

МНОГОСТОРОННЯЯ ДИПЛОМАТИЯ В СОВРЕМЕННЫХ МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ

Ольга Лебедева*

В статье анализируется роль многосторонней дипломатии в современной системе международных отношений. Многосторонняя дипломатия возникла в древности, однако особенно широкое развитие получила во второй половине XX и начале XXI века, когда международные отношения стали приобретать общемировой, глобальный характер. Это проявилось в создании ООН и многих других международных организаций, которые занимались проблемами, затрагивающими все страны мира. В этот период чаще стали собираться конференции мирового значения. Возросла взаимозависимость всех стран перед лицом новых, глобальных угроз и вызовов.

Глобализация международных отношений, политики, экономики, связи, транспорта и 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 острой политической и экономической борьбы. От прежней системы (Ялтинско - Потсдамской) сегодняшнему миру досталась Организация Объединенных Наций, которая и по сей день является высшим достижением мировой культуры во взаимоотношениях государств и наилучшим механизмом управления международными отношениями. 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, всемирные и региональные конференции, другие дипломатические коллективные мероприятия.

В конце XX – начале XXI века стали возникать или укрепляться группировки государств, объединяющих свои усилия в рамках различных многосторонних форматов. Это и «двадцатка», и СНГ, и ЕврАзЭС, и АСЕАН, и АТЭС, и ШОС, и ОБСЕ, и БРИКС и другие региональные и отраслевые альянсы. Постепенно произошел переход от блокового противостояния к **многовекторной многосторонней дипломатии**, в которой, как показывает опыт, нуждается большинство государств мира. Дипломатия сейчас стала «сетевой». Формируется и новая идеология международных отношений, основанная на принципах «консенсусной дипломатии» и «нового глобального самоуправления».

Многосторонняя дипломатия сейчас является основным инструментом поиска и согласования международных решений. Ее основные формы - совещания, конференции, конгрессы, сессии международных организаций, консультации, «добрые услуги», посредничество, миротворческие операции. Особое значение имеют межгосударственные многосторонние встречи

* Лебедева Ольга Владимировна, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры дипломатии МГИМО(У) МИД России, заместитель декана факультета международных отношений МГИМО(У) МИД России

на высшем и высоком уровне. Конкретный состав участников каждого мероприятия в области многосторонней дипломатии или каждой международной организации определяется достигнутой договоренностью. Например, Группа по ближневосточному урегулированию («Ближневосточный квартал»), созданная в 2002 г., состоит из четырех полноправных участников: двух держав и двух международных организаций - ООН, Евросоюз, Россия и США.

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 наряду с суверенными государствами в их полномочных субъектов. 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 остаются по-прежнему 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, а также посредством учета интересов корпораций в директивах для правительственных делегаций, лоббирования и т.д.

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 Ялтинской конференции руководителей трех держав - СССР, США и Великобритании в 1945 г., хотя и предполагалось, что все три руководителя имели право поочередно председательствовать на заседаниях конференции, но по предложению советской стороны председателем на все время конференции был избран президент США.

На Совещании по безопасности и сотрудничеству в Европе при его торжественном открытии и закрытии председательствует министр иностранных дел принимающей страны. На других заседаниях председательствование осуществлялось на основе ротации министрами иностранных дел в соответствии со списком стран, составленным путем жеребьевки.

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. Процедуры должны предусматривать возможность для всех делегаций выступить с изложением своей позиции, внести свои предложения и участвовать в принятии решений. Правила процедуры предусматривают порядок руководства работой конференции, состав её главных и вспомогательных органов, структуру комитетов, обязанности секретариата.

Наиболее совершенными являются Правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН, которые постоянно обновляются, обеспечивая работу самого демократичного международного форума современности. Эти правила служат эталоном для выработки процедуры работы других международных конференций как универсальных, так и менее многочисленных по составу и менее сложных по предметам обсуждения.

В работе международных конференций и совещаний, как правило, бывает три основных этапа. 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».

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, переход на которые наступило время и, по мнению делегации, это целесообразно. В случае необходимости, главы делегаций в наиболее ответственные моменты согласования проектов окончательных решений могут сами принять участие в работе комитетов.

