

ТЕМА 8. ОСОБЛИВОСТІ ВЕДЕННЯ РІЗНИХ ВИДІВ МІЖНАРОДНИХ ПЕРЕГОВОРІВ

1. Організація і проведення переговорів на вищому рівні

Традиція проведення переговорів на вищому рівні йде корінням глибоко в історію. Багато прикладів можна знайти у вітчизняній історії: це переговори князя Святослава Ярославич в 1075 р. з німецькими послами в Києві та в 1076 р. з послами візантійського імператора Михайла VII Дуки про союзні відносини двох країн; переговори Б. Хмельницького з послом Речі Посполитої Смяровським; переговори представників Директорії УНР з французьким військовим командуванням в Одесі і дипломатами держав Антанти в Парижі у січні-березні 1919 р.

Після Другої світової війни на міжнародній арені стали інтенсивно розвиватися переговори, що проводяться на високому (на рівні других осіб в державі, міністрів закордонних справ) і вищому (глав держав) рівнях. Вони набули різних форм:

- регулярні зустрічі (наприклад, зустрічі «G7»);
- двосторонні саміти;
- зустрічі під час конференцій;
- проведення переговорів на вищому рівні під час святкувань (наприклад, святкування ювілейних дат міжнародних організацій (ООН) або міжнародних подій (70-річчя операції «Оверлорд»), церемонії інавгурації президентів зарубіжних держав) або похорону державних діячів, коли є можливість неформального обговорення проблем з лідерами, з якими при інших обставинах переговори ускладнені з політичних та ідеологічних причин.

Головна причина бурхливого розвитку переговорів на високому та найвищому рівнях полягає в тому, що вони дозволяють прийняти рішення главам держав і тим самим дійсно принципово змінити ситуацію. Домовленості, скріплені підписами вищих посадових осіб держав, забезпечують додаткові гарантії виконання результатів угоди. Все це особливо важливо в сучасному світі, який характеризується великим ступенем невизначеності, є надзвичайно динамічним і взаємозалежним.

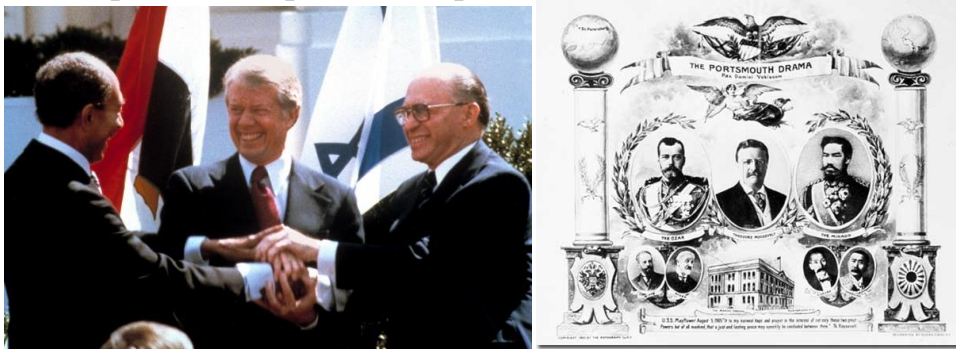
Переговори на вищому рівні нерідко стають поворотною точкою у відносинах сторін. Прикладом може служити московська зустріч у верхах президента США Ніксона і генерального секретаря КПРС Брежнева в 1972 р, що ознаменувала собою початок епохи розрядки, або під час зустрічі на Мальті 2 грудня 1989 р. президента США Буша-старшого з президентом СРСР Горбачовим ознаменувала закінчення холодної війни: радянська сторона пообіцяла не втручатися в процеси, що відбуваються в країнах Балтії та Східної Європі, а також дала принципову згоду на об'єднання Західної і Східної Німеччини. Під час зустрічі 6 червня 2014 р. в Нормандії під час святкування 70-річчя операції «Оверлорд» президенти України, Німеччини, Франції та Росії заснували «нормандський формат» переговорів на вищому рівні.



На таких зустрічах є можливість швидко отримувати необхідну інформацію «з перших рук» (і тут, як ніде, важлива інформаційно-комунікативна функція переговорів). Оперативний обмін думками, причому по самому широкому колу проблем, що виходять нерідко за рамки первісної порядку денного, дозволяє пов'язувати різні питання, що неможливо зробити на переговорах інших рівнів, оскільки регламент там набагато жорсткіший. Подібного роду ув'язки воедино різних проблем були характерні, наприклад, для багатьох переговорів, які проводив державний секретар США Г. Кіссінджер.

Обмін думками на вищому рівні сприяє і своєрідною передачею досвіду лідерів один одному. Так, колишній прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер згадує, як під час зустрічі з президентом США Дж. Бушем в серпні 1990 р вона, пославшись на свій досвід участі в конфлікті з Аргентиною з приводу Фолклендських (Мальвінських) островів, попередила Дж. Буша, що при вирішенні питання про вторгнення Іраку в Кувейт немає часу на розкачку. Звичайно, такі поради не завжди можуть бути вдалі, мають різну політичну спрямованість, але важливий сам їх факт.

При проведенні переговорів на вищому рівні можливо і посередництво на вищому рівні, що дозволяє знайти рішення в особливо складних конфліктних ситуаціях. Один із прикладів - переговори по врегулюванню відносин між прем'єр-міністром Ізраїлю М. Бегін і президентом Єгипту А. Садатом в Кемп-Девіді, де активну посередницьку роль грав президент США Дж. Картер. Президент США Теодор Рузвельт виступив посередником (взяв на себе функції «чесного маклера») в мирних переговорах Російської імперії і Японії і запропонував, як місце їх проведення, місто Портсмут (штат Нью-Гемпшир), де 22 серпня 1905 р. відкрилася мирна конференція.



Завдяки розвитку технічних засобів зв'язку і пересування прискорилося рішення проблем і обмін думками між лідерами. Так, посередник у конфлікті між Аргентиною і Великобританією з приводу Фолклендських (Мальвінських) островів державний секретар США А. Хейг протягом п'яти днів подолав в цілому 32 000 миль. Такі засоби технічного зв'язку, як телефон, факсимільний, електронна пошта, відеозв'язок і інші, також сприяють інтенсифікації діалогу на вищому рівні. Наприклад, завдяки розмовам президентів і прем'єр-міністрів по телефону один з одним питання

вирішуються подекуди набагато більш оперативно, ніж через традиційні дипломатичні канали.



Зауважимо, що названі, а також інші фактори, які дозволяють легше вирішувати питання саме на вищому рівні, можуть мати і зворотний бік. Так, вплив особистісних особливостей на переговорний процес може бути абсолютно різним - від можливості вирішення найбільш гострих проблем до їх загострення.

Відомо, наприклад, що після зустрічі з М.С. Горбачовим прем'єр-міністр Великобританії М. Тетчер заявила, що це та людина, з якою вона може вести справи. Надалі особистий контакт між двома лідерами сприяв знаходженню розв'язок зі складних питань двосторонніх відносин і зовнішньої політики. Але про французький президенті В. Ж. д'Естен М. Тетчер відгукувалася досить прохолодно.

Масштаб рішень на переговорах високого і найвищого рівнів різко піднімає ціну можливої помилки. Виміряти помилку, звичайно, важко, але відомо, наприклад, який вплив на подальший хід історії мали Мюнхенська угода 1938 р., підписане Великобританією, Францією, Німеччиною та Італією, або пакт Ріббентропа-Молотова 1939 р.

Існує ще один момент, пов'язаний з переговорами такого рівня. Якщо домовленості раптом будуть визнані помилковими, то відмовитися від них значно складніше.

Переговори в верхах, як правило, привертають пильну увагу, на них покладаються великі надії, тому в ситуації конфлікту неуспіх переговорів може призвести до крайнього розчарування, взагалі зневіри у можливість знайти мирне вирішення. Тому для таких переговорів особливо важлива хороша попередня підготовка. Якщо все ж переговори не увінчалися успіхом, то сторони часом підписують символічний документ, тим самим залишаючи можливість для подальших спільних кроків щодо врегулювання. Практикується також проведення спільних прес-конференцій. Нерідко боку спеціально домовляються, що має з'явитися в засобах масової інформації за підсумками переговорів.

Мабуть, в найбільш концентрованому вигляді різні аспекти переговорів на вищому рівні виражені в роботі «G7», що представляє собою механізм неформального взаємодії лідерів восьми провідних країн світу. Почавши свою роботу з економічної проблематики, група згодом значно розширила порядок денний, включивши в неї найбільш актуальні проблеми сучасності, і сьогодні, як зазначає В. Луков, шляхом своїх колективних рішень впливає «на широке коло міжнародних організацій, а також окремі уряду».

2. Багатосторонні і багаторівневі переговори

Багатосторонні міжнародні переговори припускають, що в них беруть участь більше двох сторін і обговорювана на них проблема зачіпає інтереси відразу кількох учасників. Останнім часом цей вид переговорів все ширше використовується в світовій практиці як при врегулюванні конфліктних і кризових ситуацій, так і в рамках співпраці. Все це відображає основні тенденції розвитку сучасного світу і, зокрема, дипломатії, яка в значній мірі орієнтована на багатосторонність при вирішенні проблем.

Особливо багато досліджень щодо багатосторонніх переговорів, присвячених проблемам Європейського союзу, СОТ тощо. У процесі глобалізації сучасного світу зростає число проблем, які зачіпають інтереси багатьох сторін.

Менш поширені, але все більш набирають силу багаторівневі переговори, в яких беруть участь не тільки представники різних країн, а й бізнес, неурядові організації, міжурядові організації та ін. Розвиток багаторівневих переговорів обумовлено тим, що в світовій політиці починаючи з другої половини ХХ століття відбувається різке зростання кількості недержавних акторів зі своїми інтересами, цілями і т.п., а також їх активності.

Прикладом багаторівневих переговорів може служити Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства, що зібрався відповідно до резолюцій Генеральної Асамблеї ООН. Так, у другому етапі цього саміту, що пройшов восени 2005 р, брало участь 11 тис. Осіб - представники державних структур, ділових кіл і громадянського суспільства з 175 країн світу, а також ряд міжнародних організацій. Близько 50 делегацій очолювали керівники держав.

На світовій арені багатосторонні переговори можуть відбуватися також в рамках:

- міжнародних універсальних організацій (наприклад, ООН) і регіональних міжнародних організацій (Організації з безпеки і співробітництва в Європі, Організації американських держав та ін.);

- конференцій з якої-небудь проблеми (наприклад, переговори в рамках Паризької конференції по В'єтнаму);

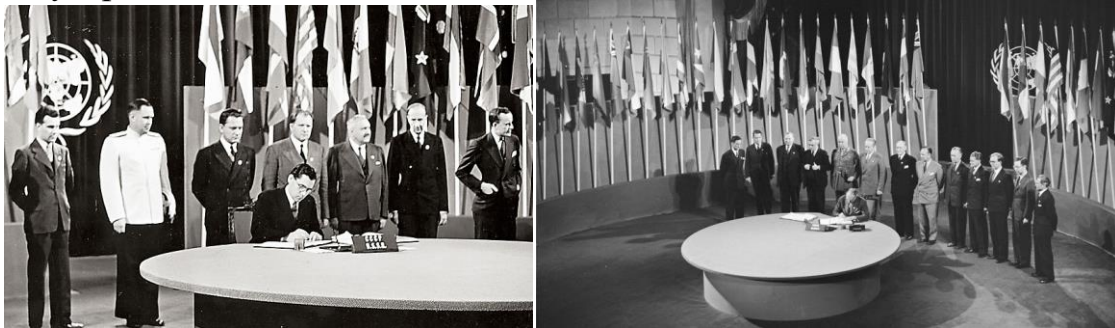
- зустрічей у верхах для обговорення можливостей і шляхів вирішення тієї чи іншої проблеми.

У деяких випадках можлива інституціоналізація переговорних форумів, тобто формування організації на основі постійно поновлюються переговорів. Така інституціоналізація сталася, наприклад, при утворенні Організації з безпеки і співпраці в Європі (ОБСЄ) на основі Наради з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ).

Нерідко малі держави або більш слабкі сторони прагнуть до проведення багатосторонніх переговорів, які дають їм можливість використовувати «блокову тактику», посилює їх позиції. Цей фактор також сприяє збільшенню кількості даного виду переговорів.

У свою чергу багатосторонні переговори впливають на процеси, що відбуваються в світі, посилюючи його глобалізацію і взаємозалежність за рахунок колективних зобов'язань. У разі порушення домовленостей тією чи іншою стороною вона буде протистояти не одному, а кільком опонентам. Тим самим багатосторонні переговори підвищують гарантії виконання досягнутих домовленостей.

Багатосторонні переговори в принципі протікають так само, як і двосторонні, але мають ряд особливостей: «багатосторонні переговори більш складні». Збільшення кількості сторін веде до ускладнення загальної структури інтересів. Прикладом досить складного переплетення інтересів є переговори в серпні 1945 р. в рамках Виконавчого комітету ООН, а потім в листопаді того ж року в Підготовчій комісії, коли обговорювалися конкретні питання про місцезнаходження ООН, про призначення її Генерального секретаря, про структуру органів і правила процедури, про фінансування ООН і т.ін. На них відразу намітилося розбіжність інтересів між радянською стороною і західними державами, а також між США і Англією, Австралією, Китаєм. Останній був незадоволений політикою США на Далекому Сході, а саме тим, що вони без консультацій визначили свої відносини з Японією. Радянську ж і британську сторони не задовольнило припинення американцями поставок по ленд-лізу. Подібні, а можливо, і ще більш складні переплетіння інтересів учасників зустрічаються в ході всіх багатосторонніх переговорів.



На багатосторонніх переговорах нерідко складаються коаліції. Це дозволяє структурувати інтереси, тим самим зменшуючи ступінь їх розкиданості. Причому в разі виникнення «пересічних» коаліцій, тобто таких, коли один і той же учасник переговорів входить в дві або більше групи, переговорний процес може протікати менш жорстко, ніж при двосторонніх переговорах, оскільки він послаблює можливість прямого протистояння сторін. Втім, слід мати на увазі, що сам прийом коаліційної, або блокової, тактики має двоїстий характер і може застосовуватися не тільки для полегшення знаходження переговорного рішення, але і з прямо протилежними цілями, тобто щоб заблокувати його.

Ефект «пом'якшення», подібний до того, який виникає при створенні пересічних коаліцій для пошуку взаємоприйнятної рішення, може викликати посередницька діяльність групи держав, що беруть участь в переговорах. Прикладом тут може служити активність нейтральних і позаблокових держав з пошуку компромісних варіантів між Сходом і Заходом на початкових етапах розвитку Ради з безпеки і співробітництва в Європі.

У той же час переплетення інтересів на багатосторонніх переговорах відкриває можливості для різних маневрів учасників і гри на протиріччях. Наприклад, під час Віденського конгресу (1814-1815) Ш. М. Талейран вміло використовував суперечності коаліції європейських держав - Росії, Пруссії, Австрії, Англії, які виступали проти Франції, і прискорив розпад антифранцузької коаліції.

На багатосторонніх переговорах багато проблем виникає, як правило, при складанні і редагуванні текстів підсумкових документів. Наприклад, на початкових етапах НБСЄ малі країни висловлювали занепокоєння тим, що їм доведеться

зіткнутися з компромісами, які вже погоджені великими державами. Було вирішено проводити редагування текстів за участю всіх делегацій на офіційних засіданнях, а не в редакційних групах, як це часто практикується.

Організаційна структура багатосторонніх переговорів складніше, ніж двосторонніх. Нерідко на них працюють паралельно кілька комісій, комітетів та інших робочих органів. Так, на другому етапі переговорів щодо створення НБСЄ робота йшла в трьох комісіях. В рамках першої комісії функціонували дві підкомісії, в рамках другої комісії - п'ять підкомісій, а в рамках третьої - чотири підкомісії. Були створені і робочі групи. Всього ж комісій, підкомісій і робочих груп було 2013.

Іноді на багатосторонніх переговорах створюється неформальний секретаріат, залучаються зовнішні експерти. Так було, наприклад, на 3-й Конференції ООН з морського права. У зв'язку зі складною структурою багатосторонніх переговорів особливого значення набуває підготовча стадія переговорів. Зазвичай вона займає більше часу і вимагає серйозних узгоджень, для проведення яких нерідко створюються спеціальні підготовчі органи.

Часом проблемою стає визначення складу учасників багатосторонніх переговорів. Одна або кілька сторін можуть заперечувати проти участі інших або їх статусу. З'являються також труднощі з узгодженням порядку денного, вибором місця зустрічі, регламентом, розсаджуванням і іншими питаннями. Зазвичай багатосторонні переговори передбачають обговорення більшої кількості проблем, ніж двосторонні, так як кожна сторона прагне включити до порядку денного свої питання.

Багатосторонні переговори вимагають особливої уваги до вироблення правил їх проведення. Найбільш істотними питаннями тут є такі:

- загальні організаційні питання засідання (офіційні мови, ведення протоколу, публічний або відкритий характер засідань і т.п.);
- компетенція голови (підтримання порядку, надання слова, рішення з питань регламенту і т.п.);
- порядок проведення засідань (участь в дискусії, внесення пропозицій, право на відповідь);
- порядок прийняття рішення.

Організаційні питання займають значну частину часу, проте від їх вирішення багато в чому залежить подальша доля переговорів. Крім того, на багатосторонніх переговорах виникає велика кількість чисто технічних проблем: розміщення делегацій, надання їм можливості для роботи; забезпечення копіювальної та іншою технікою; організація роботи автотранспорту і т.п.

Якщо на двосторонніх переговорах глави делегацій самі ведуть і направляють дискусію, то на багатосторонніх переговорах потрібен голова. Він повинен добре знати процедуру і регламент, вміти відрізнити процедурні питання від питань по суті, бути здатним організувати конструктивну дискусію сторін і т.п. Зрозуміло, що роль голови особливо складна в умовах конфлікту. Іноді він проводить попередні консультації з учасниками переговорів (або принаймні з основними з них) з метою намітити можливу зону згоди. Так, колишній постійний представник США в Раді Безпеки ООН Е. Янг розповідав, що, коли він головував у Раді Безпеки, перед початком навіть неофіційних засідань конфіденційно розмовляв з учасниками

конфлікту. Це потім допомагало йому на самих засіданнях виконувати частково і посередницькі функції.

Голова на багатосторонніх переговорах нерідко використовує різні прийоми для того, щоб направити дискусію в потрібне русло. Наприклад, він може підводити підсумки. За допомогою цього прийому голова визначає зони збігу інтересів і окреслює загальні рамки майбутніх домовленостей. Часто при конфліктних відносинах голова змушений звертатися до учасниками із закликами проявляти стриманість при обговоренні. Нарешті, він може запропонувати свій компромісний варіант підсумкового документа. Один з таких прикладів пов'язаний з організацією в 1975 р першої конференції з розгляду дії договору про нерозповсюдження ядерної зброї. Позиції сторін були настільки різні, що, здавалося, провал конференції неминучий. Однак в останній день, коли учасники мали намір прийняти лише невелике повідомлення за фактом відбулася конференції, її голова І. Торссона внесла на розгляд учасників текст заключного документа. Запропонувавши даний документ, голова конференції попередила, що він складений на основі узгоджених і неузгоджених моментів минулої дискусії і не підлягає зміні, так як в противному випадку буде порушений баланс інтересів учасників переговорів. По суті справи учасникам пропонувалося або підписати перед лежання варіант, або закінчити переговори нічим. У підсумку учасники конференції погодилися прийняти запропонований документ, хоча він і не був ідеальним для них, оскільки альтернатива провалу переговорів задовольняла їх ще менше.

Виконання функцій голови на багатосторонніх переговорах вимагає дуже високого професійного рівня і хорошої підготовки. «Головуючий повинен знати предмет переговорів і позиції сторін, щоб бути здатним знаходити спільні інтереси. В ідеалі головуєчий повинен мати проект угоди ще до початку переговорів. Однак знати позиції сторін ще недостатньо.

