

УДК 341.174

В. В. Ковальська*аспірант кафедри права Європейського Союзу та порівняльного правознавства
Національного університету «Одеська юридична академія»***РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ СПЕЦІАЛЬНИХ МІСІЙ У МІЖНАРОДНОМУ ПРАВІ**

Процедури створення, діяльності й припинення спеціальних місій, питання їх повноважень, привілеїв та імунітетів, а також інші пов'язані із цим проблеми регулюються загальним міжнародним правом. Право Європейського Союзу (далі – ЄС) та право Ради Європи при цьому виступають спеціальним режимом регулювання, що конкретизує й уточнює певні аспекти діяльності спеціальних місій цих організацій. Водночас діяльність спеціальних місій ЄС регулюється насамперед загальним міжнародним правом, адже ці місії спрямовуються від ЄС до третіх країн. Відносини між цими країнами та ЄС регулюються не внутрішнім правом ЄС або Ради Європи, а загальним міжнародним правом. Відповідно, розгляд правового регулювання діяльності спеціальних місій ЄС варто починати з розгляду питання про правовий статус спеціальних місій за загальним міжнародним правом.

Аналіз публікацій, присвячених дослідженню цієї проблематики, дає змогу зробити висновок про те, що вона висвітлювалась лише фрагментарно такими авторами, як А. Гетьманчук, В. Коцур, К. Куровська, М. Литвин, Н. Попеску, О. Ханцелівч, А. Хаф та інші.

Спеціальні місії є однією з найдавніших форм здійснення міжнародних відносин. Комісія міжнародного права ООН зазначала: «Звичай направляти спеціального посланця або місію з однієї держави до іншої для відзначення гідності або значення певних обставин є, імовірно, найдавнішим з усіх засобів, за допомогою яких можуть здійснюватись дипломатичні відносини» [1, с. 7]. Така форма дипломатії *ad hoc* отримала особливий розвиток після Другої світової війни та використовувалась практично всіма державами у зв'язку з розвитком сучасних засобів комунікації. Спеціальні місії стали зручним знаряддям для ведення переговорів і підтримання відносин у певних спеціальних сферах.

Водночас право спеціальних місій, на відміну від дипломатичного й консульського права, є менш розвиненим. Якщо діяльність дипломатичних і консульських установ врегульовано як конвенціями загального характеру (Віденською конвенцією про дипломатичні зносини [2], Віденською конвенцією про консульські зносини [3]), так і спеціальними правовими актами з окремих питань (наприклад, Конвенцією про привілеї та імунітети Об'єднаних Націй від 13 лютого 1946 р. [4]), то регулюванню правового статусу спеціаль-

них місій слугують переважно звичаєві норми. Укладена в 1969 р. Нью-Йоркська конвенція про спеціальні місії [5] не отримала значне міжнародне визнання, її ратифіковано лише 38 державами. Хоча серед цих країн є Україна, а також низка держав-членів ЄС (Австрія, Болгарія, Велика Британія, Естонія, Іспанія, Литва, Ліхтенштейн, Польща, Словаччина, Фінляндія, Чехія, Швейцарія) [6], у відносинах між Україною та ЄС цей договір не застосовується. Водночас Нью-Йоркську конвенцію про спеціальні місії можна певним чином розглядати як відображення звичаєвих норм, що застосовуються до всіх спеціальних місій. Це було визнано Міжнародним судом ООН, який у справі про ордер на арешт охарактеризував Нью-Йоркську конвенцію про спеціальні місії як «корисну настанову з міжнародних правил про спеціальні місії» [7].

Комісія ООН із кодифікації та прогресивного розвитку міжнародного права вже на момент складення тексту Нью-Йоркської конвенції про спеціальні місії (далі – Конвенція) вважала, що щонайменше деякі її положення мають звичаєвий характер у міжнародному праві. Зокрема, це стосується деяких базових принципів, таких як імунітет персоналу місії, її приміщень, кореспонденції, майна, транспорту тощо [8, с. 59]. Звичайний характер норм Конвенції визнається також у доктрині. Так, відомий дослідник Й. Браунлі вважає, що хоча спеціальні місії не мають особливого статусу в міжнародному праві, вони все-таки користуються принципами, що постають зі звичаєвих принципів суверенного імунітету й умов угоди між направляючою та приймаючою державами [9, с. 357]. Ю. Колосов та В. Кузнецов підкреслюють, що в Конвенції «зафіксовані міжнародні звичаї, які склались у цій галузі» [10, с. 237]. Таким чином, Конвенцією можна послуговуватись для цілей визначення звичаєвих норм щодо права спеціальних місій.

Необхідно також відзначити, що Конвенцією встановлюються норми щодо спеціальних місій, які спрямовуються однією державою до іншої держави, а ситуація направлення місії від організації в ній не розглядається. Однак у практиці ЄС інститут спеціальних місій, що направляються від імені ЄС до держав, регулюється нормами, подібними до викладених у Конвенції, які у свою чергу опосередковують звичаєве право [11, с. 102]. Люстративним у цьому сенсі є угода між ЄС та Індонезією щодо направлення спеціальної місії ЄС до

провінції Ачех, у якій вказувалось, що правовий статус місії регулюється також Нью-Йоркською конвенцією про спеціальні місії [12]. Відповідно, Конвенцію можна розглядати як свідчення міжнародного звичаю, яким регулюється інститут спеціальних місій ЄС.

Стаття 1 Конвенції визначає поняття «спеціальна місія» як тимчасову місію, що за своїм характером представляє державу та направляється однією державою до іншої за згодою останньої для розгляду з нею певних питань або для виконання щодо неї певного завдання. Саме покладення на місію специфічного завдання є рисою, що відрізняє спеціальну місію від інших подібних форм міждержавної взаємодії, таких як дипломатичні й консульські місії, торговельні представництва тощо [13, с. 131].

Важливим для розуміння правової природи спеціальних місій є визначення привілеїв та імунітетів, що надаються їхнім членам. Так, відповідно до статті 9 Конвенції спеціальна місія складається з одного чи декількох представників направляючої держави, із числа яких ця держава може призначити голову місії. До складу місії можуть входити дипломатичний, адміністративно-технічний та обслуговуючий персонал. Окремими статтями Конвенції встановлюються привілеї й імунітети персоналу місії, недоторканість її приміщень, звільнення від оподаткування, імунітет від юрисдикції приймаючої держави тощо. Статтею 12 Конвенції передбачається можливість застосування приймаючою державою процедури оголошення членів дипломатичного персоналу спеціальної місії персонами *non grata*. Вважаємо, що все це демонструє подібність правового статусу спеціальних місій до правового статусу дипломатичних представництв. Відмінністю ж є спеціалізований і тимчасовий характер спеціальної місії.

На подібність статусу спеціальних місій та дипломатичних місій вказує також процедура призначення персоналу. Згідно зі статтею 8 Конвенції направляюча держава може на власний розсуд призначити членів спеціальної місії, повідомивши попередньо приймаючій державі всю необхідну інформацію про чисельність і склад спеціальних місій. Приймаюча держава у свою чергу може не давати згоди на призначення певних осіб до складу персоналу спеціальної місії, не повідомляючи про причини цього. Такі процедури є подібними до відповідних процедур призначення консульського персоналу за статтею 9 Віденської конвенції про дипломатичні зносини та статтею 19 Віденської конвенції про консульські зносини, за винятком певних правил, пов'язаних з особливостями правового статусу саме дипломатичного й консульського персоналу. Можна стверджувати, що спеціальні місії, як правило, відіграють допоміжну роль щодо дипломатичних представ-

ництв або відіграють роль таких представництв за відсутності дипломатичних контактів між сторонами [14, с. 241]. Направлення місії є основним способом створення тимчасових і постійних представництв міжнародних організацій у третіх державах, адже міжнародне дипломатичне й консульське право не передбачає створення посольств та консульств організацій.

Водночас діяльність спеціальних місій не можна ототожнювати з дипломатичною або консульською. Комісією міжнародного права ООН у коментарі до проекту Конвенції вказувалось: «Спеціальна місія не носить характеру місії, що відповідає за підтримку загальних дипломатичних відносин між державами, а її завдання має бути визначеним. На практиці деякі спеціальні місії виконують дуже широкий спектр завдань, у тому числі дослідження або навіть визначення загальних засад, якими держави послуговуються у відносинах одна з одною. Проте завдання спеціальної місії визначаються для кожного випадку, а отже, відрізняються від функцій постійної дипломатичної місії, що діє як загальний представник направляючої держави» [15, с. 348]. Спеціальна місія також завжди носить тимчасовий характер, причому тривалість її функцій визначається угодою між сторонами. Більше того, вони можуть здійснювати свої функції навіть за відсутності дипломатичних відносин між сторонами, що має особливе значення у випадках, коли одна зі сторін правовідносин або така сторона, щодо якої здійснюються функції спеціальної місії, не є визнаним суб'єктом міжнародного права. К. Сандровський із цього приводу писав: «Для держав, що з тих чи інших причин утримуються від визнання *де-юре* будь-якої держави, така форма дипломатії, як спеціальні місії, також дуже зручна, оскільки вона позбавляє їх від необхідності висловити офіційно своє ставлення до невизнаної держави в тих випадках, коли питання недостатньо визріло для цього <...> ця форма зручна для держав-контрагентів ще й тим, що дозволяє «тримати двері при відкритими» [16, с. 42].

Дійсно, згідно зі статтею 7 Конвенції наявність або відсутність дипломатичних зносин не є необхідною умовою для направлення чи прийняття спеціальної місії. Відповідно до статті 13 Конвенції функції спеціальної місії розпочинаються з моменту встановлення місією офіційного контакту з міністерством закордонних справ або іншим органом приймаючої держави. Здійснення місією функцій не залежить від будь-яких дій офіційних дипломатичних представництв приймаючої чи направляючої держави, таких як вручення вірчих грамот, встановлення повноважень тощо. Інакше кажучи, початок функціонування місії залежить від факту, а не від юридичного оформлення.

Оскільки завдання спеціальної місії можуть передбачати діяльність у декількох місцях або на великій території, статтею 17 Конвенції передбачається можливість існування більше одного представництва спеціальної місії, одне з яких має вважатись основним. У коментарі до цієї норми Комісія міжнародного права ООН вказала, що спеціальна місія, на відміну від дипломатичних місій, які зазвичай розміщуються в столиці держави, нерідко повинна працювати в інших місцях та мати там своє основне місцезнаходження. Більше того, сам характер діяльності спеціальної місії часто зобов'язує її регулярно переміщатися, розділятися на групи й секції та мати декілька місцезнаходжень. Стаття 17 Конвенції передбачає необхідність угоди між направляючою державою та приймаючою державою щодо місцезнаходження спеціальної місії, однак на практиці така угода може бути усною чи навіть негласною. Спеціальна місія влаштовується в тому місці, де вона буде виконувати свої функції. За замовчуванням, якщо держави не доходять згоди про місцезнаходження місії, таким місцезнаходженням вважається адреса міністерства зовнішніх справ приймаючої держави [17, с. 356].

Як вказувала Комісія міжнародного права ООН, незалежно від наявності чи відсутності прямої угоди приймаючої держави, як правило, пропонують місцезнаходження місії, у тому числі земельні ділянки та інші об'єкти нерухомості для розміщення місії. При цьому, згідно зі статтею 22 Конвенції, приймаюча держава зобов'язана сприяти спеціальній місії за її запитом у придбанні необхідних приміщень і житлових помешкань для членів місії.

