

Международные организации

МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ И НА МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНФЕРЕНЦИЯХ

А.В. Куликов*

Принятие решений — один из важнейших этапов работы международных организаций. Зачастую авторитет как самой организации, так и ее конкретных решений, а также степень их юридической и моральной обязанности, определяется процедурой их выработки и принятия. От правильного выбора способа разрешения вопросов и споров во многом зависит и жизнеспособность организации, что наглядно демонстрирует пример Лиги Наций.

В современной практике выделяют четыре основных метода принятия решений: единогласием, большинством голосов (мажоритарный метод), взвешенным голосованием и в порядке консенсуса, и если первые три известны уже со времени первых конгрессов и всеобщих административных союзов, то последний обязан своим появлением веку двадцатому, точнее, второй его половине. Каждый метод характеризуется присущими только ему особенностями, имеет свои сильные и слабые стороны, но есть у них и общее: все они прежде всего, являются формами волеизъявления государств, призваны оформить их согласованную волю, хотя разные методы выражают разную степень согласия.

Метод единогласия

В истории международных организаций и конференций метод единогласия, несомненно, является самым старым способом принятия решений. Еще в девятнадцатом веке на первых международных конгрессах и в первых организациях — всеобщих административных союзах (униях) — “голосование вопросов и постановка решений” осуществлялись на основе этого метода. Как отдельные статьи, так и весь проект считались принятыми, если за них было подано абсолютное большин-

* Статья представляет собой отрывок из бакалаврской работы автора, обучающегося на юридическом факультете Московского государственного лингвистического университета по специальности “юрист-международник”.

ство голосов, все государства-участники имели право вето по обсуждавшимся вопросам. По мнению ученых того времени только соблюдение этого условия не нарушало принципа самоопределяемости государств, так, русский юрист-международник П. Казанский подчеркивал, что необходимость вето* обусловлена юридическим равенством государств и отсутствием в международном общении законодательной власти, он настаивал, что “международное собрание не может предписывать законов для государств, принявших участие в нем. Источник международного права — договор”¹. В чем-то ошибаясь (ибо с высоты современной науки очевидно, что основным источником данной отрасли права является все-таки обычай), Казанский ясно определил одну из основных задач любого международного форума — не допустить навязывания воли большинства меньшинству, обеспечить достижение согласия всех заинтересованных государств по любому решению. Однако выбранное для этого средство — право вето каждого участника по любому вопросу — позволяло легко парализовать всю деятельность организации обструкционистской позицией всего лишь одного государства. Это и определило основную тенденцию развития всего метода единогласия: поиск средств “смягчения” этого принципа, путей упрощения принятия решения и облегчения достижения общего мнения.

Не имея возможности на первых порах изменить саму суть единогласия, международные собрания выбрали закономерный путь сокращения круга участников, чье положительное голосование было необходимо для принятия предложения, начав с колониальных держав и их колоний. Не подвергая сомнению непререкаемость основополагающего принципа “одно государство — один голос”, сложилось авторитетное мнение, что “равенство голосов в союзах, имеющих своими членами не только государства, но и колонии и посторонние владения, ведет к тому, что некоторые децентрализованные страны... имеют в союзных совещаниях по несколько голосов, тогда как другие, централизованные, только по одному”, подобное несоответствие устранялось путем сокращения прав колоний².

Другим выражением подобной тенденции явился постепенный отход от принципа абсолютного единогласия, где требовалось положительное голосование всех без исключения членов, и решение не могло быть принято, если один из них воздерживался или отсутствовал. Данный порядок обеспечивал максимальную охрану суверенитета государств, однако чрезвычайно затруднял работу собрания и почти не использовался в работе постоянно действующих организаций (примеры его можно найти в работе Венского 1815 г., Парижского

* Естественно, это касалось исключительно вопросов существа, по вопросам же чисто служебных отношений “собрания к другим союзным органам, а также по вопросам устройства самого собрания” права вето не было, да и не могло быть, так как иначе применение права вето к подобным случаям “сделало бы невозможным существование какой бы то ни было союзной организации”. (Казанский П. Всеобщие административные союзы государств, Одесса 1897 г. т. 1. стр. 384)

1856 г., Берлинского 1878 г. конгрессов, Парижской мирной конференции 1919 г.³) Этот метод постепенно трансформировался, появлялись различные переходные формы, например, так называемое “квази-единогласие”, которого придерживалась Вторая Гагская Конференция мира 1907 г. Хотя она не приняла никакого постановления относительно порядка принятия решений, но как видно из прений в Первой комиссии 10 октября 1907 г. на практике действовало следующее правило: решения, принятые против нескольких голосов меньшинства Конференции, считались решениями Конференции и вносились в финальный Акт, *если меньшинство не возражало*; оно, однако, не было связано решением, принятым большинством.⁴

Как результат всего этого процесса со временем оформляется и все больше входит в практику новый метод — единогласие относительное, например, в Союзе по охране промышленной собственности или Международном институте сельского хозяйства члены организации могли воздерживаться от голосования или делать оговорки, что не служило препятствием для признания решения принятым единогласно. Правила же процедуры Восьмой международной конференции американских государств в Лиме (Перу) 1938 г. допускали отсутствие государств: “предложения, доклады и проекты считаются одобренными, если за них голосовало абсолютное большинство делегаций, представленных одним или более из членов на заседании, на котором состоялось голосование. Делегация, которая пришлет свой голос секретарю, должна рассматриваться как присутствующая на заседании”. Как видно, возможно было даже заочное участие в голосовании при условии, что страна пришлет свой голос до его закрытия.⁵

Метод относительного голосования применялся и в Лиге Наций, где голоса воздержавшихся и отсутствующих просто не учитывались, и решение могло быть принято единогласно даже голосами меньшинства членов Собрания или Совета Лиги Наций, однако каждый член обладал правом вето. В частности пункт 1 статьи 5 Статута Лиги гласил: “Поскольку не имеется определенно противоположных постановлений настоящего устава или настоящего договора [Версальского] решения Собрания или Совета принимаются единогласно членами Лиги, представленными в заседании”, таким образом устанавливая общее правило деятельности организации — для принятия решения в Ассамблее (Собрании) или Совете обязательно единогласие, если Статутом не предусмотрено иное. Иной порядок предусмотрен, например, пунктом 2 той же статьи, в соответствии с которым решения по вопросам процедуры, то есть “всяким вопросам о порядке производства, возникающие на заседаниях Собрания или Совета”, решаются большинством голосов членов, представленных на заседании. В Статуте и практике деятельности Лиги Наций существовали и некоторые особенности, о которых необходимо сказать отдельно. Статьи 10—15 Статута, посвященные вопросам мира и безопасности, предусматривали, что Лига принимает “меры, способные действительным образом оградить мир наций”, лишь после доклада, в котором рекомендовались меры по мирному урегулированию или устанавливалось нарушение статей 12, 13 или 15 Статута.

При принятии доклада по статье 15 не учитывались голоса спорящих, и практика показала, что данное положение о разрешении споров и конфликтов без учета мнений их сторон стало общим правилом деятельности организации и применялось в отношении и других статей, хотя некоторые из них прямо требовали обратного (пункт 2 статьи 11). Помимо этого, доклады по статьям 12 и 15 утверждались единогласием лишь тех членов Лиги, которые были представлены в Совете, в отношении же остальных достаточно было большинства положительно голосующих. Таким образом, в Лиге Наций сложилась модель единогласия присутствующих и участвующих в голосовании членов без учета голосов сторон в споре при принятии решения по нему. Также впервые появился и прообраз метода “квалифицированного единогласия”, на основе которого в настоящее время работает Совет Безопасности ООН. Тем не менее, за всеми участниками (кроме спорящих) сохранялось право вето, и даже сторонам в споре не составляло большого труда парализовать работу всей организации, в том числе и в случае рассмотрения спора в Совете. Достаточно было лишь найти пособника, который мог даже и не быть членом Совета, так как в соответствии с пунктом 9 статьи 15 по требованию любого участника спор передавался на рассмотрение Ассамблеи. В целом негативный опыт Лиги Наций был во многом обусловлен и предопределен этими недостатками, он наглядно демонстрирует, как несовершенство процедуры принятия решений может сделать организацию полностью недееспособной⁶.

Период после Второй мировой войны явился новым этапом развития международных организаций, а, следовательно, и всех составляющих их деятельности, включая и методы принятия решений. Еще в 1944 г. на Конференции представителей СССР, США, Великобритании, а позже Китая в Думбартон-Оксе был выработан документ “Предложения относительно создания Всеобщей Международной организации безопасности”, в соответствии с которым главная ответственность за поддержание мира и безопасности возлагалась на Совет Безопасности будущей ООН, что потом было закреплено в статье 24 Устава. На этой же конференции впервые возник вопрос о процедуре голосования в этом органе. После тщательного обсуждения за основу был принят проект, предложенный США: Совет Безопасности выносит решения большинством голосов при необходимом единогласии великих держав — постоянных членов Совета. Официально этот проект был одобрен на Крымской конференции глав правительств трех союзных государств в феврале 1945 г., в связи с чем получил название “ялтинская формула”, но окончательно она утвердилась в качестве основы работы Совета Безопасности только после соответствующего Заявления делегаций четырех приглашающих правительств (СССР, США, Великобритания, Китай) от 7 июня 1945 г., когда Франция, присоединившись к нему, сняла ранее выдвинутые возражения и поправки.

Так родилась статья 27 Устава ООН, пункт третий которой, в частности, гласил: “Решения Совета Безопасности по всем другим вопросам [кроме процедурных] считаются принятыми, когда за них поданы голоса

семи* членов Совета, включая совпадающие голоса всех постоянных членов Совета, причем сторона, участвующая в споре, должна воздержаться от голосования при принятии решения на основании Главы VI и на основании пункта 3 статьи 52". Принцип единогласия не сводится только к правилу, изложенному в статье 27, действительное его содержание определяется и статьями 23—27 и 108—110, рассматриваемыми в их неразрывной связи с остальными положениями Устава. Прежде всего, это касается тех вопросов, по которым необходимо единогласие великих держав и положительное голосование пяти других членов. Это правило формально ограничено кругом непроцедурных вопросов, касающихся сферы мирного урегулирования споров и конфликтов, осуществления принудительных мер в случае угрозы миру, его нарушения или агрессии, а также всей области мер по укреплению мира путем сокращения вооружений и вооруженных сил, иначе говоря, связанных с основной задачей и ответственностью Совета за поддержание международного мира и безопасности. На сферу же мирных, дружественных отношений между государствами и деятельность ООН по развитию взаимовыгодного сотрудничества в решении проблем экономического, культурного или социального характера данное правило не распространяется, для принятия решения необходимы положительные голоса девяти любых членов Совета. Однако, в отношении вступления в силу любых поправок или изменений Устава ООН согласие постоянных членов Совета является *conditio sine qua non*.⁷

Таким образом, в процедуре Совета Безопасности наглядно прослеживается совмещение двух основополагающих принципов ООН: признание особого положения и особой роли великих держав как основы всей Организации, необходимости их согласованных действий для достижения ее целей и их особой ответственности за поддержание и укрепление международного мира и безопасности, и принципа суверенного равенства всех государств. Наделение любого постоянного члена правом воспрепятствовать принятию решения, за которое он не хочет нести ответственность, считая его противоречащим целям и принципам ООН или национальным интересам государств, в отношении которых выносятся данное постановление, совмещается с предоставлением необходимых прав и непостоянным членам. Подобный метод принятия решений получил название "квалифицированного единогласия", причем практика показала, что, как и относительное, оно несовместимо лишь с отрицательной позицией хотя бы одного из участников, чье согласие необходимо, его отсутствие или отказ от участия в голосовании не считаются таковой.⁸

Дальнейшее свое развитие метод единогласия получил в экономических организациях социалистических стран, где впервые в международной практике система принятия решений стала зависеть от принципа

*В соответствии с Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1991 А (XVIII) от 17.12.63 состав Совета Безопасности ООН был расширен с 11 до 15 членов; после вступления в силу 31.08.65 соответствующих поправок к ст. ст. 23 и 27 для принятия решения необходимо большинство в девять голосов.

обязательного учета заинтересованности сторон. В соответствии с Уставом СЭВ и правилами его процедуры все рекомендации и решения в Совете принимаются "лишь с согласия заинтересованных стран-членов Совета*", причем каждая страна вправе заявить о своей заинтересованности в любом вопросе, рассматриваемом в Совете".⁹ Комплексная программа дальнейшего углубления и совершенствования сотрудничества и развития социалистической экономической интеграции стран-членов СЭВ внесла важное дополнение в это понятие, которое в 1979 г. было зафиксировано и в Уставе СЭВ: "Неучастие одной или нескольких стран-членов Совета в отдельных мероприятиях, представляющих интерес для других стран-членов Совета, не препятствует осуществлению заинтересованными странами сотрудничества по таким мероприятиям в Совете"¹⁰. Принятое заинтересованными государствами решение не распространяется на остальных, однако, они могут впоследствии присоединиться к пакту на условиях, согласованных между всеми странами.

О важности возникновения подобного принципа не только для деятельности СЭВ, не только для развития метода единогласия, но и для всей мировой практики принятия решений в международных организациях и на конференциях, свидетельствует последующее включение понятия заинтересованности в качестве одного из элементов метода консенсуса в правила процедуры всех органов Содружества Независимых Государств. Современное понимание этого термина во многом схоже с применявшимся в СЭВ: "любое государство-участник может заявить о своей не заинтересованности в том или ином вопросе, что не является препятствием для принятия решения".

Среди современных организаций метод единогласия встречается довольно редко (менее 15 % от всего числа), и в подавляющем большинстве случаев это единогласие относительное. Например, Организация экономического сотрудничества и развития, в Совете которой, состоящем из представителей всех стран-членов, отсутствие или неучастие в голосовании того или иного члена не лишает решение Совета юридической силы (однако Совет может отступить от этого правила по единогласному решению всех государств). Подобного порядка придерживаются и Лига Арабских государств, и некоторые европейские организации. Среди них особого внимания заслуживает Комитет Министров Совета Европы, где выбор способа принятия решения (единогласие, простое или квалифицированное большинство) зависит от его типа. Единогласия, таким образом, требуют рекомендации правительствам

*К сожалению, ни Устав, ни другие документы СЭВ не раскрывают понятия "заинтересованная страна" и не указывают критерии, его определяющие, однако, термин "заинтересованность" следует понимать как позитивную заинтересованность государства осуществлять сотрудничество с другими странами-членами СЭВ в данном вопросе. (см. Зайцева О.Г. Международные организации: принятия решений. М.: Наука, 1989)

стран-участников*, решения по вопросам, касающимся докладов Комитета Ассамблее, вопросам конфиденциальности заседаний Комитета, решения о проведении сессии Ассамблеи не в Страсбурге, предложения о поправках к статьям 1d, 7, 15, 20 и 22 Статута, а также любые другие вопросы, которые Комитет сочтет достаточно важными.¹¹ Модель же, применяемая в Совете НАТО, вообще стоит ближе к консенсусу, чем единогласию: решения Совета принимаются единогласно всеми его членами *без голосования*, для чего перед каждой сессией Совета ведутся предварительные переговоры, в ходе которых государства-члены стремятся выработать общую позицию.¹²

Таким образом, существует единогласие абсолютное и относительное, квалифицированное и единогласие заинтересованных государств, квази-единогласие и единогласие без голосования, но этим не исчерпывается список всех многообразных форм данного метода, в каждой конкретной организации он приобретает свои своеобразные черты, характерные только для этой модели. Однако, несмотря на разнообразные варианты правила единогласия и его неоднозначное толкование, суть его остается неизменной: этот метод всегда характеризуется максимально возможной степенью согласованности позиций государств, всегда базируется на принципе равенства голосов (одно государство — один голос), несовместим с отрицательной позицией хотя бы одного участника по конкретному вопросу и используется исключительно для решения вопросов существа или наиболее важных для деятельности организации. Недопустимость отрицательной позиции означает, что при принятии решения на основе единогласия каждое государство обладает правом вето. Но это право при отсутствии доброй воли со стороны хотя бы одного участника может свести на нет усилия по достижению взаимоприемлемого решения всех остальных государств-членов организации или участников конференции, что заставляет их обращаться к иным методам принятия решений.

Метод консенсуса

Консенсуальный метод принятия решений как таковой вошел в практику деятельности международных конференций и организаций сравнительно недавно — после Второй Мировой войны. Примененный впервые в 1946 году в Совете безопасности ООН¹³, консенсус как форма волеизъявления государств-участников получил особенно широкое распространение с середины шестидесятых годов, что было обусловлено очевидными изменениями во всей системе международных отношений. Поворот от “холодной” войны к политике мирного сосуществования государств с различным общественным строем, от международной напряженности к разрядке и нормальному взаимовыгодному сотрудниче-

* На заседании 519 bis (ноябрь 1994) заместителей министров было принято “джентльменское соглашение” не применять правило единогласия к решениям в форме рекомендаций

ству, стремление многих стран, в том числе и СССР, придать этим тенденциям универсальный характер как с точки зрения охвата областей международного общения, так и с географической точки зрения, означали переход от методов диктата, давления, использования “машины голосования” и “механического большинства” к поиску возможностей согласования позиций государств, учету интересов как больших, так и малых стран. Интенсификация международных отношений, необходимость солидарности и все более активного сотрудничества государств и народов мира перед лицом угрожающих им опасностей в целях укрепления и поддержания международного мира и безопасности, а также установления демократического мирового правопорядка, основанного на уважении прав и свобод человека, — все это обусловило появление новых, демократичных средств и путей разрешения споров и методов принятия решений, учитывающих права и интересы всех сторон.

Утверждение и широкое распространение консенсуса в практике деятельности международных организаций и конференций явилось естественным результатом этих процессов. Однако элементы его, схожие с ним формы были известны задолго до указанного периода. Например, принятие международных актов с общего согласия заинтересованных государств на основе единогласия при отсутствии возражений даже одного государства-участника — подобная практика использовалась в работе Берлинского конгресса 1878 г., Гаагских конференций 1899 и 1907 гг., Парижской мирной конференции 1919 г. В деятельности всеобщих административных союзов использовались и неофициальные консультации, и принцип “общего согласия”¹⁴. Во время Версальской конференции 1919 г. применялась особая процедура одобрения протоколов, во многом схожая с будущим консенсуальным методом: “Протоколы, отредактированные Секретариатом, будут как можно скорее печататься и распределяться в предварительных оттисках (гранках) среди делегатов. Для ускорения работы предварительное сообщение, сделанное таким образом, заменит чтение протоколов в начале заседаний. Если уполномоченные не просят никаких изменений, текст протокола считается одобренным и сдается в архивы.”¹⁵ Кстати сказать, примеры подобной процедуры можно найти и в современной практике, например статья 14 Соглашения “О сотрудничестве причерноморских государств при поиске и спасании на Черном море” гласит: “Предложения о поправках к настоящему Соглашению направляются любой Стороной депозитарию в письменной форме. Депозитарий рассылает такое предложение всем Сторонам. Если в течение трех месяцев с даты распространения предложения ни одна из Сторон не уведомит в письменной форме депозитария о том, что предлагаемая поправка неприемлема, эта поправка считается принятой”. Любопытно отметить, что если подобное возражение все-таки возникнет, то принятие предложения возможно только консенсусом на специально созванной Конференции Сторон, на что в свою очередь необходимо согласие большинства в 2/3 Сторон¹⁶.

Необходимо заметить что и сам консенсус по своей форме, а иногда

и по содержанию, во многом схож с другими формами волеизъявления, известными еще со времени первых международных конгрессов (например такими, как “без голосования”, аккламация, “без дискуссии”, наконец, “единогласие”), но в то же время отличен от каждого из них.

Основные отличия и общие моменты понятий “консенсус” и “единогласие” будут рассмотрены ниже, здесь же достаточно лишь привести такой пример: Экономический и Социальный Совет ООН и Комиссия по народонаселению в приложении к проекту правил процедуры Всемирной конференции по народонаселению 1974 г. рекомендовали принимать решения на основе консенсуса, указывая, что в соответствии с практикой ООН это подразумевает общее согласие без голосования, но не обязательно единогласие¹⁷. Таким образом, единогласие, как правило, предполагает наличие консенсуса, тогда как последний отнюдь не всегда равнозначен единогласию.

Что же касается остальных упомянутых форм, то следует отметить, что принцип консенсуса, действуя не только на стадии принятия решения, но и на протяжении всей его выработки, заставляет государства излагать и согласовывать свои позиции, искать взаимоприемлемые решения и тем самым делает процедуру голосования просто излишней. Однако при этом отсутствие голосования вовсе не является обязательным признаком данного метода. В случае необходимости к нему можно прибегнуть, чтобы четко определить позиции государств и зафиксировать отсутствие возражений, хотя в большинстве случаев после долгих и всеобъемлющих консультаций по рассматриваемым вопросам подобной необходимости просто не возникает. В отличие от метода “без дискуссии” при консенсусе принятию решения может предшествовать самая широкая дискуссия, причем сам консенсуальный метод, являясь скорее процессом, чем единовременным актом (как голосование), включает в себя множество консультаций, переговоров, обменов мнениями и других форм выявления точек зрения и поиска компромисса и, таким образом, представляет собой непрерывную дискуссию, имеющую своей целью достижение необходимой степени согласованности, выражающейся в отсутствии возражений у всех сторон. Основным же отличием от аккламации (принятие или отклонение собранием какого-либо решения без голосования, на основе реакции участников — реплик, аплодисментов и др.) служит то, что она в силу самой своей природы может использоваться исключительно при решении малозначимых, процедурных вопросов на собраниях с небольшим числом участников¹⁸.

Консенсуальный метод принятия решений как институт еще находится в процессе формирования, что ясно видно на примере СНГ, где этот метод получил несколько иное, отличное от традиционного, выражение. Неудивительно, что понятие его до сих пор надлежащим образом не разработано. Подобная ситуация сложилась отнюдь не потому, что этой теме посвящено недостаточно много работ или что данный вопрос обойден вниманием ученых, скорее это обусловлено тем, что каждый

автор дает свое, зачастую противоречащее остальным, определение. Не существует единой точки зрения не только в отношении определения консенсуса, но и в отношении его международно-правовой сущности, юридических особенностей и роли в современных международных отношениях.

Среди западных ученых распространен чисто технический подход к понятию консенсуса как методу выработки и принятия решения, однако в международной практике к техническому и юридическому значению термина прибавляется и политическое. Так, известный американский юрист Сен полагает, что “консенсус в отличие от единогласия представляет собой не правовую, а политическую концепцию”¹⁹. Кстати, именно из этого следует и такое положение, что при консенсуальном методе один голос против не может препятствовать принятию решения. Подобного “политического” подхода придерживалось и большинство советских ученых, занимавшихся данным вопросом.

Есть, однако, и один момент, в котором все исследователи сходятся, как бы ни рознились их точки зрения: принятым на основе консенсуса считается такое решение, против принятия которого участниками форума не выдвинуто возражений*.

Но прежде чем перейти к анализу этого и других моментов, непосредственному разбору понятия консенсуса, необходимо сразу оговориться, что существует два типа определений данного явления: сформулированные специалистами (как правило, юристами-международниками) на основе практической деятельности международных организаций и конференций, которые применяли принцип консенсуса, хотя и не давали его определения в своих правилах процедуры, и те, которые были включены в правила процедуры соответствующих форумов.

Для целей данной работы представляется оптимальным использование именно второй категории, так как это позволит черпать сведения непосредственно из первоисточника и избежать искажения изначально-го смысла, заложенного в определение авторами.

Таким образом, для понимания сущности консенсуса необходимо обратиться к тем событиям, тем вехам в истории международных отношений, которые непосредственно сформировали данный метод, апробировали его и предопределили его роль как основы деятельности множества международных организаций и конференций.

Одним из важнейших среди них несомненно является Общеввропейское Совещание по безопасности и сотрудничеству. Итоговый документ многосторонних подготовительных консультаций, утвержденный на встрече министров иностранных дел в Хельсинки в июле 1973 г. и завершивший таким образом первый этап Совещания, определяя пра-

* Например, один из крупнейших отечественных исследователей этого явления Николай Федорович Касьян утверждает, что “можно считать общепризнанным и в доктрине и на практике, что консенсус предполагает только отсутствие прямых возражений против принятия решения” (Касьян Н. Ф. Консенсус в современных международных отношениях: Международно-правовые вопросы. М.: Международные отношения, 1983. стр. 63).

вила процедуры Совещания, исходил из фундаментального принципа: решения принимаются на основе консенсуса, определенного как “отсутствие какого бы то ни было возражения, высказанного каким-либо представителем и выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу”. Этот принцип был соблюден на протяжении всех этапов Совещания, решения принимались исключительно на основе консенсуса, хотя это и создавало подчас почти непреодолимые препятствия. Практика показала, что в определении консенсуса речь идет отнюдь не о любом возражении, а касающемся непосредственно сути вопроса и выдвигаемого с соблюдением определенных сроков и формы. В целом ряде случаев участники, соглашаясь в целом с содержанием разработанного решения, просили внести в протокол замечания, которые представлялись им важными. В ходе переговоров эти замечания либо снимались, либо автоматически теряли смысл. При этом принятое решение было обязательно для всех участников²⁰. Так, например, в марте 1975, то есть в последние месяцы работы второго (Женевского) этапа Совещания, Турция ясно дала понять, что не возражая в принципе против решения о проведении третьего (заключительного) этапа на высшем уровне, она категорически против участия в нем архиепископа Макариоса в качестве главы делегации Кипра, так как он в частности и вся делегация в целом представляют не государство Кипр, а только греческую общину. Турция требовала, чтобы Макариос был заменен, а все заявления, которые будут сделаны от имени Кипра, были бы согласованы между представителями турецкой и греческой общин. Делегация Кипра считала недопустимым всякое вмешательство в вопросы представительства своего государства, в чем была поддержана Грецией. Данный вопрос приобрел такую остроту, что найти взаимоприемлемое решение было невозможно. Сроки завершения второго и начала третьего этапов Совещания оказались под угрозой. Лишь оригинальный процедурный ход советского представителя Дубинина, председательствовавшего на заседании в ночь на 21 июля, разрубил этот узел противоречий и позволил зафиксировать наличие консенсуса без одобрения какого-либо конкретного решения, сохранив Status quo и решив таким образом дело в пользу Кипра²¹.

Подтверждение подобному пониманию термина “возражение” можно найти в документах или практике деятельности и других международных организаций и конференций. Например, в Конвенции ООН по морскому праву 1982 г. консенсус определяется как “отсутствие какого-либо официального возражения”, а в пункте, касающемся утверждения плана работы Совета Международного органа по морскому дну, говорится, что “если Комиссия рекомендует утвердить план работы, то он считается утвержденным Советом, если никто из членов Совета не представляет Председателю в течение четырнадцати дней в письменном виде конкретного возражения...”²² В правилах процедуры Совета глав государств и Совета глав правительств СНГ указывается, что “консенсус определяется как отсутствие официального возражения хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопро-

су”²³. А в Марракешском соглашении о создании Всемирной Торговой организации 1994 г. говорится, что подобное возражение против принятия предлагаемого проекта решения должно быть высказано “формально”²⁴.

Если выдвигаемое какой-либо стороной возражение не заявлено официально, не затрагивает существа вопроса или не удовлетворяет иным обязательным условиям, то по общему правилу наличие такого возражения не означает отсутствия консенсуса. Однако это вовсе не исключает права государства высказать свое особое мнение, возражение или замечание и требования занесения его в соответствующий документ (как правило протокол заседания), таким образом, всем гарантируется возможность изложить свою позицию. Данный принцип находит свое закрепление в Докладе специального комитета по реорганизации процедур и организации Генеральной Ассамблеи ООН: “Специальный комитет считает желательным принятие решений и резолюций путем достижения согласованного мнения... Однако Комитет желает подчеркнуть, что такая процедура не должна ограничивать право любого государства-члена полностью излагать свою точку зрения”²⁵.

При наличии же возражения, формально и в срок внесенного в качестве препятствия для принятия решения, применяются специальные согласительные процедуры, схожие с теми, которые использовались при разработке документа, но если в результате возражение все-таки не снимается, то возможно двоякое развитие событий: либо выносятся определение о том, что все усилия, направленные на достижение общего согласия, исчерпаны, консенсуса достичь не удалось и необходимо перейти к другой форме принятия решений, предусмотренной правилами процедуры* или передать вопрос на рассмотрение вышестоящего органа (подобный переход может совершаться и автоматически, без вынесения формального определения), либо возражение просто принимается к сведению, заносится в соответствующий документ, а консенсус считается достигнутым. Подобная практика имеет место в Комитете по разоружению, не являющемся органом ООН, но имеющем с ней определенные связи, где возражения того или иного участника заносятся в представляемый доклад Комитета²⁶.

Зачастую выбор зависит от количества выдвинутых возражений или участников, их выдвигающих. Поэтому и стремление многих международных организаций и конференций упростить принятие решения, “смягчить” консенсус и не допустить парализации всей работы форума одним обструкционистски настроенным государством чаще выражается

* Если вынесение подобного определения является обязательным условием для голосования, то на него не распространяется правило о невозможности повторного рассмотрения вопроса после принятия или отклонения предложения по нему иначе, как по соответствующему решению форума, принятого квалифицированным большинством. Предложение о вынесении на голосование подобного определения может быть внесено Председателем или любым представителем не ранее, чем через пять дней после проведения последнего предыдущего голосования по этому решению. (Правила процедуры III Конференции ООН по морскому праву. Правила 36; 37, п. 2 е)

или в признании возможности игнорировать немногочисленные возражения, или в простом сужении круга участников, чье согласие необходимо, однако следует иметь в виду, что при этом не может быть нарушен принцип недопустимости принятия решений, непосредственно затрагивающих интересы любого из государств-участников, в отсутствие его представителей. Так, в Совете ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) модель консенсуса допускает от одного до трех возражений, наличие которых не трактуется как отсутствие общего согласия²⁷. А во Всемирной торговой организации решение соответствующего органа считается принятым консенсусом, если против него не возражает “ни один из членов, присутствующих на заседании, во время которого было принято решение”²⁸. К сожалению (ибо подобная практика при всей ее декларируемой целесообразности и полезности выхолащивает саму суть консенсуального метода — достижение *общего* согласия, учет мнений и интересов *всех* государств вне зависимости от их размера, экономического положения и пр.) такая организация, как ОБСЕ (СБСЕ), несмотря на основополагающие принципы Совещания 1972-1975 гг., тоже взяла курс на внедрение подобных методов. В частности Парламентская Ассамблея СБСЕ в своей резолюции “Политические вопросы и безопасность”, принятой на сессии в Вене 4—8 июля 1994 г., призвала “СБСЕ, ее государства-участники и особенно Будапештскую встречу... утвердить процедуру принятия решений, которая более не требовала бы консенсуса или консенсуса минус один. Отправным пунктом для дискуссии могло бы стать требование консенсуса в 90 процентов как членства, так и финансового вклада государств”²⁹. Тем не менее в большинстве организаций понимание консенсуса как отсутствия возражений “со стороны любого Государства-участника” и признание согласительных процедур в качестве наилучшего и самого демократичного средства устранения возражений и достижения компромисса между всеми участниками остается неизменным. Подобные процедуры являются неотъемлемой частью процесса выработки и принятия решения консенсусом и, несомненно, заслуживают особого рассмотрения.

Среди органов ООН впервые процедура согласования позиций была разработана при создании Совета по торговле и развитию ЮНКТАД в 1964 г. и закреплена в его правилах процедуры в целях “обеспечения соответствующей основы для принятия рекомендаций по предложениям конкретного характера относительно мер, существенно затрагивающих экономические и финансовые интересы отдельных стран”. Она могла быть проведена до голосования (правила процедуры не предусматривали принятия решений консенсусом) для достижения более широкой договоренности государств-членов по строго определенному кругу вопросов. Требование о согласовании позиций могло быть выдвинуто только после окончания прений по предложению в заинтересованном органе в отношении предложений, представленных (i) Конференции по меньшей мере десятью членами Конференции, (ii) Совету по меньшей мере пятью членами, независимо от того, являются ли они членами, и (iii) комите-

там Совета тремя членами данного комитета. Сама процедура осуществлялась в рамках согласительного комитета, создаваемого из представителей стран, особо заинтересованных в вопросе, на основе справедливого географического распределения. По окончании своей работы комитет должен был представить доклад той же или следующей сессии Конференции или Совета, где указывалось бы, смог ли он достичь договоренности и рекомендует ли он продлить период согласования позиций. По докладу согласительного комитета орган, которому он был представлен, принимал соответствующее решение и включал его в текст своего доклада вместе с принятой резолюцией по рассматриваемому вопросу³⁰.

Процедура согласования позиций в рамках согласительного комитета, апробированная в Совете ЮНКТАД, широко применяется и для устранения разногласий между сторонами при консенсуальном методе принятия решений. Например, Конвенция ООН по морскому праву в положениях относительно уже упоминавшегося Совета предусматривает следующий порядок: "в течение четырнадцати дней после представления предложения Совету Председатель Совета выясняет, вызовет ли возражение такое предложение, если оно будет представлено Совету для принятия. Если Председатель Совета выяснит, что такое возражение возникнет, он в течение трех дней после такого выяснения учреждает и созывает согласительный комитет в составе не более девяти членов, выступая при этом в качестве его председателя, в целях урегулирования разногласия и выработки предложения, которое может быть принято консенсусом. Этот комитет срочно проводит свою работу и представляет доклад Совету в течение четырнадцати дней после его учреждения. Если комитет не сможет рекомендовать предложение, которое могло бы быть принято на основе консенсуса, он в своем докладе излагает причины, по которым предложение вызывает возражения"³¹.

Однако, создание согласительного комитета — это далеко не единственный способ разрешить противоречия и устранить разногласия, которые могут возникнуть между сторонами при обсуждении различных вопросов. Напротив, только использование широкого арсенала разнообразных путей достижения компромисса, включая и неофициальные личные контакты, консультации и обмены мнениями, может гарантировать успех. Для обеспечения более широких возможностей реализации данного подхода деятельность комитета зачастую комбинируется с другими средствами, например, Совет Международного органа по морскому дну, помимо процедур, о которых уже шла речь, "в любом случае, когда представляется, что исчерпаны не все усилия по достижению консенсуса в каком-либо вопросе, может отложить принятие решений с целью содействовать дальнейшим переговорам"³². Право отложить решение вопроса особенно важно, если возражения возникают непосредственно на стадии принятия решения, что фактически сводит на-нет всю огромную работу по согласованию позиций и его выработке и ставит под угрозу саму возможность какого-либо разрешения вопроса. В подобных случаях отсрочка выступает как последнее средство, позволяющее сторонам еще раз попытаться достичь согласия.

В мировой практике отсрочка получила особенно широкое распространение после III конференции ООН по морскому праву, в соответствии с правилами процедуры которой Конференция могла в любое время по предложению Председателя или любого представителя простым большинством присутствующих и голосующих представителей отложить проведение голосования по любому вопросу существа на определенный период времени. Кроме того, Председатель имел право один раз по просьбе, по меньшей мере, 15 представителей отложить голосование по вопросу, впервые поставленному на голосование, на срок не более 10 календарных дней. В течение любого периода, на который откладывалось голосование, Председатель должен был предпринять все усилия с помощью, в случае необходимости, Генерального комитета — вспомогательного и координационного органа, способствующего достижению общей договоренности.³³ (В силу того, что положение о консенсусе было включено в правила процедуры лишь на 19-м заседании 27 июля 1976 г. в виде “джентльменского соглашения”, в тексте имеется определенный парадокс. Указанные процедуры могли быть применены до вынесения определения о том, что все усилия, направленные на достижение общего согласия, исчерпаны, которое, в свою очередь, должно было предшествовать голосованию. Следовательно, термин “голосование” в данном случае надо понимать как “принятие консенсусом”³⁴). Среди современных организаций и конференций наиболее часто встречается отсрочка на 24 часа, объявляемая Председателем, если при принятии решения по какому-либо вопросу достичь консенсуса не удается. В этот период он прилагает всяческие усилия к тому, чтобы облегчить достижение консенсуса, и до окончания этого периода представляет Конференции доклад.³⁵ Однако, решение отложить рассмотрение какого-либо вопроса (например, до следующего заседания) для проведения дополнительных консультаций и урегулирования возникших разногласий может быть принято форумом и не по инициативе его Председателя, более того, данный процесс может быть начат автоматически без официального вынесения соответствующего постановления.³⁶

В случае же, если и после использования всех этих средств согласие все-таки не может быть достигнуто, в силу вступает специально предусмотренная процедура, которая может включать в себя как переход к другой, более доступной форме принятия решений (как правило, к голосованию), так и передачу вопроса на рассмотрение вышестоящему органу. Голосование по вопросам, подлежащим решению консенсусом, проводится также, если не соблюдены сроки рассмотрения такого вопроса в рамках консенсуального метода (однако, до истечения этого срока решение не может быть принято иным способом)³⁷, а также если этого требует какой-либо представитель. В последнем случае любое предложение, процедурное или затрагивающее вопросы существа, ставится на голосование независимо от того, какие меры уже были предприняты для достижения по нему общего согласия³⁸. Порядок такого голосования обычно регулируется соответствующими положениями правил процедуры или регламента международной организации, в по-

давляющем большинстве случаев предусматривающих при невозможности консенсуса решение вопросов существа квалифицированным большинством присутствующих и голосующих представителей государств-участников. В мировой практике можно найти примеры самых разных вариантов данного принципа, и хотя большинство в 2/3 голосов является наиболее распространенным³⁹, в то же время, например для утверждения поправок, различные документы зачастую предусматривают требование большинства в 3/4, причем оговаривают, что данный порядок применяется “в качестве последней меры”⁴⁰, а в соответствии с Конвенцией о трансграничном воздействии аварий 1992 г. для этой цели необходимо вообще 9/10 голосов⁴¹. Встречаются и исключения из этого правила: так, в Административном совете Евразийской патентной организации допускается принятие решений простым большинством участвующих в голосовании полномочных представителей Договаривающихся государств, если консенсус между ними не может быть достигнут⁴².

Что же касается передачи вопроса на рассмотрение вышестоящего органа, то подобная практика имеет место в первую очередь в системе ООН, где среди большинства комитетов или советов, применяющих консенсус, обычна оговорка, что орган будет следовать этому методу “насколько это возможно”. В противном случае вопрос либо ставится на голосование по требованию любого из членов⁴³, либо передается в один из главных комитетов или на Генеральную Ассамблею⁴⁴. Так в 1970 г. Комитет по мирному использованию дна морей и океанов не смог достичь консенсуса относительно соответствующей декларации принципов и передал вопрос на рассмотрение Генеральной Ассамблеи⁴⁵. Данный метод широко распространен и в СНГ⁴⁶.

Рассмотрев основные элементы теории консенсуса, представляется недопустимым обойти вниманием ее конкретное практическое воплощение. Этот метод применяется в органах множества как универсальных, так и региональных организаций, среди которых и Генеральная Ассамблея ООН, где, например, прием новых членов традиционно производится с общего согласия, хотя правилами процедуры такой порядок не предусмотрен, и ЮНЕСКО, принявшая в 1978 г. консенсусом Резолюцию о средствах массовой информации и Декларацию о расе и расовых предрассудках, и специальные вспомогательные органы ООН*, и еще многие другие. Но для детального анализа представляется более уместным обратиться к деятельности одного из важнейших, если не самого важного, органа современного международного сообщества — Совета Безопасности ООН, поставленного на страже мира и безопас-

* Например, Комитет по космосу, Специальный комитет по операциям по поддержанию мира, Комитет по мирному использованию дна морей и океанов за пределами национальной юрисдикции, Специальный комитет по определению агрессии, Шестой (юридический) комитет ООН, Специальный комитет по принципам международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами и др. (Цит. по Зайцевой О.Г. см. выше стр. 190)

ности всей земли, поддержание и укрепление которых на данный момент является главной задачей человечества и служит основой всех межгосударственных отношений. Рассмотрение практики достижения общего согласия в этом органе продиктовано не только и не столько тем, что метод консенсуса обрисован здесь ясно и наглядно, сколько особой важностью самого факта его использования при решении вопросов, затрагивающих устой современного мироустройства и основополагающие принципы международного правопорядка.

В Совете Безопасности процесс достижения консенсуса довольно сложен. Начинается он с консультаций, которые проводятся по инициативе Председателя или отдельных членов. Выяснив предварительно у членов Совета общее направление действий по обсуждаемому вопросу, Председатель готовит рабочие документы, после чего в них (в результате консультаций с отдельными членами) вносятся возможные изменения, и они неофициально рассылаются всем членам Совета. Следующий этап — достижение общего согласия. В ходе индивидуальных и коллективных консультаций Председателя с членами Совета высказываются различные точки зрения, предлагаются поправки, в случае необходимости в проект документа вновь вносятся изменения или составляются новые проекты. Неофициальные консультации могут проводиться до, после, во время официального заседания, иногда в нем даже объявляют специальный перерыв для проведения дополнительных консультаций. Случается, что данный этап растягивается на несколько месяцев. После его завершения Председатель информирует членов Совета о результатах, независимо от того, удалось достичь консенсуса или нет. Как правило, о ходе консультаций информируют и Генерального Секретаря ООН. Подобный порядок осуществления метода консенсуса получил название коллективной или многосторонней дипломатии, в данном случае он характеризуется особой ролью Председателя, от которого в большой степени зависят результаты, а также решающим значением позиций постоянных членов Совета. Достигнутый благодаря этой форме согласования позиций консенсус может принять вид конкретного решения (например, по проекту резолюции, отклоненному на предыдущем заседании в результате отрицательной позиции одного из постоянных членов) или заявления Председателя о достижении консенсуса между членами Совета (например, с призывом к конфликтующим сторонам соблюдать прекращение огня, сотрудничать с представителями ООН). Нередко заявлением Председателя, где подводятся итоги дискуссии, заканчивается заседание, если никакого официального проекта резолюции не было представлено. Своеобразной формой оформления консенсуса также является распространение Председателем сообщения в виде документа Совета, но без проведения официального заседания для его утверждения. Здесь же следует упомянуть и особое сообщение Генерального Секретаря ООН, который в соответствии со статьей 12 Устава ООН "с согласия Совета Безопасности, уведомляет Генеральную Ассамблею на каждой ее сессии о всех вопросах, относящихся к под-

держанию международного мира и безопасности, находящихся на рассмотрении Совета Безопасности, и таким же образом уведомляет Генеральную Ассамблею, а если Генеральная Ассамблея не заседает, то Членов Организации немедленно, как только Совет Безопасности прекратит рассмотрение таких вопросов". Для получения такого согласия Генеральный Секретарь перед каждой сессией Генеральной Ассамблеи направляет проект уведомления всем членам Совета Безопасности с просьбой предоставить свои замечания. Если в определенный срок замечаний не поступает, то уведомление считается утвержденным без проведения официального заседания Совета по этому поводу.

Практика применения консенсуального метода в Совете Безопасности имеет и свои особенности. В первую очередь, это нередкое участие в выработке и принятии решения конфликтующих сторон, хотя с юридической точки зрения согласно статье 25 Устава ООН их согласие необязательно, даже если они являются членами Совета. Однако в этом случае следует помнить и о уже упоминавшемся выше политическом преломлении понятия консенсуса. С этой точки зрения подобное расширение круга участников налагает на конфликтующие стороны помимо правовой еще и моральную обязанность соблюдать выработанное решение, кроме того это позволяет избежать всяких возможных обвинений в необъективности и предвзятости в адрес Совета Безопасности в частности и ООН вообще как со стороны непосредственных участников конфликта, так и третьих стран, преследующих свои узкокорыстные интересы под маской поборников справедливости.

Другой характерной особенностью является более частое, чем в других международных организациях, подтверждение достигнутых соглашений голосованием на официальном заседании. Такое формальное голосование, разумеется, является единогласным, и в подобном случае, особенно если решение было принято при наличии воздержавшихся, особенно остро встает вопрос о разграничении этих двух методов — единогласия и консенсуса. В данной ситуации их вообще практически невозможно разделить друг от друга.

Вопрос этот далеко не праздный и не является сугубо теоретической тонкостью, способной заинтересовать только ученых или любителей парадоксов или быть разрешенной с помощью чисто процедурных технических критериев, как-то: наличие консультаций или официального голосования. Четкое понимание общего и отличного в единогласии и консенсусе чрезвычайно важно, ибо это две разные степени согласованности позиций. Единогласие в классической, "чистой" форме предполагает положительные голоса всех участников, наличие воздержавшихся или отсутствующих не допускается. Консенсус же несовместим лишь с отрицательной позицией хотя бы одного из государств, таким образом, теоретически возможна ситуация, когда меньшинство может обеспечить принятие решения, если остальные государства воздерживаются от обсуждения, занимают нейтральные позиции или просто отсутствуют (следует, однако, помнить, что в любом

случае необходимый кворум участников должен быть соблюден)*. Но единогласие требует подачи не просто положительных, а и “совпадающих”⁴⁷ голосов, то есть не позволяет сторонам при одобрении решения вносить какие-либо оговорки, делать замечания или выдвигать возражения, не касающиеся непосредственно существа вопроса, что, как уже говорилось выше, вполне допустимо при консенсусе, более того, право на это официально закреплено в соответствующем документе. Данное положение подтверждается и практикой. Так в Специальном комитете по рассмотрению роли ООН в области разоружения во время обсуждения организации работы Председатель предложил, чтобы делегаты стремились к достижению “единодушного согласия” (unanimous agreement) с учетом того, что точки зрения делегаций будут полностью отражены в отчетах о заседаниях. Некоторые делегации возражали против выражения “единодушного согласия”, а представитель Франции заявил, что данная формулировка подразумевает отсутствие каких бы то ни было оговорок, тогда как консенсус — только отсутствие прямых возражений. В итоге был одобрен вариант “наиболее широкого согласия” (broadest agreement) по максимальному числу вопросов, при условии, что помимо тех выводов и предложений, которые были приняты “без возражений” комитета, замечания и предложения делегаций будут отражены в отчетах.⁴⁸ Проблема разграничения понятий консенсуса и единогласия осложняется еще и тем, что оба метода чрезвычайно неоднозначны и многообразны.

Другой международной организацией, практику применения консенсуса в которой необходимо рассмотреть, является Содружество Независимых Государств. Помимо вполне очевидных причин, не позволяющих обойти вниманием это межгосударственное объединение, особое значение имеют и некоторые новации, внесенные в само понятие, видоизменение самой модели консенсуса, что, ввиду отсутствия аналогов где-либо еще в мире, отводит СНГ особое место во всей истории развития данного метода.

Уже с момента создания Содружества консенсуальный метод принятия решений прочно утвердился как основополагающий принцип работы всех его органов, что потом и было в полной мере отражено в их правилах процедуры.⁴⁹ Во всех этих документах, а также в специальном решении Экономического Суда СНГ⁵⁰, уделившего много внимания этому явлению на примере практики и правил процедуры Совета глав

* Некоторые авторы считают это существенным недостатком консенсуального метода, Касьян, например, предлагает следующих выход: “представляется желательным, чтобы понятие консенсуса характеризовалось указанием не только на отсутствие возражений, но и на необходимую поддержку предлагаемого решения. Очевидно, такая позитивная поддержка должна быть достаточно близкой к единогласию, но в любом случае не может составлять менее 2/3 общего числа участников голосования”, то есть он предлагает обязательное подтверждение консенсуса голосованием, что представляется спорным, так как ставит под сомнение саму возможность существования консенсуса как самостоятельного метода принятия решений. (см. Касьян Н.Ф. Соч. указано на стр. 194; стр. 65)

государств и Совета глав правительств СНГ, консенсус определяется как “отсутствие официального возражения хотя бы одного из государств-участников, выдвигаемого им как представляющее препятствие для принятия решения по рассматриваемому вопросу”. В отношении возражений не по существу вопроса права сторон существенно ограничены, так как формулирование оговорок государством, участвующим в принятии решения, не предусматривается. Вместе с тем, любое государство-участник до включения в действие процедуры консенсуса может заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе и, таким образом, отказаться от участия в обсуждении и вынесении решения по этому вопросу, что, по общему правилу, не может служить препятствием для принятия решения (хотя есть и исключения: так, в Интеграционном комитете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Киргизской республики и Российской Федерации вопрос в этом случае снимается с обсуждения⁵¹). Наделение сторон подобным правом является существенным новшеством в понятии консенсуса и, несомненно, было унаследовано от экономических организаций бывших социалистических стран, где подобный порядок применялся в рамках метода единогласия. Данное положение не ущемляет ничьих прав, ибо все стороны презюмируются заинтересованными и согласие их обязательно для одобрения решения до тех пор, пока они сами добровольно и по своей инициативе не заявят о противном. Кроме того, авторы этой концепции последовательно сокращают круг государств, для которых принятое таким образом решение обязательно, до тех, кто явно или молчаливо с ним согласился: “решение обязательно для всех государств-участников, участвовавших в его принятии”, на тех же, кто отказался от этого участия, решение не распространяется. К сожалению, форма, в которой государство-участник может заявить о своей незаинтересованности, не регламентирована, очевидно, именно поэтому многие решения, принимаемые, например, Советами глав государств и глав правительств, оформляются так же, как и международные договоры, — т. е. “подписываются главами государств или главами правительств, в них указывается, какие государства это решение не подписали либо сформулировали оговорки и в чем их суть”. (Следует помнить, что формулирование оговорок государств к решениям, принятым консенсусом, не предусмотрено. Если же такой факт все-таки имеет место, то оговорки не признаются таковыми, а считаются либо заявлениями общего характера, либо выражением незаинтересованности государства в решении в какой-либо его части или же они объявляются “несовместимыми с объектом и целью международной договоренности”).

Круг вопросов, в отношении которых можно применить подобную процедуру, ничем не ограничен, используется формулировка “тот или иной вопрос”, и, в соответствии с толкованием Экономического Суда, речь может идти “как обо всем круге вопросов, по которым принимаются решения, так и об отдельных вопросах, закрепляемых в том или ином положении (пункте, статье) решения”. Суд, однако, считает, что

такой порядок применим “лишь к тем решениям, которые являются по своей сути международным договором”^{*}.

Новшеством в мировой практике является и законодательное закрепление в СНГ приоритетности совместных решений, принятых на основе консенсуса, в качестве одного из принципов межгосударственных отношений как внутри Содружества, так и с государствами за его пределами⁵².

Таким образом, исходя из всего вышесказанного, консенсус может быть определен как метод разработки и принятия решения без проведения голосования, который представляет собой процедуру достижения общего согласия, выражающегося в отсутствии формально внесенных возражений со стороны любого участника по существу рассматриваемого вопроса. Выработка взаимоприемлемого решения осуществляется путем согласования позиций с помощью различных согласительных процедур, разного рода дискуссий, переговоров и неофициальных консультаций. Принятые таким образом документы обязательны и обладают высшей силой для всех участников форума. В случае невозможности достижения общего согласия (в качестве крайней меры), несоблюдения особых требований, предусмотренных правилами процедуры в отношении данной формы волеизъявления государств, или по соответствующему требованию любого полноправного участника вопрос ставится на голосование или передается в вышестоящий орган. Консенсус — понятие неоднозначное, многообразно воплощающееся в практической деятельности международных организаций и конференций, каждая из которых вносит определенные новшества или сообщает определенные особенности данной конкретной модели этого метода. В СНГ консенсус выступает в качестве основного принципа работы всех органов, основными особенностями его являясь: право сторон заявить о своей незаинтересованности в том или ином вопросе, что не является препятствием для принятия решения, недопустимость формулирования оговорок к таким решениям, признание их приоритетности.

Роль консенсуса как на данный момент самого демократического метода принятия решений, обеспечивающего достижение подлинного согласия и позволяющего учесть интересы всех государств-участников вне зависимости от их силы, веса в международных отношениях, экономического благополучия или размера, уже была в целом раскрыта выше. В добавление хотелось бы только привести несколько цитат. Так,

^{*}Экономический Суд в своем Консультативном заключении от 15 мая 1996 года по запросу Межгосударственного экономического комитета Экономического союза обоснованно указал, что к международным соглашениям относятся решения советов глав государств и правительств, одобряющие проекты соглашений и приложения к ним. Кроме того, Экономический Суд считает, что международными соглашениями являются и решения советов глав государств и правительств, содержащие взаимобязывающие и нормативные положения по существу регулируемых международных отношений (вопросов), представляющих общий интерес, и имеющие атрибуты международных соглашений либо решения о внесении поправок в соглашения.

представитель Болгарии на 19 заседании III Конференции ООН по морскому праву заявил: "Отрадно видеть, что принцип консенсуса получил всеобщее одобрение. В самом деле, он отражает новую тенденцию в разработке международного права, поскольку основан на суверенном равенстве государств и на обязанности государств сотрудничать друг с другом, и представляет собой основное условие универсальности международных отношений". А в уже упоминавшемся Докладе Специального комитета по реорганизации процедур и организации Генеральной Ассамблеи говорилось, что принятие решений и резолюций путем достижения согласованного мнения особенно желательно, "поскольку это содействует эффективному и прочному урегулированию разногласий и, следовательно, усилению авторитета Организации". Помимо этого, не следует забывать и о том, что именно консенсусом были определены на Европейском Совеещании по безопасности и сотрудничеству основополагающие принципы, на которых зиждется вся современная система международных отношений, и что они стали таковыми именно благодаря тому, что отразили точки зрения всех государств, воплотили в себе согласованную волю всех участников, то-есть благодаря консенсуальному методу.

Тем не менее, не следует и идеализировать этот метод, ибо и у него есть свои недостатки и уязвимые стороны. В первую очередь, процедура согласования позиций, как правило, процесс сложный и долгий, что открывает широкие возможности для всякого рода злоупотреблений с целью затягивания или даже срыва переговоров. А во-вторых, вполне вероятно ситуация, когда вообще никакого взаимоприемлемого решения не будет найдено и вопрос останется неразрешенным, если, например, одно из государств не захочет отступить от своих жестких требований, и переговоры зайдут в тупик. Такая опасность была вполне реальна во время Европейского Совеещания, когда в сентябре 1974 г. делегация Мальты внесла серию предложений относительно безопасности Европы, где, в частности, предлагалось создать специальный руководящий комитет для налаживания органического сотрудничества между участниками Совеещания и другими государствами Средиземноморья и указывалось, что с развитием "нового суверенного, независимого органа" США и СССР "постепенно выведут свои вооруженные силы из этого района". Все попытки в течении многих месяцев заставить Мальту смягчить свою позицию окончились впустую, и в конце мая 1975 г., когда была почти закончена работа по согласованию документа общего характера по средиземноморским проблемам, Мальта внесла дополнения, повторяющие идеи первоначальных предложений. Это вызвало резко негативную реакцию стран НАТО, в первую очередь США, так как создавало угрозу пребывания их Шестого флота в Средиземном море, о принятии требований Мальты не могло идти и речи. Однако, ее представитель посол Гудвилл стоял на твердых, бескомпромиссных позициях, ясно давая понять, что в случае отрицательного отношения к предложениям Мальты, она не даст согласие на завершение работы второго этапа Совеещания и затянёт его работу на годы. Только согласие Гудвилла на общую, не обязывающую формулировку (за что он потом

был уволен с дипломатической службы) и ее немедленное обсуждение на встрече Громыко и Киссинджера позволили разрешить кризис.⁵³ Таким образом, консенсус, наряду с неоспоримыми достоинствами, обладает и существенными недостатками: призванный выразить согласованную позитивную волю, он уязвим для обструкции. Однако, возможность в качестве крайнего средства поставить вопрос на голосование частично решает эту проблему.

Принятие решений на основе большинства голосов

Мажоритарный метод является одним из наиболее традиционных и самых распространенных методов голосования в современном мире. Первые международные организации и конференции начали широко его применять с конца 19-го века, когда стало очевидно, что единогласие предоставляет возможность отдельным странам срывать принятие решения, которое по той или иной причине их не устраивало. Особенно наглядно это проявлялось в деятельности организаций с большим количеством участников, обнаруживающих значительное расхождение интересов. Несогласное меньшинство или обструкционистская позиция только одного государства могли саботировать всю работу организации. Все это заставляло международные собрания обращаться к другим возможным методам, в том числе и большинству голосов. Однако, практика показала, что при принятии решений по вопросам существа большинством только в один голос заинтересованная сторона может легко обеспечить себе подобное большинство и провести свое решение вопроса вопреки воле остальных участников.

Закономерным итогом этого процесса явилось складывание к началу XX века существующей ныне системы принятия простым большинством (50 % плюс один голос) решений по процедурным вопросам (причем меньшинство обязано подчиняться этим решениям), и квалифицированным большинством по вопросам существа (чаще всего — 2/3), при этом решение большинства не связывает меньшинство*. За сто лет данное правило неоднократно изменялось, организация или конференция могла выносить все решения только простым большинством, например, Дунайская конференция 1948 г. в Белграде⁵⁴ или Экономический и Социальный Совет ООН⁵⁵, либо решать процедурные вопросы большинством в 2/3, как Восьмая международная конференция американских государств в Лиме (Перу) 1938 г.⁵⁶ или современная Экономическая комиссия для Европы.⁵⁷ Тем не менее, в подавляющем большинстве случаев данный порядок сохранялся более или менее неизменным.

* При разделении гласов поровну решение считается отклоненным (Дунайская конференция, Белград 1948 г. Правила процедуры...; среди современных см., например, World Meteorological Organization General Regulations, 1971, Regulation 62)

Принцип квалифицированного большинства воплощается в практической деятельности международных организаций чрезвычайно многообразно: правила процедуры могут требовать и 2/3, и 3/4, и 4/5, и 5/6, и даже 9/10 положительных голосов, хотя, конечно, 2/3 являются самым распространенным вариантом. Он зафиксирован в Уставе ООН и в правилах процедуры соответствующих ее органов (например, Генеральная Ассамблея), Всемирного почтового союза, Всемирной организации здравоохранения и подавляющем большинстве всех остальных международных организаций. Это объясняется тем, что в сравнении с единогласием данный метод обладает неоспоримыми преимуществами и значительно облегчает процесс принятия решений, так как правом вето обладает не каждый участник, а определенное число государств, взятых вместе, так называемая “блокирующая треть”. Таким образом, гарантия против саботажа и срыва решения меньшинством сочетается в этом принципе с невозможностью игнорирования его воли, что свидетельствует о сбалансированности и надежности подобной системы голосования. Более того, известны случаи, когда форум сознательно расширял права меньшинства (правда, на стадии непосредственной подготовки решения) для обеспечения более высокой степени объективности и, следовательно, авторитетности постановления. Так, правила процедуры Парижской конференции 1946 г. предусматривали, что “если в какой-либо комиссии решение принимается большинством в 2/3 голосов, то доклад комиссии будет представляться в качестве рекомендации Конференции, причем меньшинству предоставляется право изложить свои взгляды и просить Конференцию о принятии решения. Если же в какой-либо комиссии большинство в 2/3 не будет достигнуто, каждый из членов комиссии сохраняет полное право представить собственное мнение и просить, чтобы оно явилось предметом решения Конференции”⁵⁸

Метод квалифицированного большинства почти всегда совмещается с использованием простого большинства для решения маловажных, преимущественно процедурных вопросов. Однако вопрос о том, какие вопросы являются важными, а какие следует отнести к категории процедурных, решается очень неоднозначно, в большинстве случаев правила процедуры каждой конференции или организации предусматривают особый порядок разрешения этой проблемы. Для Генеральной Ассамблеи ООН перечень важных вопросов предусмотрен самими правилами процедуры (а также статьей 18 Устава), однако Ассамблея может простым большинством голосов определить дополнительные категории вопросов, подлежащих решению большинством в 2/3⁵⁹. А на III конференции ООН по морскому праву имел место совершенно иной порядок: “При возникновении спора Председатель выносит решение о характере вопроса. Протест против такого решения немедленно ставится на голосование, и решение Председателя остается в силе, если оно не будет отклонено большинством присутствующих и голосующих представителей”⁶⁰. Общему правилу о решении данного вопроса простым большинством следуют и другие органы и организации системы ООН, придерживаются его и многие другие организации и конференции.

Однако, существует и прямо противоположная точка зрения. Так, Конвенция ООН по морскому праву среди положений, посвященных Совету Международного органа по морскому дну, предписывает рассматривать подобный вопрос “как подпадающий под действие подпункта, предусматривающего более высокий или самый высокий уровень большинства или консенсус”. Правда Совет может принять иное решение по этому поводу, но “указанным большинством или консенсусом”.⁶¹

Уже упомянутая формулировка “присутствующие и голосующие” указывает на важное разделение мажоритарного метода на принципы большинства абсолютного (от списочного состава участников) и относительного (с учетом только присутствующих и участвующих в голосовании), причем первое используется чрезвычайно редко, тогда как второе распространено повсеместно. Значение термина “участвующие государства” раскрыто в правилах процедуры III Конференции ООН по морскому праву: это любое государство, представители которого зарегистрировались в Секретариате Конференции в качестве участвующих в этой сессии, и которое впоследствии не уведомило Секретариат о своем неучастии в этой сессии или ее части. Название же “присутствующие и голосующие” относится к тем участвующим государствам-членам, которые голосуют “за” или “против”, то есть голоса воздержавшихся в расчет не принимаются. Однако, данное положение создает серьезную угрозу навязывания собранию решения, выгодного исключительно меньшинству, если большинство членов отсутствует или занимает нейтральную позицию. В разных организациях по-разному пытаются решить эту проблему, устанавливая принципы (например, невозможности принятия решения, непосредственно затрагивающего интересы какого-либо государства-участника, в его отсутствие⁶²), используя жесткие предписания относительно кворума и требуемого большинства* или другие средства, например, отсрочку. Так, Международная конвенция электросвязи 1982 г. предусматривает, что “когда число воздержавшихся превышает половину числа всех поданных голосов (“за”, “против”, “воздержался”), рассмотрение обсуждаемого вопроса откладывается до следующего заседания, на котором воздержавшиеся уже не будут приниматься в расчет”.

Различные “рецепты” против этой угрозы предлагались и в органах ООН. В 1971 г. группа стран внесла в пакет предложений об изменении процедуры Генеральной Ассамблеи ООН с целью исправления положения, когда “некоторые резолюции принимаются ограниченным числом голосов вследствие того, что значительное число членов воздерживается при голосовании”. В частности, было предложено (i) впредь при подсчете требуемого большинства учитывать число воздержавшихся, а также делегаций, занявших позицию неучастия в голосовании, (Бельгия) или (ii) принять одну из следующих процедур: а) членов, воздержавших-

*Например, правила процедуры III Конференции ООН по морскому праву предписывают, что большинство в 2/3, необходимое для принятия решения, должно включать в себя, по крайней мере, большинство государств, участвующих в этой сессии Конференции. То-есть имеет место совмещение принципов абсолютного и относительного большинства. (Правило 39).

ся от голосования, следует рассматривать как отсутствующих. Таким образом, если общее число членов, голосовавших “за” или “против”, меньше числа, соответствующего большинству членов Комитета или Генеральной Ассамблеи, то считается, что кворума нет, и поставленный на голосование проект резолюции считается неутвержденным; б) проект резолюции считается принятым в том случае, когда число голосов, поданных “за”, превышает большинство, или в крайнем случае, большинство в 2/3 всех членов, голосовавших “за” или “против” или воздержавшихся от голосования (Япония); в) проект резолюции может считаться принятым лишь в том случае, когда за него подано не менее 1/3 голосов членов Генеральной Ассамблеи (Швеция). Кроме того, было предложено, чтобы в целях повышения эффективности решений Генеральной Ассамблеи любая резолюция для окончательного принятия должна была получить большинство в 2/3 голосов Генеральной Ассамблеи, а также 2/3 голосов каждой региональной группы. Такое большинство могло бы состоять из государств, общий взнос которых в регулярный бюджет ООН составляет минимальный процент, установленный региональными группами, от взносов в этот бюджет (Италия). Специальный комитет по реорганизации процедур и организации работы Генеральной Ассамблеи мотивированно отклонил все указанные предложения и в своем докладе на 26 сессии Генеральной Ассамблеи ООН порекомендовал сохранить неизменными статьи 88 и 127 правил процедуры⁶³, однако данные поправки представляют действительный интерес, так как не только демонстрируют позиции государств, их выдвинувших, но и указывают направления поиска подлинного решения данной проблемы.

Таким образом, мажоритарный метод, несмотря на общепризнанные достоинства и довлеющее положение в мире, обладает некоторыми недостатками, предлагаемые способы исправления которых крайне разнообразны, но не в полной мере отвечают поставленным целям. Тем не менее, не подлежит сомнению, что данный метод на сегодняшний день является самым гибким, удобным, сбалансированным (в смысле учета интересов наибольшего количества участников и предотвращения угрозы обструкции) способом принятия решения в международных организациях и конференциях. Более того этот метод совместим со всеми остальными существующими формами волеизъявления государств, являясь необходимым элементом взвешенного голосования, удачно дополняя единогласие в отношении второстепенных вопросов, приходя на помощь в случае невозможности достижения консенсуса. Единственной серьезной угрозой при данном методе выступает возможность использования “механического большинства” как для принятия какого-либо решения, так и для его саботажа по воле группы участников преимущественно с помощью разного рода политического или экономического давления, или же в силу объективных условий, так как еще часты случаи, когда то или иное большинство, сложившееся под воздействием определенных обстоятельств, при вынесении решения действует почти автоматически. Однако опасность этого невелика, ибо считается, что на данном этапе развития международных отношений в целом и междуна-

родных организаций в частности “было бы недопустимо, нереалистично, политически близоруко и вредно пытаться использовать международные организации для навязывания одной группе государств воли другой группы посредством игры голосов и автоматического подсчета большинства. Оказать определенное влияние на позицию партнеров в международных организациях, как и вообще в международных отношениях, можно лишь путем переговоров, согласования, взаимных уступок и компромисса”⁶⁴.

Взвешенное голосование

Одним из основных принципов деятельности любой международной организации или конференции является суверенное равенство государств-членов или участников. Тем не менее, еще в начале девятнадцатого века, а именно в самой первой международной организации — Центральной комиссии навигации по Рейну (в нее вошли все приречные государства, кроме Швейцарии), созданной по решению Венского конгресса 1814-1815 гг., подобного правила не существовало. На выборах постоянного контрольного органа Комиссии Пруссия и остальные германские государства имели по 1/3 всех голосов, а Франция и Нидерланды — по 1/6. В 1919 г. в комиссию вошли Швейцария и еще три не прибрежных государства: Великобритания, Бельгия и Италия, принцип неравенства был сохранен, изменились лишь пропорции: Бельгия, Нидерланды, Швейцария, Италия, Великобритания теперь имели по два места в органе, Германия — 4, Франция — 5, причем Франция к тому же обладала правом назначать председателя. Данный порядок был изменен в пользу равноправия государств только через 17 лет, в 1936 г., когда рядом протоколов за каждым членом организации был закреплен только один голос.

