налажено непрерывное сотрудничество между представителями НПО и экспертных групп по отдельным проектам или программам в рамках «концерта великих держав».

Один из таких проектов может быть посвящена теме, которая до сих пор, получала активную поддержку только со стороны неправительственных организаций, ООН, также ряда малых и средневеликих держав, а именно, безопасности личности. Это концепция, которая ставит отдельного человека, и, в частности, наиболее незащищенную часть общества, в центр политики безопасности. «Концерт XXI века» может создать долгосрочную программу безопасности личности (как, например, «Большая восьмерка» создала программу для обеспечения контроля над делящимися и радиоактивными материалами во всем мире), получающую существенной финансирование, - в которую участники «концерта» смогут добровольно внести свой вклад, исходя из своих возможностей. Приоритеты и условия для использования этих ресурсов могут быть определены рабочей группой, состоящей из представителей НПО и экспертов «концерта». Такая инициатива потребует от «концерта XXI века» и гражданского общества нового уровня сотрудничества, выходящего за рамки простого дискуссионного форума (также представляющего немалую ценность), и продемонстрирует наименее развитым странам мира, что «концерт XXI века» - это не столько «клуб для богатых», сосредоточенный только лишь на увеличении своей власти, сколько организация, которая заботится о слабых и бедных странах мира. Конечно, безопасность личности остается довольно спорной концепцией даже сегодня. Но дебаты вокруг по традиционным линиям раскола - Север-Юг или Запад-Юг. Таким образом, существует вероятность того, что после проведения ряда переговоров участники «концерта» могут прийти к пониманию того, что проект по безопасности личности может стать успешной инициативой, реализованной во взаимодействии с гражданским обществом.

## **7.5 «Сыгранность» достигается только практикой**

В принципе, роль «концерта XXI века» в качестве центрального и дополнительного международного форума не должна вызвать непримиримых разногласий. Его отношения с другими организациями будут зависеть от того, каким образом государства-участники «концерта», которые одновременно являются членами различных институтов и организаций, смогут совместить различные роли в рамках этих форумах. Если постоянные члены СБ ООН будут последовательно игнорировать мнение, высказанное всеми участниками «концерта» или его подавляющим большинством, то, в конце концов, «концерт XXI века» не сможет стать эффективным инструментом для улучшения отношений между великими державами. Если участники «концерта» начнут проводить коллективную политику без должного учета позиций других организаций, проблема исключения станет очень серьезной, негативно отражаясь на легитимности и эффективности «концерта великих держав». Одно любых дисфункций можно избежать при условии, что участники «концерта XXI века» действительно привержены его целям, с осторожностью поддерживают его легитимность и умело решают проблему исключения.