

Привилегии и иммунитеты персонала международных организаций

Мячина А. Г.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; alya1805@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье раскрываются основные привилегии и иммунитеты персонала международных организаций, закрепленные положениями международного права, рассматривается практика разрешения споров с участием персонала международных организаций с целью определения соблюдения международного нормотворчества, в том числе во взаимодействии с национальным, регулирующего данный правовой институт.

Ключевые слова: привилегии, иммунитеты, персонал, международная организация, специализированное учреждение

Для цитирования: Мячина А. Г. Привилегии и иммунитеты персонала международных организаций // Евразийская интеграция: экономика, право, политика. 2021. № 1. С. 55 – 61.

Privileges and Immunities of the International Organizations Staff

Alina G. Miachina

The North-West Institute of Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Saint Petersburg, Russian Federation; alya1805@mail.ru

ABSTRACT

The article discloses the basic privileges and immunities of the international organizations staff, as established by the provisions of international law. The author considers dispute settlement practices involving international organizations staff to determine compliance with international norm-setting which regulates the law institution in question, including cooperation with the national norm-setting.

Keywords: privileges, immunities, staff, international organization, specialized agency

For citing: Miachina A. G. Privileges and Immunities of the International Organizations Staff // Eurasian Integration: economic, law, politics. 2021. No. 1. Pp. 55 – 61.

Международные (межправительственные) организации нуждаются в независимости от государства пребывания в целях эффективного осуществления своих функций. Такая независимость подразумевает под собой наличие определенных привилегий и иммунитетов, которые определяются в их уставных документах, многосторонних конвенциях и двусторонних соглашениях между организацией и государством пребывания.

Целый ряд международных правовых документов фиксируют иммунитет персонала международных организаций и представителей государств при международных организациях, аналогичный иммунитету дипломатическому¹. Указанный иммунитет предусмотрен Венской конвенцией о дипломатических сношениях 1961 г.

¹ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : в 4 т. Общая часть [Электронный ресурс]. Постатейный. Т. 1 / отв. ред. В. М. Лебедев. Юрайт, 2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18554#04481378461366714> (дата обращения: 28.10.2020).

Организация Объединенных Наций (далее — ООН, Организация) и ее специализированные учреждения в соответствии с положениями международного права обладают определенными привилегиями и иммунитетами.

Ст. 105 Устава Организации Объединенных Наций, подписанного в Сан-Франциско 26 июня 1945 г. (далее — Устав ООН), предусмотрено, что представители членов Организации и ее должностные лица пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации.

Согласно ст. 100 Устава ООН Генеральный секретарь и персонал Секретариата не должны запрашивать или получать указания от какого бы то ни было правительства или власти, посторонней для Организации. Они должны воздерживаться от любых действий, которые могли бы отразиться на их положении как международных должностных лиц, ответственных только перед Организацией¹.

Привилегии и иммунитеты ООН и ее сотрудников закреплены Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принятой резолюцией 22 А Генеральной Ассамблеи от 13 февраля 1946 г. (далее — Конвенция 1946 г.).

Так, в соответствии с положениями раздела 18 указанной Конвенции 1946 г. должностные лица Объединенных Наций:

- a) не подлежат судебной ответственности за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в качестве должностных лиц;
- b) освобождаются от обложения налогами окладов и вознаграждений, уплачиваемых им Объединенными Нациями;
- c) освобождаются от государственных служебных повинностей;
- d) освобождаются вместе с женами и родственниками, находящимися на их иждивении, от ограничений по иммиграции и от регистрации иностранцев;
- e) пользуются теми же привилегиями в отношении обмена валюты, которые предоставляются должностным лицам соответствующего ранга, входящим в состав дипломатических миссий, аккредитованным при соответствующем правительстве;
- f) пользуются вместе со своими женами и родственниками, состоящими на их иждивении, теми же льготами по репатриации, какими пользуются дипломатические представители во время международных кризисов;
- g) имеют право ввезти беспошлинно свою мебель и имущество при первоначальном занятии должности в соответствующей стране.

Кроме иммунитетов и привилегий, указанных в разделе 18, Генеральный Секретарь и все помощники Генерального Секретаря пользуются в отношении себя, своих жен и несовершеннолетних детей привилегиями и иммунитетами, изъятиями и льготами, предоставляемыми, согласно международному праву, дипломатическим представителям (раздел 19 Конвенции 1946 г.).

Кроме того, в силу раздела 22 Конвенции 1946 г. эксперты (иные, чем должностные лица, к которым относится статья V), выполняющие поручения Объединенных Наций, пользуются такими привилегиями и иммунитетами, какие необходимы для независимого выполнения их функций в продолжение командировок, включая время, потраченное на поездки в связи с командировками. В частности, им предоставляется:

- a) иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж;
- b) всякого рода судебно-процессуальный иммунитет в отношении всего сказанного или написанного ими и совершенного ими при исполнении служебных обязанностей. Этот судебно-процессуальный иммунитет продолжает предоставляться даже после того, как лица, которых это касается, уже не состоят в командировке по делам Объединенных Наций;
- c) неприкосновенность всех бумаг и документов;

¹ Загидуллин М. Р., Рузакова О. А., Ситдииков Р. Б. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации. Комментарий к ст. 401 [Электронный ресурс] // Вестник гражданского процесса. 2017. № 4 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=108482#05843607907394002> (дата обращения: 28.10.2020).

- d) право пользоваться шифром и получать бумаги или корреспонденцию посредством курьеров или вализ для сношений с Объединенными Нациями;
- e) те же льготы в отношении ограничений обмена денег или валюты, какие предоставляются представителям иностранных правительств, находящихся во временных служебных командировках;
- f) те же иммунитеты и льготы в отношении их личного багажа, какие предоставляются дипломатическим представителям.

С учетом того, что в Конвенции не предусмотрено конкретное понятие «эксперт в командировках», согласно консультативному заключению Международного Суда ООН¹, экспертами в командировках следует считать лица, выступающие в личном качестве и не являющиеся должностными лицами или представителями членов.

Разделами 20, 23 Конвенции 1946 г. установлено также, что привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам и экспертам в интересах Объединенных Наций, а не для их личной выгоды. Генеральный Секретарь имеет право и обязанность отказаться от иммунитета, предоставленного любому должностному лицу и эксперту, в тех случаях, когда, по его мнению, иммунитет препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций. В отношении Генерального Секретаря право отказа от иммунитета принадлежит Совету Безопасности².

Из существа указанной нормы представляется, что такой отказ должен быть произведен без ущерба для цели, с которой был предоставлен иммунитет, кроме того, данный отказ является не правом, а обязанностью стороны спора, в соответствии с чем накладывает дополнительные обязательства исходя из принципа добросовестности.

Конвенция ООН о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений, принятая резолюцией 179 (II) Генеральной Ассамблеи от 21 ноября 1947 г. (далее — Конвенция 1947 г.), также закрепляет привилегии и иммунитеты, которыми пользуются ООН и различные специализированные учреждения, и распространяет свое действие на Международную организацию труда, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию, Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития, Всемирную организацию здравоохранения, Международную организацию гражданской авиации, Всемирный почтовый союз, Международный союз электросвязи и другие учреждения.

Каждое специализированное учреждение определяет категории должностных лиц, по отношению к которым должны применяться положения указанной Конвенции. Их привилегии и иммунитеты сходны с теми, которые предоставляются должностным лицам ООН.

Конвенция 1947 г., закрепляющая иммунитет Объединенных Наций, имущества «от любой формы судебного вмешательства, кроме случаев, когда организация сама определенно отказывается от иммунитета в каком-либо отдельном случае» (раздел 2 ст. 2), обеспечивает недопущение предоставления международным служащим неоднородной степени защиты и неравных процессуальных прав.

Кроме того, иными нормативными правовыми актами, в частности Факультативным протоколом к Конвенции о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, дополняющим Конвенцию о безопасности персонала ООН и связанного с ней персонала, принятую в Нью-Йорке 9 декабря 1994 г. (Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей 8 декабря 2005 г.), установлены дополнительные иммунитеты и меры, предпринимаемые для безопасности персонала ООН.

В свою очередь, существует целый ряд положений законодательства Евразийского экономического союза, предусматривающий закрепление соответствующих привилегий и иммунитетов как международных (межправительственных) организаций, так и их персонала.

¹ Консультативное заключение Международного Суда ООН от 15 декабря 1989 года. [Электронный ресурс] // Сайт ООН. URL: <http://repository.un.org> (дата обращения: 20.10.2020).

² Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принята резолюцией 22 А Генеральной Ассамблеи от 13 февраля 1946 г. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15240#020019773166907417> (дата обращения: 20.10.2020).

Основным таким документом является Конвенция о привилегиях и иммунитетах Евразийского экономического сообщества, подписанная в Минске 31 мая 2001 г. (далее — Конвенция о привилегиях и иммунитетах ЕврАзЭС). Несмотря на то, что указанная организация прекратила свою деятельность в связи с реорганизацией, положения, регулирующие привилегии и иммунитеты ее персонала, сохранили свое действие в отношении сотрудников организации — правопреемницы Евразийского экономического союза (далее — ЕАЭС).

Положением о социальных гарантиях, привилегиях и иммунитетах в ЕАЭС, являющимся приложением № 32 к Договору о ЕАЭС, также закреплены привилегии и иммунитеты членов Коллегии Комиссии, судей Суда Союза, должностных лиц и сотрудников, аналогичные иммунитетам и привилегиям персонала ООН и специализированных учреждений.

Каждая международная (межправительственная) организация стремится закрепить свои основные положения и права своего персонала в учредительных документах и иных нормативных правовых актах с целью реализации и достижения своих функций и установленных в учредительных документах целей.

На территории России пребывают руководящие органы или представительства ряда межгосударственных (межправительственных) организаций. Такие организации, их органы и должностные лица в соответствии с международными договорами, определяющими статус соответствующего органа, а также международными договорами об условиях пребывания в Российской Федерации (далее — РФ, Россия), заключенными Правительством РФ с этими организациями, пользуются в России привилегиями и иммунитетами.

Разберем отдельные примеры практики рассмотрения споров с участием персонала международных организаций.

В ноябре 1995 г. специальный докладчик Комиссии по правам человека ООН Дато Парам Кумарасвами, назначенный Резолюцией 1994/41 от 4 марта 1994 г. в качестве юриста из Малайзии по вопросу о независимости судей и адвокатов, интервьюируемый журналом Великобритании *International Commercial Litigation* («Международное коммерческое разбирательство споров»), в статье Дэвида Сэмюэlsa «Малайзийское правосудие на скамье подсудимых» высказал свое критическое мнение относительно судебной системы страны в свете некоторых решений, вынесенных судами Малайзии, а также охарактеризовал конкретное дело отрицательным мнением относительно беспристрастности судьи.

Против Кумарасвами несколькими малайзийскими компаниями, ввиду того что указанное интервью содержит ложные сведения, были поданы иски в гражданские суды Малайзии.

Позиция Малайзии заключалась в том, что, признавая специальный статус Кумарасвами в качестве эксперта, выполняющего поручение ООН, она вместе с тем оспаривала, что инкриминируемые слова были произнесены им именно в ходе выполнения официального задания, а следовательно, в отношении их не должно применяться положение об иммунитете от судебного преследования.

20 января 1997 г. Кумарасвами подал в Высокий суд города Куала-Лумпур, рассматривавший иски, ходатайство о приостановлении их рассмотрения, поскольку его высказывания были сделаны в рамках миссии, возложенной на него ООН. В подтверждение своего ходатайства специальный докладчик представил в малайзийский суд записку Генерального секретаря ООН от 7 марта 1997 г.

После того как ООН и правительство Малайзии не сумели разрешить этот спор в мирном порядке, Экономический и социальный совет ООН решением от 5 августа 1998 г. обратился с запросом в Международный Суд по поводу дачи консультативного заключения относительно применимости к делу Кумарасвами п. «b» раздела 22 ст. VI Конвенции о привилегиях и иммунитетах ООН.

На это Международный Суд указал, что при определении того, пользуется ли конкретный эксперт иммунитетом, предусмотренным п. «b» раздела 22, решающая роль принадлежит Генеральному секретарю ООН. Признание же того, был ли представитель ООН, совершая то или иное действие, при исполнении своих обязанностей, зависит от конкретных обстоятельств дела. В подтверждение этого вывода суд привел следующую цитату из письма Верховного комиссара ООН по правам человека от

2 октября 1998 г.: «Для специальных докладчиков обычной практикой являются контакты с прессой по вопросам, связанным с проводимыми ими расследованиями, с тем чтобы общественность была в курсе их работы». Кроме того, суд указал на продление Комиссией по правам человека на три года мандата господина Кумарасвами, а если бы он вышел за рамки своего мандата и дал интервью, не входившее в круг его обязанностей, Комиссия не сделала бы этого.

Учитывая все эти факты, Международный Суд вынес заключение, что Генеральный секретарь справедливо счел, что господин Кумарасвами произнес слова, процитированные в *International Commercial Litigation*, при выполнении задания, порученного ему как специальному докладчику ООН. Подавляющим большинством голосов (при одном против) суд определил применимость к делу Кумарасвами раздела 22 ст. VI Конвенции и обязал правительство Малайзии довести данное консультативное заключение до сведения малайзийских судов, «дабы международные обязательства, взятые на себя Малайзией, были выполнены и иммунитет Кумарасвами уважался»¹.

Рассмотренный судебный прецедент является актом положительного характера, который подтверждает право служащих международных организаций на независимое мнение последних при выполнении ими возложенных на них функций.

Существуют примеры рассмотрения споров с участием персонала международных организаций и на национальном уровне.

Так, апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Московского городского суда от 18 октября 2010 г.² по результатам рассмотрения апелляционной жалобы Беляева В. В. на решение Никулинского районного суда г. Москвы от 5 октября 2011 г., которым с Беляева В. В. в пользу общества с ограниченной ответственностью «Группа Ренессанс Страхование» (далее — ООО «Группа Ренессанс Страхование») взыскано возмещения ущерба, расходы по уплате государственной пошлины, отказано в удовлетворении исковых требований ООО «Группа Ренессанс Страхование» к Интеграционному комитету Евразийского экономического сообщества, указанное решение отменено, прекращено производство по делу по исковому заявлению ООО «Группа Ренессанс Страхование» к Интеграционному комитету Евразийского экономического сообщества о возмещении ущерба, причиненного дорожно-транспортным происшествием, в удовлетворении исковых требований ООО «Группа Ренессанс Страхование» к Беляеву В. В. о возмещении ущерба, причиненного дорожно-транспортным происшествием, отказано на том основании, что Интеграционный комитет Евразийского экономического сообщества в соответствии с положениями ч. 3 ст. 401 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации обладает иммунитетом против гражданской юрисдикции страны пребывания, а в силу того, что на момент дорожно-транспортного происшествия Беляев В. В. осуществлял трудовую деятельность по заданию собственника автомобиля (Интеграционный комитет Евразийского экономического сообщества), условия для возложения на него деликтной ответственности за причиненный ущерб отсутствуют.

Одновременно с тем суд апелляционной инстанции указал, что в соответствии с положениями п. 14 Конвенции о привилегиях и иммунитетах ЕврАзЭС сотрудники органов Сообщества не подлежат юрисдикции судебных или административных органов государства пребывания в отношении действий, совершаемых при непосредственном выполнении ими служебных функций, кроме случаев предъявления исков от возмещения ущерба в связи с дорожно-транспортным происшествием, вызванным транспортным средством, принадлежащим Сообществу или сотруднику, либо управлявшим им, в силу чего Беляев В. В. в данных правоотношениях не обладал иммунитетом от юрисдикции судебных органов Российской Федерации.

Анализируя указанный судебный акт, можно заключить не до конца обоснованную позицию суда апелляционной инстанции.

¹ Рачков И. В. Консультативное заключение Международного Суда ООН по делу Кумарасвами [Электронный ресурс] // Международное публичное и частное право. 2005. № 6 // Образовательный портал Geum.ru. URL: <http://geum.ru/lav/index-68594.php> (дата обращения: 20.10.2020).

² Апелляционное определение Московского городского суда от 18 октября 2012 г. по делу № 11-19566/2012 [Электронный ресурс] // Сайт Московского городского суда. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs> (дата обращения: 28.10.2020).

Так, положениями ст. 17 Конвенции о привилегиях и иммунитетах ЕврАзЭС предусмотрено, что все лица, пользующиеся привилегиями и иммунитетами в соответствии с настоящей Конвенцией, обязаны без ущерба для их привилегий и иммунитетов уважать законодательство государства пребывания.

Кроме того, ЕврАзЭС сотрудничает с соответствующими органами государственной власти и управления Сторон в целях обеспечения надлежащего отправления правосудия и выполнения предписаний правоохранительных органов, а также предупреждения любых злоупотреблений в связи с привилегиями и иммунитетами, предусмотренными настоящей Конвенцией (ст. 9 Конвенции о привилегиях и иммунитетах ЕврАзЭС).

Таким образом, Интеграционный комитет Евразийского экономического сообщества, являясь в силу национального законодательства ответственным за причиненный ущерб, не приложил никаких усилий для справедливого разрешения спора.

В данном случае судебный иммунитет в силу своего предназначения не должен был являться основанием для освобождения от гражданско-правовой ответственности.

Подводя итоги вышеизложенному, можно заключить, что основные привилегии и иммунитеты персонала международных (межправительственных) организаций изложены в Венской конвенции о дипломатических сношениях, принятой 18 апреля 1961 г., и конвенциях ООН. Остальные же соглашения, конвенции, двусторонние договоры иных организаций закрепляют и дополняют указанные.

Целесообразным будет заметить, что соответствующие привилегии и иммунитеты накладывают и соответствующие обязательства.

Так, на сотрудников международных организаций возлагается дополнительная ответственность по запрету в злоупотреблении и пользовании предоставленными им привилегиями и иммунитетами в корыстных целях.

В свою очередь, международные организации обязаны должным образом участвовать в справедливом разрешении судебных споров, равно как и предупреждении злоупотребления привилегиями и иммунитетами, ввиду чего на них возлагается дополнительная обязанность в отказе от иммунитета своему персоналу в случае такой необходимости.

Литература

1. Апелляционное определение Московского городского суда от 18 октября 2012 г. по делу № 11-19566/2012 [Электронный ресурс] // сайт Московского городского суда. URL: <https://www.mosgorsud.ru/mgs> (дата обращения: 28.10.2020).
2. *Загидуллин М. Р., Рузакова О. А., Ситдииков Р. Б.* Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации [Электронный ресурс] // Вестник гражданского процесса. 2017. № 4 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=108482#05843607907394002> (дата обращения: 28.10.2020).
3. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации : в 4 т. [Электронный ресурс]. Общая часть. Т. 1 / отв. ред. В. М. Лебедев. Юрайт, 2017 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18554#04481378461366714> (дата обращения: 28.10.2020).
4. Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, принята резолюцией 22 А Генеральной Ассамблеи от 13 февраля 1946 г. [Электронный ресурс] // Доступ из СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15240#020019773166907417> (дата обращения: 20.10.2020).
5. Консультативное заключение Международного Суда ООН от 15 декабря 1989 г. [Электронный ресурс] // сайт ООН. URL: <http://repository.un.org> (дата обращения: 20.10.2020).
6. *Рачков И. В.* Консультативное заключение Международного Суда ООН по делу Кумарасвами [Электронный ресурс] // Международное публичное и частное право. 2005. № 6 // Образовательный портал Geum.ru. URL: <http://geum.ru/lav/index-68594.php> (дата обращения: 20.10.2020).

Об авторе:

Мячина Алина Геннадьевна, магистрант юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Санкт-Петербург, Российская Федерация); alya1805@mail.ru

References

1. Apellyatsionnoe opredelenie Moskovskogo gorodskogo suda ot 18 oktyabrya 2012 g. po delu № 11-19566/2012 [Elektronnyi resurs] // sait Moskovskogo gorodskogo suda. URL: <https://www.mos-gorsud.ru/mgs> (data obrashcheniya: 28.10.2020).
2. Zagidullin M. R., