



ТУПЧІЄНКО Л.С.,
кандидат
філософських наук,
доцент,
заслужений журналіст
України,
член-кореспондент
МАНЕБ

ПИТАННЯ ВИРОБЛЕННЯ ТА ЗДІЙСНЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

XX століття ознаменувалося кардинальним оновленням політичного обличчя планети. На зміну імперіям, монархіям, колоніям, диктатурам в результаті революцій і воєн прийшли парламентські і президентські республіки, виникла більшість існуючих сьогодні суверенних держав.

Сучасна система міжнародних відносин виступає як суперечливе поєднання двох процесів:

- саморозгортання внутрішньої політики через поєднання інтересів різних держав;
- постійної боротьби за сфери впливу між провідними державами та їхніми союзами в умовах глобалізації світу.

Щоб здійснювати ефективну зовнішню політику, відповідні державні органи, насамперед міністерство закордонних справ, потребують глибоких наукових досліджень, в яких розкривалися б пануючі тенденції світового розвитку, з'ясовувалися б об'єктивні передумови і суб'єктивні можливості реалізації національних інтересів даної країни.

Ознаками правильної і ефективної зовнішньої політики держави є реальність ідей, які висувуються, їх відповідність внутрішнім проблемам країни, забезпеченість ресурсами зовніш-

ньополітичного курсу, що визначається, гнучкість у його здійсненні, не сковану наперед заданими ідеологічними схемами.

Звідси витікає, що базою для визначення зовнішньої політики виступає внутрішня політика або, як пишуть деякі дослідники, у держави має бути єдина політика, для реалізації якої виробляються внутрішньополітичні і зовнішньополітичні завдання. Оцінюючи сучасну ситуацію в Україні, можна і слід говорити як про невідкладні внутрішні проблеми: утримання стабільності в суспільстві і вироблення правильного курсу для виведення країни із стану системної кризи, яка загрожує національною катастрофою!

У суспільстві мають скластися об'єктивні передумови для вироблення і здійснення певної зовнішньої політики. Вони, ці передумови, формуються довгочасними змінами базисного характеру, що впливають як на потреби країни у міжнародних зв'язках, так і на можливості держави у становленні і підтриманні цих зв'язків. Ці передумови вказують (чи визначають) на межі політичного маневрування даної держави на міжнародній арені. Нарешті, вони мають враховувати зміни у міжнародному політико-правовому середовищі.

Вироблення зовнішньополітичного курсу держави – справа складна, масштабна і тривала, має свій специфічний механізм.

В усіх системах правління особлива роль у сфері зовнішньої політики належить главі держави. По-перше, це один з найважливіших напрямів у діяльності держави, по-друге, за своїм конституційним статусом президент є головним представником держави у сфері міжнародних відносин, по-третє, і за умов розподілу влад, де як виконавча, так і законодавча гілки формують зовнішню політику, саме главі держави у більшості випадків належить ініціатива. Тому подібно до того, як президент є верховним головнокомандуючим, його можна назвати і головним дипломатом країни. І це стосується усіх систем правління: президентської, парламентської, змішаної.

Скрізь йому належить загальне керівництво зовнішньополітичною діяльністю, він веде переговори, укладає міждержавні договори, приймає рішення щодо війни та миру, на власний розсуд витрачає кошти з бюджетних асигнувань на зовнішньополітичні акції, керує зовнішньоекономічною політикою, призначає послів та інших представників країни за рубежем, приймає вірчі грамоти від акредитованих при ньому послів, ухвалює рішення про встановлення дипломатичних зносин з іншими державами чи про вступ до міжнародних організацій та інше.

Президент як глава держави виконує безліч обов'язків, які не передбачені рамками законодавчого регулювання. Це швидше традиції президентства: проведення прес-конференцій, зустрічі з громадянами, обов'язкове представлення власної програми законодавчих ініціатив і багато іншого.

