



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

01001, Україна, м. Київ, вул. Інститутська, 14, офіс 10
Тел. (044) 279-88-23 | office@icps.kiev.ua | www.icps.com.ua

Зовнішньополітичні акценти

14 липня 2015 року
Спеціальний випуск

КОНЦЕПЦІЯ РЕФОРМУВАННЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ



В Україні сформовано суспільний консенсус щодо **ключового значення проведення всеосяжних і глибоких реформ** для виживання країни. Однак за півтора роки після Майдану в Україні поки що не впроваджено жодної масштабної реформи, яка би слугувала «історією успіху», прикладом здатності нинішньої української політичної еліти здійснити модернізацію країни. Нездатність чи небажання політичного керівництва до радикального реформування країни змушує експертне середовище брати на себе все більш активну роль у прощтовуванні власного бачення тих чи інших секторальних чи горизонтальних реформ.

У червні 2015 року на засіданні Громадської ради при Комітеті у закордонних справах Верховної Ради України було обговорено питання стану та перспектив проведення **реформи дипло-**

матичної служби України. На середину липня Комітетом планується продовження даної дискусії із залученням представників МЗС та експертного середовища.

З метою підготовки ширшого експертного та громадського обговорення у цій аналітичній доповіді пропонується декілька концептуальних ідей реформи дипломатичної служби. На нашу думку, після експертного обговорення у рамках Комітету доцільно провести ширші парламентські слухання чи консультації із залученням усіх зацікавлених сторін, за результатами яких слід внести **комплексні пропозиції** Президенту, КМУ та МЗС щодо як опрацювання законопроектів, необхідних для забезпечення реформи дипломатичної служби, так і запровадження нових принципів її функціонування у практику діяльності МЗС та закордонних дипломатичних установ (ЗДУ).

¹ Текст ґрунтується на низці публікацій та доповідних записок автора протягом останніх 15 років (з публікацій, зокрема, див.: <http://euroatlantica.info/statti/10-analytics/158-vasil-filipchuk-reforma-diplomatichnoji-sluzhbi.html>, http://gazeta.dt.ua/internal/sekret-polishinelya-_html, http://www.ier.com.ua/files/book__new_final.pdf), які, на жаль, до цього часу так і не втратили актуальності.

Зміни як законодавства, так і принципів функціонування вітчизняної дипслужби мають базуватися на **цілісному концептуальному баченні**. Окремі елементи чи складові реформи потребуватимуть значного часу для реалізації, враховуючи особливості внутрішньополітичної кон'юнктури, як наприклад питання конституційного врегулювання процесу призначення міністра закордонних справ. Разом з тим, вже на початковому етапі доцільно визначити «ідеальне рішення», бачення всеосяжної і глибинної реформи, яка зумовить створення максимально ефективної дипслужби.

Безумовно, лише повномасштабна конституційна реформа, реформа всієї системи державної служби, покращення фінансово-економічного стану та інші системні зміни в країні створять усі необхідні умови для перетворення вітчизняної дипслужби у справді модерну та сучасну. Реформа МЗС – **невід'ємна від процесів у цілому у країні**. Але з іншого боку, МЗС є ідеальним полігоном реформ, відомством, потенційно найкраще підготовленим для змін, впровадження дійсно європейських принципів побудови роботи з огляду на особливість сфери функціонування і наявного досвіду.

Реформа дипслужби може відбутися швидко, принести очевидні результати, стати прикладом у процесі реформ, «історією» успіху, яка слугуватиме прикладом для інших системних і кардинальних реформ.

Де ми є

За роки незалежності дипломатична служба України пройшла значний шлях становлення. Разом з тим, у своїй основі МЗС зберегло **ряд ознак і традицій, характерних для радянської дипломатії і партноменклатурної системи прийняття рішень**. Брак реформи державної служби у цілому в країні та в МЗС зокрема, послаблення інституційної спроможності органів виконавчої влади протягом останніх декількох років разом із якісно новими викликами, які постали перед нашою країною після Майдану та початку російської агресії, призвели до неспроможності нинішньої української дипломатичної служби ефективно виконувати завдання щодо зовнішньополітичного забезпечення захисту Ві-

тчизни, результативного лобювання інтересів України у світі, використання зовнішнього потенціалу для впровадження реформ та економічної модернізації країни.

