

МІЖНАРОДНЕ ПУБЛІЧНЕ ПРАВО



Андрій Шуміленко,

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри міжнародного права
Львівського національного університету
імені Івана Франка

УДК 341.231(100)

Сучасна міжнародно-правова практика здійснення функцій дипломатичних представництв

Однією з характерних тенденцій розвитку права зовнішніх зносин у 2-й половині ХХ ст. стала спричинена бурхливим розвитком, ускладненням та інституціоналізацією системи дипломатичних відносин висока інтенсивність кодифікації норм цієї галузі міжнародного публічного права. Багатогранність міждержавного співробітництва у різних сферах регулювання, посередниками у якому виступали закордонні дипломатичні представництва, зумовила потребу нормативного закріплення на міжнародно-правовому рівні основних (найбільш загальних і важливих) функцій посольств та місій держав. У ст. 3 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961 р. [1] (надалі – Віденська конвенція 1961 р.) численні загальноприйняті дипломатичні функції було зведено у кілька основних груп [2, с. 171]. Функції дипломатичного представництва полягають у:

1) представництві акредитуючої держави (надалі – АД) в державі перебування (надалі – ДП); 2) захисті в ДП інтересів АД та її громадян у межах, що допускаються міжнародним правом; 3) веденні переговорів з урядом ДП; 4) з'ясуванні всіма законними засобами умов і подій в ДП та повідомленні про них уряду АД; 5) заохоченні дружніх відносин між АД і ДП і в розвиткові їхніх взаємовідносин у галузі економіки, культури та науки [1, с. 98, 147]. Тим не менше, від початку ХХІ ст. дедалі чіткіше у відповідній міжнародно-правовій практиці почала простежуватися тенденція до зміни не лише відносної ролі окремих дипломатичних функцій, а й їхнього конкретного змісту; до об'єктивного звуження сфери традиційних функцій посольств і місій та їх переорієнтації; а також до чимраз частішого неординарного використання посольських каналів [2, с. 170–173]. Це, своєю

чергою, зумовило потребу переусвідомлення відповідного досвіду держав і подальшого детального аналізу практики здійснення функцій їхніх дипломатичних представництв.

Формуванню об'єктивного уявлення про теоретичні та практичні аспекти здійснення функцій посольств і місій держав за кордоном сприяють наукові праці таких дослідників, як А. Х. Абашидзе, М. В. Фьодоров [3], Е. Денза [4], В. І. Попов [5], В. М. Репецький [6], А. Робертс та Е. Сатоу [7], О. Ф. Сакун [2], К. К. Сандровський [8], С. А. Федчишин [9] та ін. Слід підкреслити, що у вітчизняній науковій літературі аналізові відповідної доктрини та практики держав стосовно виконання зобов'язань, що впливають із положень ст. 3 Віденської конвенції 1961 р., присвячено сьогодні дуже мало уваги.

Мета цієї статті полягає в дослідженні теоретичних і практичних аспектів здійснення функцій дипломатичних представництв, у визначенні особливостей сучасної відповідної міжнародно-правової практики, а також в аналізі змісту окремих функцій посольств і місій держав.

Якщо у 1-й половині ХХ ст. Л. Оппенгейм упевнено стверджував, що звична діяльність дипломатичних представників «може бути зведена до функцій ведення переговорів, спостереження і захисту громадян своєї держави» [8, с. 111–112], то наприкінці ХХ ст. Т. Кособудзький констатував суттєву еволюцію дипломатичних функцій та зазначав: «У сучасному світі посольства вже не є, як колись, тільки каналом зв'язку між урядами. Тепер посольство – це, скорше, місце, де здійснюють оцінювання, аналіз, розробляють проекти рішень і намітки форм міждержавного співробітництва ... – це також офіційне лобі цієї держави, це встановлення контактів із визначними представниками різних сфер життя – від економіки до політики, культури, науки і т. д.»

[2, с. 171–172]. Крім того, кількість покладених АД на їхні посольства та місії завдань часто віддзеркалює специфічні проблеми, що виникають у двосторонніх відносинах держав з іншими партнерами по міжнародному співробітництву [6, с. 146].

Серед найважливіших функцій кожного дипломатичного представництва у тексті Віденської конвенції 1961 р. на перше місце поставлено саме функцію представництва АД у ДП (як слушно підкреслює проф. К. К. Сандровський, «із цієї основної функції випливають і всі решта ...» [8, с. 112]). О. Сакун із цього приводу підкреслює, що функція державного дипломатичного представництва у сучасному розумінні загалом включає прерогативу посла виступати (тобто говорити і діяти) перед владними органами ДП «від імені та за дорученням» центральних конституційних органів влади АД [2, с. 179]. Відповідно до змісту цієї функції глава дипломатичного представництва АД репрезентує саме її як певну цілісність, як суб'єкта міжнародного права [6, с. 147], а не конкретну особу в АД (адже колись посол уважався *alter ego* його суверена [8, с. 113]).

Глава дипломатичного представництва АД належить до кола осіб (поряд із главою АД, главою її уряду та її міністром закордонних справ), які з огляду на їхні функції та без необхідності подання спеціальних повноважень вважаються такими, що репрезентують їхню державу з метою прийняття тексту договору між АД і ДП. Також посол може репрезентувати АД під час зустрічей із посадовими особами міжнародних міжурядових організацій та брати участь від імені АД у різноманітних міжнародних конференціях і зустрічах. Його обов'язки також охоплюють виконання низки протокольно-церемоніальних дій [6, с. 148], які пов'язані не лише з підняттям державного прапора над посольством АД, а й зі вступом

на посаду (інавгурацією) глави ДП, відкриттям сесій парламенту ДП, національними святами ДП, офіційними церемоніями, урочистими прийняттями, візитами, фуршетами, обідами, коктейлями тощо. Як підкреслює Л. Фьодоров, «участь будь-якого дипломата у різного роду офіційних заходах є здійсненням представницької функції» [2, с. 185]. З іншого боку, навмисна демонстративна відсутність іноземних послів на певній урочистій церемонії свідчатиме про охолодження відносин між державами, які їх акредитували, та ДП чи будь-якою іншою державою, що організувала відповідний офіційний захід. Зокрема, відсутність низки послів у березні 2002 р. на інавгурації президента Зімбабве свідчила про несхвальне ставлення урядів відповідних АД до режиму ДП. З іншого боку, відсутність делегації КНР на церемонії поховання Папи Римського у квітні 2005 р. була проявом негативної реакції КНР на присутність делегації Тайваню [2, с. 185].

Роль функції захисту в ДП інтересів АД та її громадян суттєво зросла в сучасних умовах. Необхідно одразу наголосити, що не варто ототожнювати функцію захисту інтересів громадян держави за кордоном із правом держави на дипломатичний захист її громадян (у цьому контексті мова може також іти про дипломатичний захист як складову міжнародних зобов'язань держав [3, с. 53]), позаяк функція захисту інтересів регулюється нормами права зовнішніх зносин, а дипломатичний захист – права міжнародної відповідальності. Отже, функція захисту інтересів громадян дозволяє запобігти виникненню ситуацій, коли громадяни інших держав на території ДП зазнають шкоди внаслідок міжнародно-протиправних діянь цієї ДП, а право держави на дипломатичний захист її громадян за кордоном (яке реалізується способом або висунення через дипломатичне пред-

ставництво відповідної АД на території ДП протестів чи запитів щодо проведення розслідування чи переговорів для мирного вирішення спору, або застосування будь-яких інших засобів мирного вирішення спорів), спрямовується на відновлення прав громадян держави за кордоном, порушених ДП внаслідок учинення нею певного міжнародно-протиправного діяння [10, пункти 8, 9 с. 27], та на забезпечення відповідальності ДП [10, п. 6 с. 26].

Захист інтересів громадян держави за кордоном виявляється передусім у тому, що посольство консулює своїх громадян з усіх питань, що стосуються їх перебування у відповідній ДП, робить різні запити щодо захисту інтересів своєї держави та її громадян [8, с. 113]. Загалом, лише АД вирішує, чи вдаватись їй (в особі посольства, місії чи консульства) до будь-яких акцій перед владою ДП, і якщо так, то в якому саме обсязі та в якій саме формі [8, с. 115]. Безпосередній обов'язок держав щодо забезпечення захисту інтересів їхніх громадян за кордоном закріплено в конституціях Албанії та Болгарії, Грузії та Естонії, Італії та Китаю, Латвії, Литви, Польщі, Російської Федерації, Угорщини та Хорватії [6, с. 151].

С. А. Федчишин зауважує, що функція захисту інтересів тісно пов'язана з діяльністю посольств щодо розгляду звернень громадян України [9, с. 98].

Захист прав та інтересів громадян певної держави за кордоном сьогодні майже повністю здійснюється або консульськими відділами посольств чи місій, або окремими консульськими установами відповідної АД. Від імені посольства АД загалом такий захист здійснюється лише у винятково важливих випадках, що мають дуже вагоме політичне значення [8, с. 113–114; 6, с. 148–149].

У сучасній практиці держав трапляються випадки тимчасового захисту посольством або місією АД на тери-

торії ДП інтересів не представленої в ДП третьої держави та її громадян (зокрема, на прохання цієї третьої держави і за попередньою згодою ДП після офіційної нотифікації (ст. 46 Віденської конвенції 1961 р.)) [1, с. 122, 160]), що розглядається або як перший крок до встановлення дипломатичних відносин між ДП і відповідною третьою державою, або ж як спосіб, до якого вдається третя держава, зацікавлена у відносинах з ДП, задля заощадження коштів на утриманні її закордонних органів зовнішніх зносин. Наприклад, Люксембург досить часто звертається із проханням про захист його інтересів та інтересів його громадян на території інших держав до Нідерландів або ж Бельгії; Сан-Марино звертається зі схожим проханням до Італії; Ліхтенштейн – до Швейцарії [4, с. 394; 11, с. 362].

Застосування схожої процедури також є можливим у ситуації, коли АД за певних обставин змушена вдатися до тимчасового відкличання її посольства чи місії з ДП, а також у випадку розриву дипломатичних відносин між АД та ДП. Згідно з положеннями п. «с» ст. 45 Віденської конвенції 1961 р. та за загальною практикою, ДП не повинна відмовляти АД у можливості ввірити захист своїх інтересів та інтересів її громадян прийнятній для ДП третій державі [1, с. 122, 160]. Яскравим прикладом порушення цього правила є ситуація, що склалася після розриву дипломатичних відносин між Індонезією та Нідерландами 1961 р., коли Індонезія відмовилася дозволити Великій Британії або ж будь-якій іншій державі забезпечувати захист на її території інтересів Нідерландів та громадян цієї держави. Зі сторони більшості держав світу така поведінка Індонезії зазнала жорсткої критики [4, с. 394].

У випадку розриву дипломатичних відносин між АД і ДП остання може дозволити, щоб захист інтересів АД, а також її громадян здійснювала «сек-

ція з питань інтересів» у посольстві чи місії прийнятної для ДП третьої держави. У цих секціях часто працюють дипломатичні агенти саме тієї держави, інтереси якої вони представляють (здебільшого на них покладається здійснення окремих консульських функцій, наприклад, видача віз і відповідних документів). Згідно з існуючою практикою, всі витрати на забезпечення діяльності «секцій з питань інтересів» покриваються за рахунок держави, інтереси якої вони захищають [6, с. 159]. Наприклад, після розриву дипломатичних відносин між Ісландією та Великою Британією 1976 р. захист інтересів останньої (та її громадян) на території першої забезпечувала створена у структурі посольства Франції у Рейк'явіку секція з питань інтересів Великої Британії – у цій секції працювали всі (окрім колишнього посла) співробітники колишнього посольства Великої Британії [7, п. 16.9 с. 225; 4, с. 400].

