

УДК 351.86

А. С. Ситинский,
д. н. гос. упр., профессор, профессор кафедры государственного менеджмента
Национальная академия государственного управления при Президенте Украины
Д. Ю. Юрковский,
аспирант кафедры государственного менеджмента
Национальна академия государственного управления при Президенте Украины

О СОДЕРЖАТЕЛЬНЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТАХ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ПОДГОТОВКИ К ПРОВЕДЕНИЮ МЕЖДУНАРОДНЫХ ПЕРЕГОВОРОВ

A. Sitsinskiy,
 doctor of Sciences in public administration, Professor,
 Professor of public management National Academy of public administration under the President of Ukraine
 D. Yurkovsky,
 graduate Department of public administration
 National Academy of public administration the President of Ukraine

ABOUT THE CONTENT AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF THE PREPARATORY PROCESS FOR THE INTERNATIONAL NEGOTIATIONS

У статье рассмотрены содержательные и организационные аспекты управления в процессе подготовки к проведению международных переговоров. Раскрыта сущность стратегии переговорного процесса и механизмы её реализации. Рассматриваются основные этапы проведения международных переговоров. Отмечено, что в процессе подготовки к переговорному процессу его участники должны разработать конкретные предложения, отвечающие различным вариантам решения, а также подготовить их аргументацию. Раскрыты вопросы переговорной концепции что является определением основных задач и целей, которые должны быть достигнуты во время переговоров, и разработка градации их приоритетов. В статье поднят вопрос определения уровня проведения переговоров, который зависит от важности обсуждаемых вопросов и предполагает согласование сторонами по дипломатическим каналам вопросов количественного и качественного состава делегаций, функций участников и уровня их представительства.

The article describes the substantial and organizational aspects of management in preparation for international negotiations. The essence of the strategy of the negotiation process and the mechanisms for its implementation. Examines the main stages of international negotiations. It is noted that in preparation for the negotiation process, the participants should develop specific proposals that meet various alternate solutions, and prepare their arguments. Disclosed issues of the negotiation concept is to define the basic objectives and goals to be achieved during the negotiations, and the development of grading their priorities. The article raised the question of determining the level of negotiations which depends on the importance of the issues discussed and involves the agreement of the parties through diplomatic channels of the issues of quantitative and qualitative composition of delegations, roles of participants and their level of representation.

Ключевые слова: международные переговоры, государственное управление переговорным процессом, подготовительный этап переговоров, организация международных переговоров, многосторонние переговоры.

Key words: international negotiations, governance negotiation process, the preparatory phase of the negotiations, the organization of international negotiations, multilateral negotiations.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Международные переговоры на сегодняшнем уровне развития мировой цивилизации стали основным способом взаимодействия между государствами и важным механизмом для разрешения различных межгосударственных и международных вопросов (в двустороннем и многостороннем форматах), периодически возникающих в современном мире. Однако их систематическое научное изучение как от-

дельного и самостоятельного вида международной деятельности началось только в последние двадцать — тридцать лет. При этом в большинстве исследований не уделялось должного внимания вопросам организации государственного управления, а также внедрения эффективных механизмов его реализации в процессе подготовки к международным переговорам. Такая ситуация сложилась по двум причинам. Первая — это недостаток документальных источни-

ков, относящихся к подготовительной стадии международных переговоров, а вторая — недооценка важности и влияния этого этапа на ход и результат переговоров. Вследствие вышеизложенного, недостаточная подготовка к международным переговорам влечёт за собой различные риски и угрозы для национальной безопасности страны, связанные прежде всего с проблемами защиты национальных интересов на международной арене.

Анализ последних исследований и публикаций свидетельствует о необходимости дальнейшего изучения и обобщения имеющегося опыта подготовки международных переговоров. На сегодня в отечественной литературе проблемы государственного управления процессом подготовки международных переговоров не нашли своего комплексного развития, что дает основания говорить о не достаточной разработанности данной проблематики в науке "государственное управление".

ЦЕЛЬ СТАТЬИ

Цель статьи — рассмотреть актуальные вопросы управления процессом подготовки к проведению международных переговоров.

