

Ю. В. Дубинин

профессор МГИМО (У) МИД России
Заслуженный работник дипломатической службы РФ

ЕГО ВЕЛИЧЕСТВО КОНСЕНСУС

Что такое консенсус? Это один из методов принятия решений на многосторонних форумах. Для того, чтобы быть одобренным консенсусом решение должно найти поддержку всех или во всяком случае не вызвать

возражений со стороны кого бы то ни было из участников форума. В этом состоит его принципиальное отличие от других методов, скажем, от метода принятия решений большинством голосов.

Yu. Dubinin**ITS MAJESTY CONSENSUS**

What is consensus? This is one of the methods for taking decisions on multilateral forums. To be adopted by consensus the decision must find the support of all those

present or at least not to cause any objections from any participants of the forum. This is the main difference from other methods, say, majority vote.

Что такое консенсус? Это один из методов принятия решений на многосторонних форумах. Для того, чтобы быть одобренным консенсусом решение должно найти поддержку всех или во всяком случае не вызвать возражений со стороны кого бы то ни было из участников форума. В этом состоит его принципиальное отличие от других методов, скажем, от метода принятия решений большинством голосов.

Если обратиться к примеру Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, в итоге которого в 1975 году был подписан Хельсинкский заключительный акт, то в его Правилах процедуры было записано, что все решения принимаются на основе консенсуса. Сам консенсус был определен «как отсутствие какого бы то ни было возражения, высказанного каким-либо представителем и выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу».

Приведем конкретный пример применения консенсуса. Случай, который будет рассмотрен, имел место на Мадридской встрече государств участников Совещания по проблемам безопасности и сотрудничества в Европе в феврале 1982 года в связи с введением в Польше в декабре 1981 года военного положения. Чтобы яснее представить смысл скоротечной, но очень острой развернувшейся на Встрече баталии, о которой пойдет речь, полезно бросить взгляд на складывавшуюся тогда общую ситуацию вокруг общеевропейского процесса. Речь идет о следующем.

В Заключительном акте Совещания по безопаснос-

ти и сотрудничеству в Европе было предусмотрено продолжение многостороннего процесса, начатого этим совещанием. В этих целях в 1977 году в Белграде была проведена первая встреча представителей государств-участников Совещания. Встреча вылилась в жесткую конфронтацию между Востоком и Западом. Причиной было то, что США всю работу Встречи замкнули на дискуссии по проблеме прав человека, а саму эту дискуссию вели в остро конфронтационном ключе. Полемика настолько захлестнула Белградскую встречу, что на ней оказалось невозможным принятие каких бы то ни было конструктивных решений, дополняющих Заключительный акт или развивающих общеевропейский процесс. Единственным ее плюсом стало то, что сам общеевропейский процесс было решено продолжить и в этих целях провести еще одну подобную встречу, на этот раз в Мадриде. Она должна была начаться во второй половине 1980 года.

Руководство Советского Союза и других социалистических стран восприняли ход Белградской встречи крайне негативно. В Кремле вздохнули с облегчением, когда она завершилась. Однако в Москве да и в других странах Варшавского договора усилились позиции противников общеевропейского процесса. До отказа от участия в Мадридской встрече дело не дошло, но эти страны договорились, о том, что их решение по вопросу о следующей встрече типа Белградской и Мадридской будет во многом зависеть от того, как пройдет и чем завершится Мадрид.

Иными словами, Советский Союз и другие

соцстраны пошли на крайнюю меру, как бы поставив под вопрос само продолжение общеевропейского процесса. Это была жесткая позиция. Пожалуй, чересчур с учетом огромного интереса к новой тенденции в международной политике, вызванной к жизни Хельсинкским заключительным актом. Выправить дело могло только возвращение общеевропейского процесса в русло конструктивности или, по крайней мере, снижения того накала страстей, который дал о себе знать в Белграде.

Вместе с тем начавшаяся в августе 1980 года Мадридская встреча шла тяжело. Потребовались огромные усилия для того, чтобы предусмотреть в ее программе возможность разработки новых мер по продвижению вперед дела разрядки международной напряженности, но эта работа встречала сопротивление США, по –прежнему заинтересованных в одной, – полемике вокруг выполнения договоренностей по гуманитарным вопросам с шумной подачей ее в средствах массовой информации. Итог работы Мадридской встречи к новогоднему перерыву, начавшемуся в декабре 1981 году не мог не вызывать в Москве беспокойства.

К этому добавилось еще одно обстоятельство негативного характера. В конце 1981 года обострилась обстановка в Польше. 13 декабря там было введено военное положение. В наши дни тогдашний президент Польши Войцех Ярузельский объяснил этот шаг желанием избежать худшего: интернационализации внутреннего конфликта в стране, что могло, по его словам, повлечь ввод на территорию Польши советских войск. Я не специалист по польским делам и не берусь судить, насколько исчерпывающей является такая трактовка принятых польским руководством крайних мер. Очевидным представляется то, что Польше нужно было дать возможность прежде всего самой обратиться в своих делах. Однако страны Северо-Атлантического союза смотрели на вещи иначе. Они развернули масштабное осуждение действий польских руководителей, причем, как стало известно в Москве, наиболее броскую акцию в этом плане они решили провести с использованием Мадридской встречи.