Следовательно, метод взвешенного голосования имеет такие же глубокие исторические корни, как и единогласие, и уступает ему по возрасту всего один год. В отличие от ровесника этот метод не претерпел существенных изменений на протяжении почти двухсот лет, во многом потому, что применялся гораздо реже, и современное понимание его не слишком разнится с первоначальным, единственное, политические критерии неравенства уступили место экономическим. Система взвешенного голосования, применяемая на данный момент в около 13 % всех международных организаций характеризуется прямой зависимостью количества голосов какого-либо участника (а значит, и его возможности влиять на принятие решений) от размера его вклада. Данный порядок может использоваться только в сугубо экономических организациях, и в последние десятилетия в связи с интернационализацией экономики и интенсификацией международного сотрудничества он, можно сказать, переживает второе рождение (по частоте использования он почти сравнялся с единогласием). При взвешенном голосовании решения обычно принимаются простым большинством голосов, но никогда — большин-

ством присутствующих и голосующих, для решения особенно важных вопросов может требоваться большинство в 2/3.

Этого метода придерживаются⁶⁵ все специализированные финансовые организации ООН — Международный валютный фонд (МВФ) и Международный банк реконструкции и развития (МБРР), созданные в 1944 г. на Конференции ООН по валютно-финансовым вопросам в Бреттон-Вудсе, а также Международная финансовая корпорация (МФК, 1956 г.), Международная ассоциация развития (МАР, 1960 г.) и Многостороннее агентство по гарантиям инвестиций (МАГИ, 1988 г.); кредитные и финансовые учреждения Европы (Европейский фонд развития, Европейский инвестиционный банк, Европейский центральный банк), международные экономические организации по отдельным видам сырья (Международный совет по олову, Международная организация по сахару), некоторые узкоспециализированные отраслевые организации (Международная организация по виноделию и виноградарству), органы раньше Европейского Сообщества (Европарламент), а теперь — Европейского союза⁶⁶. Кроме того во многих организациях используются родственные с данным методом процедуры. Например, Конвенция о межправительственной морской консультативной организации 1979 г. содержит следующее положение: “Любой член организации, не выполнивший своих финансовых обязательств перед Организацией в течение одного года с даты наступления срока платежа, не будет иметь права голоса в Ассамблее, Совете или в Комитете по безопасности на море, если Ассамблея не откажется по своему усмотрению от соблюдения этого положения”⁶⁷. То есть участие государства в принятии решений ставится в прямую зависимость от своевременного исполнения им своих финансовых обязательств.

В международных валютно-кредитных организациях количество голосов каждого государства-члена зависит от его доли (квоты) в финансировании деятельности организации. Ярким примером является МВФ. В соответствии с Бреттон-Вудским соглашением при решении вопросов в МВФ каждая страна может подавать 250 голосов плюс дополнительно по одному голосу на каждые 100 тыс. условных единиц его квоты в капитале Фонда. Соглашение также содержало специальный пункт, предоставляющий странам-кредиторам право на дополнительное число голосов при решении вопросов о предоставлении кредита в отступление от общих условий и о лишении страны права пользоваться ресурсами Фонда. В первые годы существования Фонда при квоте США в 2750 млн. долларов (Великобритания — на втором месте) эти две страны обладали 45 % голосов. В связи с принятием новых членов в 1960-х гг. их доля снизилась до 33 %, однако США до сих пор остается государством, имеющим в Фонде право вето, так как обладает 19-20 % голосов, тогда как для принятия любого решения нужно в целом 85 %, Устав же можно изменить только при формальной подаче за предложение не менее 80 % голосов. Данные правила распространяются и на формирование высших исполнительных органов: так, 8 из 24 директоров Исполнительного Совета назначаются странами с наибольшими квотами (США, Великобритания, Россия, Франция, Германия, Китай, Саудов-

ская Аравия, Япония). Почти идентична ситуация и в других перечисленных финансовых организациях ООН, единственное отличие состоит в том, что МАР и МФК по форме — акционерные общества, и число голосов у каждого государства зависит не от квоты в капитале, а от количества акций, что по сути одно и то же.

Не стали исключениями и региональные финансовые объединения. Например, Межамериканский банк развития предоставляет каждому члену 135 голосов плюс по одному дополнительному голосу на каждую акцию номиналом в 10 тыс. долларов. США в нем принадлежит 34,8 % голосов, Аргентине и Бразилии — по 12 %, Мексике — 8 %, Венесуэле — 6,5 %, Канаде — 5 %. Для принятия решения требуется порядка 75 % голосов, то есть в отсутствие представителя США вообще никакое решение не может быть принято. Несколько отличается метод, используемый в Азиатском банке развития, где 20 % голосов распределяются поровну между всеми членами, остальные 80 % — пропорционально количеству приобретенных акций, причем по Уставу 67 % всех акций должны принадлежать странам региона. Однако отличия эти не существенны, так как США, ФРГ, Великобритания, Австралия, Новая Зеландия, Япония и несколько других государств владеют более 60 % подписного капитала акций, притом что самые крупные доли, а следовательно, и контроль над всей организацией находятся в руках США и Японии.

В отраслевых и узкоспециализированных организациях число голосов, помимо вклада в финансирование их деятельности, может быть также определено ролью и местом, которое данное государство занимает в данной отрасли. Например, Международный фонд сельскохозяйственного развития (ИФАД), учрежденный в 1976 г. на конференции ООН. Общее число голосов в Фонде — 1800, которые по 600 разделены между тремя категориями стран: развитые страны-доноры (22 страны — члены ОЭСР), развивающиеся страны-доноры (12 стран-членов Организации стран-экспортеров нефти — ОПЕК), развивающиеся страны-получатели помощи. Внутри каждой категории присутствует своя собственная формула распределения голосов: в первой 17 % делятся поровну, 82,5 % — пропорционально взносу; во второй соответственно 25 % и 75 %; в третьей категории все голоса распределяются поровну. Данная система достаточно справедлива, так как количество голосов первой и второй категорий (страны-доноры) равно числу голосов второй и третьей (развивающиеся страны) и составляет $\frac{2}{3}$ — необходимое большинство. Однако в то же время подобный метод слишком громоздкий и сложный, так что стороны большинство вопросов предпочитают решать на основе консенсуса, что намного лучше с любой точки зрения.

В экономических организациях по различным видам сырья количество голосов участника, как правило, пропорционально его доле в мировом экспорте или импорте данного вида сырья. Причем голосование здесь идет по двум группам: экспортеров и импортеров сырья, а решение может быть принято большинством голосов в обеих группах.

Что же касается ЕЭС, то прежде всего следует отметить, что в его

органах число голосов членов было пропорционально экономическому потенциалу страны, а в межпарламентских организациях (Европарламент) доля голосов зависела от численности населения страны-участника, что более характерно для внутренних парламентов федеративных стран. Так, в соответствии со статьей 148 Римского договора и статьей 14 Договора о присоединении новых членов ФРГ, Франция, Италия и Великобритания получали 10 голосов в Совете ЕЭС, Бельгия и Нидерланды — по 5, Ирландия и Дания — по 3, а Люксембург — 1. Закон же 1976 г. “Об избрании представителей Европейской парламентской ассамблеи всеобщими прямыми выборами” предусматривал следующее количество депутатов от каждой страны: ФРГ, Великобритания, Италия и Франция — по 81, Нидерланды — 25, Бельгия — 24, Дания — 16, Ирландия — 15, Люксембург — 6. Эти принципы нашли свое продолжение и в органах учрежденного в 1992 г. Европейского союза. Так Договор о Европейском союзе предусматривает, что “Совет по рекомендации Комиссии принимает решение квалифицированным большинством в 2/3 голосов* путем взвешенного голосования”, исключая голоса представителя заинтересованного государства-члена⁶⁸.

Показательным представляется процесс развития системы взвешенного голосования в таких организациях, как Международная организация связи через искусственные спутники Земли (ИНТЕЛСАТ) и Международной организации морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ). ИНТЕЛСАТ была создана в 1964 г. с целью осуществления на коммерческой основе проектирования, сооружения, эксплуатации и технического обслуживания системы связи глобального охвата с помощью искусственных спутников, используемой в международных целях и доступной для всех государств без какой-либо дискриминации. До 1973 г. она работала на основе Временных соглашений (Соглашения о временных условиях создания глобальной коммерческой системы с помощью искусственных спутников, о технических и финансовых условиях работы системы, об арбитраже), ее руководящим органом являлся Временный комитет из 18 представителей, при общем количестве участников более 70. Число голосов определялось квотой вложенного капитала, США владело 53 %, на остальные 69 государств приходилось 47 %. Такой порядок вещей не мог не вызвать самых резких протестов со стороны этих стран, и в 1971 г. Постоянные соглашения об ИНТЕЛСАТ внесли существенные изменения в систему органов и процедуру голосования организации. Высшим органом стала Ассамблея всех стран-членов, но ее решения имели рекомендательный характер, реальная руководящая роль была отдана Правлению, членами которого могли быть представители тех подписавших сторон, размеры капиталовложений которых не меньше минимального размера вложений стороны,

* Имеется в виду количество голосов, закрепляемых за каждым государством-членом при принятии решения квалифицированным большинством: Бельгия — 5; Дания — 3; Германия — 10; Греция — 5; Испания — 8; Франция — 10; Ирландия — 3; Италия — 10; Люксембург — 2; Нидерланды — 5; Португалия — 5; Великобритания — 10.

занимающей 13-е место в списке размера долей первичных капиталовложений всех подписавших сторон, иначе говоря, первые 13 государств из этого списка. В Правлении была сохранена система взвешенного голосования: число голосов зависело от финансового вклада.

Вопрос о процедуре голосования был одним из наиболее острых и при учреждении ИНМАРСАТ. В соответствии с Конвенцией, которая вступила в силу 16 июля 1979 г., органами ИНМАРСАТ являлись: Ассамблея, Совет и Директорат во главе с Генеральным директором. В Ассамблее были представлены все без исключения государства, каждое из которых обладало здесь одним голосом, решения по вопросам существа принимались большинством в 2/3, по процедурным вопросам — простым большинством присутствующих и голосующих. Однако в Совете действовал принцип взвешенного голосования: все голоса принимались за 100 % и распределялись между 18 членами пропорционально финансовым вкладам переставленных в Совете государств, еще 4 члена Совета избирались дополнительно на сессии Ассамблеи для обеспечения принципа справедливого географического представительства. Следует заметить одну особенность: система взвешенного голосования в Совете ИНМАРСАТ в сущности не нарушала принципа суверенного равенства государств, так как членами Совета являлись представители назначенных правительствами стран-участниц организаций, сами же государства были представлены в Ассамблее, где каждый имел только один голос. Существенно также и правило, что доля одного представителя не должна превышать 25 % от общего числа голосов в Совете. Если же долевой взнос участника оказывается все же выше, то он должен предложить остальным выкупить у него излишек, что в результате увеличит вес их голоса. Но если предложенный излишек или его часть не взяты на себя другими участниками, то вес его обладателя может быть выше 25 % на оставшуюся нераспределенной часть. Тем не менее основным отличием модели взвешенного голосования в ИНМАРСАТ является то, что определяющим критерием для показателя долевого вноса в Совете служит вовсе не финансовые возможности того или иного участника и не размер вложенного капитала, а интенсивность использования системы спутниковой связи судами данной страны.

