

## Лекція 3. Розбудова зовнішньополітичної служби України

### План

1. Дипломатія: визначення, суть, особливості.
2. Основні функції дипломатії.
3. Фази переговорного процесу.
4. Форми дипломатичної діяльності.
5. Розбудова зовнішньополітичної служби України

1. Зовнішня політика держав у міжнародному середовищі здійснюється за допомогою дипломатії або воєнної сили. Історично вони ніколи не були протилежностями, як це іноді стверджують, а, як засвідчує історія, взаємно доповнювали одне одного.

Абсолютна більшість держав світу утримує та постійно вдосконалює значні й досить добре оснащені збройні сили. На парадоксі, пов'язаному з нераціональними витратами на воєнні програми, наголошував свого часу К. Волтц, вважаючи їх структурними, тобто такими, що впливають з логіки існування міжнародної системи. Збройні сили є не лише гарантом суверенітету та територіальної цілісності держав, а й потужним чинником політичного тиску (що здійснюється, зазвичай, дипломатичними каналами), визначником ступеня престижу та місця й ролі держав у міжнародній системі. Розвиток збройних сил і зміцнення воєнної сили держави, як справедливо наголошував Р. Руммель, є способом досить швидкого посилення ролі держави у міжнародній системі.

Проте політики традиційно надавали перевагу дипломатичним засобам реалізації зовнішньополітичних цілей, оскільки для держави вони завжди були дешевшими та передбачали значно менше ризику, ніж застосування збройної сили.

*Дипломатія є специфічною сферою зовнішньополітичної діяльності держави, яка ґрунтується на застосуванні несилових засобів досягнення її цілей у міжнародному середовищі.*

*Термін "дипломатія" походить від давньогрецького *diplōta*, що дослівно означає "лист, складений навпіл". В античному світі такий лист містив повноваження певної особи. У Стародавній Греції спеціальні посланці міст-держав для виконання покладеної на них місії отримували такі грамоти та спеціальні усні інструкції. Дипломатичні функції офіційно виконувались представниками Римського сенату, яких він скеровував у провінції імперії або за кордон, надаючи їм певні письмові повноваження. Римські послы називались легатами, ораторами та вісниками, а як відзнаку, що засвідчувала виконання ними дипломатичної місії, отримували особливі золоті персні. Важливість повноважень представника держави і тепер підтверджується врученням главі держави перебування т. зв. вірчих грамот. У Римській імперії, зокрема у Візантії, вперше були створені спеціальні інституції, що відали питаннями стосунків з іноземними державами та фактично стали прообразом майбутніх міністерств закордонних справ.*

*Дипломатія, як особлива сфера суспільної діяльності та система державних інституцій, сформувалася у XV—XVIII ст., коли набула близьких до сучасної рис.*

***Дипломатію традиційно розуміють як засіб реалізації зовнішньої політики держави, який є сукупністю невоєнних практичних заходів, що застосовуються для захисту прав та інтересів держави, її установ та громадян за кордоном.***

*За визначенням Я. П'єтрася, дипломатія — це "офіційна діяльність держави на зовнішній арені за допомогою постійних чи тимчасових інституцій, яка має на меті реалізацію принципів та основ зовнішньої політики через проведення переговорів і укладення міжнародних договорів".*

Дипломатія полягає у досягненні певних задовільних рішень через безпосереднє обговорення проблем між повноважними представниками держав та фіксуванні їх у міжнародних договорах.

Дещо ширший зміст у поняття дипломатії вкладає Б. Гуменюк, визначаючи її як "діяльність щодо ведення переговорів, підписання міжнародних

угод, вивчення основних тенденцій як регіональних, так і глобальних міжнародних відносин".

