

РЕПЕЦЬКИЙ В.М.

завідувач кафедрою міжнародного права Львівського національного університету ім. Івана Франка, к.ю.н., професор

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПРАВА ЗОВНІШНІХ ЗНОСИН

В міжнародному праві з давніх давен існує досить стійка та самостійна група правових норм, котра покликана регулювати діяльність держав у сфері зовнішніх зносин. Для зазначеної групи норм характерною ознакою є однорідність предмету регулювання та їх специфіка, що дозволяє об'єднати їх в окремі галузі міжнародного права. Хоча при цьому варто зазначити, що в міжнародно-правовій літературі немає єдиної думки щодо кількості та найменувань таких галузей. І це цілком зрозуміло, оскільки міжнародне право, як регулятор міжнародних відносин у значній мірі залежать від розвитку цих відносин. Це означає, що формуються в об'єктивній діяльності, міжнародне право проявляє себе в ній і виявляє зворотній вплив на ці відносини.

Термін «Право зовнішніх зносин» з'явився порівняно недавно і його використання, в значній мірі, виражає процес розширення застосування виражає його норм у відповідній сфері міжнародних відносин. Вперше наукова аргументація використання цього терміну була запропонована відомим українським вченим-міжнародником проф. К.К. Сандровським і підтримана іншими авторами. Серед них необхідно виділити проф. І.І. Лукашука, Г.І. Тункіна, Д.Ж. Абашидзе, М.В. Федорова та ін., які під «правом зовнішніх зносин» розуміють галузь міжнародного права, принципи і норми якої регулюють офіційні відносини, учасником яких є держави і міжнародні організації.

На сьогодні вказана галузь включає в себе такі підгалузі як: а) дипломатичне право; б) консульське право; в) право спеціальних місій; г) дипломатичне право міжнародних організацій.

Безумовно, що дипломатичне і консульське право, як структурні підрозділи права зовнішніх зносин, відносяться до найдавніших галузей сучасного міжнародного права, основи яких були закладені ще на початку цивілізації людства. Так, дві сфери міжнародного права, які достатньо чітко виділились в міжнародних відносинах другої половини I тисячоліття до н.е., охоплювали посольське право і право війни¹.

¹ Сандровський К.К. Право внешних сношений. – К.: Вища школа, 1986.

Стародавні греки не знали інституту постійного дипломатичного представництва. А тому, посольства мали разовий і нетривалий характер та виконували конкретні завдання, які були поставлені перед ними. Найчастіше це було укладення або підтвердження договорів про союз або мирні договори, а також прийняття і принесення присяги.

Послом обирали одну особу, але найчастіше це були колегії із декількох осіб. Після повернення на батьківщину кожен посол окремо й особисто подавав звіт Сенату, Народним зборам або іншому високому державному органу. Винагорода для послів за виконувану ними роботу нерідко мала чисто символічний характер. Так, для прикладу, в Афінах члени посольства отримували на день плату, яка прирівнювалась оплаті легкоозброєного воїна.¹ Відповідно послы нерідко утримувались за свій рахунок.

В Римі вважали, що реалізація зовнішніх зносин повинна належати особам та державним органам, котрі наділені вищою владою. Спочатку ними були царі, потім Сенат і Народні збори, а в подальшому диктатори (починаючи з Сулли). Поряд з цим, ціла низка міжнародно-правових функцій було покладено на колегію феціалів.

В період республіки Сенат приймав послів, розглядав питання оголошення війни і укладення миру, проводив з ними переговори, однак остаточне рішення приймали Народні збори. До початку III століття до н.е. процедура прийому посла була досить докладно розроблена і в подальшому вона лише ускладнювалася. Послы направлялися Римом у складі колегії із 2-3 або навіть 5 осіб. При укладенні мирних договорів склад колегії збільшувався до 10 осіб. Нормативний принцип *jus cogens*, як основа міжнародно-правового регулювання, був перенесений із античної епохи у ранньосередньовічне міжнародне право. Це знайшло свій вплив на принцип недоторканності послів і закріплення у Салічній правді, Саксонському зерцалі, Ломбардському зводі та ін.²

Римляни визнавали і неухильно дотримувались принципу дипломатичної недоторканності. На їх переконання послы знаходились під охороною богів, хоча при цьому мали місце випадки порушення їх імунітету.