ИЗЛОЖЕНИЕ ОСНОВНОГО МАТЕРИАЛА

Международные переговоры — это специфическая форма сотрудничества различных государств. Их используют для изложения позиции своей страны и ознакомления с мнениями других стран по различным аспектам международных отношений, обмена информацией, совместного решения спорных вопросов и нахождения взаимоприемлемого компромисса, налаживания взаимовыгодного сотрудничества в различных сферах, подготовки и заключения международных соглашений и т.п. [1].

Международные переговоры могут быть различными по форме (конгрессы, саммиты, конференции, встречи, сессии, совещания и др.) и по формату (двусторонние или многосторонние).

Сущность стратегии переговорного процесса состоит в создании таких механизмов государственного управления, которые позволяли бы гарантировано защитить национальные интересы своей страны на международной арене. Механизмом реализации этой стратегии является подготовка, организация, проведение переговоров.

Стратегия и механизмы государственно-управленческой деятельности по организации и ведению переговорного процесса отображаются в соответствующих нормативных актах. В зависимости от законодательства конкретной страны это могут быть акты президента, правительства, парламента, министерства иностранных дел или других органов государственной власти.

В этих документах, как правило, предусматривается:

- 1) определение комплексных организационных и практических задач органам государственной власти, участвующим в организации, подготовке и проведении переговорного процесса;
- 2) утверждение директив (полномочий) делегации в формате переговорного процесса;
- 3) формирование повестки дня, программы переговоров и состав делегации;
- 4) разработка проектов нормативно-правовых актов, которые планируются к обсуждению во время переговоров;
- 5) вопросы протокольного, организационного и технического обеспечения переговорного процесса.

Государственное управление процессом международных переговоров условно можно разделить на четыре основных этапа:

- 1) организационный (подготовительный этап);
- 2) непосредственное проведение переговоров;
- 3) анализ результатов переговоров и при необходимости — доклад высшему руководству;

4) реализация (использование) достигнутых договоренностей для обеспечения национальных интересов своего государства.

В этой статье рассматриваются основные аспекты государственного управления первого — организационного (подготовительного) этапа международных переговоров.

Данный этап начинается задолго до непосредственной встречи сторон и от того, насколько качественно она будет обеспечена и проведена, в немалой степени зависит конечный итог переговоров.

Подготовка проводится каждой стороной переговорного процесса отдельно, учитывая национальные интересы и приоритеты своего государства, и осуществляется в рамках предоставленных делегациям полномочий и директив. Она может продолжаться от нескольких дней до нескольких лет, в зависимости от специфики вопросов и сложности проблемы, выносимых на обсуждение.

Подготовка ведется, как правило, по двум основным направлениям: содержательному (теоретическому) и организационному.

Первое направление — это собственно подготовка к переговорам, а второе — связано с необходимостью контакта с другой стороной, для согласования обстоятельств проведения переговоров (так сказать "переговоры о переговорах").

Следует указать, что на практике эти два направления реализуются параллельно. Как правило, стороны переговоров, занимаясь содержательной подготовкой, одновременно согласовывают и организационные вопросы (время и место встречи, состав участников, повестка дня и др.).

Содержательная сторона подготовки к переговорам включает:

- анализ проблемы и выяснение интересов сторон, определение существующих BATNA — лучшая альтернатива переговорному решению (аббревиатура от английского Best Alternatives To a Negotiated Agreement). Термин введен в научный оборот М.М.Лебедевой [2];
- будущему решению (соглашению);
- определение вероятных вариантов решения проблемы и согласование интересов сторон;
- внутригосударственное согласование и формулирование переговорной концепции (позиции);
- формирование стратегии и тактики переговоров;
- подготовка предложений и их аргументации;
- разработка необходимых информационных материалов (выступлений, справок, проектов итоговых документов и т.д.).

Прежде чем участники переговоров начнут свою подготовку, необходимо проанализировать проблему, которая будет решаться, выяснить ее суть и определить возможные альтернативные пути ее решения, которые могут потребовать меньше усилий и/или затрат. Эта работа является основополагающим звеном подготовительной работы и главным моментом всей подготовки. Она предполагает выяснение необходимости в переговорах, определение интересов их участников (как своих, так и партнеров), а также позволяет оценить сильные и слабые стороны оппонента. Особенно важен точный анализ и определение интересов сторон в случае переговоров по различным конфликтным ситуациям.

По результатам анализа интересов и возможностей (как собственных, так и партнеров), формируется переговорное пространство, т.е. область возможного соглашения. Иными словами, устанавливается "вилка" между минимально и максимально допустимым вариантами. Важность данного элемента вытекает из главной функции переговоров — взаимного поиска решения существующих проблем. При этом варианты решений могут быть не равнозначными для разных участников переговоров: для одних — более приемлемыми, для других — менее. Но даже учитывая, что стороны путем взаимных компромиссов стараются достичь взаимовыгодного соглаше-

ния, должен быть разработан план действий на случай, если договоренности все-таки не будут достигнуты [2].

Главной задачей следующего этапа теоретической подготовки — разработки переговорной концепции — является определение основных задач и целей, которые должны быть достигнуты во время переговоров, и разработка градации их приоритетов. От того, насколько конкретно и ясно будут поставлены задачи, зависит качество и полнота их выполнения. Результатами проделанной работы должно стать формулирование согласованной на межведомственном уровне четкой переговорной позиции делегации по каждому вопросу, вынесенному на переговоры. В переговорной практике под позицией обычно понимается официальная точка зрения делегации на переговорах [3].

Однако следует отметить, что на практике не всегда внутриведомственное (межведомственное) согласование позиции, которое еще называют "внутренними переговорами", завершается успешно — выработкой единой платформы. Во время "внутренних переговоров" иногда могут возникнуть сложности более серьезные, чем в ходе переговоров "внешних". В этом случае государственный орган, координирующий подготовку к переговорам, должен обеспечить консенсус мнений и найти наиболее рациональное решение в рамках предоставленных ему полномочий и директив, исходя исключительно из национальных интересов государства [5].

После этого можно приступить к формированию стратегии и тактика ведения переговоров.

В процессе подготовки к переговорному процессу его участники должны разработать конкретные предложения, отвечающие различным вариантам решения, а также подготовить их аргументацию. Эти предложения становятся ключевыми элементами позиции. Даже самая лучшая идея, которая не облечена в понятную форму, может кануть в лету. Формулировка предложений должна быть краткой, ясной и недвусмысленной, а их аргументация — четкой и объективной.

Большое внимание на подготовительном этапе должно уделяться вопросам информационного обеспечения переговоров, в частности подготовки пакета информационно-справочных материалов, к которым можно отнести:

- справки о стране, с представителями которой проводятся переговоры, ее политическом устройстве и государственном аппарате, обычаях, традициях и протокольных нормах;

- аналитические материалы о национальном законодательстве другой переговорной стороны, двусторонних и многосторонних договорах и соглашениях, которые заключались между участниками переговоров (а иногда между участниками и третьими государствами) по обсуждаемой проблематике;

- справки о хронологии, текущем состоянии и перспективах переговорного процесса;

- выдержки из научной литературы;

- биографические справки на участников переговорного процесса, с которыми планируется встреча, их политические портреты;

- тезисы выступлений на переговорах, а при возможности или необходимости — их мультимедийное сопровождение;

- проекты документов, которые планируются подписать по итогам встречи (если такие имеются);

- другие материалы по необходимости.

Кроме того, практический опыт показывает, что чрезвычайно большое влияние на ход и результаты переговоров может оказывать широкая и продуманная информационная кампания в средствах массовой информации. При этом очень важно учитывать как внутриведомственную ситуацию в странах-переговорщиках, так и значимые внешнеполитические факторы.

Завершается содержательная (теоретическая) часть подготовки формулированием инструкций участникам переговоров, в которых помимо указания основных элементов позиции, определения характер и основные пути достижения поставленных целей задач.

Что касается организационной стороны подготовки к переговорам, то в первую очередь следует отметить следующее: четкая организация переговоров — ключ к их эффективности. Как правило, эта работа включает:

- выбор места и времени встречи;

- согласование программы, повестки дня и, по возможности, итоговых документов переговоров;

- определение уровня проведения переговоров;

- формирование делегации;

- протокольное обеспечение.