На конференциях с большим числом участников контакты и переговоры «всех со всеми» в ограниченные по времени сроки 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.

На 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.

На международных переговорах с наибольшим числом стран-участников решения принимаются на основе принципа консенсуса. Консенсус – это принятие решения или текста договора на международных конференциях и в международных организациях на основе общего согласия участников без проведения формального голосования, если против него не выступает ни один из участников данного форума. Отсутствие голосования при принятии решения является главным признаком консенсуса. Реализация этого принципа позволяет, не вдаваясь во все детали текста, одобрить решение в принципе, с тем чтобы, когда появится необходимость уточнить детали, заинтересованные стороны могли бы это сделать, не нарушая ранее принятой принципиальной договоренности.

Когда консенсусное решение не получается, участники конференции договариваются принять свои резолюции путем голосования. При этом они должны заранее предусмотреть возможные варианты итогов голосования: принятие решений *простым большинством* голосов, то есть большинством в 50% голосующих плюс 1 голос; принятие решений *квалифицированным большинством* голосов, то есть заранее определенным количеством голосов, которых может быть 2\3, или 3\4, или иное количество участвующих в голосовании; принятие решений *взвешенным голосованием*, которое чаще всего применяется на форумах финансовых организаций, когда каждому участнику принадлежит такое количество голосов, которое соответствует его денежному вкладу в эту организацию. Голосование может проводиться поднятием рук или вставанием; не исключено и поименное голосование.

Решения, принимаемые на международных конференциях, бывают трех видов: декларации о намерениях, рекомендации и обязательные решения.

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 может быть договор, соглашение, хартия, пакт, резолюция, договоренность, декларация, рекомендация, коммюнике, заявление, протокол, заключительный документ.

Сегодняшняя история быстро меняется, в ней происходят поворотные моменты и дипломатия также претерпевает изменения. Дипломатия является инструментом активно меняющейся внешней политики и ее методы и средства также трансформируются для обеспечения эффективной внешнеполитической деятельности. Сравнительно недавно в многосторонней дипломатии появилось новое явление – «сетевая дипломатия». Обращение к сетевой дипломатии подразумевает децентрализацию и является признаком изменения некоторых функций дипломатии в современном мире.

Суть сетевой дипломатии как раз заключается в том, чтобы ответить событиям новой реальности и найти новые методы взаимодействия. Необходимость поиска решений для новых вызовов и угроз ставит на первый план международное сотрудничество. Проблемы, которые носят глобальный характер, требуют адекватного ответа мирового сообщества и солидарных усилий для их преодоления. Сложность стоящих перед международным сообществом задач требует выработки сбалансированной стратегии их решения, исходящей из взаимосвязанности проблем безопасности, социально-экономического развития, энергетики и защиты прав человека. Взаимозависимость и глобализация мира затрагивают интересы огромного числа участников. Если до Первой мировой войны дипломатическая деятельность осуществлялась главным образом на двусторонней основе путем обмена посольскими миссиями, то сегодня дипломатия носит многосторонний характер. Дипломаты 21 века работают в условиях полицентричного мира, где сосуществуют различные культуры.

Сетевая дипломатия подразумевает совещание, согласование идей и целей различных акторов международных отношений, а также принятие решений, которые в наибольшей степени отвечают общим интересам. Потому что только на основе такого подхода можно решать сложнейшие, становящиеся глобальными проблемы международных отношений. Таким образом, происходит значительное усложнение организационной структуры многосторонней дипломатии. Международные организации (универсальные, региональные, субрегиональные), создаваемые государствами на основе многосторонних договоров и в соответствии с нормами международного права, приобретают статус наивысшей формы многосторонней дипломатии. Каждая

принимает свой устав, формирует бюджет, учреждает штаб-квартиру и секретариат. Служба в этих организациях называется международной гражданской службой и подчиняется специальному нормативному регулированию. Новой формой многосторонней дипломатии являются также конференции, участниками которых выступают сами международные организации. Постоянное возрастание роли многосторонней дипломатии требует от участников строгого соблюдения правил процедуры, ясного понимания взаимозависимости между многосторонними структурами, умения выстраивать выгодные для себя политические коалиции и мобилизовать их деятельность для достижения поставленных целей. В рамках многосторонней дипломатии особое значение приобретает переговорный процесс.