Дипломатичне право, як і дипломатія в цілому, формувалося одночасно із розвитком держав і виступало інструментом реалізації цілей їх зовнішньої політики. В залежності від епохи змінювалися форми, методи діяльності і характер дипломатії, відбуваються докорінні зміни від грубого застосування сили і нехтування основних норм міжнародного права, нерівноправних відносин між державами та ін. До принципу мирного і партнерського співробітництва, до поваги суверенітету держав, відмови від застосування сили, до вирішення міжнародних спорів виключно мирними засобами.

¹ Див.: Mosley D. *Diplomacy of Ancient Greece*. – London, 1974. – P. 176.

² Kaplan B.I. *Diplomacy and Domestic Devotion: Embassy Dissent in Early Modern Europa* // *Journal of Early Modern History*. – 2004. – № 4. – Vol. 6. – P. 341-361.

Перше постійне посольство було засноване і офіційно акредитоване герцогом Мілану у Флоренції у 1450 р. при дворі Козімо ден Медичі (1389-1464)¹. Наприкінці 15 століття виникає звичай утримувати постійні місії між західноєвропейськими державами, який утверджується у відносинах між сусідніми державами, котрі були пов'язані політичними інтересами. Це перш за все відносини між Францією і Англією, Іспанією та Францією та ін. Одночасно відбувається систематизація функцій дипломатичних представників, що в подальшому стане основою для класичного дипломатичного права. Послам дають настанови «чути все, що стосується нас та пропонувати все, що може нас стосуватися та інформувати про все, що варте уваги»².

В епоху середньовіччя в дипломатичному праві з'являється і видозмінюється ціла низка інститутів. Серед них необхідно виділити інститут представників Папи Римського, змінюється церемоніал прийому і провідів послів, зароджується інститут надання письмової грамоти-довіри та розширюються інститут послів і рангів дипломатичних представників.

Після укладення Вестфальського миру, який закріпив систему європейської політичної рівноваги, інститут постійних дипломатичних представництв на рівні посольств остаточно утверджується. Паралельно формується поняття про «дипломатичний корпус» як про єдине ціле, що включає в себе сукупність глав дипломатичних представництв різних держав, що знаходяться при дворі монарха, куди вони були направлені. Разом з тим, аналізуючи даний період, необхідно відзначити особливості існуючих дипломатичних відносин з цивілізованими і нецивілізованими народами. Європейським державам з великими труднощами вдалося запроваджувати постійні дипломатичні місії у східних державах, котрі не лише не усвідомлювали потребу в них, але досить часто небезпідставно побоювалися внутрішніх безпорядків від присутності іноземних дипломатичних агентів.

Важливим етапом в розвитку права зовнішніх зносин необхідно вважати Віденський конгрес 1815 р., який виробив Протокол про ранги між дипломатичними агентами, згідно якого вони були наділені на наступні три класи:

- 1) послы, легати або нунції;
- 2) посланники;
- 3) повірені у справах.

Зазначений документ вперше кодифікував норми дипломатичного права, і цей поділ зберігається в дипломатичній практиці по сьогоднішній день.

Віденський Регламент принципово демократизував відносини між державами. У кожному класі дипломатичні представники посідали місце за

¹ Абашидзе А.Х., Федоров М.В. Право внешних сношений. – М.: Междунар. отношения, 2009. – С. 15.

² Queller D. The office of ambassador in the Middle Ages. – Princeton University Press. 1967. – P. 95.