Выбирая место и время переговоров, необходимо определить страну, где они будут проходить, наиболее подходящий город, здание и помещение в нем, обеспечить приемлемые условия для размещения (проживания) делегаций, а также согласовать время начала встречи.

При этом переговоры могут проходить как в одной из стран-участников, так и, в отдельных случаях, в нейтральной стране. Город и здание выбирает, как правило, приглашающая сторона. Для проведения переговоров необходимо выделять отдельное помещение, достаточное для размещения всех участников, а сами переговоры должны быть лимитированы по времени. Не ограниченные по продолжительности переговоры являются свидетельством неподготовленности и формального отношении к ним со стороны инициатора переговоров, его низким профессионализмом и неуважению к своим партнерам.

Организуемая переговорный процесс, его участники большое внимание должны уделить подготовке и согласованию программы переговоров, повестке дня и, безусловно, проектов документов, которые будут обговариваться (а при необходимости — разработке их альтернативных вариантов).

Решение этих вопросов зачастую определяет успех или провал переговоров.

Определение уровня проведения переговоров зависит от важности обсуждаемых вопросов и предполагает согласование сторонами по дипломатическим каналам вопросов количественного и качественного состава делегаций, функций участников и уровня их представительства.

Как правило, международные переговоры проводятся на следующих уровнях:

- 1) межгосударственный (самый высокий уровень), который предусматривает участие в переговорном процессе руководителей государств;

- 2) межправительственный, предусматривающий участие руководителей правительств стран или правительственных уполномоченных;

- 3) руководства внешнеполитических ведомств стран;

- 4) делегаций (экспертных групп).

Главная роль при этом принадлежит переговорам на высшем уровне, в ходе которых принимаются ключевые стратегические решения в межгосударственных отношениях.

Персональный состав делегации определяются уровнем переговоров, международным протоколом и традициями. При этом общим правилом является обязательное соблюдение сторонами паритета в статусе и персональном составе делегаций.

Делегация обычно состоит из: главы делегации, его заместителей, экспертов (советников), технического и обслуживающего персонала.

Важными критериями при составлении делегации являются профессионализм и психологическая совместимость

ее членов. Только в этом случае можно добиться, чтобы все участники на переговорах работали слаженно и четко, как одна команда. В то же время на практике количественный состав делегации зависит от самых разнообразных, часто случайных факторов, иногда трудно поддающихся анализу.

Особое место в организации переговорного процесса занимают протокольные аспекты. К ним можно отнести: процедуру встречи гостей, способ их доставки к месту переговоров (размещения), подготовку помещения для переговоров с надлежащим образом установленными символами и атрибутами государств, план рассадки делегаций и другие аспекты. Важным может быть даже вопрос — кто за кем входит в помещение, кто, где и в какой последовательности садится за стол переговоров.

Эти вопросы только на первый взгляд кажутся не сложными. Однако они четко регламентированы международным протоколом, а их решением занимаются специальные службы.

В частности можно указать, что двусторонние переговоры проводятся за прямоугольным столом, в центре которого напротив друг друга сидят главы делегаций, справа и слева от них — члены делегаций по рангам по нисходящей, в торцах стола — секретари. Переводчик сидит слева или позади от главы делегации.

Традиционно гости занимают места лицом к окну, спиной к двери. При неофициальной встрече предпочтительнее смешанная рассадка ее участников, поскольку это облегчает откровенный обмен мнениями.

На многосторонних переговорах возможны различные варианты. В зависимости о формы стола порядок рассадки определяется в алфавитном порядке официального языка переговоров (встречи).

При проведении переговоров важнейшее значение имеет правильный выбор языка общения. Если все участники свободно владеют одним и тем же языком, то проблем не возникнет. Если же языковая среда различна, то как правило, переговоры ведутся на языке принимающей стороны с участием переводчика.

Кроме того, принимающая сторона должна организовать транспортное обеспечение делегаций, техническое обеспечение переговоров, в т.ч. перевод выступлений на рабочем языке встречи (при необходимости) и доступ к различным каналам связи (телефон, факс, Интернет); предусмотреть буфетное обеспечение встречи и культурную программу для участников переговоров, а в отдельных случаях — и их охрану.