***2. Дипломатія, як система зовнішніх державних інституцій, пов'язана з виконанням трьох найважливіших функцій: інформаційної, переговорної та договірної.***

*Інформаційна функція дипломатичних інституцій* полягає у постійному забезпеченні уряду своєї держави відомостями про стан справ у державі перебування, позицію і наміри її уряду, характер та особливості будь-яких процесів, що прямо стосуються чи можуть стосуватися власної держави. Дипломатія, поряд зі службою зовнішньої розвідки, у будь-якій державі завжди була джерелом інформації для осіб, що приймають рішення у сфері зовнішньої політики. Водночас дипломатичні представники виконують функцію інформування урядів і глав іноземних держав про позицію та задекларовані наміри урядів і глав власних держав. З огляду на це, дипломатичні інституції можуть розглядатися як офіційний інформаційний канал двостороннього зв'язку між урядами та главами держав.

*Проведення переговорів та досягнення за їх результатами угод* традиційно розуміють як найважливішу функцію дипломатії. Як стверджує Я. ГГетрась, "переговори та досягнення міжнародних угод є суттю дипломатичної діяльності".

Дипломатична діяльність завжди спрямована на досягнення цілей зовнішньої політики через переконання протилежної у переговорах сторони у правильності розв'язання, яке пропонується, виходячи з власних інтересів сторони-ініціатора.

*Стратегія ведення переговорного процесу може будуватись на апеляції до спільного інтересу сторін або на ігноруванні інтересів протилежної сторони і намаганні домогтися від неї односторонніх поступок.*

У першому випадку, така стратегія провадить до компромісу, а в другому — до примусу, що є прихованою формою насильства над слабшими державами. Диктат, що оформлювався міжнародними угодами, в історії міжнародних відносин отримував досить промовисті назви: "дипломатія канонерок", "великий кийок", "силова дипломатія". Зрештою, у будь-якому переговорному процесі завжди присутні елементи обох стратегій.

В. Мадісон та В. Шахов зауважують: "Дипломатія значною мірою є технікою примусу, дипломатія є технікою переконання. У процесі дипломатичного "торгу" інколи може стиратись грань між примусом і переконанням, і обидва підходи часто переходять один у другий".

Несилові засоби реалізації цілей зовнішньої політики досліджували Т. Прайс, Дж. Зінгер, К. Холсті, Л. Верес та інші. Серед таких засобів переважно окреслювались обіцянки, зобов'язання, винагороди, залякування, погрози (приховані).

**3. Переговорний процес** завжди впливає з усвідомлення сторонами певної проблеми, що виникає у стосунках між ними, та прямує до її розв'язання. В. Зартман і М. Бергман виокремили у переговорному процесі три фази:

1. Діагностування — з'ясування сторонами факту потреби початку переговорного процесу та прийняття рішення про це. Відбувається розпізнання ймовірності того чи іншого розв'язання проблеми, збираються та систематизуються аргументи, прецеденти, факти, формулюються вихідні позиції.

2. Опрацювання формули переговорів полягає у досягненні сторонами порозуміння щодо принципу остаточного розв'язання головної проблеми.

3. Конкретні переговори відбуваються на підставі узгодженого вище принципу, згідно з яким відбувається остаточне формулювання угоди та досягаються конкретні домовленості про розв'язання окремих питань, що впливають з головної проблеми. У переговорному процесі сторони традиційно

формулюють вихідні позиції та намагаються досягнути порозуміння на якнай-вигідніших для них умовах.

Проблематика розв'язання переговорів досить добре досліджена у теорії ігор, де переговорний процес представлений як гра зі слабкою збіжністю інтересів (гра торгу).

Особливістю цих ігор є моделювання ситуації, коли інтереси сторін частково збігаються, але в них спостерігаються певні відмінності. Ігри торгу відбуваються тоді, коли їхні учасники вважають, що можуть отримати певну вигоду від переговорного процесу, якщо конфлікт призведе до двосторонніх втрат. Якщо припустити, що йдеться про поділ трьох одиниць вигоди (100 %), то гра може бути подана як намагання сторін знайти пункт порозуміння щодо поділу додаткової одиниці.