На Мадридской встрече государства были представлены, как правило, послами. Натовцам этот уровень для задуманного ими показался недостаточным. Они решили направить в Мадрид не мало не много как руководителей своих внешнеполитических ведомств – министров иностранных дел и госсекретаря США. Для своей акции они решили воспользоваться возобновлением работы Встречи после новогодних каникул, а точнее заседанием т. н. Координационного комитета Встречи, с чего должен был начаться новый раунд переговоров.

Что такое Координационный комитет? Так назывался руководящий орган Встречи, собиравшийся на уровне глав делегаций. Его заседание было назначено программой Встречи на утро 9 февраля и мыслилось оно лишь как формальное, символизирующее возобновление работы Встречи, после чего в соответствующи-

щих комиссиях должна была развернуться работа по существу.

Теперь все менялось: страны НАТО намеревались использовать работу Координационного комитета для демонстративного осуждения Польши.

Это беспокоило прежде всего польское руководство, потому что грозило ухудшением и без того непростого его положения. Поляки просили нас помочь им.

Но на это обратили внимание и в Москве в том числе в силу того, что превращение Встречи в арену острейшей конфронтации с участием министров иностранных дел могло нанести непоправимый ущерб общеевропейскому процессу в целом. Насколько корректным по отношению к Встрече был замысел натовцев? Такой вопрос, конечно, возникал, но остановить их возможности не было. Поэтому стремление Москвы состояло в том, чтобы как – то минимизировать негативные последствия этой ситуации и для самой Мадридской встречи, и для продолжения дела, начатого в Хельсинки.

Вернувшийся из Москвы руководитель нашей делегации (им был заместитель министра Л.Ф.Ильичев) передал нам, членам делегации (я был послом СССР в Испании и заместителем главы делегации) указание нашего министра иностранных дел А. А. Громыко: «Надо им устроить процедурную бузу». Сказано коротко и совсем не по – канцелярски, но в выразительности не откажешь. Как это сделать? С таким вопросом и обратился Л.Ильичев к делегации.

Было предложено следующее.

В графике работы Встречи было предусмотрено только одно заседание Координационного комитета – утреннее. Оно должно было начаться 9 февраля в 10 00 и продолжаться примерно до 13 00, то есть, какие то три часа. Времени этого было крайне недостаточно, чтобы выступить и по – настоящему развернуться всем натовцам тем более, что их выступления неизбежно должны были перемежаться с выступлениями представителей соцстран. В связи с этим они, естественно, будут рассчитывать на продолжение дебатов и после обеда да в последующие дни.

Однако!...Однако, в Правилах процедуры Совещания было записано, что «В тех случаях, когда Совещание заседает утром и во второй половине того же дня, эти заседания рассматриваются как два отдельных заседания». Совсем непримечательное положение. Я с трудом мог бы припомнить случаи обращения к нему. Но оно существовало. И оно означало, что для того, чтобы продолжить работу Встречи после обеденного перерыва, то есть во второй половине того же дня, требовалось специальное решение – решение о проведении нового, отдельного заседания. А для принятия решения потребуется консенсус – отсутствие возражения со стороны какой бы то ни было, пусть даже одной делегации. Но могла ли польская делегация дать на это согласие?! И могла ли советская делегация, равно как и делегации других соцстран, не проявить солидарности с делегацией Польши? Таким образом работа Координационного комитета могла быть ограниченной

всего несколькими часами. Поляки, с которыми мы поделились задумкой, активно поддержали ее. К тому же, как оказалось, именно им по воли очередности предстояло председательствовать на злосчастном заседании.

На открывшемся 9 февраля заседании все началось, как и предполагалось. Жесткость высказываний министров иностранных дел натовских стран в адрес польских руководителей нарастала от выступления к выступлению. Но время быстро продвинуло стрелки часов к часу дня, когда польский посол Канарский, сидевший на председательском кресле, объявил: время обеденное, заседание закрывается.