У межах функції ведення переговорів з урядом ДП глава дипломатичного представництва АД має широкі можливості для виявлення ініціативи у справі розвитку відносин у відповідних сферах та проведення попередніх переговорів. Під час безпосереднього здійснення переговорів їхні сторони повинні керуватися принципом суверенної рівності держав і справді прагнути досягти компромісу, позаяк вирішальними елементами при цьому є добра воля сторін переговорів та узгодження їхніх взаємних інтересів [6, с. 152]. На думку Д. Баска, проведення переговорів не повинно «залишити шрамів на дружніх відносинах» їхніх сторін, навіть якщо розбіжності у позиціях сторін є немінучими [12, с. 42; 2, с. 198].

Винятково важливу роль, як зазначає А. Ватт, відіграють бесіди наодинці [2, с. 199], у яких посол АД інколи може навіть виявляти надмірну відвертість задля досягнення позитивного результату в переговорах. Безпрецедентним в аналах історії

дипломатії, як зазначає О. Ф. Сакур, є приватний демарш посла Німеччини в Москві графа Ф.-В. фон дер Шуленбурга, який у бесідах із послом СРСР у Берліні В. Г. Деканозовим 5, 9 та 12 травня 1941 р. обговорював способи вирішення конфлікту двох держав, що насувався, та пропонував із метою зняття гостроти протистояння надіслати від імені Й. Сталіна А. Гітлеру, Й. Мацуоці та Б. Мусоліні послання із запевненнями у дружній політиці [2, с. 203, 276].

Сьогодні особливо зросла роль інформаційної функції посольств і місій (з'ясування всіма законними засобами умов і подій у ДП та повідомлення про них уряду АД). На отриману від них інформацію майже повністю повинно орієнтуватися МЗС АД під час «зведення будівлі зовнішньої політики». Саме від детального аналізу значної кількості факторів політичного, економічного та іншого характеру, а також від ґрунтового усвідомлення внутрішньої ситуації та настроїв окремих прошарків суспільства ДП (навіть її певних опозиційних сил) залежатиме позиція АД у її відносинах із ДП [2, с. 210].

Напередодні соціальних заворушень, які призвели до повалення режиму шаха в Ірані, посольство Великої Британії в Тегерані, як стверджує Дж. Мурхаус, нібито вирішило, що подання ним у центр «будь-яких елегантних доповідей ... про соціальні умови в іранському селі» є непотрібним [13, с. 296]. А через 25 років виявилось, що британський посол у Тегерані сер А. Паркінс у складних умовах, а також із ризиком для двосторонніх британсько-іранських відносин підтримував таємні контакти з опозиційними колами і про справжню ситуацію в Ірані напередодні цих соціальних заворушень був чудово проінформований [5, с. 188; 2, с. 211]. Як зазначали з цього приводу К. Хамільтон та Р. Лангорн, «якби ці зв'язки було розкрито, то відносини Британії з шахом

було би серйозно підірвано» [14, с. 236; 5, с. 188].

Сьогодні дипломатичне представництво АД має широкі можливості щодо отримання законними засобами інформації про ДП: 1) через контакти з її МЗС; 2) через офіційні контакти з представниками компетентних владних органів ДП (за погодженням із МЗС ДП); 3) через періодичні видання та отримані через ЗМІ матеріали; 4) через зустрічі та контакти у рамках дипломатичного корпусу в ДП [6, с. 154] (як зазначав Е. Кларк, «в Ломе американське посольство забезпечує британське посольство купою інформації. У Лагосі британці, які мають більше доступу до джерел, допомагають американцям. Дипломат із нейтральної ... держави часто вважається цінним контрагентом. Німецький дипломат ... не має з американськими та британськими колегами таких ... відносин, які підтримує канадський дипломат. З огляду на це для німця може виявитися доцільним спробувати отримати інформацію про американські справи від канадца, так би мовити, з других рук» [2, с. 212]); 5) через спеціальні професійні об'єднання (наприклад, із 1992 р. в Києві діє створений з ініціативи торговельних радників посольств Угорщини, США і Польщі за сприяння уряду України Міжнародний трейд-клуб (надалі – МТК); першим президентом МТК був радник посольства Угорської Республіки в Україні пан Тамаш Беркі, а сьогодні ним є радник з економічних питань посольства Королівства Швеція в Україні пан Ульф Сер; членами клубу можуть бути представництва іноземних компаній та акредитовані в Україні працівники іноземних посольств і місій, які мають дипломатичні або ж службові картки МЗС України (наприкінці 2011 р. членами МТК були працівники торговельно-економічних відділів близько 60 посольств АД і представництв міжнародних міжурядових організацій) [15]); 21 лютого

2012 р. під час засідання МТК у Вишгороді увага його членів зосереджувалася на обговоренні презентацій інвестиційних проектів «X-Life» (проект комплексу екстремальних видів спорту) та «Промисловий парк Київщини» [16].

На думку К. К. Сандровського, функція заохочення дружніх відносин між АД і ДП відображає «об'єктивні потреби розвитку міждержавних відносин у сучасну епоху» [8, с. 119]. Одним із основних завдань сучасної дипломатії є розвиток міждержавних економічних відносин. Упродовж ХХ ст. дипломатична служба стала ефективним знаряддям торговельної (комерційної) дипломатії [17]. Розвиток світового ринку, а також зростання та поглиблення кризових явищ зумовили покладання на державу в особі її закордонних органів зовнішніх зносин найбільших надій щодо забезпечення і захисту національних економічних інтересів АД [6, с. 156], від яких у підсумку залежатиме все – залучення інвестицій, запозичення (або купівля) нових технологій, проведення обміну спеціалістами у відповідних галузях та реалізація спільних проектів [6, с. 155]. Іншим дуже важливим напрямом сучасної дипломатії, що охоплюється зазначеною функцією посольства або ж місії АД в ДП, є розвиток культурних, наукових і науково-технічних зв'язків між АД і ДП [6, с. 156].

Слід також зауважити, що жодне з положень Віденської конвенції 1961 р. не повинно тлумачитись як таке, що перешкоджає посольству чи місії АД в ДП виконувати консульські функції (п. 2 ст. 3) [1, с. 98, 147]. Правове регулювання здійснення консульських функцій дипломатичним представництвом АД в ДП забезпечується положеннями статей 2, 3 та 70 Віден-

ської конвенції про консульські зносни 1963 р. [18, с. 266, 316–317, 361, 388].

В. М. Репецький слушно підкреслює, що закріплений у ст. 3 Віденської конвенції 1961 р. перелік функцій дипломатичного представництва АД в ДП не слід уважати вичерпним – це було би неправильним з огляду на постійний розвиток міжнародних відносин, що, зрештою, приводить до виникнення та закріплення у практиці нових функцій посольств і місій [6, с. 157].

Отож, аналіз відповідної доктрини міжнародного права і практики здійснення функцій дипломатичних представництв дозволяє зробити такі висновки: 1) розмежування понять «офіційна діяльність» і «виконня функцій» дозволяють розширити зміст функцій посольств і місій, передусім у питаннях представництва АД у ДП (сьогодні встановлення послом особистих контактів за межами безпосереднього виконання ним його функцій як члена персоналу дипломатичного представництва теж розглядатиметься як офіційна діяльність); 2) з погляду теорії міжнародного публічного права слід проводити чітке розмежування діяльності посольств і місій стосовно здійснення захисту в ДП інтересів АД та її громадян і діяльності щодо забезпечення реалізації права держави на дипломатичний захист її громадян за кордоном; 3) з огляду на невичерпний характер визначеного у ст. 3 Віденської конвенції 1961 р. переліку функцій дипломатичного представництва, дедалі більшої ваги як характерна ознака певного виду посольської діяльності набуває не її зв'язок із певною сферою діяльності уряду АД, а саме її некомерційний (неприбутковий) характер.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. *Vienna Convention on Diplomatic Relations. Done at Vienna, on 18 April 1961 // United Nations Treaty Series (UNTS). – 1965. – Vol. 500. – № 7310. – P. 96–126, 146–161.*

2. Сакур О. Ф. Дипломатическое ремесло / О. Ф. Сакур. – М. : Междунар. отношения, 2007. – 440 с.
3. Абашидзе А. Х. Право внешних сношений : [учебное пособие] / А. Х. Абашидзе, М. В. Фёдоров. – М. : Междунар. отношения, 2009. – 384 с.
4. Denza E. Diplomatic Law. A Commentary to the Vienna Convention on Diplomatic Relations / Eileen Denza; 2-nd edition. – Oxford: Clarendon Press, 1998. – 444 p.
5. Попов В. И. Современная дипломатия: теория и практика. Дипломатия – наука и искусство: курс лекций / В. И. Попов. – 2-е изд., доп. – М. : Междунар. отношения, 2003. – 576 с.
6. Репецкий В. М. Дипломатичне і консульське право / В. М. Репецкий: [підручник]. – 2-е вид., перероб. і доп. – К. : Знання, 2006. – 372 с.
7. Satow's Guide to Diplomatic Practice. 6-th Edition / Edited by Sir Ivor Roberts. – New York : Oxford University Press, 2009. – 730 p.
8. Сандровский К. К. Право внешних сношений : [учебн. для студентов, обучающихся по специальности «Международное право»] / К. К. Сандровский. – К. : Вища школа, 1986. – 328 с.
9. Федчишин С. А. Дипломатичне представництво України за кордоном: сучасні проблеми організації та правового забезпечення : [монографія] / С. А. Федчишин; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Н. П. Матюхіної. – Харків : видавництво «ФІНН», 2011. – 264 с.
10. Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf.
11. James A. Diplomatic Relations and Contacts / Alan James // British Yearbook of International Law. – 1991. – Iss. 62. – P. 347–387.
12. Busk D. The Craft of Diplomacy. Mechanisms and Development of National Representation Oversea / D. Busk. – London: Pall Mall Press, 1967. – 293 p.
13. Moorhouse G. The Diplomats. The Foreign Office Today / Geoffrey Moorhouse. – London : Jonathan Cape, 1977. – 405 p.
14. Hamilton K. The Practice of Diplomacy. It's Evolution, Theory and Administration / K. A. Hamilton, R. Langhorn. – London, New York : Routledge, 1995. – 279 p.
15. Беркут З. Міжнародний трейд-клуб і Торгова палата не допустять дефолту в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://truth.in.ua/?STORINKA_REDAKCIJI:Publikaciji:Mizhnarodnij_Treid-klub_i_Torgova_palata_ne_dopustyatmz_defoltu_v_Ukrajini
16. Міжнародний трейд-клуб засідає у Вишгороді [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kyiv-obl.gov.ua/news/url/mizhnarodnij_trejd_klub_zasidaje_u_vishgorodi_new
17. Комерційна дипломатія: торговельна політика і право : [навчальний посібник] / Лора Річі Доусон ... [та ін.]; Львівський нац. ун-т ім. І. Франка, Центр торговельної політики та права. – Львів : Астролябія, 2005. – 519 с.
18. Vienna Convention on Consular Relations. Done at Vienna, on 24 April 1963 // United Nations Treaty Series (UNTS). – 1969. – Vol. 596. – № 8638. – P. 262–322, 359–391.

Шуміленко А. П. Сучасна міжнародно-правова практика здійснення функцій дипломатичних представництв

Досліджуються сучасні особливості й проблеми здійснення функцій дипломатичних представництв. Окрему увагу приділено аналізу практики здійснення функцій захисту інтересів акредитуючої держави та її громадян.

Ключові слова: функції дипломатичних представництв, законні засоби, захист інтересів акредитуючої держави та її громадян, консульські функції.

Шумиленко А. П. Современная международно-правовая практика осуществления функций дипломатических представительств

Исследуются современные особенности и проблемы осуществления функций дипломатических представительств. Отдельное внимание уделено анализу практики осуществления защиты интересов аккредитирующего государства и его граждан.

Ключевые слова: функции дипломатических представительств, законные средства, защита интересов аккредитирующего государства и его граждан, консульские функции.

Shumilenko A. The Modern International Legal Practice of the Performance of the Functions of Diplomatic Missions

The article contains the research of the modern peculiarities and problems of the performance of the functions of diplomatic missions. A separate attention is also paid to the analysis of the practice of performance of the function of protecting the interests of the sending State and of its nationals.

Key words: functions of diplomatic missions, lawful means, protecting the interests of the sending State and of its nationals, consular functions.