Эти мероприятия должны обеспечить комфортные условия для участников переговоров, и минимизировать воздействие внешних факторов, которые могут отвлекать или усложнять работу делегаций [4].

На современном этапе развития цивилизации и постоянном ускорении процессов глобализации закономерно увеличивается количество многосторонних международных переговоров, организация которых априори на порядок сложнее, чем двухсторонних, и занимает больше времени и усилий.

Как правило, на многосторонних переговорах параллельно работает целый ряд различных рабочих органов (комиссий, комитетов и т.п.), что зачастую является необходимым условием для достижения положительного результата, но в определенной мере усложняет вопрос координации общей работы [6].

Практика показывает, что в таких случаях целесообразно создавать неформальный (или даже формальный) секретариат (или другой орган), члены которого будут заниматься оперативным решением организационных вопросов и вопросов всестороннего обеспечения многостороннего переговорного процесса.

Таковыми являются основные черты организационной части подготовки переговорного процесса. Их соблюдение создает предпосылки для достижения позитивного результата переговоров.

ВЫВОДЫ

Переговоры в международной жизни занимают важное место, потому что через них выражается смысл и направленность международной политики государства. Они справедливо относятся к древнейшим видам международных отношений и являются формой официального общения между представителями правительств и народов, одним из наиболее действенных средств урегулирования споров и конфликтных вопросов. Поэтому механизмы управления переговорным процессом должны быть направлены на эффективную защиту национальных интересов своего государства.

Одним из важнейших принципов конструктивного ведения международных переговоров является умение идти на взаимные уступки и компромиссы в рамках предоставленных делегациям директив и полномочий.

Кроме того, умение подготовиться к переговорам, возможно, наиболее важное из всех основных качеств, которыми необходимо обладать для проведения успешных переговоров. Если делегация будет подготовлена надлежащим образом, то сможет вести переговоры с позиции силы аргументированной позиции. Вооружившись фактами и справочной информацией, переговорщики значительно усиливают свои позиции и находят слабые места у своих коллег-оппонентов. Исходя из вышеизложенного, внедрение эффективных механизмов управления в процессе подготовки международных переговоров является важной государственной задачей.

Литература:

1. Зонова Т. В. Современная модель дипломатии: Истоки становления и перспективы развития. РОССПЭН. — М., 2003.
2. Лебедева М.М. Технология ведения переговоров: Учеб. пособие для студентов вузов / М.М. Лебедева. — М.: Аспект Пресс, 2010. — 192 с.
3. Белланже Л. Переговоры. — Пятое издание. — Санкт-Петербург: Нева, 2003. — 128 с.
4. Исраэлян В.Л. Дипломаты лицом к лицу / В.Л. Исраэлян. — М.: Международные отношения, 1990. — 352 с.
5. Ковалев А.Г. Азбука дипломатии / А.Г. Ковалев. — 5-е изд., перераб. и доп. — М.: Интерпракс, 1993. — 240 с.
6. Загорский А.В., Лебедева М.М. Теория и методология анализа международных переговоров. — М.: МГИМО, 1989.

References:

1. Zonova, T. V. (2003), *Sovremennaja model' diplomatii: Istoki stanovlenija i perspektivy razvitija* [The modern model of diplomacy: Sources of formation and development prospects], ROSSPEN, Moscow, Russia.
2. Lebedeva, M. M. (2010), *Tehnologija vedenija peregovorov: Ucheb. posobie dlja studentov vuzov* [Technology of negotiation], Aspect Press, Moscow, Russia.
3. Bellange, L. (2003), *Peregovory* [Negotiations], 5rd ed, Neva, Saint-Petersburg, Russia.
4. Israelian, V. L. (1990), *Diplomaty licom k licu* [Diplomats face-to-face], Moscow, Russia.
5. Kovalev, A. G. (1993), *Azбука diplomatii* [The ABC of diplomacy], 5rd ed, Interprets, Moscow, Russia.
6. Zagorski, V. A. and Lebedeva, M. M. (1989), *Teorija i metodologija analiza mezhdunarodnyh peregovorov* [Theory and methodology of the analysis of international negotiations], MGIMO, Moscow, Russia.

Стаття надійшла до редакції 19.07.2015 р.