Спроби здійснити реформування вітчизняної дипломатичної служби робилися неодноразово, однак, внаслідок низки причин вони завершувалися не реформою, а реструктуризацією МЗС (зміною департаментів на управління, скорочення департаментів, які очолювали незручні співробітники тощо). Надалі слід чітко відрізнити поняття «**реформи**» як **зміни принципів функціонування дипслужби та «реструктуризації»** як зміни структури у рамках існуючих принципів функціонування. Реструктуризація може бути складовою реформи дипслужби, однак не може її підміняти. До сьогоднішнього дня саме реструктуризація слугувала способом для «випуску пару», нейтралізації незадоволення всередині МЗС та за його межами від інституційної слабкості дипслужби, невідповідності вимогам сьогодення, програшу у порівнянні з провідними дипломатіями світу, нездатності захистити інтереси українських компаній та громадян за кордоном. Слід віддати належне одній з небагатьох позитивних змін в системі роботи МЗС минулого десятиліття, коли було запроваджено достатньо чітку систему ротації. Однак, на даний момент, втрачено навіть це досягнення, а у питанні ротації знову панує непрозорість та фаворитизм. Призначення ж окремих керівників ЗДУ після Майдану є часто непрофесійними чи навіть аморальними, коли на ключові посади призначались особи без належних кваліфікаційних вимог чи ті, хто засуджував протести на Майдані.

Можливість здійснити швидко і ефективно реформування МЗС одразу після Майдану вже втрачена. Недолуга «реорганізація» центрального апарату МЗС, скорочення працівників МЗС з 667 до 600 штатних одиниць, під час якої було звільнено або відсунуто на задній план низку незручних дипломатів, які за будь-якого керівництва міністерства завжди аргументовано відстоювали свою думку, у тому числі і виступили свого часу проти відмови від підготовки до підписання Угоди про асоціацію з ЄС, ліквідація департаменту економічного співробітництва, який мав координувати діяльність економічних відділів посольств, спрямовану *inter alia* на пошук нових ринків збуту

для українських товарів в той час, коли набирали обертів тенденції до закриття найбільш ємного для України російського ринку – все це лише призвело до подальшого **занепаду вітчизняної дипломатії, командного духу чи мотивації** серед співробітників МЗС та ЗДУ.

В умовах кризи, виявилось, що МЗС не здатне сформулювати бачення відповіді з боку України на виклики, які постали після російської агресії і неспроможності Заходу надати Україні ефективну допомогу. Замість прощтовхування нових ідей щодо перегляду всієї європейської та глобальної архітектури безпеки, організації міжнародного тиску на РФ, пошуку засобів посилення військової та безпекової спроможності України, МЗС плелось у хвості західних і російських дипломатів, які розігрували чергові партії щодо України навіть не турбуючись запросити українського міністра до участі у дискусії. Нездатність вибудувати дієву модель роботи закордонних установ призвели до **неналежного захисту України у інформаційній війні** на міжнародній арені.

Попри те, що новопризначений Міністр закордонних справ України Павло Клімкін заявив, що почне свою діяльність на посаді з реформування структури МЗС, можна констатувати, **що на сьогодні питання реформи МЗС знаходиться в стані стагнації**. Павло Клімкін стверджував, що час перейти від пострадянської дипломатичної служби до європейської, однак жодних кроків для цього не зробив, ніякої концепції системної чи хоча би часткової реформи дипломатії не було запропоновано. Під реформою нинішнє керівництво розуміє «запровадження нових комунікаційних технологій», насамперед Твіттер, чи укрупнення департаментів. Як реформу було подано створення в МЗС ньюз-руму (кімнати, де відслідковують повідомлення інформаційних агенцій тощо) чи запровадження у міністра окремого електронної скриньки, на який співробітники МЗС можуть звернутися з своїми запитаннями. Це все лише ще раз підтверджує **або брак базового розуміння головних проблем вітчизняної дипломатії, або ж брак політичної волі до їх врегулювання**. Зменшення ресурсів, зростання обсягу проблем та викликів, відсутність реформ разом зумовили остаточний перехід вітчизняної дипломатії у кризовий стан,

характерними рисами якого стали інституційна анемія МЗС, нездатність до стратегічного мислення, належного рівня ведення поточних відносин з партнерами, фаворитизм у кадровій роботі тощо.

