

Мануїлова К. В.,*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри міжнародного та європейського права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

СТАНОВЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДИПЛОМАТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Анотація. Правове регулювання функціонування дипломатичних представництв здійснюється нормами як міжнародного, так і національного законодавства. Дипломатичне право було створене за відсутності міжнародних інституцій, які змогли б забезпечити його функціонування. Міжнародно-правовий аспект регулювання відповідних відносин традиційно є саморегулюючим, координуючим, і лише нещодавно у зв'язку з появою наднаціональних органів Європейського Союзу, як зазначається в літературі, він почав набувати ознак процесу підпорядкування. Водночас зазначається, що внутрішній аспект регулювання дипломатичних відносин спрямований на реалізацію норм дипломатичного права через державні органи та регулюється національним законодавством.

У давнину, коли дипломатичні привілеї в основному стосувались особистої недоторканності посла, вирішення цієї проблеми забезпечувалося релігійними уявленнями про святість послів, яким відводилося головне місце поруч із державницьким підходом до цього питання. Але існуюча на той час практика міждержавних відносин вимагала, щоб пільги отримали своє юридичне підтвердження. Це набуло особливої актуальності, коли посольства перетворилися з тимчасових (спеціальних) на постійні представництва держав. Для успішного виконання своїх функцій у подальшому явно було недостатньо лише особистої недоторканності. Такий правовий режим також повинен застосовуватися до приміщень та осіб, які його супроводжували, пошти, транспортних засобів тощо.

Довгий час дипломатичні права та привілеї визначалися звичаєвими правилами, які розвивалися переважно на основі багаторічного застосування окремих правил, встановлених Протоколами Віденського (1815) та Аахенського (1818) конгресів. З другої половини XIX століття неодноразово намагалися кодифікувати відповідні норми приватні особи та організації. І лише зусилля Комісії міжнародного права ООН, яка вирішила цю проблему в 50-х роках, привели до позитивних результатів.

У результаті Віденська конвенція про дипломатичні відносини, прийнята в 1961 році, стала універсальним міжнародно-правовим документом, який найбільш повно відображав сферу та характер дипломатичних імунітетів та привілеїв. Пізніше було прийнято деякі інші угоди, пов'язані з регулюванням міжнародних відносин: у 1963 р. – Віденська конвенція про консульські відносини, а в 1975 р. – Віденська конвенція про представництво держав у їх відносинах із міжнародними організаціями універсального характеру.

Ключові слова: дипломатичне право, персона *non grata*, дипломатичні агенти, послы, дипломати, агреман, вірча грамота, Віденська конвенція про дипломатичні зносини 1961 р.

Постановка проблеми. Традиції дипломатії еволюціонували протягом століть значною мірою під впливом ідеології державності: розширюючи не тільки життєвий простір,

а й сферу панування та просто заволодіння територіями. Як відомо з історії, іноземні дипломати іноді були організаторами внутрішньополітичних інтриг, переворотів, заколотів проти уряду держави перебування. Коли дипломатичних (мирних) аргументів бракувало, європейські правителі вдавалися до останнього аргументу королів – сили зброї.

Лише Віденський конгрес 1815 року привів до створення в Європі системи міжнародних відносин, в якій дипломатії відводилася серйозна роль. Віденські правила були, по суті, першими, що кодифікували норми дипломатичних відносин. Дипломатія зробила вагомий внесок у становлення системи міжнародних відносин у XIX столітті, у розвиток принципів і норм відносин між державами.

Метою статті є дослідження становлення правових засад регулювання дипломатичної діяльності в дипломатичній практиці та праві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дипломатія як професія, тобто діяльність із підтримання відносин між державами, була відома з давніх часів. А.Г. Ковальов зазначає, що «у найдавніших центрах цивілізації, таких як Єгипет, Шумери, Вавилон, а пізніше в Ассирії, Персії, Індії, Китаї, Греції та Римі, етнічні групи не лише вели війни між собою за життєвий простір, але й підтримували мирні відносини, вели торгівлю, вступали в союзи, використовуючи методи листування між правителями, переговори між представниками держав, укладення договорів» [1, с. 29].

