ДИПЛОМАТИЧНИЙ ІМУНІТЕТ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ СПЕЦСЛУЖБ ІНОЗЕМНИХ ДЕРЖАВ

Руснак Олександр Васильович —
професор Національної академії
Служби безпеки України,
кандидат юридичних наук
ORCID: 0000-0002-5290-4499

У статті схарактеризовано інструментарій, який дає змогу дипломатам брати участь у процесі здійснення розвідувальної діяльності у країні перебування; розглянуто основні форми такої роботи; визначено ключові поняття, які в сукупності уточнюють та конкретизують основні положення, що використовуються в дипломатичній роботі.

На конкретних прикладах продемонстровано специфіку неприпустимої нелегітимної дипломатичної діяльності, що дає змогу окремим іноземцям, які користуються дипломатичним імунітетом, провадити розвідувальну діяльність та здійснювати заходи, котрі можуть бути несумісними із дипломатичною діяльністю у країні перебування. Особливої гостроти ця ситуація набуває в умовах збройної агресії щодо нашої держави. Зазначається, що в процесі реалізації своїх функцій дипломати країни-агресора отримують можливість підтримувати руйнівну опозицію на території України, добирати агентів впливу, здійснювати інші розвідувальні заходи в нашій країні тощо.

Уточнено сутність поняття «розвідувальна діяльність». Вона визначається як різновид зовнішньополітичної діяльності держави, що утаємничено здійснюється системою спеціальних служб та афілійованих організацій із використанням специфічних засобів та сил, форм і методів з метою досягнення визначених інтересів. Зміст поняття «дипломатичний імунітет» трактується як звільнення з-під адміністративної, кримінальної або цивільної юрисдикції дипломатичних представництв та осіб, які мають певний дипломатичний статус у державах перебування, виключно для ефективного виконання покладених на них завдань. Виокремлено персональний (*ratione personae*) та функціональний (*ratione materiae*) імунітет, що має поширюватися на посадових осіб держави.

Визначено, що дипломатичний імунітет регулюється не лише комплексом міжнародних конвенцій, а й системою національних правових актів. Аргументовано, що сучасне міжнародне право надає певні можливості для проведення розвідувальної роботи під дипломатичним прикриттям у країні перебування.

Ключові слова: дипломатичний інститут, дипломатичне представництво, дипломатичний імунітет, дипломатична пошта, дипломатична недоторканність, екстериторіальний статус, розвідувальна діяльність.

Oleksandr Rusnak

DIPLOMATIC IMMUNITY AS A TOOL RESEARCH BODIES
FOREIGN COUNTRY SERVICES

The article describes the tools that allow diplomats to participate in the intelligence activity in the host country; main forms of such work are considered; key concepts are defined that collectively clarify and specify the main provisions used in diplomatic work.

Specific examples show the specific nature of unacceptable illegitimate diplomatic activity, which enables certain foreigners who enjoy diplomatic immunity to conduct intelligence activities and take measures that may be incompatible with diplomatic activity in the host country. This situation becomes especially acute in the conditions of armed aggression against our country. It is noted that in the process of exercising these functions, the diplomats of the aggressor country get the opportunity to support the destructive opposition in the territory of Ukraine, to select agents of influence, to carry out other intelligence activities in our country.

The notion of intelligence activity as a kind of foreign policy activity of the state, which is secretly carried out by a system of special services and affiliated organizations using specific means and forces, forms and methods in the interest of achieving certain interests, as well as diplomatic immunity, as release from criminal or administrative the civilian jurisdiction of diplomatic missions and person shaving a diplomatic status in the host countries solely for the effective performance of their duties on them tasks. Therefore, personal (*ratione personae*) and functional (*ratione materiae*) immunity should be distinguished, which should extend to government officials.

It is determined that diplomatic immunity is regulated not only by a set of international conventions but also by a system of national legalacts; it is proved that modern international law provides certain opportunities for conducting intelligence work under diplomatic cover in the host country.

Keywords: diplomatic institute, diplomatic mission, diplomatic immunity, diplomatic mail, extraterritorial status, intelligence.

Зовнішньополітична діяльність України на сучасному етапі здійснюється на тлі глобального протистояння. Гібридна агресія Російської Федерації (РФ) проти України точиться вже досить тривалий період. Одержиме ненавистю путінське керівництво РФ прагне знищити українську незалежність. Україна, мобілізуючи свої доволі обмежені ресурси, стримує навалу зі Сходу, захищаючи весь цивілізований світ від московського імперіалізму, який прискорено реанімується нинішньою кремлівською верхівкою.

Збройне протистояння агресії північного сусіда увійшло в затяжну фазу. Одну з важливих ролей у цьому протистоянні ворогові відіграють органи державної безпеки України.

Відомий німецький дипломат Макс фон Опенгейм іще на початку XX ст. зазначав, що використання дипломатичних місій у якості шпигунських осередків давно вже стало стандартною державною практикою Росії.

Очевидно, що професійна діяльність, яка здійснюється дипломатами, подеколи носить конфіденційний характер. Це дає їм змогу, використовуючи дипломатичний імунітет, застосовувати такі методи роботи спецслужб, котрі з мінімальною кількістю перешкод дають можливість вирішувати завдання розвідувального характеру.

Незважаючи на те, що специфікою розвідувальної діяльності будь-якої країни завжди є збереження в таємниці форм та методів своєї роботи, усе ж традиційним «секретом Полішинеля» лишається факт участі дипломатичних співробітників під час збирання розвідувальної інформації під прикриттям міжнародних норм права.

Значний внесок у дослідження проблеми затримання особи, яка, можливо, скоїла кримінальне правопорушення, але користується дипломатичним імунітетом, внесли знані зарубіжні та вітчизняні громадські діячі та науковці, які працюють у сфері дослідження міжнародних відносин. Зокрема, варто назвати праці Г. Нікольсона [1], Р. Фельтхема [2], А. Даллеса [3] та багатьох інших дослідників. Проте їхні публікації з означених питань переважно ґрунтувалися на кримінально-процесуальному законодавстві попереднього періоду. Тому нині проблема застосування міжнародних правових норм щодо забезпечення дипломатичної діяльності та запобігання позаправового використання дипломатичного імунітету набуває нового значення в умовах гібридної агресії РФ. Зокрема, Міністерством закордонних справ Німеччини в грудні 2019 р., після того як у Берліні було вбито громадянина Грузії З. Хангошвілі, оголошено «персоною нон грата» та вислано з країни двох співробітників

російського посольства, оскільки у скоєнні злочину обґрунтовано підозрюються спецслужби РФ.

Відомо, що одним із цих дипломатів був співробітник російської військової розвідки Євген Суцький, який у посольстві РФ обіймав посаду заступника військового аташе. До поля зору німецької контррозвідки Слуцький потрапив через спробу завербувати кандидата до Бундестагу від ХДС Салахдіна Кобана. Федеральною розвідувальною службою Німеччини (БНД Німеччини, від *нім.* — *Bundesnachrichtendienst, BND*) встановлено, що Слуцький насправді є офіцером Головного управління Міністерства оборони РФ (колишнього ГРУ) [4].

Мета статті — схарактеризувати специфіку, яка дає можливість окремим дипломатам провадити розвідувальну діяльність та здійснювати заходи, що можуть бути несумісними із дипломатичною діяльністю в країні перебування. Методика цього дослідження заснована на застосуванні загальнонаукових методів, що ґрунтуються на системному підході.

Під час вирішення поставлених завдань виникає необхідність в уточненні та глибшому осмисленні визначень ключових понять, які в сукупності утворюють термінологічний апарат, що конкретизує основні положення, викладені у нашій статті.

Під дипломатичним інститутом у цьому дослідженні будемо розуміти систему органів зовнішньополітичних відносин держави (посольство, представництво, консульська установа, місія тощо).

Під дипломатичним імунітетом розуміємо комплекс пільг і привілеїв, які відповідно до міжнародних норм надаються дипломатичним інститутам та їхнім співробітникам.

Розвідувальна діяльність — це, у нашому розумінні, різновид зовнішньополітичної діяльності держави, яка утаємничено здійснюється системою спеціальних служб та афілійованих організацій із використанням специфічних засобів і сил, форм і методів з метою досягнення визначених інтересів. Розвідувальна діяльність може проводитися легальними методами.

Дипломатичний імунітет (від *латин.* *immunitus* — звільнення, позбавлення від чогось) — це звіль-

нення з-під адміністративної, кримінальної або цивільної юрисдикції дипломатичних представництв та осіб, які мають певний дипломатичний статус у державах перебування, винятково для ефективного виконання покладених на них завдань. Дипломатичний імунітет слід відрізняти від дипломатичних привілеїв, які є пільгами, що надаються особам, котрі мають дипломатичний статус, у податковій, митній, міграційної та деяких інших сферах.

Дипломатичний імунітет є одним із найстаріших інститутів міжнародного права. Його джерело — багатовікова практика з надання привілеїв та імунітету посланцям інших держав. Намагаючись обґрунтувати і пояснити необхідність інституту дипломатичного імунітету, правознавці різних епох та країн сформулювали чималу кількість різних теорій. Найбільшого поширення набули три: теорія екстериторіальності, теорія представницького характеру посла й теорія функціональної необхідності.