Таким чином, сьогоднішня українська дипломатія зберігає ті ж проблеми, які були їй властиві останні декілька десятиліть. Серед них слід особливо відзначити наступні:

По-перше, **безініціативність, нездатність адекватно та інноваційно реагувати на виклики і проблеми, повільність функціонування системи**, що зумовлено лінійними принципами побудови системи управління. Переважна кількість рішень приймається на рівні міністра чи заступників міністра, діяльність середньої та нижчої ланок спрямована лише на виконання вказівок керівництва. Фактично міністерство та закордонні установи, як і решта органів державної влади України, здатні лише на поверхове виконання вказівок і поточне адміністрування, у виняткових випадках – реагування на кризові ситуації.

По-друге, **конституційно-політична конструкція органів державної влади, в якій знаходиться МЗС**, зумовлює потенційні проблеми у стосунках з іншими органами виконавчої влади. Традиційним є слабкий експертний зв'язок МЗС та дипломатії з іншими складовими державного управління і ще слабший зв'язок з приватним та громадським сектором, бізнесом, регіонами. Брак адекватного відображення інтересів громадян, зацикленість на часто беззмістовній переписці та, насамперед, на високих візитах, які нерідко відірвані від реальних проблем і мають протокольний-символічний характер, на жаль, є типовими для дипломатії. Неприйнятною є надвисока залежність дипломатичної служби від АПУ, яка погоджує навіть посади радників, тобто веде «кадровий мікромеджмент» МЗС. З іншого боку, так само непринятною у парламентсько-президентській країні є відірваність погодження керівників ЗДУ з комітетами ВРУ.

По-третє, **системне обмеження обігу інформації та низький рівень її захисту**. Тут існує як політична, культурна, так і інституційна складові. З огляду на політичні традиції, бізнес інтереси чи недовіру політичного керівництва до дипломатичної служби, остання зазвичай не володіє рівнем інформації, необхідним для визначення суті

проблеми і шляхів їх подолання. На відміну від переважної більшості сучасних дипломатичних служб, МЗС та закордонні установи не володіють внутрішньо закритою електронною мережею обігу інформації та документів, яка поєднувала б усіх співробітників української дипслужби. Це різко дисонує з системою функціонування інших дипслужб, де є закриті внутрішні електронні мережі, інформація в які запускається на всіх рівнях, оперативно (протягом доби), у зручному неформальному форматі, доступна для усіх співробітників і протягом значного періоду часу. Так, готуючись до контакту з українським дипломатом, його європейський партнер у режимі онлайн отримує інформацію про усі контакти з Україною протягом останніх годин, тижнів чи місяців, дізнається про позицію власної держави і проблеми, які піднімалися попередниками, і одразу ж може зробити висновок про те, наскільки український дипломат поінформований і веде таку саму лінію, як і інші представники України. Іноземні партнери навіть невисокого рівня намагаються вести діалог з українською дипслужбою не нижче рівня заступників міністрів, нижчі рівні ігноруються саме через те, що рівень заступника міністра є найнижчим, де присутній необхідний рівень інформованості і можливість прийняття рішень. З боку ж дипслужб європейських країн ситуація, зазвичай, протилежна: саме нижчі рівні (деск-офісер, керівник відділу) належним чином інформовані та спроможні приймати рішення.

По-четверте, **бюджетно-фінансові та кадрово-кваліфікаційні проблеми**. Фактично, МЗС фінансується по залишковому принципу, кількість бюджетних програм обмежена, а окремі бюджети департаментів, фінансування потреб, що виникають у роботі дипломатів, взагалі відсутні.

Кількість проблем можна продовжити, але вже цього достатньо, щоб зробити висновок: вітчизняна дипломатія потребує термінового та системного реформування.

Що робити?

Дипломатичну службу, яка слугувала б зразком для наслідування у процесі реформування української, знайти не просто, оскільки провідні дипслужби світу, до яких ми відносимо, насамперед британський Форін офіс, Держдепартамент США,

МЗС Швеції, Німеччини, Франції чи низки інших країн, формувалися у кожному випадку у специфічних умовах. Разом з тим, для усіх провідних дипслужб характерна низка спільних рис, які зумовлюють їх ефективність і які ми використовуємо як приклад при опрацюванні пропозицій нижче.

1. Конституційне та законодавче поле функціонування МЗС і дипслужби

Перебування МЗС та міністра у окремому конституційному, правовому та адміністративному полі, відірваному від інших складових виконавчої влади (інший порядок призначення), є ненормальним і не має аналогів у європейській практиці. Подібну аномалію треба усунути, що вимагатиме внесення змін у Конституцію. **Міністр має бути політичною фігурою, важливою складовою правлячої коаліції, призначатися у тому ж порядку і за тією ж процедурою, як і інші члени уряду.**

Процедура призначення міністра закордонних справ визначена недоліками нині діючої Конституції і є складовою ширшої проблеми – дуалізму виконавчої влади, прикладом, який підтверджує необхідність всеосяжної конституційної реформи. З огляду на це, у процесі обговорення реформи дипломатичної служби доцільно винести на розгляд президента та конституційної комісії пропозицію щодо зміни процедури призначення міністра і приведення її до міжнародних стандартів зокрема та усунення дуалізму виконавчої влади в Україні взагалі.

Враховуючи роль міністра закордонних справ у представленні країни на міжнародній арені, а також важливість координації зовнішньої діяльності органів виконавчої влади доцільно запровадити практику **призначення міністра одночасно першим віце-прем'єром міністром** України, що дозволить як забезпечувати ефективну координацію, так і надаватиме вичерпні повноваження для ведення всього обсягу контактів із зовнішніми партнерами.

З огляду на зазначене, доцільно внести відповідні **зміни до Закону про дипломатичну службу**. До даних змін також слід додати врегулювання таких проблемних питань як:

- Процедуру погодження керівників ЗДУ з відповідним комітетом ВРУ – доцільно запровадити порядок слухань кандидатів на призначення у комітетах у закордонних

справ, євроінтеграції, оборони і нацбезпеки тощо. Комітети можуть заблокувати те чи інше призначення у випадку негативної оцінки кандидата;

- Процедуру погодження виключно лише керівників ЗДУ з АПУ;
- Статус працівників дипслужби, відряджених для виконання певних завдань до інших органів державної влади, наукових установ.

2. Запровадження державних політик як основи функціонування дипломатичної служби

Визначення функцій ВРУ, ПУ та КМУ у процесі формулювання засад зовнішньої політики та керівництві у її здійсненні має бути здійснене у процесі конституційної реформи. Але за будь-якого розподілу повноважень, реалізація зовнішньої політики України має базуватися на офіційно визначених та формально погоджених **державних політиках**.

Державна політика є **систематизованим баченням мети діяльності держави** у тому чи іншому пріоритетному зовнішньополітичному, економічному, гуманітарному чи пов'язаному із зовнішньою політикою напрямі, визначенням цілей і завдань, механізмів та ресурсів, які визначені перед МЗС та іншими органами державної влади для досягнення згаданої мети. Державна політика є відкритим, офіційним документом, прийнятим у процесі широких публічних консультацій із зацікавленими сторонами, який визначає комплекс динамічних, інтерактивних дій як з боку дипслужби та її працівників у щоденній роботі, так і з боку інших залучених державних установ. Державна політика базується на діючому законодавстві країни і **формально фіксує політичну лінію правлячої коаліції як вказівку, якою далі керуються державні службовці у своїй щоденній роботі**.

У законі про дипломатичну службу доцільно зафіксувати обов'язковість прийняття державних політик як складової програми діяльності уряду, що затверджується парламентом. Прийняття державних політик як бачення кінцевої мети діяльності урядової коаліції унормовує політичний процес і **унеможливує зловживання політичною владою**. Якщо політик затвердив одну державну політику, а його практичні вказів-

ки суперечать цій державній політиці, держслужбовець має усі правові, законні підстави відмовитись від виконання даної неправомірної вказівки. Якщо держслужбовець не погоджується впроваджувати державну політику, він має піти у відставку або може бути звільнений із займаної посади за невиконання державної політики.

