

УДК 341.7

ПАЛЄЄВА Ю. С.,
старший викладач кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля

ТОДРОШКО Т. А.,
старший викладач кафедри права
Університету імені Альфреда Нобеля

ЩОДО ПИТАННЯ НОРМАТИВНОГО ЗАКРІПЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ЗАПИТУ Й ОТРИМАННЯ АГРЕМАНУ ЯК ЗАГАЛЬНОВИЗНАНОЇ ТРАДИЦІЇ: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І СУЧАСНІСТЬ

Анотація. У статті розглянута процедура запиту й отримання агреману на кандидатуру голови дипломатичного представництва. Вказані можливі причини відмови та проголошення *persona non grata*. Наводяться приклади й аналізуються роботи відомих дипломатів минулого століття і сучасності.

Ключові слова: акредитуєча держава, приймаюча держава, агреман, дипломатія, дипломатична служба, посол.

Історія вчить, а сучасне міжнародне становище підтверджує, що жодна держава, якщо вона не бажає виявитися в не вигідному положенні серед інших держав, якщо вона не бажає, щоб за її рахунок посилювалися інші держави, не може обійтися без вміло поставленої, добре організованою дипломатичної служби
Г. Нікольсон

Постановка проблеми. Тема заслуговує обговорення, оскільки дії, спрямовані на запит та отримання згоди приймаючої держави на призначення голови дипломатичного представництва, не мають однозначного і вичерпного нормативного закріплення. Агреман (фр. *agrement*, від *agreer* – схвалити) – згода держави прийняти конкретну особу як главу дипломатичного представництва іншої (акредитуєчої) держави. Преамбула Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 року вказує, що до її прийняття дипломатичні зносини ґрунтувалися на міжнародному звичаєвому праві. На сучасному етапі вони продовжують застосовуватися субсидіарно. Відсутність нормативного закріплення процедури запиту і причин відмови в агремані дає простір до зловживань. Крім того, існують випадки відмови на тлі симпатій або антипатій щодо конкретної держави.

Стан дослідження. Питаннями запиту та отримання агреману цікавилися такі видатні дипломати, як Гарольд Нікольсон, Ернест Сатоу, Жюль Камбон, Р.Дж. Фельтхем, роботи яких і сьогодні не втратили актуальності та продовжують розглядатися як цінне джерело в дипломатичній практиці. На приклади, наведені в їхніх роботах, продовжують посилатися і сьогодні. На сучасному етапі проблемами запиту, відмови і отримання агреману майже не займаються. О.П. Сагайдак, В.І. Попов торкалися цього питання в контексті дипломатичної діяльності взагалі.

Мета статті полягає в детальному аналізі робіт видатних дипломатів, які аналізують процедури запиту та отримання агреману на голову дипломатичного представництва, а також спроба знайти і запропонувати вирішення зазначеної проблеми.

Виклад основного матеріалу. Джон Вуд і Жан Сьєрре вказують, що держава не повинна приймати будь-кого як посла, він повинен викликати довіру до власної персони [2, с. 48]. Поняття довіри не є однозначним, і зміст може відрізнятися не тільки через географію, менталітет, історичні умови, в яких знаходиться держава, а й через стан відносин між двома державами на конкретному етапі.

Для того, щоб уникнути неприємностей, пов'язаних з відмовою, держави використовують практику завчасного звертання до країни, повідомляючи коротку інформацію про кандидатуру на посаду. У більшості випадків це робиться конфіденційно.

Гарольд Нікольсон вказував, що пропонуючи посаду, необхідно звернутися до кандидата, щоб дізнатися, можливо, через особисті обставини або за станом здоров'я буде відмова від запропонованої посади. Відзначається, що Форрін офіс особливо уважно ставиться до бажань кандидата. Якщо буде висловлена зацікавленість в посаді, необхідно отримати агреман у приймаючої держави. Для цього направляється коротка інформація про кандидата, за необхідності приймаюча держава може запитати додаткову інформацію, що її цікавить. Перераховані дії повинні залишатися по-тай від широкої громадськості. Відмова в агремані може викликати у посла деяке засмучення. У цьому разі чим менше осіб знали про відмову, тим краще для подальшої кар'єри дипломата. У разі отримання згоди виконуються подальші дії щодо призначення кандидата на посаду [5, с. 108].

Отже, щоб запобігти особистому засмученню перед офіційним зверненням, необхідно поцікавитися, чи надасть закордонний уряд свою згоду. Вважається правильним, з моральної точки зору, не розголошувати такого типу інформацію. Якщо про відмову стане відомо представникам інших держав, або в сучасному світі засобам масової інформації, то запит агреману в будь-якій іншій державі на того ж кандидата може привести до подібної відмови. Знову ж таки в історії дипломатії такі ситуації не рідкість. Таким чином, на практиці подібний крок не підлягає розголошенню. Тому наведені далі історичні приклади зі спогадів відомих дипломатів є цінними для того, щоб проаналізувати і зробити певні висновки.

Цікаво, що посада венеціанського посла до XVI століття не викликала великої радості. Прийняття посади було пов'язано з великими витратами, з позбавленням домашніх зручностей, виходом з політичної гри у своїй державі, додамо також тяготи подорожей, розбійників, які часто зустрічалися на шляху до країни призначення, хвороби, які могли бути на території іноземної держави. Є випадки, коли призначення на посаду посла було примусовим. Згідно з указом 1271 року встановлювалася відповідальність за таку відмову. Сума штрафу наступними редакціями неодноразово збільшувалася. У флорентійських «Правилах для послів» 1421 року зазначено: якщо посол не виявляв покірності, його могли позбавити громадянських прав. Італійський історик і державний діяч Франческо Гвиччардіні виказував занепокоєння, що найбільш видатні флорентійці ухиляються від виконання дипломатичних доручень і не залишається нічого іншого, як призначати послів з клерків і службовців [6, с. 55].

Р.Дж. Фельтхем, вказує, що призначенню на посаду голови місії передують згода приймаючої держави, і наголошує, що запит зацікавленої держави на згоду повинен бути конфіденційним. Як правило, у більшості випадків таку згоду отримують. Відмова можлива, якщо, приймаюча держава вважає, що дана особа не є прийнятною. Пояснення відмови не практикується. На практиці достатньо неформального натяку про неприйняття. Це стає причиною для відкликання поданої кандидатури [10, с. 15].

З огляду на важливість офіційного і суспільного становища, яке займає голова дипломатичного представництва, усталений звичай вимагає, щоб уряд, який призначає свого посла, впевнився до його призначення, що він буде *persona grata*. Запит зацікавленою державою агреману або згоди, прийняти запропоновану кандидатуру, робиться через посла приймаючої держави або повіреного в справах, який тимчасово очолює представництво, або через дипломатичне представництво акредитуючої держави в країні перебування [3, с. 61].

«Посольський кодекс», як іноді неофіційно називають Віденську Конвенцію про дипломатичні зносини, вказує в частині 1 статті 4: акредитуюча держава повинна переконатися в тому, що держава перебування надала агреман на ту особу, яку вона передбачає акредитувати як главу представництва в цій державі [1]. Запит агреману та його отримання здійснюється через дипломатичні канали (МЗС та посольства). Якщо відповідь негативна або її не отримано взагалі (термін для відповіді, як правило, до одного місяця), вся процедура запиту агреману повторюється знову, доки не буде отримано згоду на нову кандидатуру.

Розглянемо історичні приклади, наведені англійським дипломатом Ернестом Сатоу в книзі «Керівництво з дипломатичної практики». Коли папі треба було призначити нунція в Іспанію, то він направив список з трьох імен (так звані *terna*), а монарх вибирав одного з кандидатів. У 1819 році міністр закордонних справ направив список з чотирьох кандидатів для

призначення послом до Санкт-Петербурга. Олександр I обрав кандидата, який стояв у списку другим [9, с. 135].

Отже, позитивна відповідь держави на запит означає надання агреману на прийняття зазначеної в запиті особи як глави дипломатичного представництва. З цього моменту кандидат вважається *persona grata* – бажаною особою в державі. Негативна відповідь на запит означає відмову в агремані, а кандидат визнається *persona non grata* – небажаною особою. Всі єдині в тому, що без попередньої згоди держави кандидати не можуть бути акредитовані в інші країни. Панамериканська конвенція 1928 року підтвердила цей принцип між американськими державами.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Віденської Конвенції про дипломатичні зносини держава перебування не зобов'язана повідомляти акредитуючій державі мотиви відмови в агремані [1]. У дипломатичній практиці склалося правило не цікавитися причиною відмови в агремані. Це пояснюється так. По-перше, якщо країна перебування не бажає приймати посла і якщо ви навіть отримаєте згоду на його призначення, негативне ставлення до нього не дасть йому можливості плідно працювати. По-друге, малоймовірно, що, відмовивши в перший раз, країна перебування змінить своє рішення. По-третє, про офіційну відмову в агремані стане відомо й іншим державам, що може стати перепорою у подальшій кар'єрі цього дипломата [7, с. 161].

У 1459 році Пій II відмовив через те, що посол не відповідав вимогам: *quod esset dignitate legationis obscurior*, що означає «він був занадто темний, для того щоб удостоїтися ролі посла» [6, с. 59].

Е. Сатоу вказує, що відмова може бути пов'язана з причинами, які стосуються особистих якостей кандидата чи його минулим, якщо він виказує ворожі настрої у відношенні до держави, кандидатом на призначення якої він вважається, а також через характер місії, яку на нього збираються покласти, що означає – *ex eo ob quod mittitur* [9, с. 134]. Найбільш відомим прикладом є ситуація, коли Микола I відмовився прийняти С. Каннінга через те, що, будучи посланником в Константинополі, після закінчення його місії він надав доповідь, направлену проти Росії. У зв'язку із цим відносини між двома країнами були ускладнені протягом трьох років.

У 1757 році Швеція відмовилася прийняти британського посланника, оскільки раніше він відвідав монарха країни, з якою Швеція була у стані війни [9, с. 135]. У 1820 році сардинський король відмовився прийняти прусського посланника, оскільки він був одружений на дочці царевбивці. У 1847 році ганноверський король причиною відмови виставив католицьку віру кандидата. У 1891 році Сполучені Штати Америки призначили посланника в Китай. У той час, коли він знаходився на шляху до Китаю, китайське міністерство закордонних справ телеграмою заявило протест проти його призначення через те, що він «жорстоко лаяв Китай в сенаті, а також виступав за заборону в'їзду китайців до Сполучених Штатів» [9, с. 137].

Г. Іткіна описує випадок щодо призначення на посаду радника у Канаду О.М. Колонтай. Перед тим, як зробити запит, у керівництва були справедливі сумніви щодо обраної кандидатури, оскільки на дипломатичну посаду пропонувалася жінка. Отримана відповідь не стала сюрпризом, оскільки була передбачуваною. Канада відмовилася. На запит Норвегії згода прийшла одразу [4, с. 216]. Наведений приклад пояснює, що можливою відмовою може бути і стать призначуваної кандидатури. Звісно, не слід не брати до уваги і попередню активну діяльність О.М. Колонтай.

О.П. Сагайдак наголошує, що в разі, коли тривалий час жодної відповіді не надається, то направляюча сторона має розуміти це як відмову. Мотивів відмови приймаюча країна повідомляти не зобов'язана. У відповідь направляюча сторона зазвичай теж упродовж певного періоду залишає вакантною посаду посла, щоб тим самим виявити незадоволення відхиленням кандидатури. Більш того, в історії дипломатії відомі приклади призначення дипломатичних представників без погодження з країною перебування, що спричинило напруження у відносинах між державами [8, с. 41].

В.І. Попов з особистого архіву наводить приклад про відмову радянському послу у видачі агреману в країну А. з незрозумілих причин. Раніше в цій країні він не був, про неї не писав і не говорив. Пізніше він отримав нове призначення, отримав агреман і успішно працював в іншій країні. Згодом, коли в країну, що відмовила йому в агремані, приїхав новий радянський посол (йому дали агреман), вирішили манівцями з'ясувати причину відмови першої кандидатури. Виявилось, що держава А. була незадоволена з якихось причин попереднім радянським послом і таким «оригінальним» чином вирішила покарати його наступника [7, с. 160].

Отже, причинами відмови в агремані не прийнято цікавитися. Нетактовність з боку уряду, який робить запит, з умислом чи без, іноді приводила до неможливості прийняти голову дипломатичного представництва. Подібна нечемність є серйозною перешкодою [2, с. 49]. Іноді держави стикаються з ситуацією, коли важко пояснити відмову у видачі агреману.

Висновки. Отже, причини відмови, які були розглянуті в статті, приводять до висновку про те, що вони майже всі є суб'єктивними. Оскільки реальна причина відмови в конкретному випадку не пояснюється, це дає можливість до зловживання та відмови з причин, які можуть бути не пов'язаними з особою кандидата. У таких випадках він стає заручником ситуації, яка склалася між державами в конкретний момент або через діяльність свого попередника на цій посаді. Релігія, шлюб, відвідування третьої ворожої країни не є об'єктивними причинами. Чинні конвенції не регулюють це питання повною мірою.

Відсутність вичерпного переліку можливих причин відмови в агремані приводить до зловживань. Вважаємо, що практика, яку здійснюють держави, непояснення причин не є правильною. Складність ситуації полягає в тому, що подібна практика формувалася століттями. Вирішенням

цієї проблеми може стати розроблення і прийняття спеціального міжнародного договору, учасниками якого стануть країни, які використовують Віденську конвенцію «Про дипломатичні зносини». Оскільки конвенція є універсальною й ухвалена в минулому столітті, сьогодні вона вимагає уточнення і деталізації деяких положень.

Література:

1. Віденська конвенція «Про дипломатичні зносини» № 995-048 (поточна редакція 21.03.1964р., підстава 199а-06) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.zakon2.rada.gov.ua.
2. Вуд Дж. Дипломатичний протокол і церемоніал. Принципи, процедура і практика / Дж. Вуд, Ж. Серре. – пер. з англ. – Друге, виправл. вид. – М. : Прогрес, 1976. – 400 с.
3. Вуд Дж. Дипломатичний протокол і церемоніал / Дж. Вуд, Ж. Серре ; пер. з англ. Ю.П. Ключіна, В.В. Пастоева, Г.И. Фоміна. – М. : Міжнародні відносини, 2011. – 416 с.
4. Иткина А.М. Революционер, трибун, дипломат. Страницы жизни Александры Михайловны Коллонтай / А.М. Иткина. – Изд. 2-е, доп. – М. : Политиздат, 1970. – 287 с.
5. Г. Никольсон. Дипломатия / Никольсон Г. : перевод с англ. под ред. А.А. Трояновского. – М. : ОГИЗ Государственное издательство политической литературы, 1941. – 154 с.
6. Никольсон Г. Дипломатическое искусство / Г. Никольсон. – М. : Книга по требованию, 2013. – 118 с.
7. Попов В.И. Современная дипломатия: теория и практика. Дипломатия – наука и искусство / В.И Попов. – М. : Международные отношения, 2010. – 576 с.
8. Сагайдак О.П. Посольство і консульство: організація і форми роботи / О.П. Сагайдак ; за ред. О.П. Сагайдак, П.Д. Сардачук. – К. : Знання, 2014. – 317 с.
9. Сатоу Е. Керівництво з дипломатичної практики / за заг. ред. Ф.Ф. Молочкова. – М. : Інститут міжнародних відносин, 1961. – 495 с.
10. Фельтхэм Р.Дж. Настольная книга дипломата / Р.Дж. Фельтхэм ; пер.с англ. В.Е. Улаховича. – 4-е изд. – Минск : Новое знание, 2004. – 304 с.

Палеева Ю. С., Тодорошко Т. А. Нормативное закрепление процедуры запроса и получения агремана как общепризнанной традиции: исторический опыт и современность

Аннотация. В статье рассмотрена процедура запроса и получения агремана на кандидатуру главы дипломатического представительства. Указаны возможные причины отказа и провозглашения *persona non grata*. Приводятся примеры и анализируются работы известных дипломатов прошлого столетия и современности.

Ключевые слова: аккредитуемое государство, принимающее государство, агреман, дипломатия, дипломатическая служба, посол.

Paleeva Yu., Todoroshko T. On the issue of the statutory procedures request and receive agreement: historical experience and present

Summary. The requests and receiving agreement interest outstanding diplomat H. Nicholson, E. Satou, J. Cambon, R.J. Felthem. Their work does not lose relevance. Continue to be regarded as a valuable source of diplomatic practice. At present challenges request failure and getting agreement hardly involved.

In order to avoid the hassles associated with failure, the state used the practice of early treatment to the country. Reported short information about candidacy for the post. In most cases, this is done in private.

The Vienna Convention on Diplomatic Relations points out in paragraph 1 of Article 4, the sending State must ensure that the state agreement being provided to that person that it provides to accredit as head of mission.

The positive response of the state means giving agreement to the adoption of that request in person as head of the diplomatic mission. Since then, the candidate is considered *persona grata* – a desirable person in the state. The negative response to the request means refusal of agreement and candidate considered *persona non grata* – an undesirable person.

All agree that, without the prior consent of the state candidates can not be accredited to other countries. Reasons for refusal of agreement not taken an interest.

Key words: sending State and receiving State, agreement, diplomacy, diplomatic service, ambassador.