Повсеместное развитие сетевой дипломатии обусловлено тем, что она открывает возможности для коллективного управления глобальными мировыми процессами в различных сферах. В качестве примеров успешного взаимодействия государств можно привести форумы в рамках СБСЕ (впоследствии ОБСЕ) после подписания Заключительного акта в Хельсинки в 1975 г. Каждая последующая встреча (Белград 1977-1978 гг.; Мадрид, 1980-1983гг.; Вена, 1986-1989 гг. и др.) выполняла наряду с прочими и регуляторную функцию. Во второй половине двадцатого - начале двадцать первого века разнообразнее стали формы сетевой дипломатии. Если в прошлом она сводилась главным образом к переговорному процессу в рамках различных конгрессов (например, Вестфальский конгресс 1648 г., Карловицкий конгресс 1698-1699 гг., Венский конгресс 1914-1915 гг., Парижский 1856 г. и др.), то сегодня сетевая дипломатия проводится в рамках: - международных универсальных (ООН) и региональных (ОАЭ, ОБСЕ и др.) организаций; конференций, комиссий и т.п., созываемых создаваемых для решения какой-либо проблемы (например, Парижская конференция по Вьетнаму, Совместная комиссия по урегулированию конфликта в Юго-Западной Африке); многосторонних встреч в верхах; деятельности посольств. Сетевая дипломатия порождает ряд новых моментов в дипломатической практике. Так, увеличение количества сторон при обсуждении проблемы ведет к усложнению общей структуры интересов, возможности создания коалиций, а также появлению страны-лидера

на переговорных форумах. Кроме того, на многосторонних переговорах возникает большое количество организационных, процедурных и технических проблем, связанных, например, с согласованием повестки дня, места их проведения, выработкой и принятием решений, председательствованием на форумах, размещением делегаций, предоставлением им необходимых условий для работы, обеспечением копировальной и другой техникой, автотранспортом и т.д. Все это, в свою очередь, способствует бюрократизации переговорных процессов. Таким образом, претерпевает серьезные изменения и метод ведения дел в международных отношениях. Главным становится принцип полицентричности. На первый план выходят глобальные вызовы и угрозы, противодействовать которым можно только солидарными усилиями.

Сейчас, когда мощь и сила того или иного государства определяется не только объемом ВВП, военным потенциалом и развитостью экономики, появление и всестороннее развитие сетевой дипломатии становится как никогда актуальным, ведь сетевую дипломатию можно назвать «мягкой силой» (soft power). В настоящее время именно эти параметры (культура, шкала ценностей, уровень развития науки и образования и миролюбивая внешняя политика) в первую очередь определяют имидж страны на международной арене. Трудно отрицать, что такой имидж обладает осо-

бой привлекательностью в глазах общественного мнения, что позволяет завоевывать союзников в широких слоях населения других стран.

Кроме того, сетевая дипломатия является причиной упадка и исчезновения многих неэффективных и негибких союзов и сообществ старого образца, в которых за участниками остаются фиксированные обязательства, даже в случае, если та или иная угроза уже не существует. Неадекватность велениям времени «старых альянсов» наглядно проявляется в том, что возможность мобилизовать их членов на всеобщее участие в тех или иных односторонне задуманных акциях становится все труднее. Действительную многосторонность призваны обеспечить совместный анализ и совместное принятие решений, что обеспечивается в рамках сетевой дипломатии. И уже на этой основе следует добиваться совместной ответственности. Главная цель многосторонних переговоров - это противодействие национальному эгоизму и цивилизационной исключительности, а также разного рода вооруженным конфликтам, а также мирное решение и улаживание споров и проблем. Такого рода дипломатия требует серьезной модернизации дипломатических структур, инструментов и методов, но успехи сетевой дипломатии подтверждают тот факт, что это развитие идет в позитивном направлении.