Державна політика має включати у обов'язковому порядку часові рамки для її впровадження, конкретні індикатори виконання, спосіб взаємодії із іншими органами державної влади, визначення питання виділення ресурсів та фінансового забезпечення її реалізації. Державна політика з чітко визначеного кола зовнішньополітичних пріоритетів є основою роботи співробітників дипломатичної служби. Вона дозволяє опрацювати відповідні плани дій, заходи тощо, відслідкувати ефективність роботи дипломата і установи у цілому.

3. Розподіл політичних та дипломатичних посад. Організаційна реструктуризація

У всіх провідних дипслужбах розділені політичні та дипломатичні посади. Як приклад можна взяти ФРН, де є три політичні фігури – міністр і два його заступники (державні міністри) з європейських та парламентських питань. Інші посади заповнені державними службовцями: від держсекретарів і послів вниз по ієрархії. В Україні вже фактично здійснено перехід до призначень на міністерські посади політиків. Окрім міністра політичними призначеннями мали би бути два його заступники (вони могли б, наприклад, мати посади державних міністрів чи просто – заступників міністра). Вони вступають на посаду спільно з міністром і разом з ним залишають свої посади; особи заступників можуть бути предметом коаліційних домовленостей. Міністр та його заступники дають політичні (але не адміністративні) вказівки дипслужбі, визначають ключові напрями роботи; окрім власних патронатних служб вони не можуть звільняти чи брати на роботу співробітників МЗС, керувати поточною роботою дипслужби.

Цікавою є ідея призначення одного заступника міністра від молодшого партнера в коаліції (з визначенням головної відповідальності за стосунки з парламентом та іншими органами державної влади), а іншого – від опозиції із визначенням основною функцією боротьбу з коруп-

цією, внутрішній аудит, нагляд за дотриманням законності тощо.

Адміністрування міністерства, виконання усіх управлінських функцій всередині МЗС здійснює **Державний секретар** – найвища посадова особа дипкорпусу, яка є держслужбовцем і основною функцією якої є менеджмент ефективного виконання політичної лінії президента / уряду / міністра. Держсекретар зобов'язаний забезпечувати спадковість зовнішньої політики, бути запобіжником для непрофесійних політичних популістських рішень.

Запровадження інституту Держсекретаря має впроваджуватися у рамках загальної реформи державної служби. Однак, не виключена і можливість запровадження даного інституту лише в МЗС. Разом з тим, виключно важливим є питання процедури призначення на дану посаду. Процедура призначення має відображати конструкцію розподілу владних повноважень у країні і забезпечувати ефективну комунікацію між політичною та професійною складовою дипломатичної служби, забезпечувати як «некорупованість» та професійність державної служби, так і ефективне виконання політичних вказівок у повній відповідності до законодавства.

За нинішніх умов, на перехідний період до всеосяжної реформи державної служби призначення державного секретаря могло би відбуватися президентом з числа старших дипломатів після погодження з профільними комітетами ВРУ та ПМУ. При проведенні системної реформи державної служби призначення на посаду мало би відбуватися у відповідності із чіткими критеріями колегією осіб, які мають на це політичні чи кваліфікаційні повноваження.

Міністр, два державні міністри, держсекретар та його заступники (до 4-х) формують керівництво міністерства, разом із генеральними директорами – колегію. Гендиректори, як і заступники держсекретаря, призначаються держсекретарем; для уникнення конфліктів на рівні політичного керівництва міністерства та керівництва дипслужби треба опрацювати критерії контролю за призначеннями, впливу міністра на кадрову політику, з іншого боку – обмеження цього впливу лише винятковими випадками і за відповідних умов.

Структура МЗС також має бути приведена у відповідність до європейської практики і буду-