Відповідно до *теорії екстериторіальності* територія, яку займає дипломатичне представництво, є частиною території держави, що акредитується. Посол та персонал посольства, знаходячись у країні перебування, нібито продовжують залишатися на території своєї країни. Теорія екстериторіальності останнім часом викликає критичне ставлення окремих політиків, оскільки на території посольства можуть перебуватися особи, яких підозрюють у скоєнні злочину, або ті, що вчинили злочин.

Теорія представницького характеру посла має найглибші історичні корені. Вона також породжує сумніви у представників юридичної сфери. По-перше, ця теорія дозволяє обґрунтувати імунітети і привілеї лише глави дипломатичного представництва, однак увесь інший персонал посольства, а також члени сімей співробітників, залишаються поза дією імунітету. По-друге, відповідно до цієї теорії імунітет поширюється лише на офіційні дії посла, у той час як його приватні дії імунітету не мають.

Теорія функціональної необхідності полягає в тому, що дипломати наділяються відповідним імунітетом лише в тому обсязі, який необхідний для ефективного виконання функцій, зокрема податкових, митних та деяких інших. Невирішеним залишається питання, пов'язане із наданням імунітету і привілеїв членам сімей дипломатів.

Відповідно до сучасних теоретичних уявлень існують два види імунітету: *персональний (ratione personae)* та *функціональний (ratione materiae)*, що мають поширюватися на посадових осіб держави, у т. ч. й на осіб, які мають дипломатичний статус. Розмежування цих двох видів імунітету все ще залишається предметом теоретичних досліджень у сфері міжнародного права [3].

Викладене вище є свідченням того, що на сьогодні відсутні остаточні теоретичні обґрунтування міжнародного права у сфері дипломатичного імунітету. Це слугує підставою для активних пошуків правових рішень у цій галузі права.

Вважається, що дипломатичний імунітет повністю регулюється дуплексом міжнародних конвенцій — Віденською конвенцією про дипломатичні зносини [5] та Віденською конвенцією про консульські зносини [6].

Дипломатичний імунітет самим своїм існуванням створює підвалини для незаконного використання дипломатичних можливостей на основі чинних міжнародних правових норм [7].

Одним із найдавніших інструментів забезпечення розвідувальної діяльності, який включає в себе передачу відомостей, що містять державну або службову таємницю, є дипломатична пошта. Саме вона з моменту своєї появи стала засобом спілкування, якому в усі часи приділялася велика увага з огляду на можливості передачі предметів, котрі можна застосовувати для проведення розвідувальної діяльності (заборонена література, технічні засоби, різного роду препарати, зброя тощо).

Історія має велику кількість прикладів, коли дипломатична пошта використовувалася нелегітимно. Наприклад, відомі курйозні випадки, коли Вінстон Черчилль під час Другої світової війни дипломатичною поштою отримував кубинські сигари [8]. Чи, скажімо, небезпечні та протиправні інциденти, коли, наприклад, у дипломатичній пошті в посольстві РФ в Аргентині було знайдено 400 кг наркотиків [9] або коли авіакомпанія «Silk Way Airlines» здійснила 350 рейсів під дипломатичним прикриттям, щоразу доставляючи десятки тонн озброєння для бойовиків [10].

Іншим інструментом, що дозволяє дипломатичним представництвам, розташованим за кордоном, забезпечити розвідувальну діяльність в

інтересах акредитуєної держави, є службовий дипломатичний зв'язок, який в усі часи гарантував безпеку передачі повідомлень. Останнім часом розвиток загальнодоступних засобів масових комунікацій значною мірою знижує пріоритетність цього способу забезпечення розвідувальної діяльності, проте все ще залишає за ним вагомий роль у здійсненні нелегальної діяльності. Зазначений метод набув поширення в першій половині XX ст. поряд із розвитком дротового телефону.

Найдавнішим інструментом, який багато в чому визначив можливості дипломатів, причетних до здійснення розвідувальної діяльності, безперечно є дипломатична недоторканність. Вона наразі гарантується міжнародними нормами, які сформували цілу галузь міжнародного права — право зовнішніх зносин, що передбачає вилучення з-під юрисдикції країни перебування дій громадян іншої країни, котрі мають дипломатичний статус, а отже, дає можливість такий категорії осіб брати участь у розвідувальних заходах.