Сторони можуть обирати м'які або жорсткі стратегії переговорів, але в будь-якому випадку вони мають відповідати одна одній.

У теорії ігор опрацьовано п'ять різних розв'язань, що відображають можливі варіанти розподілу вигоди:

1. Егалітарне розв'язання описане в працях засновників теорії ігор Й. фон Ноймана та О. Моргенштерна. Вони вважають, що у переговорному процесі сторони керуються принципами кооперативної раціональності та взаємної вигоди, що визначає оптимальний розподіл користей за принципом 50/50.

2. Утилітарне розв'язання, яке запропонував Дж. Неш, полягає у розумінні справедливості розподілу вигоди пропорційно до рівня могутності сторін. Сильніша сторона завжди має отримати більше, а слабша — менше. Пропорція розподілу є "плаваючою" і завжди залежить від співвідношення могутності сторін переговорного процесу.

3. Харитативне розв'язання побутує у західній лівій думці і полягає в ідеї оберненого розподілу вигоди. Оптимальним розв'язанням є таке, коли сильніша сторона отримує менше, ніж слабша, позаяк вона потребує значно менше.

4. Дистрибуційне розв'язання розробив та описав Х. Брок. Воно є певним компромісом між принципами "кожному за потребою" та "кожному за вкладом". Принцип розподілу залежить від ситуації, в якій провадиться переговорний процес. Якщо між сторонами немає гострих суперечок і вигоду при будь-якому розподілі отримують обидві сторони, оптимальним є харитативне розв'язання, у протилежному випадку — утилітарне.

5. Процедурне розв'язання запропонував Х. Пейтон-Юнг. Сторони у переговорному процесі обирають процедуру розв'язання, яка полягає в тому, що принаймні одна з них формулює декілька опцій (тобто різних варіантів розподілу, що ґрунтуються на різних принципах), а інша обирає одну з них.

Для реалізації своїх найважливіших функцій, тобто проведення переговорів та укладення угод, дипломатія послуговується низкою прийомів та засобів, які комплексно виявляються в її формах.

#### ***4. Розрізняють чотири форми дипломатичної діяльності: спеціальні місії, постійні представництва, міжнародні конференції та міжнародні організації.***

1. *Спеціальні місії — найдавніша серед усіх форм дипломатичної діяльності*, що тисячоліттями була єдиним способом здійснення дипломатичних відносин між державами. Б. Гуменюк зазначає: "На початку зародження цивілізації в контексті розвитку перших міждержавних та міжнародних відносин не існувало жодних інших форм дипломатичної діяльності, крім спеціальних місій". Перші згадки про них сягають III тис. до Р. Х., коли вони домоглися укладення договору між месопотамськими містами-державами Лагаш і Умма (3100 р. до Р. Х.).

Спеціальні місії є короткотривалими, ситуаційними виїздами дипломатичних працівників (або уповноважених осіб) до тієї чи іншої країни (чи групи країн) з метою розв'язати ті чи інші проблеми, які становлять спільний інтерес. Згідно з конвенцією про спеціальні місії (1969), їх розуміють як

тимчасове представництво держави, що має на меті розв'язати питання надзвичайної ваги або виконати спеціальне завдання. Сучасні спеціальні місії здійснюються за згодою сторони, яка приймає, та під її заступництвом і захистом. За змістом завдань спеціальні місії призначені для розв'язання конкретних проблем міждержавних відносин. Водночас спеціальні місії застосовуються навіть за відсутності офіційних дипломатичних відносин між державами.

*2. Постійні представництва функціонують з XV ст.,* коли міланський герцог Сфорца призначив свого постійного представника при дворі флорентійського герцога Медічі. Уже в 1463 р. він створив перше посольство при дворі короля Франції.

Постійні представництва є основою сучасних двосторонніх міждержавних відносин, оскільки дають змогу підтримувати регулярні стосунки та співпрацювати щодо розв'язання досить широкого кола питань.

Постійні представництва як форма дипломатичної діяльності являють собою сталу репрезентацію, яка підтримує стосунки між урядами своєї країни та країни перебування на регулярній основі. У XX ст. постійні дипломатичні представництва виникли також і при міжнародних організаціях (наприклад, при ООН).

Функції постійних представництв визначені у ст. 3, § 1 Віденської конвенції про дипломатичні зносини (1961). Вони полягають:

- а) у представництві держави, що акредитується у державі перебування;
- б) у захисті в державі перебування інтересів держави, що акредитується, та її громадян у межах, які допускає міжнародне право;
- в) у проведенні переговорів з урядом держави перебування;
- г) у з'ясуванні всіма законними засобами умов і подій у державі перебування та повідомленні про них урядові держави, що акредитується;

г) у заохоченні дружніх стосунків між державою, що акредитується, і державою перебування та у розвитку їхніх взаємовідносин у галузі економіки, культури і науки.

*3. Міжнародні конференції як форма дипломатичної діяльності проводяться з початку XIX ст., коли у 1815 р. відбувся Віденський конгрес. Відтоді вони стали основною формою реалізації багатосторонніх міждержавних відносин.*

Міжнародні конференції — це збори (інколи періодичні) представників зацікавлених сторін, що проводяться з метою розв'язати певні проблеми, які становлять спільний інтерес представлених на них сторін, чи координації зовнішньополітичних акцій для їх реалізації. Скликання міжнародної конференції започатковується пропозицією держави-ініціатора (чи групи держав) щодо потреби такої конференції, її місця та проекту питань для обговорення.

Під егідою ООН із 3 грудня 1949 р. чинні Правила процедури для скликання міжнародних конференцій, згідно з якими прерогатива в їх скликанні належить Економічній та Соціальній Раді цієї організації.

Періодичні міжнародні конференції проводяться також у межах діяльності Євросоюзу чи СНД, а також державами "Великої сімки" поза структурами будь-яких міжнародних організацій.

*4. Міжнародні організації відіграють дуже важливу роль у багатосторонніх та колективних відносинах між державами з початку XX ст. Першою з таких організацій, що виконувала функції (серед усіх інших) багатостороннього представництва інтересів держав та форуму для обговорення проблем, класично вважають Лігу Націй.*

Міжнародна організація являє собою спосіб перманентної консультації та співвідношення позицій держав-учасниць. Порівняно з іншими формами дипломатичної діяльності вона характеризується певними особливостями,



оскільки її інституції, поряд з урядами держав, є одним з ініціаторів прийняття зовнішньополітичних рішень. Ці інституції загалом мають міждержавний характер та діють у межах компетенції, окресленої у статутах, розроблених спеціально для них. Базовий для системи міжнародних організацій Статут Організації Об'єднаних Націй, який підписали держави-засновниці 26 липня 1945 р. у Сан-Франціско, містить розділи, присвячені цілям і принципам діяльності організації, структурі та компетенції її органів, членству та порядку взаємовідносин між державами, органами та інституціями організації.

Держави широко використовують ці форми дипломатичної Діяльності у сучасних міжнародних відносинах залежно від конкретної ситуації та необхідності розв'язання тих чи інших проблем або суперечностей між ними. Форми дипломатичної діяльності доповнюють одна одну, оскільки їх застосовують переважно паралельно, намагаючись посилити ефект у сфері зовнішньої політики.

Активізація міжнародної активності України після підтримки рішення про проголошення незалежності вимагала ефективного впровадження кадрового та інституціонального забезпечення зовнішньополітичної діяльності.

#### **5.Розбудова зовнішньополітичної служби України.**

Для реалізації зовнішньополітичної діяльності було створено правову базу. У 1992 р. було затверджено положення "Про дипломатичне представництво за кордоном". Були розроблені правові критерії, за якими визначалася доцільність відкриття закордонних дипломатичних установ України. Визначальними були такі умови: територіальна наближеність країн до України (країни- сусіди); ступінь впливу країни на міжнародній арені; наявність у країні потужної української діаспори; країни-центри багатосторонньої дипломатичної діяльності; " країни, що утворилися на території колишнього СРСР.

Міжнародне визнання України спонукало спрямувати основні зусилля на прискорення входження країни до світового співтовариства. З цією метою Міністерство закордонних справ значно активізувало роботу з надання визнання

не лише формального значення, а й реального відкриття дипломатичних представництв. Щодо іноземних держав, то динаміка становлення дипломатичних відносин була доволі високою. Якщо на 1 січня 1992 р. незалежну Україну визнали 68 держав, то станом на відповідний період 1994 р. їх налічувалося 149, з яких із 132 країнами було встановлено дипломатичні відносини. Активно відкривалися дипломатичні представництва в Україні. На початок 1994 р. функціонувало 50 іноземних посольств, 5 представництв міжнародних організацій, а також 7 консульських установ. На кінець 1994 р. було акредитовано послів із 78 держав, з них 55 із резиденцією у Києві.

Ефективне функціонування системи Міністерства закордонних справ України вбачалося можливим насамперед за умови забезпечення інтенсивного розгортання мережі підпорядкованих йому закордонних дипломатичних установ. На цьому шляху українські дипломати зіштовхнулися з низкою проблем. Протягом 1992—1993 рр. було відкрито 33 посольства України за кордоном. Важкий фінансово-економічний стан держави вплинув на кількісні показники відкриття дипломатичних установ за кордоном.

Пошук шляхів вирішення цієї проблеми призвів до підготовки українськими дипломатами проекту угоди з Росією, що попередньо був погодженим з російською стороною, про передавання закордонної нерухомості, що належала СРСР (а тепер була захоплена Росією) для використання її з метою відкриття посольських і консульських установ України. Ці об'єкти були відібрані за принципом пріоритетності та перебували в 36 державах. Російська сторона, незважаючи на попереднє погодження, висунула вимогу щодо пов'язання підписання угоди з ратифікацією українським парламентом угоди про так званий нульовий варіант щодо активів і пасивів Радянського Союзу. Донині не відбулося ані ратифікації, ані підписання угод, навіть в урізаному російською стороною варіанті.

Натомість наприкінці 1994 р. Україна відкрила за кордоном 54 дипломатичні та консульські установи, тоді як на початку 1992 р. вона мала лише три постійні представництва при міжнародних організаціях. Чималої уваги міністр А. Зленко надавав проблемі розбудови центрального апарату МЗС

України та створення її закордонних дипломатичних представництв. За час його урядування штати зросли майже у 10 разів. На кінець 1994 р. за кордоном функціонувало вже 54 дипломатичні й консульські представництва нашої держави. Цей процес вимагав активних і рішучих кроків.

Виникло завдання відкриття дипломатичних представництв у тих державах, які першими визнали українську незалежність. Протягом 1992 р. розпочали діяльність 18 посольств, насамперед, у державах-членах "Великої сімки" — Великій Британії, Італії, Канаді, Німеччині, США, а також у пріоритетних і стратегічно важливих для України державах, таких як Польща та Росія, а також в Австрії, Бельгії, Білорусі, Греції, Грузії, Ізраїлі, Ірані, Румунії, Угорщині, Фінляндії, Чехії. Водночас із збільшенням посольств, необхідним видавалося розширення мережі консульських установ України. Було засновано три Генеральні консульства України в Нью-Йорку, Чикаго та Мюнхені. Наступного року було відкрито ще 15 закордонних дипломатичних представництв в Аргентині, Болгарії, Гвінеї, Естонії, Єгипті, Індії, Молдові, ОАЕ, Словаччині, Узбекистані, Франції, Швейцарії та Генеральне консульство в Торонто. Щороку географія відкриття дипломатичних представництв розширювалась. У 1994 р. вдалося заснувати посольства України в Казахстані, Кубі та Туреччині, а в Гданську та Стамбулі — відкрити Генеральні консульства. На кінець 1995 р. в системі Міністерства закордонних справ України налічувалося вже понад 60 закордонних дипломатичних установ.