Ще однією особливістю спеціальних місій є тимчасовий характер їх діяльності. Відповідно до статті 20 Конвенції функції спеціальної місії припиняються за домовленістю зацікавлених держав, після виконання завдання спеціальної місії, після закінчення строку, встановленого для спеціальної місії, якщо його спеціально не продовжено, після повідомлення направляючою державою про те, що вона припиняє або відкликає спеціальну місію, після повідомлення приймаючої держави про те, що вона вважає діяльність спеціальної місії припиненою. Водночас частиною 2 статті 20 Конвенції встановлено, що розірвання дипломатичних або консульських відносин між направляючою державою та приймаючою державою саме по собі не тягне припинення діяльності спеціальних місій, які існують на момент розірвання відносин.

Спеціальна місія та її персонал користуються низкою привілеїв та імунітетів, частково подібних до відповідних привілеїв та імунітетів дипломатичних і консульських представництв та їхнього персоналу. Як і за аналогічними нормами щодо дипломатичного й консульського персоналу, за статтею

10 Конвенції персонал таких місій може складатись винятково з громадян направляючої держави (держав), а громадяни приймаючої держави можуть бути призначені на посади в місії лише за згоди цієї держави. З приймаючою державою погоджуються загальний склад і чисельність місії. Водночас для призначення голови та інших осіб із персоналу спеціальної місії не потрібний агреман від приймаючої держави, хоча таку пропозицію і було внесено під час обговорення проекту Нью-Йоркської конвенції про спеціальні місії [18, с. 168].

У коментарі до проекту Конвенції Комісія міжнародного права ООН підкреслила, що норми щодо привілеїв та імунітетів спеціальних місій, особливо недоторканності їхніх приміщень, мають звичайний характер та неодноразово визнавались державами й самою Комісією міжнародного права ООН [18, с. 168].

Згідно зі статтями 24, 25 Конвенції приміщення місії користуються недоторканністю. Представники приймаючої держави не можуть вступати в ці приміщення інакше, як за згодою глави спеціальної місії (у певних випадках – за згодою голови дипломатичного представництва направляючої держави, що акредитований у приймаючій державі). Згода на вступ до приміщення спеціальної місії презюмується лише у випадках пожежі чи інших стихійних або техногенних лих. Варто зауважити, що практика ЄС у цьому питанні дещо відрізняється, адже в угодах про розміщення спеціальних місій ЄС зазвичай можливість доступу до приміщення місії агентів приймаючої держави взагалі не передбачаються, тобто імунітет місії є абсолютним [19, с. 106].

Приймаюча держава зобов'язана вживати всіх можливих заходів для захисту недоторканності приміщень спеціальних місій. Окрім недоторканності приміщень, усі предмети обстановки й інше майно, що використовуються в роботі спеціальної місії, та її транспортні засоби користуються імунітетом від обшуку, ревізії, арешту та інших виконавчих дій. Недоторканими, згідно зі статтею 26 Конвенції, є також архіви й документи місії. Водночас посилаюча держава звільняється від усіх податків, які можуть збиратись приймаючою державою у зв'язку з діяльністю спеціальної місії. Так само члени персоналу спеціальної місії звільняються від будь-яких податків на діяльність, що здійснюється від імені місії, крім таких податків, зборів і мита, що являють собою плату за конкретні види обслуговування.

Недоторканність розповсюджується на всі комунікації та зносини спеціальної місії. Згідно зі статтею 28 Конвенції приймаюча держава повинна дозволяти й охороняти вільні зносини спеціальної місії для офіційних цілей. Єдиним обмеженням способів комунікації є обов'язок спеціальної місії погоджувати використання радіозв'язку з

приймаючою державою. Решта комунікацій (офіційна кореспонденція, пошта, повідомлення, що передаються кур'єром, валіза місії) користуються недоторканністю.

Відповідно до статей 29–31 Конвенції персонал спеціальної місії користується недоторканністю, не підлягає арешту чи затриманню в будь-якій формі. Приймаюча держава у свою чергу зобов'язана вживати всі необхідні заходи для запобігання будь-яким посяганням на особу, свободу й гідність членів спеціальної місії. Недоторканність розповсюджується також на приміщення, у яких мешкають або працюють особи зі складу дипломатичної місії, їхні папери й особиста кореспонденція також користуються недоторканністю.

Відповідно до статті 31 Конвенції персонал спеціальної місії користується імунітетом від кримінальної юрисдикції приймаючої держави в усіх випадках, а також імунітетом від цивільної та адміністративної юрисдикції в деяких випадках (окремих майнових позовів, спадкування, позовів про відшкодування збитків тощо). У будь-якому разі персонал спеціальних місій не зобов'язаний давати свідчення як свідки в судах приймаючої держави, щодо таких осіб не можуть вживатись виконавчі заходи. Водночас частина 5 статті 31 Конвенції встановлює, що імунітет від кримінальної, цивільної, адміністративної та виконавчої юрисдикції не звільняє цих осіб від юрисдикції приймаючої держави як такої, інакше кажучи, вони зобов'язані підкорятися законодавству цієї держави, до них можуть застосовуватись певні санкції, такі як оголошення персоною *non grata*. Більше того, за їхні дії може нести відповідальність направляюча держава, оскільки особи з персоналу спеціальної місії діють від імені цієї держави та розглядаються як її агенти для цілей міжнародної відповідальності [20].

Місії ЄС, зокрема місія EUBAM, мають усі ознаки спеціальних місій у міжнародному праві. Так, місію EUBAM було направлено до України за угодою між сторонами для виконання певних встановлених завдань; вона має тимчасовий характер, її персонал користується привілеями й імунітетами, подібними до встановлених Нью-Йоркською конвенцією про спеціальні місії, тощо. Відповідно, варто визнати, що правові засади її діяльності ґрунтуються на загальному міжнародному праві спеціальних місій, що має звичайний характер. Водночас право ЄС суттєво розширює й конкретизує ці звичайні положення з огляду на потреби Європейського Союзу.

Правові основи діяльності будь-яких спеціальних місій, у тому числі спеціальних місій ЄС, необхідно шукати в загальному міжнародному праві. Спеціальні місії є найдавнішою формою дипломатії, що регулюється усталеними звичайними нормами. Відображенням цих норм є Нью-Йоркська

конвенція про спеціальні місії. Нею встановлюються норми щодо спеціальних місій, які направляються від держав в інші держави. Однак фактично Нью-Йоркська конвенція про спеціальні місії використовується в практиці ЄС у відносинах із країнами, що є її сторонами. Оскільки Україна є стороною Нью-Йоркської конвенції про спеціальні місії, її норми є застосовними у відносинах між Україною та ЄС щодо спеціальних місій.

Література

1. Special Missions (Agenda item 5) : Document A/CN.4/155 Working paper prepared by the Secretariat // Yearbook of the International Law Commission. – 1963. – Vol. 2. – P. 5–15.
2. Венская конвенция о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
3. Венская конвенция о консульских сношениях от 24 апреля 1963 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_047.
4. Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций от 13 февраля 1946 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_150.
5. Конвенция про спеціальні місії від 8 грудня 1969 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_092.
6. Convention on Special Missions: Status [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=III-9&chapter=3&lang=en.
7. Arrest Warrant of 11 April 2000 (Dem. Rep. Congo v. Belg.) // I.C.J. – 2002. – № 3 (Feb. 14). – P. 52.
8. Wood M. The Immunity of Official Visitors / M. Wood // Max Planck Yearbook of United Nations Law. – 2012. – Vol. 16. – P. 35–98.
9. Brownlie I. Principles of Public International Law / I. Brownlie. – 6th ed. – Oxford : Oxford University Press, 2003. – 783 p.
10. Колосов Ю. Международное право : [учебник] / Ю. Колосов, В. Кузнецов. – М. : Международные отношения, 1996. – 608 с.
11. Грінєнко О. Місії ad hoc в сучасному праві Європейського Союзу / О. Грінєнко // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2011. – Вип. 99. – С. 102–108.
12. Agreement in the form of an exchange of letters between the European Union and the Government of Indonesia on the tasks, status, privileges and immunities of the European Union Monitoring Mission in Aceh (Indonesia) (Aceh Monitoring Mission – AMM) and its personnel on 3 October 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2006.176.01.0107.01.ENG.
13. Nikolajew J. The Concept and Classification of Special Missions Under International Law Doctrine / J. Nikolajew // Review of Comparative Law. – 2013. – Vol. XVIII. – P. 129–146.
14. Berridge G. Diplomacy: Theory and Practice / G. Berridge. – 5th ed. – Springer, 2015. – 296 p.
15. Draft Articles on Special Missions with commentaries, 1967. Text adopted by the International Law Commission at its nineteenth session, in 1967, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session //

Yearbook of the International Law Commission. – 1967 – Vol. 2. – P. 347–368.

16. Сандровский К. Специальные миссии в дипломатической практике Советского государства в первые годы после Октябрьской революции / К. Сандровский // Правоведение. – 1967. – № 3. – С. 41–47.

17. Draft Articles on Special Missions with commentaries, 1967. Text adopted by the International Law Commission at its nineteenth session, in 1967, and submitted to the General Assembly as a part of the Commission's report covering the work of that session // Yearbook of the International Law Commission. – 1967 – Vol. 2. – P. 347–368.

18. Міжнародне право : [навч. посібник] / за ред. М. Буруменського. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 336 с.

19. Грінченко О. Мисії ad hoc в сучасному праві Європейського Союзу / О. Грінченко // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – 2011. – Вип. 99. – С. 102–108.

20. Ответственность государств за международно-противоправные деяния: доклад Комиссии международного права (пятьдесят третья сессия, 23 апреля – 1 июня и 2 июля – 10 августа 2001 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/responsibility.pdf.

Анотація

Ковальська В. В. Регулювання діяльності спеціальних мисій у міжнародному праві. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню нормативно-правових основ створення й функціонування спеціальних мисій Європейського Союзу. Зазначається, що миротворчість відіграє важливу роль у багатогранній діяльності Європейського Союзу. Особлива увага акцентується на тому, що стурбованість Європейського Союзу наслідками регіональних конфліктів не обмежується географічно близькими регіонами та носить глобальний характер, про що свідчать акти, видані Європейським Союзом.

Ключові слова: нормативно-правове регулювання, спеціальні мисії Європейського Союзу, регіональні конфлікти, кризові ситуації, миротворчі операції.

Аннотация

Ковальская В. В. Регулирование деятельности специальных миссий в международном праве. – Статья.

Статья посвящена исследованию нормативно-правовых основ создания и функционирования специальных миссий Европейского Союза. Отмечается, что миротворчество играет важную роль в многогранной деятельности Европейского Союза. Особое внимание акцентируется на том, что обеспокоенность Европейского Союза последствиями региональных конфликтов не ограничивается географически близкими регионами и носит глобальный характер, о чем свидетельствуют акты, изданные Европейским Союзом.

Ключевые слова: нормативно-правовое регулирование, специальные миссии Европейского Союза, региональные конфликты, кризисные ситуации, миротворческие операции.

Summary

Kovalska V. V. Regulation of the activities of special missions in international law. – Article.

The article investigates the legal background of the establishment and functioning of special missions of the European Union. It is noted that peacekeeping plays an important role in European Union multifaceted activities. Particular attention is paid to the fact that the European Union concern the consequences of regional conflicts is not limited geographically close regions and it is global in nature, as evidenced by acts issued by the European Union.

Key words: legal regulation, European Union special missions, regional conflicts, crises, peacekeeping operations.