Призначення на дипломатичні посади представників спецслужб звільняє останніх від юрисдикції країни перебування навіть у разі викриття їхньої шпигунської діяльності. Максимум, що їм при цьому загрожує, — це висилка з країни перебування. Слід, однак, зауважити, що провідні країни світу обмежено користуються цим. По-перше, висилка дипломатів зазвичай супроводжується аналогічною дією протилежної сторони, а по-друге, дипломатичний статус неодмінно привертає до дипломата підвищену увагу контррозвідувальних органів країни перебування. На сьогодні, як виявляється, доцільніше використовувати прикриття урядових чи неурядових громадських, комерційних або інших організацій, які, звісно, не мають дипломатичного статусу, натомість викликають менше підозр.

Ще одним інструментом, за допомогою якого дипломатичні інститути здатні забезпечувати розвідувальну діяльність, є можливість добровільної передачі відомостей, передбачена Віденською конвенцією про дипломатичні зносини [5]. Справа в тому, що подеколи виникають ситуації, у яких представники спецслужб країни перебування йдуть на усвідомлений контакт із представниками дипломатичних установ, розташованих на їхній території. Метою цього процесу є передача таких відомостей, в отриманні

яких зацікавлені розвідувальні служби акредитує стороною.

Безумовно, дипломатичний статус надає його власникам право вільного пересування в країні перебування, за винятком зон, в'їзд до яких забороняється або регулюється з міркувань забезпечення державної безпеки. Така можливість може бути використана дипломатами-розвідниками для незаконного отримання інформації та встановлення зв'язку з терористичними організаціями. При цьому слід зауважити, що використання дипломатичного прикриття створює певні труднощі, адже спецслужби країни перебування обґрунтовано вбачають у кожному дипломаті потенційного шпигуна. Щоправда, ризик опинитись у в'язниці для такого співробітника диппредставництва зводиться до нуля.

З дипломатичних позицій найбільш поширеним інструментом забезпечення розвідувальної діяльності є надання екстериторіального статусу дипломатичним представництвам акредитує держави в країні перебування. Формально територія, яку займає дипломатичне представництво, відповідно до міжнародних норм вважається такою, що належить тій країні, чий прапор піднято на будівлі дипломатичної установи. Це дозволяє перебувати і переховуватися від юрисдикції країни перебування на території амбасаді особам, діяльність яких не відповідає національним інтересам країни перебування. Тут прикладом може слугувати австралієць Джуліан Асанж [11], який, використовуючи принцип екстериторіальності, тривалий час переховувався від переслідування низкою країн на території посольства Еквадору у Великій Британії.

Функції дипломатичних інститутів полягають не лише в тому, щоб представляти свою держа-

ву, захищати її інтереси та інтереси її громадян у країні перебування, а й у з'ясуванні всіма засобами та можливостями внутрішньополітичних умов та зовнішньополітичних подій, налагодженні зв'язків у галузі політики, економіки, культури та науки. Зазначена діяльність уможливорює під прикриттям дипломатичної роботи приховати певні форми розвідувальної діяльності, наприклад, збирання, обробку, аналіз і, найголовніше, передачу інформації про країну перебування. Окрім того, користуючись дипломатичним статусом, можна безперешкодно встановлювати контакти з високопосадовцями країни перебування.

Отже, підсумовуючи викладене, можемо констатувати, що сучасне міжнародне право уможливорює проведення розвідувальної роботи під дипломатичним прикриттям у країні перебування.

Особливої гостроти ця ситуація набуває в умовах проведення збройної агресії щодо нашої держави. Мусимо визнати, що в процесі реалізації цих функцій дипломати країни-агресора отримують можливість підтримувати руйнівну опозицію на території України, добирати агентів впливу, здійснювати інші розвідувальні заходи в нашій країні. Статус дипломата полегшує встановлення особистих контактів, можливість нанесення офіційних візитів, організацію прес-конференцій та інших публічних виступів, публікацій чи виступів у ЗМІ, налагодження контактів у різних громадських та бізнесових колах.

В цих умовах від органів державної безпеки, з одного боку, вимагаються кваліфіковані, політично виважені дії, глибоке розуміння юридичних основ та принципів застосування міжнародного права, а з іншого — повне усвідомлення національних інтересів та пріоритетів України.

Список використаних джерел

1. Никольсон Г. Дипломатия. М. : Госполитиздат, 1941. 134 с.
2. Фельтхэм Р. Д. Настольная книга дипломата. Минск : Новое знание, 2004. 633 с.
3. Даллес А. Искусство разведки. М. : Междунар. отношения – Улисс, 1992. 354 с.
4. Выдворенный из Германии российский дипломат оказался офицером разведки. *Европейская правда*. 2019. 7 дек. URL: <https://www.ozon.ru/context/detail/id/1505566> (дата звернення: 26.12.2019).
5. Венская конвенция о дипломатических сношениях. Принята 18 апреля 1961 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/diprel.pdf (дата звернення: 26.12.2019).
6. Венская конвенция о консульских сношениях. Принята 24 апреля 1963 года. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/consular.pdf (дата звернення: 26.12.2019).
7. Друга доповідь про імунітет посадових осіб держави від іноземної кримінальної юрисдикції. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/CN.4/661> (дата звернення: 26.12.2019).

