

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Конспект лекцій  
з навчальної дисципліни

**«Дипломатія України та право зовнішніх зносин»**

Ступінь «Бакалавр»,  
Спеціальність 081 Право

Харків – 2021

# *Тема 1. Становлення права зовнішніх зносин у світі*

1. Витоки права зовнішніх зносин у Стародавньому Римі та Греції, Закони Ману (Індія).
2. Правове регулювання статусу консульств і посольств в епоху Середньовіччя.
3. Значення Вестфальського миру (1648 р.), Віденського конгресу (1815 р.), Аахенського конгресу 1818 (р) для формування права зовнішніх зносин.
4. Дипломатія в період Першої світової війни. Гаванська конвенція про дипломатичних чиновників (1928 р.).
5. Дипломатія за часів Другої світової війни. Подальший розвиток права зовнішніх зносин.

## **ВСТУП**

*На рубежі ХХ–ХХІ ст. ст. з усією очевидністю проявляється все зростаюча роль процесів глобалізації у формуванні сучасної соціально-політичної структури світу. Після розпаду біполярної системи і широких трансформаційних процесів у державах молоді демократії на нашій планеті відбулися серйозні геополітичні зрушення, посилюється вплив підходів економічного неолібералізму. Однак взаємини у світовому співтоваристві не стали більш передбачуваними або достатньо точно прогнозованими. Нарівні з провідними державами на авансцену світової політики вийшло багато неурядових організацій і транснаціональних корпорацій, які певною мірою протиставили себе системі міжнародних відносин, що ґрунтується на принципах державного суверенітету Вестфальської системи міжнародних відносин. Світова організація торгівлі, Міжнародний валютний фонд, Світовий банк, клуб провідних світових акторів – G-8, а також зрослий кількісно і якісно альянс НАТО стали характерними атрибутами пост-модерного світу і засобами глобального управління.*

*Стала очевидною неможливість як самоусунення найбільших світових держав від глобальних процесів і їх саморегулювання за принципом «невидимої руки ринку», так і «одноосібного» управління ними з боку США чи Заходу в цілому з використанням таких інструментів, як НАТО або МВФ. Імперативно постало завдання зміцнення ООН, а також формування міждержавних структур та інститутів, здатних відповісти на нові виклики, доповнити глобалізацію економіки та фінансів усесвітньою політикою і загальною безпекою, у формуванні яких брали б участь усі країни*

*і всі зацікавлені бізнес-структури. І таке бачення завдань сучасного етапу глобалізації по-новому актуалізує значення дипломатії з властивими їй формами і методами діяльності у сфері міжнародних зносин.*

*У сучасному житті зовнішня політика будь-якої країни набуває нових ознак, їй притаманні нові підходи, більш гостре сприйняття проблем і викликів, з якими стикається кожна держава і людство в цілому. Щоправда, дипломати цих країн не завжди впевнені в підтримці своїх дій за межами країни з боку парламентських інститутів, органів місцевої влади, муніципальної влади. Інколи брак цієї підтримки завдає шкоди престижу дипломатичних представників зі сторони, що приймає. Не випадково ще в 1925 р. відомий французький дипломат Ж. Камбон зауважував: «Демократія завжди буде мати потребу в послах і міністрах, проте невідомо, чи буде вона мати потребу в дипломатах». Розмови про кризу дипломатії, що не впоралася зі своїм основним завданням – запобігти двом світовим війнам, в останні десятиліття отримали новий імпульс.*

*Песимістичний погляд на майбутнє дипломатії знайшов, мабуть, найбільш повне відображення у часто цитованому висловлюванні З. Бжезинського про бажання «віддати приміщення американського посольства в Лондоні під студентський гуртожиток» і в запропонованій тим же автором відомій формулі: «Якщо б дипломатів не було, то їх і не треба було вигадувати». Багато хто з прихильників песимістичної платформи впевнений, що сучасна організація бізнесу та телекомунікаційні технології здатні забезпечити бізнесу налагодження та підтримку контактів за кордоном без допомоги дипломатів, тобто професіоналів з міністерства закордонних справ або посольства.*

*Зрозуміло, можна припустити, що дипломатія як «наука чи мистецтво переговорів» існувала в усі часи.*

*У сучасних умовах на світовій арені кількість учасників міжнародних відносин незмірно зростає. Так, крім професійних дипломатів, активно діють нові учасники – чиновники різних внутрішніх відомств та інших регіональних і місцевих інститутів, представники світу культури, освіти та бізнесу. Вони створюють власну мережу контактів з партнерами за межами країни, нерідко минаючи зовнішньополітичні відомства, які в минулому опікали кожного громадянина своєї країни, хто перетинав кордон у тому чи іншому напрямі. Стрімко зростає кількість неурядових міжнародних організацій, що значно ускладнюють існуючу систему*

*багато-сторонньої дипломатії, але при цьому і збагачують практику багатосторонніх переговорів.*

*Нинішня трансформація зовнішньополітичного механізму та дипломатичних структур у країнах європейського регіону, насамперед у країнах-членах Європейського Союзу (ЄС), є найбільш вражаючим прикладом змін, що відбуваються в традиційній дипломатії.*

*Разом з тим урахування особливостей і контексту, в якому відбувається становлення сучасної моделі дипломатії, неодмінно призводить до висновку, що майбутнє дипломатії здебільшого залежить від того, яким шляхом буде формуватися новий світовий порядок. Протягом століть принцип збереження рівноваги сил в ім'я забезпечення миру і плідної співпраці був провідною конотацією співіснування між суверенними державами, відповідно до якої будувалася і вся система дипломатичної служби.*

*Сьогодні світ відчутно змінився. Як зазначають російські дослідники Т. Зонова і П. Циганков, традиціоналісти у своєму аналізі міжнародного розвитку виходять насамперед зі значущості геополітичного чинника, модерністи акцентують увагу на зростаючій ролі «акторів поза суверенітетом». Г. Кісінджер пророкує повернення до традиційної системи балансу сил, розглядаючи багатополлярність як природний стан світової системи.*

*Адже світ зіткнувся з новими і небезпечними для всього людства погрозами і викликами: масштабністю міжнародного тероризму, транскордонною злочинністю, невідомими раніше захворюваннями, істотними змінами в кліматі і навколишньому середовищі. Ці дійсно кардинальні зміни у світі безпосередньо торкнулися і дипломатичної діяльності, обсяг завдань і функцій якої в умовах, що змінилися, в середовищі проживання помітно розширилися.*

*Нині зовнішня політика стає одним з найважливіших інструментів поступального розвитку країни, підвищення її конкуренто-спроможності у світі, коли стираються відмінності між внутрішніми і зовнішніми засобами забезпечення захисту національних інтересів і безпеки. Зростає енергетична та економічна дипломатична взаємозалежність держав, стаючи одним з ключових чинників підтримки міжнародної стабільності. На міжнародну політику разом з військовими чинниками все більшого впливу набувають економічні складові, науково-технічний прогрес, інноваційний розвиток, нові інформаційні технології, демографічні параметри тощо.*

*Суверенна Україна, здійснюючи державне будівництво, усвідомивши своє геополітичне становище, дотримується твердого європейського курсу, проводить велику і багатопланову міжнародну діяльність за утвердження миру і співпраці з усіма державами планети. Зауважу, що брак протягом тривалого періоду власної повноцінної державності часто позначався і на роботі вітчизняної дипломатії, на реалізації можливостей утвердження України на світовій арені<sup>1</sup>. Міжнародна діяльність офіційного Києва спирається на культурно-цивілізаційну історичну спадщину, виходить з нагальних потреб розвитку національної економіки, культурного різноманіття і корінних національних інтересів України та багатьох народів, що її населяють. Зовнішня політика України носить традиційно багатовекторний характер, націлена на розвиток дружби і взаємовигідного співробітництва як з безпосередніми сусідами, так і з іншими далекими і близькими країнами. А це потребує від української дипломатії активного розвитку відносин з державами і на Заході, і на Північному Сході, і на Півдні.*

*Нині у зв'язку зі змінами, що відбуваються в сучасному світі, традиційна модель дипломатії, яка виникла на основі світського суверенітету і системи рівноваги, зазнає значної еволюції. Інформаційна революція сприяє цьому процесу і пропонує нові гнучкі можливості для підтримки багатовекторних зв'язків, характерних для сьогодення.*

За життя одного покоління міжнародні відносини дійсно зазнають серйозних змін, що в свою чергу впливає на характер і правові засади зовнішньої політики і можливості дипломатії загалом.

На сучасному етапі, як і в попередні епохи, суверенні держави залишаються основними суб'єктами дипломатії. Саме цим пояснюється той факт, що в доктрині міжнародного права та практиці міжнародних відносин традиційно розрізняють діяльність дипломатичних представництв у державі перебування та діяльність постійних представництв держав у міжнародних та міжурядових організаціях.

З урахуванням того, що міжнародна співпраця здійснюється через відповідні органи зовнішніх зносин держав та інших суб'єктів міжнародного права, дуже важливим і актуальним завданням є поглиблене вивчення особливостей міжнародно-правового регулювання зовнішніх зносин.

Особливе значення у зовнішній політиці набув чинник багатосторонності зовнішніх зносин у наші дні. Ефективно протистояти виникаючим сучасним загрозам і викликам можна лише на конструктивній інтегративній основі.

Розвиток сучасної України, суверенний статус якої став логічним результатом боротьби за незалежність усіх попередніх поколінь, свідчить про таке. Високий професіоналізм, компетентність, патріотизм, самовіддача, імпровізація і творчість наших дипломатів – це необхідні умови, що забезпечили вихід України на гідну міжнародну арену як суверенного суб'єкта.

## **Тема 1. РОЗВИТОК МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН ДЕРЖАВ. ІСТОРІЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА І ПРАВА ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН**

### **Становлення і кодифікація права зовнішніх зносин**

У міжнародному праві з давніх часів існували норми, покликані регулювати становище і діяльність представників держав або їхніх органів у офіційних відносинах між ними з метою представництва і захисту їх прав та законних інтересів у процесі міжнародного спілкування.

На думку деяких західних учених, дипломатія – посольське право виникло ще в додержавну епоху. У цей час складався певний звичай, який привів до створення інституту недоторканності посла в період утворення держав.

Найцікавішою пам'яткою давньосхідної дипломатії і міжна-родного права є індійські закони Ману. Справжній текст законів Ману до нас не дійшов. Збереглася лише його пізніша (віршована) версія, що, цілком імовірно, датується I до ст.н.е. і відкрита в цій редакції англійцями у XVIII ст.

У цьому давньоіндійському вченні Ману значне місце відводиться завданням та положенням послів. Закони Ману є зводом різних давньоіндійських постанов, що стосуються політики, міжнародного права, торгівлі і військової справи. Дипломатичне мистецтво, згідно з ученням Ману, полягає в умінні запобігати війні й укріплювати мир. «Мир і його протилежність (війна) залежать від послів, бо тільки вони створюють і сварять союзників. У їхній владі перебувають ті справи, через які відбуваються між царями мир чи війна».

У Законах Ману закріплено функції з інформаційної діяльності послів і описано характерні риси дипломата, визначено його особисті якості, від яких залежить успіх дипломатичної місії. У вченні, зокрема, підкреслюється, що дипломат ознайомлює свого государя про наміри та плани іноземних правителів, оберігаючи тим самим державу від небезпеки, яка може їй

загрожувати. Тому до дипломатів висувалися вимоги бути людиною далекоглядною, усебічно освіченою і здатною викликати прихильність до себе людей. Дипломат повинен був уміти розпізнавати плани іноземних государів не тільки за їх словами і діями, але навіть за жестами і виразом обличчя.

Конфлікти, що виникали між громадами та полісами, у стародавньому світі розв'язувались за допомогою спеціально уповноважених осіб або послів. У гомерівській Греції вони називалися вісниками (керюкс, ангелос), у класичній Греції – старійшинами (пресбейс).

У містах-державках Греції, наприклад, в Афінах, Спарті, Коринфі та ін., послі обиралися з осіб поважного віку, не молодше 50 років. Звідси і походить термін «старійшини».

Кількість членів посольства не була встановлена законом; вона визначалася залежно від умов даного моменту. Лише пізніше увійшло у звичай вибирати головного посла – «архистарійшину», голову посольської колегії. При відправленні їм давалися рекомендаційні листи (симболи) до проксенів міста, в яке виїжджало посольство. У Стародавній Греції посланці, які направлялися на переговори, отримували інструкції – грамоти, що посвідчували їх повноваження. Грамоти являли собою дощечки, складені до купи. Мета посольства визначалася інструкціями, що вручалися старійшинами і були написані на грамоті, яка утворювалася з двох складених разом аркушів з назвою «диплома» (слово «диплом» походить від грец. *diplōma* – «подвоюю»). Звідси походять слова (поняття) «дипломатія» і «дипломат».

Дипломи були офіційними документами, що в минулому виходили від суверенів. Поняття «дипломатія» має різні значення залежно від досліджуваної науки (історії, політології, міжнародного права, і т. д.). З погляду положень міжнародного права, дипломатія означає інституційне об'єднання спеціалізованих установ, що керуються чітко визначеними нормами і ставлять за мету своєї діяльності встановлення, підтримку і розвиток відносин держави з іншими суб'єктами міжнародного права.

Прогрес у теорії та практиці однієї з найважливіших галузей права – права зовнішніх зносин – приводить як до більш коректного з наукового погляду, так і до еволюції її методів і значної зміни їх норм.

Слід зауважити, що міжнародне право як регулятор міжнародних відносин є, передусім, результатом розвитку останніх і визначається їх об'єктивними

закономірностями. Оскільки сучасне міжнародне право охоплює багато прогресивних ідей, які відповідають закономірностям суспільного розвитку, воно наразі вже досить повно відображає об'єктивні потреби держав і служить ефективним регулятором міжнародних відносин.

Діяльність дипломатичних представництв, консульських установ, спеціальних місій, представництв держав при міжнародних організаціях викладається і кваліфікується<sup>3</sup> в наукових працях з міжнародного права по-різному<sup>4</sup>. У цих підручниках усі аспекти зовнішніх зносин основних суб'єктів міжнародного права – суверенних держав і міжнародних міжурядових організацій відображено значною мірою неадекватно. Як показує практика, є підстави ці види права охоплювати одним терміном – «право зовнішніх зносин».

Саме цей термін, уведений у доктрині міжнародного права професором К. Сандровським, є найбільш удалим. Основу цієї галузі права становлять норми дипломатичного і консульського права, у зв'язку з чим традиційно такий комплекс називали дипломатичним і консульським правом.

Термін «право зовнішніх зносин» у цій роботі розуміється у вузькому сенсі. Маються на увазі ті норми міжнародного права (звичаєві та договірні), що значною мірою визначають статус і функції таких видів зарубіжних представництв, як: дипломатичні представництва, консульські установи, спеціальні місії, представництва держав при міжнародних організаціях, представництва міжнародних організацій у державах-членах або при інших міжнародних організаціях.

При цьому слід зауважити, що дипломатичне представництво є основою для всебічного вивчення всіх перелічених вище інших видів зарубіжних представництв.

Професія дипломата була відома з давніх часів<sup>2</sup>, коли суверени направляли посланців до інших суверенів, і ті зазвичай приймали їх з належною повагою, надаючи їм привілейований статус. Відмова посланцям у такому спеціальному статусі могла призвести до ускладнення відносин. Перші дипломатичні документи входять до відомої колекції глиняних таблиць, знайдених при розкопках на правому березі Нілу (в Єгипті) у містечку Амарна, колишній резиденції єгипетського фараона Аменофіса (Аменхотепа) IV<sup>3</sup>. Особливий інтерес у цьому зв'язку становить Телль-Амарнське листування (XV–XIV ст. до н. е.) і договір єгипетського фараона Рамсеса II з царем хетів Хаттушилем III, укладений у 1278 р. до н. е. Ці документи свідчать про те, що



відносини між суверенами підтримувалися у формі обміну повноважними представниками.

Фахівці відзначають, що в Європі поняття «амбасадор» уперше трапляється в записах Юлія Цезаря (102–44 рр. до н. е.). Для позначення постійного представника держави слово «амбасадор» стали застосовувати в європейських країнах з середини XVI ст. Поняття «дипломатія», як вважають історики, увійшло в практику відносин між державами лише у XVIII ст. Однак перше постійне закордонне представництво (посольство) було засноване й офіційно акредитоване ще в 1450 р. герцогом Мілана Франческо Сфорца при дворі правителя Флоренції Козімо де Медічі (1389–1464).

Зауважимо, що консульські відносини склались раніше, ніж дипломатичні. У Стародавній Греції для захисту інтересів іноземців служив прообраз нинішнього незалежного консульського інституту – інститут проксенії. Функції грецьких проксенів у Стародавньому Римі виконували римські патронати. Надалі забезпечення прав іноземців тут переходить до інституту преторів (лат. *praetor peregrinus*). У процесі розвитку торгових відносин і мореплавання функції консула розширювались.

У традиційному значенні термін «дипломатичне право» («посольське право»)2 зазвичай належить до норм міжнародного права, що регулює статус і функції дипломатичних представництв, якими обмінюються суверенні держави після встановлення дипломатичних відносин.

Термін «консульське право» належить до норм міжнародного права, що регулює статус і функції консульських установ. Як уже було зазначено вище, ці поняття не можуть охопити всі сфери зовнішніх зносин держав і міжнародних організацій. Із цього погляду більш прийнятним і коректним є використання поняття «право зовнішніх зносин».

Поява великих держав і розвиток дипломатичних відносин між ними викликало до життя і відповідну теорію – дипломатичне право і міжнародне право. У 1582 р. нідерландець Бальтазар Айала опублікував твір «Про право війни і військові установи» («*De jure belli et officiis bellicis*»), де розвинув учення про посольську недоторканність, обґрунтувавши його досвідом і міркуваннями доцільності. Значне поширення набула робота італійця А. Джентілі «Про посольства» (1585). Цей автор був одним з найвідоміших попередників засновника міжнародного права – голландця Г. Гроція.

Г. Гроцію (1583–1645), безсумнівно, належить пальма першості щодо розробки науки міжнародного права. Історичне значення поглядів

знаменитого голландського юриста полягало в тому, що в період нескінченних воєн між абсолютистськими, дворянськими державами, які супроводжувалися грабунками і розоренням, він спробував теоретично обґрунтувати і захистити інститут приватної власності і разом з цим увести війну в рамки правових норм.

Твір, який приніс славу засновнику науки міжнародного права, – «Про право війни і миру» («De jure belli ac pacis», 1625), виходив з права власності як «природного права» людини, права, «що диктується здоровим глуздом, тобто природою». На основі природного права будується право позитивне, тобто закони, що видаються державою. Джерелом позитивного права є договір, який лежить в основі міжнародного права. Держави, що розглядаються Г. Гроцієм як окремі власники, домовляються між собою про норми, які регулюють відносини між ними не тільки в мирний час, а й під час війни. Війна, за Гроцієм, є фактом природним: вона впливає з людського прагнення до самозбереження.

У своїй праці Гроцій присвятив правам посла цілу главу (XVIII). Вона цікава тим, що описує звичаї, які склалися в галузі посольського права до початку XVII ст. «Усіма визнані, – говорить Гроцій, – два основних права посла: 1) право бути прийнятим тим сувереном, до якого він посланий; 2) недоторканність особистості самого посла, його свити та його майна»<sup>1</sup>.

Він наголошує, що права посла не стільки впливають з незмінних принципів природного права, скільки залежать від волі окремих народів, іншими словами, від звичаїв країни.

Практика зовнішніх зносин спонукала багатьох видатних учених-юристів свого часу, від Гроція до Ваттеля, розробити низку правил, які потім оформились у вигляді норм дипломатичного або консульського права. Деякі з цих норм спочатку діяли як внутрішньодержавні правові акти. Так було, наприклад, із законом про дипломатичні привілеї, прийнятим королевою Анною в 1708 р. Інші норми були введені до міжнародних конвенцій, особливо в консульських, що належать до кінця XVIII ст.

Традиційними формами, тобто джерелами права зовнішніх зносин є договір і звичай. Причому в дипломатичному і консульському праві тривалий час домінуючими були звичаєві норми міжнародного права.

Важливим етапом у розвитку права зовнішніх зносин став Віденський протокол (№ 17), прийнятий Віденським конгресом

7–19 березня 1815 р. Цей Протокол додається до генерального акту Віденського конгресу і підписаний представниками восьми держав (Австрії, Великої Британії, Іспанії, Португалії, Прусії, Росії, Франції і Швеції). Віденський протокол визначив класи і ранги дипломатичних представників (агентів), розрізняючи їх за старшинством. Даний документ, по суті, уперше кодифікував норми дипломатичного права.

Згодом він був доповнений Аахенським протоколом, прийнятим 9–21 листопада 1818 р. на Аахенському конгресі, де представники європейських держав домовилися про визнання рангу міністра-резидента, якому відводилося місце між посланцем і повіреним у справах (дод. 2).

Помітним кроком у справі кодифікації норм дипломатичного права є прийняття чотирнадцятьма латино-американськими державами 1928 р. у Гавані Конвенції про дипломатичних чиновників (далі Гаванська конвенція). Як сказано в преамбулі, Гаванська конвенція, що складається з 25 ст., закріпила «принципи, загалом, прийняті усіма націями». При визначенні прав та обов'язків дипломатичних посадовців вона виходить з урахування теорії функціональної необхідності. Гаванська конвенція 1928 р. розрізняє звичайних і надзвичайних дипломатичних чиновників, визначаючи перших як тих, що постійно представляють уряд однієї держави при уряді іншої держави, а других – як чиновників, яким доручено спеціальну місію або які акредитовані для представництва уряду на міжнародних конференціях, конгресах або міжнародних зібраннях.

Зусилля з кодифікації норм дипломатичного права були зроблені і на неофіційному рівні, зокрема в рамках Інституту міжнародного права і Гарвардської школи права.

Незважаючи на це, норми права зовнішніх зносин протягом тривалого часу залишалися переважно нормами міжнародного звичаєвого права. І тільки після Другої світової війни під впливом нових процесів необхідність кодифікації норм права зовнішніх зносин стала очевидною.

Комісія міжнародного права ООН (КМП) на своїй першій сесії в 1949 р. включила до порядку денного питання першорядної важливості (серед 14 питань) – кодифікацію дипломатичних і консульських зносин. Вона приступила до кодифікації норм дипломатичного права в 1954 р. після того, як Генеральна Асамблея ООН (ГА) закликала її в 1952 р. (резолуція 685/УН) розпочати роботу з кодифікації дипломатичних зносин та імунітетів.

Результатом чотирирічної роботи є остаточний проект статей з цього питання, запропонований КМП Генеральної Асамблеї в 1958 р. Після його обговорення в Шостому комітеті ГА деякі делегати висловили сумнів з приводу необхідності такої кодифікації. Вони побоювалися, що застосування суворих, обумовлених договором норм у цій сфері, що регулюється відповідно до міжнародного звичаєвого права, призведе до обмеження привілеїв та імунітетів дипломатичних представників. У результаті було прийнято резолюцію 1450 (XIV) на користь скликання спеціальної конференції<sup>1</sup>.

Конференція проходила у Відні з 2 березня по 14 квітня 1961 р. за участі 81 держави. П'ять тижнів роботи увінчалися схваленням остаточного тексту Віденської Конвенції дипломатичних зносин (КДЗ)<sup>1</sup>. Конвенція складається з 53 статей і 2 доданих до неї факультативних протоколів: про отримання громадянства та про обов'язкове врегулювання суперечок. Заключний акт Конференції було підписано 18 квітня 1961 р., але Конвенція залишалась відкритою для підписання до 31 березня 1962 р., після чого стала доступною для приєднання членів ООН і спеціалізованих установ ООН. Конвенція і факультативні протоколи набули чинності 24 квітня 1964 р. Нині до Конвенції приєдналося 179 держав, у тому числі Україна (1964), до Протоколу про набуття громадянства –

54 держави та до Протоколу про обов'язкове врегулювання суперечок – 68 держав.

КМП розпочала роботу над проектом Віденської Конвенції консульських зносин (ККЗ) у 1955 р. з призначення спеціального доповідача. Остаточний проект Конвенції був представлений ГА в 1961 р. Своєю резолюцією 1685 р. (XVI) ГА схвалила запропонований текст і прийняла рішення про скликання дипломатичної конференції для його затвердження. Представники 95 країн зустрілися у Відні. Зустріч проходила з 4 березня по 24 квітня 1963 р. Остаточний текст Віденської Конвенції консульських зносин<sup>2</sup>, а також два факультативні протоколи, ідентичні доданим до КДЗ, були прийняті

24 квітня 1963 р. Конвенція набула чинності 19 березня 1967 р. Наразі ККЗ охоплює 168 держав, з них понад 50 приєдналися до Протоколу I, у тому числі Україна (1989).

Швидке кількісне зростання суверенних держав після Другої світової війни сильно вплинуло на розвиток дипломатичних відносин. На Конференції в Сан-Франциско в 1945 р. були представлені 50 держав, що заснували ООН (не рахуючи Польщу). Сьогодні створена ними ООН налічує 192 члени. Отже, за 60

років кількість незалежних держав зростає більше ніж удвічі і більше ніж удвічі порівняно з 1961 р., коли було прийнято Віденську КДЗ.

Збільшення незалежних держав є також головною причиною зростаючого значення багатосторонньої дипломатії. Ця нова форма дипломатії поширюється на існуючі міжнародні міжурядові організації та ефективна на конференціях, що скликаються в їх межах. Такий вид діяльності передбачає створення місії нового виду, таких як постійні представництва держав, акредитовані при міжнародних міжурядових організаціях, спеціальні місії ad hoc, а також представництва міжнародних організацій у державах-членах або при інших міжнародних організаціях.

Ці нові види зарубіжних представництв відрізняються від традиційних дипломатичних представництв своєю організацією і статусом, а часто і характером діяльності. Технократи, а не дипломати часто переважають у представництвах при міжнародних організаціях і в складі делегацій, які розв'язують технічні питання. Хоча вони представляють відповідні міністерства, а не міністерства закордонних справ (МЗС), і розв'язують технічні питання, ці місії діють і як представники своїх країн щодо відносин з іншими державами в конкретній сфері діяльності. Тому з погляду сучасного міжнародного права зазначені місії слід розглядати в контексті права зовнішніх зносин<sup>1</sup>.

Розширені межі дипломатичних зносин впливають і на взаємозв'язок між дипломатичними представництвами та консульськими установами. У підсумку більшість держав наділяє дипломатичні представництва консульськими функціями, що відповідає положенням Віденської КДЗ 1961 р. і Віденської ККЗ 1963 р.

Нарешті, сьогодні діє значна кількість представництв міжнародних організацій у державах-членах і при інших міжнародних організаціях.

Дві Віденські конвенції – КДЗ і ККЗ – являють собою здебільшого кодифікацію чинного міжнародного звичаєвого права. Однак пізніше з'ясувалося, що для задоволення всіх потреб міжнародного співтовариства потрібно більше нововведень. У зв'язку з цим Комісія доручила спеціальному доповідачеві вивчити це питання. Після того як у 1960 р. доповідач подав свій звіт, КМП прийняла проект трьох статей про спеціальні місії для їх подальшого уведення в проект Конвенції про дипломатичні зносини. Генеральна Асамблея ООН, у свою чергу, схвалила ці три додаткові статті й адресувала їх майбутній конференції для вивчення.

Дотримуючись пропозиції створеного з цією метою підкомітету, Віденська конференція прийняла резолюцію, закликавши ГА ООН адресувати питання про спеціальні місії Комісії міжнародного права і доручити їй підготувати новий документ, що стосується винятково таких місій.

Текст Конвенції про спеціальні місії (КСМ) було схвалено резолюцією 2530 (XXIV) ГА від 8 грудня 1969 рЗ. Вона була відкрита для підписання, ратифікації або приєднання. Конвенція набула чинності 21 червня 1985 р. Нині 32 держави є її учасниками. У Протоколі до Конвенції про мирне вирішення суперечок беруть участь 15 держав. Україна приєдналася до Конвенції 26 вересня 1993 р.

Робота над проектом Конвенції про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру 1975 р. (КПД) велася по-іншому. Одна з причин полягала в тому, що міжнародне право в цій сфері стало формуватися лише після створення Ліги Націй.

Незабаром після створення ООН набули чинності кілька міжнародно-правових актів щодо зовнішніх зносин. З одного боку, це були угоди між ООН та її спеціалізованими установами з відповідними приймаючими державами, а з іншого боку, конвенції про привілеї та імунітети тих самих організацій (наприклад, КПІ ООН від 13 лютого 1946 р., КПІСУ від 21 листопада 1947 р.).

Діапазон цих проблем виявився настільки широкий, що КМП лише в 1971 р. представила остаточний документ у ГА, яка два роки по тому вирішила запропонувати його на розгляд спеціальній дипломатичній конференції, яка скликала у Відні.

Конференція проходила з 4 лютого по 14 березня 1975 р. і була третьою з тих, що присвячувалися кодифікації права зовнішніх зносин. Пануюча на конференції атмосфера різко відрізнялася від тієї, що була на двох попередніх. Як і у Відні в 1961 р., були присутні представники 81 держави, що було набагато менше, ніж у 1963 р., хоча кількість незалежних держав значно збільшилася за минулі десять років. Це свідчило про брак інтересу з боку багатьох держав.

14 березня 1975 р. було прийнято КПД. У ній кодифіковано норми міжнародного права, що раніше були розпорошені по декількох актах, і систематизовано важливу практику зносин держав з міжнародними організаціями.

Подальший прогрес у питанні кодифікації права зовнішніх зносин стався, коли було вирішено поповнити існуючі конвенції двома важливими актами: про захист дипломатичних представників і про статус дипломатичної пошти і дипломатичних кур'єрів.

У 1971 р. під тиском хвилі терористичних актів проти дипломатів представник Нідерландів вніс пропозицію голові Ради Безпеки ООН про необхідність ужити заходів з протидії терористичним актам проти дипломатичних представників.

У 1977 р. Генеральна Асамблея висловила заклопотаність з приводу безперервних порушень норм дипломатичного права, що стосуються, зокрема, статусу дипломатичного кур'єра і дипломатичної пошти, що не супроводжується кур'єром, і доручила КМП розглянути цю проблему (резолюція 31/76). Лише в 1986 р. Комісія прийняла низку статей з цього питання у вигляді протоколу. Надалі ніяких кроків у цьому напрямку не було зроблено.

У 2006 р. КМП представила текст проектів статей з дипломатичного захисту (19 статей), а також коментарі до них. Надалі він був розглянутий у Шостому комітеті, а 8 січня 2008 р. схвалений резолюцією Генеральної Асамблеї ООН.

Беручи до уваги викладене вище, слід визнати, що право зовнішніх зносин кодифіковано достатньо, включаючи питання щодо дипломатичних привілеїв та імунітетів. Багато аспектів права зовнішніх зносин регулюються також національним законодавством держав. Вони отримали підтвердження і в судовій практиці держав. У цих умовах нерідко виникає проблема імплементації норм міжнародного права в національне законодавство.

У сучасному міжнародному праві основними джерелами, що кодифікували цю галузь права, є: Віденська КДС 1961 р., Віденська ККЗ 1963 р., КСМ 1969 р., КПД 1975 р.

До джерел права зовнішніх зносин належать: Конвенція про привілеї та імунітети ООН (КПІ ООН) 1946 р., Конвенція про привілеї спеціалізованих установ ООН (КПІСУ) 1947 р. і подібні до них багатосторонні договірні акти, а також угоди між організацією та державою, на території якої організація має свою штаб-квартиру.

Правове становище і порядок діяльності органів зовнішніх зносин відповідно до норм міжнародного права регламентуються актами національного законодавства. В Україні до таких належать: Конституція України, Закон України «Про міжнародні договори України» 2004 р., окремі статті актів України, що продовжують діяти, – Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні 1993 р.,

Указ Президента України «Про Консульський статут України» 1994 р., Закон України «Про дипломатичну службу» 2001 р.

Слід мати на увазі і двосторонні угоди з дипломатичних питань, консульські конвенції. Україна в 1992–1995 рр. підписала консульські конвенції з більшістю країн СНД (серед яких Російська Федерація, Білорусь, Азербайджанська Республіка, Казахстан, Молдова, Грузія, Узбекистан), а також з Латвійською Республікою, Естонською Республікою, Республікою Польща, Республікою Корея та ін. Україною були підписані й угоди (протоколи) щодо інших сфер зовнішніх зносин, зокрема щодо торгових представництв. Стосовно ж міжнародних конференцій, то їх нормативна регламентація є цілком індивідуалізованою, оскільки правила процедури розробляються відповідно до конкретної конференції.

Міжнародне право є основним засобом регулювання найбільш істотних, корінних відносин, що складаються на міжнародній арені, і межі його впливу весь час розширюються, охоплюючи все нові і нові сфери.

## **Тема 2. Поняття, система і джерела права зовнішніх зносин**

### ***Тема 2. Поняття, система і джерела права зовнішніх зносин***

Співвідношення понять міжнародні відносини, зовнішня політика і дипломатія: огляд різних наукових підходів.

Поняття зовнішніх зносин держави і зовнішньої політики держави.

Поняття, суб'єкти і предмет регулювання права зовнішніх зносин.

Принципи права зовнішніх зносин.

Система права зовнішніх зносин.



Джерела права зовнішніх зносин: міжнародні договори, звичаї, внутрішньодержавні нормативні акти.

### **Міжнародне право – основний засіб регулювання зовнішніх зносин держав**

Сучасні міжнародні відносини є складною різноплановою системою зв'язків і відносин між державами та іншими силами й організаціями, що діють на міжнародній арені.

Управління міжнародними, як і будь-якими іншими суспільними відносинами, забезпечується двома типами соціальних регуляторів. По-перше, це об'єктивно діючі регулятори, що виявляються, як правило, стихійно. Ними є, насамперед, існуючі економічні умови життя різних товариств і породжені ними потреби держав у політичних, науково-технічних і культурних зв'язках між собою. По-друге, це свідомі, цілеспрямовані регулятори, – те, що називається зазвичай суб'єктивним чинником, тобто діяльність державно-організованих та інших суб'єктів міжнародних відносин з управління цими відносинами за допомогою, передусім, засобів політичного та правового впливу. Зрозуміло, таке свідоме регулювання, будучи обумовленим потребами розвитку міжнародних відносин, завжди підпорядковується чинним тут об'єктивним законам і здійснюється в межах цієї загальної закономірності, проте роль суб'єктивного чинника також досить велика.

Об'єктивних чинників, які б важливі вони не були, ще недостатньо для регулювання і нормування міжнародних відносин. Вони тільки породжують ці відносини, дають їм життя. Нормальне функціонування системи міжнародних відносин та її вдосконалення, тенденція до оптимальної організації підтримуються засобами свідомого впливу на неї народних мас, громадських рухів і політичних сил.

Усе викладене повною мірою стосується дипломатії і міжнародного права. Вони виконують функції регуляторів міжнародних відносин, передусім, економічних потреб панівних політичних сил, що виступають у міжнародному спілкуванні держав і служать формою вираження їхньої внутрішньої та зовнішньої політики, обумовленої тими ж матеріальними умовами існування.

Управління міжнародними відносинами, що здійснюється політичними і правовими засобами, означає, зокрема, що за допомогою дипломатії встановлюються і підтримуються нормальні, спрямовані на зміцнення мирного співіснування та розвиток співробітництва, відносини між державами, а за допомогою загального міжнародного права встановлені таким способом відносини регулюються всією системою його норм та інститутів.

Слід зауважити, що міжнародне право, незважаючи на його функції регулятора, і в цьому сенсі «визначення» стану міжнародних відносин, є саме результатом розвитку останніх, визначається їх об'єктивними закономірностями. Як правильно відзначає Б. Галкін, «формується в об'єктивній дійсності, право в ній же і проявляє себе».

Отже, відображаючи процеси, що характеризують нинішній стан міжнародних відносин, міжнародне право має на них зворотний, тепер уже регульовальний вплив. Воно виконує свою функцію – безпосередній нормативний вплив на дії і позиції держав на міжнародній арені – властивими їй сфері права та характерними саме для неї засобами. Як зазначає Г. Тункін, «це здійснюється шляхом впливу на зовнішню політику і дипломатію держав».

У будь-якому разі, дипломатія є засобом політичного регулювання міждержавних відносин, і це визначається самою її природою. Адже що таке дипломатія? Перш за все, і це загально визнано, це – засіб здійснення зовнішньої політики держав. Причому на сьогодні, на підставі заборони сучасним міжнародним правом неправомірного застосування сили і погрози силою, дипломатія стала головним, основним засобом здійснення зовнішньої політики.

У літературі нараховується безліч визначень дипломатії. Найбільші труднощі завжди викликало питання про співвідношення самих понять «дипломатія» і «зовнішня політика», які нерідко трактуються як рівнозначні. Однак через те, що дипломатія, безсумнівно, суто зовнішньополітична діяльність і нерозривно пов'язана із зовнішньою політикою, її зміст не тотожний останній. Справа в тому, що дипломатія є, хоча і найважливішим у наш час, але не єдиним засобом зовнішньої політики – в розпорядженні останньої залишаються також збройні сили держави, її зовнішні економічні та культурні зв'язки, а також ідеологічна боротьба.

Дипломатія ж завжди має специфічні, тільки їй властиві риси. До них належать, по-перше, офіційний характер діяльності держави в міжнародних справах (тобто, з одного боку, це гласність, публічність зовнішньополітичних

акцій, на відміну, скажімо, від діяльності органів розвідки і контррозвідки; з іншого боку, офіційність у сенсі діяльності саме держави загалом, а не окремих її не зовнішньополітичних органів або навіть громадських організацій, які теж можуть переслідувати у своїй діяльності виконання зовнішньополітичних цілей і завдань); по-друге, дипломатична діяльність здійснюється не будь-якими органами держави, а лише за допомогою спеціально створених з цією метою особливих органів – органів зовнішніх зносин; по-третє, у всіх випадках дипломатія повинна здійснюватися винятково мирними засобами. Існують і інші мирні засоби здійснення зовнішньої політики (зовнішні торговельно-економічні, науково-технічні і культурні зв'язки тощо).

Тим не менше, використання лише мирних засобів – це найважливіша, визначальна її риса. Вона дає змогу чітко відмежувати сферу дипломатії, по-перше, від збройного примусу як засобу зовнішньої політики і, по-друге, від сфери ідеологічної боротьби, хоча кожна з них окремо входить у сферу зовнішньої політики поряд з іншими засобами її здійснення. Так, відмінність між дипломатією та ідеологічною боротьбою добре видно вже з того, що в основі дипломатії лежать компроміси, взаємні (точніше взаємоприйнятні) поступки в процесі переговорів з метою вироблення єдиного узгодженого розв'язання того чи іншого питання міжнародного життя.

Зрозуміло, дипломатія, будучи частиною політики, не може не відображати ідеології тієї групи, інтереси якої вона захищає на міжнародній арені. Разом з тим дипломатія та ідеологія – це категорії, кожна з яких має свою предметну сферу. Слід зауважити, що в завдання дипломатії не входить вирішення тих чи інших ідеологічних суперечок.

Міжнародне право не може нормативно впливати на ідеологічну боротьбу в тому сенсі, що не може «скасувати», «заборонити» об'єктивно існуюче явище ідейного протистояння різних соціальних груп, що домінують у товариствах і репрезентують їх, скажімо, конвенції про заборону ідеологічної боротьби просто неможливі. З іншого боку, ідеологічна боротьба, безсумнівно, впливає на загальний стан міжнародного права, проявляючись, зокрема, у міжнародно-правових позиціях держав у процесі створення та застосування міжнародно-правових норм, не перешкоджаючи, однак, прийняттю самих цих норм.

Цей вплив ідеологічної боротьби відчувається в усіх сферах сучасних міжнародних відносин.

Регулювальна роль міжнародного права у міжнародних відносинах загальновідома. Набагато менше уваги приділяється в літературі

управлінській, регулювальній функціям дипломатії у відносинах між державами. Між тим, це дуже важлива грань дипломатії, як і політики в цілому, яка заслуговує на увагу. Частково про це вже говорилося вище. Додамо, що іноді вказівки на цю функцію дипломатії містяться і в деяких визначеннях останньої. Так, у визначенні, наведеному в «Дипломатичному словнику англійської мови», говориться: «Дипломатія – це ведення міжнародних відносин за допомогою переговорів; метод, за допомогою якого ці відносини регулюються і ведуться послами і посланцями...».

Однак здебільшого в різних визначеннях дипломатії про цю її функцію не згадується. Частково це можна пояснити тим, що поняття дипломатії багатогранне і всі сторони цього явища важко охопити одним визначенням. Тому про дипломатію зазвичай говорять як у вузькому, так і в широкому сенсі цього слова.

У першому випадку дипломатія визначається як мистецтво ведення переговорів і укладення договорів між державами. Тут під дипломатією розуміється, передусім, мирний спосіб ведення справ між державами, що унеможлиблює військові засоби зовнішньої політики у розв'язанні будь-яких питань міжнародного життя. Інша річ, що мета дипломатичної діяльності держав нерідко полягає саме в підготовці війни, створення для себе кращих умов у війні.

Говорячи про дипломатію як спосіб ведення справ між державами за допомогою різного роду мирних офіційних контактів, не можна забувати, що дипломатія є водночас конкретною державною діяльністю в галузі зовнішніх зносин, яка проводиться певними державами і має зовнішньополітичні цілі пануючої всередині цієї держави політичної сили. Саме цей момент лежить в основі визначень дипломатії в широкому сенсі слова, найбільш поширених у літературі. Наведемо як приклад визначення, що міститься в «Дипломатичному словнику»: «Дипломатія – засіб здійснення зовнішньої політики держави, що являє собою сукупність невійськових практичних заходів, прийомів і методів, які застосовуються з урахуванням конкретних умов і характеру вирішуваних завдань; офіційна діяльність глав держав і урядів, міністрів закордонних справ, відомств іноземних справ, дипломатичних представництв за кордоном, делегацій на міжнародних конференціях щодо здійснення цілей і завдань зовнішньої політики держави, захисту прав та інтересів держави, її установ і громадян за кордоном».

З поняттям «дипломатія» пов'язують мистецтво ведення переговорів з метою запобігання або врегулювання міжнародних конфліктів, пошуків

компромисів і взаємоприйнятних рішень, а також розширення і поглиблення міжнародної співпраці.

Однак і в цьому визначенні, що вважається найбільш удалим, не відображено таких важливих моментів, як зв'язок дипломатії з міжнародним правом, мирний характер цієї діяльності і, на що звертається особлива увага в даному випадку, управлінська, регулятивна функція дипломатії у відносинах між державами. Тому визначення дипломатії можна було б сформулювати так. Дипломатія – це офіційна діяльність державних органів зовнішніх зносин щодо здійснення мирними, передбаченими міжнародним правом засобами цілей і завдань зовнішньої політики держави і політичного регулювання її відносин з іншими державами в процесі міжнародного спілкування.

У літературі справедливо зазначається, що, будучи засобом зовнішньої політики, дипломатія водночас є частиною політики. Політика ж, найтісніше пов'язана з явищем управління, а, отже, на повній підставі може розглядатися як така, що має регулятивні властивості. А. Громико пише в цьому зв'язку: «Поняття зовнішньої політики охоплює загальний курс держави в міжнародних справах. Дипломатія – складова органічна частина зовнішньої політики, міжнародної діяльності держави. Хоча примат і на боці зовнішньої політики, зовнішня політика і дипломатія – єдине ціле, складові частини якого невіддільні одна від одної».

Як частина політики, дипломатія є діяльністю з організації та регулювання міжнародних відносин. Організуюча, регулювальна функція дипломатії полягає в її активному, цілеспрямованому впливі на міждержавні відносини і виражається, зокрема, у встановленні і підтриманні офіційних відносин з іншими державами, вирішенні всіх суперечок і ситуацій, що виникають у міжнародному спілкуванні, мирними засобами відповідно до вимог спільного міжнародного права. Завдання полягає в тому, щоб дипломатична діяльність держав провадилася з урахуванням загально визнаних норм міжнародного права і не виходила б за рамки допустимого цим правом. Те, що недопустимо з погляду міжнародного права, не може бути виправданим і в процесі здійснення дипломатичної діяльності, що відіграє таку важливу роль у формуванні та реалізації міжнародно-правових норм. Між дипломатією і міжнародним правом не повинно бути ніякого розриву. Забороні агресивної війни в міжнародному праві має відповідати недопустимість проведення агресивних за своєю спрямованістю дипломатичних акцій, пов'язаних з наданням неправомірного тиску і з загрозою силою. Такі методи,

застосовувані дипломатією держав, повинні бути поза законом, і це вже закріплюється в міжнародному праві і дипломатичній практиці держав.

Отже, міжнародне право як система юридичних норм, яких необхідно дотримуватись державам, повинне бути керівництвом для дипломатії. Зрозуміло, основне у співвідношенні політики і права полягає в тому, що право не може виступати визначальним чинником політики. Навпаки, саме політика як «концентрована економіка» зазвичай визначає право; останнє є інструментом, засобом, формою відображення і закріплення політики. Таке ж співвідношення поширюється і на проблему співвідношення міжнародного права, зовнішньої політики та дипломатії. Справедливо й те, що не лише політика впливає на право, а й право, у свою чергу, впливає на визначення меж і форм здійснення політики.

Здатністю регульовального впливу на міждержавні відносини й управління володіють, отже, і політика, і право. Тому в міжнародній системі як її регулятори діють узгоджені між державами політичні і правові норми. Нерідко стверджується, що такий поділ втрачає сенс, бо немає правової норми, крім політичної волі держав, що її створюють. Це правильно лише в тому сенсі, що і право загалом, і складові його норми не можуть бути політично нейтральними. Незважаючи на те, що право і політика нерозривно пов'язані між собою, вони не зливаються одне з одним. І хоча в питаннях створення та функціонування правових норм політиці належить безсумнівний пріоритет, останні не розчиняються в політиці, а знаходять здатність щодо самостійного регульовального впливу, в тому числі, як відзначалося, і на політику, що викликала їх до життя. Отже, будь-яка правова норма – це, водночас, і норма політична, але не навпаки! Річ у тім, що в міжнародному спілкуванні не всяке узгодження воль держав веде до утворення міжнародно-правової норми. Воно може мати на меті створення не юридичної норми, а лише політичної домовленості, що не має юридично обов'язкового характеру або є лише частково юридично обов'язковою.

Як справедливо зазначає у своїй праці Л. Тимченко, держави, що не готові ще з якихось причин брати на себе суворі юридичні зобов'язання з тих чи інших питань міжнародних відносин, «нерідко ... вдаються до створення норм, які, не будучи нормами міжнародного права, водночас мають певний регульовальний вплив у міжнародній системі. Найважливішими з них і в той же час новими є резолюції-рекомендації міжнародних організацій і міжнародні домовленості».

Міжнародні домовленості – це і є, по суті, політичні норми, що фіксуються зазвичай державами-учасниками у спільних комюніке, заявах, деклараціях і т. п. З одного боку, вони містять політичні наміри програмного характеру, політичні зобов'язання у вигляді принципів, на яких повинні будуватися майбутні відносини. З іншого боку, ці політичні рішення, як очікується, повинні мати продовження на другій стадії узгодження воль, якщо сторони прийдуть до переконання про необхідність і можливість надати їм юридично обов'язковий характер, закріпити вже досягнуту політичну домовленість у відповідному міжнародному договорі чи угоді.

Але навіть якщо міжнародний договір поки не вдається укласти, політичні норми у вигляді міжнародних домовленостей самі по собі в змозі регулювати (хоча це і буде іноді лише програмою-мінімум) міждержавні відносини. Ці результати дипломатичної діяльності менш жорсткі за своїми вимогами, відрізняються більш гнучким, маневреним підходом до важко вирішуваних питань міжнародного життя.

Міжнародні домовленості, не будучи настільки жорстко сформульованими, як договори, повинні, як і останні, дотримуватися.

І це не просто моральний імператив. Політична обов'язковість також передбачає можливість застосування до держави-порушника певних політико-правових санкцій, вибір яких буде визначатися конкретними обставинами справи, але в межах фундаментальних принципів міжнародного права, що виражають, у кінцевому рахунку, ту ж узгоджену політичну волю держав – членів міжнародного співтовариства.

Дипломатична практика країн іде саме таким шляхом, коли політичне і правове регулювання міждержавних відносин не проти-ставляються одне одному. Навпаки, необхідне їх взаємодоповнення, оптимальне поєднання. Цю роль саме й виконують у міжнародних відносинах дипломатія і міжнародне право.

### **Зовнішні зносини держав і право зовнішніх зносин**

Дипломатія і міжнародне право є регуляторами і водночас невід'ємними компонентами найважливішого виду міжнародних відносин – відносин міждержавних, що разом утворюють поняття міжнародної міждержавної системи. Г. Тункін, який висунув цю концепцію, пише, що назва «міждержавна» система є умовною, оскільки охоплює вона не тільки держави

і їх відношення, але й міжнародне право та інші соціальні норми, що діють у цій системі, а також зв'язки між усіма цими компонентами<sup>1</sup>.

Торкаючись запропонованої Г. Тункіним концепції міжнародної системи, Д. Левін зауважує: «Дипломатія і міжнародне право є настільки важливими компонентами цієї системи, що їх можна назвати підсистемами сукупної системи міжнародних відносин».

Разом з тим, говорячи про міжнародні відносини, слід мати на увазі, що не всі існуючі тут зв'язки і відносини регулюються нормами міжнародного права. Сфера дії останніх охоплює лише відносини, метою або результатом яких є встановлення юридично значущих прав і обов'язків держав, що беруть участь у цих відносинах, чи інших суб'єктів міжнародного права.

Проте в даному випадку предметом вивчення є не вся маса міжнародних відносин, регульованих нормами міжнародного права, а лише ті офіційні відносини між державами, змістом яких є, насамперед, співпраця з питань, власне, політичного, економічного і правового характеру – передусім, але не винятково.

Це означає, по-перше, що в сучасну епоху у сфері офіційних міждержавних відносин різко зросла питома вага інших зв'язків і відносин – наукових, технічних, культурних тощо. Ці зв'язки і відносини можуть бути, як зазначалося, і неофіційними, коли підтримуються вони через неурядові канали, за допомогою різних громадських або навіть приватних організацій. Проте нині вони часто складають і предмет дипломатичної діяльності держав, здійснюються від імені держави загалом відповідними органами зовнішніх зносин (наприклад, МЗС, посольства і консульства даної країни за кордоном).

По-друге, слід мати на увазі, що не можна механічно відокремлювати «політичні» зв'язки і відносини від «неполітичних».

У принципі будь-яке питання, зокрема і в галузі міждержавних відносин, може набути політичного характеру, оскільки йдеться про інтереси держави як політичної організації, що прагне здійснення своїх зовнішньополітичних завдань. І зовнішня політика держави – це завжди знаряддя вирішення всіх економічних, культурних та інших потреб і проблем, що виникають у зв'язку з цим. Але, не можна не враховувати, що посольства, приміром, відповідальні за здійснення загального зовнішньополітичного курсу щодо країни перебування, тоді як консульства, переважно, займаються захистом прав та



інтересів держави акредитування та її громадян в економічній, соціальній, правовій та інших сферах.

Інша найважливіша ознака, що дає змогу виділити із загальної маси міжнародних відносин зазначені вище зв'язки, – це здійснення їх спеціально створеним апаратом: органами зовнішніх зносин держав. Діяльність цих органів і становить сферу зовнішніх зносин як частини міжнародної діяльності кожної держави та міжнародних відносин загалом.

Ґрунтуючись на широко визнаному визначенні, можна сказати, що міжнародні відносини – це сукупність економічних, політичних, ідеологічних, правових, дипломатичних, військових та інших зв'язків і взаємин між державами і системами держав, між основними соціальними, економічними, політичними силами, організаціями та громадськими рухами, що діють на світовій арені, тобто між народами в найширшому сенсі цього слова.

Якщо основним змістом сучасних міжнародних відносин загалом в умовах співіснування різних соціально-економічних систем є відносини між наявними в них силами взагалі, то в зовнішніх зносинах ідеться передусім про відносини між суверенними державами. Вони виступають тут саме як суб'єкти міжнародного права і, отже, як повновладні представники всього суспільства на міжнародній арені. У даному випадку держава виступає не тільки у своїй основній якості – як засіб узгодження і координації різних суспільних груп усередині певного суспільства, а й виконує деякі загальносоціальні функції, до яких належить і представництво на міжнародній арені даного суб'єкта міжнародного права незалежно від його «соціального обличчя».

Тому для реалізації цілей і завдань зовнішньої політики держави застосовуються особливі, специфічні саме для сфери зовнішніх зносин, форми, що об'єднуються в широкому сенсі в поняття дипломатичної діяльності держав. В основі дипломатії лежить саме ця ідея офіційних міждержавних зв'язків, здійснюваних за допомогою органів зовнішніх зносин.

Отже, зовнішні зносини встановлюються і підтримуються державами як владними суверенними політичними організаціями всього народу, що переслідують і в міжнародному спілкуванні завдання, які відповідають інтересам і волі цього народу. Кінцевою метою зовнішніх зносин є прагнення найбільш повної реалізації економічних, політичних та інших потреб держав.

Враховуючи сказане, можна дати таке визначення: зовнішні зносини – це частина загальної системи міждержавних відносин і міжнародної діяльності

кожної держави, що охоплює лише офіційні, підтримувані за допомогою особливих державних органів, переважно політичні зв'язки і відносини між державами та іншими суб'єктами міжнародного права з метою здійснення їх зовнішніх функцій мирними засобами згідно з основними принципами міжнародного права.

Система політичних відносин між державами – це і є, строго кажучи, зовнішні зносини, дипломатія як така. У широкому сенсі зовнішні зносини можуть включати й офіційні міждержавні зв'язки в галузі економіки, культури, науково-технічного співробітництва. Зовнішні зв'язки, як підкреслює Д. Левін, «... на відміну від дипломатії ... мають самостійні щодо зовнішньої політики цілі і завдання, що впливають з інтересів розвитку народного господарства і культури країни чи з інтересів окремих груп панівної політичної сили. Вони лише частково переплітаються із зовнішньою політикою тією мірою, якою вони можуть сприяти розвитку в бажаному напрямку політичних відносин». До того ж дипломатія – лише державна діяльність, тоді як економічні, культурні та інші зовнішні зв'язки, як уже було зазначено, можуть підтримуватися і за допомогою громадських організацій.

Діяльність держав у галузі зовнішніх зносин, здійснювана за допомогою дипломатичних за своїм характером форм і методів реалізації їх зовнішньої функції, завжди має міжнародно-правове значення. Саме в процесі зовнішніх зносин встановлюються і оформлюються офіційні відносини між державами, і дії органів зовнішніх зносин юридично розцінюються як дії самих держав, що зобов'язують їх у міжнародно-правовому сенсі, свідчать про прийняття та реалізацію ними прав і обов'язків держав у міжнародному спілкуванні.

Цим офіційним відносинам держав відповідає певна система правових норм, на основі яких вони і здійснюються. Коло питань, що входять до відання органів зовнішніх зносин, носить, як правило, міждержавний характер. Тому на перший план тут виступають норми міжнародного права, хоча питання про створення самих органів зовнішніх зносин і про обсяг їх компетенції вирішується внутрішнім правом кожної держави. Підкреслюючи переважну роль норм міжнародного права в системі правового регулювання зовнішніх зносин, Д. Левін пише: «Зовнішні зносини держави, як правило, регламентуються міжнародним правом».

У міжнародному праві віддавна існує відносно стійка й самостійна за предметом регулювання група норм, покликаних регулювати діяльність держав у галузі зовнішніх зносин. Такі компактні, однорідні за предметом регулювання і зі специфічною сукупністю юридичних норм утворюють, як

вважається в більшості випадків, окремі галузі міжнародного права. Проте з питання про кількість і почасти про найменування галузей у літературі єдиної думки не існує. Це стосується і галузі міжнародного права, названої нами «право зовнішніх зносин». Іноді сукупність або систему сформованих тут норм розглядають як дві самостійні галузі міжнародного права: «дипломатичне право» і «консульське право»<sup>2</sup>. Іноді в дипломатичне право уводять і норми, які регулюють діяльність консульських установ держав. Нині вкрай рідко трапляється найменування «посольське право». Найчастіше ця галузь міжнародного права називається «дипломатичне і консульське право».

Проте жодна з наведених назв цієї галузі вже не може адекватно відображає всі види діяльності органів зовнішніх зносин і, відповідно, правове регулювання відносин між суб'єктами міжнародного права, що виникають у зв'язку з цією діяльністю.

По-перше, зовнішні зносини не зводяться лише до діяльності дипломатичних і консульських представництв держав, вони значно ширші і передбачають діяльність як внутрішньодержавних (центральных) органів зовнішніх зносин (парламенту, глави держави, уряду і його глави, відомства іноземних справ), так і інших, зарубіжних, але тимчасових органів зовнішніх зносин – спеціальних місій, делегацій на міжнародні конференції та сесії органів міжнародних організацій, так само як і постійних зарубіжних органів – представництв держав при міжнародних організаціях, місій постійних спостерігачів тощо. По-друге, не всі суб'єкти права в цій галузі здійснюють діяльність, за назвою якої зазвичай називається ця галузь міжнародного права: наприклад, міжнародні організації не здійснюють діяльності як такої (адже остання – це засіб здійснення зовнішньої політики держави), але беруть участь у зовнішніх зносинах в особливих, притаманних їм формах реалізації їх міжнародної правосуб'єктності.

Представництва держав при міжнародних організаціях також не здійснюють, наприклад, функції дипломатичного та консульського захисту прав і законних інтересів громадян своєї країни – це справа посольств і консульств. Тому назва «дипломатичне і консульське право» мало підходить для позначення цієї галузі міжнародного права.

Отже, право зовнішніх зносин – галузь сучасного загального міжнародного права, що складається із системи юридичних норм, які виражають узгоджені волі суб'єктів міжнародного права відносно прав і обов'язків їхніх офіційних органів у міжнародному спілкуванні, регулюють їх становище і діяльність щодо

здійснення зовнішніх зносин відповідно до основних принципів сучасного міжнародного права.

У літературі вже зазначалося, що зміни та розширення сфери дії дипломатії «... призвели до утворення нових підгалузей цієї галузі міжнародного права». Такими підгалуззями можна вважати: а) дипломатичне право; б) консульське право; в) право спеціальних місій; г) дипломатичне право міжнародних організацій.

У кожній з цих складових частин права зовнішніх зносин є спільний предмет правового регулювання – офіційна діяльність держав у міжнародних відносинах за допомогою відповідних органів зовнішніх зносин. Проте правовий статус, привілеї та імунітети органів зовнішніх зносин, що виступають у цих чотирьох сферах, не збігаються і тому регламентуються окремими, але взаємопов'язаними конвенціями 1961, 1963, 1969 і 1975 рр. Це не проста сукупність, а система міжнародно-правових норм, комплекс внутрішньо узгоджених, упорядкованих, діючих в одному ряду елементів міжнародно-правової сфери, яка регулює суспільні відносини певного виду.

### **Право на участь у зовнішніх зносинах і право посольства**

Існує діалектичний зв'язок між правом зовнішніх зносин (правом в об'єктивному розумінні) та правом на участь у зовнішніх зносинах або в міжнародному спілкуванні (правом у суб'єктивному сенсі). Це ще один аспект співвідношення загального і приватного: «В об'єктивному праві йдеться про загальні норми, а в суб'єктивному – про персоніфіковану міру поведінки».

Остання висловлює наявні юридичні права, що належать суб'єктам міжнародного права, і відповідні їм обов'язки, закріплені в принципах і нормах чинного об'єктивного права зовнішніх зносин.

В основі поняття цього виду суб'єктивного права лежить юридична можливість держав діяти самостійно, шляхом реалізації їх міжнародної правосуб'єктності у сфері офіційних відносин з іншими державами. Суб'єктивне право (правомочність, повноваження) є завжди право на щось, на якусь цінність – матеріальну або духовну, це і є право користуватися якимось благом у суспільстві – благом матеріальним або духовним, або і тим і іншим. Саме в цьому суть будь-якого суб'єктивного права. Очевидно, свобода поведінки та прийняття рішення, що відповідає волі держави, також належить

до тих благ, на які можуть претендувати держави, що беруть участь у міжнародному спілкуванні.

Водночас ідеться не лише про можливість діяти відповідно до власного волевиявлення, але і про захист правових домагань держав у вигляді передбачених нормами права зовнішніх зносин юридичних обов'язків з боку держав-контрагентів. Немає прав без обов'язків, немає обов'язків без прав. Це, звичайно, притаманне і системі міжнародного права. У загальних його принципах і нормах фіксуються основні права й обов'язки, носіями яких є держави та інші суб'єкти міжнародного права. Одним з таких основних прав і є право держави на участь у зовнішніх зносинах або в міжнародному спілкуванні.

Право на участь у зовнішніх зносинах як одне з основних прав держави, у свою чергу, складається з низки елементів. До них належить і так зване право посольства, яке є частиною загального основного права на участь у зовнішніх зносинах (права на міжнародне спілкування). Оскільки ці поняття часто ототожнюються, необхідно виявити їх спільні і відмінні ознаки.

Під *правом посольства* в міжнародному праві розуміється право держави направляти (активне право посольства) і приймати у себе (пасивне право посольства) дипломатичних і консульських представників. Це право належить кожній суверенній державі і є однією з найважливіших форм участі держав у зовнішніх зносинах. Слід зауважити, що це право, а не обов'язок держав. Якщо абстрагуватися від реальних потреб міжнародного життя і розглядати питання з суто правових позицій, слід визнати, що держава взагалі може утриматися від прийому і направлення дипломатичних представників. Міжнародно-правового обов'язку на цей рахунок не існує. «Цілком очевидно, – писав Л. Оппенгейм, – що держава не зобов'язана надсилати дипломатичних представників і приймати постійних представників». Держава може обмежитися (навіть за наявності угоди про встановлення дипломатичних відносин) направленням лише тимчасових, спеціальних місій і не засновувати постійні дипломатичні представництва.

Оскільки право посольства не є обов'язком держави, йому, отже, не відповідає автоматичний обов'язок будь-якої іншої держави, держави-контрагента, скористатися своїм правом посольства в тій чи іншій формі. Інакше кажучи, прийнявши рішення про направлення, наприклад, постійного дипломатичного представника в будь-яку державу, держава акредитування може реалізувати своє активне право посольства (не взагалі, а в даному конкретному випадку) тільки тоді, коли держава передбачуваного

перебування вирішить скористатися своїм пасивним правом посольства, тобто прийняти даного дипломатичного представника. Лише в такому разі можна говорити про взаємні права та обов'язки держав-контрагентів.

Отже, будучи невід'ємним правом кожної суверенної держави, що належить останньому на підставі самого факту його існування на міжнародній арені, право посольства в процесі своєї реалізації водночас залежить від двох неодмінних умов: по-перше, для цього необхідне взаємне рішення країн-контрагентів скористатися належним їм правом посольства і, по-друге, повинна бути досягнута домовленість між ними про направлення (прийом) дипломатичного представника з усіма правами й обов'язками для обох держав, що впливають звідси.

Як же поєднати відсутність правового обов'язку держави приймати і направляти посольства з об'єктивною потребою тих же держав у встановленні зв'язків і відносин між собою в різних галузях? Чи впливає з цього, що реалізація права держав на участь у міжнародному житті залежить у всіх випадках від згоди на те з боку інших держав? Зазвичай ні.

Передусім, участь держав у міжнародному спілкуванні не зводиться лише до права посольства. Польський юрист-міжнародник А. Клафковскі називає кілька форм такої участі: а) право посольства; б) членство держав у міжнародних організаціях; в) участь держав у роботі міжнародних конференцій; г) входження держав у міжнародні органи *ad hoc*.

Ця думка чітко виражена Е. Сатоу: «Постійне перебування посольства в тій чи іншій країні є, строго кажучи, актом ввічливості, а не питанням права в прямому сенсі слова». Якщо проти такого перебування, пише Е. Ваттель, є ґрунтовні доводи, то перевагу повинні мати інтереси держави.

До цього переліку слід додати також право на участь у створенні норм міжнародного права, право на участь у загальних міжнародних договорах, право на викладення офіційної позиції кожної держави з тих чи інших питань, що торкаються законних інтересів і прав цієї держави в міжнародному спілкуванні у зовнішньо-політичних заявах, нотах та інших актах дипломатії.

З усіх цих елементів і складається поняття права на участь у міжнародному спілкуванні, або (що рівнозначно) на участь у зовнішніх зносинах. Отже, це право значно ширше, ніж право посольства. Останнє є лише однією з його складових частин. Оскільки це загальне право містить усі названі форми участі в міжнародному житті, представництво прав, інтересів та їх захист за допомогою різних органів зовнішніх зносин, а не лише через посольства і

консульства, то воно дійсно належить до основних суверенних прав держав, тих, якими, як зауважував А. Фердросс, «держави володіють (просто як суб'єкти міжнародного права), оскільки без цих прав було б неможливе мирне співіснування держав. З їх припиненням припинилось би саме міжнародне право».

Тому цілком доречно зробити висновок, що, по-перше, як самостійне право держави існує право на участь її в міжнародному спілкуванні і, по-друге, це право за своєю природою належить до основних суверенних прав держав. Така постановка питання аж ніяк не зумовлюється необхідністю зайвий раз проголошувати право на участь у міжнародному спілкуванні. Адже по суті це право не потребує особливого доказу – воно підтверджується вже самим фактом існування цієї держави, яка, природно, не ізольована від інших, а перебуває або бере участь у системі держав, названій міжнародним співтовариством. І якщо ми все-таки говоримо про основне право держави на участь у міжнародному спілкуванні (в сенсі її самостійного існування і значення), то маємо на увазі, передусім, те, що, як і будь-якому іншому основному праву держав, йому відповідає обов'язок інших держав не лише не перешкоджати його здійсненню, але і сприяти реалізації цього права, як того потребує міжнародне право (зокрема, преамбула, ст. ст. 1 і 2 Статуту ООН). Для досягнення передбачених Статутом завдань держави, зрозуміло, повинні мати право всебічного представництва і захисту своїх інтересів на міжнародній арені.

Стаття 1 Конвенції про права та обов'язки держав, підписаної в Монтевідео 26 грудня 1933 р., передбачає, що «держава як суб'єкт міжнародного права має володіти такими ознаками: а) постійним населенням; б) певною територією; в) урядом; г) здатністю вступати у відносини з іншими державами». Остання ознака і становить право на участь у зовнішніх зносинах, у міжнародному спілкуванні.

Право на участь у міжнародному спілкуванні, зрозуміло, не є самоціллю. Остаточна мета полягає в тому, щоб мати реальну можливість такої участі і вже на цій основі ефективно здійснювати співпрацю між державами для досягнення завдань і принципів Статуту ООН. Підтримання міжнародного миру і безпеки, а також сприяння економічному і соціальному прогресу народів можна вважати основною соціальною метою міжнародного права, що впливає з Уставу ООН, а для її досягнення необхідна співпраця між державами.

Тепер це положення стало загальновизнаною нормою міжнародного права. У Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співпраці держав відповідно до Статуту ООН, прийнятого XXV сесією ГА ООН

24 жовтня 1970 р., підкреслюється, що «держави зобов'язані співпрацювати одна з одною, незалежно від відмінностей їхніх політичних, економічних і соціальних систем, у різних галузях, сферах міжнародних відносин з метою підтримання міжнародного миру та безпеки і сприяння міжнародній економічній стабільності і прогресу, загальному добробуту народів та міжнародному співробітництву, вільному від дискримінації, що має у своїй основі такі відмінності...». Значення цього принципу полягає, передусім, в тому, що тут уперше в чітких юридичних формулах підтверджуються основоположні принципи міжнародного права і, зокрема, закріплюється правовий обов'язок держав співпрацювати одна з одною відповідно до Статуту ООН при здійсненні своїх міжнародних відносин у названих галузях.

Однак, на наш погляд, необхідно розрізняти обов'язок співпраці в уже існуючих міждержавними міжнародними відносинами в тих чи інших видах і обов'язок вступати в такі відносини. Формулюючи обов'язок співпраці, Декларація проголошує, що метою його є здійснення державами своїх міжнародних відносин в економічній, соціальній, культурній, технічній і торговій галузях. Тим часом поняття міжнародних відносин охоплює не лише ці, а й інші галузі відносин між державами, зокрема військові й дипломатичні зв'язки і відносини.

І якщо стосовно названих у Декларації галузей можна вважати чинними і той, і інший обов'язок держав (тобто встановлення таких відносин, і саме співпраця в процесі їх здійснення), то в галузі військових і дипломатичних зв'язків та відносин не існують обов'язки для держав вступати до них, а обов'язок співробітництва існує лише остільки, оскільки сторони вже вступили в ці відносини. І не випадково, мабуть, у Декларації не згадуються ці галузі відносин.

Якщо мати на увазі військові аспекти, то ще старому міжнародному праву був відомий інститут нейтралітету. Сучасне міжнародне право знає і новий самостійний інститут неприєднання, однією з основ якого є відмова від участі у військових союзах за участі великих держав.

Щодо відсутності обов'язку вступати в дипломатичні зв'язки і відносини, то це впливає з необхідності взаємного визнання держав де-юре і взаємної



згоди на встановлення таких відносин, про що вже згадувалося у зв'язку з правом посольства.

Отже, здійснення права посольства залежить від наявності дипломатичних відносин (якщо йдеться про постійні дипломатичні представництва) або від угоди між державами (що достатньо для направлення тимчасових, спеціальних місій). На відміну від права посольства, право на участь у міжнародному спілкуванні, у зовнішніх зносинах, будучи основним суверенним правом держави, жодною мірою не залежить від наявності дипломатичних відносин між даною державою та іншими державами – учасниками міжнародного спілкування. Більш того, це право взагалі не залежить ні від міжнародно-правового визнання цієї держави, ні від згоди на таку участь у міжнародному спілкуванні з боку інших держав.

У зв'язку з цим під час викладення даних питань слід дотримуватись термінології, обґрунтованої з правового погляду. Інакше кажучи, там, де йдеться про приймання і направлення дипломатичних і консульських представників, слід користуватися терміном «право посольства». А якщо мається на увазі участь держави в зовнішніх зносинах – у різних його формах і проявах, слід вживати формулу «право держави на участь у міжнародному спілкуванні (або в зовнішніх зносинах)». Стаття 2 Віденської КДЗ 1961 р. передбачає, що встановлення дипломатичних відносин і постійних дипломатичних представництв можливе лише на основі взаємної згоди держав.

Важливо зауважити, що право посольств у Конвенції 1961 р. взагалі не згадується, хоча на ранніх стадіях роботи над цією темою в Комісії міжнародного права робилися спроби за такої підстави ввести «право посольства». Але оскільки, на думку більшості членів Комісії, єдиною підставою для встановлення дипломатичних відносин була і залишається угода між зацікавленими державами, згадка про «право» на таке встановлення відносин стає, мабуть, зайвою і позбавленою будь-якої сили. Тому у Віденській конвенції про нього і не йдеться. Як справедливо зазначає англійський учений М. Харді, «право посольства слід було б розглядати скоріше як дану державі свободу, а не як де-юре існуючий атрибут кожної суверенної держави, якому відповідає зобов'язання з боку обраного ним контрагента».

За цих умов заміна терміну «право на участь у зовнішніх зносинах» терміном «право посольства» часто трапляється в літературі, і не є ні виправданою, ні юридично обґрунтованою. Якщо припустити, що під правом

посольства розуміється право на участь у міжнародному спілкуванні загалом, то аргументація неминуче стає вразливою, коли мова заходить про обов'язки держав-контрагентів. Якщо до того ж ці держави не визнають у міжнародно-правовому сенсі державу, що прагне до здійснення права посольства, то становище ще більше ускладнюється. Саме по собі невизнання держави, як відомо, не впливає на її існування і діяльність на міжнародній арені. Держава в будь-якому разі залишається повноправним суб'єктом міжнародного права. Здійснюючи міжнародну правосуб'єктність, кожна суверенна держава використовує у відповідних формах своє право участі в міжнародних справах. Але невизнання тягне за собою брак нормальних дипломатичних відносин, що неминуче позначається на реалізації права посольства як такого.

З огляду на викладене, слід акцентувати увагу на тому, що кожна держава має безумовне і незалежне від волі і бажання інших держав основне суверенне право на спілкування, на участь у зовнішніх зносинах у тих конкретних формах, у яких це буде доцільним і можливим з погляду цієї держави і відповідно до загальноновизнаних принципів і норм сучасного загального міжнародного права. Для встановлення дипломатичних відносин та установи посольств така можливість, як відзначалось, не завжди є, але якщо вона є, то саме право посольства є основною ланкою у всій структурі права на участь у зовнішніх зносинах. Це стосується, відповідно, і дипломатичного права, що займає центральне місце в структурі об'єктивного права зовнішніх зносин.

### **Сутність та джерела права зовнішніх зносин**

Розглянувши питання про співвідношення права зовнішніх зносин в об'єктивному і суб'єктивному сенсі і розмежувавши у такий спосіб, поняття «право зовнішніх зносин» і «право на участь у зовнішніх зносинах», перейдемо тепер виключно до чинного, позитивного права зовнішніх зносин як частини загального міжнародного права.

Враховуючи, що поняття цього права в загальних рисах уже було дано вище, його визначення можна сформулювати так: право зовнішніх зносин – це система міжнародно-правових норм, що регулюють на узгодженій, загальнодемократичній основі офіційні зв'язки і відносини, встановлювані і підтримувані всією системою органів зовнішніх зносин кожної держави для досягнення їхніх зовнішньополітичних цілей мирними засобами, передбаченими міжнародним правом.

Сутність права зовнішніх зносин, як і міжнародного права загалом, полягає в узгодженні воль держав у даній сфері міжнародно-правових відносин.

Природа будь-якої системи права виявляється за допомогою відповідних форм вираження та існування цього права, тобто правових норм, які є джерелом нашого знання і судження про право. Але норми – не лише джерело знання про право, але (це головне!) і власне юридичне джерело в тому сенсі, що ці норми є актами правотворчості, результатами (згідно з міжнародним правом) процесу узгодження воль держав. А результати такого узгодження фіксуються за допомогою двох основних форм і способів досягнення згоди: у вигляді міжнародних договорів і міжнародних правових звичаїв.

Сучасна міжнародно-правова практика доводить, що існують, крім двох названих, і інші форми узгодження воль держав та інших суб'єктів міжнародного права.

Разом з тим важливо відзначити, що нерідко норми права зовнішніх зносин (зокрема, дипломатичного права), встановивши основу регулювання в будь-яких питаннях, прямо відсилають до внутрішньодержавних законів і правил, що визначають у рамках узгодженого між державами правила поведінки конкретний зміст, обсяг прав і обов'язків.

Наприклад, питання про звільнення від митних зборів і зборів тих предметів, які надходять з-за кордону на адресу дипломатичних представництв і призначені для їх офіційного користування, а також для особистого користування дипломатичних агентів і членів їх сімей (ст. 36 Віденської КДС 1961 р.).

Слід зауважити, що таке переплетення двох основ регулювання – внутрішньодержавного законодавства та міжнародно-правових норм зовсім не випадкове і відображає специфіку правової організації сфери зовнішніх зносин. Річ у тім, що весь державний апарат для ведення зовнішніх зносин створюється кожною державою самостійно, на основі існуючих там норм права. Але щойно цей апарат вступає в офіційні відносини з аналогічними органами інших держав, дані відносини, будучи вже міждержавними за своєю природою, починають регулюватися нормами міжнародного права.

Наприклад, підбір кандидатури глави дипломатичного представництва, оформлення його призначення на посаду – все це дії, регульовані внутрішнім правом держави акредитування. Однак для заняття посади глави дипломатичного представництва необхідна ще ціла низка дій, регульованих уже міжнародним правом (запит агремана, наявність належним чином

оформлених вірчих і відкличних грамот та їх вручення главі держави перебування та ін.). Лише за умови виконання всіх цих умов дипломатичний представник вважається таким, що офіційно вступив на посаду, і вся його подальша діяльність, як правило, ґрунтується на дотриманні загальноприйнятих у міжнародному спілкуванні правових норм.

Водночас ціла низка дій, скоєних послом або посланником, які вже вступили на посаду, регулюється знову-таки внутрішнім правом – як держави акредитування (наприклад, інструкції, одержувані послом від свого уряду і відправлені йому донесення), так і держави перебування (наприклад, обов'язок дотримання – без шкоди для дипломатичних привілеїв та імунітетів – прийнятих у цій державі законів і правил).

«Усе це свідчить про те, як зазначав К. Сандровський, що правова матерія, яка обслуговує зовнішні зносини держав, – явище складне, неоднорідне. Оскільки зовнішні зносини держави і, перш за все, власна дипломатична діяльність, регулюються, як правило, все-таки міжнародним правом, розглянемо питання про джерела права зовнішніх зносин саме з цих позицій на прикладі основної його ланки – дипломатичного права»<sup>1</sup>.

Щодо джерел дипломатичного права у формально-юридичному сенсі, то це суть форми, в якій знаходять своє вираження результати узгодження волі держав у даній сфері відносин між ними. Форми, що закріплюють юридично обов'язкові правила поведінки, також є загальними для всієї системи міжнародного права – це його договірні і звичайні норми.

Як і в міжнародному праві загалом, основним джерелом дипломатичного права є міжнародний договір. Слід зазначити, однак, що якщо мати на увазі багатосторонні міжнародні договори в цій галузі, то до недавнього часу вони не займали тут провідного становища.

І лише прийнята в результаті успішно проведеної роботи з кодифікації і прогресивного розвитку дипломатичного права Віденська КДЗ 1961 р. стала дійсно всеосяжним у цій сфері відносин актом, ядром усього дипломатичного права.

Але якщо кожен з цих нечисленних багатосторонніх договорів був свого часу помітним явищем у становленні системи норм дипломатичного права, то щодо двосторонніх договорів спостерігається протилежна картина. Ці договори мають багатолітню історію. Досить сказати, що саме встановлення дипломатичних відносин і заснування постійних дипломатичних представництв обов'язково оформлюється в тій чи іншій договірній формі

(один з перших таких договорів – договір 1520 р. між Англією і «Священною Римською імперією німецької нації» відносно установи на взаємній основі постійних дипломатичних представництв)<sup>1</sup>.

Але ці численні договори ніколи не відігравали визначальної ролі як джерела дипломатичного права (у консульському праві, навпаки, саме двосторонні договори завжди були основними джерелами права), оскільки правовий статус, привілеї та імунітети дипломатичних представництв держав і самих дипломатичних агентів ґрунтувалися здебільшого на загальновизнаних і звичаєвих нормах міжнародного права, що стали результатом багатовікової практики.

Міжнародно-правовий звичай як юридично обов'язкове правило поведінки, вироблене шляхом свідомого, багаторазового і однакового застосування його в практиці міждержавних відносин, сьогодні визнається одним із джерел дипломатичного права, що впливає, зокрема, з преамбули Віденської КДЗ 1961 р.

Отже, міжнародний договір і міжнародний звичай – це основні, класичні джерела дипломатичного права. Разом з тим, як слушно зазначається, «...не слід закривати очі на ті процеси, які безпосередньо не призводять до утворення міжнародного права, але які є певними моментами в становленні міжнародного права, що створюється або в результаті формування міжнародного звичаю, або в результаті укладення міжнародного договору».

І тут слід зупинитися на ролі і впливі в процесі формування норм дипломатичного права внутрішньодержавного, національного законодавства. Це частина загальної і досить складної в практиці її розв'язання проблеми співвідношення внутрішньодержавного і міжнародного права. У даному випадку особливу складність (а звідси і дискусійний характер висновків і положень, що трапляються в літературі) цій проблемі надає той факт, що у сфері зовнішніх зносин існує і особливо помітним є переплетення двох основ правового регулювання – внутрішньодержавного та міжнародно-правового.

Не обмежуючись констатацією того безперечного факту, що внутрішнє законодавство впливає на процес формування норм міжнародного дипломатичного права, слід виходити, в першу чергу, з того, який це вплив – позитивний, що відповідає об'єктивним закономірностям розвитку міжнародних відносин, або ж, навпаки, негативний, що негативно позначається на подальшому розвитку. Якщо говорити про допустимість застосування терміна «дипломатичний» щодо певних видів діяльності міжнародних організацій, то ніякої консульської діяльності міжнародні

організації ніколи не виконують. Отже, немає підстав говорити про наявність у міжнародних організацій права посольства. Не є таким і практика встановлення при міжнародних організаціях постійних представництв держав.

Так чи інакше, в міжнародному спілкуванні доводиться враховувати те, що помітну роль відіграє тут і внутрішнє державне законодавство.

Безумовно, правовою підставою всієї дипломатичної діяльності є, насамперед, міжнародне право. Але оскільки дипломатична діяльність здійснюється саме державами, то в правовій її організації значну роль відіграє внутрішньодержавне законодавство, що належить до зовнішніх зносин.

Серед норм внутрішньодержавного права, які можуть виступати як одним із засобів встановлення норм міжнародного права, одним з етапів у процесі створення цих норм<sup>2</sup>, слід зазначити передусім конституції і національні закони, що стосуються зовнішніх зносин. Конституційне регулювання зовнішніх зносин, яке ґрунтується на суверенності держави, покликане створити необхідні внутрішні правові гарантії для того, щоб і на міжнародній арені держави могли провадити в життя волю і відстоювати інтереси всього народу.

Різнобічні аспекти конституційного регулювання зовнішніх зносин держав зводяться, в кінцевому підсумку, до визначення компетенції їх органів, що, у свою чергу, впливає на обсяг і характер офіційних міждержавних відносин<sup>1</sup>.

Поряд з конституціями велике значення для сфери зовнішніх зносин мають спеціальні закони та інші нормативні акти в цій галузі, наприклад, в українському праві – Закон України «Про диплома-тичну службу» від 20 вересня 2001 р.<sup>2</sup>, Консульський статут України від 2 квітня 1994 р.<sup>3</sup> та ін.

Важливо підкреслити, що всі спеціальні внутрішньодержавні закони і правила, пов'язані із зовнішніми зносинами, повинні узгоджуватися як із загальноновизнаними принципами і нормами сучасного загального міжнародного права, так і з тими конкретними зобов'язаннями, які випливають з факту участі даної держави в тому чи іншому міжнародному договорі, що стосується зовнішніх зносин. У разі розбіжності між національним законом і міжнародним договором, учасником якого є дана держава, діють норми цього міжнародного договору.

Слід виходити з того, що міжнародно-правове та державно-правове регулювання зовнішніх зносин тісно пов'язані між собою. Вони не підміняють, а гармонійно доповнюють одне одного.

Як зразок взаємної узгодженості норм внутрішньодержавного і міжнародного права слід вказати на припис Віденської КДЗ 1961 р. і Положення про дипломатичні і консульські представництва іноземних держав на території України 1993 р4.

За їх допомогою держави створюють конкретну правову основу, визначальну організаційну будову органів зовнішніх зносин і правовий статус цих органів.

Разом з тим потрібно мати на увазі, що коло питань, які входять до відання органів зовнішніх зносин, носить міждержавний характер. Тому на перший план тут виступає міжнародно-правове регулювання зовнішніх зносин.

Отже, при всьому значенні для зовнішніх зносин норм внутрішньодержавного права вони не можуть бути джерелом міжнародного дипломатичного права саме тому, що мова йде про право міжнародне. Звідси загальна формула: «...міжнародне право є правовою підставою всієї дипломатичної діяльності держави»<sup>1</sup>.

І оскільки як «зовнішньополітична діяльність держав, їх міжнародні відносини регулюються міжнародним правом»<sup>2</sup>, дипломатичне право чи ширше – право зовнішніх зносин – викладається як курс або навчальна дисципліна в межах загального курсу міжнародного права.

### **Суб'єкти права зовнішніх зносин і міжнародного права**

Зовнішні зносини, як зазначалося, здійснюються, передусім, між державами як основними суб'єктами міжнародних відносин та міжнародного права. Разом з тим, будучи частиною загальної системи міжнародних відносин, зовнішні зносини містять і відносини, що складаються між державами й іншими суб'єктами міжнародного права, і відносини останніх між собою. Відповідно до цього і в праві зовнішніх зносин суб'єктами виступають ті ж учасники міжнародного спілкування, тобто:

- держави;
- нації, що борються за своє визволення і перебувають у процесі становлення державності;
- міжнародні (міждержавні) організації.

Крім того, специфічними суб'єктами міжнародного права у минулому були так звані вільні міста типу Кракова чи Данцига, а нині – такі державноподібні утворення, як Ватикан, міжнародно-правовий статус яких визначається відповідно до Латеранського договору 1929 р. (підписаного 18 лютого 1984 р. головою ради міністрів Італії та державним секретарем Ватикану – «конкордатом»).

Отже, коло суб'єктів сучасного міжнародного права і права зовнішніх зносин як його невід'ємної складової частини збігаються.

Усе це правильно, якщо мати на увазі саме діяльність у галузі зовнішніх зносин загалом, а не власне дипломатичну та кон-сульську діяльність. Річ у тім, що останні можуть здійсню-ватися тільки державами, а не взагалі суб'єктами міжнародного права.

Існує й інший підхід до цього питання. Так, український юрист-міжнародник Л. Тимченко, характеризуючи дипломатію, передусім як діяльність держави, водночас відзначає, що в даному випадку правильніше було б говорити не про держави, а взагалі про суб'єкти міжнародного права<sup>1</sup>.

З погляду загальної теорії дипломатії і міжнародного права така постановка питання заслуговує на увагу, однак не може бути прийнята в усіх її частинах.

З одного боку, у практиці таких суб'єктів міжнародного права, як міжнародні (міжурядові) організації, можна спостерігати форми діяльності, подібні до дипломатичних. Це передусім ведення переговорів і підписання угод (завжди дипломатичні процеси) з таких, наприклад, питань, як правове становище штаб-квартири тієї чи іншої міжнародної організації у відповідній країні перебування, договори про надання технічної допомоги молодим державам, що розвиваються та ін.

Разом з тим про дипломатію тут можна говорити досить умовно, лише в сенсі способу ведення міжнародних справ. Якщо ж мати на увазі інший (і основний!) аспект, тобто розглядати дипломатію як основний засіб здійснення зовнішньої політики, то тут поняття дипломатії може асоціюватися тільки з суверенними суб'єктами міжнародного права – державами, з їх первинними вольовими діями, а не з акціями похідними, узгодженими між державами в рамках цієї міжнародної організації і, таким чином, делегованими їй.

Тому слід говорити (маючи на увазі суб'єктів дипломатії) не про суб'єктів міжнародного права, а саме про суверенних і основних його суб'єктів, тобто держави. Якщо і можна – із зазначеними застереженнями – говорити про



допустимість застосування терміну «дипломатичний» щодо певних видів діяльності міжнародних організацій, то ніякої консульської діяльності міжнародні організації ніколи не виконують. Отже, немає підстав говорити про наявність у міжнародних організацій права посольства. Не є таким і практика установи при міжнародних організаціях постійних представництв держав. Це особлива форма дипломатичної діяльності, що називається в літературі «багатостороння дипломатія», на відміну від класичної двосторонньої дипломатії, суб'єктами якої виступають лише зацікавлені держави. Але й так звана багатостороння дипломатія – це дипломатична діяльність держав у їх відносинах з міжнародними організаціями, правове регулювання якої становить предмет четвертої з зазначених уже сфер права зовнішніх зносин – дипломатичного права міжнародних організацій. Це умовна назва. Швидше слід було б говорити про дипломатичне право в його застосуванні до відносин між державами та міжнародними організаціями. У будь-якому разі суть у тому, що ця група норм (Віденська Конвенція 1975 р. та ін.) входить як підгалузь не в право міжнародних організацій, а саме в дипломатичне право в широкому сенсі, або точніше – в право зовнішніх зносин як галузь загального міжнародного права.

Міжнародні організації широко використовують такі форми здійснення своєї міжнародної правосуб'єктності, як, наприклад, представництво одних міжнародних організацій при інших міжнародних організаціях, представництво міжнародних організацій у державах, надсилання спостерігачів, що представляють одні міжнародні організації при інших організаціях і на міжнародних конференціях та ін. Усі ці форми ще чекають свого врегулювання в загальних рамках права зовнішніх зносин. Слід зауважити, що сьогодні КМП вже веде інтенсивну роботу з підготовки кодифікації існуючих тут норм права, і ця тема є другою частиною питання про відносини між державами та міжнародними організаціями, робоча назва якої (до остаточного формулювання в майбутній конвенції) звучить так: «Статус, привілеї та імунітети міжнародних організацій, їх посадових осіб, експертів та інших осіб, зайнятих в їх діяльності, але таких, що не є представниками держав».

Отже, міжнародні організації та їх органи беруть участь у зовнішніх зносинах за допомогою багатьох форм реалізації властивої їм, хоч і специфічної, міжнародної правосуб'єктності. Будучи суб'єктами права зовнішніх зносин загалом, вони не є суб'єктами дипломатичного права як такого, яке охоплює лише діяльність держав у сфері двосторонньої дипломатії.

Іншим спеціальним суб'єктом права зовнішніх зносин, який дещо відрізняється від держав за характером та обсягом правосуб'єктності, є нації, які борються за своє визволення і перебувають у процесі становлення державності.

Здійснення ними зовнішніх зносин відбувається у формі ведення міжнародних переговорів і укладення або приєднання до відповідних міжнародних угод, установлення своїх представництв у ряді держав і деяких міжнародних організаціях, а також у формі участі в роботі окремих міжнародних конференцій і членства в міжнародних організаціях як повноправних учасників або спостерігачів.

Щодо суверенних держав як суб'єктів права зовнішніх зносин, то їх діяльність, широка і різноманітна, є основним предметом правового регулювання в даній сфері міждержавних відносин, і саме суверенні держави є основними суб'єктами дипломатичного права як такого. Тут можна відзначити тільки деякі особливі випадки, пов'язані з формами участі держав або (у виняткових випадках) їх урядів у зовнішніх зносинах.

Так, повністю незалежними у державно-правовому плані, суверенними суб'єктами дипломатичного права є такі держави, як Монако, Сан-Марино, Ліхтенштейн та ін., незважаючи на більш ніж скромні розміри їх територій і кількість населення. Усі вони як суб'єкти міжнародного права брали на рівних правах участь у роботі Ради з безпеки і співробітництва в Європі і підписали Заключний акт у Гельсінкі. Але в інших відносинах їх зовнішні зносини дуже обмежені. Монако, наприклад, за угодою з Францією поступилося їй своїми митними справами і правомочностями в цій галузі, а також дипломатичними та консульськими відносинами із зовнішнім світом (за винятком Франції, Італії і Ватикану, де Монако має свої дипломатичні місії). Сан-Марино має свої дипломатичні представництва лише в Парижі, Римі та Ватикані; митні права ця невеличка республіка уступила Італії, за що остання надає Сан-Марино грошову компенсацію до її бюджету. Ліхтенштейн, який також має митну унію, але вже зі Швейцарією (з 1923 р.), свого посла має тільки в Берні – інше в галузі дипломатичних зносин здійснює від імені цього князівства Швейцарія.

Особливості у формах і способах здійснення зовнішніх зносин мають і такі виняткові суб'єкти дипломатичного права, як органи і рух опору, визнані в міжнародному праві як воююча сторона, уряд у вигнанні та ін.

Іноді в теорії та практиці зовнішніх зносин виникає питання про те, чи є суб'єктами дипломатичного права держави – члени федерації. Вирішується воно неоднозначно – у кожному конкретному випадку виходить тут потрібно

з того, які з цього приводу існують конституційні положення у відповідній федеральній державі і яка практика їх застосування.

### **Тема 3. Загальні поняття і групи органів зовнішніх зносин держави**

1. Поняття органів зовнішніх зносин держави, їх класифікація. Система внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин.

2. Вплив форми держави на механізм вироблення і здійснення зовнішньої політики держави вищими органами влади. Зовнішньополітичні функції глави держави, парламенту, уряду. Закордонні органи зовнішніх зносин: поняття, функції та система. Постійні і тимчасові закордонні державні органи зовнішніх зносин.

3. Нормативно-правове регулювання в Україні статусу внутрішньодержавних і закордонних органів зовнішніх зносин. Компетенція центральних органів зовнішніх зносин України: Президента України, вищого Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України і Прем'єр-міністра. Основні завдання і функції Міністерства закордонних справ. Повноваження й обов'язки Міністра закордонних справ. Структура Центрального апарату Міністерства закордонних справ. Роль місцевих органів влади в здійсненні зовнішньої політики України.

Органи зовнішніх зносин – це органи держави, завдяки яким здійснюються її зв'язки з іншими державами та іншими суб'єктами міжнародного права. Установивши коло суб'єктів дипломатичного права і права зовнішніх зносин загалом, перейдемо до органів, що здійснюють діяльність у цій галузі.

Дипломатія як діяльність зі здійснення зовнішньої політики держави немислима і незрозуміла без з'ясування того, хто діє, які органи держави і посадові особи здійснюють цю діяльність. Те ж саме слід сказати і щодо дипломатичної служби.

Діяльність яких державних органів зовнішніх зносин носить дипломатичний характер? Яка система органів зовнішніх зносин, історичні типи і класова сутність цих органів?

У зовнішніх зносинах знаходить своє найбільш повне вираження зовнішня функція держави. А будь-яка діяльність щодо здійснення функцій держави потребує створення певної системи органів, що втілюють у життя

волю пануючої політичної сили і всього народу як усередині країни, так і поза нею.

З огляду на вищезазначене, можна дати таке визначення: державні органи зовнішніх зносин – це діючі на території країни і за її межами спеціальні органи, що представляють держави в їх офіційних стосунках з іншими державами й іншими суб'єктами міжнародного права і забезпечують виконання їх зовнішньо-політичних цілей мирними, передбаченими міжнародним правом засобами, з метою захисту прав і законних інтересів даної держави, а також її організацій та громадян, які перебувають за кордоном.

Держави у світі існують не ізольовано, а в певному зв'язку між собою. Будучи суб'єктом міжнародного права, держава взаємодіє з міжнародним середовищем і з іншими державами з метою отримання певних вигод від такого співробітництва. Для забезпечення своїх інтересів вона вступає в зовнішні зв'язки: політичні, економічні, військові, культурні, науково-технічні та ін. Як правило, ці зв'язки встановлюються і розвиваються на взаємовигідній основі.

Органи, що здійснюють від імені держави такі зв'язки, називаються органами зовнішніх зносин. Вони поділяються на дві групи – внутрішньодержавні (центральні) й зарубіжні. Структура та повноваження центральних органів визначаються внутрішнім правом кожної держави.

Взаємовідносини таких спеціалізованих державних органів зовнішніх зносин з аналогічними або подібними органами інших держав зазвичай регламентуються спеціальними міжнародними угодами, конвенціями або сталими в міжнародному спілкуванні звичаями і традиціями. Це міжнародно-правове регулювання міжнародних зв'язків подібних спеціалізованих органів різних держав спонукало деяких авторів називати такі органи конвенційними, на відміну від політичних, конституційних.

Вбачається, проте, що така назва для спеціалізованих державних органів зовнішніх зносин навряд чи виправдана, оскільки вона скоріше підходить до міжнародних організацій та їх органів, які діють на основі міжнародних конвенцій або інших міжнародних угод. У цьому підручнику для таких державних органів, на відміну від політичних органів зовнішніх зносин, обрано назву «спеціалізовані органи зовнішніх зносин», а на відміну від міжнародних спеціалізованих організацій – «державні спеціалізовані органи зовнішніх зносин».

Діяльність органів зовнішніх зносин першої групи має дипломатичну природу. Діяльність органів зовнішніх зносин другої групи не носить дипломатичного характеру, і служба в цих органах не є у своїй основі дипломатичною службою; діяльність таких органів має спеціалізований напрямок, який визначається професійним характером того чи іншого органу, від якого ця діяльність виходить, наприклад, діяльність органів при відомствах зв'язку, пошти і телеграфу та ін.

Так, внутрішньодержавні органи зовнішніх зносин діляться зазвичай, залежно від способу їх формування і характеру повноважень на: конституційні та спеціалізовані. Перші утворюються кожною державою автономно, незалежно від наявності або відсутності у даної держави міжнародних договорів і угод, що зумовлює участь держави в тих чи інших видах міжнародних відносин. Існування цього виду органів прямо передбачається Конституцією цієї держави, яка безпосередньо визначає і обсяг їх повноважень (звідси і назва – конституціональні органи зовнішніх зносин).

Створення інших спеціалізованих органів зовнішніх зносин оформляється також актами внутрішнього права, проте сама поява цих органів значною мірою залежить від існування відповідних міжнародних договорів та угод (конвенцій), на підставі яких дана держава як учасник здійснює зовнішні зносини в будь-якій спеціальній галузі. Таке «прив'язування» до наявних у цій державі міжнародних зобов'язань за відповідними договорами та угодами дає підстави деяким авторам називати ці органи «конвенційними»<sup>1</sup>. Однак у літературі справедливо зазначається, що ця назва навряд чи підходить для позначення даного виду органів зовнішніх зносин<sup>2</sup>. Назва «спеціалізовані» органи зовнішніх зносин, запропонована, зокрема В. Зоріним, значно точніше відображає природу цих органів.

Органи зовнішніх зносин виступають як представники суверенної влади держави за кордоном, і всі акти цих органів, що вживаються в межах їх компетенції, зобов'язують репрезентовану ними державу і накладають на них відповідальність за міжнародним правом.

Ще однією особливістю органів зовнішніх зносин є те, що їхнє утворення, визначення компетенції, структури та видів – прерогатива вищих органів державної влади й управління. Ніяка інша, зокрема місцева влада не має права здійснювати зовнішні зносини з іноземними державами. У цьому ще раз виявляється зазначена вище якість єдності суб'єкта міжнародного права на даній державно-організованій території.

Треба зауважити, що, якщо зовнішні зносини існували ще на ранніх стадіях розвитку державності і підтримувалися тривалий час лише за допомогою тимчасових, епізодично направлених посольств у межах так званої дипломатії ad hoc (спеціальні місії), то постійний апарат зовнішніх зносин склався в усіх державах значно пізніше – наприкінці середніх віків і на зорі нового часу (XVI – XVIII ст.ст.) – як наслідок розвитку торгівлі, розширення міжнародних зв'язків та створення централізованих держав. Потреби, що зароджувалися в надрах феодалізму індустріальної економіки, потребували постійного і надійного каналу зв'язку між державами, що і призвело до створення спеціальних зовнішньополітичних відомств усередині країни<sup>1</sup> та постійних дипломатичних представництв держав за кордоном.

Уперше в історії постійне посольство було засноване в 1450 р., коли герцог міланський Франческо Сфорца направив свого постійного посла до правителя Флоренції Козімо Медічі<sup>2</sup>.

З того часу (процес цей протікав не зовсім гладко і подекуди затягнувся аж до XVIII ст.) дипломатія перетворюється в професію, повсякденне звичайне заняття визначеної категорії державних службовців, що входять віднині в особливе відомство закордонних справ.

Оскільки всі органи зовнішніх зносин є так чи інакше представниками держави в міжнародному спілкуванні (зокрема й голова держави), то діють вони від імені держави загалом на підставі відповідних правочинів. Однак ці правочини мають неоднакову природу. В одних випадках вони ґрунтуються безпосередньо на конституційних нормах даної держави, тобто носять первинний характер, в інших – є результатом делегування конституційних повноважень і тому повинні бути підтверджені на міжнародній арені шляхом видачі та пред'явлення особливих актів і документів (зазвичай це вірчі грамоти і повноваження). Крім того, правочини органів зовнішніх зносин можуть бути як загального (постійного), так і спеціального (тимчасового) характеру. І нарешті, органи зовнішніх зносин, уже незалежно від характеру правочинів, зазвичай розрізняються за місцем свого знаходження – всередині країни чи за кордоном.

Центральні органи зовнішніх зносин. До центральних конституційних політичних органів та посадових осіб зовнішніх зносин належать:

- вищі законодавчі органи влади (зазвичай обираються населенням країни);
- глава держави – одноосібний чи колегіальний;

- уряд і, в першу чергу, голова уряду;
- міністр закордонних справ і центральний апарат міністерства закордонних справ.

У всіх державах з республіканською формою правління вищим державним органом як у сфері внутрішньої, так і зовнішньої політики і зовнішніх зносин є вищий законодавчий орган влади – парламент.

Парламент. Відповідно до конституцій більшості держав саме парламенти як загальнонаціональні представницькі органи покликані здійснювати загальне керівництво зовнішньою політикою. Однак фактична їх роль у зовнішніх зносинах у різних державах визначається по-різному.

У сучасних республіканських державах ці органи зовнішніх зносин є вищими в галузі зовнішніх зносин лише формально. Практично вся влада в здійсненні зовнішньої політики узурпується виконавчими органами державної влади (президентом і урядом).

Здійснення визначених функцій у сфері зовнішніх зносин законодавчими органами влади походить ще зі стародавніх рабовласницьких держав. Так, вирішення питання про війну і мир, ведення переговорів з іноземними державами й остаточне судження з питань цих переговорів, призначення дипломатичних місій та послів в іноземні держави тощо у Стародавньому Римі входило у функції римського Сенату. У період середньовіччя в тих державах, де існувала республіканська форма правління (як виняток), основні питання зовнішніх зносин входили у функції представницьких законодавчих органів влади. Відомо, що в умовах середньовіччя державами з республіканською формою правління були деякі міста, наприклад в Італії – Генуя, Венеція та ін. Ці італійські міста вели жваву дипломатію, причому перший відомий професійний дипломат і теоретик дипломатії феодального типу – Макіавеллі – був вихідцем саме з такого міста-республіки.

Однак у період феодалізму здійснення вищих функцій у галузі зовнішніх зносин представницькими державними органами – явище нетипове, оскільки типовою формою феодальної держави була монархія. У державах з монархічною формою правління вищим державним органом зовнішніх зносин формально є монарх – король, імператор. За монархічної форми правління також була деяка подібність представницьких органів, що формуються з представників або тільки дворянської знаті, або також з представників новонародженої буржуазії (центральної соціальної сили так званого третього стану). Але ці представницькі органи носили суто

консультативний характер і ні до чого не зобов'язували монарха. Королі Іспанії, Франції та інших феодалних держав зазвичай скликали ці органи в тих випадках, коли необхідно було встановлювати нові або збільшувати старі податки, необхідні для ведення воєн. Саме таку роль при іспанських королях відігравали іспанські Кортеси; при французькому – Генеральні Штати і т. д. У так званих конституційних монархіях влада монарха формально обмежується парламентом, що означає в сучасних умовах обмеження на користь виконавчих, урядових органів.

Однак, формально, у конституційному порядку парламенти як і раніше розглядаються як вищі органи і при вирішенні основних питань зовнішньої політики та зовнішніх зносин.

Різні комісії або комітети з закордонних справ, які юридично вважаються органами парламентів, виявляються насправді органами, які швидше відстоюють пропозиції виконавчої влади, ніж здійснюють контроль парламенту за урядовими органами. Це досягається зазвичай шляхом певного класового, корпоративно-групового і персонального підбору депутатів, які входять у відповідні парламентські комісії і комітети із закордонних справ.

До повноважень за зовнішніми зносинами Верховної Ради України згідно зі ст. 85 Конституції України належать:

- визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики (п. 5);
- заслуховування щорічних та позачергових послань Президента України про внутрішнє і зовнішнє становище України (п. 8);
- затвердження рішень про надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам і міжнародним організаціям, а також про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, здійснення контролю за їх використанням (п. 14);
- надання у встановлений законом строк згоди на обов'язковість міжнародних договорів України та денонсацію міжнародних договорів України<sup>1</sup> (п. 32).

Традиційно повноваження парламентів у галузі зовнішніх зносин полягають у вирішенні питань війни, миру, територіальних змін, ратифікації міжнародних договорів, визначенні видатків на зовнішньополітичні заходи, здійсненні міжпарламентських зв'язків тощо.



Глава держави здійснює вище представництво в міжнародних відносинах. Поділена між главою держави і парламентом компетенція містить такі питання, як ратифікація міжнародних договорів, установлення дипломатичних представництв в іноземних державах, призначення та звільнення дипломатичних представників у іноземних державах і при міжнародних організаціях, прийняття вірчих і відкличних грамот тощо.

Особливість правового становища глави держави, що виступає в міжнародному спілкуванні, полягає в тому, що він без спеціальних повноважень особисто зустрічається з главами інших держав, веде з ними переговори і листування. Згідно з міжнародним правом, глава держави (так само, як глава уряду і міністри закордонних справ) представляє свою країну з усіх питань зовнішніх зносин *ef jfficio* (за службою). Усі ці особи, здійснюючи доручені їм функції за кордоном, знаходяться під захистом міжнародного права.

Конкретний обсяг діяльності і відповідальності глави держави у сфері зовнішньої політики в Україні визначається ст. 106 Конституції України, відповідно до якої Президент України:

- забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави;
- звертається з посланнями до народу та зі щорічними і позачерговими посланнями до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України;
- представляє державу в міжнародних відносинах, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, веде переговори та укладає міжнародні договори України;
- приймає рішення про визнання іноземних держав;
- призначає та звільняє глав дипломатичних представництв України в інших державах і при міжнародних організаціях; приймає вірчі і відкличні грамоти дипломатичних представників іноземних держав;
- присвоює вищі військові звання, вищі дипломатичні ранги та інші вищі спеціальні звання і класні чини.

У діяльності глави уряду і уряду загалом як органів зовнішніх зносин переплітаються функції керівництва і практичного здійснення зовнішньополітичного курсу держави. Саме уряди намічають основні напрями зовнішньої політики і вносять відповідні пропозиції на розгляд і затвердження

парламенту і глави держави, організують виконання та контроль за прийнятими рішеннями. Безпосереднє керівництво зовнішньополітичними діями і дипломатичною службою держави уряд здійснює через відомство закордонних справ, яке входить до його складу.

Глава уряду може без будь-яких особливих повноважень брати участь у засіданнях Генеральної Асамблеї ООН та інших міжнародних організацій. Достатньо було б присутності глави уряду, щоб він міг узяти участь у засіданнях на підставі своїх повноважень як глави уряду відповідно до ст. 116 Кабінету Міністрів України, згідно з якою він:

- п. 1 – забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України;

- п. 8 – організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи.

Відомство закордонних справ – орган безпосереднього оперативного керівництва зовнішніми зносинами держави. Повсяк-денна оперативна зовнішньополітична діяльність проводиться дипломатичною службою, її центральним апаратом та закордонними установами, що входять до складу відомства закордонних справ.

Типовими функціями відомств іноземних справ є: безпосереднє представництво і захист інтересів держави, так само як і його прав у міжнародному спілкуванні; підтримання встановлених за узгодженням між урядами дипломатичних та консульських відносин; здійснення за дорученням свого уряду зв'язків і відносин, що впливають із членства держави в міжнародних організаціях та участі в роботі міжнародних конференцій; надання керівних вказівок, спостереження і контроль над діяльністю всіх дипломатичних, консульських та інших офіційних представництв за кордоном; оброблення інформації, що надходить від закордонних представництв і використовується як в поточних оперативних цілях, так і для планування і прогнозування зовнішньополітичних кроків; підтримання зв'язків та ведення переговорів з іноземними дипломатичними представництвами, акредитованими в даній країні, а також спеціальними місіями та делегаціями, що прибувають для ведення переговорів і (або) укладення договорів<sup>1</sup>.

Зарубіжні органи зовнішніх зносин прийнято поділяти на постійні і тимчасові. У свою чергу, органи кожної з цих категорій можна поділити на дипломатичні і недипломатичні.

До постійних закордонних дипломатичних органів належать дипломатичні представництва (посольства, місії), постійні представництва при міжнародних організаціях, консульські установи.

До тимчасових закордонних дипломатичних органів належать спеціальні місії і делегації на міжнародних нарадах, конференціях у міжнародних органах, що виконують те чи інше зовнішньополітичне завдання.

До постійних закордонних недипломатичних органів належать закордонні представництва різних міністерств, відомств, установ, які юридично не розглядаються як частина дипломатичного представництва.

Спеціальні місії і делегації, які виконують будь-які науково-технічні і т. п. завдання, можна віднести до тимчасових органів недипломатичного характеру.

У широкому сенсі слова до системи органів зовнішніх зносин належать і такі специфічні їх види:

а) командири військових кораблів і військових частин, що знаходяться за кордоном; вони не просто представляють державу прапора, але в особливих випадках і діють від імені своєї країни в плані офіційних відносин з владою іноземної держави;

б) прикордонні представники (прикордонні комісари, прикордонні уповноважені), що призначаються з офіцерів прикордонних військ для врегулювання прикордонних інцидентів; у своїй діяльності вони керуються законодавством своєї країни і її міжнародними договорами, здійснюють якусь частину зовнішніх зносин.

За своїм становищем усі ці представники збройних сил стоять найближче до спеціальних місій. Іноді навіть комісарів усесвітніх або взагалі міжнародних виставок, де вони представляють національну експозицію, зараховують до сфери зовнішніх зносин.

Представництва на різних технічних чи спеціалізованих, галузевих виставках і конгресах теж не носять дипломатичного характеру; члени цих представництв не мають дипломатичного паспорта, а виїжджають з загальногромадянськими або службовими паспортами. Такі представництва можуть носити як постійний, так і тимчасовий характер.

Отже, глава держави, глава уряду і міністр закордонних справ виконують функції в галузі зовнішніх зносин без особливих на те повноважень. При цьому вони користуються при виїздах за кордон усіма загальноновизнаними правами і

дипломатичними привілеями, зокрема особистою недоторканністю, непідсудністю, правом шифрованого листування і деякими почесними привілеями, наприклад, правом підіймання прапора своєї держави на автомобілях, на будівлі резиденції, де вони зупиняються і т.д.

Отже, за функціями зарубіжні державні органи зовнішніх зносин поділяються на дипломатичні і недипломатичні органи. Така загалом сучасна система органів зовнішніх зносин держав. Розглянемо тепер правові аспекти діяльності органів, що входять до сфери дипломатичного права.

### **Українська дипломатія: становлення, зовнішньополітичні ресурси й пріоритети сучасних міжнародних відносин**

Зовнішньополітична служба України має давні традиції, засновані, передусім, на дипломатичному досвіді Київської Русі – України. Разом з тим, витоки української дипломатії значно глибші. Її коріння слід шукати на стику візантійської і римської традицій, що лежать в основі всіх сучасних європейських держав.

Давньоукраїнська держава підтримувала активні відносини з Візантією, Святим Престолом, Германською імперією, Польщею, Угорщиною, Францією, скандинавськими державами<sup>1</sup>.

Першим документом, який засвідчує це, був договір, укладений у 840 р. з Візантією. На думку дослідника цього питання професора А. Сахарова, після походу на Константинополь у 860 р. відбулося дипломатичне визнання Русі.

Наступним кроком на шляху становлення дипломатичних відносин слід вважати підписання в 873 р. між імператором Василем I та давньоруським князем Аскольдом договору про умови торгівлі між Руссю і Візантією<sup>3</sup>. Не менш важливим для цих держав був договір 907 р., згідно з яким були закріплені питання щодо поведінки руських посольських і торгових місій на території Візантії.

Найбільшого розвитку дипломатичні відносини давньоруської держави досягли в період правління Володимира Великого і Ярослава Мудрого<sup>4</sup>. Коли останній завершував правління, на сході Європи сформувалася велика слов'янська держава, що поширилася своїми кордонами від Кавказу до Фінської затоки і від Середньої Волги до Карпат. Він активно використовував поширений у часи середньовіччя метод здійснення дипломатії – укладання династичних шлюбів. Київська Русь стала бажаним суб'єктом зовнішньої політики багатьох країн, влада яких вимушена була визнати її могутність<sup>5</sup>.

Після розпаду Київської Русі її землі внаслідок феодальної роздробленості потрапили переважно під владу Великого князя Литовського, а згодом – Польщі. Безумовно, говорити про українську дипломатію в цей історичний період не доводилося, оскільки не було реального суб'єкта, який би виражав волю народу цих земель. Хоча поглиблення конфліктів на українських землях значною мірою зумовило появу козацтва.

Дипломатія Галицько-Волинського князівства завдяки його географічному розташуванню була, перш за все, спрямована на Захід<sup>1</sup>. Досить активними були дипломатичні відносини з Угорщиною, Польщею, Римом.

Після занепаду і розпаду давньоукраїнської держави, реальний поступ української дипломатії став особливо помітним у Козацьку добу.

Розпочавши своє формування у першій половині XVI ст., українське козацтво поступово перетворюється на носія національної державності.

На початку XVII ст. Військо Запорізьке стає суб'єктом міжна-родних відносин, впливовим військово-політичним чинником у Східній і Південно-Східній Європі. У 1594 р. козацтво уклало договір з представниками християнського союзу держав «Священною лігою» про спільну боротьбу проти Османської імперії. Січ уперше за свою історію стає повноправним учасником міжнародної коаліції.

Особливо активними були дипломатичні відносини України під час визвольної війни 1648–1657 рр. Переяславська Рада була одним з чергових політичних союзів Української держави, викликаних необхідністю боротьби проти Речі Посполитої. Найважливішою частиною російсько-українського договору 1654 р. є «Березневі статті», що стали результатом домовленостей між українською делегацією і російським урядом у березні-квітні 1654 р. В останньому варіанті цього документа, що складається з 23 статей, згода була досягнута за 16, а за рештою кожна сторона залишилася на своїх позиціях, плануючи вирішити ці проблеми з часом.

Характерною особливістю української дипломатії середини XVII ст. було формування представницьких посольств для створення змісту найважливіших міжнародних договорів, що стосуються статусу держави або їх ратифікації. Такі посольства склалися переважно зі старшини і козаків від кожного полку. Іноді вони налічували до 400 осіб. Зміст договорів не розголошувався, залишаючись відомим лише обмеженому колу осіб (гетьману, генеральним старшинам і полковникам).