Таким образом, метод взвешенного голосования довольно широко распространен в современном мире и применяется достаточно единообразно, варьируется лишь размер квот и процентное соотношение количества голосов к сумме капиталовложений. Тем не менее, наряду с размером финансовой доли участника, основанием распределения голосов могут служить и другие экономические критерии, а модели, используемые в отдельных организациях, обладать известными особенностями.

Заключение

Из всего вышеизложенного с необходимостью следует, что на данный момент в мировой практике не существует идеального метода

принятия решений, каждый из существующих способов обладает своими особыми достоинствами и недостатками.

Следует также учитывать, что процесс принятия решений, каким бы формальным он ни был, всегда носит политический характер. Он выступает не только и не столько как просто форма волеизъявления государств, но и как один из этапов борьбы государств за решение, соответствующее их интересам. Поэтому применение даже самого совершенного метода не может быть эффективным, если отсутствует политическая воля государств к поиску взаимоприемлемых решений насущных международных проблем.

В силу этого невозможно решить, какой из методов лучше, да и сами понятия “хорошо” и “плохо” представляются неприменимыми в данном случае. Возникновение каждого конкретного метода или его особой модели обусловлено конкретными политико-историческими условиями, в которых вынуждена работать организация или конференция, степень соответствия его этим условиям и определяет ценность и значение способа принятия решений. Еще в недавнем времени в качестве наиболее адекватного метода выступал принцип простого и квалифицированного большинства, на данный момент самый распространенный порядок решения вопросов, но в связи с объективными процессами, идущими примерно с 60-х гг. XX века и после окончания холодной войны только усилившимися, на звание оптимально соответствующего эпохе все больше претендует метод консенсуса. Консенсус, помимо процедурного, технического содержания, обладает и элементами явления политического, он призван не только формально оформить волю сторон, но и способствовать расширению взаимовыгодного сотрудничества, укреплению процесса нормализации межгосударственных отношений, достижению общего Соглашения в самом широком смысле этого слова — то есть достижению главной цели всего международного общения, это и обусловит довлеющее положение данного метода в следующем столетии.

¹ *Казанский П.* Всеобщие административные союзы государств, Одесса 1897. т. 1, стр. 383

² *Ibid.* стр. 370.

³ *Зайцева О. Г.* Международные организации: принятие решений. М.: Наука, 1989.

⁴ Правила процедуры международных политических конференций XX века: Избранные документы. Под ред. Дурденевского В. Н. Правила процедуры Второй Гаагской конференции мира 1907 г. ст. 8, примечание.

⁵ *Ibid.* Правила процедуры Восьмой международной конференции американских государств в Лиме (Перу) 1938 г. стр. 18, 28.

⁶ *Илюхина Р. М.* Лига Наций 1919-1934. М.: 1984, стр. 1897.

⁷ Устав Организации Объединенных Наций 1945 г. ст. ст. 23, 24, 27, 109, 110.

⁸ Международное право. Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов — М.: Международные отношения, 1998. с. 190.

⁹ Устав Совета Экономической Взаимопомощи, ст. IV п. 3; Правила процедуры сессии Совета Экономической Взаимопомощи, Правило 30.

- ¹⁰ Цит. по *Зайцева О. Г.* Международные межправительственные организации М.: Наука, 1983, стр. 812.
- ¹¹ Материалы Internet: <http://dir.Yahoo.com>.
- ¹² *Зайцева О. Г.* Международные организации: принятие решений. М.: Наука, 1989.
- ¹³ Международное право. Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов — М.: Международные отношения, 1998. с. 186.
- ¹⁴ *Зайцева О. Г.*, см. выше сноску 12.
- ¹⁵ Правила процедуры международных политических конференций XX века: Избранные документы. Под ред. Дурденевского В. Н. Приложение II к протоколу № 1 Версальской конференции 1919 г. Регламент конференции, ст. XIV.
- ¹⁶ Соглашение о сотрудничестве причерноморских государств при поиске и спасании на Черном море (утверждено Постановлением Правительства РФ от 15 мая 1998 г.), ст. 14.
- ¹⁷ *Зайцева О. Г.* Международные межправительственные организации М.: Наука, 1982 стр. 86.
- ¹⁸ Ibid. стр. 85.
- ¹⁹ Harvard International Law Journal 1977 vol. 15 № 3. Цит. по Зайцевой О. Г. см. сноску 12.
- ²⁰ *Зайцева О. Г.*, см. сноску 12.
- ²¹ *Дубинин Ю. В.* Дипломатическая быль М: РОССПЭН, 1997, стр. 196-201.
- ²² Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Раздел 4, Подраздел С, ст. 161, п. 8 е и ст. 162 п. i.
- ²³ Правила процедуры СГГ и СГП СНГ (утверждены решением СГГ СНГ от 17 мая 1996 г.), Правило 20, п. 1.
- ²⁴ Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации 1994 г., ст. 9.
- ²⁵ Доклад специального комитета по реорганизации процедур и организации Генеральной Ассамблеи. Генеральная Ассамблея, официальные отчеты — двадцать шестая сессия, дополнение № 26 (A/8426).
- ²⁶ *Зайцева О. Г.*, см. сноску 17, стр. 86.
- ²⁷ Ibid.
- ²⁸ Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации 1994 г., ст. 9.
- ²⁹ Венская Декларация Парламентской Ассамблеи СБСЕ. Резолюция “Политические вопросы и безопасность” п. 65.
- ³⁰ Правила процедуры Совета по торговле и развитию (TD/B/16/Rev. 2), ст. 26.
- ³¹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г. Раздел 4, Подраздел С, ст. 161, п. 8 е.
- ³² Соглашение об осуществлении части XI Конвенции Организации Объединенных Наций по морскому праву 1982 г. Раздел 3, п. 6.
- ³³ Правила процедуры III Конференции ООН по морскому праву. Правило 37, п. 2.
- ³⁴ *Зайцева О. Г.*, см. сноску 12.
- ³⁵ Например, Конференция стран-участников Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. ст. VII, часть В, п. 18.
- ³⁶ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Эстонской Республики о сотрудничестве в области охраны и рационального использования трансграничных вод ст. 6, п. 5 (Утверждено Постановлением Правительства РФ “О Заключении Соглашения...” от 7 мая 1997 г.).
- ³⁷ Марракешское соглашение о создании Всемирной Торговой Организации 1994 г. ст. 9.

³⁸ Правила процедуры комитета ООН по программным и бюджетным вопросам. Правило 41 (Глава 8).

³⁹ Правила процедуры III Конференции ООН по морскому праву. Правило 39, п. 1 Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г., ст. 18; Договор о всеобщем запрещении ядерных испытаний 1996 г., ст. II, часть В, п. 22.

⁴⁰ Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением 1989 г., ст. 17; Рамочная конвенция ООН об изменении климата 1992 г., ст. 15, п. 3.

⁴¹ Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий 1992 г., ст. 26.

⁴² Евразийская патентная конвенция 1994 г., Часть II, ст. 3, п. 1.

⁴³ Правила процедуры Экономического и Социального Совета ООН (E/5715/Rev.2), Правило 69.

⁴⁴ Касьян Н. Ф. Консенсус о современных международных отношениях: Международно-правовые вопросы. М.: Международные отношения, 1983. стр. 30-31.

⁴⁵ Зайцева О. Г., см. выше сноску 12.

⁴⁶ Как правило, вопрос передается на рассмотрение СГП СНГ:

Соглашение о создании Межгосударственного Экономического комитета Экономического Союза 1994 г., ст. 4, п. 10; Соглашение об учреждении Межправительственного Совета по нефти и газу 1993 г. (в ред. Решения от 26.07.96), ст. 10.

⁴⁷ Устав ООН ст. 27.

⁴⁸ Касьян Н. Ф. Консенсус в современных международных отношениях: Международно-правовые вопросы. М.: Международные отношения, 1983. стр. 64.

⁴⁹ Устав Содружества Независимых Государств, ст. 23; Правила процедуры Совета Глав Государств и Совета Глав Правительств СНГ (Утверждены Решением СГП СНГ от 17 мая 1996 г.), Правило 20; Положение о Межгосударственном экономическом Комитете Экономического союза (Приложение 1 к Соглашению о создании Межгосударственного экономического Комитета Экономического союза от 21 октября 1994 г.), ст. IV. Регламент Межпарламентской Ассамблеи Государств-Участников СНГ 1992 г., ст. 14.

⁵⁰ О толковании документов на предмет определения объектов и целей и совместимости с ними оговорок, сформулированных государствами при подписании документов (Экономический Суд СНГ 22 июня 1998 г. № 01-1/1-89).

⁵¹ Положение об Интеграционном комитете Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской республики и Российской Федерации (утверждено Решением Межгосударственного Совета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской республики и Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 2), ст. 5.

⁵² Концепция охраны границ государств-участников СНГ с государствами, не входящими в Содружество (Одобрена Решением СГП СНГ от 26 мая 1995 г.); Договор о..., ст. 3.

⁵³ Дубинин Ю. В. см. выше сноску 21, стр. 188-195.

⁵⁴ Дунайская конференция, Белград 1948 г. Правила процедуры, ст. 22. цит. по Правилам процедуры международных политических конференций XX века: Избранные документы. Под ред. Дурденевского В. Н.

⁵⁵ Правила процедуры ЭКОСОС (E/5115/Rev.2), Правило 60.

⁵⁶ Правила процедуры Восьмой международной конференции американских государств в Лиме (Перу) 1938 г. Цит. по "Правилам процедуры международных политических конференций XX века".

⁵⁷ Положение о круге ведения и правилах процедуры Экономической комиссии для Европы (документ ООН Т/ТСТ/778/Rev/3), Глава VII, Правило 35.

⁵⁸ Парижская конференция 1946 г. Организация и правила процедуры мирной конференции, ст. IV, п. а). Цит. по "Правила процедуры международных политических конференций XX века".

⁵⁹ Правила процедуры Генеральной Ассамблеи ООН, ст. 83 и ст. 85.

⁶⁰ Правила процедуры Третьей конференции ООН по морскому праву, Правило 39, п. 4.

⁶¹ Конвенция ООН по морскому праву 1982 г., Раздел 4. Подраздел С. ст. 161, п. 8g.

⁶² Например, в рамках СНГ Соглашение об учреждении Межправительственного совета по нефти и газу 1993 г. (в ред. Решения от 26 июля 1999 г.), ст. 10.

⁶³ Доклад специального комитета по реорганизации процедур и организации Генеральной Ассамблеи. Генеральная Ассамблея, официальные отчеты — двадцать шестая сессия, дополнение № 26 (A/8426), стр. 62, 235-236.

⁶⁴ Актуальные проблемы деятельности международных организаций. Теория и практика. Отв. ред. Морозов Г. И., М.: Международные отношения, 1982.

⁶⁵ Дальнейшие сведения о различных международных организациях (кроме специально отмеченных сносками); *Зайцева О. Г.* Международные межправительственные организации М.: Наука, 1982; *Зайцева О. Г.* Международные организации: Принятие решений. М.: Наука, 1989; Международные правительственные организации. Справочник. М.: 1985.

⁶⁶ Протокол об Уставе Европейской системы центральных банков и Европейского центрального банка 1992 г. ст. 10.

⁶⁷ Конвенция о межправительственной морской консультативной организации 1979 г. ст. 41; также см. Правила процедуры Комитета ООН по программным бюджетным вопросам, Правило 42.

⁶⁸ Договор о Европейском союзе 1992 г. Часть 1, ст. 104с, п. 13.

Статья поступила в редакцию в июне 1999 г.