8. Какие сигары любил курить сэр Уинстон Черчилль. URL: <https://www.0629.com.ua/list/196543> (дата звернення: 26.12.2019).
9. В Аргентині спалили 400 кг «російського дипломатичного кокаїну». URL: <https://glavcom.ua/news/v-argentini-spalili-400-kg-rosiyskogo-diplomatichnogo-kokajinu-522072.html> (дата звернення: 26.12.2019).
10. Баку стал хабом для переброски оружия из Восточной Европы на Ближний Восток. URL: <https://easily.com/ru/news/2019/11/13/baku-stal-habom-dlya-perebroski-oruzhiya-iz-vostochnoy-evropy-na-blizhniy-vostok> (дата звернення: 26.12.2019).
11. США и Ассанж: охота за хакером. URL: <https://www.currenttime.tv/a/assange-ecuador-london-wikileaks/29863168.html> (дата звернення: 26.12.2019).

References

1. Nikolson, G. (1941). *Diplomatia* [Diplomacy]. Moscow: Gospolitizdat (134 p.) [in Russian].
2. Felthem, R. D. (2004). *Nastolnaia kniga diplomata* [A diplomat's deskbook]. Minsk: Novoe znanie (63 p.) [in Russian].
3. Dalles, A. (1992). *Iskusstvo razvedki* [The Art of Intelligence]. Moscow: International Relations – Ulysses (354 p.) [in Russian].
4. Vydorennnyi iz Germanii rossiiskii diplomat okazalsia ofitserom razvedki [A Russian diplomat expelled from Germany turned out to be an intelligence officer]. (2019). *Yevropeiskaia pravda – European Truth. ozon.ru*. Retrieved from <https://www.ozon.ru/context/detail/id/1505566> (viewed 26.12.2019) [in Russian].
5. Venskaia konventsia o diplomaticheskikh snosheniiah. Priniata 18 apreliia 1961 goda [Vienna Convention on Diplomatic Relations. Adopted 18 April 1961]. (n. d.). *un.org*. Retrieved from http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/diprel.pdf (viewed 26.12.2019) [in Russian].
6. Venskaia konventsia o konsulskikh snosheniiah. Priniata 24 apreliia 1963 goda [Vienna Convention on Consular Relations. Adopted 24 April 1963]. (n. d.). *un.org*. Retrieved from http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/consular.pdf (viewed 26.12.2019) [in Russian].
7. Druha dopovid pro imunitet posadovykh osib derzhavy vid inozemnoi kryminalnoi yurysdyksii [Second Report on Immunity of Officials of the State from Foreign Criminal Jurisdiction]. (n. d.). *undocs.org*. Retrieved from <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/CN.4/661> (viewed 26.12.2019) [in Ukrainian].
8. Kakie sigary liubil kurit ser Uinston Cherrhill [What cigars did Sir Winston Churchill like to smoke]. (n. d.). *0629.com.ua*. Retrieved from <https://www.0629.com.ua/list/196543> (viewed 26.12.2019) [in Russian].
9. V Argentyni spalyly 400 kg «rosiiskoho dyplomatychnoho kokainu» [400 kg of «Russian diplomatic cocaine» burned in Argentina]. (n. d.). *glavcom.ua*. Retrieved from <https://glavcom.ua/news/v-argentini-spalili-400-kg-rosiyskogo-diplomatichnogo-kokajinu-522072.html> (viewed 26.12.2019) [in Ukrainian].
10. Baku stal habom dlia perebroski oruzhyia iz Vostochnoi Yevropy na Blizhnii Vostok [Baku has become a hub for transferring weapons from Eastern Europe to the Middle East]. (2019). *easily.com*. Retrieved from <https://easily.com/ru/news/2019/11/13/baku-stal-habom-dlya-perebroski-oruzhiya-iz-vostochnoy-evropy-na-blizhniy-vostok> (viewed 26.12.2019) [in Russian].
11. SShA i Assanzh: ohot za hakerom [US and Assange: the hunt for a hacker]. (n. d.). *currenttime.tv*. Retrieved from <https://www.currenttime.tv/a/assange-ecuador-london-wikileaks/29863168.html> (viewed 26.12.2019) [in Russian].