Перші дипломатичні документи відомі зі знаменитої колекції глиняних столів, знайдених під час розкопок на правому березі Нілу в Єгипті, в місті Амарн, де знаходилася резиденція Аменхотепа IV. Листування Ель-Амарна свідчить про те, що відносини між державами протягом століть підтримувалися у формі обміну уповноваженими представниками, укладання договорів.

О.П. Селянінов описав найдавніший договір, відомий в історії, який датується XIII століттям до н. е.: «У 1278 році Єгипетський фараон Рамзес II і Хетський цар Хаттусил III уклали мирний договір після довгих руйнівних воєн. Його текст, як свідчить легенда, був вибитий на срібних пластинах. Як за формою, так і за структурою цей договір став взірцем для інших держав, він мав вступну частину (тобто преамбулу), де декларувалися цілі, договір містив низку положень – обов'язки сторін, а також запевнення вірності взятим зобов'язанням: «Все, що написано на срібній дошці, зобов'язується виконати тисяча богів і богинь хетської країни стосовно тисячі богів і богинь Єгипту. Вони є свідками моїх слів» [2, с. 10].

Історики дипломатії вважають, що в Європі поняття «посол» вперше трапляється в нотатках Юлія Цезаря «Про гальську

війну». Кельтське слово «посол» спочатку означало «слуга». Відомо, що полководці та правителі відправляли своїх довірених осіб із повідомленнями, відзначаючи: «Я послав свого слугу до вас». Посланці та вісники доставляли повідомлення від своїх правителів до інших країн. Однак поняття «міністр» колись означало також «слуга», «службовець». Для позначення постійного представника держави слово «посол» почали вживати в європейських країнах із середини XVI століття. В Італії дипломатичних представників раніше називали «оратором-резидентом».

Поняття «дипломат» для позначення особи, яка має документ про повноваження виступати від імені свого правителя, а саме диплом, складений аркуш або подвійні таблички з текстом, був відомий з незапам'ятних часів. Однак поняття «дипломатія», як вважають історики, увійшло у практику відносин між державами лише у XVIII столітті.

В азіатських країнах дипломатична діяльність відома також із найдавніших часів, що знайшло відображення в історичних та літературних джерелах. Яскравим прикладом такого роду джерел є поема Юсуфа Баласагуні «Kutadgu bilig» («Благословенне знання»), написана тюркськими діалектами в XI столітті, ймовірно в Семиречі, у долині Чуй. Особливий інтерес становить розділ, який відповідає на запитання: «Що таке посол, який направляється в інші країни? Яким повинен бути чоловік для посади посла, щоб Владика мав у ньому віру?» Відповідь була така: «Він повинен бути розумним і обізнаним. З Божих слуг, які гідні похвали, послы завжди були кращими за багатьох. Добрі справи здійснюють послы. Послу потрібно бути мудрим, гідним. Він повинен бути наділений мудрістю слів. Він повинен перевершити всі тонкощі слів – він повинен мати можливість врятувати загублений вчинок».

Історія дипломатії знає десятки і сотні визначень дипломатії як професії. Багато з них звучать як парадокс, деякі призначені для зовнішніх ефектів, інші зводять суть дипломатії до спритного обману партнера чи противника. Якби суть професії полягала в хитрому обмані, то підтримка нормальних відносин між державами була би просто неможливою. Тим не менше історичний досвід залишив низку кумедних узагальнень.

У XVI столітті французький король доручив своєму послу: «Якщо вони брешуть тобі, не соромся брехати ще більше». У XVII столітті англійський посол записав сентенцію: «Посол – це чесна людина, послана за кордон, щоби брехати в інтересах своєї країни». У XVIII столітті прусський король назвав дипломатів «найменш поважними з усіх шахраїв». У XIX столітті Талейран вивів формулу: «Мова дається дипломату, щоби приховати свої думки».

В Англії народилося визначення: «Дипломат – це той, хто пам'ятає вчасно те, що потрібно забути, а з часом забуває те, що потрібно пам'ятати». А.Г. Ковальов наголошує, що «у XX столітті набуло поширення визначення дипломата, дане В. Черчілем: «Дипломат – це той, хто може передбачити, що станеться завтра, що відбудеться через тиждень і які події відбудуться через рік... і тоді він зможе пояснити, чому все сталося інакше» [3, с. 37].