Перші роки розгортання зовнішньополітичної діяльності характерні й доволі серйозними трансформаціями структури самого Міністерства закордонних справ, на котре було покладено завдання координації та здійснення зовнішньополітичної діяльності держави. Якщо наприкінці 1992 р. в закордонних дипломатичних установах України працювало 413 співробітників, то 1994 р. їх кількість зросла до 660 осіб.

Постійно вдосконалювався та реорганізовувався Центральний апарат Міністерства. Важливим кроком стало рішення від 13 січня 1992 р. Кабінету Міністрів про введення до штату зовнішньополітичного відомства двох посад заступників міністра та збільшення па 240 одиниць штату його Центрального

апарату. Внаслідок внутрішньої реорганізації відділ двосторонніх зв'язків і регіонального співробітництва було перетворено на управління двосторонніх відносин; відділ культурних зв'язків і гуманітарних проблем — на відділ культурних зв'язків; відділ інформацій — на відділ інформації та прес-центр; протокольний відділ — на управління державного протоколу; фінансово-господарське управління — на управління справами. Загалом структура міністерства почала відповідати основним напрямам роботи. Тут з'явилися й нові підрозділи, як-от: секретаріат міністра, група послів з особливих доручень, відділ міжнародного економічного співробітництва, відділ проблем обмеження озброєнь та роззброєння, відділ НБСЄ та регіонального співробітництва, відділ з питань організації та експлуатації закордонних об'єктів України, валютно-фінансовий відділ, відділ усних та письмових перекладів, відділ політичного аналізу та планування, договірно-правовий відділ, відділ міжнародних організацій, консульське управління, відділ кадрів, перший відділ. Кількість центрального апарату МЗС України зросла зі 156 до 396 штатних одиниць.

Ухвалення Верховною Радою Закону "Про основні напрями зовнішньої політики України" зумовило необхідність реформування системи МЗС. Виходячи з покладених на МЗС нових повноважень і функцій, 7 липня 1993 р. Кабінет Міністрів України затвердив оновлену структуру Центрального апарату міністерства. До нього ввійшли загальний секретаріат, управління політичного аналізу та планування, група експертів з особливих доручень та радників, договірно-правове управління, перше територіальне управління (5 відділів: Росії, СНД і Грузії, Азії й Тихоокеанського регіону, Африки, Близького Сходу й Середньої Азії), друге територіальне управління (5 відділів: Центральної Європи, Західної Європи, Північної Європи та Балтії, США й Канади, Центральної та Південної Америки), управління міжнародного та науково-технічного співробітництва, управління контролю над озброєнням та роззброєнням, управління НБСЄ та європейських регіональних структур, управління міжнародних організацій, управління культурних зв'язків, управління інформації, консульське управління, управління державного протоколу, управління кадрів, управління справами, центральна бухгалтерія,

управління закордонної власності, валютно-фінансове управління, відділ усних і письмових перекладів, представництво МЗС в Одесі, представництво МЗС в Ужгороді. Загалом за штатним розкладом міністерства було передбачено 429 посад. Згодом структура міністерства зазнавала змін: з'явився підрозділ двостороннього та багатостороннього співробітництва в рамках СНД (1 лютого 1994 р.) тощо.

Реалізація зовнішньополітичних пріоритетів, орієнтованих на забезпечення національних інтересів держави, зумовила, таким чином, доволі активну діяльність із розбудови зовнішньополітичної служби України, як її Центрального апарату, так і закордонного представництва. Ці інституції змушені були адекватно реагувати на виклики та загрози, котрі виникали у міжнародному середовищі щодо українських національних інтересів.