старшинством, залежно від дати урядової нотифікації про їх прибуття. Виняток було зроблено лише для представника папського престолу.

Лакенський протокол 1818 р. не вніс особливих змін до Віденського протоколу, а відтак, його положення не знайшли свого закріплення під час кодифікації дипломатичного права в 1961р.

На цьому практично завершилася часткова, офіційна кодифікація права зовнішніх зносин в XIX столітті. У другій половині XIX і першій половині XX ст. Інститут міжнародного права,¹ а також відомі вчені-міжнародники² ініціювали роботу щодо упорядкування і вироблення проектів, необхідних для проведення кодифікації. І лише в 1928 р. на конференції в Гавані була прийнята Конвенція про дипломатичних агентів. Це була перша спроба комплексної кодифікації дипломатичного права, в якій поряд з положеннями про класи і ранги вона регулювала також питання легалізації привілеїв та імунітетів, в певній мірі про статус спеціальних місій, а також дипломатії *ad hoc*. Незважаючи на те, що вказана Конвенція мала регіональний характер і її ратифікувало лише 15 держав, переважна більшість її положень знайшли своє підтвердження в Конвенції 1961 р.

Після Другої світової війни, особливо у зв'язку із розвитком міжнародних організацій, на порядку денному були поставлені питання опрацювання для них та функціонерів цих організацій, а також представників держав, що акредитовані при них, відповідної системи привілеїв та імунітетів. Для цього в рамках ООН було прийнято дві загальні конвенції: про привілеї та імунітети ООН від 18 лютого 1946 р., а також про привілеї та імунітети спеціалізованих організацій від 21 листопада 1947 р.

В 1949 р. Комісія міжнародного права ООН на своїй першій сесії включила в перелік питань першочергової важливості своєї роботи проблему кодифікації дипломатичних і консульських зносин. Реально ця робота комісії тривала упродовж 1954-1958 рр., внаслідок якої було вироблено остаточний проект документу з цього питання. Після певних дискусій з приводу доцільності такої кодифікації, що мала місце серед делегатів у Шостому комітеті Генеральної Асамблеї, було прийнято рішення про проведення конференції для її прийняття.

Конференція відбувалася у Відні з 2 березня по 14 квітня 1961 р., в ній взяли участь делегації із 81 держави, котрі прийняла Віденську конвенцію про дипломатичні відносини.

Конвенція охоплює всі основні питання дипломатичних відносин (заснування дипломатичних представництв, їх функції, призначення та відкликання глави, членів персоналу дипломатичного представництва та ін.) і подає докладну регламентацію привілеїв та імунітетів різних категорій спів-

¹ Cahier Ph. Le droit diplomatique contemporain. Droz, 1964.

² Bluntschli I. Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als rechtebuch dargestellt. 1868; Field D. Outlines of an International Code, 1876; Fiore P. Il. Diritto internazionale codificato e ta sua sanzione quridica. Torino, 1898.

робітників дипломатичних представництв. Значення цієї Конвенції сягає далеко за межі юридичної систематизації норм дипломатичного права. На конференції відбулося не лише вдосконалення правової форми дипломатичної діяльності, а зміна юридичної природи цих норм внаслідок перетворення їх із звичаєвих на конвенційні, а в деяких випадках ці норми із правил ввічливості (митні привілеї) перетворилися на норми міжнародного права.

Розглядаючи процес становлення та розвитку права зовнішніх зносин, необхідно відзначити наявність тісного взаємозв'язку між дипломатичними представництвами і консульськими установами. В той час як до періоду формування республік, дипломати представляли суверенів, консули захищали головним чином інтереси співробітників. В подальшому така відмінність зберігалась у певному вигляді, хоча реальна дійсність вносила відповідні корективи, котрі були зумовлені ходом історичного розвитку.