Важливим етапом у розробленні правил дипломатичного спілкування були Віденські правила процедури, прийняті Міжнародним конгресом у Відні в 1815 році. Так називався Протокол № 17 до Загального акту Віденського конгресу, підписаний 19 березня 1815 року представниками восьми держав (Австрії, Великобританії, Іспанії, Португалії, Пруссії, Росії, Франції та Швеції).

Віденський регламент визначав класи та звання дипломатичних представників (агентів), виділяючи їх за стажем. На Аахенському конгресі в 1818 році представники європейських держав погодилися визнати ранг міністра-резидента, якому було призначено місце між посланником і тимчасовим повіреним у справах. Дипломат у званні посла або посланника акредитується главою іншої держави. Тимчасовий повірений у справах як представник свого міністра закордонних справ акредитується у міністра закордонних справ країни перебування.

У XIX столітті дипломатичні представники мали більшу частину звання посланця. У XX столітті держави, як правило, призначають своїх представників у рангу посла, але в першій половині XX століття вони все ще продовжували призначати посланців. В.Г. Кардашев вказував, що «надзвичайний і повноважний посол – саме так більшість держав світу називають своїх представників, виходячи з міркувань не лише престижу, але й практичної доцільності бути представленими нарівні з іншими державами в будь-якій країні. У практиці СРСР було прийнято називати їх дипломатичних представників уповноваженими. Однак це не виправдало себе, оскільки поставило уповноважених у нерівне становище порівняно з представниками інших країн, які виступали надзвичайними та повноважними послами. Тому під час Другої світової війни їм довелося відмовитися від порушення рангу власних представників та провести рейтинг відповідно до міжнародної практики» [4, с. 22].

Розвиток концепції та статусу повноваженого дипломатичного представника має давню історію. Перша постійно діюча місія (посольство) була створена та офіційно акредитована герцогом Мілана у Флоренції у 1450 році при дворі Козімо деї Медічі (1389–1464 рр.). Протягом кількох століть представництва іноземних держав в інших країнах поступово розширювали свої функції – від представницьких до пізнавальних (розвідувальних).

В.А. Зорін зазначає, що «вже в XV столітті європейські держави запровадили практику відправлення послів загалом, надзвичайних послів, наприклад, для участі в церемонії коронації. Створення постійних представництв (посольств) було спричинене розширенням міжнародних відносин, коли шлях до далеких країн був не тільки довгим, але й небезпечним» [5, с. 72].

Таким чином, поряд із постійними представниками глави держав направляли своїх надзвичайних послів до тієї чи іншої країни. У зв'язку з цим почали виникати конфлікти між постійними уповноваженими представниками в країні перебування та надзвичайними послами, які прибули з цього приводу, через «перші місця» та особливі відзнаки на державних церемоніях, змагання в галузі протоколу. Щоб уникнути посягань на престиж держави, формула «надзвичайна ситуація» була заздалегідь включена до повноважень уповноважених (послів). З другої половини XVII століття повноваження послів мали повну формулу: «надзвичайний і повноважний посол». Правда, до XX століття переважало спрямування постійних представників у рангу посланців, найчастіше навіть незалежно від того, куди був відправлений представник: у велику чи у малу країну.

Через півтора століття назріла необхідність уточнення та впровадження в сучасні міжнародно-правові форми установлені практики підтримання дипломатичних відносин. Врешті-решт це було зроблено конференцією ООН прийняттям Віденської конвенції про дипломатичні зносини 18 квітня 1961 року. Цей документ підтвердив і уточнив практично встановлені норми і доповнив правила дипломатичного спіл-

кування положеннями про процедуру акредитації дипломатичного представника та припинення дії його повноважень. Зокрема, правила були визначені щодо оголошення керівника представництва персоною *non grata*.

Відповідно до міжнародної практики, ранги дипломатичних представників визначаються внутрішнім законодавством. Віденська конвенція має деталізовані дипломатичні привілеї та імунітети. До середини 80-х років XX століття 143 держави стали сторонами Віденської конвенції 1961 року.

У XIX столітті дипломати були представниками знаті, які користувалися особливою довірою монарха. Як правило, це були аристократи, які отримували хорошу освіту та виховання вдома, в сім'ї, а потім у навчальних закладах. Такими привілейованими установами були Царськосельський ліцей, а також Юридична школа та Інститут східних мов ім. Лазарева, відкритий у 1815 році.

У сучасну епоху міжнародних відносин обмін повноважними дипломатичними представниками між державами відбувається лише після офіційного взаємного визнання держав. Світова практика знає свої історичні форми та ступені: фактичне визнання та визнання де-юре. Визнання відбувається у формі обміну нотами, спільної заяви тощо. Тільки визнання де-юре приводить до встановлення дипломатичних відносин, що означає обмін місіями: посольствами, очолюваними надзвичайним і повноважним послом, або місіями, очолюваними надзвичайним і повноважним посланником. Посольство та місія розглядаються як представництво держави та місце для ділових зустрічей. Деякі уряди Європи, наприклад Німеччина, називають дипломатичну службу «органами очей, вух і мови».

Перш ніж призначити свого уповноваженого, уряд звертається до уряду іншої країни за згодою прийняти цього дипломата як посла або посланця. До XVII століття дипломатична практика не вимагала дотримання цього правила. Однак коли Вільям Трамбал прибув до Парижа як британський посол, який, на думку придворних французького короля, не був «бажаною особою» (*persona grata*), виникла колізія, після якої сформувалося правило попереднього запиту на конкретну особу та отримання згоди на прибуття цієї особи до країни призначення. Така згода приймаючої країни почала позначатися терміном «агреман». Запит на погодження подається в конфіденційній формі, а основні дані з біографії дипломата повідомляються. Відповідь може бути дана усно або письмово. Швидка реакція на запит агремана вважається проявом доброзичливості до конкретної особи й одночасно виявом бажання не створювати пауз у розвитку та підтримці дипломатичних відносин. Практика знає ввічливі форми відмови в агремані, коли приймаюча сторона дає зрозуміти, що вона хотіла би бачити послом іншу особу, яка користується великою довірою до країни перебування або навіть довірою свого уряду. Сучасна практика відносин між державами допускає відмову в агремані без детальних пояснень причин відмови або шляхом нескінченної затримки відповіді.

Віденська конвенція про дипломатичні зносини 1961 року чітко визначила: «Держава перебування не зобов'язана повідомляти акредитуючій державі мотиви відмови в агремані» [6]. Б.І. Гуменюк зазначає, що «історія російської дипломатії за часів Миколи I знає випадок відмови в агремані англійському дипломату Стратфорд-Каннінгу, що мало як цікаві, так і серйозні наслідки для Росії. Цікавим було те, що цар готовий був дати найвищий наказ кандидату на пост, щоб лише він не прибув до країни. Серйозним наслідком стало те, що Каннінг після

відмови царя був відправлений до Константинополя, де він брав активну участь у підготовці війни проти Росії – Кримської війни (1853–1856)» [7, с. 196].

Прибуття посла в країну перебування та початок його діяльності там передбачає здійснення низки протокольних дій: від ввічливості та знайомства із членами дипломатичного корпусу в країні перебування до вручення вірчих грамот главі держави. Лише після публічного вручення своїх вірчих грамот посол офіційно вважається таким, що приступив до виконання своїх обов'язків. Раніше кожен посол урочисто вручав свої вірчі грамоти окремо в призначений для нього день і годину. В історії відомі випадки одночасного (того самого дня та години) вручення вірчих грамот главі держави кількома послами. Процедура вручення вірчих грамот послом називається акредитацією. Одночасна акредитація кількох послів, на думку деяких міжнародних експертів, видається відомим приниженням ролі послів, позбавленням їх можливості окремо заявити про цілі місії, а головне – особистої розмови з главою держави перебування. Зазвичай закінчення діяльності посла в країні перебування відбувається менш урочисто: у формі вручення відзивної грамоти.