Саме тому президент має поєднувати в собі водночас лідера і чиновника. Дуже влучно висловився з цього приводу відомий американський дослідник проблеми (інституту президентства) Річард Найштадт: "...ніхто

інший не займає той пост, який займає він, і ніхто не здатний дивитися на речі так, як він це робить; решта просто не може відчутися весь тягар його обов'язків. Це обов'язки – данина унікальному місцю, яке займає президент у нашій політичній системі. Але саме тому, що це місце по-справжньому унікальне, весь тягар обов'язків лягає на нього"².

Президенту доводиться переконувати. Щоб це робити, він має статус і авторитет. Але цього мало, потрібні ще талант і переконливість аргументів. До того ж переконувати можна назвати вулицею з двостороннім рухом. А ще – це також і вміння торгуватися. Причому цей підхід настільки універсальний, що вплив за принципом "ти – мені, я – тобі" широко практикується і у взаємовідносинах з державами. І тільки в одній сфері – у виконавській вертикалі влади – принцип торгівлі не діє. Тут може принести успіх лише чітка виконавська дисципліна. Закономірно постає питання: а чи всі чиновники готові до такої роботи, готові професійно, морально, психологічно? З іншого боку, чи можуть бути (і чи потрібні) у виконавській владі люди, здатні заперечити вищому начальству, а тим більше президенту? І тут світовий досвід підказує, що владні перспективи забезпечуються правильним доббором людей, що зводить до мінімуму ризик неминучих невдач і помилок. Важливо також, як оцінюють президента інші, насамперед з його оточення та в парламенті. Тому президент просто зобов'язаний (якщо він прагне до максимальної ефективності своєї діяльності) інтересуватися тим, що про нього думають інші люди. Президенту, який дорожить своїм добрим ім'ям, немає сенсу турбуватися з приводу кожного дрібного прорахунку (не помиляється той, хто нічого не робить), але при цьому він має постійно відчувати, якою є домінуюча тональність, головна тенденція у загальній оцінці репутації президента.

Президент, шойно обраний на посаду, змушений створювати свою репутацію в далеких від ідеалу умовах. Як показує досвід багатьох країн, він насамперед розсіює сумніви в тому, що комусь обійдеться неслухняність щодо президента. Водночас він запевняє підлеглих, що в тяжку хвилину підтримка президента окупиться з вигодою. Продемонструвати безнадійність опозиції, довести, що лояльність президенту – справа стояща, а уникнути перекручених інтерпретацій і того, й іншого – такі кроки до забезпечення "сильної" репутації президента. Ділова його репутація корегується насамперед ним самим: ніхто не може врятувати главу держави від нього самого. Вона (репутація) не ознака посади. Навпаки, все, що особисто сказане чи зроблене президентом (чи не сказане і не зроблене), набуває особливого значення і оцінюється, незважаючи на офіційні міркування і стереотипи.

Нарешті, президент спроможний і оновлювати свою репутацію, зламати стереотип, який склався у суспільства. Тоді на світ з'явиться "новий" президент.

До цього варто додати, що рівень популярності президента всередині країни може дуже відрізнятись від сприйняття його за рубежом. Найчастіше рейтинг президента за рубежом перевищує його популярність вдо-

ма. Але оцінки, які дають президенту в його країні, мають завжди важити більше, ніж закордонна репутація президента (при всій її важливості).

В умовах становлення нової держави лише через певний час на рівні її керівництва і фахівців відбувається усвідомлення відповідних потреб і завдань, що постають перед країною, її зовнішньою політикою. Наступний етап – вироблення керівництвом держави уявлень про мету зовнішньої політики, засоби, можливості. Після цього здійснюється формування позицій щодо конкретних завдань і дій на міжнародній арені.

Як показує досвід зарубіжних країн, де діють президентська чи президентсько-парламентська системи управління, особливу роль у визначенні зовнішньополітичної позиції президента відіграють: 1) безпосереднє оточення (службове, функціональне, побутове); тобто ті, хто відбирає інформацію для глави держави, дає їй первинну інтерпретацію, бере участь у формуванні поглядів президента на проблеми світової політики, розробляє альтернативні підходи до проблем зовнішньої політики; 2) внутріполітична референтна група, т.б. неофіційна група осіб, не обов'язково об'єднаних між собою організаційно, але за своїм становищем і потугою спроможних впливати на главу держави щодо початку, зміни чи припинення здійснюваного або проголошеного ним зовнішньополітичного курсу. Своїми заявами і діями вони – лідери партій, громадські діячі, бізнесмени – встановлюють діапазон можливого маневрування адміністрації президента у вирішенні питань міжнародної політики.

Зрозуміло, що президент завжди цікавиться міркуваннями щодо зовнішньополітичної діяльності своєї держави з боку його колег-глав держав і урядів зарубіжних країн, а також регулярно отримує інформацію про оцінку зовнішньої політики держави від українських дипломатичних представництв за рубежом.

За багато років дипломатичної практики склалися усталені напрями діяльності (або функції) дипломатичних представництв, які закріплені у Віденській конвенції 1961 року (ст. 3). Йдеться про: ведення переговорів, дипломатичний захист, представництво та інформаційну діяльність. У "Положенні про дипломатичне представництво України за кордоном", затвердженому Указом Президента України 22 жовтня 1992 року, згадане положення Конвенції доповнене таким тлумаченням:

"Функції дипломатичного представництва України включають:

... 4) з'ясування всіма законними засобами становища і подій у державі перебування та інформування про них відповідних органів України;

5) поширення в державі перебування інформації про становище в Україні і події міжнародного життя".

На жаль, українські представництва за кордоном через матеріальну скруту дуже обмежені у зборі і передачі такої інформації. А тим часом саме якісна, своєчасна інформація відіграє дедалі більшу роль у визначенні позиції щодо мінливих подій міжнародного життя. Тому, на нашу думку, такої ваги сьогодні набуває інформаційне забезпечення зовнішньополітичної діяльності, підготовка кваліфікованих фахівців цієї справи.

Як за рубежом, так і в Україні для президента, який керує зовнішньополітичною діяльністю держави, багато важить позиція найвищого законодавчого органу. Зокрема, у нас Верховна Рада є єдиним органом законодавчої влади, якому належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, при цьому засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи, основи національної безпеки України, правовий режим державного кордону, воєнного і надзвичайного стану визначаються виключно законами України².

На жаль, ситуативний характер більшості у Верховній Раді і невпорядкований законом статус опозиції істотно гальмують законодавчу діяльність парламенту. Позначається негативним чином і систематична дискредитація найвищого законодавчого органу у засобах масової інформації.

Визначаючи свою зовнішньополітичну позицію з тих чи інших проблем, президент не може не враховувати оцінку цих проблем політичними партіями, громадськими організаціями і особливо – засобами масової інформації.

До цього слід додати, що концепція зовнішньої політики (її мета, стратегія, тактика, засоби тощо) будь-якої держави тривала і реальна тоді, якщо враховує висновки з серйозних наукових досліджень, досвід даної країни і світу, історичні, цивілізаційні, геополітичні детермінанти³. Стосовно України можна зробити такий висновок: на жаль, у нас відсутня досі концепція зовнішньої політики України (ухвалені Верховною Радою у 1993 р. основи зовнішньої політики є документ дещо іншого рівня). Зауважимо також, що базовим документом для вироблення зовнішньополітичного курсу у більшості країн світу виступає Концепція національної безпеки, яка містить в собі головні орієнтири (напрями) всієї політики даної держави.

Саме цю логіку вироблення і здійснення зовнішньополітичної стратегії і тактики міждержавних відносин диктує час і Україні. Здолавши тривалий період бездержавності, Україна нарешті може і повинна визначитись у своїй позиції на міжнародній арені. І однією з запорук цього самовизначення може і має бути зразковий механізм вироблення, ухвалення і виконання зовнішньополітичних ініціатив і рішень. Над його створенням наполегливо працює великий комплекс адміністративних структур і наукових установ. В Україні він лише формується.

ПОСИЛАННЯ.

¹ Україна: утвердження незалежної держави (1991-2001)/ Н.Барановська, В.Верстюк, С.Віднянський та ін. – Київ, 2001. – С.590.

² Див.: Видрін Д., Табачник Д. Україна на порозі XXI століття: політичний аспект. – К., 1995. – С.25.

³ Див.: Литвин В.М. Украина: политика, политики, власть. – К., 1997. – С.229.