Литература:

1. Загорский А., Лебедева М. Теория и методология анализа международных переговоров. М., 1989.
2. Петровский В. Дипломатия как средство благотворного управления // Международная жизнь. 1998. № 5.
3. Озеров О. Дипломатия в эпоху информационных технологий // Международная жизнь. 1997. № 4.
4. Исраэлян В.Л. Технология двусторонних и многосторонних дипломатических переговоров. М., 1988.
5. Правила процедуры в многосторонней дипломатии. М., 1986.
6. Дмитричев Т. Роль многосторонней дипломатии в современном мире // Международная жизнь. 1987. № 8.
7. ООН: основные факты. М., 2000.
8. Киссинджер Г. Дипломатия. М., 1994.
9. История дипломатии. М., 1959.
10. Дипломатический словарь. М., 1986.
11. Сборник документов Московской, Тегеранской, Крымской, Берлинской конференций, Европейской Консультативной Комиссии 1943-1945. М., 1946.
12. Устав ООН.
13. Правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН.
14. Временные правила процедуры Совета Безопасности ООН.
15. Международные организации системы ООН. М., 1990.

MULTILATERAL DIPLOMACY IN THE MODERN INTERNATIONAL RELATIONS

The article examines the role of multilateral diplomacy in the modern system of international relations. Multilateral diplomacy originated in ancient times, but has been widely used in the second half of the twentieth and early twenty-first century, when international relations have become global. This resulted in the United Nations and many other international organizations establishment, organizations resolving problems that affect

all countries of the world. During this period, global conferences began to assemble. Global interdependence of all countries has increased facing new global threats and challenges.

Lebedeva Olga,
Candidate of science (sociology), Associate
Professor, Department of Diplomacy, Vice
Dean of the School of International Relations,
MGIMO-University under the MFA of Russia

Ключевые слова:

многосторонняя дипломатия,
посредничество, «добрые услуги»,
консенсус.

Keywords:

multilateral diplomacy, mediation, «good
offices», consensus.

References:

1. Zagorskij A., Lebedeva M. Teorija i metodologija analiza mezhdunarodnyh peregovorov [Theory and methodology of international negotiations]. M., 1989.
2. Petrovskij V. Diplomacija kak sredstvo blagotvornogo upravlenija [Diplomacy as a source of beneficial government] // Mezhdunarodnaja zhizn' [International life]. 1998. № 5.
3. Ozerov O. Diplomacija v jepohu informacionnyh tehnologij [Diplomacy in the informational technology era] // Mezhdunarodnaja zhizn' [International life]. 1997. № 4.
4. Israjeljan V.L. Tehnologija dvustoronnih i mnogostoronnih diplomaticheskijh peregovorov [The technology of bilateral and multilateral negotiations]. M., 1988.
5. Pravila procedury v mnogostoronnej diplomatii [Procedure in multilateral diplomacy]. M., 1986.
6. Dmitrichev T. Rol' mnogostoronnej diplomatii v sovremennom mire [The role of multilateral diplomacy in modern society] // Mezhdunarodnaja zhizn' [International life]. 1987. № 8.
7. OON: osnovnye fakty [The UN: basic cases]. M., 2000.
8. Kissindzher G. Diplomacija [Diplomacy]. M., 1994.
9. Istorija diplomatii [History of diplomacy]. M., 1959.
10. Diplomatičeskij slovar' [Diplomatic dictionary]. M., 1986.
11. Sbornik dokumentov Moskovskoj, Tegeranskoj, Krymskoj, Berlinskoj konferencij, Evropejskoj Konsul'tativnoj Komissii 1943-1945 [The collection of documents of Moscow, Teheran, Crimean and Berlin conferences, European Advisory Commission]. M., 1946.
12. Ustav OON [UN charter].
13. Pravila procedury General'noj Assamblei OON [The General Assembly procedure regulation].
14. Vremennye pravila procedury Soveta Bezopasnosti OON [Temporary procedure regulation in the Security Council].
15. Mezhdunarodnye organizacii sistemy OON [International organizations in the UN system]. M., 1990.