Протягом XVII–XVIII ст.ст. українська дипломатія пройшла складний шлях розвитку, що збігся з формуванням основних елементів української державності, яка виникла в результаті національно-визвольної війни.

З приходом гетьмана Б. Хмельницького, який «вільно розмовляв польською, російською, турецькою мовами і латиною, мав тонкий і проникливий розум, був терпеливий і хитрий» (Проспер Меріме), а головне у зв'язку з його військовими перемогами, міжнародні контакти козацтва суттєво активізуються і розширюються.

Усупереч усіх невдач, українській дипломатії вдалося забезпечити реалізацію головного напрямку діяльності Богдана Хмельницького на створення незалежної Української держави. Однак зусиль гетьмана, зокрема й дипломатичних, виявилось замало, щоб забезпечити Україні незалежність.

Після Б. Хмельницького найбільший внесок у становлення і розвиток української дипломатії зробили гетьмани І. Виговський, І. Мазепа і П. Орлик.

У період «Весни народів» український народ отримав неоціненний досвід політичного самовизначення і пошуку союзників для свого майбутнього державотворення.

1917 р. приніс Україні великі надії на третю історичну спробу встановлення власної державності, суверенності і незалежності. Але, на жаль, у перші місяці існування Української Народної Республіки її керівництво не вважало Україну самостійним суб'єктом міжнародних відносин, а розглядало як автономію Росії.

Процес формування органів законодавчої і виконавчої гілок влади знайшов своє оформлення в проголошеному 16 липня 1917 р. Центральною Радою Другому універсалі, в якому мова йшла про утворення Генерального Секретаріату – виконавчого органу влади.

З першого дня існування Генерального Секретаріату в його складі виникає Генеральний секретаріат з національних справ, що став прообразом першого зовнішньополітичного відомства України у XX ст.

22 грудня 1917 р. Голова Генерального Секретаріату Української Народної Республіки, проголошеної III Універсалом Центральної Ради, В. Винниченко і Генеральний секретар з міжнаціональних справ

О. Шульгін підписали «Законопроект про створення Генерального секретаріату міжнародних справ», який цього ж дня був схвалений на засіданні Уряду УНР.

Важливий імпульс подальшому розвитку української зовнішньо-політичної служби надав оприлюднений 12 січня 1918 р. IV Універсал Центральної Ради, в якому УНР отримує статус суверенної держави, проголошеної «самостійною, ні від кого не залежною, вільною, суверенною державою українського народу».

А вже з 1 січня 1918 р. делегація Центральної Ради бере участь у мирних переговорах у Брест-Литовську, де 27 січня 1918 р. був підписаний перший мирний договір у Першій світовій війні. За Брест-Литовською угодою від 9 лютого 1918 р. Німеччина, Австро-Угорщина, Болгарія і Туреччина визнали незалежність УНР. Незважаючи на це, повноцінним суб'єктом міжнародного права Україні так і не вдалося стати, оскільки вона опинилася в стані окупації Німеччиною та її союзниками.

З приходом до влади 28 квітня 1918 р. Гетьмана Української Держави П. Скоропадського український уряд продовжив розбудову національної зовнішньополітичної служби.

У період Гетьманського уряду українська дипломатія посилює свою діяльність, розширилося коло країн, з якими були встановлені дипломатичні відносини.

Надалі через погіршення для України міжнародної ситуації, її дипломатична діяльність послаблюється і нерідко приносить негативні результати. З Польщею, яка погодилася визнати незалежність УНР, довелося укладати угоду від 21 квітня 1920 р., яка позбавила нашу державу західноукраїнських земель (Галичини і Волині). Невдалим, зокрема, виявилось клопотання уряду УНР про прийняття України в Лігу Націй – остання відхилила його 17 грудня 1920 р.

Вагомий внесок у розвиток української зовнішньополітичної служби здійснив міністр закордонних справ Д. Дорошенко<sup>2</sup>, який став наступником М. Василенка. Саме Д. Дорошенко домігся важливих дипломатичних результатів, створив ефективну структуру українського МЗС і розвинув законодавчу базу зовнішньополітичної діяльності.

У червні 1918 р. було прийнято Закон «Про посольства та місії Української Держави», у липні цього ж року – Закон «Про українську консульську службу». За період Гетьманського уряду розпочали діяльність перші вітчизняні Консульські курси – навчальний заклад, покликаний забезпечити державу дипломатичними і консульськими фахівцями<sup>3</sup>.

Зі створенням Другого республіканського уряду (Директорії), сформованого у важкий 1918 р., дипломатичні контакти попередніх українських урядів були значною мірою збережені, а деякі розширені<sup>4</sup>. Директорія, першим міністром закордонних справ якої став В. Чехівський, направила своїх дипломатичних представників до Бельгії, Великої Британії, Греції, Італії, США, відкрила посольства в Естонії, Латвії, Чехословаччині, Угорщині. Українська держава була представлена у Ватикані. Делегація УНР взяла участь у Паризькій мирній конференції, одночасно виконуючи функції тимчасового дипломатичного представника України у Франції.

Основна діяльність українських дипломатичних представництв і спеціальних делегацій УНР була спрямована на те, щоб забезпечити визнання України та заручитися міжнародною підтримкою у її державних прагненнях. Дипломатичні установи УНР здійснювали широку інформаційну та видавничу роботу, а також виконували основні консульські функції.

За часів Директорії у практику української зовнішньополітичної служби ввійшло проведення з'їздів послів і глав дипломатичних місій<sup>1</sup>, з яких найважливішими стали два: у Карлових Варах (1919) і Відні (1920).

Невід'ємною сторінкою в історії української дипломатії є зовнішньополітична діяльність Західно-Української Народної Республіки (ЗУНР).

1 листопада 1918 р. у результаті збройного повстання до влади у Львові прийшла Національна Рада, яка 13 листопада прийняла Тимчасовий Основний Закон про незалежність українських земель від колишньої Австро-Угорської імперії та утворення самостійної держави.

Керуючись спільним прагненням до історичного об'єднання українських земель у соборній державі, 22 січня 1919 р. представники обох урядів привселюдно проголосили Акт возз'єднання УНР і ЗУНР.

За час своєї діяльності уряд ЗУНР налагодив широкі дипломатичні контакти, відкривши власні представництва в Австрії, Італії, Німеччині, Угорщині, Чехословаччині, Югославії. Спеціальні місії були направлені до держав, де перебувала значна кількість української еміграції – Канади, США, Бразилії.

Одночасно з державними зусиллями уряду УНР і ЗУНР, Гетьманату та Директорії, починаючи з липня 1917 р., відбувалося формування паралельних державних структур Радянської України.



З самого початку формування владних структур Радянської України виконання «зовнішньополітичних функцій» було значною мірою покладено на Народний секретаріат міжнаціональних справ, який згодом був перетворений у Народний секретаріат міжнародних справ на чолі з В. Затонським.

У січні 1919 р. було сформовано Раду народних комісарів УРСР, керівником якого став Х. Раковський, водночас очоливши зовнішньополітичне відомство радянської України.

За час своєї діяльності уряд УРСР розгорнув мережу власних дипломатичних представництв. Представники УРСР перебували у Варшаві, Берліні, Празі. Серед іноземних дипломатичних представників при уряді радянської України були представники Польщі, Австрії, Німеччини, Чехословаччини, які займалися переважно торгово-економічними та консульськими питаннями.

У цей період діяльність наркомату закордонних справ УРСР було здебільшого спрямовано на розвиток дипломатичних відносин з іншими державами, вдосконалення внутрішнього законодавства в межах компетенції наркомату, підтримку контактів з представництвами іноземних держав в УРСР.

30 грудня 1922 р. РСФСР, УРСР, БРСР, ЗСФРР прийняли декларацію і підписали договір про створення Союзу РСР. Тоді ж було підписано договір про передачу всіма суб'єктами нового Союзу у відання союзного уряду повноважень представництва в міжнародних відносинах у питаннях оголошення війни і укладення миру, ратифікації міжнародних угод. У серпні 1923 р. консульства та дипломатичні представництва України були об'єднані з апаратом союзного Наркомату закордонних справ. Не маючи можливості здійснювати власну закордонну політику, керівники радянської України активізували дозволена їм міжнародну діяльність на етнічних землях за межами СРСР, хоча й тут можливості УРСР були обмежені.

Друга світова війна стала серйозним випробуванням для всього українського народу, але разом з тим і значним поштовхом до створення простору для виявлення демократичних тенденцій, розширення повноважень України у сфері зовнішньополітичної діяльності.

5 лютого 1944 р. приймається постанова Політбюро ЦК КП(б) України і Укази Президії Верховної Ради УРСР про утворення Українського наркомату закордонних справ (НКЗС).

Незважаючи на незначні функції, які НКЗС України виконував у цей час, саме його існування відіграло значну політичну роль на шляху до суверенної української державності.

У післявоєнний період Україна, як і всі країни, які підписали Статут ООН, стала наполегливо домагатися здійснення основних принципів і напрямів, закріплених у ньому. Основні зусилля української дипломатії були спрямовані на визнання возз'єднаних західноукраїнських земель і західних кордонів країни.

10 лютого 1947 р. Україна взяла участь у підписанні Паризьких мирних договорів з Італією, Румунією, Болгарією, Угорщиною та Фінляндією, де було підтверджено приєднання західноукраїнських земель до УРСР.

Участь УРСР у створенні ООН мала важливе морально-політичне значення і далекосяжні наслідки. У квітні – червні 1945 р. українська делегація брала участь на правах члена-засновника у Конференції Об'єднаних Націй у Сан-Франциско. Делегацію УРСР очолював народний комісар закордонних справ Д. Мануїльський, обраний головою першого комітету першої комісії. Якщо в історії ООН, як і в біблейській історії Всесвіту, спочатку було слово, то це слово було сказано за участю і навіть під керівництвом української делегації. Адже завданням органу, очолюваного Д. Мануїльським, було розроблення преамбули і першого розділу Статуту ООН «Цілі і принципи»<sup>1</sup>. Україна однією з перших підписала Статут і ввійшла до групи засновників ООН, що складалася з 51 держави.

Причетність до створення першої універсальної міжнародної організації підвищувала авторитет самої України. Це також був своєрідний прорив української дипломатії на новий якісний рівень. Українська дипломатія, безсумнівно, пройшла «хрещення» у діяльності міжнародної організації, виробила певні методи ведення переговорів щодо захисту державних інтересів. Найважливіший урок, який впливає з цього, полягає в тому, що саме участь України в ООН заклала міцний фундамент майбутнього утворення – незалежної і самостійної держави.

На першій сесії ООН 1946 р., а також у 1984–1985 рр., Україна брала участь у роботі Ради Безпеки ООН. Сьогодні членами ООН є 192 держави. Двічі (1948–1949 і 1984–1985) Українська РСР обиралася непостійним членом Ради Безпеки ООН. Один раз цією второваною дорогою пройшла незалежна Україна (2000–2001).

Міжнародна діяльність України в період з 1944 до 1990 рр. була в основному зорієнтована на участь у роботі ООН, що дало можливість, хоча тільки символічну й обмежену, інформувати світову громадськість про життя України, брати участь в обговоренні світових та регіональних проблем, здобувати досвід у сфері багатосторонньої дипломатії<sup>1</sup>.

Як держава-засновниця ООН Україна (Українська РСР) брала участь у розробці Статуту цієї організації, формуванні її структури, органів і установ.

Делегація УРСР розгорнула активну діяльність в ООН уже в перші роки її існування<sup>2</sup>. Українська делегація внесла чимало пропозицій до Статуту ООН, у тимчасові правила процедури Генеральної Асамблеї ООН, резолюції про біженців і переселенців, переміщених осіб, у представництва неурядових організацій в Економічній і Соціальній Раді ООН (ЕКОСОП) (1946, 1977–1979), в роботу Дунайської конференції тощо.

У 1948–1949 і 1984–1985 рр. Україна обиралася непостійним членом РБ ООН. Проте лише у 2000–2001 рр., коли Україна була втретє обрана до РБ ООН, наша держава діяла як незалежний учасник міжнародних відносин.

У 50-х роках ХХ ст. дипломати України працювали в 16 міжнародних організаціях, підписали 60 міжнародних договорів, угод і конвенцій. У 1957 р. відкривається постійне представництво України при ООН. Трибуна цієї міжнародної організації стала основним полем зовнішньополітичної діяльності України в повоєнні роки.

У радянські часи Україна ставала членом ЕКОСОП, Адміністративної Ради МОП, Ради керівників Програми ООН з навколишнього середовища, Ради керівників МАГАТЕ, Комітету боротьби з апартеїдом і здійснення невід'ємних прав палестинського народу.

Крім того, вона обиралася членом Комісії ООН з прав людини (1946–1971, 1983–1985), Соціальної Комісії ООН зі становища жінок (1981–1984), Адміністративної ради Міжнародної організації праці (1963–1966, 1972–1975 і 1981–1984), Виконавчої Ради ЮНЕСКО (1980–1985) та інших органів міжнародних організацій.

Серед проблем, що розв'язувались ООН за активної участі України, були проблеми роззброєння, зокрема заборони хімічної зброї, незастосування сили, демілітаризації космосу, ліквідації залишків колоніалізму. На 45-й сесії ГА ООН (1990) 126 країн прийняли резолюцію про міжнародну співпрацю для подолання наслідків Чорнобильської аварії.

У 1945–1990 рр. участь УРСР у міжнародних організаціях, насамперед ООН, проходила під явним – юридичним і фактичним керівництвом Москви. Разом з тим працівники української зовнішньополітичної служби набували необхідного професійного досвіду.

Протягом 46 років Українська Радянська Соціалістична Республіка була членом Об'єднаних Націй. Українська делегація брала активну участь у формулюванні Статуту, процедурних правил та інших ключових документів Об'єднаних Націй. У 1945 р. Українська РСР стала членом Міжнародного суду, в 1946 – Всесвітньої організації охорони здоров'я, в 1947 – Всесвітнього поштового союзу, в 1948 – Всесвітньої метеорологічної організації, в 1954 – Міжнародної організа-ції праці (МОП) і ЮНЕСКО, в 1956 – Європейської економічної комісії, в 1957 – членом МАГАТЕ.

Новий історичний етап у розвитку української дипломатії розпочався 16 липня 1990 р., коли Верховна Рада УРСР прийняла Декларацію про державний суверенітет України.

З прийняттям Декларації активізувалися зовнішньоекономічні зв'язки України. Проте лише з прийняттям Акту проголошення незалежності України українська дипломатія продовжила справжню роботу над затвердженням міжнародної правосуб'єктності нашої держави.

У Декларації наголошується, що Україна «як суб'єкт міжнародного права здійснює безпосередні відносини з іншими державами, укладає з ними договори, обмінюється дипломатичними, консульськими, торговельними представництвами, бере участь у діяльності міжнародних організацій ...»<sup>2</sup>. Україна «виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах».

Після референдуму 1 грудня 1991 р. почалося широке офіційне визнання України державами світу та встановлення дипломатичних відносин.

На початку грудня, коли Л. Кравчук став Президентом, а Україна – державою, українська дипломатія опинилася в умовах нового напруженого ритму роботи, пов'язаної з дипломатичним визнанням нашої держави. Під час одного з таких моментів міністр закордонних справ Франції Р. Дюма зазначив, що читав колись книгу відомого в 30–40 р. ХХ ст. французького історика і публіциста П. Бенуа-Мішена «Україна, примара Європи» про драматичну долю

України, розвиток якої на століття було загальмовано гнітом Російської імперії, про боротьбу за самобутність України, її європейське майбутнє.

Досягнення позитивних результатів на згаданих ділянках, а також закладання основних концептуальних засад зовнішньої політики України є головним здобутком української дипломатії за роки незалежності.

За перші роки незалежності Україну визнало понад 170 зарубіжних країн. Практично з усіма ними встановлено дипломатичні відносини та активно розвивається двостороння співпраця. На сьогодні в Україні діють 133 представництва іноземних держав і представництва 19-ти міжнародних організацій, серед яких ООН, НАТО, МВФ, ЮНІСЕФ, МОП, ВООЗ та ін.

За роки незалежності представники України неодноразово очолювали і обиралися керівниками багатьох авторитетних міжнародних структур, насамперед органів ООН<sup>1</sup>, зокрема представник України, Г. Удовенко був обраний Головою 52-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН. Слід зазначити, що протягом ХХ ст. лише визнання небагатьох держав відбувалося так само швидко, як визнання України.

У перші роки незалежності багато «реформаторів» позиціонували себе як такі, хто всім серцем уболіває за те, щоб Україна якомога швидше стала заможною європейською державою.

Не буде перебільшенням сказати, що перші спроби реформ в Україні значною мірою розбилися об «кадрове питання». Звідси – складність і непослідовність реформ, звідси – крихкість моральних критеріїв, яка так швидко передавалася від «верхів» до «низів». Звідси – крайнощі, в які Україна так легко впадала на початку незалежності.

З часом з усіх проблем нашої зовнішньої політики на перший план вийшла головна, найбільш невідкладна й очевидна<sup>4</sup>: необхідність цілісної та узгодженої концепції дій держави на міжнародній арені. Така концепція з'явилася лише в липні 1993-го, коли Верховна Рада прийняла «Основні напрями зовнішньої політики України»<sup>5</sup> – документ, який став основою зовнішньополітичної діяльності держави. Він чітко визначив фундаментальні загальнонаціональні інтереси нашої держави, згідно з якими формулювалися принципи, напрями, пріоритети та функції її зовнішньої політики.

Одним з найголовніших завдань української дипломатії було утвердження і розвиток України як незалежної демократичної держави. Органічними складовими цього процесу стали: гарантування стабільності міжнародного становища України; збереження цілісності держави та

недоторканності її кордонів, забезпечення потреб громадян і підвищення добробуту народу, захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном.

У процесі реалізації своєї дипломатії Україна вважає себе, на відміну від інших колишніх радянських республік, правонаступницею СРСР і не визнає будь-яких винятків з цього принципу для жодної з держав- правонаступниць, без належно оформленої згоди всіх цих держав.

Дипломатія України в другій половині 90-х років ХХ ст. спрямована на розширення і розвиток інтеграції нашої держави з європейськими структурами і забезпечення вагомий підтримки з боку РФ і США<sup>1</sup>. А тому цілком очевидно, що саме Україна першою з країн СНД підписала Угоду про партнерство і співпрацю з Європейським Союзом.

У процесі здійснення дипломатичної діяльності Україна керується принципами примату права в зовнішній політиці, визнаючи пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами національного права.

Завершуючи питання про основні етапи розвитку української дипломатії, потрібно вказати, що за роки незалежності відбулися істотні зрушення в напрямі виведення української зовнішньої політики за кордони протокольно-бюрократичної дипломатії, спроможної лише на прийняття порожніх політичних декларацій. Україна стала на рейки політичного практицизму й економічної доцільності.

На сьогодні Україна – непостійний член Ради Безпеки ООН, учасник понад ста міжнародних організацій, ініціатор неформального об'єднання держав ГУАМ, Організації чорноморської економічної співпраці, координатор безпеки в Південно-Східній Європі, Придністров'ї, на Кавказі. Україна, визнана стратегічним та особливим партнером ЄС і НАТО, бере активну участь в інтеграційних процесах в Європі, на Балтійсько-Чорноморському просторі.

Станом на листопад 2010 р. Посольства України функціонують у 130 країнах, Генеральні консульства, консульські агентства та консульства України – в 24 країнах, діють 8 постійних представництв у Міжнародних організаціях.

Визначення пріоритетів. Перші кроки України на міжнародній арені були, звичайно ж, інтуїтивними, і визначалися вони державними органами зовнішніх зносин.

Українська дипломатія вела на власній території запеклу боротьбу за право самостійного вибору напрямів і пріоритетів зовнішньополітичної

діяльності. Суперечливість наших уявлень про власне майбутнє очевидна, хоча б на прикладі дебатів з питання позаблокового статусу України, проголошеного в Декларації про державний суверенітет УРСР.

Але, по-перше, формально це була заява УРСР, тобто республіки, яка припинила своє існування в серпні 1991 р. По-друге, його не можна розглядати, не враховуючи тих політичних умов, у яких перебувала Україна. Прийняття подібної заяви фактично ставило під сумнів саму можливість продовження єдиної зовнішньої політики союзним центром. Цей документ був одним зі способів утвердження на національному законодавчому рівні принципів майбутньої державної незалежності України. По-третє, з юридичного погляду це формулювання не означає, що за Україною законодавчо закріплюється статус постійного нейтралітету, оскільки в Декларації мова йшла всього лише про намір України в майбутньому стати нейтральною державою.

Змінюється світ, змінюється політична реальність в Україні і Європі – змінюються і наміри. У цьому немає нічого незвичайного<sup>1</sup>.

У Постанові Верховної Ради України «Основні напрями зовнішньої політики України» (1993) формулювання намірів про позаблоковий статус держави звучало так: «Беручи до уваги кардинальні зміни, що відбулися після розпаду СРСР і визначивши сучасне геополітичне становище України, намір стати в майбутньому нейтральною та позаблоковою державою, проголошений нею свого часу, може бути адаптованим до нових умов і не може вважатися перешкодою до її повномасштабної участі в загальноєвропейській структурі безпеки»<sup>1</sup>.

У затвердженій Верховною Радою 19 жовтня 1993 р. Воєнній доктрині України, розробленій з урахуванням положень «Основних напрямів», теза про позаблоковість виникає знову і звучить дещо інакше: «Дотримуючись позаблокового статусу, Україна сприяє створенню надійних міжнародних механізмів загальноєвропейської структури безпеки на двосторонньому, регіональному і глобальному рівнях з метою зміцнення довіри і партнерства на основі принципів взаєморозуміння і відкритості у воєнно-політичній діяльності».

У документі з'явилася і нова тональність щодо нових систем європейської безпеки: «Україна виступає за створення всеосяжних систем

універсальної та загальноєвропейської безпеки і вважає участь у них важливим компонентом своєї національної безпеки».

Згадка про позаблоковий статус у Військовій доктрині 1993-го року була першим і єдиним випадком посилання в національному законодавчому документі на неучасть України у військово-політичних структурах. Можна визнати, що цей та інші документи були спрямовані скоріше на уникнення участі України в нових військових блоках, які могли виникнути на території колишнього СРСР, ніж проти співпраці з такими структурами, як НАТО. Нейтральність<sup>3</sup> і позаблоковість є швидше штучними категоріями для країни такого масштабу і такого географічного положення, як Україна.

Позаблоковий статус не обмежує Україну від того, щоб брати участь у миротворчих операціях, вести предметний політичний діалог з альянсом у проведенні тих навчань, спільних заходів, які на сьогодні становлять важливу основу для подальшого вдосконалення діяльності не тільки Збройних сил України, а й інших структур, які відіграють важливу роль у забезпеченні нашої безпеки.

Хочемо ми цього чи ні, але в сучасному світі бути нейтральним означає бути політично нерухомим. Деякі країни, цілком «задоволені життям і собою», такі як Швейцарія або Туркменістан, можуть дозволити собі цю розкіш. Головним пріоритетом для них є збереження політичного статус-кво всередині країни і в її оточенні. Хоча слід визнати, що вже в самій постановці цього питання міститься певна суперечність, адже у світі немає нічого незмінного, а тим більше незмінно сприятливого.

Що ж стосується такого європейського гіганта, як Україна, то політична нерухомість була б для нього рівносильна стагнації. Вже в силу своїх розмірів і свого потенціалу ми фактом свого існування зачіпаємо інтереси багатьох країн. Україна не може бути Швейцарією, для якої стабільність стала, по суті, предметом національного культу.

І не можемо бути Туркменістаном – країною, яка від природи отримала головне, що необхідно для процвітання на багато років уперед: третє (або, за іншими підрахунками, п'яте) місце у світі за обсягом газових родовищ.

У нашому розумінні, нейтральні держави схожі на острови, розташовані в м'яких кліматичних зонах світової політики. І держави ці стурбовані лише тим, щоб політична погода залишалася для них сприятливою і безхмарною. Більшість же інших країн, до яких, безперечно, належить і Україна, швидше схожі на кораблі, які постійно повинні маневрувати, щоб не потрапити у шторм



і залишатися на плаву. І тому нейтральність і позаблоковість не можуть бути нашим пріоритетом, і найпершою політичною заповіддю<sup>1</sup>. Спочатку українські дипломати були змушені «маневрувати» не тільки в незвичних умовах відкритого моря світової політики, але й між різними політичними смаками, стереотипами та ілюзіями значної частини українського істеблішменту. Уже через рік після встановлення незалежності в офіційній зовнішньополітичній термінології України слово «нейтралітет» практично не траплялося. Воно було замінене більш гнучким зворотом «дотримання позаблокового статусу на сучасному етапі».

Ця зміна формулювань і акцентів досить чітко відображала той ідеологічний дрейф у бік євроатлантичної інтеграції, який був характерний для першого десятиріччя незалежності. Нейтральність, згадана в Декларації про державний суверенітет УРСР, виявилася непридатною до європейських реалій, в яких Україна опинилася, ставши дійсно незалежною. Обравши шлях європейської і євроатлантичної інтеграції, Україна апіорі не могла залишитися нейтральною. Це не відповідало тій активній ролі, якої ми прагнули на регіональному і міжнародному рівнях.

Тому фактична відмова від принципів нейтральності і позаблоковості – це не зрада ідеалам і не політична кон'юнктура. Це нормальний для молодого держави перехід від первинних, дещо ідеалізованих уявлень, до усвідомлення реалій і формування на їх основі практичної політики.

У Конституції України, прийнятій 28 червня 1996 р., не слід шукати будь-яких положень, які визначали б постійний нейтралітет або неучасть у військових блоках як засіб досягнення національної безпеки або як форму існування України в системі міжнародних відносин.

Україна потребувала стратегічного документа, який розкри-вав би ґрунтовні підходи до ключових проблем на світовій арені: її станов-лення як європейської держави, забезпечення її військово-політичної, економічної, інформаційної безпеки, інтеграції у світові ринки.

В «Основних напрямках» головні зовнішньополітичні цілі України було визначено так:

1. Утвердження і розвиток України як незалежної демократичної держави.
2. Забезпечення стабільності міжнародного становища України.
3. Збереження територіальної цілісності держави і недоторканності її кордонів.

4. Включення національного господарства у світову економічну систему для його повноцінного економічного розвитку, забезпечення потреб громадян і поліпшення добробуту народу.

5. Захист прав та інтересів громадян України, її юридичних осіб за кордоном, створення умов для підтримання контактів з українцями, які живуть за кордоном, і вихідцями з України, надання їм допомоги відповідно до міжнародного права.

6. Поширення у світі образу України як надійного і передбачуваного партнера.

Коли перший етап розбудови держави було завершено, на порядок денний постали питання більш довгострокового характеру. Вирішення цих проблем і склало основний зміст роботи вітчизняної дипломатії в наступні десятиліття. У зовнішньополітичному плані це означало необхідність зосередження зусиль на захисті економічних інтересів, на забезпеченні позитивного інформаційного іміджу держави та захисті інтересів співвітчизників за кордоном.

У наступні роки Україна неодноразово виступала з ініціативами щодо врегулювання так званих заморожених конфліктів, які людство звикло ігнорувати.

Утративши ядерний потенціал, Україна почала заявляти про себе як про міжнародного гравця, здатного брати ініціативу у свої руки і жорстко боротися за реалізацію власних інтересів. Це – справа нових поколінь українських дипломатів. Зовнішня політика нового покоління повинна об'єднувати стратегічне бачення і мобільність, вірність стратегічним пріоритетам і оперативне реагування на будь-які зміни ситуації у світі.

Слід визнати, що наша політична еліта виявилася багато в чому не готовою до існування в умовах незалежності. Однак для України іншого шляху, ніж підтримання партнерських відносин у всіх трьох напрямках, обраних нами як стратегічні: ЄС, США, Росія. Без партнерства зі США і Росією не буде справжнього партнерства з ЄС, а без партнерства з ЄС не буде європейською Україна.

Оцінюючи все сказане, можна переконалися в тому, що Українська держава має багатонадійні перспективи зайняти належне місце у швидкоплинному світі з його глобальними викликами і надіями<sup>1</sup>. Ці надії підтверджуються прийняттям 1 липня 2010 р. Закону України «Про основи внутрішньої і зовнішньої політики»<sup>2</sup>, ч. 1 ст. 11 якого визначає засади

зовнішньої політики, зовнішньополітичну стратегію України: «Україна як європейська позаблокова держава здійснює відкриту зовнішню політику і прагне співпрацювати з усіма зацікавленими партнерами, уникаючи залежності від окремих держав, груп держав або міжнародних структур».

Цією ж статтею (ч. 2) визначено й основи зовнішньої політики України. До них належать:

- забезпечення національних інтересів і безпеки України шляхом підтримки мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства згідно із загальновизнаними принципами і нормами міжнародного права;

- забезпечення дипломатичними та іншими засобами і методами, передбаченими міжнародним правом, захисту суверенітету, територіальної цілісності та непорушності державних кордонів України, її політичних, економічних, енергетичних та інших інтересів;

- використання міжнародного потенціалу для утвердження і розвитку України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної і правової держави;

- створення сприятливих зовнішньополітичних умов для розвитку української нації, її економічного потенціалу, історичної свідомості, національної гідності українців, а також етнічної, мовної, релігійної самобутності громадян України всіх національностей;

- затвердження провідного місця України в системі міжнародних відносин, зміцнення міжнародного авторитету держави;

- сприяння міжнародному миру та безпеці у світі, участь у всеосяжному політичному діалозі для підвищення взаємної довіри держав, подолання традиційних і нових загроз безпеці;

- дотримання Україною політики позаблоковості, що означає неучасть України у військово-політичних союзах, пріоритетність участі в удосконаленні та розвитку європейської системи колективної безпеки, продовження конструктивного партнерства з Організацією Північноатлантичного договору та іншими військово-політичними блоками в усіх питаннях, що становлять взаємний інтерес;

- підтримка зміцнення ролі міжнародного права у міжнародних відносинах, забезпечення дотримання та виконання чинних, розроблення нових принципів і норм міжнародного права;

- попередження конфліктів у регіонах, що межують з Україною, і врегулювання існуючих конфліктів;
- забезпечення захисту прав та інтересів громадян і юридичних осіб за кордоном;
- створення сприятливих умов для задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, що мешкають за межами України, підтримання з ними стабільних зв'язків;
- забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі;
- підтримка розвитку торговельно-економічної, науково-технічної та інвестиційної співпраці України з іноземними державами на основі взаємної вигоди;
- забезпечення з метою повноцінного економічного розвитку підвищення добробуту народу, інтеграції економіки України у світову економічну систему;
- розширення міжнародного співробітництва з метою залучення іноземних інвестицій, новітніх технологій та управлінського досвіду в національну економіку в інтересах її реформування, модернізації та інноваційного розвитку;
- підтримка інтеграції України у світовий інформаційний простір.

Двосторонні та багатосторонні форми співробітництва, які набувають усе більшого динамізму в зовнішній політиці України, так само як і зростаюча участь у вирішенні актуальних проблем сучасності, дають підстави вважати, що за мінімально сприятливих умов українська дипломатія і політика досягнуть максимально позитивних результатів для країни. Немає сумніву і в тому, що подальший внутрішній і зовнішній напрямки розвитку української держави, що твердо йде демократичним шляхом, підтвердять її значення як необхідного, важливого і надійного партнера в побудові нової системи міжнародних відносин.

**Міністерство закордонних справ України як орган здійснення  
міждержавних зносин**

Повсякденну оперативну діяльність, пов'язану із зовнішніми зносинами держави, передусім, здійснює відомство закордонних справ. Воно є найважливішою ланкою загально-державного механізму для організації на практиці зовнішньополітичної діяльності.

Зовнішні зносини – важлива, але не єдина сторона діяльності вищих органів державної влади й управління, які здійснюють переважно тільки загальне політичне керівництво зовнішніми зносинами держав. Оперативна діяльність у галузі зовнішніх зносин проводиться дипломатичною службою держави<sup>1</sup>, її центральним апаратом та закордонними установами, що входять до складу відомства закордонних справ.

Міністерство закордонних справ (МЗС) (така загальна назва вищого державного органу в цій сфері) у всіх країнах світу – це особливий, спеціально створений для ведення зовнішніх зносин орган, який діє під контролем уряду і являє собою важливу ланку механізму управління міжнародною діяльністю держави. У різних країнах цей орган називається по-різному. У Великій Британії, наприклад, Іноземне міністерство (Foreign office), у Франції, Бельгії, Аргентині – Міністерство зовнішніх зносин, у Лівії – Народне бюро зовнішніх зв'язків, у Сполучених Штатах Америки – Державний департамент, у Швейцарії – Федеральний департамент закордонних справ і т. п.

Незважаючи на розбіжності в національних назвах, МЗС кожної країни поділяється переважно на дві групи власних органів:

- 1) центральний апарат;
- 2) закордонні органи, які у свою чергу поділяються на два види – постійні і тимчасові.

Центральний апарат відомства закордонних справ. МЗС є основною ланкою, яка безпосередньо здійснює зовнішню політику держави. МЗС щодня представляє уряд і державу за кордоном у зовнішніх зносинах і в центрі країни, тобто у своїх відносинах з послами, представниками іноземних держав, які або акредитуються в даній країні, або прибувають у країну з того чи іншого приводу.

МЗС веде оперативну діяльність щодо здійснення зовнішньої політики держави. Воно систематично готує інформацію для уряду з питань зовнішньої політики, пропозиції уряду і реалізує прийняті рішення в цій галузі. У багатьох країнах МЗС веде спостереження за діяльністю всіх відомств, які у своїй роботі стикаються з питаннями зовнішньої політики і зносин з іноземними

державами, і надає цим відомствам допомогу в здійсненні завдань, покладених на них урядом.

МЗС керує дипломатичними представниками за кордоном як постійними, так і тимчасовими, веде підготовку зовнішньополітичних кадрів, впливає на діяльність друку та засобів зовнішньої пропаганди з питань зовнішньої політики, опікується, як правило, розробкою архівних матеріалів у сфері зовнішньої політики і виданням офіційних документів з питань зовнішньої політики.

Згідно з цими загальними завданнями і характером усієї роботи центрального апарату будується і структура цього апарату.

Типовими функціями відомств іноземних справ є такі: безпосереднє представництво і захист прав та інтересів даної держави в міжнародному спілкуванні; підтримання встановлених за угодою між урядами дипломатичних і консульських відносин між відповідними державами; здійснення за дорученням свого уряду зв'язків і відносин, що впливають із членства цієї держави в міжнародних організаціях та участь у роботі міжнародних конференцій; надання керівних указівок, спостереження і контроль за діяльністю всіх дипломатичних, консульських та інших офіційних представництв даної держави за кордоном; обробка всієї інформації, що надходить від закордонних представництв та використовується як в поточних оперативних цілях, так і для вироблення пропозицій для уряду в порядку планування найважливіших зовнішньополітичних заходів; підтримання зв'язків та ведення переговорів з іноземними дипломатичними представництвами, акредитованими в даній країні, а також спеціальними місіями та делегаціями, що прибувають для ведення переговорів і (або) укладення договорів та угод між зацікавленими державами.

Ця остання функція здійснюється здебільшого за уповноваженням уряду і глави держави у виконанні їх договірної компетенції. Однак давній міжнародно-правовий звичай, а зараз і договірні норми міжнародного права визнають також і за міністрами закордонних справ право безпосереднього і без спеціальних повноважень ведення переговорів і підписання міжнародних договорів та угод, так само як і право на повні дипломатичні привілеї та імунітети і захист засобами міжнародного права під час перебування за кордоном. Але, володіючи особливими правами, всі ці особи та органи (глави держав, глави урядів і міністри закордонних справ) несуть і найбільшу відповідальність за вироблення і здійснення зовнішньополітичного курсу своєї країни; в міжнародному спілкуванні будь-які дії і заяви осіб, які виступають у

цій якості за посадою, розглядаються як такі, що зобов'язують державу і виражають її офіційну позицію.

Становлення зовнішньополітичної служби України пов'язане зі створенням самостійної держави і проголошенням 10 червня 1917 р.

І Універсалу Української Центральної Ради.

Відновлення суверенітету України й ухвалення 24 серпня 1991 р. Акта про її державну незалежність унесли радикальні зміни в процес формування і розвитку органів зовнішніх зносин та дипломатичної служби. Перед МЗС України постали нові відповідальні завдання, що потребували професійних підходів, реформування структури МЗС, формування відповідної законодавчої бази.

МЗС України у своїй діяльності керується Конституцією України, законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, міжнародними договорами України, а також Положенням «Про Міністерство закордонних справ України», затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 12 липня 2006 р.

МЗС України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції, спрямовані на вдосконалення цього законодавства, і в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України.

Загальні завдання відомств сформульовані так:

- участь у забезпеченні національних інтересів і безпеки України шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства;
- забезпечення проведення зовнішньополітичного курсу України, спрямованого на розвиток політичних, економічних, гуманітарних, наукових та інших зв'язків з іноземними державами, міжнародними організаціями;
- забезпечення дипломатичними засобами захисту суверенітету, безпеки і територіальної цілісності та непорушності кордонів України, її політичних, торговельно-економічних та інших інтересів;
- координація заходів, здійснюваних органами виконавчої влади щодо проведення єдиного зовнішньополітичного курсу України, зокрема, реалізації

стратегічних цілей і пріоритетних напрямів державної політики у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції;

- здійснення загального нагляду за виконанням міжнародних договорів України, в тому числі, іншими сторонами, забезпеченням реалізації прав, що випливають з таких договорів для України;
- внесення у встановленому порядку пропозицій щодо основних напрямів діяльності у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції;
- забезпечення прозорості процесу реалізації стратегії європейської та євроатлантичної інтеграції;
- сприяння входженню України у світовий інформаційний простір;
- сприяння забезпеченню стабільності міжнародного становища України, піднесення її міжнародного авторитету, формування позитивного іміджу держави як надійного і передбачуваного партнера;
- реалізація державної політики інтеграції України до ЄС з питань зовнішньої політики та безпеки;
- створення зовнішніх умов для зміцнення незалежності, державного суверенітету, економічної самостійності та збереження територіальної цілісності України;
- забезпечення в межах своїх повноважень послідовності та узгодженості зовнішньополітичного курсу України;
- захист прав та інтересів громадян і юридичних осіб України за кордоном;
- забезпечення розвитку зв'язків із закордонними українцями та їх громадськими організаціями, координація заходів, що здійснюються органами виконавчої влади у цій сфері.

Для узгодженого вирішення найважливіших питань, що належать до компетенції МЗС України, а також для визначення основних напрямів його діяльності утворюється колегія у складі міністра (голова колегії), перших заступників та заступників міністра, керівників урядових органів державного управління, інших керівних працівників міністерства. У разі потреби до складу колегії МЗС можуть входити й інші особи.

Структура МЗС України. Наприкінці 80-х років ХХ ст. МЗС УРСР складалося з восьми відділів. У кожному з них працювали від двох до п'яти дипломатів. Якщо подивитися на організаційну схему міністерства радянських



часів, то «почесне» верхнє місце на ієрархічній драбині посідав так званий Генеральний секретаріат на чолі з генеральним радником – підрозділ, до функцій якого входив контроль над виконанням документів, їх реєстрація та пересилання. Крім того, в структурі міністерства фігурували: секретаріат міністра, відділ міжнародних організацій і міжнародних економічних відносин, відділ двосторонніх зв'язків та регіонального співробітництва, договірно-правовий відділ, відділ інформації та прес-центр, відділ культурних зв'язків та гуманітарних проблем, консульське управління, відділ кадрів, протокольний відділ і фінансово-господарське управління.

Отже, за двосторонні відносини з усіма країнами світу відповідали в міністерстві лише дев'ять дипломатів.

Ці цифри, на наш погляд, досить красномовно характеризують ті суто формальні функції, які поклалися на МЗС УРСР. За часів Радянського Союзу українська дипломатія була подібна до дитячої залізниці, яка ще й понині функціонує на одній з околиць Києва. На перший погляд, усе справжнє – і поїзд, і шпали, і рейки, а насправді – лише гра, підготовка до реального життя. До проголошення незалежності міністерство було приречене існувати на периферії не лише світової, а й радянської зовнішньої політики. По суті, його завдання нерідко зводилися до того, щоб бути однією з поштових скриньок радянської дипломатії і додатковим голосом при голосуванні в міжнародних організаціях. Усе, що виходило за межі цієї схеми і пов'язувалось з українською національною проблематикою, відбувалося ніби на ініціативному рівні, за рахунок власного ентузіазму, якого, слід відзначити, у нас було достатньо.

З іншого боку, не слід думати, що українська дипломатія перебувала в опозиції до «центру» в Москві. Це було зовсім не так. Дипломати намагалися робити особливий акцент на українській тематиці в міжнародних відносинах. При цьому МЗС УРСР не карався з боку Москви – занадто високою була внутрішня культура більшості з тих, хто керував радянською дипломатією. Хоча, звісно, вони були далекі від того, щоб підтримувати реноме української дипломатії як окремого явища у світі міжнародних відносин.

Період українізації вітчизняної дипломатії почався в 1990 р. і знаменувався, передусім, більш широким застосуванням української мови. До того ж її використання було, так би мовити, питанням особистих уподобань кожного співробітника і його безпосереднього керівника. Разом з тим, у системі МЗС УРСР завжди були національно свідомі люди, які послідовно користувалися тільки українською мовою.

Сьогодні в системі МЗС працює понад 2000 співробітників (у 18 разів більше, ніж у 1990 р.). Велика увага приділяється підготовці нових поколінь українських дипломатів.

Україна мала можливість переконатися в цьому, коли почала будувати свою дипломатію на нових підставах<sup>2</sup>. Щоправда, ситуація в українській дипломатії все ж таки вигідно відрізнялася від тієї, в якій опинилися колишні британські колонії, що здобули незалежність у 60–70-ті роки. Ставши незалежною в 1991 р., Україна вже мала міністерство закордонних справ з підготовленим персоналом (136 осіб) і досить міцними традиціями. До 1996 р., коли в Україні було створено Дипломатичну академію, у нас уже склалася власна школа підготовки фахівців-міжнародників. Факультет міжнародних відносин у Київському університеті імені Тараса Шевченка засновано ще 1944 р. У 1954 р. його тимчасово закрили, а в 1971 р. він відновив свою роботу. У Національному авіаційному університеті вже 7-й рік діє Інститут міжнародних відносин.

### **Дипломатична служба зарубіжних країн: формування та взаємодія з держапаратом**

Дипломатична служба та органи зовнішніх зносин – це певний вид державної служби, що відрізняється від інших категорій державної діяльності своєю особливою специфікою.

Для успіху дипломатичної діяльності першочергове значення мають добір і підготовка кадрів дипломатії, вся система роботи дипломатичних органів у центрі і за кордоном, тобто те, що називається системою дипломатичної служби.

У світлі такого розуміння дипломатії дипломатична служба – це система роботи дипломатичних кадрів у центральному апараті і за кордоном з виконання завдань дипломатії держави.

Дипломатична служба являє собою різнобічну діяльність, до якої залучені певні державні органи і посадові особи.

Своїм народженням та подальшим формуванням органи дипломатичної служби зобов'язані розвитку міждержавних відносин, їх урізноманітненню і виникненню нових світових проблем.

Під їх керівництвом функціонують дипломатичні представництва та консульські установи за кордоном. Вони підтримують зв'язки з

акредитованими у своїй країні дипломатичними представництвами і консульськими установами інших держав. Загалом це і становить дипломатичну службу.

Аналіз політичних систем провідних західноєвропейських держав указує на такі повноваження глави уряду у сфері зовнішньої політики:

- визначення зовнішньополітичного курсу країни;
- участь у призначенні та звільненні керівних працівників зовнішньо-політичної служби;
- участь у вирішенні питань війни і миру;
- проведення переговорів та участь у ратифікації міжнародних договорів;
- керівництво укладанням міжурядових угод.

Відомством закордонних справ однієї з провідних держав світу – *Сполучених Штатів Америки* – є Державний департамент. За чисельністю персоналу та розміром бюджету Держдепартамент став найбільшим з відомств іноземних справ західних країн, перевершуючи приблизно п'ять-шість міністерств провідних західних держав, разом узятих. Нині штат Держдепартаменту США налічує понад 25 тис. осіб, з них понад 6 тис. працює в центральному апараті.

Державний департамент США, що існує з 1789 р. як «нервовий» центр зовнішніх зносин США, будується за тією ж принциповою схемою – керівництво відомства, територіальні та функціональні відділи та управління, а також інші спеціальні підрозділи, які обслуговують оперативно-дипломатичні ланки. (Детально це буде викладено в наступній главі).

У *Великій Британії* після злиття в 1968 р. Форін офіс і Міністерства у справах Співдружності Націй існує тепер єдине зовнішньополітичне відомство – Міністерство закордонних справ та у справах Співдружності. На чолі його стоїть міністр, займаючи другий за значенням пост у складі англійського кабінету. У нього два заступники, теж зі складу кабінету, офіційна назва яких – «державні міністри». Крім них – ще два парламентські заступники міністра закордонних справ (не будучи членами уряду, вони представляють міністра на засіданнях палати громад і палати лордів).

Безпосереднє керівництво діяльністю апарату Форін офіс покладено на постійного заступника міністра закордонних справ. Це ключовий пост у міністерстві, що координує через заступників і помічників діяльність

британської дипломатичної служби за кордоном і роботу всередині відомства. На початку 80-х років у складі Форін офіс було 34 функціональних відділи і понад 20 територіальних.

Державний департамент контролює і спрямовує всю діяльність американської дипломатії за кордоном, де США мають близько 200 посольств і місій, більше 100 генеральних консульств і консульських установ, понад 30 консульських агентств. Крім того, держдепартамент представляє Сполучені Штати у десятках великих міжнародних організаціях і забезпечує щорічну участь приблизно у 800 міжнародних конференціях.

Так, у державному департаменті США є п'ять регіонально-територіальних управлінь, кожне з яких очолює помічник державного секретаря. Це такі управління: у справах європейських, африканських, Східної Азії і Тихого океану, міжамериканська, Близького Сходу та Південної Азії. У структурі Держдепартаменту створено також підрозділ, що займається країнами СНД. Керівники управлінь відповідають за вироблення зовнішньої політики щодо відповідних регіонів у межах своєї компетенції, спрямовують діяльність наявних у країнах даного регіону американських представництв, координують кроки зовнішньополітичного характеру різних відомств США в окремих районах світу. У кожне регіонально-територіальне управління входить низка посадових осіб та структурних підрозділів.

До функціональних підрозділів Державного департаменту США належать управління з різними масштабами повноважень і напрямками діяльності. У цю категорію входять: управління з економічних проблем і питань бізнесу, з військово-політичних справ, з проблем океанів, з міжнародних екологічних і наукових питань, з проблем міжнародних організацій; група планування і бюро розвідки і досліджень; управління з прав людини і гуманітарних проблем, з проблем біженців, з міжнародних аспектів проблеми розповсюдження наркотиків, з боротьби з тероризмом; управління зв'язку з конгресом і громадськістю; протокольне управління; консульське управління; управління юридичного радника; відділ з питань управління; інститут закордонної служби, призначений для підвищення професійної кваліфікації американських дипломатів.

Державний департамент США – одне з небагатьох відомств іноземних справ провідних зарубіжних держав, що мають органи на місцях. У систему Держдепартаменту входять дев'ять регіональних управлінь, розташованих у найбільших містах США – Нью-Йорку, Сан-Франциско, Новому Орлеані та ін.

Вони займаються оформленням і видачею закордонних паспортів американським громадянам.

На чолі зовнішньополітичного відомства Великої Британії стоїть міністр закордонних справ і у справах співдружності. До 1966 р., крім МЗС у державному апараті Великої Британії було два інших організаційно відокремлених відомства, які займалися зовнішніми справами, – Міністерство у справах співдружності і Міністерство колоній. У 1966 р. Міністерство колоній Великої Британії злилося з Міністерством у справах співдружності, а в 1968 р. відбулося об'єднання вищезгаданого органу з Міністерством закордонних справ і виникло єдине зовнішньополітичне відомство – Міністерство закордонних справ і у справах співдружності<sup>1</sup>. Пізніше до нього увійшло Міністерство з розвитку заморських територій.

Однією з ключових посад в англійському МЗС є постійний заступник міністра. Він є центральною фігурою в міністерстві, і його посада відповідає посаді генерального секретаря МЗС Франції і статс-секретаря МЗС Німеччини. Якщо раніше службова кар'єра постійного заступника міністра протікала лише в центральному апараті міністерства, то останніми роками постійний заступник охоплює і закордонну службу. Він стоїть на чолі всього британського професійного дипломатичного апарату і є головою дипломатичної служби.

Важлива роль у структурі англійського МЗС відводиться парламентському заступнику міністра закордонних справ. Його завдання полягає в роз'ясненні, а в разі потреби і в захисті зовнішньополітичних дій міністерства в палаті громад і в палаті лордів, а також у тому, щоб представляти міністра закордонних справ і у справах співдружності Великої Британії на міжнародних конференціях.

Загалом у МЗС Великої Британії переважають територіальні відділи, що займаються Африкою, Азією і країнами арабського Сходу, що відображає зовнішньополітичні інтереси англійських правлячих кіл.

У коло завдань працівників територіальних відділів входить збирання, класифікація й оцінювання інформації, дипломатичне листування, підтримання контактів з іноземними дипломатичними представництвами, що становить значний обсяг роботи.

У МЗС і у справах співдружності Великої Британії налічується понад 20 територіальних відділів, що становить майже третину всіх підрозділів міністерства<sup>4</sup>.

У МЗС Великої Британії є два відділи, які спеціально займаються питаннями діяльності ООН. Посилився інтерес британської дипломатії до досліджень у галузі міжнародних відносин. Так, інформаційно-дослідницький відділ – найбільший у МЗС за кількістю співробітників. У ньому працює понад 70 чоловік.

Одним з найбільших міністерств *Французької Республіки* на сьогодні є Міністерство зовнішніх зносин (МЗЗ). У центральному апараті французького МЗЗ працює понад 1600 співробітників.

Зовнішньополітичне відомство Франції, що існує з 1589 р., отримало в травні 1981 р. нову назву – Міністерство зовнішніх зносин. У ньому п'ять територіальних і три функціональних департаменти.

У 1973 р. створено Центр аналізу та прогнозування, що знаходиться в безпосередньому підпорядкуванні міністра.

Вважають, що загалом внутрішня структура міністерства в останній період була досить стабільною. Міністерства політичного характеру Франції – міністерства національної оборони, зовнішніх зносин, внутрішніх справ, юстиції – в принципі дуже стабільні. Ця стабільність проявляється не лише в тому, що переважно незмінні їх функції і відповідно структура, але і у дбайливому ставленні французьких правлячих кіл до питання про зміну керівництва цих міністерств<sup>1</sup>.

До нових політичних реалій довелося пристосовуватися і дипломатичній службі Франції. Структура МВС Франції являє собою п'ять великих департаментів, схожих з управліннями державного департаменту США. У структурі французького МВС було створено управління стратегічних питань, піднята роль сформованого ще в 1973 р. Центру аналізів і прогнозів.

Здійсненням зовнішньої політики Франції безпосередньо керує міністр закордонних справ, якому допомагають міністр-делегат і державні секретарі. Хоча законодавство прямо і не визначає їх компетенцію, вони можуть бути включені до складу уряду і брати участь у його засіданнях.

Безпосередню допомогу міністру зовнішніх зносин під час прийняття рішень надає кабінет міністерства. Як показують дослідження, цей орган має напівуправлінський, напівполітичний характер. Його складають співробітники, особисто відповідальні лише перед міністром. Вони призначаються відповідно до рішення міністра, яке оформлюється у вигляді декрету, і йдуть у відставку разом з головою МВС Франції. Їх зв'язок з рештою чиновництва

виявляється тільки в тому, що вони користуються звичайним статусом і привілеями чиновників.

Аналіз та зіставлення вказують на те, що його положення має деякі схожі риси зі статусом постійного заступника міністра закордонних справ і у справах співдружності Великої Британії та статс-секретаря МЗС Німеччини.

Основними структурними підрозділами МВС Франції є управління (дирекції), кожне з яких здійснює переважно одну або декілька важливих функцій міністерства.

У МВС Франції регіонально-територіальні підрозділи входять у політичний департамент, афро-малагасійський департамент, департамент країн Європи, департамент Азії та Океанії, департамент Північної Африки і Близького Сходу і департамент Америки.

Є також відділи франкомовних країн Африки, Центральної та Південної Африки. Наявність у системі французького зовнішньо-політичного відомства численних відділів, які займаються відносинами з країнами Африки, не випадкова. Функціонування цих підрозділів відображає пильну увагу і велику зацікавленість в африканських справах з боку французького керівництва.

Функціональні підрозділи МВС Франції поділяють на три категорії служб: політичну, спеціалізовану і допоміжну. Політичні служби представлені низкою відділів, які входять в управління з політичних питань. До них належать такі відділи: з питань безпеки і співробітництва в Європі, міжнародних урядових організацій, з питань роззброєння, пактів, з питань надання військової допомоги. У МВС Франції є відділ ООН і міжнародних організацій, поділений на чотири секції: секція з політичних питань, секція з економічних питань та питань розвитку, секція з соціальних і наукових питань та прав людини, секція з адміністративних, бюджетних і технічних питань і питань координації.

У категорію політичних служб входить кілька інших підрозділів МВС Франції: управління консульських справ та адміністративних конвенцій, що складається з відділу адміністративних конвенцій та відділу з консульських питань; протокольне управління, що об'єднує церемоніальний відділ, відділ дипломатичних привілеїв та імунітетів, відділ з питань ратифікацій і повноважень; управління з юридичних питань, куди входять договірний, політичний і економічний відділи, відділ культури, науки і техніки, відділ з адміністративних і консульських питань; служба архівів і документації; група радників з релігійних справ та історичних питань.

Важлива роль у структурі французького МВС належить протокольному управлінню, яке займається широким колом проблем, зокрема виданням висновків з питань дипломатичних привілеїв та імунітетів, розробленням окремих аспектів підготовки до проведення багатосторонніх переговорів, обслуговуванням дипломатичного корпусу, підготовкою проектів актів про ратифікацію договорів і угод з іноземними державами, організацією вручення вірчих грамот іноземними послами президентові республіки<sup>1</sup>.

Основним зовнішньополітичним відомством Федеративної Республіки Німеччини є Міністерство закордонних справ країни. Німецький МЗС є одним з найбільш розгалужених за своєю організаційною структурою зовнішньополітичних відомств у Західній Європі. У його складі – понад 200 закордонних представництв, з яких понад 130 – посольства і понад 60 – консульські установи. Його особистий персонал становить близько 6500 осіб, серед яких близько 2 тис. людей у центральному апараті.

Аналіз показує, що відомства закордонних справ провідних зарубіжних держав мають триланкову структуру, яка складається з керівництва МЗС і його допоміжних служб; регіонально-територіальних підрозділів, які виконують основну оперативну роботу, а також функціональних підрозділів, які реалізують свої повноваження в окремих сферах зовнішніх зносин (торгівля, фінансування, надання допомоги і т. д.) і забезпечують окремі аспекти діяльності інших підрозділів у межах своєї компетенції (управління кадрами, вироблення консультацій правового характеру, надання та класифікація інформації і т. д.). У системі МЗС зазначених країн зростає роль будь-яких планувальних органів (штабів, груп, відділів, управлінь), а також тих ланок, на які покладено міжвідомче забезпечення. За подібності внутрішньої структури співвідношення окремих ланок системи зовнішньополітичних відомств цих країн має суттєві особливості.

МЗС Федеративної Республіки Німеччини очолює федеральний міністр, якому підпорядковані два статс-секретарі і два державних міністри. Функції останніх чітко не визначені. Формально вони займаються підтриманням зв'язків з бундестагом, його фракціями і комітетами. На практиці державні міністри забезпечують схвалення зовнішньополітичних установок уряду і МЗС у законодавчому органі.

Основною ланкою керівного штабу є штаб з планування зовнішньої політики («планувальний штаб»). Створений ще в 1963 р., він активно діє у трьох галузях:



- дослідження соціальних, економічних і технологічних проблем, що мають значення для зовнішньої політики ФРН;
- аналіз політичних цілей іноземних держав і можливі модифікації у зв'язку з цим пріоритетів Німеччини у сфері міжнародних відносин;
- планування стратегії і тактики для впровадження в життя цілей ФРН.

Слід відзначити також, що у зовнішньополітичному відомстві ФРН є сім відділів, що підпорядковується статс-секретарям. Один зі статс-секретарів відповідає за центральний відділ, два політичних відділи, правовий та протокольний відділи, інший – за зовнішньоекономічний відділ та відділ культурної політики за кордоном. Кожен відділ у свою чергу очолює міністеріаль-директор. Стрижнем організаційної структури є два політичні відділи (за прийнятою нумерацією – другий і третій).

Регіонально-територіальні підрозділи, наявні в системі Міністерства закордонних справ Федеративної Республіки Німеччини, входять як референтури в перший і другий підвідділи другого політичного відділу і третій політичний міністерства, який не поділяється на підвідділи.

У третьому політичному відділі є посадові особи, що виступають як координатори політики ФРН стосовно відповідних регіонів: уповноважені за політику на Близькому і Середньому Сході, за африканську політику, за політику щодо Латинської Америки та азіатську політику.

У завдання правового відділу МЗС ФРН входить вироблення рекомендацій федеральному уряду в міжнародно-правовій сфері, надання відповідних юридичних консультацій, аналіз загальних питань міжнародного публічного, а також торговельного, морського і договірнього права. Даний відділ об'єднує вісім референтур, що займаються проблемами міжнародного, дипломатичного, консульського права, а також права міжнародних організацій та ін.

Важлива роль у системі МЗС ФРН належить відділам організаційного характеру. Протокольний відділ складається з двох референтур. Одна референтура займається організацією державних візитів. Друга – обслуговує іноземні дипломатичні представництва і консульства, зокрема організацію зустрічей знову прибулих послів іноземних держав, супроводження їх під час візитів до федерального президента у зв'язку з врученням вірчих грамот.

Міжнародні відносини кардинально трансформуються і їх колишня конфронтаційна парадигма, що відображала так звані логічні ігри з нульовим результатом, іде в минуле. Знадобилося також дуже потужне звірення з

реальністю. Нею стала нинішня фінансово-економічна криза, що допомогла донести до свідомості всіх істину, що безпека й розвиток неподільні й більше не можуть забезпечуватися за чужий рахунок. Усе це диктує об'єднуючий порядок денний, необхідність широкого міжнародного співробітництва, гармонізації відносин між державами на основі зближення й взаємопроникнення економік і культур.

Уся діяльність відомств закордонних справ інших країн також підпорядкована досягненню основних цілей на міжнародній арені диплома-тичної діяльності і є ефективним засобом організації та регулювання міжнародних відносин. Вона є великою переконувальною і перетворювальною силою в боротьбі за утвердження демократичних і прогресивних принципів взаємовідносин між державами.

Як свідчать матеріали, здійснення завдань зовнішньої політики є функцією не лише центральних, внутрішньодержавних органів зовнішніх зносин. Завдання зовнішньої політики активно виконуються також і зарубіжними органами зовнішніх зносин держави.

За допомогою вивчення і аналізу діяльності зовнішньополітичних відомств провідних зарубіжних держав можна зробити висновок, що структури зазначених відомств відрізняються високим рівнем організації, професіоналізму, системності, налагодженою взаємодією з державним апаратом країни.

#### ***Тема 4. Поняття, джерела і принципи дипломатичного права.***

1. Предмет регулювання дипломатичного права.
2. Форми дипломатичної діяльності суб'єктів міжнародного права.
3. Джерела дипломатичного права. Загальна характеристика Віденської конвенції про дипломатичні зносини (1961 р.).
4. Умови встановлення дипломатичних зносин: міжнародне визнання, досягнення домовленості про встановлення дипломатичних зносин.
5. Припинення і відновлення дипломатичних зносин.

#### **Поняття, система і джерела дипломатичного права**

Дипломатичне право як галузь міжнародного права є сукупністю норм, що регламентують статус, функції та порядок дипломатичної діяльності державних органів зовнішніх зносин, на які внутрішнім законодавством

покладено завдання щодо здійснення офіційних зносин з іноземними державами та іншими суб'єктами міжнародного права.

Система сучасного дипломатичного права відповідає основним формам дипломатії: двосторонній дипломатії, що здійснюється на постійній основі через дипломатичне представництво однієї держави на території іншої, здійснюваної шляхом направлення так званих спеціальних місій різного рівня для розгляду конкретних питань у певну країну або на міжнародну зустріч (конференцію); багатосторонній дипломатії в рамках міжнародних організацій, що здійснюється делегаціями на міжнародних конференціях і сесіях органів міжнародних організацій, а також постійними представництвами держав при міжнародних організаціях.

Як уже зазначалося, дипломатичне право виникло і розвивалося як посольське право, тобто як сукупність норм, що визначають положення посла. Лише до початку ХХ ст. воно стало поступово перетворюватися на дипломатичне право, що регулює всі офіційні відношення держав<sup>1</sup>.

Основними джерелами дипломатичного права, як і міжнародного права загалом, є міжнародний договір і міжнародний звичай. До недавнього часу дипломатичні відносини регулювалися на основі звичаєвих норм.

Часткову кодифікацію дипломатичного права було вперше розпочато в регіональному масштабі в Латинській Америці 1928 р. Нині дипломатичне право в основному кодифіковане Основним універсальним договірно-правовим актом, що регулює дипломатичні відносини між державами, стала Віденська КДС 1961 р.

До дипломатичного права належать норми, які регулюють діяльність спеціальних місій держав, а також представництв при міжнародних організаціях та делегацій на міжнародних конференціях. Це, перш за все КСМ 1969 р., КПІ ООН 1946 р., КПІСУ ООН 1947 р. та ін. Основним кодифікаційним актом покликана стати після набуття чинності Віденська КПК 1975 р. Крім того, джерелами дипломатичного права є також двосторонні міждержавні угоди про встановлення дипломатичних відносин, про відкриття дипломатичних представництв і т.д.

### **Форми дипломатичної діяльності**

Зовнішньополітичні переговори й дипломатія на вищому рівні. Уся практика переговорів на вищому рівні свідчить про важливе їхнє значення в сучасній міжнародній обстановці. Адже міжнародні питання займають зараз

усе більше місце в політичному житті всіх країн, а питома вага зовнішньополітичних проблем зростає в житті народів, які зацікавлені в радикальному поліпшенні між-народної обстановки й у корінній перебудові міжнародних відносин на принципах мирного співіснування.

Місце та значення міжнародних нарад, зустрічей і конференцій. Поняття й види нарад й конференцій. Історія міжнародних конференцій іде в давню давнину. До другої половини XIX ст., серед міжнародних конференцій розрізняли конгреси й конференції. Конгресами називалися зазвичай такі міжнародні конференції, у яких брали участь глави держав і урядів і які переслідували висновок мир-них договорів: наприклад, Віденський конгрес 1815 р., Аахенський конгрес 1818 р., Паризький конгрес 1856 р.

Термін «конгрес» найчастіше вживається щодо міжнародних нарад і зустрічей або громадських організацій, або фахівців і наукових діячів – Всесвітній Конгрес миролюбних сил, Всесвітній конгрес профспілок, Міжнародний конгрес хірургів і т.п.

Міжнародні конференції і міжнародні наради, зрозуміло, скликаються не лише на найвищому рівні – глав держав і урядів. Міжнародні конференції і наради зазвичай поширені на всіх рівнях<sup>2</sup>.

Перший вид міжнародних конференцій зазвичай носить спеціальні назви: Генеральна Асамблея ООН, Рада Економічної Взаємодопомоги, Економічна й Соціальна Рада ООН і т. п. Такі наради працюють сесійно – на чергових і позачергових сесіях. При цьому в практиці таких міжнародних нарад саме поняття «нарада» нерідко здобуває значення чергової сесії даного органу.

Однак у практиці ряду міжнародних спеціалізованих органі-зацій, створених до початку або навіть до кінця минулого століття, збереглася назва «конференція» як сесійного представницького органу цих міжнародних організацій.

За змістом роботи й цілями скликання міжнародні конференції і наради можуть поділятися на політичні міжнародні конференції і наради та на міжнародні конференції і наради зі спеціальних питань. Залежно від предметного змісту роботи міжнародних конференцій і нарад держави визначають і вид представництва на них<sup>1</sup>.

Підготовка, організація й проведення міжнародних нарад і конференцій. Під час підготовки будь-якої міжнародної зустрічі слід урахувувати результати, яких можна досягти в підсумку такої зустрічі.

Ініціатива скликання або пропозиція скликання міжнародних конференцій і нарад належить окремим державам, групам держав і міжнародних органів, що мають на це повноваження.

У кожній окремій державі право на пропозицію скликати міжнародну конференцію або нараду мають органи зовнішніх зносин:

глава держави;

глава уряду;

міністр закордонних справ або дипломатичних працівників, спеціально вповноважені на прояв ініціативи скликання своїм урядом.

Група держав у колективному порядку зазвичай проявляє ініціативу у формі пропозиції, що формулюється в комюніке наради представників даних держав.

Ініціатива скликання міжнародних конференцій може бути виявлена й сесійними органами міжнародних організацій.

Коло учасників і форми участі. При скликанні сесійних органів міжнародних організацій питання про коло учасників і форми участі в принципі не виникає. Учасники й форма участі в сесіях цих органів визначені навколо учасників самої організації і її уставом або договором, що заснував дану організацію, її органи, коло їхніх учасників і порядок роботи цих органів. Зовсім інший характер має питання про коло учасників конференції або наради, що мають самостійний характер.

Наступним питанням про участь у конференції є питання про представництво на конференції від держав і форми участі в конференції.

Право на участь у міжнародних конференціях держави здійснюють за допомогою своїх представницьких органів або спеціальних представників, яким делеговані повноваження від імені та з доручення конституційних центральних органів зовнішніх зносин.

Сучасна практика міжнародних конференцій визнає три форми участі:

1) повноважні делегації з правом вирішального голосу;

2) спостерігачі й інформатори з правом лише дорадчого голосу;

3) представники від міжнародних організацій, які не розглядаються як спостерігачі й інформатори, хоча здебільшого мають ті ж права, що й спостерігачі, і не мають права вирішального голосу.

Із суверенітету держав, що беруть участь у конференції, випливає й міжнародно-правовий статус їхніх представників, що користуються так званим дипломатичним імунітетом. Однак обсяг дипломатичного імунітету неоднаковий для представників держав на різних рівнях і відповідає

переважно посадовому рівню представників, що беруть участь на конференції. Дипломатичним імунітетом у повному обсязі користуються переважно лише представники дипломатичних, політичних за своєю формою і змістом роботи конференцій. Дипломатичний імунітет поширюється на представників центральних конституційних органів зовнішніх зносин держав.

Правила процедури й організаційні форми роботи. Зазвичай на першому ж засіданні конференції або наради визначається голова або встановлюється принцип головування, віце-голова (далеко не завжди) секретар та інші основні органи конференції, якщо про все це учасники не домовилися попередньо.

Регламенти деяких конференцій передбачають здачу делегаціями своїх повноважень і їхню перевірку до дня відкриття. Для перевірки повноважень обирається мандатний комітет або комісія з перевірки повноважень. Для підготовки й узгодження текстів робочих і офіційних документів обирається редакційний комітет. За потреби утворюють й інші органи конференції або наради – комітети й комісії.

Пленарні засідання конференцій і нарад зазвичай проводяться привселюдно, якщо не прийнято якого-небудь іншого рішення самою конференцією. На початку роботи конференції, якщо не ухвалено рішень попередньо, визначаються офіційні й робочі мови конференції і її документів.

Тільки наради або конференції, проведені від імені ООН, мають загальний секретаріат, роботу якого забезпечує апарат Секретаріату ООН. За згодою учасників конференції може бути прийнятий і інший порядок.

В останні роки у зв'язку зі зміною співвідношення сил на міжнародній арені все частіше в практиці міжнародних нарад і навіть роботи постійних органів застосовується принцип вирішення всіх питань за узгодженням, а не шляхом голосування.

Міжнародно-правові акти конференцій, нарад і зустрічей.

У результаті міжнародних зустрічей, нарад і конференцій укладаються ті або інші договори й угоди (конвенції), які підписуються як на самих конференціях, так і після них.

Зазвичай міжнародні договори або конвенції містять:

вступну частину (преамбулу), у яких ідеться про учасників договору, головні завдання й цілі, уповноважених для підписання договору або конвенції осіб;

статті про зобов'язання сторін;

статтю про термін дії й набрання чинності договором;

статтю про порядок ратифікації, місце і строк обміну ратифікаційними грамотами;

указівку місця й дати підписання умов, на яких складений договір (конвенція);

підпис і печатки держав.

Крім договорів і угод, відбувається підписання протоколів до договорів і угод або самостійних протоколів з окремих питань, що визначає порядок здійснення договорів або угод, обмін листами між главами делегацій, що вели переговори, у яких (листах) установлюється порядок застосування тих або інших статей договору (угоди) або робляться які-небудь застереження до них.

Підсумки переговорів під час міжнародних зустрічей і конференцій можуть бути зафіксовані й у вигляді спільної декларації, підписаної учасниками переговорів, у якій у більш загальній формі, ніж у договорі або угоді, виражаються позиції учасників переговорів і говориться про домовленість з тих або інших питань політики.

Дипломатичний працівник не може обмежитися лише службовим кабінетом, вивченням місцевої та іноземної преси, електронних ЗМІ. Одне з найважливіших джерел інформації дипломатів – бесіди з впливовими особами країни перебування, а також акредитованими в ній дипломатами.

Проведення візитів і бесід – один із найголовніших політичних і професійних обов'язків дипломата за кордоном. Невипадково Віденська конвенція про дипломатичні зносини 1961 р<sup>1</sup>. має саме таку назву, оскільки під словом «зносини» мається на увазі поняття «контакти». Саме в ході проведення візитів і бесід дипломати можуть повноцінно реалізувати основні функції, визначені для дипломатичних представництв у ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини: ведення переговорів з урядом держави перебування, з'ясування всіма законними засобами умов і подій у державі перебування, захист інтересів акредитуючої держави та її громадян, розвиток взаємовідносин у галузі економіки, культури й науки. У ході візитів і бесід виявляються важливі аспекти між-державних відносин, ліквідуються неточності в інформації, закладаються основи важливих рішень. При безпосередньому спілкуванні ефективність комунікативного зв'язку підвищується за рахунок використання живого слова, інтонації, невербальних засобів спілкування.

Кожна держава має власну класифікацію візитів на високому та най-вищому рівнях. Для європейської практики та практики країн СНД характерні два критерії класифікації: за статусом особи, яка очолює іно-земну

делегацію (за складом учасників); за метою, значенням та особливостями проведення візитів.

За статусом особи, яка очолює іноземну делегацію, візити поділяються на візити на найвищому рівні та візити на високому рівні.

Візити на найвищому рівні – візити глав іноземних держав. Протокольні заходи за участю глав урядів іноземних держав проводяться з урахуванням конституційного устрою відповідної іноземної держави. У разі відсутності інституту президента (у державах з монархічним устроєм, парламентською формою правління) забезпечення візитів глав урядів здійснюється згідно з протокольними вимогами щодо прийому глави іноземної держави. До візитів на найвищому рівні відносять також візити делегацій на чолі з вищезгаданими особами.

Візити на високому рівні – візити голів парламентів, урядів (якщо конституційний устрій держави – президентська республіка); візити заступників глав держав, парламентів та урядів – віце-президента, віцепрем'єр-міністра; візити фахових міністрів (міністрів закордонних справ, оборони, економіки); візити делегацій на чолі з вищезгаданими особами; візити спеціальних представників глав держав та урядів.

За метою, значенням та особливостями проведення візити вищих державних діячів в Україні поділяються на такі категорії:

- державний візит;
- офіційний візит;
- робочий візит;
- візит проїздом;
- неофіційний візит;

- візити високих посадових осіб, представників іноземних держав у статусі особистого гостя Президента, Голови Верховної Ради України або Прем'єр-міністра України.

Існує практика проведення зустрічей на найвищому рівні на терені третіх країн. На підставі різних обставин, частіше з політичних міркувань, сторони домовляються про проведення зустрічі на «нейтральній території». До таких зустрічей можна віднести Тегеранську зустріч 1943 р. керівників антигітлерівської коаліції, низку зустрічей радянських, пізніше російських і американських керівників, наприклад, Б. Єльцина і Б. Клінтона в 1996 р. у Гельсінкі.

Категорія візиту і статус особи, яка очолює делегацію, визначають формат візиту – сукупність заходів ділового і протокольного характеру, включених до



програми візиту, їх церемоніальний бік та рівень персональної участі в ключових елементах програми представників країни, яка приймає делегацію.

Державний візит в Україну здійснюється главами іноземних держав (президентами, монархами) і належить до найвищої категорії візитів. Державний візит має велике політичне значення та відзначається особливою урочистістю з обов'язковим складанням усіх церемоніальних почестей як під час зустрічі і проводів, так і під час інших заходів, передбачених програмою візиту. Існує правило, згідно з яким глава держави може прибути до країни з державним візитом лише один раз за час перебування при владі. Як правило, це його перший візит у країну. Державний візит – завжди важливий етап у взаємовідносинах двох країн, який має також важливе міжнародне значення. Державний візит передбачає як центральний елемент програми проведення політичних переговорів Президента України з главою іноземної держави, а також покладання іноземним державним діячем вінка до могили Невідомого солдата, державний обід на честь гостя та за його бажанням – відвідання театру. Програма державного візиту містить поїздку по країні. У разі прибуття глави іноземної держави з дружиною для неї забезпечується окрема програма візиту.

Здебільшого державний візит завершується підписанням заключних документів, у яких фіксується оцінка стану двосторонніх відносин, намічаються шляхи та конкретні заходи з поглиблення співробітництва між країнами, у деяких випадках може даватися оцінка певних міжнародних проблем. Окремими документами, що підписуються в результаті державного візиту, можуть бути довгострокові міжнародні документи, широкома-сштабні угоди з конкретних питань двостороннього співробітництва.

Офіційні візити є однією з вищих категорій візитів в Україну офіційних діячів та іноземних делегацій. Така категорія візиту обирається, якщо політичний зміст візитів голів держав, парламентів, прем'єр-міністрів, міністрів закордонних справ виходить за звичайні робочі рамки.

Офіційний візит в Україну має велике політичне значення і передбачає як центральний елемент програми проведення політичних переговорів за участю особи відповідного становища з української сторони (Президента України з главою іноземної держави, міністра закордонних справ зі своїм іноземним відповідником тощо), а також покладання іноземним державним діячем вінка до могили Невідомого солдата, офіційний обід (сніданок) та за бажанням гостя – відвідання театру.

Ділова частина офіційного візиту (глави держави) не відрізняється від ділової частини державного візиту. Основні відмінності спостерігаються в протоколі проведення офіційної церемонії зустрічі (проводів). Так, при офіційному візиті є нижчим рівень зустрічаючих осіб на аеродромі, рівень супроводу делегації в усіх заходах програми, включаючи поїздку по країні; у меншій кількості вивішуються державні прапори країни гостя та країни хазяїна; при виконанні гімнів обох країн не лунає салют націй.

У деяких країнах (Росії) протокол визначає, що державний візит триває довше (три-чотири дні), ніж офіційний – (два-три дні). Програма офіційного візиту включає поїздку гостя по країні.

До категорії робочих візитів глав держав, парламентів, урядів, фахових міністрів належать візити, які мають конкретну цільову спрямованість, зокрема проведення переговорів, консультацій, робочих зустрічей, укладання міжнародних договорів, підписання спільних документів, а також участь у міжнародних форумах, святкуванні ювілейних дат. Під час робочого візиту церемоніальний елемент, характерний для офіційних та державних візитів, займає значно менше місця. Проведення військових церемоній не передбачається. Як правило, здійснюється один протокольний захід з боку хазяїв – обід або сніданок. Візит та його організація підпорядковані головному – переговорам, зустрічам. Під час візиту (якщо немає особливого побажання гостя) не передбачається покладання вінків до могили Невідомого солдата, не буває офіційного відвідування театру, деяких інших заходів. Зазвичай не передбачаються поїздки по країні. Робочий візит здебільшого нетривалий (один-два дні).

До робочих візитів відносять зустрічі неформального характеру, так звані візити «без краваток». Візити «без краваток» – зустрічі неформального характеру представників іноземних держав на високому рівні. Під таким форматом проведення візитів передусім розуміється вільне від норм офіційного протоколу спілкування, що дозволяє зробити зустріч більш дружньою, створити незвичну теплу атмосферу. Зустрічі «без краваток» практикуються переважно великими державами. Деякі західні та російські політологи й дипломати, наприклад З. Бжезинський та Ф. Сутирін, розглядають дипломатію «без краваток» як спрощене розуміння суті відносин глав суверенних держав, що жодним чином не допомагає розв'язанню складних проблем міждержавних відносин, а, навпаки, створює хибне уявлення і приховує справжню сутність проблем.

Візит проїздом – відносно коротке перебування офіційної делегації або високого гостя в країні, через територію якої він прямує. У наш час стали рідким явищем. Церемоніальний елемент під час проведення від-повідної категорії візитів зведено до мінімуму.

У разі проїзду (прольоту) глави іноземної держави (уряду) через м. Київ його зустрічають на вокзалі (в аеропорту) заступник міністра закордонних справ України разом із главою дипломатичного представництва відповідної іноземної держави в Україні, керівник відповідного структурного під-розділу та відповідальний працівник структурного підрозділу з питань про-токолу МЗС України. Під час зустрічі глави іноземної держави (уряду), який відвідує Київ проїздом, на вокзалі (в аеропорту) піднімаються держа-вний прапор відповідної іноземної держави і Державний Прапор України.

На прохання іноземної сторони в окремих випадках за наявності по-передньої домовленості можуть бути організовані зустрічі (бесіди) глави іноземної держави (уряду) з Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, іншими посадовими особами України. У цьому випадку на вокзалі (в аеропорту) главу іноземної дер-жави також зустрічає (проводжає) спеціально призначений представник посадової особи, з якою організовано зустрічі (бесіди).

Під час проїзду по Києву автомашину глави іноземної держави су-проводжують спеціальні автомобілі Міністерства внутрішніх справ Украї-ни. На основній автомашині встановлюються прапорці відповідної інозе-мної держави і України (відповідно праворуч і ліворуч у напрямку руху автомашини). Офіційні протокольні заходи при цьому не проводяться.

Якщо делегація зупиняється не в Києві, а в іншому місті України, її зу-стрічають та проводжають керівники відповідних місцевих органів вико-навчої влади.

Неофіційним візитом є прибуття іноземного високого гостя в особис-тих або приватних справах для участі в конференціях чи нарадах гро-мадського характеру, відкриття національних виставок та днів культури, для присутності на спортивних змаганнях, конкурсах, з туристичною метою тощо. Протокольні заходи під час таких візитів переважно не передбачаються або зведені до мінімуму.

В Україні за наявності відповідної домовленості главі іноземної держави, уряду можуть надаватися державна резиденція, автотранспорт, охорона. Під час зустрічі (проводів) глави іноземної держави (уряду) в аеро-порту (на

вокзалі) піднімаються державний прапор відповідної іноземної держави і Державний Прапор України. Від української сторони в зустрічі (проводах) глави іноземної держави бере участь заступник міністра закордонних справ України. Офіційні протокольні заходи при цьому не передбачаються. Державний прапор відповідної іноземної держави над державною резиденцією, у якій розміщується глава іноземної держави, не піднімається, прапорці, штандарти на автомашині не встановлюються.

Програми візитів в Україну високих посадових осіб, представників іноземних держав у статусі особистого гостя Президента України, Голови Верховної Ради або Прем'єр-міністра України затверджуються головою Адміністрації Президента України за погодженням з Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України. Особистого гостя Президента України в аеро-порту (на вокзалі) зустрічає (проводжає) особа, визначена Президентом України (Головою Верховної Ради, Прем'єр-міністром). Організацію візитів особистих гостей Президента України (Голови Верховної Ради або Прем'єр-міністра України) забезпечує відповідно Управління Державного протоколу та Церемоніалу Президента України, Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України за сприяння або безпосередньої участі структурного підрозділу з питань протоколу МЗС України<sup>1</sup>.

Візити в Україну спеціальних представників глав іноземних держав, спеціальних представників глав урядів, керівників міжнародних організацій, категорія та формат візитів, питання їхнього протокольно-організаційного забезпечення визначаються головою Адміністрації Президента України, якщо йдеться про спеціальних представників глав іноземних держав, міністром Кабінету Міністрів України, якщо візит здійснює спеціальний представник глави уряду або керівник міжнародної організації. Програма перебування даної категорії гостей визначається в кожному випадку окремо.

Під час проведення зустрічі (проводів) керівників міжнародних організацій в аеропорту (на вокзалі) піднімаються прапор міжнародної організації (за його наявності) і Державний Прапор України; на основній автомашині встановлюються прапорець міжнародної організації (за його наявності) та прапорець України; над резиденцією, у якій розміщується керівник міжнародної організації, піднімається прапор міжнародної організації (за його наявності). За наявності відповідної домовленості керівник міжнародної організації може бути прийнятий Президентом України, Головою Верховної Ради України, Прем'єр-міністром України, іншими

посадовими особами. Візит Генерального секретаря ООН відбувається на рівні візиту глави уряду іноземної країни.

Існує класифікація дипломатичних візитів, яку деякі автори вважають штучною. Згідно з цією класифікацією розрізняють протокольні візити, або візити ввічливості, та ділові візити. Деякі науковці виділяють ще й приватні візити дипломатів. Незважаючи на такий розподіл, усі дипломатичні візити носять політичний характер, оскільки йдеться мова про контакти представників різних держав.

Після вручення вірчих грамот посол наносить візити офіційним особам, політичним і громадським діячам країни перебування, а також своїм колегам – главам дипломатичних представництв, з якими його країна підтримує дипломатичні зносини, починаючи з дуаена. Оскільки такі візити не передбачають обговорення або вирішення будь-яких важливих питань, проблем, а наносяться з метою особистого знайомства, висловлення уваги особі, їх вважають протокольними, або візитами ввічливості. Черговість здійснення візитів визначається відповідно до місцевого протоколу. В Україні обов'язковими є візити керівництву МЗС, директору дипломатичного департаменту, який курирує країну посла. УДП надає допомогу в організації візитів керівництву країни. Порядок протокольних візитів, які наносяться дипломатичним представникам, визначається їхнім старшинством за дипломатичним списком. Як правило, відвідавши кількох послів за списком, дипломатичні представники відвідують послів країн регіону акредитуючої держави. Протокольний візит передбачає нанесення візиту у відповідь.

Щодо візитів колегам з дипломатичного корпусу, то існує протокольне правило: посол першим наносить візити лише послам. Після отримання особистої ноти про вручення вірчих грамот певним послом та після направлення ноти у відповідь візити до нього здійснюють посланники й повірені у справах, тимчасові повірені у справах як старшому в протокольній ієрархії. Посол наносить їм візити у відповідь. Візити наносяться одночасно і главам дипломатичних представництв, і діячам країни перебування. Враховуючи незначну тривалість протокольних візитів (15–25 хв), вони можуть наноситися протягом одного дня двом-трьом особам. Протокольні візити передбачають проведення візитів у відповідь. У минулому візити у відповідь наносилися протягом 24 год після отриманого візиту. Відома радянська жінка-дипломат О. Коллонтай у своїй телеграмі в Центр повідомляла про нанесення протокольних візитів після вручення вірчих грамот королю Норвегії, прем'єр-

міністру, заступнику міністра закордонних справ, шефу протоколу. Візити у відповідь їй були нанесені вже наступного дня.

У наш час фахівці з дипломатичного протоколу радять складати візити у відповідь протягом 8–12 днів. У країнах з численним дипломатичним корпусом главам дипломатичних представництв доводиться наносити до 100 візитів, а з візитами у відповідь ця кількість зростає до 150–170. Тому на нанесення протокольних візитів дипломатичний представник витрачає в середньому три-чотири місяці. Висловлюються думки про необхідність перегляду практики проведення протокольних візитів. Так, в одній з країн дуаєн запровадив звичай не наносити візити у відповідь. У деяких країнах з метою спрощення встановлення контактів з дипломатами новий дипломатичний представник організує дипломатичний прийом, потім наносить візити у відповідь особам рівного й вищого рангу, іншим направляє візитну картку й картку дружини відповідно до списку присутніх на прийомі. Офіційні особи країни перебування, замість візиту у відповідь, беруть участь у прийомах, які влаштовує посол.

Дипломатичний представник при нанесенні протокольних візитів з метою розширення контактів може на власний розсуд збільшити рекомендований список офіційних осіб.

Нанесення візитів, підтримання зв'язків – професійний обов'язок усіх дипломатичних співробітників посольств. Дипломати наносять візити своїм іноземним колегам: радник – радникам, торговий аташе – торговим аташе тощо. Рівень офіційних осіб, яким дипломат складає візити, залежить від його посади. За необхідності нанесення візиту високопосадовій особі дипломатичного співробітника супроводжує і представляє посол.

Дипломатичні бесіди, їх місце в дипломатичній практиці, особисті бесіди дипломатів. Поняття «дипломатична бесіда» охоплює різні за рівнем, змістом, формою проведення контакти. Є декілька класифікацій дипломатичних бесід. Наприклад, Віденська дипломатична конференція, проведена під егідою ООН, умовно виділила:

- бесіди за офіційним дорученням керівництва й МЗС своєї країни;

- бесіди за офіційним запрошенням керівництва й МЗС країни перебування;

- бесіди з представниками країни перебування з ініціативи самого дипломата або на їх пропозицію;

- кулуарні бесіди: на офіційних прийомах, офіційних заходах тощо;

- «випадкові» бесіди.

Дипломатична бесіда – вершина практичної діяльності дипло-мата. Саме в бесіді виявляється його ерудиція, політичні й професійні знання і підготовленість, широка освіта. Здебільшого дипломатична бесі-да здійснюється без досьє – без негайного залучення довідкового мате-ріалу. Дипломати повинні бути добре поінформованими, мати широке коло знань, бути цікавими співрозмовниками. Дипломат повинен добре знати власну країну, бути в курсі всіх останніх подій. Наприклад, послы США один раз на два-три місяці відвідують свою країну саме з цією ме-тою. Дипломат повинен добре знати країну перебування, її історію, полі-тику, економіку, уміти пристосовуватись до традицій і звичаїв країни пе-ребування, не виявляти до них зневаги.

Якості дипломата, необхідні для успішного проведення дипло-матич-ної бесіди, – ввічливість, уважне ставлення до людей, стриманість і незарозумілість, уміння зав'язати і підтримати розмову, бути приємним спів-розмовником. Необхідно бути дуже уважним до співрозмовника, прояв-ляти максимальну чемність, за необхідності переводити розмову на нейтральні теми. Важливо під час проведення візиту, бесіди враховувати менталітет, національні особливості протоколу, етикету. В історії було багато випадків, коли незнання елементарних норм протоколу й етикету, правил спілкування не сприяли розвитку добросусідських відносин, на-віть ускладнювали їх.

Наприклад, під час спілкування з англійськими дипломатами слід пам'ятати, що вони, на відміну від американських дипломатів, віддають перевагу конкретним питанням сьогодення і стримано ставляться до розмов про глобальні проблеми. Англійські дипломати схильні до недо-мовок і натяків, намагаються уникати категоричності. Вони – винятково ввічливі, особливе значення надають етикету. На відміну від останніх, американці заводять контакти без особливих дотримань етикетних норм.

Італійські дипломати вільно ставляться до часу: можуть запізнювати-ся, затягувати бесіду, не завжди дотримують обіцянки. Навпаки, німець-ким дипломатам притаманна точність, дисципліно-ваність, послідовний розгляд питань під час бесід. Розмовляючи з італійськими дипло-мата-ми, не слід цікавитися їхніми політичними поглядами, оскільки їм забо-ронено вступати в партії.

Японські дипломати сумлінно готуються до бесід. Під час розмови вони уникають слів «так» чи «ні», «не можу», «не знаю». Вони схильні висловлювати свої думки прямолінійно, винятково ввічливі. У японців

цінується небагатослівність. Японському стилю ведення переговорів притаманна обов'язковість, точність у часі, у виконанні обіцянок, уміння вислуховувати партнера.

Арабським дипломатам властива недовірливість, обережність. На-віть у разі широкої поінформованості з певного питання арабський дипломат під час розмови з офіційною особою іноземної країни може по-відомити, що не володіє відповідною інформацією, лише для того, щоб мати час для обмірковування порушених питань. Слід пам'ятати, що в арабських країнах існують власні норми протоколу й етикету. Наприклад, під час бесід з ними не можна критикувати іслам, Коран тощо.

При встановленні контактів з дипломатами – представниками малих держав – треба добре знати їхній протокол, етикет, звичаї та цінності.

Для того щоб упевнено провести бесіду, не потрапивши у глухий кут, необхідно серйозно готуватися до неї, досконально вивчивши питання, які будуть порушуватися під час розмови. Відомий український дипломат П. Сардачук пропонує таку схему підготовки до запланованої бесіди<sup>1</sup>.

По-перше, визначивши для себе тему, уважно, у деталях вивчити всі об-ставини, документи, пов'язані з нею, щоб досягти чіткого власного бачення.

По-друге, слід підготувати вагому аргументацію для захисту своїх думок, поглядів щодо тієї чи іншої події, одночасно готуючись до можливо-го спростування аргументів свого співрозмовника.

По-третє, доцільно заздалегідь опрацювати тактику ведення бесіди. Необхідно зважити на те, що співрозмовник, часто не зацікавлений у поглибленому розгляді питання, може уникати розмови.

Дуже важливо розраховувати час, щоб мати його вдосталь для обго-ворення основного питання й забезпечення ділової частини бесіди, а не лише її протокольного оформлення. Не можна залишати найважливіші проблеми на кінець розмови: співрозмовник може терміново завершити бесіду й найважливіше питання залишиться нерозв'язаним.

Мистецтво проведення бесіди проявляє себе через мову дипломата. Дуже важливо вести бесіду спокійним тоном, у жодному разі не підви-щуючи голосу і не висловлюючи навіть ознак якогось неза-доволення чи роздратування. Не можна переривати співрозмовника. «Спокій ідеально-го дипломата, – писав Г. Нікольсон, – повинен проявлятися в наступно-му: по-перше, він повинен бути в доброму гуморі або, у крайньому випа-дку, не виказувати свого поганого настрою, по-друге, він повинен бути винятково терплячим»<sup>1</sup>.



Говорячи про здібності, розум і чесноти дипломатів, Г. Нікольсон в один ряд з цими поняттями ставить їх «пристосовуваність», тобто здатність поставити себе на місце співрозмовника. У сучасній науці для цього явища запроваджено термін «емпатія». Отже, дипломат під час бесіди повинен бути психологом, цікавитися настроєм співрозмовника, аналізувати стиль його мислення, намагатися зрозуміти його погляди<sup>2</sup>.

Позитивною якістю дипломата є його вміння уважно вислуховувати співрозмовника. Д. Карнегі давав таку ділову пораду: «Будьте гарним слухачем. Нехай більшу частину часу говорить ваш співрозмовник»<sup>3</sup>. Автори різних видань з теорії і практики дипломатії, дипломатичного протоколу й етикету радять багато способів «розговорити» співрозмовника. Звичайно, це мистецтво, якому слід навчатися.

Зауважимо, що навіть при хорошому знанні іноземної мови іноді корисно вести бесіду за допомогою перекладача. Тема бесіди може бути настільки гострою і делікатною, що дипломату не можна помилитись або обмовитись, до того ж, користуючись послугами перекладача, можна отримати додатковий час для обдумування відповіді на складне запитання. У деяких країнах, наприклад США, молодим дипломатам радять уникати демонстрації доброго знання іноземних мов.

### **Умови встановлення дипломатичних зносин: міжнародне визнання, досягнення домовленості про встановлення дипломатичних зносин.**

#### **Припинення і відновлення дипломатичних зносин**

Дипломатичні зв'язки і відносини в сучасному світі – це наріжний камінь усієї системи міждержавних відносин. Саме вони дають можливість у всій повноті реалізувати міжнародну правосуб'єктність держави. Зрозуміло, як невизнання де-юре, так і пов'язаний з цим брак нормальних дипломатичних відносин жодною мірою не впливають на загальне положення держави на міжнародній арені, що є суб'єктом міжнародного права на підставі властивого цій державі суверенітету.

Встановлення дипломатичних відносин і заснування дипломатичних представництв. Дипломатичні відносини – наріжний камінь системи міждержавних відносин, для встановлення яких необхідні такі політико-правові умови, як визнання де-юре і взаємна згода на встановлення цих відносин.

У будь-якому разі, навіть у питаннях, здавалося б, неполітичного характеру – торговельних, економічних, культурних та інших – зв'язки і

відносини між державами неминуче ускладнюються, якщо немає нормальних дипломатичних відносин. «Відсутність дипломатичних відносин, – писав Г. Чичерін, – можна порівняти із закритими шлюзами: торгівля просочується і за цих умов, як просочується вода через закриті шлюзи, але лише тоді вода може ринути повним струменем, коли шлюзи відчиняють».

Саме вони створюють юридичну основу для різноманітних взаємних зв'язків і співпраці між державами незалежно від їх відмінностей. Крім того, дипломатичні відносини відрізняються від дипломатичних контактів узагалі ще й тим, що вони потребують наявності відповідних передумов, виконання деяких політико-правових умов.

Міжнародне визнання – це дипломатичний акт, що має відповідні правові наслідки. Найважливішим моментом тут є не просто констатація факту появи або існування суверенної держави, а й готовність того, хто визнає, вступити з дестінатором визнання в офіційні зносини відповідно до норм міжнародного права.

Виходячи з принципу суверенітету, держави загалом вільні у виборі відносин з іншими державами в межах, що допускаються міжнародним правом. У рамках міжнародного права, держави поважають право одна одної будувати на свій розсуд відносини з іншими державами і, отже, право визнавати чи не визнавати ту чи іншу державу, встановлювати або не встановлювати з нею дипломатичні відносини.

Визнання держави, як і встановлення дипломатичних відносин з нею, вимагає в кожному конкретному випадку конклюдентних фактів, тобто спеціального волевиявлення договірних держав у вигляді формального акту або будь-якого іншого письмового його оформлення.

Іноколи зв'язок між визнанням та встановленням дипломатичних відносин виявляється і з прямо протилежного боку, коли визнання виступає вже не як умова, а як наслідок встановлення дипломатичних відносин. Це відбувається тоді, коли до цього не було ні явно вираженого, ні припустимого (виведеного з певних попередніх акцій) визнання з боку однієї з держав-контрагентів. «Установлення нормальних дипломатичних відносин, – писав Р. Бобров, – з абсолютно новим державним утворенням або продовження їх з новою владою, що виникла в результаті революції (державного перевороту) в даній країні, є проявом визнання, притому повного визнання (de-jure). Таке

«мовчазне визнання» відоме на практиці вже давно (а нині помітна тенденція до значного поширення цієї форми)».

Один з найбільш яскравих прикладів такого «мовчазного», спеціально не обумовленого визнання – встановлення дипломатичних відносин між СРСР і США. Ноти про цю домовленість, якими обмінялися сторони, були, як пише Г. Цветков, «... узгоджені і підписані Рузвельтом і Литвиновим пізно ввечері 16 листопада 1933 р., визначивши тим самим дату визнання СРСР Сполученими Штатами»<sup>2</sup>.

Від установавання дипломатичних відносин слід відрізнити їх поновлення (відновлення раніше існуючих, але потім з якихось причин перерваних). Щоправда, і тут правовою підставою для відновлення дипломатичних відносин служить взаємна згода, виражена зазвичай у менш формальному порівняно зі встановленням дипломатичних відносин акті, але тут узагалі не виникає питання про визнання держав. Останнє, як відомо, є остаточним і безстроковим, діє протягом усього періоду існування даного суб'єкта міжнародного права.

Визнання де-юре саме по собі не породжує дипломатичних відносин, воно створює відповідні умови для їх установавання. Між визнанням і встановленням дипломатичних відносин може бути розрив у часі, нерідко значний.

Дипломатичні відносини між двома вже давно існуючими державами можуть бути встановленими без оформлення окремого акту про їх взаємне признание. Тут досить домовленості, взаємної згоди для встановлення дипломатичних відносин.

Розрив дипломатичних відносин робиться з ініціативи будь-якої держави, коли офіційно оголошується про припинення дипломатичних відносин з іншою державою, що супроводжується відкликанням дипломатичних представництв. Розрив дипломатичних відносин може бути результатом стану війни, ворожої політики однієї держави відносно іншої, здійснення яких-небудь дій, що унеможливають нормальну роботу дипломатичних представництв та з інших причин. Сам по собі факт відкликання дипломатичних представництв ще не означає розриву дипломатичних відносин, якщо про це прямо не вказано в заяві держави, що відкликає.

У 2001 р. Республіка Туркменістан відкликала своє посольство, акредитоване в Баку. У заяві туркменської сторони офіційно вказувалося, що дипломатичне представництво переїжджає в Ашгабат. Це не означало

розриву дипломатичних відношень, однак додало напруженості у взаєминах двох держав. Відносини стали поліпшуватися після акредитації в 2002 р. в Ашгабаті посольства Азербайджанської Республіки. У 2007 р. уряд Туркменістану офіційно звернувся з питанням про відкриття свого посольства в Баку.

На думку французького вченого і дипломата Б. Жак'є, розрив дипломатичних відносин слід розглядати як політичне рішення, покликане продемонструвати вороже ставлення однієї держави до іншої, яке спричинить аналогічні заходи. Розрив дипломатичних відносин нерідко є початком збройного конфлікту. А там, де держави виступають одна перед одною зі зброєю в руках, місця для дипломатичних мирних відносин більше немає. Однак розрив дипломатичних відносин може і не супроводжуватися військовими заходами, будучи лише політичною акцією.

Такій ситуації відповідав, наприклад, розвиток подій у недавньому минулому, коли ФРН, керуючись «доктриною Хальштейна», протягом багатьох років розривала дипломатичні відносини з будь-якою країною, що визнала НДР.

При відновленні дипломатичних відносин достатньо лише взаємної згоди на їх відновлення і немає необхідності в дипломатичному визнанні, оскільки воно вже відбулося в минулому.

Установлення дипломатичних відносин, а також їх відновлення, хоча й призводить до обміну дипломатичними представництвами, але не завжди й не відразу супроводжується фактичним установленням дипломатичних представництв. Між установленням або відновленням відносин та установленням представництв також може бути розрив у часі, а іноді питання про заснування дипломатичних представництв залишається відкритим, незважаючи на те, що для цього є загальна правова основа, бо існує угода про встановлення (або відновлення) дипломатичних відносин, тим не менш, для цього необхідна додаткова домовленість.

## **Тема 5. Дипломатичне представництво**

1. Поняття дипломатичного представництва.
2. Види дипломатичних представництв (посольства, місії та інші офіційні представництва).
3. Основні напрямки діяльності дипломатичного представництва.
4. Дипломатичний корпус у широкому і вузькому сенсі.

5. Структура і персонал дипломатичних представництв.
6. Класи і ранги дипломатичних представників. Дуайен.
7. Поняття дипломатичної місії. Стадії акредитування: підбір кандидатури посла, запит агремана, видання акту внутрішнього права, видача вірчих грамот, прибуття в країну перебування, вручення вірчих грамот.
8. Обставини, що викликають закінчення місії дипломатичного агента. «Персона нон грата».

Найважливішу роль серед зарубіжних органів зовнішніх зносин відіграють дипломатичні представництва держав, акредитовані при головах іноземних держав, – посольства і місії, бо вони є безпосередніми представниками держав, їх уряди здійснюють прямий зв'язок з главами держав та їх урядами в країні перебування.

У звичайних, нормальних умовах саме через посольства і місії провадиться в життя зовнішньополітичний курс, вироблений конституційними органами зовнішніх зносин.

Проте створення таких постійно діючих органів зовнішніх зносин за кордоном можливе лише в умовах повної нормалізації і офіційно визнаного врегулювання у відносинах між зацікавленими державами, тобто за наявності дипломатичних відносин між ними

Дипломатичні представництва засновуються державами для підтримання постійних офіційних контактів з усіх політичних та інших питань, що виникають у їхніх взаєминах.

Відповідно до ст. 14 Віденської конвенції глави дипломатичних представництв поділяються на три класи:

- клас послів і нунціїв, що акредитуються при главах держав. До цього класу належать також інші глави представництв;
- клас посланників та інтернунціїв, акредитованих також при главах держав<sup>1</sup>;
- клас повірених у справах, що акредитуються при міністерствах закордонних справ<sup>2</sup> (їх не слід плутати з тимчасовими повіреними у справах<sup>3</sup> – старшими співробітниками представництва, що заміщають його главу на час відсутності).

Виходячи з цього поділу, дипломатичні представництва також можна поділити на класи дипломатичних і прирівняних до них представництв:

1. Посольства (дипломатичні представництва, очолювані послами) – представництва першого, вищого класу. До них прирівнюються представництва Ватикану – нунціатури.
2. Місії, очолювані посланниками – це представництва другого класу, до яких прирівнюються інтернунції Ватикану.
3. Місії, очолювані повіреними у справах, прийнято вважати представництвами третього класу.

За наявності нормальних дипломатичних відносин за взаємною згодою сторін засновуються представництва першого або другого класу. Причому в сучасних умовах перевага надається заснуванню посольств.

До кінця минулого століття останні два класи глав дипломатичних представництв поступово вийшли з практики, і держави стали обмінюватися представництвами, очолюваними послами або головами представництв еквівалентного рангу.

Згідно зі ст. 2 Віденської КДС 1961 р., рівень постійних дипломатичних представництв визначається зацікавленими державами. Виходячи зі стану відносин між державами рівень постійних дипломатичних представництв можна змінити, тобто один вид представництва може бути перетворений в інший. На практиці найчастіше трапляється перетворення місії в посольство, що є показником розвитку міждержавних відносин. Правовий же статус цих представництв як органів рівноправних держав, а також їх голів з погляду міжнародного права є однаковим (п. 2 ст. 14 Конвенції).

У міжнародній практиці нерідко трапляються випадки, коли одна з двох договірних держав відкриває своє дипломатичне представництво, а інша – ні. Таке явище часто носить тимчасовий характер і здебільшого не означає небажання або невиконання зобов'язань іншою державою за відповідною угодою. Зазвичай держави в таких випадках виходять з фінансових міркувань, а іноді з огляду на те, що дипломатичні відносини між державами розвинені слабо, сторони акредитують посольства за сумісництвом. Це повністю відповідає пп. 1 і 2 ст. 5 Віденської конвенції про дипломатичні відносини 1961 р. Конвенція допускає акредитування дипломатичного представника за сумісництвом навіть у декількох країнах. У таких випадках глава представництва буває в країнах акредитації наїздами, за необхідності. У цих країнах, однак, можуть створюватися апарати представництва, очолювані

тимчасовими повіреними у справах. Деякі держави, що проголосили свою незалежність відносно недавно, зокрема Азербайджан, використовують цю практику, створюючи в таких випадках офіс з одного або двох дипломатів. Призначення послів за сумісництвом часто носить тимчасовий або «перехідний» характер. Перехідний характер мають також відділи інтересів за браком дипломатичних відносин.

Допускаються випадки, коли дві або кілька держав можуть акредитувати одну й ту ж особу як свого представника в іншій державі, якщо держава, яка приймає, не заперечує цього. Більш того, Віденська конвенція 1961 р. передбачає можливість сумісництва головою представництва або будь-яким з його співробітників, членом дипломатичного персоналу, свого поста з постом представника держави, що акредитує, при будь-якій міжнародній організації.

Після завершення всіх формальностей, пов'язаних з установами дипломатичних відносин, настає період підготовки відкриття посольства. Зазвичай у цих випадках у країну акредитування надсилають спеціальну «передову групу». До обов'язків такої групи входить підбір відповідної тимчасової або постійної будівлі для розміщення дипломатичного представництва, резиденції для посла і житлових приміщень для інших співробітників, розв'язання максимальної кількості організаційних питань облаштування на новому місці. Іноді «передовій групі» доручають вирішення питань, пов'язаних з будівництвом будівлі представництва з урахуванням пропонування до нього вимог.

Водночас діяльність українських дипломатичних представництв за кордоном визначається законодавчими актами України, серед яких – Конституція України, а також Постанова Верховної Ради України від 3 березня 1993 р. № 3037-XII «Відкриття дипломатичних і консульських представництв України», затверджене Указом Президента України від 10 червня 1993 р. № 198/93 «Положення про дипломатичні представництва та консульські установи іноземних держав в Україні»<sup>1</sup>.

Указані документи є основоположними для діяльності українських дипломатичних представництв за кордоном, створюють юридичну основу для їх функціонування. По суті, вони розвивають і доповнюють основні положення

Віденської КДС 1961 р., адаптують їх до специфіки української дипломатичної служби, трансформують до завдань захисту інтересів України. Фактично йдеться про повноваження, якими наділяються українські дипломатичні представництва в зарубіжних державах, і про завдання, які вони покликані вирішувати.

Початок і закінчення дипломатичної місії. Термін «дипло-матична місія» в даному випадку рівнозначний термінам «диплома-тична діяльність», «дипломатичні функції». Глава дипломатичного представництва (посол, посланник або повірений у справах) офіційно вступає на посаду після вручення ним своїх повноважень органу або посадовій особі, при якому він акредитується.

Повноваження (вірчі грамоти для послів і посланників, акредитуються при главі держави; вірчі листи для повірених у справах, акредитуються при главі відомства іноземних справ) оформляються відповідно до правил, прийнятих у країні, що їх видала. Проте вони повинні мати ряд обов'язкових реквізитів: містити вказівку на орган, який призначив главу представництва, країну призначення і т. д. Усі деталі, пов'язані з оформленням вірчих грамот, належать до протоколу.

Порядок вступу на посаду для глави дипломатичного представництва визначається національним і міжнародним правом і складається з таких етапів: а) запит агреману; б) призначення на посаду; в) прибуття в країну призначення; г) офіційний вступ на посаду.

Якщо деталізувати весь процес акредитування, то він складається з підбору кандидатури голови представництва; запиту згоди (агреману) держави, що приймає; видання акта внутрішнього права, що оформляє призначення; видачі вірчих грамот; попередньо, після прибуття в країну перебування, аудієнції в міністра закордонних справ держави, що приймає, і передачі йому копій вірчих грамот і, останнє, вручення вірчих грамот главі держави перебування.



Після вручення вірчих грамот вважається, що глава дипло-матичного представництва офіційно приступив до виконання своїх обов'язків, і з того часу починається його місія в цій якості.

На інших дипломатичних працівників агреман не запитується, і після їхнього призначення і прибуття в країну призначення вважається, що вони приступили до виконання своїх службових обов'язків з моменту повідомлення відомства закордонних справ про прибуття.

Основне завдання агремана полягає в тому, що без позитивної відповіді на нього передбачуваний глава представництва не повинен призначатися на свою посаду, а держава перебування не зобов'язана його приймати, а значить, не нести відповідальність за порушення його недоторканності, яку вона йому не надавала.

Стосовно військових аташе міжнародне право передбачає попереднє повідомлення їх кандидатур на схвалення держави перебування, що по суті є різновидом практики запиту агремана.

Закінчення місії дипломатичного агента згідно зі ст. 43 Віденської конвенції 1961 р. може відбутися:

а) за ініціативою держави, що акредитує, або самого дипло-матичного агента;

б) за ініціативою держави перебування при оголошенні даного дипломатичного агента *persona non grata*<sup>1</sup>;

в) у разі смерті дипломатичного агента.

У першому випадку закінчення місії дипломатичного агента може бути пов'язане з ротацією, яка здійснюється відповідно до внутрішнього законодавства держави, що акредитує, або у зв'язку з відставкою. У другому

випадку місія дипломатичного агента припиняється у зв'язку з відмовою з боку держави перебування визнавати даного дипломатичного агента співробітником дипломатичного представництва.

Причини оголошення *persona non grata* можуть бути різними і часто пов'язані з поведінкою самого дипломата. Це, наприклад, неповага до законів і правил, що існують у країні перебування, втручання в її внутрішні справи, заяви, розцінені як політично нетактовні й образливі для держави перебування тощо. Однак міжнародна практика знає дуже багато випадків, коли дипломатичний агент оголошується *persona non grata* не за свою поведінку, а виходячи з принципу взаємності, тобто як міра, прийнята державою перебування у відповідь на дії влади держави, що акредитує, відносно до його дипломатичного агента.

Разом з тим міжнародне право виходить з презумпції абсолютної сумлінності держав при здійсненні належного їм права оголошення тих чи інших дипломатичних агентів іноземних держав *persona non grata*, з припущення, що навіть не будучи оголошеними, мотиви прийнятого рішення достатньо серйозні та обґрунтовані. Користування цим правом повинне здійснюватися в розумних межах, без дискримінації та зловживань.

Закінчення дипломатичної місії може бути пов'язане з припиненням діяльності дипломатичного представництва загалом. Це відбувається в таких випадках:

а) при розриві або тимчасовому зупиненні дипломатичних відносин між даними державами;

б) у разі виникнення стану або оголошенні війни;

в) за неконституційної зміни влади в державі, яка акредитує, чи в державі перебування і відсутності у зв'язку з цим підтвердження готовності підтримувати дипломатичні відносини з новою владою;

г) у разі припинення існування однієї з двох держав, що підтримують дипломатичні відносини, а також утворення однієї держави шляхом злиття з іншою, утворюючи новий суб'єкт міжнародного права.

У разі розриву дипломатичних відносин між двома державами або арешту чи відкликання персоналу дипломатичного представництва держава перебування відповідно до ст. 45 Віденської конвенції має «поважати і охороняти приміщення представництва разом з його майном і архівами». Згідно з тією ж статтею, держава, що акредитує, може довірити охорону приміщень свого представництва разом з його майном і архівами третій державі, прийнятого для держави перебування, і доручити йому захист своїх інтересів та інтересів своїх громадян.

Щодо посольств і місій, то вони є загальноприйнятими стандартними видами дипломатичних представництв держав в інших країнах.

У перші роки після Другої світової війни посольства засновувались лише в центрах найбільшої дипломатичної активності, в столицях найважливіших (з погляду держави, що акредитує) країн. Але нині держави переважно обмінюються дипломатичними представництвами на рівні першого класу, тобто посольств, а не місій – незалежно від того, великі це чи малі країни.

Зміна зарубіжного представництва може відбуватися в різних формах: представництво може змінити свій характер, змінити свій ранг або здійснити внутрішні перетворення щодо своєї організації, методів роботи і т.д. Зміна характеру представництва означає його перехід з однієї правової категорії в іншу. Наприклад, спеціальна місія може стати постійним дипломатичним представництвом; делегація в будь-який орган міжнародної організації може отримати ранг постійного представництва чи консульської установи або дипломатичного представництва. І хоча в усіх цих випадках дотримується спад-коємність, з погляду міжнародного права подібний перехід означає порушення існуючих правил. Взаємна згода сторін, необхідна для заснування зарубіжного представництва, встановлює конкретні вимоги, які визначають характер представництва. Будь-яка зміна в цьому напрямку потребуватиме

підписання нової угоди як основи для створення нового представництва, функції і статус якого відрізняються від визначених у попередній угоді.

Зміни внутрішньої структури представництва стосуються держави перебування, якщо вони порушують угоду про його заснування. Отже, щоб відкрити бюро за межами свого місцеперебування, представництву необхідна згода держави, що акредитує. Те ж саме стосується і в разі випадку збільшення кількості персоналу, якщо склад був обумовлений заздалегідь.

Установа зарубіжного представництва на території держави перебування потребує певних організаційних заходів щодо забезпечення його існування та функціонування. КДС не містить чіткого визначення того, де має розміщуватися дипломатичне представництво. КМП ООН зазначила у своєму коментарі, що дипломатичні представництва заснуються в столиці держави акредитування, а точніше, у місці знаходження її уряду.

Так, відповідно до ст. 44 Віденської КДС 1961р., держава перебування повинна навіть у випадку збройного конфлікту забезпечити усе необхідне для можливого швидкого виїзду осіб, що користуються привілеями та імунітетами, та членів їх сімей, надаючи їм, за необхідності, перевізні засоби. У ст. 45 зазначеної Конвенції передбачається, що в разі розриву дипломатичних відносин між двома державами або арешту чи відкликання персоналу дипломатичного представництва держава перебування повинна поважати і охороняти приміщення представництва разом з його майном і архівами.

Частіше від інших держав цю місію бере на себе Швейцарія.

У 1973 р. вона представляла інтереси 20 держав у країнах, з якими вони перервали дипломатичні відносини.

У практиці дипломатичної служби<sup>1</sup> деяких країн представництво за кордоном засновується на рівні місії – наступного за посольством класу дипломатичного представництва за кордоном. Місія може очолюватися посланником або інтернунцієм, або повіреним у справах.

У сучасній практиці України застосовуються дипломатичні представництва на рівні послів. Цей високий статус закордонних представництв України покликаний продемонструвати повагу до країни акредитації. Він дозволяє дипломатичному представництву України за кордоном забезпечити:

- високий рівень реалізації зовнішньополітичного курсу України в кожній конкретній країні;

- захист національних і майнових інтересів своєї країни, прав та інтересів українських громадян і юридичних осіб;

- ведення переговорів з урядом держави перебування;

- підтримання контактів з органами державної влади, а також зовнішньополітичними відомствами, громадськими об'єднаннями, діловими і культурними колами, засобами масової інформації та представниками дипломатичного корпусу.

дипломатичне представництво – особливий зарубіжний державний орган зовнішніх зносин, очолюваний залежно від виду представництва послом, посланником, повіреним у справах або тимчасовим повіреним у справах. Тимчасовий повірений у справах відрізняється від повіреного у справах тим, що він призначається як представник своєї держави в країні акредитації лише на період відсутності у ній посла. При цьому слід звернути увагу на те, що тимчасовий повірений у справах є тимчасовим представником у справах держави, що акредитує, а не посольства, яким йому доручено керувати протягом відсутності в країні посла. Саме тому тимчасового повіреного може залишити замість себе тільки посол, але ніяк не інший тимчасовий повірений. У разі виїзду з країни тимчасового повіреного у справах його заміну може призначити тільки міністерство закордонних справ держави, що акредитує.

Рівень дипломатичних представництв, якими обмінюються держави переважно визначається на основі взаємності в момент установа між ними дипломатичних відносин. При цьому самі дипломатичні відносини можуть встановлюватися по-різному: шляхом обміну нотами чи телеграмами

на високому рівні або шляхом підписання угоди чи публікації узгодженого комюніке. Установлення дипломатичних відносин між двома державами є актом, що підтверджує суверенний і рівноправний характер взаємин двох суб'єктів міжнародного права.

### Дипломатичний та консульський корпуси

Поява поняття «дипломатичний корпус» пов'язана з тим, що дипломати і члени їх сімей, які приїжджали до іноземної держави, немину-че виявлялися в певній ізоляції від місцевого населення і являли собою якусь відокремлену групу в чужому місті. Такі умови сприяли тому, що іноземні дипломати і члени їх сімей поневолі більш тісно спілкувалися між собою, гуртувалися, спільно розв'язували спільні, зокрема побутові і господарські, проблеми. Відповідно у взаєминах між членами дипломатичного корпусу виникали та формувались якісь норми взаємин, правила дипломатичного протоколу та етикету<sup>1</sup>. З часом у дипломатичному корпусі склалася дипломатична солідарність, оскільки люди, що опинилися на чужині, особливо при виникненні кризових і екстремальних ситуацій (військові конфлікти, державні перевороти, революції, стихійні лиха тощо), змушені були покладатися один на одного, надавати взаємну допомогу, особливо при евакуації жінок і дітей. В історії є чимало прикладів того, як дипломати різних країн, навіть у найбільш напружені роки «холодної війни», приходили на виручку один одному незалежно від ідеологічних розбіжностей і політичних проблем між державами, що направили їх на роботу за кордон.

У міжнародному праві та на практиці термін «дипломатичний корпус» у вузькому сенсі означає сукупність глав дипломатичних представництв, акредитованих у певній державі. У цьому разі він сприймається як об'єднання або корпорація глав посольств і місій, акредитованих у країні перебування, що виступає як єдине ціле з протокольних та інших питань (церемоніального та організаційного характеру) у відносинах між членами корпусу, а також між ними і владою держави перебування. Таке розуміння дипломатичного корпусу в цьому значенні зумовлене причинами протокольного характеру. Саме з числа цих осіб, відповідно до звичаю, старший за класом і за часом перебування (з дня вручення вірчих грамот) глава дипломатичного представництва стає дуаеном. Дуаен не призначається, не обирається, а за вказаним критерієм посідає місце старшини дипломатичного корпусу. За

винятком практики католицьких країн, де дуаеном незалежно від часу акредитування стає папський нунцій, це правило визнає більшість держав.

За необхідності в разі притискання з боку влади дипломатичних імунітетів і привілеїв дипломатичного корпусу останній через свого старшину – дуаена може доводити до відома уряду країни перебування, здебільшого через міністерство закордонних справ, свою стурбованість або негативне ставлення до цього. Доречний виступ дуаена на захист дипломатичного корпусу й у разі появи в місцевих ЗМІ некоректних матеріалів або негідних заяв щодо акредитованих у країні іноземних дипломатів. Дипломатичний корпус через свого дуаена також вирішує багато протокольних і церемоніальних питань, звертається до офіційної влади країни перебування з проханням поінформувати про ті чи ті аспекти політичного життя держави акредитування.

Дуаен, що очолює дипломатичний корпус – це зазвичай посол, який першим з акредитованих у державі перебування глав дипломатичних місій вручив свої вірчі грамоти. Дуаеном може стати тільки дипломатичний представник вищого класу – посол чи папський нунцій. У деяких країнах, здебільшого католицьких, зберігається традиція, відповідно до якої у всіх випадках дуаеном визнається тільки глава дипломатичного представництва Ватикану – папський нунцій. Крім того, в історії дипломатії бували випадки, коли старший за терміном перебування в країні посол відмовлявся брати на себе зобов'язання дуаена, наприклад, через відсутність дипломатичних відносин або через складнощі у взаєминах країни акредитації з низкою інших держав, що також мають свої посольства в країні перебування. Як пояснення причин такої відмови вказувалося на неприйнятність будь-яких контактів з послом іншої держави, що робило виконання ним функцій дуаена неможливим. Водночас в історії дипломатії траплялися й випадки, коли влада країни перебування відмовлялася визнати старшого за званням посла як дуаена через надзвичайно натягнуті відносини з державою акредитування.

Старшинство дуаена, тобто, по суті, одного дипломата над іншим, було вперше офіційно закріплено в 1815 р. Це відбулося внаслідок підписання вісьмома європейськими державами: Австрією, Великою Британією, Іспанією, Португалією, Пруссією, Росією, Францією і Швецією – Паризького трактату. Завдяки закріпленню в Паризькому трактаті принципу старшинства, заснованого на дату прибуття посла в країну акредитації, вдалося, нарешті, вирішити одвічну суперечку між послами провідних держав тих часів щодо

того, посол якої країни найголовніший і хто з послів має право займати місце, ближче до монарха країни перебування.

Дуаен є визнаним посередником між дипломатичним корпусом і урядом, при якому він акредитований як посол своєї держави. Він може за власною ініціативою або на прохання своїх колег-послів здійснити будь-які кроки для захисту та забезпечення інтересів всього дипломатичного корпусу або окремих його членів. Зокрема, він має право вимагати поваги прерогатив, привілеїв та імунітетів дипломатичних співробітників, закріплених у Віденській КДС 1961р.

В Україні, що підтримує дипломатичні відносини з іншими державами тільки на рівні посольств, до дипломатичного корпусу у вузькому сенсі входять послы та голови представництв еквівалентного класу, а також тимчасові повірені у справах (старші дипломатичні співробітники іноземних посольств, що заміщають послів під час їх відсутності). По суті, дипломатичний корпус – це сукупність незалежних один від одного вищих дипломатичних представників, спільними для яких є країна перебування і характер професійної діяльності.

Дипломатичний корпус у широкому сенсі слова складається з членів дипломатичного персоналу дипломатичних представництв, акредитованих у державі перебування і членів їх сімей. Поняття дипломатичного корпусу в цьому значенні пояснюється необхідністю встановити коло осіб, які користуються дипломатичними імунітетами та привілеями, встановленими міжнародними договорами або звичаями саме для цього кола осіб.

До членів сімей дипломатичних агентів відповідно до Віденської конвенції належать їх дружини (чоловіки) та неповнолітні діти. Дорослі незаміжні дочки дипломатичного працівника, які проживають разом з ним спільно і перебувають на його утриманні, згідно з міжнародним правом, продовжують вважатися членами дипломатичного корпусу. Іноді до цієї категорії відносять також престарілих батьків дипломата.

Дипломатичний корпус, не маючи статусу політичної або юридичної організації, сприяє своєчасній інформації про ті чи ті аспекти політичного життя



країни перебування, а також підтриманню контактів з офіційними колами і між самими дипломатичними представництвами. У міжнародному праві не має будь-яких правових норм, які визначають статус або регулюють функції і повноваження дипломатичного корпусу.

### **Структура і персонал дипломатичних представництв**

Постійне дипломатичне представництво за кордоном (посольство або місія) – це особливого роду державна установа, на яку покладено завдання підтримувати і розвивати офіційні відносини з державою перебування і захищати в ньому права та інтереси держави акредитування, її громадян та юридичних осіб. Для виконання цього завдання дипломатичне представництво повинне мати у своєму розпорядженні певні структури, засоби та можливості, а також необхідний штат співробітників.

Однак у структурі дипломатичних представництв різних держав є і загальні риси. І хоча із зазначених вище причин ця спільність стосується лише форм, а не змісту діяльності, не можна не відзначити, що у складі кожного посольства є такі структурні частини, як канцелярія, архів, бібліотека і т. д.

Загалом слід зазначити, що внутрішня організація роботи посольства або місії міжнародним правом не регламентується і проводиться на основі як загальних норм внутрішнього права, так і відомчих актів та положень МЗС держави, що акредитує. Однак діяльність дипломатичних представництв у відносинах з країною перебування (тобто функції посольств і місій) повинна здійснюватися відповідно до загальновизнаних норм дипломатичного права.

На посольство України в іноземній державі покладається завдання забезпечити дипломатичними засобами зусилля з розвитку співпраці нашої країни з державою перебування. Сферами такої співпраці є політичні, торговельно-економічні, науково-технічні, культурні та інші зв'язки, що становить взаємний інтерес<sup>1</sup>. Крім цього, посольства сприяють встановленню та здійсненню контактів між державними органами, громадськими об'єднаннями та представниками ділових кіл обох держав.

Серед найважливіших функцій дипломатичних представництв є збирання законними засобами різної інформації про державу перебування, а також аналіз двосторонніх відносин з нею України. Зокрема, дипломатичні представництва збирають і аналізують усі доступні факти і відомості щодо економічної, соціально-політичної ситуації в державі перебування, зовнішньої і внутрішньої політики його керівництва, становища країни перебування в системі міжнародних відносин і її позиції з основних міжнародних проблем. Інтерес становить також інформація про діяльність інших держав, міжнародних організацій, спілок і об'єднань у регіоні розміщення країни перебування. З цих питань посольства інформують вище керівництво України, Міністерство закордонних справ України та інші органи влади, вносять у встановленому порядку пропозиції щодо розвитку відносин між обома державами та забезпечення інтересів України у відповідному регіоні.

Закон України «Про дипломатичну службу»<sup>1</sup> від 20 вересня 2001 р. № 2728-III передбачає участь посольства у підготовці міжнародних договорів України з державою перебування та вироблення пропозицій про укладання, виконання, припинення та призупинення дії двосторонніх договорів з нею, її активну участь в інших питаннях договірної практики.

Ще одним важливим напрямком роботи посольств є консульська діяльність. Крім власне консульської роботи, вона передбачає загальне керівництво діяльністю консульських установ, що знаходяться на території країн перебування. Особливе місце в цій діяльності займає встановлення і підтримання зв'язків і контактів зі співвітчизниками, що проживають у державі перебування, надання їм консульської допомоги.

Не менш важливою є робота із забезпечення безпеки як самого посольства, так і всіх закордонних установ України, співробітників цих зарубіжних установ та членів їх сімей, з організації дій українських громадян в умовах надзвичайних ситуацій та керівництва цими діями.

Структура посольства України, як і інших країн, залежить від штатно-фінансових можливостей та кількісного складу персоналу.

У кожному дипломатичному представництві кількісний склад працюючих у ньому дипломатичних і адміністративно-технічних службовців визначається відповідно до так званого штатного розкладу, в якому вказується, скільки і яких конкретно посад є в цьому дипломатичному представництві. При цьому штатна кількість співробітників здебільшого визначається обсягом завдань, які ставляться перед посольством, політичним режимом і характером політики держави перебування, ступенем розвиненості й інтенсивності контактів у політичній, торговельно-економічній та соціально-культурній сферах, місцем і роллю держави перебування в міжнародному суспільстві. Не менш важливі й бюджетні можливості МЗС України, оскільки загальна кількість штатних посад і обсяг фінансування на їх утримання визначаються відповідно до указу Президента України. Однак фактичне заповнення штатного розкладу посольства може бути іншим, відмінним від зафіксованого на папері штатного розкладу. Наприклад, дипломатичний співробітник може на практиці займати менш високу посаду, ніж та, що зафіксована в штатному розкладі.

Як уже зазначалося, структура і кількісний склад співробітників посольства залежать від того, скільки посад передбачено штатним розкладом посольства. На практиці бувають великі посольства, в яких працюють десятки, а то й сотні людей, їх засновують у найбільш значних і політично впливових державах. Бувають середні посольства, дипломатичний персонал яких становить 20–30 співробітників. Але є й зовсім невеликі посольства, де, крім посла, працюють лише кілька дипломатичних працівників. По суті, всі посольства різні, але за наявності достатньої кількості штатних посад структура посольства може бути такою.

На чолі посольства стоїть Надзвичайний і Повноважний Посол, який є вищим офіційним представником держави, акредитованим у країні перебування. Він виконує загальне керівництво посольством, визначає його структуру, розподіляє посадові обов'язки між співробітниками, несе персональну відповідальність за діяльність посольства і кожного співробітника під його керівництвом.

Під керівництвом посла працюють усі співробітники посольства, що належать як до дипломатичного, так і адміністративно-технічного персоналу. Глава дипломатичного представництва є вищим офіційно акредитованим

представником держави в даній країні перебування. Він відповідає не лише за діяльність дипломатичного представництва і членів його персоналу, але здійснює також спільне політичне керівництво і спостереження за діяльністю всіх інших організацій і осіб своєї держави, що знаходяться на території країни перебування. Оскільки посол не звичайний адміністратор, який очолює державну установу, а особа, відповідальна за дотримання загального політичного курсу щодо країни перебування, він має особливу потребу в надійному, висококваліфікованому і відданому справі апараті – членах персоналу представництва.

Дипломатичний персонал посольства може складатися з таких співробітників:

1) радник-посланник – старший дипломат, який здебільшого має великий досвід роботи в центральному апараті МЗС України та за кордоном. У разі відсутності посла в країні перебування (відпустки, відрядження тощо) він виконує функції тимчасового повіреного у справах України. Зазвичай у посольстві працює лише один радник-посланник, хоча бувають випадки, коли в деяких великих посольствах призначаються два і більше радників-посланників. Радник-посланник, будучи другою за положенням людиною в посольстві, організовує всю оперативну і повсякденну роботу дипломатичного персоналу посольства, разом з тим він може також здійснювати керівництво однієї з груп, наприклад групою двосторонніх відносин з країною перебування. Часто на радника-посланника покладається кураторство господарських, фінансових та інших організаційних питань, щоб по можливості вивільнити максимально більше часу посла для здійснення політичної і дипломатичної роботи. Переважна більшість послів у ході своєї дипломатичної кар'єри мала досвід роботи як радник-посланник;

2) радник – старший дипломат. У маленьких посольствах, де немає посади радника-посланника, радник може бути другою за положенням посадовою особою після посла та виконувати в повному обсязі функції радника-посланника. Водночас у великих посольствах можуть працювати відразу декілька радників. Тоді кожен з них буде керівником відповідної групи. Наприклад, один радник може бути керівником групи внутрішньої політики, що займається вивченням внутрішньополітичної ситуації в країні перебування, соціально-економічного становища населення, розстановки політичних сил,

діяльності політичних партій та їх лідерів, профспілкового руху, опозиційних сил і т.п. Інший радник може очолювати групу зовнішньої політики, яка займається аналізом усіх питань зовнішньополітичної діяльності країни перебування, її позицій щодо основних міжнародних проблем, відносин з провідними державами світу, найближчими сусідами і регіональними об'єднаннями тощо. Ще один радник може керувати економічною групою, що вивчає економіку і фінансову систему країни перебування, економічної кон'юнктуру, зовнішньо-економічні і зовнішньоторговельні зв'язки країни акредитації, перспективи розвитку економічної співпраці з нею;

3) перший секретар – старший дипломат посольства; у великому дипломатичному представництві їх може бути декілька. Нерідко перший секретар замість радника є керівником однієї зі згаданих вище груп або може очолювати, наприклад, групу культурних зв'язків з країною перебування або прес-групу посольства і бути прес-аташе посольства;

4) другий секретар може, наприклад, бути керівником консульського відділу посольства або виконувати роботу, яку зазвичай доручає перший секретар. Він може також входити в одну з груп, очолюваних радником або першим секретарем;

5) третій секретар невеликому посольстві може мати самостійну ділянку роботи, наприклад, очолювати одну з груп або консульський відділ, або може входити в одну з груп, очолюваних старшим дипломатом посольства;

6) аташе – молодша дипломатична посада; дипломати, що її займають, здебільшого входять до складу груп, очолюваних старшими дипломатами. Аташе може мати і самостійну ділянку роботи, наприклад, відповідати за питання дипломатичного протоколу або бути помічником посла. Водночас у великих посольствах протокольну роботу нерідко доручають дипломату більш високого рангу, наприклад другому або навіть першому секретарю.

Як уже зазначалося, обов'язки між дипломатами посольства розподіляє посол, що вирішує, якого співробітника і на яку ділянку роботи направити, кому доручити очолити ту чи іншу групу. При цьому посол виходить з штатного

розкладу очолюваного ним посольства, тобто наявності тих чи інших штатних посад, виробничої доцільності, рівня підготовки, здібностей, досвіду і схильностей своїх співробітників до виконання того чи іншого виду роботи. У разі зміні ситуації, наприклад, при від'їзді одного з дипломатів, посол може постійно або тимчасово перерозподілити обов'язки, переставити співробітників, що залишилися, перемістити їх на нову ділянку роботи. Звідси зрозуміло, що чим ширші знання і професійні навички співробітників, тим більш різноманітного досвіду роботи в посольстві вони можуть набути, що важливо для їх подальшого кар'єрного і професійного зростання.

Там, де немає радника-посланника (тобто радника, що має ранг посланника), один з радників, старший за посадою, зазвичай керує поточною роботою посольства, будучи заступником посла. У великих же посольствах є навіть кілька радників-посланників.

Дипломатичний персонал посольства виконує свою роботу відповідно до розподілу обов'язків, який затверджується послом. Разом з тим, виходячи з виробничої необхідності та робочої доцільності, посол має право давати будь-якому своєму співробітникові доручення, що виходять за рамки офіційно закріплених за ним обов'язків. Статус, права та функціональні обов'язки кожного дипломатичного службовця посольства зафіксовані у відповідних посадових інструкціях, які затверджуються послом.

Персонал дипломатичних представництв. Внутрішня структура дипломатичного представництва, установа відповідних посад тощо визначаються внутрішнім законодавством держави, що акредитує. Основний міжнародно-правовий наслідок внутрішньо-державного регулювання цих питань полягає в тому, що приймаюча держава зобов'язана рахуватися з тим порядком старшинства співробітників дипломатичного представництва, який обумовлений їхніми посадами і встановлюється державою акредитування. Оскільки встановлення і розподіл посад усередині дипломатичного представництва належить до компетенції держави, що направляє, то і визначення того, хто з персоналу відноситься до тієї чи іншої категорії, також належить до його компетенції. Практика міжнародного спілкування в принципі випрацювала однаковий підхід до визначення категорій персоналу

дипломатичного представництва. Зазвичай сама назва посади вказує на приналежність співробітника до відповідної категорії персоналу.

Персонал дипломатичних представництв залежно від здійснюваних ним функцій поділяється на три категорії співробітників. Це дипломатичний, адміністративно-технічний і обслуговуючий персонал. Звичайно, репрезентована держава може заявити про те, що конкретна особа є секретарем або аташе, а в дійсності покласти на нього функції члена адміністративно-технічного або обслуговуючого персоналу.

Сучасне дипломатичне право чітко визначає правове становище, привілеї та імунітети кожної з цих категорій.

Дипломатичний персонал – це ті співробітники, які виконують дипломатичні функції, при цьому не всі вони обов'язково займають дипломатичні посади і мають дипломатичні ранги. Так, до дипломатичного персоналу належать референти і стажисти – молоді дипломатичні працівники, що прибули на роботу в посольство відразу після закінчення вищого навчального закладу і не мали раніше можливості набути необхідного професійного досвіду дипломатичної роботи. З плином часу і за належного ставлення до дорученої роботи вони досить швидко можуть зайняти молодшу дипломатичну посаду – аташе. До дипломатичного персоналу також відносяться представники інших відомств, що працюють у рамках посольства і виконують свої вузько специфічні функції (наприклад, аташе з сільського господарства, аташе з питань морського транспорту, аташе з науки, аташе зі спорту або аташе з питань міграції і т.п.). Співробітники, що займають ці посади, переважно, командуються відповідними міністерствами і відомствами, але за своїм статусом вони є дипломатичними працівниками посольства.

При всіх відмінностях у структурі та організації роботи посольств і місій окремих країн кожне дипломатичне представництво має, крім вищезгаданої дипломатичної, ще дві категорії працівників – адміністративно-технічного та обслуговуючого персоналу. Крім того, окремо стоять так звані «приватні домашні працівники», тобто особи, які виконують роботу по найму у співробітників представництва і не є працівниками держави, яка акредитує.

Сучасне дипломатичне право чітко визначає правове становище, привілеї та імунітети кожної з названих категорій осіб, які працюють у посольствах.

Друга категорія співробітників дипломатичного представництва – члени адміністративно-технічного персоналу, «здійснюють адміністративно-технічне обслуговування представництва» (ст. 1 Віденської КДС 1961 р.). Адміністративно-технічні співробітники забезпечують безперебійне й ефективне функціонування посольства. За своїм службовим і, відповідно, правовим положенням вони відрізняються від співробітників першої категорії, але щодо привілеїв та імунітетів цих осіб сучасне міжнародне право і внутрішнє законодавство багатьох держав робить значні кроки в бік наближення їх до статусу дипломатичних агентів.

До категорії адміністративно-технічного персоналу належать референти-перекладачі, завідувачі канцеляріями, завідувачі господарством, чергові коменданти, технічні секретарі, стенографістки та інший канцелярський персонал, шифрувальники, особи, які обслуговують вузли зв'язку посольства, лічильно-бухгалтерські працівники та ін. Усі ці співробітники не мають дипломатичних паспортів і рангів, проте відряджаються на роботу в країну перебування міністерством іноземних справ і мають право на службовий паспорт, що є чимось середнім між дипломатичним і загальносуспільним паспортом.

У великих посольствах і тих, де будівля посольства є власністю України, здебільшого, працюють відряджені з центру інженери, електрики, дизелісти, слоботочники, столяри, сантехніки та інші кваліфіковані робітники і фахівці. У більшості посольств функціонують медичні пункти, де працює кваліфікований лікар, який може бути відряджений з України або бути членом сім'ї співробітника. При великих посольствах, якщо є достатня кількість дітей співробітників посольства шкільного віку, функціонують загальноосвітні середні школи, в яких працюють надіслані з України педагоги. Разом з тим деякі педагоги школи можуть бути прийняті на роботу на місці із членів сімей співробітників посольства або інших українських установ. Отже, колектив українських дипломатичних представництв за кордоном – це багато десятків, а то й сотні громадян України, які виїжджають на тимчасову роботу за кордон



по лінії Міністерства закордонних справ України в супроводі членів своїх сімей, включаючи дітей.

Третя категорія – члени обслуговуючого персоналу представництва. Це шофери, прибиральниці, ліфтери, повари, вахтери, садівники та ін. До них примикає відокремлена група осіб, що не входять у персонал представництва, але працюють за наймом у самих співробітників посольства або місії, – це так звані «приватні домашні робітники» (ст. 1 Конвенції 1961 р.) – домробітниця, няні та ін. Обидві ці групи осіб комплектуються переважно з громадян держави перебування, тоді як перші дві категорії – це переважно громадяни держави, яка акредитує.

Для дипломатичного персоналу представництв наявність громадянства держави, що акредитує, є навіть юридично обов'язковою вимогою. Згідно з п. 1 ст. 8 Віденської КДС 1961 р. члени дипломатичного персоналу представництва в принципі повинні бути громадянами держави, що акредитує. У п. 2 тієї ж статті уточнюється це положення – члени дипломатичного персоналу представництва не можуть призначатися з осіб, які є громадянами держави перебування, інакше як за згодою цієї держави, причому таку згоду можна в будь-який час анулювати. Однаковою мірою це стосується і громадян третьої держави, які не є одночасно громадянами держави, що акредитує (п. 3 ст. 8 Конвенції 1961 р.).

Члени дипломатичного персоналу, як і сам посол, мають представницький характер, тобто наділені повноваженнями виступати з питань, що входять до їх компетенції, від імені держави, що акредитує. Практично це виражається у виконанні всім дипломатичним персоналом посольства або місії функцій, передбачених у ст. 3 Віденської Конвенції.

Крім основної якості – представницького характеру – дипломатичний персонал посольств і місій має й інші ознаки. Так, його членами завжди є особи, що перебувають на дипломатичній службі даної держави, – або кадрові, професійні дипломати (у західній термінології – «дипломати кар'єри»), або перейшли на дипломатичну службу в порядку нового призначення.

У будь-якому разі, як передбачається п. «д» ст. 1 Віденської КДС 1961 р., члени дипломатичного персоналу – це особи, які мають дипломатичний ранг.

Дипломатичний ранг – це особистий ранг дипломата, який присвоюється йому відповідно до існуючих у кожній країні законів і правил щодо проходження дипломатичної служби.

Цей ранг зберігається незалежно від займаної в даний час посади. Інакше кажучи, ранг і посадове становище дипломата можуть збігатися (наприклад, Надзвичайний і Повноважний Посол – і ранг, і посада), але можуть і не збігатися. Так, той же вищий ранг Надзвичайного і Повноважного Посла мають в українській практиці міністр іноземних справ України та його заступники, а також постійні представники України при міжнародних організаціях.

Слід зазначити, що в дипломатичній практиці, як і в літературі з цієї галузі права, недостатньо чітко розмежовуються такі поняття, як класи і ранги, звання і посади дипломатичних агентів («Дипломатичний агент», як визначає Віденська КДС – це глава представництва або член дипломатичного персоналу представництва).

Між тим, відмінності є і простежуються вони у багатьох галузях. Якщо говорити про класи і ранги, то перші визначаються міжнародним правом і застосовуються лише до глав дипломатичного представництва, тоді як другі (ранги) впроваджуються згідно з внутрішнім правом кожної держави і передбачаються для всіх його посадових осіб, які ведуть у рамках відомства закордонних справ роботу по здійсненню офіційних зносин з іноземними державами – як у центральному апараті МЗС, так і в закордонних органах зовнішніх зносин даної держави. Щодо дипломатичних рангів, то Законом України «Про дипломатичні ранги України» № 253-IV від 28 листопада 2002 р. для працівників української дипломатичної служби встановлено одинадцять дипло-матичних рангів.

При цьому було встановлено, що перші три ранги присвоюються Указами Президента України, а інші вісім – наказами міністра закордонних справ України.

З українських дипломатів, які мають один з названих вище одинадцяти рангів, комплектується дипломатичний персонал посольства України за кордоном. Очолюваний послом дипломатичний персонал українських посольств у великих і важливих дипломатичних точках може містити за порядком старшинства: радників-посланників, радників, торгового представника, військового, військово-морського та військово-повітряного аташе, перших секретарів, заступника торгпредставника, других секретарів, третіх секретарів, аташе, помічників військового, військово-морського і військово-повітряного аташе.

Труднощі в розмежуванні понять «дипломатичні звання» і «дипломатичні посади» полягають у тому, що деякі зі згаданих вище назв позначають конкретні посади (наприклад, торговий представник і його заступники, військові аташе та їх помічники), тоді як інші (радники-посланники, радники, перші, другі і треті секретарі, аташе) – дипломатичні звання, що найчастіше використовуються у світовій дипломатичній практиці. Особи, які мають ці звання, можуть займати в посольстві різні посади.

Усі ці особи мають здебільшого дипломатичні паспорти, що видаються їм державою акредитування. Виняток становить Велика Британія, де видача дипломатичних паспортів не передбачається. Ця категорія співробітників заноситься в дипломатичний список, що періодично публікується протокольним відділом МЗС країни перебування. Вони отримують (також від протокового відділу МЗС країни перебування) особливі дипломатичні картки, що засвідчують їх статус дипломатичних агентів. Робиться це на основі норм внутрішнього права і вимог місцевої протокової практики.

Щодо обставин і умов, які існують у державі перебування, то остання, звичайно, знає про них краще, ніж будь-хто інший. Звідси випливає необхідність досягнення домовленості, угоди про кількісний склад представництва, якщо на цьому ґрунті виникли розбіжності. Єдино нормальним у міжнародному праві є таке положення, при якому

враховуються законні інтереси і права держав-контрагентів, і їх узгодження з даного питання зовнішньополітичні позиції виражаються у рівноправному і взаємоприйнятному для них міжнародно-правовому акті.

Не слід, однак, змішувати питання про неправомірність вимоги в односторонньому порядку держави перебування про обмеження кількості персоналу представництва, яке нею приймається, з безумовним правом будь-якої держави перебування відмовитися визнавати ту чи іншу особу співробітником представництва, якщо держава акредитування не виконує протягом розумного терміну своїх зобов'язань, що випливають з факту оголошення такого співробітника *persona non grata* або особою неприйнятною, як це і передбачено п. 2 ст. 9 Віденської Конвенції. Але робитися це повинно, як зазначалося, на строго індивідуальній основі – лише щодо окремих осіб зі складу представництва, що своїми діями змусили державу перебування піти на такий крок.

У прямому зв'язку з питанням про персонал дипломатичних представництв знаходиться питання про їх структуру. Так само, як немає спільної дипломатії, а є завжди дипломатія конкретної держави, так немає і будь-якого стандарту, загальнообов'язкової вимоги щодо структурних частин і підрозділів дипломатичних представництв.

У кінцевому підсумку, внутрішня організація роботи посольства або місії визначається завданнями зовнішньої політики, типом даної держави та історичними умовами його розвитку.

### 3.3. Функції дипломатичних представництв

та засоби їх здійснення

Функції дипломатичного представництва, як і їхні межі, визначаються нормами міжнародного права. Основні напрямки їх діяльності визначаються переважно Віденською конвенцією про дипломатичні відносини 1961 р. Загальновизнані функції диплома-тичних представництв, такі як захист інтересів держави (яку представляють) та її громадян, ведення переговорів, інформаційна робота, склалися здавна і протягом тривалого часу регулювалися звичайними нормами міжнародного права. Основною слід вважати функцію представництва. Уся діяльність посольства або місії – це

представництво (звідси і родова назва цих установ) – виступ від імені своєї держави з усіх питань офіційних відносин між двома державами. Звідси витікають усі інші функції дипломатичного представництва, зокрема функція щодо заохочення дружніх відносин між відповідними державами, відома історії дипломатії ще з учень Ману.

Під функціями нерідко розуміють саме процеси діяльності, спрямовані на здійснення певних завдань<sup>1</sup>. На сьогодні функції дипломатичних представництв визначаються переважно договірними нормами міжнародного права і передусім Віденською КДС 1961 р.

Міжнародному праву були відомі звичайні норми, які склалися здавна і які передбачали такі загальновизнані функції дипломатичних представництв як переговори, інформаційна діяльність та дипло-матичний захист. Часто до них додається і четверта функція – представництво. Ці функції настільки міцно вкоренились у практиці і в структурі міжнародного права, що відтворюються з необхідними уточненнями і у Віденській конвенції ст. 3 КДС 1961 р.

Найбільш тісно пов'язаною з ідеєю дипломатії функцією посольств і місій є ведення переговорів з урядом держави перебування (п. 1 «з» ст. 3 Віденської КДС 1961 р.). При цьому під переговорами слід розуміти як звичайні робочі контакти посольства з міністерством закордонних справ країни перебування, в ході яких обговорюються ті чи інші питання, що становлять взаємний інтерес, так і власне переговори, що мають на меті, наприклад, вироблення відповідного двостороннього міжнародного договору.

У першому випадку переговори веде найчастіше не сам посол, а за його дорученням відповідальні співробітники з дипломатичного персоналу представництва. Власне переговори веде вже зазвичай сам посол. Причому для їх ведення і ухвалення тексту двостороннього договору, що є результатом таких переговорів (включно з парафуванням договору), від посла не вимагаються спеціальних повноважень – він має на це право на підставі самого факту акредитації в даній країні. Однак для підписання договору, якщо це доручено послу, потрібні вже належним чином оформлені повноваження (ст. 7)<sup>1</sup>.

Це стосується багатосторонніх переговорів, що проводяться в рамках багатосторонньої міжнародної конференції, якщо послу доручено брати участь у них як представнику своєї держави. Особливе значення в наш час набув такий вид дипломатії, як переговори на високому рівні. У доктрині міжнародного права давно вже визнавалося, що вони можуть бути особливо ефективним засобом врегулювання найскладніших питань міжнародного життя, оскільки саме голови держав і урядів зазвичай наділені конституційним правом приймати найбільш відповідальні політичні рішення.

Надзвичайно зросла і роль інформаційної функції дипломатичних представництв держав. Посольства та місії завжди були важливим каналом задоволення потреби в знанні і розумінні різних аспектів життя інших держав. Міжнародне право визнає можливість такого спостереження та збирання інформації в країні перебування лише законними засобами. Про це будемо більш докладніше висвітлювати нижче.

У ст. 3 Віденської КДС 1961 р. є функція дипломатичного захисту<sup>2</sup>, яка передбачає захист прав і законних інтересів держави, що акредитує, її громадян і юридичних осіб, які знаходяться на території країни перебування посольства. Дипломатичний захист виражається передусім у тому, що посольство консулює своїх громадян з усіх питань щодо їх перебування в даній країні, робить різні запити з приводу захисту інтересів своєї держави та її громадян, а в необхідних випадках – протести та подання владі країни перебування.

З міжнародно-правового погляду дипломатичний захист може здійснюватися при дотриманні низки умов. У Віденській Конвенції 1961 р. вказівка на це дається лише в самій загальній формі: у п. 1 «б» ст. 3 говориться, що такий захист має здійснюватися «... в межах, допустимих міжнародним правом». Однак сформовані з цього приводу звичайні норми міжнародного права дозволяють уточнити це положення і сформулювати, принаймні, чотири основних умови, що роблять дипломатичний захист правомірним:

1. При здійсненні дипломатичного захисту (як втім і в процесі діяльності посольства загалом) не повинно бути ніякого втручання у справи, що по суті входять у внутрішню компетенцію держави перебування.

2. Перш ніж вдаватися до засобів дипломатичного захисту, посольство має переконатися в тому, що громадянам чи органам його держави або відмовлено у заходах судового та іншого захисту за законодавством країни перебування, або всі засоби, передбачені цим законодавством для відновлення порушених прав, уже вичерпані і не дали результату.

3. Дипломатичний захист може надаватися лише громадянам та органам вітчизняної для посольства держави. Апатриди та біпатриди (особи, які взагалі не мають громадянства будь-якої країни, та особи, які мають громадянства двох або більше держав одночасно), а також громадяни та органи іноземної держави зазвичай не мають права розраховувати на заступництво чужого для них посольства, якщо це не викликано крайньою необхідністю і не є предметом спеціальної домовленості, угоди між зацікавленими державами, як це передбачається ст.ст. 45 і 46 Віденської КДС 1961 р.

4. Право на дипломатичний захист «є виключно право вітчизняної держави» в особі його посольства, «склалося на підставі міжнародного звичаю, але аж ніяк не право індивідів», тобто громадян даної держави, що звертаються до посольства за допомогою. Інакше кажучи, держава акредитування, і тільки вона вирішує, робити їй (в особі посольства або місії, а також консульства) будь-які акції перед державними органами країни перебування, і якщо так, то в якому обсязі і в якій формі.

Здійснення функції дипломатичного захисту є, мабуть, найбільш складною функцією, що вимагає скрупульозного дотримання всіх перелічених вище умов сферою діяльності посольства.

Функцію представництва можна вважати основною для кожного посольства чи місії; тут у концентрованому вигляді відбивається все те, заради чого вони створюються за кордоном. Уся діяльність дипломатичного представництва – це представництво (звідси, до речі, і сама його назва), виступ від імені своєї

держави з усіх питань офіційних відносин між двома даними державами. По суті з цієї основної функції випливають і всі інші, названі вище.

На відміну від інших функцій, представництво у вузькому його значенні (тобто церемоніальні, протокольні функції) здійснюється переважно головою дипломатичного представництва, а не його співробітниками. Посол офіційно призначається і акредитується на рівні глав держав, однак практично у своїй повсякденній діяльності він швидше представляє свій уряд і діє під його керівництвом. Треба сказати, ідея представництва зазнала з часу свого зародження в епоху абсолютних монархій значних змін, і зараз уже не викликає сумніву, що посол і взагалі дипломатичний агент представляє саме державу, яка його направила, а не конкретну особу в цій державі, яке б високе становище вона в ньому не займала. Щоправда, і в сучасній дипломатії поширений інститут особистих представників глав держав і урядів, але ця форма дипломатії, за деякими винятками, також не має нічого спільного з колишніми уявленнями про послів як *alter ego* своїх суверенів. Далі, якщо в колишньому міжнародному праві, зокрема в

ст. 2 Віденського регламенту від 19 березня 1815 р., передбачалось, що лише «одні послы і папські легати або нунції шануються представниками своїх государів» і відповідно тільки вони мали право на особливі привілеї у веденні справ з країною перебування<sup>1</sup>, то у наш час функція представництва в широкому сенсі виконується, усім складом дипломатів посольства, так само як і інші його функції.

Крім того, у п. 2 ст. 3 Віденської Конвенції 1961 р. передбачається можливість виконання дипломатичним представництвом консульських функцій – практики, яка введена в перші дні незалежності України створенням консульських відділів в українських товпредставництвах за кордоном і яка отримала загальне визнання.

Стаття 3 Віденської КДС не містить вичерпного переліку функцій дипломатичних представництв – можливі й інші їхні функції. Важливо те, що всі вони повинні здійснюватися відповідно до загальноновизнаних принципів і норм загального міжнародного права – тільки тоді дипломатична діяльність може служити справі зміцнення миру та розвитку співпраці між державами.



Для цього є сьогодні міцна міжнародно-правова база у вигляді відповідних договорів і звичаїв, що регулюють дипломатичну діяльність.

Але крім міжнародно-правової основи, для успішної роботи посольств і місій необхідна й матеріально-технічна база, тобто ті конкретні засоби та можливості, які полегшують практичну діяльність посольств і місій як органів, які представляють іноземні держави на території країни перебування.

У ст. 25 Віденської КДС 1961 р. закріплена в загальній формі правова зобов'язаність приймаючої держави сприяти іноземному дипломатичному представництву та надавати всі можливості для виконання останнім своїх функцій. Це може виражатися, наприклад, у забезпеченні права співробітників іноземних диплома-тичних представництв на свободу пересування територією держави перебування.