Произнесенные спокойным голосом эти слова всеми, в том числе и в натовских делегациях, были встречены не без удовлетворения, как обещающие скорый обед. Началось даже движение к выходу из зала заседания, и вопрос, который кто – то задал насчет времени возобновления работы во второй половине дня прозвучал, как желание получить не больше чем необходимое протокольное уточнение. Но все стало меняться, когда председатель пояснил, что на вторую половину дня заседания не намечено. Все поспешили вернуться на свои места. Видимо, еще не совсем осознавая, что это означает, кто – то из натовских представителей попросил разъяснений у председателя. Тот дал их, зачитав уже известное читателю положение из Правил процедуры. Стало ясно, что для того, чтобы Встреча собралась на заседание во второй половине дня, требуется соответствующее решение. Кто – то из делегаций стран НАТО поспешил внести предложение об этом. Для его принятия требовался консенсус. Его, конечно, не оказалось. Польша была против, а с нею и делегации других стран Варшавского договора. Что это означало? Это означало, что большинству руководителей внешнеполитических ведомств стран НАТО предстояло покинуть Мадрид, так и не обрушив на польское руководство припасенные гром и молнии. Теоретически это можно было бы сделать на следующем предвзвешенном программой работы Встречи заседании Координационного комитета. Но оно должно было состояться только через две недели, да и там также было запланировано лишь одно заседание. Одним словом, задуманная натовцами акция срывалась. Это вызвало у них бурю возмущения. Обед был забыт. Передовая друг другу микрофон они выступали, выступали и выступали. Но теперь лишь по процедурному вопросу. Особенно неистовой была речь госсекретаря США генерала Хейга. Ему тоже не хватило времени выступить до обеда, и теперь, поднявшись на трибуну, он, не стесняясь в выражениях и жестах, громил и крушил Правила процедуры Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, призывая не обращать на них внимания.

Помощник главы нашей делегации П. Лядов (поже он занимал пост начальника Департамента государственного протокола МИД РФ), вел краткую запись выступлений и не так давно сообщил мне, что их набралось целых 153! Это при том, что в то время государств участников было всего 34 да и выступали

главным образом представители стран НАТО. Советская делегация вообще не приняла участия в этой дискуссии.

Давно прошло время не только обеда, но и ужина, а председатель заседания продолжал констатировать, что консенсуса в отношении решения о продолжении работы Координационного комитета нет. Он – Консенсус, так и не появился. Поздно вечером заседание Координационного комитета закрылось. Высокие гости разъехались.

На следующий день Мадридская встреча продолжила предписанную ей работу. В комиссиях. Работу не простую: такие были времена, но ураган, в эпицентре которого могла оказаться не только Мадридская встреча, но и весь общеевропейский процесс, пронесся стороной.

Это всего лишь один пример того, как работает правило принятия решений методом консенсуса. Можно было бы привести много других, порой и более драматичных, и более масштабных. Один из самых убедительных – сам Хельсинкский заключительный акт, от начала до конца сформулированный на основе консенсуса. Созданный в условиях холодной войны, он стал эффективным инструментом ее преодоления. Он и сегодня может играть полезную роль. Для этого, в частности, важно, чтобы вся деятельность созданной на его основе Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе основывалась на верховенстве прерогатив коллективных межправительственных органов, принимающих решения консенсусом.

Трудное правило, могут сказать одни. Отличное – могут ответить им другие.

В чем трудность? В том, что нелегко бывает найти решение или составить документ так, чтобы ни один поворот мысли, ни одно слово, а порой и ни одна запятая не вызвали возражения со стороны кого бы то ни было, пусть даже только одного из участников форума. Проще довести работу над проектом решения до уровня, устраивающего большинство участников форума и принять его путем голосования. И этот метод широко используется. Достоинства его очевидны, но и недостатки тоже. В самом деле, принимать такие решения проще, но как будут относиться к ним те, чье мнение не было учтено или чьи интересы были проигнорированы, а то и просто нарушены?

А в чем преимущества консенсуса? В том, что при большей, как правило, затрате усилий он позволяет вырабатывать решения, пользующиеся поддержкой всех участников форума, и это повышает их значимость и авторитетность. Использование метода консенсуса создает кроме того наиболее комфортную обстановку для всех участников многосторонних форумов, поскольку оно гарантирует любого из них от принятия форумом неблагоприятных для него решений, что в конечном счете укрепляет форум.

Весьма примечательно использование метода консенсуса в работе Совета Безопасности ООН. Как известно, решения в Совете Безопасности принимаются квалифицированным большинством. Для принятия решений по процедурным вопросам достаточно девяти

ти из пятнадцати членов Совета. Для решений по другим вопросам необходимо, чтобы против них даже при наличии большинства в девять голосов не проголосовал ни один из пяти постоянных членов Совета (Россия, США, КНР, Франция, Англия), имеющих право вето.

Вместе с тем в работе Совета Безопасности получил распространение метод одобрения решений на основе консенсуса. Под этим понимается такая степень отработки решений, которая обеспечивает согласие с ними всех пятнадцати членов Совета. Ценность этой прак-

тики состоит в том, что подобные решения, отражая единодушную волю государств, представленных в Совете, имеют наибольшие шансы быть претворенными в жизнь. Речь идет о развитии принципов принятия решений Советом Безопасности, заложенных в Уставе ООН, - развитии, повышающим эффективность Совета в условиях многополярного мира.

Востребованность Его Величества консенсуса самого трудоемкого, но, пожалуй, и самого надежного метода принятия решений на многосторонних форумах возрастает.