Сукупність дипломатичних місій та послів, акредитованих у країні, позначається терміном «дипломатичний корпус». Керівник дипломатичного корпусу (старшина) – це старший дипломатичний представник, який є найбільш раннім акредитованим у країні. Главу дипломатичного корпусу називають французьким словом «дуаїєн». В англосаксонських штатах керівника дипломатичного корпусу називають деканом. У католицьких країнах керівником дипломатичного корпусу зазвичай є папський нунцій.

Практика дипломатичних відносин знає приклади не лише відмови від згоди, але й оголошення дипломата персоною *non grata* (небажаною особою), якщо його діяльність у приймаючій країні вважається несумісною з його офіційним статусом. Оголошення дипломата небажаною особою, як правило, супроводжується вимогою якнайшвидшого виїзду з країни (іноді ультиматумом – протягом 24 або 48 годин). Якщо дипломат із певних причин чи обставин не зумів виїхати з країни у запропонований термін, він може бути оголошений особою, що перебуває у стані «звільнення», тобто позбавлений дипломатичних імунітетів. В історії дипломатії були випадки, коли дипломати опинялись у дуже делікатному становищі, наприклад інцидент з Паткулем (у Швеції) та інцидент А. Матвєєва (в Англії) за Петра I, справа Разумовського (у Швеції) за Катерини II, інцидент із Нікітченковим (у Франції в 60-х рр. XIX в.).

Віденська конвенція 1969 року вимагає від працівників дипломатичних місій поважати закони та процедури країни перебування. І на виконання цієї вимоги Віденська конвенція надає державі право оголосити будь-якого працівника іноземної дипломатичної місії персоною *non grata*, оскільки в іншому разі уряд держави перебування не може «покарати» їх.

Приймаюча держава може повідомити про це направляючу державу в будь-який час, тобто як коли дипломатичний агент уже перебуває в приймаючій державі і раніше виконував дипломатичні функції, покладені на нього в місії, так і коли він, призначений на відповідну посаду місії, фактично не прибув до країни перебування. Причини оголошення персоною *non grata* можуть бути різні, але всі вони певним чином пов'язані з поведінкою самого дипломатичного агента: це неповага до законів і норм, які існують у приймаючій країні, втручання в її внутрішні справи, зловживання дипломатичними привілеями

та імунітетами, заяви, що вважаються політично нетактовними та образливими для держави перебування, тощо.

Персона *non grata* – на латинській мові «небажана особа», на відміну від *persona grata*, що означає особу, якій довіряють. Вираз «персона *non grata*» стосується особи, в їзд або присутність на території іншої держави якої заборонено урядом цієї держави. Це найсуворіший захід, який може застосовуватися до членів дипломатичної місії іншої сторони, оскільки вони захищені дипломатичним імунітетом від будь-якого переслідування з боку держави перебування.

У зв'язку з розвитком технологій, особливо комунікацій, коли новини з іншої півкулі миттєво передаються по телебаченню та інтернету, все частіше говорять про зменшення ролі дипломатичних місій, особливо послів. Чи може технік замінити досвідченого дипломата? Необхідність мати представників у зарубіжних країнах зберігатиметься ще довго. Якби йшлося лише про представницькі функції, то, можливо, погляди урядів можна було б довести до відома інших урядів телефоном, телеграфом, комп'ютерним зв'язком та телебаченням і отримувати відповіді таким же чином. Однак у дипломатії не менш важливе значення має людський суб'єктивний фактор, мистецтво нюансів, думки та тону. У розробленні узагальнень Дж. Камбона радянський дипломат О. Трояновський у передмові до російського видання книги (1946 р.) правильно зазначив: «Дипломатичні помилки зазвичай дорогі країні з бідною, недалекоюглядною дипломатією». Дипломатичні місії відіграють важливу роль у повному та точному інформуванні свого уряду про ситуацію та тенденції розвитку в приймаючій державі, більше того, важлива інформація заснована не на повідомленнях ЗМІ, а на конфіденційних даних.