В середині ХХ ст. було накопичено значну кількість двосторонніх консульських конвенцій, які відображали існуючу практику в різних регіонах, а тому Комісія міжнародного права в 1955 р. прийняла рішення розпочати роботу з вивчення та аналізу всього практичного і теоретичного матеріалу у цій сфері. Упродовж восьми років була сформована концепція побудови майбутньої конвенції про консульські зносини.

Конференція по схваленню конвенції відбулася у Відні з 4 березня по 24 квітня 1963 р. за участі 92 держав. Вибір столиці Австрії як місця проведення конференції зумовлений декількома обставинами. По-перше, саме тут двома роками раніше була прийнята конвенція про дипломатичні відносини. По-друге, Відень щедро обдарований багатою правовою спадщиною й ідеально розташований для проведення такої конференції. Крім цього, місто було не лише одним з головних центрів вивчення міжнародного права, але й місцем зародження відомої Консульської академії, заснованої в 1754 р. імператрицею Марією Терезією спеціально для підготовки консулів.

Віденська конвенція про консульські відносини виконала два головні завдання: конкретизувала норми звичаєвого права, надавати їм форму договірного права; закріпила консульські функції і привілеї, що за своїм змістом значно ширші порівняно з тими, що виникають зі звичаєвого права. Загалом Конвенція визначила мінімальний стандарт, яким мають керуватися держави при встановленні та підтриманні консульських зносин.

Значне місце у дипломатичному процесі займає діяльність спеціальних місій *ad hoc*. Цей різновид дипломатії особливо активізувався у другій половині ХХ століття. Це було зумовлено значним розширенням міжнародних відносин між державами, поглибленням взаємних інтересів держав, стабільним розвитком засобів зв'язку та ін. Підтвердженням цього є велика кількість спеціальних місій, що направляються і приймаються, починаючи від глав держав, глав урядів, міністрів закордонних справ та інших членів уряду, представників генерального штабу і закінчуючи місіями нижчого рангу, які направляються з різноманітних важливих для держав питань

(укладення тексту договору, участь у протокольно-церемоніальних заходах тощо). Але як виявилось, міжнародно-правові документи, які регулювали сферу дипломатичної та консульської діяльності на постійній основі не містили в собі в достатній кількості необхідні норм для спеціальної дипломатії. А тому, враховуючи назрілі тенденції щодо розвитку інституту спеціальних місій, Комісія міжнародного права ООН включила до порядку денного XII сесії (1960 р.) питання про дипломатію *ad hoc*. В основі проекту роботи комісії був закладений принцип аналогії з постійними дипломатичними представництвами.

Після багаторічної роботи XXIV сесія Генеральної Асамблеї ООН 8 грудня 1969 р. прийняла Конвенцію про спеціальні місії¹. Відповідно до ст. 1 Конвенції, сфера застосування спеціальної дипломатичної місії обмежується двома державами і не передбачає можливості її використання у багатосторонніх відносинах. Наявність дипломатичних або консульських відносин не є необхідною умовою для направлення або прийняття спеціальної місії. Крім цього, її функціонування не пов'язане з інститутом визнання, який є необхідною юридичною передумовою для встановлення дипломатичних відносин. Конвенція 1969 р. в значній мірі заповнила прогалини, які мали місце у дипломатичному праві.

Важливим етапом у розвитку права зовнішніх відносин слід назвати прийняття Конвенції про попередження і покарання злочинів проти осіб, які користуються міжнародним захистом, у тому числі дипломатичних агентів від 14 грудня 1973 р. Згідно ст. 1 Конвенції, особами на котрих поширюється міжнародний захист є:

а) глава держави, глава уряду чи міністр закордонних справ, що знаходяться в іноземній державі, а також супроводжуючі їх члени їх сімей;

б) будь-який представник або посадова особа держави, чи будь-яка посадова особа, чи інший агент міжнародної організації, котрі під час, коли проти нього, а також на проживаючих з ним членів його сім'ї, його офіційних приміщень, його житла або його транспортного засобу було вчинено злочин, і по місцю вчинення такого злочину має право згідно з міжнародним правом на спеціальний захист від будь-якого нападу на його особистість, свободу і гідність.

Конвенція зобов'язує держав-учасниць надавати одна одній найбільш повну правову допомогу у зв'язку з кримінально-процесуальними діями, зокрема у наданні всіх доказів, які є у них, котрі необхідні для судового розгляду. Разом з тим, неврегульованим на конвенційному рівні залишалося питання про правовий статус представництв держав при міжнародних організаціях. Комісія міжнародного права на черговій XVI сесії наголосила на тому, що головна проблема полягає у застосуванні дипломатичного права у відносинах між державами і міжнародними міждержавними організаціями. Було прийнято рішення додатково розглянути питання, які стосувалися не лише статусу постійних представництв держав при міжнародних міждержав-

¹ Для України конвенція набула чинності з 26 вересня 1993 року.

дових організаціях, але й їх делегатів на зустрічах і конференціях в рамках органів відповідних організацій. Розгляду потребують і питання про статус місій спостерігачів¹.

Конференція, яка відбулася у Відні з 4 лютого по 14 березня 1975 р. прийняла Конвенцію про представництво держав у їх відносинах з міжнародними організаціями універсального характеру. В основу конвенції були покладені положення Віденських конвенцій 1961 і 1963 рр., а також Конвенції про спеціальні місії 1969 р., що стосуються головним чином привілеїв та імунітетів.

Прийняття Організацією Об'єднаних Націй цієї Конвенції знаменує виконання першого етапу широкомасштабної роботи, розгорнутої Комісією міжнародного права щодо кодифікації принципів і норм, що мають універсальний характер і стосуються сфери, зв'язаної з представництвом держав у їх відносинах з міжнародними організаціями. У 1976 р. Комісія розпочала роботу з реалізації другої частини завдання, причому значно важчого і більш складнішого, а саме з кодифікації принципів і норм, що встановлюють правовий статус, привілеї та імунітети міжнародних організацій, як універсальних так і регіональних, їх службовців, експертів та інших осіб, які беруть участь у діяльності цих організацій, але при цьому вони не є представниками конкретних держав. Після деякої перерви прийнято дуже важливий міжнародно-правовий акт, який значно зміцнив безпеку персоналу ООН та інших осіб, що беруть участь у численних миротворчих, гуманітарних та інших операціях під егідою ООН.

9 грудня 1994 р. ГА ООН прийняла Конвенцію про охорону персоналу ООН та пов'язаного з нею персоналу. Ця Конвенція встановила покарання злочинів і визначила їх перелік, а також процедуру притягнення до відповідальності осіб, які підозрюються у вчиненні замаху на життя та безпеку членів військових, політичних або цивільних підрозділів, що беруть участь в операціях ООН, а також спеціалістів та експертів міжнародних організацій, які перебувають на території, де відбувається операція ООН.

В 2006 р. Комісія міжнародного права підготувала проект конвенції про дипломатичний захист (19 статей) та коментар до нього, які були встановлені резолюцією Генеральної Асамблеї ООН у 2008 р. (A/Res./62/67). Прийняття цього документу на універсальному рівні значно зміцнить конвенційну основу права зовнішніх зносин і забезпечить безперешкодне виконання своїх обов'язків суб'єктами дипломатичної діяльності.

Разом з тим, потребують свого вирішення на універсальному рівні питання про статус дипломатичного кур'єра та дипломатичної пошти, яка не супроводжується кур'єром. Значну частину питань, що стосується права зовнішніх зносин необхідно вирішити на законодавчому рівні держав через імплементацію міжнародно-правових норм у національне законодавство.

¹ Fennesy I.G. The Vienna Convention on the Representation of States in their Relations with International Organization of Universal Character // American Journal of International Law, 1976. – Vol. 1. – P. 62-72.