Інформація про їхні потреби, основних аргументах, можливі варіанти поступок і специфічних проблемах, пов'язаних з «домашнім фронтом» переговорників, може надати істотну допомогу».

Зрозуміло, діяльність голови не завжди має конструктивний характер і спрямована на пошук взаємоприйнятної рішення. Не виключено, що голова буде діяти в інтересах свого боку, здійснюючи своєрідний диктат під час переговорів. Його діяльністю можуть керувати навіть чисто особисті мотиви - прагнення до самореалізації, домінування. У подібних випадках голова ризикує як своєю репутацією, так і репутацією представляється їм боку.

Вибір голови може викликати окрему дискусію, тому що від цієї фігури залежить дуже багато чого. Принципи, на основі яких обирається або призначається голова, різні. Раніше в міжнародній практиці найчастіше головою багатосторонніх переговорів обирали представника тієї країни, на території якої вони проходять. Так було, наприклад, на Віденському конгресі 1814-1815 рр., Скликаному союзниками після розгрому Наполеона; на Паризькій мирній конференції 1919-1920 рр. після закінчення Першої світової війни.

Сьогодні принципи головування на багатосторонніх переговорах різноманітніші. Крім названого територіального принципу (приймаючої сторони) можливо головування на основі черговості. Так, проходили переговори на Паризькій мирній

конференції після закінчення Другої світової війни в 1946 р., тоді головами поперемінно були представники СРСР, Франції, Великобританії, США, Китаю. На основі іншого принципу, а саме принципу одного голови, проходили зустрічі глав держав США, СРСР і Великобританії в Тегерані і Ялті. На них весь час головував президент США Ф. Рузвельт. Принцип єдиного голови доцільний в тому випадку, якщо той виконує функції своєрідного посередника між іншими учасниками переговорів.

Процедура проведення засідань - найважливіший елемент багатосторонніх переговорів. Який порядок виступу учасників, реалізації їх права на відповідь, внесення поправок? Всі ці питання мають не тільки організаційний характер, вони перш за все визначають результат переговорів.

Проблема прийняття рішення також має свої особливості, якщо в переговорах бере участь кілька сторін. На двосторонніх переговорах рішення приймається, якщо обидва учасники згодні з ним.

Метод консенсусу означає, що всі учасники переговорів згодні з виробленим рішенням. Цей принцип застосовується, зокрема, в ряді органів ООН, на переговорах в рамках Ради з безпеки і співробітництва в Європі (НБСЄ, згодом ОБСЄ), на переговорах в рамках Руху неприєднання. Консенсус потрібен, якщо учасники вважають за необхідне уникнути нав'язування волі більшості меншості. Рішення, що приймаються методом консенсусу, найміцніші, і в цьому сильна сторона консенсусу. Майже всі багатосторонні міжнародні переговори минулого століття використовували консенсус при голосуванні.

Однак консенсус має і свої мінуси. Очевидно, що прийти до спільною згодою складно, особорон. Якщо заперечує хоча б один з учасників, то домовленості досягнуті не будуть. Цей фактор значно гальмує переговорний процес і часто призводить до тупикових ситуацій. Наприклад, на Женевській конференції з роззброєння, на якій використовувався принцип консенсусу, США протягом декількох років не давали своєї згоди. Для того щоб пом'якшити дію консенсусу і уникнути тупикових ситуацій, можна використовувати тактичний прийом винесення спірних питань за дужки, коли спочатку спірні питання виключаються з обговорення, а за рештою рішення приймається консенсусом.

Методи кваліфікованої більшості (двома третинами голосів) або простої більшості (більше 50% або 50% плюс один голос) дозволяють легше досягти згоди, ніж консенсус, але створюють більше проблем з виконанням домовленостей, тому що інтереси меншості виявляються неврахованими. Цей метод доцільний в тих випадках, коли важливо заявити про позицію більшості, дати рекомендацію. Принцип більшості використовується, наприклад, в разі голосування за ухвалення резолюцій ООН.