Висновки. Становлення правового регулювання дипломатичних зносин пройшло довготривалий шлях, кожен етап якого наклав своє відображення на сучасному дипломатичному праві. Обмін дипломатичними місіями здійснюється на підставі спеціальної угоди між державами і починається з призначення керівника дипломатичної місії, якому передують запит агремана, тобто згода держави перебування на те, щоби ставитися до відповідної особи як до *persona grata*.

Однак дипломатична місія може бути припинена за певних обставин. Міжнародна практика встановлює розмежування понять припинення дипломатичної місії та припинення функцій члена дипломатичної місії. Існує низка обставин, за яких дипломатична місія припиняється. До них належать: припинення державами підтримання офіційних відносин без їх розриву, розрив дипломатичних відносин, збройний конфлікт, припинення існування однієї зі сторін як суб'єкта міжнародного права (наприклад, у результаті злиття з іншою державою), а також у разі неконституційної зміни влади.

Поряд із припиненням дипломатичного представництва можуть існувати причини, які не дозволять дипломатичному службовцю виконувати свої функції. Сюди входять такі підстави, як його відкликання з тієї чи іншої причини державою, яка направила дипломата, його уряд оголошено державою перебування персоною *non grata*, а також у разі так званого звільнення, тобто оголошення дипломата приватною особою, або відмови дипломата виконувати свої функції.

Література:

1. Ковалев А.Г. Азбука дипломатії. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Международ. отн., 1988. 240 с.

2. Селянинов О.П. Тетради о дипломатической службе государств: история и современность Москва : Анкил, 1998. 148 с.
3. Ковалев А.А. Привилегии и иммунитеты в современном международном праве : учеб. пособие. Москва : Всесоюз. акад. внешн. торговли, 1986. 140 с.
4. Кардашев В.Г. Неприкосновенность помещений дипломатических представительств и ее гарантии в современном международном праве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук по спец. : 12.00.10. Москва, 1986. 22 с.
5. Зорин В.А. Основы дипломатической службы. Москва : Междунар. отношения, 1977. 368 с.
6. Віденська конвенція про дипломатичні зносини: прийнята 18 квітня 1961 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_048#Text.
7. Гуменюк Б.І., Щерба О.В. Сучасна дипломатична служба : навч. посібник. Київ : Либідь, 2001. 255 с.

Manuilova K. Development of legal regulation of the diplomatic activity

Summary. Legal regulation of the functioning of diplomatic missions is carried out by norms of both international and national legislation. Diplomatic law was created in the absence of international institutions that could ensure its functioning. The international legal aspect of regulating the respective relations has traditionally been self-regulating, coordinating, and only recently, with the advent of supranational bodies of the European Union, as noted in the literature, it has begun to take on signs of subordination. At the same time, it is noted that the internal aspect of the regulation of diplomatic relations, in turn, is aimed at the implementation of the rules of diplomatic law through state bodies and is regulated by national law.

In ancient times, when diplomatic privileges were mainly concerned with the personal inviolability of the ambassador, the solution to this problem was provided by religious ideas about the sanctity of ambassadors, which were given priority alongside the state approach to this issue. But the existing practice of interstate relations at that time required that the benefits receive their legal confirmation. This became especially relevant when embassies were transformed from temporary (special) to permanent missions of states. For the successful performance of their functions in the future, it was clearly not enough just personal immunity. Such a legal regime should also apply to premises and persons accompanying it, post offices, vehicles, etc.

For a long time, diplomatic rights and privileges were determined by customary rules, which developed mainly on the basis of many years of application of certain rules established by the Protocols of the Congresses of Vienna (1815) and Aachen (1818). Since the second half of the 19th century, individuals and organizations have repeatedly tried to codify the relevant norms. And only the efforts of the UN Commission on International Law, which solved this problem in the 50s, led to positive results.

As a result, the Vienna Convention on Diplomatic Relations, adopted in 1961, became a universal international legal instrument that most fully reflected the scope and nature of diplomatic immunities and privileges. Later, some other agreements related to the regulation of international relations were adopted: in 1963 – the Vienna Convention on Consular Relations, and in 1975 – the Vienna Convention on the Representation of States in their relations with international organizations of a universal nature.

Key words: diplomatic law, persona «non grata», diplomatic agents, ambassadors, diplomats, agrément, credentials, Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961.