ватися за тематичним критерієм. На основі аналізу структури інших МЗС можна визначити, наприклад, доцільність структурування МЗС у декілька функціональних генеральних директоратів (ГД): 1. Політичний (включає в себе декілька директоратів, які ведуть відносини з ЄС, двосторонні відносини з сусідніми та європейськими країнами, міжнародні організації); 2. Безпека (питання НАТО, ОБСЄ, інші безпекові питання, координація відносин з силовими відомствами та розвідувальним співтовариством країни); 3. Економіка і торгівля (сприяння експорту та захист інвестицій, енергетика та клімат, усі двосторонні відносини з неєвропейськими країнами); 4. Правовий ГД; 5. Культура та гуманітарні питання (у т.ч. закордонне українство, громадська дипломатія); 6. ГД з консульських питань; 7. Кадровий та адміністративний ГД. ГД мають включати директорати (чи управління) та відділи; директорати є основною структурною ланкою, відділи – основною робочою одиницею. Кожен відділ, директорат та ГД мають мати власний бюджет. Саме виділення бюджету є уособленням реальної політичної ваги та значення того чи іншого пріоритету зовнішньої політики. Керівники підрозділів повинні мати право розпоряджатися бюджетами.

4. Запровадження функціональної системи управління

Ключовим елементом реформи дипслужби є не зміна структури, а **зміна принципів функціонування системи, перехід від партноменклатурної лінійної системи управління до функціональної**. Запровадження державних політик дозволить перенести вагу прийняття рішення та ведення справ на рівень деск-офісерів – співробітників, які ведуть конкретні питання.

Деск-офісери мають сформульовану державну політику з окресленими стратегічними і тактичними напрямками роботи та ресурсами і у відповідності до цього можуть розробляти плани дій, самостійно на щоденному робочому рівні забезпечувати їх реалізацію, здійснювати горизонтальну координацію з іншими органами державної влади, відслідковувати тенденції, проблеми, виклики, пропонувати відповідні рішення тощо. Деск-офісери отримують повнова-

ження за своїм електронним підписом готувати і розсилати документи та інформацію, саме на них лягає відповідальність за результат роботи по відповідному напрямі; деск-офісери, а не заступники міністра чи директори департаментів, стають основними партнерами для посольств інших країн у Києві і для посольств України за кордоном. Керівники вищого рівня виконують, як правило, функції а) трансформації політичних рішень на професійні; б) врегулювання проблемних питань всередині структурних одиниць та між ними; в) представницькі функції.

Запровадження функціональної системи управління окрім зазначених вище політичних та управлінських рішень потребує також вирішення і низки інших завдань: від підвищення **кваліфікації** до запровадження **нової системи підготовки та обігу інформації**. Для роботи в системі МЗС окрім мовної підготовки, відповідної освіти, чи не найважливішим має стати мотивація роботи в дипломатії а також регулярне проходження підвищення кваліфікації: від удосконалення переговорної практики і покращення рівня знання мов – до вивчення нових елементів функціонування електронної системи обігу та захисту інформації тощо.

Зразком, за яким варто було би розбудувати **внутрішню закриту електронну мережу обігу інформації та документів**, могла би стати мережа британської дипломатичної служби або мережі, запроваджені в ЄС. Кожен дипломат працює, практично, на двох комп'ютерах (чи комп'ютері із фізично розділеними двома системними блоками): один – для роботи у внутрішній мережі, інший – для роботи в мережі Інтернет. Зазначена мережа включає в себе: а) стандартні форми для підготовки документів, які використовуються у дипслужбі; б) систему ідентифікації інформації, документів, авторів, адресатів тощо; електронний підпис; в) реєстр працівників дипломатичної служби (та інших залучених органів державної влади); г) базу даних та засоби пошуку інформації. Обіг документів відбувається безпосередньо між дипломатами-виконавцями без залучення начальників департаментів чи вищого керівництва.

Співробітники готують матеріали самостійно, виходячи з досвіду стосунків з тією чи іншою країною та завдань, які зараз стоять перед МЗС.

Керівники середньої і вищої ланок залучаються до підготовки візитів лише при появі суперечностей між відділами. Запровадження нової системи підготовки та обігу інформації змінює спосіб роботи дипломата і вимагає перегляду рівня повноважень та сфери компетенції. Наявна система розподілу повноважень базується на радянській системі недовіри до виконавця, його низькій кваліфікації тощо.

Запровадження нової системи обігу документів та інформації можливе лише за умови **перегляду повноважень та рівня відповідальності співробітників** Центрального апарату (ЦА) та закордонних установ (ЗУ) і приведення їх у відповідність до європейських норм. Кожен дипломат за допомогою мережі самостійно готує і відправляє від свого імені документи з питань, що належать до його компетенції. Дана система дозволяє значно спростити роботу та підвищити ефективність МЗС та ЗУ, однак, покладає на дипломатів нижчого та середнього рівня значно більшу відповідальність. Переведення більшої відповідальності саме на рівень дипломатів нижчого та середнього рівня, створення умов, коли досить легко буде зробити висновок щодо їхньої кваліфікації чи докладених зусиль, змушуватиме їх активніше та ефективніше працювати, дозволить кар'єрне зростання саме для найкращих співробітників дипслужби. Запровадження зазначеної системи роботи вимагатиме низки рішень технічного характеру. Це дозволить значно підвищити рівень захисту інформації. Однак, разом з цим також необхідно опрацювати і правовий аспект користування нею та відповідальності за неправомірне розповсюдження інформації для "внутрішнього користування".

Перехід до функціональної системи управління передбачає і нові принципи бюджетотворення. Кошти мають плануватися не лише на утримання апарату, але насамперед на виконання ним конкретних функцій. Теоретично, можна вирахувати конкретну ціну кожної з дій чи функцій дипломатів і запровадити фінансування, яке би заохочувало більш проактивну позицію кожного конкретного співробітника. Однак, на найближчий період головним завданням є хоча б запровадити у Державному бюджеті поряд із фінансуванням витрат на утримання МЗС і закордонних установ окремих програм

відповідно до кожного з напрямів зовнішньої політики. Адміністрування і право розпоряджатися коштами по цих напрямках має мати кожен з департаментів МЗС; певна сума коштів для ведення поточної діяльності має бути виділена і на індивідуальну роботу дипломатів середнього та нижчого рівня. Іншими словами, кожен департамент має мати свій власний бюджет, який може використовуватися на відрядження за кордон, проведення протокольних заходів, конференцій, досліджень. Кожен дипломат повинен мати також свій власний бюджет, який може використовуватися для службових потреб – для проведення обідів із іноземними колегами чи, наприклад, для винайму вчителя рідкісної іноземної мови. Окремо у розпорядженні МЗС та ЗУ мають бути бюджетні програми за пріоритетними напрямками роботи. Не можна вважати пріоритетом питання, на яке не виділяються кошти.

5. Координація з міністерствами і відомствами, громадськістю, діловими колами

МЗС за визначенням не має власної сфери внутрішньодержавного управління і слугує з одного боку відображенням інтересів міністерств та відомств, з іншого – інструментом їх координації на зовнішній арені. З цією метою потрібно здійснити низку змін як в МЗС, так і у стосунках з іншими органами влади. **Координуюча роль МЗС у зовнішньополітичній діяльності має бути проактивна;** МЗС не має реагувати на повідомлення про порушення ним тих чи інших положень, а в активній співпраці визначати порядок денний відносин міністерств та відомств з відповідними іноземними чи міжнародними структурами, опрацьовувати з ними стратегію досягнення цілей, надавати їм необхідне інформаційно-аналітичне забезпечення. Для цього має бути запроваджена система постійного проведення в МЗС координаційних нарад, брифінгів та інших відповідних заходів.

Замість неефективних та дискредитованих громадських ради доцільно запровадити (у тому числі і через зміни до законодавства) **процедури консультації, насамперед при виробленні державних політик, із зацікавленими сторонами** – представниками бізнесу, профспілок, громадських організацій, громадян тощо.

У сфері зовнішньої політики державі варто якісно використовувати потенціал громадської дипломатії – у сучасному європейському сенсі даного поняття. Громадськість, через налагодження безпосередніх горизонтальних зв'язків з іноземними партнерами, спроможна зробити чимало корисного для просування загальнонаціональних пріоритетів та цілей. Нинішня українська практика полягає у тому, що більшість проектів у сфері громадської дипломатії здійснюється або за рахунок власних ресурсів організаторів, або із залученням коштів іноземних донорів. У той же час європейська практика свідчить, що лише зацікавленість держави, готовність виділяти відповідні кошти на основі прозорих конкурсів та тендерів, державних програм, спроможна перетворити громадську дипломатію у серйозний зовнішньополітичний ресурс. Треба віддавати перевагу малим і середнім проектам, якість виконання яких піддається більш-менш чіткому вимірюванню. Потрібно розглянути можливість створення спонсорованого державою (наприклад, в особі МЗС) аналітично-комунікаційного майданчику із залученням провідних українських та зарубіжних політиків, експертів та громадських активістів. Тут найкращим взірцем є британський Wilton Park, що фінансується з бюджету Форін Офіс. Держава має підтримати створення та функціонування незалежних міжнародних діалогових платформ за ключовими напрямками політики: євроінтеграція, відносини з Росією, США тощо.

Громадська експертиза має стати невід'ємною складовою оцінювання якості державної політики. Державні органи мають залучати незалежні аналітичні центри та до проведення моніторингу зовнішньої та безпекової політики. Необхідно запровадити збалансовані і адекватні інструменти залучення організованого національного бізнесу та професійних асоціацій до вироблення тих напрямків політики, де присутні їхні інтереси.

З чого почати

Перераховані вище пропозиції можуть бути доповнені новими ідеями у процесі обговорення реформи дипломатичної служби. Дискусія у рамках Громадської ради при Комітеті у закордонних справах та самого Комітету дозволяє розпочати таку дискусію та стимулювати роботу

щодо законодавчого забезпечення реформування дипломатичної служби. **Однак, основний обсяг рішень та роботи лежить на президентові, керівництві КМУ та МЗС.** Тому на даному етапі активно потрібно прощтовхувати ключові ідеї щодо рішень, які призведуть до системної реформи дипслужби. Серед пріоритетних пропонуються такі:

- Запропонувати провести в МЗС «тест-реформу» - запровадити нові елементи функціонування МЗС безвідносно до прогресу у впровадженні реформи державної служби.
- Внести пропозицію до Конституційної комісії щодо усунення дуалізму виконавчої влади взагалі та окремої процедури призначення міністра закордонних справ зокрема.
- Внести відповідні зміни до законів про КМУ, державну та дипломатичну службу щодо запровадження практики призначення міністра одночасно першим віце-прем'єр-міністром України.
- Внести зміни до закону про дипломатичну службу щодо процедури консультацій щодо призначення керівників ЗДУ з комітетами у закордонних справах, євроінтеграції, оборони і нацбезпеки.
- Внести зміни до закону про дипломатичну службу щодо погодження з АПУ виключно лише керівників ЗДУ та вищої ланки керівництва МЗС; скасувати хибну практику щодо погодження середньої ланки МЗС та ЗДУ.
- Внести зміни до законодавства щодо статусу працівників дипслужби, відряджених для виконання певних завдань до інших органів державної влади, наукових установ тощо.
- У законі про дипломатичну службу зафіксувати обов'язковість прийняття державних політик у сфері зовнішніх зносин як складової програми діяльності уряду, що затверджується парламентом.
- Внести зміни до законодавства та нормативних актів щодо розподілу в дипслужбі політичних та дипломатичних посад, затвердити вичерпний перелік політичних посад, запровадити інститут держсекретаря в МЗС, затвердити окремі процедури призначення та погодження на політичні та дипломатичні посади. Привести у відповідність структуру МЗС до кращих європейської практики.
- Перейти до функціональної системи прийняття рішень та управління у системі МЗС та ЗДУ.
- Внести зміни до законодавства та нормативних актів щодо нових принципів бюджетоутворення у системі дипломатичної служби.
- Запровадити нову систему обігу та збереження інформації, зокрема внутрішню закриту електронну мережу обігу інформації та документів.
- Прийняти зміни до законодавчих актів щодо запровадження європейських принципів консультацій з усіма залученими сторонами при виробленні політик чи інших важливих політичних рішень, законопроектів тощо.

Метою публікації є оцінка основних зовнішньополітичних кроків України, аналіз представлення України у контексті глобальних процесів у регіоні та світі, а також огляд основних світових подій, що можуть мати вплив на подальший розвиток України та країн регіону. Окрема увага приділяється оцінці процесу європейської інтеграції України, зокрема питанням імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

© 2015 Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД)
У разі цитування обов'язкове посилання на МЦПД

Автор: Василь Філіпчук

Експерти Центру відкриті до спілкування з медіа. Для отримання фахових коментарів просимо звертатися до Директора з комунікацій МЦПД Світлани Судак:
ssudak@icps.kiev.ua