Правила пересування дипломатів, прийняті багатьма країнами, передбачають, що до початку поїздки дипломата його посольство повинне повідомити про це МЗС країни перебування, у протокольний відділ якого в цих випадках направляється нота, що містить відомості про особу, що планує зробити поїздку, його маршрут і т.д.

Перш ніж прийняти такі заходи і дати відповідні вказівки місцевій владі, держава перебування повинна мати у своєму розпорядженні необхідну інформацію про поїздку дипломата. Про поїздки, що здійснюються інкогніто, вона не може нести відповідальність.

До засобів забезпечення нормальної діяльності посольства і місій належить і передбачена міжнародним правом свобода зносин дипломатичних представництв з державою, що акредитує, і її органами як всередині країни, так і за кордоном. При цьому, як наголошується в п. 1 ст. 27 Віденської КДС 1961 р., «... представництво може користуватися всіма придатними засобами, включаючи дипло-матичних кур'єрів і закодовані або шифровані депеші».

Вирішення питання про пропуск дипломатичної пошти через кордони держав покладено на митні влади, що керуються в цих випадках чинним митним законодавством кожної країни. І лише за браком видимих зовнішніх ознак недотримання відправником зазначених вище умов митні влади мають право відкласти вирішення питання про пропуск такого вантажу до узгодження з МЗС своєї країни, яке в цих випадках може вступити в контакти з відповідним дипломатичним апаратом іноземної держави.

Порушення статусу дипломатичних кур'єрів існували не лише в минулому. Вони відбуваються і зараз – іноді під приводом «боротьби з контра-бандою зброї, наркотиків і т. п.». Але навіть випадки дійсного зловживання правом жодним чином не можуть служити підставою для нехтування самого принципу свободи зносин офіційних представництв суверенних держав за допомогою дипломатичної пошти, закріпленого в Конвенції 1961, 1963, 1969 і 1975 рр. На основі спеціальних угод з іноземними державами дипломатична пошта може пересилатися і без супроводу її дипломатичним кур'єром (каналами звичайного поштового зв'язку або авіатранспортом). У цих випадках звичайно передбачається допустима до відправки кількість місць і визначається місячна норма ваги дипломатичної пошти.

## **Тема 6. Дипломатичні імунітети і привілеї як інститут права зовнішніх зносин**

1. Поняття і правова природа дипломатичних імунітетів і привілеїв. Теорії про підстави дипломатичних імунітетів і привілеїв.
2. Міжнародно-правове закріплення дипломатичних імунітетів і привілеїв (Віденська конвенція про дипломатичні зносини (1961 р.), Конвенція про привілеї та імунітети ООН (1946 р.), Конвенція про привілеї та імунітети спеціалізованих установ ООН (1947 р.)).
3. Види імунітетів і привілеїв і їх зміст.
4. Правове регулювання відмови від імунітетів.
5. Обов'язки дипломатів щодо країни перебування. Дія імунітетів та привілеїв на території третьої держави. Імунітети дипломатичних засобів пересування. Порядок надання спеціальних номерних знаків дипломатичним засобам пересування в Україні.

## **Загальне поняття дипломатичних імунітетів і привілеїв: правовий аспект**

Слідом за установою представництва держави акредитування на території держави перебування постає питання про те, які норми міжнародного права гарантують здійснення її діяльності без будь-яких непорозумінь між державою акредитування і державою перебування. Нині такими нормами міжнародного права є привілеї та імунітети.

Перші відомі нам спроби впорядкувати відносини у цій сфері належать до XVI – XVII ст., коли, крім консульств, стали відкриватися і постійні дипломатичні представництва за кордоном. Але перша в історії консульська конвенція була підписана в 1769 р., учасниками її були Франція й Іспанія. Перші багатосторонні консульські конвенції були укладені значно пізніше: Каракаська конвенція – в 1911 р. і Гаванська конвенція – в 1928 р. На основі цих двох конвенцій і з урахуванням багатолітньої консульської практики вже після Другої світової війни був розроблений фундаментальний і всеосяжний звід міжнародно-правових документів – Віденських конвенцій 1961 і 1963 рр.

Надалі Віденські конвенції були доповнені деякими іншими міжнародно-правовими актами, наприклад, Віденською Конвенцією про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру, яка була прийнята в 1975 р. Більш того, деякі держави навіть включили Віденську КДС 1961 р. у національне законодавство, а кілька країн прийняли спеціальні закони, що підтверджують дію положень Віденської КДС 1961 р. на їхній території.

Крім Віденських конвенцій, практика надання дипломатичних імунітетів юридично закріплюється також у двосторонніх міжнародно-правових документах, які підписують між собою суверенні держави.

Віденські Конвенції, розроблені і підписані в середині XX ст., увібрали в себе досвід дипломатичних і консульських зносин і звичаїв, що формувалися протягом кількох століть.

Хоча положення Віденських конвенцій мають універсальний характер, окремі держави, вступаючи у двосторонні дипломатичні і консульські відносини, можуть за взаємною домовленістю відходити від деяких їх положень і створювати особливий правовий режим для своїх зарубіжних установ та їх персоналу. Разом з тим варто пам'ятати, що національні закони і правила країни перебування не повинні суперечити її міжнародним договірним обов'язкам. Причому за будь-яких обставин абсолютною вимогою є дотримання таких загальних основоположних принципів міжнародного права, до яких належать:

- 1) принцип суверенної рівності держав, який передбачає, що кожна держава зобов'язана поважати суверенітет інших держав, їх право самостійно здійснювати на своїй території законодавчу, виконавчу, адміністративну і судову владу, а також проводити свою зовнішню політику;
- 2) принцип невтручання держав у внутрішні справи одна одної, згідно з яким ні держави, ні міжнародні організації не мають права на втручання у справи, що входять до внутрішньої компетенції будь-якої держави;
- 3) принцип взаємності, відповідно до якого країна перебування надає юридичним та фізичним особам держави акредитування конкретні права, пільги та привілеї за умови, що юридичні та фізичні особи країни перебування користуються такими самими правами, пільгами і привілеями в даній іноземній державі (цей принцип закріплюється у двосторонніх міжнародно-правових договорах, таких як договори, угоди, конвенції);
- 4) принцип реторсії, відповідно до якого держава вживає відповідних заходів для того, щоб відновити порушені права і відшкодувати завдані збитки. Після відновлення порушених прав та відшкодування заподіяної шкоди реторсія припиняється;
- 5) принцип відмови від дискримінації, який передбачає, що для юридичних і фізичних осіб однієї держави встановлюються такі ж права, як і для юридичних і фізичних осіб будь-якої іншої іноземної держави, що знаходяться в країні перебування.

Історія дипломатії свідчить про те, що для успішного, ефективного і безперешкодного виконання своїх функцій дипломатичні представництва і консульські установи потребують наділення їх певними правами, привілеями та імунітетами.

Імунітет як норма міжнародного права впливає із загально-визнаних принципів суверенної рівності держав і невтручання у внутрішні справи одна одної. З цієї причини, згідно з міжнародно-правовою практикою, привілеї та імунітети надаються не співробітникам посольств чи консульств, а державі акредитування щодо її працівників, направлених за кордон.

Ідеться, отже, про відмінності між імперативними і диспозитивними нормами міжнародного права. Все це повною мірою стосується і норм міжнародного права, які передбачають дипломатичні привілеї та імунітети.

До таких імперативних принципів і норм слід віднести і ті, які передбачають надання основних видів дипломатичних привілеїв та імунітетів:

- недоторканність дипломатичних приміщень;
- недоторканність особи дипломата;
- імунітет від юрисдикції країни перебування.

Неможливо уявити становище, коли закордонні представництва держав взагалі не користувалися б правом на недоторканність приміщень, а самі дипломати – недоторканністю особистості та імунітетом від юрисдикції. Практика не знає подібних випадків, і будь-які угоди з цього приводу, укладені будь-якими державами, повинні розглядатися як угоди, що суперечать основоположним принципам міжнародного права в цій галузі.

Передбачені міжнародним правом умови, за яких можлива відмова від імунітету, викладені в чотирьох п. ст. 32 Віденської КДС 1961 р.

По-перше, Конвенція закріплює норму, на підставі якої від імунітету можуть відмовлятися не самі дипломатичні агенти (так само як і інші особи, що користуються імунітетом згідно зі ст. 37), а тільки держава, що їх акредитує (п. 1 ст. 32). Тим самим ще раз підтверджується та істина, що імунітет у принципі надається будь-якій державі акредитування в цілому, а не співробітникам посольств і місій як їх особисте право.

По-друге, відмова від імунітету повинна бути завжди виразною (п. 2 ст. 32). Тут не повинно бути жодної мовчазної або не конкретної згоди: відмова потребує будь-якої об'єктивної форми вираження – письмової або усної.

І нарешті, п. 4 ст. 32 формулює норму, відповідно до якої добровільне підпорядкування юрисдикції країни перебування шляхом відмови від імунітету щодо тієї або тієї цивільної чи адміністративної справи не поширюється на виконавче виробництво – для цього потрібна особлива відмова.

Відмінність між представництвом загалом та його посадовими особами в питанні про імунітет полягає в іншому – у поділі всіх відомих сучасних міжнародних прав дипломатичних привілеїв та імунітетів відповідно на дві групи:

- 1) привілеї та імунітети представництва в цілому як органу держави;
- 2) привілеї та імунітети співробітників представництва (так звані особисті привілеї та імунітети).

Дипломатичне право також підтримує рівновагу і служить основою для врегулювання колізій між персональною юрисдикцією держави акредитування і територіальною юрисдикцією держави перебування. Однак

широкий діапазон привілеїв і імунітетів залишає відкритим питання про те, чи не забагато їх на користь юрисдикції держави акредитування.

Відповідно до міжнародно-правових норм дипломатичні представництва і члени їх персоналу, зокрема і члени їхніх сімей, захищені від дії територіальної юрисдикції держави перебування, зокрема від здійснення відносно них суддівських правочинів, від тюремного ув'язнення і від стягнення з них податків. Фактично дипломатичні імунітети застосовуються не тільки відносно офіційних дій членів персоналу представництва як органу держави акредитування, але також і відносно приватних дій, здійснених ними або членами їх сімей.

Від імунітетів і привілеїв, наданих дипломатичному представництву і членам його персоналу, безпосередньо вирає держава акредитування. У свою чергу, ця держава повинна нести міжнародну відповідальність за всі дії, на які поширюється імунітет, включаючи ті, які не підпадають під цю норму згідно з загальним міжнародним правом. Це означає, що держава акредитування несе міжнародну відповідальність не тільки за всі офіційні і неофіційні дії співробітників представництва, а і за дії, приватні за визначенням, скоєні членами їх сімей, якщо тільки держава не відмовляється від їх імунітету.

Для того щоб такий підхід став можливим, дипломатичне право чітко визначає функції дипломатичного представництва, а також накладає на нього два конкретних зобов'язання, а саме зобов'язання поважати закони і правила держави перебування і зобов'язання не втручатися в її внутрішні справи.

Незважаючи на те, що обов'язок зарубіжних представництв та членів їх персоналу поважати закони і правила держави перебування чітко встановлений міжнародним правом, порушення у цій сфері трапляються дуже часто. Вони здійснюються в основному окремими дипломатичними агентами.

Є ще один дуже важливий аспект цієї теми. Треті держави також несуть зобов'язання щодо забезпечення вільного транзиту через свою територію дипломатичних агентів, вантажу і пошти.

Всі зазначені обов'язки, що стосуються дипломатичних представництв, повинні виконуватися відповідними державами без будь-якої дискримінації. Однак дискримінацією не вважається, «якщо держава перебування застосовує яке-небудь з положень цієї Конвенції обмежено через обмежувальне застосування цього положення до її представництв у державі акредитування» (п. 2а ст. 47 КДС).

### **Імунітети і привілеї дипломатичних представництв, консульських установ і їх персоналу**

Для успішного виконання своїх функцій дипломатичні представництва, консульські установи та їх персонал наділяються імунітетами та привілеями, які надаються, як указується в преамбулах Віденської КДС 1961 р. і Віденської ККС 1963 р., «не для вигод окремих осіб, а для забезпечення ефективного здійснення функцій дипломатичних представництв як органів, що представляють держави» (Віденська конвенція 1961 р.), або «консульськими установами функцій від імені їхніх держав» (Віденська конвенція 1963 р.).

Імунітет (у міжнародно-правовому плані) – це вилучення з-під дії юрисдикції держави перебування або звільнення від іноземної юрисдикції, що є загально визнаною нормою міжнародного права. Імунітет впливає з принципів суверенної рівності держав і невтручання у внутрішні справи одна одної. Його юридична природа ґрунтується на тому, що одна суверенна держава не може підкорятися владі іншої (*par in parem non habet imperium*), а дипломатичне представництво та консульські установи і їх персонал уособлюють саме державу.

Привілеї (пільги) – це переваги, які надаються дипломатичним представництвам і консульським установам, а також їх персоналу, тобто це пільги, які на звичайних (пересічних) іноземців не поширюються. У цих положеннях вже полягає відмінність дипломатичних представництв від консульських установ у тому, що одні мають і представницький, і функціональний характер, а інші – тільки функціональний з представницькими елементами (про що більш докладно буде сказано нижче).



Дипломатичні привілеї та імунітети ґрунтуються на трьох основних теоріях. Це – теорія екстериторіальності, теорія представницького характеру і теорія функціональної необхідності.

Теорія екстериторіальності зводилася до уявлення, що послы, якщо і перебували фізично в іншій державі, у юридичному сенсі вони розглядалися як ті, що продовжували перебувати на території свого суверена і, отже, ніби знаходилися поза територією держави перебування, де вони насправді виконували свої функції. З цього і робився висновок про те, що послы, як і суверени, що їх направили, не тільки не підлягають відповідальності за законами країни перебування, але й самі ці закони і правила не можуть на них поширюватися. Теорія екстериторіальності, – пише К.К. Сандровський<sup>1</sup>, – незважаючи на те, що вона завжди була не більш ніж юридичною фікцією, залишила помітний слід у теорії і практиці міжнародного права. До цих пір, наприклад, іноді трапляється в деяких джерелах термін «право екстериторіальності», хоча варто було б говорити про імунітет. Нерідко існує уявлення, що посольство і земельна ділянка, на якій воно розташоване, є частиною держави акредитування, тоді як насправді може йтися лише про те, що дипломатичне представництво користується недоторканністю щодо земельної ділянки, на якому воно розташоване. Однак правовий титул відведеної ділянки від цього не змінюється – він залишається частиною держави перебування, яка може в необхідних випадках вимагати переведення посольства в інше місце з наданням нової земельної ділянки тощо.

Неспроможність теорії екстериторіальності підтверджується ще й тим, що Віденська КДС 1961 р. у п. 1 ст. 41 встановлює обов'язок для всіх осіб, що користуються дипломатичними привілеями та імунітетами, поважати закони і постанови держави перебування без шкоди для привілеїв та імунітетів як таких.

Теорія представницького характеру в епоху абсолютизму полягала в тому, що посол міг представляти не державу в цілому, а тільки її голову. Пізніше послів почали розглядати як представників держави в цілому.

Теорія функціональної необхідності виходить з того, що основу й обсяг дипломатичних привілеїв та імунітетів визначають тими функціями, які покладаються на дипломатичні представництва.

У повному обсязі імунітети і привілеї надаються дипломатичним працівникам та членам їхніх сімей. Саме їх імунітети і привілеї є дипломатичними в повному сенсі цього слова.

Історія розвитку консульського інституту багато в чому пояснює відмінності в консульських імунітетах і привілеях порівняно з дипломатичними. Дипломатичні представництва діють і на функціональній, і на представницькій основі, а за консульськими установами нерідко заперечується представницький характер, і вважається, що вони діють тільки на функціональній основі. У той же час спостерігається і деяка тенденція до належного урахування представницьких аспектів діяльності консульських установ. Тим не менш, визначальним відносно консульських імунітетів і привілеїв багато в чому ще зберігається функціональний підхід.

Доктрина міжнародного права, що підтверджується на практиці, схиляється до визнання за консульствами елементів представницького характеру.

У цьому плані досить зіставити ст. 3 Віденської КДС 1961 р. і ст. 5 Віденської ККС 1963 р. Порівнюючи їх, можна виявити, що основна діяльність консульств багато в чому збігається з діяльністю посольств, хоча їх сфера набагато вже й обмежується рамками консульського округу. Крім того, Віденська конвенція 1963 р. надає в окремих випадках право ведення переговорів з урядами держави перебування, тобто здійснення дипломатичних за своїм характером функцій, заперечувати тому представницький характер консульської установи *Ad hoc* було б неправильним.

До цього слід додати положення ст. 17 Віденської конвенції 1963 р., яке прямо передбачає, що в державі, де держава акредитування не має дипломатичного представництва, консульська посадова особа «може, за згодою держави перебування і без зміни її консульського статусу, бути уповноваженою на вчинення дипломатичних актів».

Загалом, термін «іmunітети і привілеї» як у теорії, так і на практиці застосовується як збірне поняття, що визначає, з одного боку, привілейований, надзвичайний стан дипломатичних представництв та консульських установ, з другого – дипломатичних агентів і консульських посадових осіб, виконують офіційні функції від імені своєї держави. Інакше кажучи, дипломатичні або консульські іmunітети та привілеї можна визначити як сукупність особливих пільг, прав і переваг, що надаються іноземним дипломатичним і консульським представництвам та їх персоналу в обсязі, визначеному договірними і звичайними нормами міжнародного права та законодавства держави перебування. У сучасній договірній практиці держави найчастіше йдеться саме про сукупність, певний комплекс зазначених прав і переваг, де іmunітети і привілеї доповнюють один одного, нерозривно пов'язані між собою і надаються одночасно. Однак з погляду теорії та історії питання можна говорити і про відомі відмінності між поняттями «дипломатичні іmunітети» і «дипломатичні привілеї» (так само, як і між поняттями «консульські іmunітети» і «консульські привілеї»). Передусім це стосується їх походження, а також джерела та меж їх обов'язкової сили для держав, що беруть участь у міжнародному спілкуванні<sup>1</sup>.

Іmunітет є абсолютно необхідною гарантією нормального здійснення дипломатом своїх функцій і реалізації ним своїх прав та обов'язків (сюди входить особиста недоторканність, недоторканність службових та житлових приміщень та майна, вилучення з-під юрисдикції місцевих органів влади тощо), дипломатичні ж пільги і привілеї не служать такою гарантією, не мають такого вирішального значення для нормального здійснення дипломатом його службових функцій. Дипломат міг би здійснювати свою діяльність і на основі іmunітету. Однак дипломатичні пільги і привілеї (звільнення від мита, різних зборів, право на прапор, на старшинство і т. д.) значно полегшують його роботу та сприяють їй. Все викладене вище, безсумнівно, рівною мірою належить і до консульських іmunітетів і привілеїв.

Віденська КДС 1961 р. і Віденська ККС 1963 р. містять положення про іmunітети і привілеї, які в теоретичному та практичному відношенні мають різний характер. Якщо в першому випадку іmunітети мають комбінований (представницький і функціональний), а загалом – майже абсолютний характер, то в другому – функціональний, обмежений характер. Також слід

зазначити, що якщо імунітети надаються як щось невід'ємне і розглядаються як об'єктивна даність, то привілеї надаються, як правило, диспозитивно, на основі взаємності: їх обсяг і характер залежать від волі договірних держав.

У Віденській конвенції 1961 р. дипломатичні імунітети і привілеї поділені на імунітети і привілеї дипломатичного представництва й імунітети і привілеї дипломатичних агентів. Віденська конвенція 1963 р. відповідно поділяє консульські імунітети та привілеї на імунітети і привілеї консульських установ і імунітети і привілеї консульських посадових осіб.

Беручи до уваги вищезгадані особливості імунітетів, доцільно порівняти основні дипломатичні та консульські імунітети і привілеї.

Обидві конвенції виділяють серед інших такі імунітети та привілеї дипломатичних представництв та консульських установ: недоторканність приміщень, імунітети майна і засобів пересування, недоторканність архівів і документів, податковий (фіскальний) імунітет, свобода зносин з державою акредитування, митні привілеї, протокольні привілеї.

Недоторканність приміщень. Загальновизнано, що недоторканність приміщень є найбільш важливим імунітетом, що забезпечує нормальне функціонування посольств і консульств.

Віденська конвенція 1961 р. передбачає, що «приміщення представництва є недоторканими. Влада держави перебування не може вступати в ці приміщення інакше, як за згодою глави представництва» (п. 1 ст. 22). З цього випливає, що згода глави представництва на вступ представників влади в приміщення дипломатичного представництва має абсолютного характеру, жодних винятків з цієї норми не передбачено.

У Віденській конвенції 1963 р. з цього приводу говориться, що «консульські приміщення недоторканні тією мірою, якою це передбачено в цій статті. Влада держави не може вступати в ту частину консульських приміщень, яка використовується винятково для роботи консульської установи, інакше як за згодою глави консульської установи, призначеної ним особи або глави

дипломатичного представництва держави акредитування. Тим не менш згода глави консульської установи може передбачатися у випадку пожежі або іншого стихійного лиха, що вимагає невідкладних заходів захисту»

(пп. 1,2 ст. 31). З розгляданого положення цієї статті випливає, що згода глави консульської установи на вступ представників і влади в консульські приміщення вже не має такого абсолютного характеру, як було згадано вище. Отже, у разі форс-мажорних обставин така згода глави консульства п. 2 ст. 31 конвенції передбачається.

Обидві конвенції містять ідентичні положення про недоторканність архівів і документів у будь-який час і незалежно від їх місцезнаходження (ст.ст. 24 і 33 відповідно).

Основні імунітети і привілеї засобів пересування. Засоби пересування, їх безпека і недоторканність відіграють важливу роль для забезпечення нормального функціонування дипломатичних представництв та консульських установ. Такими засобами є автомобільні, повітряні, водні та інші транспортні засоби, які використовуються представництвами. У Віденській конвенції 1961 р. говориться, що «засоби пересування представництва користуються імунітетом від обшуку, реквізиції, арешту та виконавчих дій» (п. 3 ст. 22), в той час як засоби пересування консульської установи, відповідно до п. 4 ст. 31 Віденської конвенції 1963 р., користуються імунітетом тільки від будь-яких видів реквізицій з метою державної оборони або для громадських потреб.

Слід вказати, що Конвенції 1961 і 1963 рр. не передбачають обов'язку для держави перебування забезпечити особливий захист (охорону) дипломатичних і консульських засобів пересування від посягання приватних осіб. Тому держава перебування має право відхилити можливі вимоги іноземних представництв про встановлення спеціальних постів для охорони дипломатичних і консульських автомашин. У разі крадіжок з машин або викрадення самих машин посольствам (консульствам) слід заявити про те, що трапилося, місцевим органам влади. Тільки після цього виникають правові підстави для проведення компетентними органами розслідування в установленому порядку.

Свобода зносин з державою акредитування. Свобода зносин дипломатичного представництва і консульської установи з державою акредитування та її органами є життєво важливою умовою для забезпечення нормальної діяльності як посольства, так і консульства. Її слід розглядати не як одну з привілеїв, а як абсолютно необхідний засіб здійснення функцій представництв.

Стаття 27 Віденської конвенції 1961 р. та ст. 35 Віденської конвенції 1963 р., що стосуються свободи зносин, текстуально ідентичні, за винятком пункту 3, в якому йдеться про відмінність правового режиму дипломатичної та консульської пошти (валізи). Сенс п. 3 ст. 27 Конвенції 1961 р. зводиться до того, що дипломатична пошта не підлягає ні розкриттю, ні затриманню як у державі перебування, так і на території третіх країн. Цей імунітет має абсолютний характер.

Отже, йдеться про консульську пошту (валізи). У Конвенції 1963 р. говориться, що консульська валіза не підлягає ні розкриттю, ні затриманню. Однак у тих випадках, коли є підстави вважати, що в ній міститься щось інше, крім кореспонденції, документів або предметів, призначених винятково для офіційного користування, компетентна влада держави перебування може вимагати, щоб валіза була розкрита в присутності дипломатичного чи консульського представника уповноваженим представником держави акредитування. У тому випадку, якщо у цій вимозі буде відмовлено, валізу повертають до місця відправлення.

Як дипломатичні представництва, так і консульські установи мають так звані протокольні привілеї. Відповідно до ст. 20 Віденської конвенції 1961 р. та ст. 29 Віденської конвенції 1963 р. вони мають право користуватися прапором і емблемою держави, яку представ-ляють, на приміщеннях і засобах пересування дипломатичного представництва та консульської установи.

Особисті імунітети і привілеї дипломатичних агентів і консульських посадових осіб. З погляду загального міжнародного права, і передусім Віденських конвенцій 1961 і 1963 рр., саме в питанні про особисті імунітети і привілеї дипломатів і консулів спостерігаються найбільші відмінності в їх міжнародно-правовому статусі. Це стосується переважно двох основних видів особистих

іmunітетів – особистої недоторканності та іmunітету від юрисдикції. Головним іmunітетом як дипломатичних агентів, так і консульських посадових осіб є їх особиста недоторканність. Недоторканність дипломатичних агентів і консульських посадових осіб направлена на забезпечення можливості безперешкодного здійснення консульськими посадовими особами своїх функцій. З цього іmunітету випливають всі інші іmunітети та привілеї, які і є надійною гарантією нормального здійснення дипломатичних і консульських функцій. У Віденській конвенції 1961 р. цей іmunітет розкривається у ст. 29, де підкреслюється: «Особистість дипломатичного агента недоторканна. Він не підлягає арешту або затриманню у будь-якій формі. Держава перебування зобов'язана ставитися до нього з належною повагою і вживати всіх належних заходів для попередження будь-яких зазіхань на його особистість, свободу або гідність». Положення статті дають змогу зробити висновок про абсолютний характер цього іmunітету.

Одним з основоположних принципів у галузі особистих консульських привілеїв та іmunітетів є правило, на підставі якого і особиста недоторканність, і іmunітет консульських посадових осіб від юрисдикції (принаймні, громадянської) держави перебування гарантується їм не у всіх випадках, а лише тоді, коли здійснювані ними дії не виходять за рамки службової необхідності, офіційних, визнаних міжнародним правом функцій. Такий суто функціональний підхід є головною відмінною ознакою консульських привілеїв та іmunітетів порівняно з дипломатичними.

У Віденській конвенції 1963 р. ця норма консульського права формулюється в ст. 41 так:

«1. Консульські посадові особи не підлягають ні арешту, ні попередньому ув'язненню, інакше як на підставі постанов компетентної судової влади у разі вчинення тяжких злочинів.

2. За винятком випадків, зазначених у п. 1 цієї статті, консульські посадові особи не можуть бути ув'язнені і не підлягають ніяким іншим формам обмеження особистої свободи, інакше як на виконання судових постанов, що вступили у законну силу».

З цього випливає, що особиста недоторканність консульських посадових осіб не поширюється так далеко, як у дипломатичних агентів, і не має абсолютного характеру.

Двосторонні консульські конвенції підходять до вирішення питання про особисту недоторканність з різних позицій. В одних конвенціях відтворюються положення Віденської ККС 1963 р., в інших – містяться положення, що максимально наближають особисту недоторканність консульських посадових осіб до особистої недоторканності диплома-тичних агентів.

Розглядаючи статус недоторканності консульських посадових осіб, слід зазначити, що у Віденській конвенції 1963 р. нічого не сказано про правове положення їх житла і приватної резиденції голови консульської установи, тоді як у Віденській конвенції 1961 р. в ст. 30 вказується: «Приватна резиденція дипломатичного агента користується тією ж недоторканністю і захистом, що й приміщення представництва».

У двосторонніх консульських конвенціях це питання регулюється по-різному: в одних конвенціях статусом недоторканності наділяються житлові приміщення тільки голови консульської установи, в інших – недоторканність поширюється на житлові приміщення всіх кон-сульських посадових осіб.

У сучасному дипломатичному праві імунітети дипломатичних агентів від юрисдикції держави перебування закріплені в ст. 31 Віденської КДС 1961 р., яка говорить: «Дипломатичний агент користується імунітетом від кримінальної юрисдикції держави перебування». Це положення свідчить про абсолютний характер цього імунітету, і, якщо немає відмови від імунітету, дипломата не можна притягнути до кримінальної відповідальності. Стаття 31 передбачає також імунітет дипломатичного агента від цивільної та адміністративної юрисдикції держави перебування. Він не має абсолютного характеру, оскільки не поширюється на випадки, коли до дипломатичного агента висуваються позови: а) які належать до знищення приватного нерухомого майна, що знаходиться на території держави перебування і належить дипломатові як приватній особі; б) що стосуються спадщини, коли дипломат виступає як виконавець заповіту, зберігач або піклувальник спадкового майна, спадкоємець або відмовоодержувач як приватна особа, а



не від імені держави акредитування; в) пов'язані з професійною або комерційною діяльністю, що здійснюється дипломатом поза своїми офіційними функціями, оскільки ця діяльність може бути допущена державою перебування (при цьому ст. 42 містить заборону такої діяльності з метою особистої вигоди).

Особиста недоторканність дипломатів і їхній імунітет від кримінальної юрисдикції визначаються нормами міжнародного права, що мають імперативний характер. На неприпустимість відхилення від правил поведінки з дипломатами, що містяться в цих нормах, вказує і рішення Міжнародного суду ООН 1980 р. у справі про захоплення американського посольства в Тегерані, в якому зазначається, що навіть зловживання імунітетом не є підставою для порушення цього імунітету<sup>1</sup>.

Звільнення від кримінальної, цивільної та адміністративної відповідальності в державі перебування не означає, що дипломати завжди залишаються безкарними в разі вчинення ними протиправних дій. Тому не випадково у Віденській конвенції 1961 р. (п. 4 ст. 31) міститься норма, згідно з якою імунітет дипломатичного агента від юрисдикції держави перебування не звільняє його від юрисдикції держави акредитування. Отже, дипломатичний агент, що вчинив правопорушення, може бути притягнутий до відповідальності в державі акредитування, якщо про це буде досягнута домовленість з державою перебування. Однак більш ефективною можливістю забезпечити реальне покарання дипломатичного агента, що вчинив правопорушення, є залучення його до відповідальності в державі перебування за умови відмови від імунітету. Стаття 32 Конвенції 1961 р. встановлює, що від імунітету і юрисдикції дипломатичних агентів та осіб, що користуються імунітетом, держава акредитування може відмовитися, при цьому відмова повинна бути завжди чітко визначеною.

**Відмова від імунітету.** У принципі, імунітети і привілеї надаються не співробітникам посольств і консульств, а державі акредитування щодо його працівників за кордоном. Причому вони надаються не для особистих вигод, а з метою створити максимально сприятливі умови для здійснення посольствами та консульствами відповідних завдань і функцій від імені їхніх держав.

Саме тому міжнародне право закріплює право відмови від імунітетів і привілеїв, за державою акредитування, а не за працівником посольства або консульства.

Віденська ККС 1963 р. в ст. 45 також закріплює право відмови від імунітету та привілеїв за державою акредитування, а не за працівником посольства або консульства. Це пояснюється тим, що метою імунітету є забезпечення дипломатичному агенту і консульській посадовій особі можливості виконувати свої обов'язки не у своїх інтересах, а в інтересах держави акредитування.

Отже, міжнародно-правова норма чітко визначила, що відмовитися від імунітету дипломата може тільки держава акредитування, а не сам дипломат. Заявлена державою акредитування відмова не може бути взята назад, а дипломат зобов'язаний підкоритися рішення, прийнятому державою акредитування. Причому згоди дипломата на відмову від імунітету не потрібно.

У справі Файєд проти Аль-Таджира Апеляційний суд розглядав випадок, коли посол у ході свого захисту в суді відмовився від імунітету. Суд зауважив, що на основі як міжнародного права, так і англійського права імунітет є правом направляючої сторони і тільки держава має право відмовитися від імунітету своїх дипломатичних представників<sup>1</sup>.

Зазвичай дипломат просить свій уряд відмовитись від його імунітету тоді, коли він абсолютно впевнений у своїй невинності та здатності довести це іноземному суду.

У 1970 р. у Лондоні військово-повітряний аташе Нідерландів був звинувачений у вбивстві громадянина Великої Британії під час дорожньо-транспортної пригоди. Він попросив свій уряд, щоб той позбавив його імунітету і дозволив йому постати перед англійським судом. У Лондоні відбувся процес і він був виправданий.

Але слід зауважити, що держава акредитування лише в дуже рідкісних випадках відмовляється від імунітету від юрисдикції свого дипломата, який у цьому випадку постає перед судом держави перебування.

Грузинський дипломат Г. Махарадзе, який працював у Нью-Йорку, в 1997 р. виявився винуватцем дорожньо-транспортної пригоди, унаслідок якої загинула американська дівчина. Як дипломат він володів імунітетом від юрисдикції, але грузинська сторона відмовилася від його імунітету, і американський суд приговорив його до 21 року позбавлення волі. Спочатку Г. Махарадзе знаходився в американській в'язниці, але в 2000 р. був переданий Грузії для відбування покарання на батьківщині<sup>1</sup>.

Відповідно до п. 1 ст. 43 Віденської ККС 1963 р. консульські посадові особи і консульські службовці звільняються від юрисдикції судових та адміністративних органів держави перебування щодо дій, вчинених ними під час виконання консульських функцій.

Однак положення цього пункту не застосовуються щодо цивільного позову: а) що випливає з договору, укладеного консульською посадовою особою або консульським службовцем, за яким вони прямо або непрямо не взяли на себе зобов'язань як агенти держави перебування; або б) третьої сторони за шкоду, заподіяну нещасним випадком у державі перебування, викликаним дорожньо-транспортним засобом, судном або літаком.

Із цієї статті випливає, що консульські посадові особи наділені імунітетами, які мають функціональний характер. Це означає, що якщо консульська посадова особа вчинила правопорушення не під час виконання службових обов'язків, то вона не звільняється від кримінальної, цивільної та адміністративної юрисдикції держави перебування і може бути притягнута до відповідальності в державі перебування за її законодавством.

Деякі автори дотримуються думки, що консульська посадова особа, яка користується службовим (функціональним) імунітетом, у випадку здійснення

кримінального злочину, як правило, притягається до кримінальної відповідальності в державі перебування, тобто здійснення злочину майже завжди розглядається як дія, здійснена за межами службових обов'язків<sup>1</sup>. Узагальнивши практику залучення до кримінальної відповідальності консульських посадових осіб, французький юрист Ш. Руссо відзначав, що «у разі вчинення злочину імунітет від кримінальної юрисдикції не діє; отже, консул може бути арештований і, будучи засудженим, повинен у принципі відбути покарання»<sup>2</sup>.

Фіскальний імунітет. Новелою в загальному міжнародному праві вважалися у свій час норми, що передбачали митні привілеї, надані іноземним посольствам і консульствам. До прийняття Віденської конвенції 1961 р. звільнення від сплати митних зборів здійснювалося на основі норм міжнародної ввічливості. Нині обидві конвенції передбачають, що держава перебування дозволяє ввозити і звільняє від усіх видів мита, податків і пов'язаних з цим зборів: а) предмети, призначені для офіційного користування представництва (установи);

б) предмети, призначені для особистого користування дипломатичного агента (консульської посадової особи) або членів його сім'ї, що проживають разом з ним.

Згідно з конвенціями (ст.ст. 23 і 32 відповідно) дипломатичні представництва та консульські установи користуються фіскальним імунітетом, вони звільняються від усіх державних, районних і муніципальних податків, зборів і мит щодо приміщень (за винятком тих, які являють собою плату за конкретні види обслуговування).

Фіскальний (податковий) імунітет і митні привілеї консульських посадових осіб (ст.ст. 49, 50 Віденської конвенції 1963 р.) такі ж, як і в дипломатичних агентів (ст.ст. 34, 36 Віденської конвенції 1961 р.).

У деяких двосторонніх консульських конвенціях імунітети і привілеї консульських посадових осіб прирівняні до дипломатичних. Так, наприклад, у консульських конвенціях Азербайджанської Республіки з Російською Федерацією та Україною (у ст.ст. 36 і 37 відповідно) передбачається, що

консульські посадові особи користуються дипломатичними привілеями та імунітетами в повному обсязі як дипломатичні агенти, згідно з положеннями Віденської КДС від 16 квітня 1961 р. Необхідно відзначити, що члени сімей дипломата або консульської посадової особи, які є громадянами держави перебування, не користуються відповідно дипломатичними і консульськими імунітетами та привілеями.

Працівники адміністративно-технічного персоналу дипломатично-го представництва, якщо вони не є громадянами держави перебування або не проживають у ній постійно, користуються разом з членами сімей, що живуть з ними, особистою недоторканністю, недоторканністю житла, фіскальним імунітетом, імунітетом від кримінальної юрисдикції. Щодо цивільної та адміністративної юрисдикції, то вони користуються імунітетом лише стосовно дій, вчинених ними під час виконання службових обов'язків. Предмети побуту не обкладаються митом у державі перебування.

Що стосується імунітетів членів адміністративно-технічного персоналу від юрисдикції, то їх імунітети і привілеї поширюються на дії, здійснювані ними під час виконання своїх функціональних обов'язків.

Відповідно до ст. 43 конвенції 1963 р. консульські посадові особи і консульські службовці не підлягають юрисдикції судових і адміністративних органів держави перебування щодо дій, вчинених ними при виконанні консульських функцій.

Члени обслуговуючого персоналу користуються імунітетом щодо дій, вчинених при виконанні службових обов'язків, і звільняються від податків, зборів і мит на заробіток, отриманий у дипломатичному представництві тільки в тому разі, якщо вони не є громадянами держави перебування або не проживають у ній постійно.

Аналіз договірної практики багатьох держав підтверджує висновок про те, що наближення консульських імунітетів і привілеїв до дипломатичних являє собою перспективний варіант прогресивного розвитку консульського права. До такого ж висновку доходить й англійський учений-міжнародник Я. Броунлі,

який, аналізуючи Віденську ККС 1963 р., стверджує, що «Конвенції значною мірою притаманний елемент розвитку і реконструкції чинного права, і вона наближає статус професійних консулів до статусу дипломатичних агентів».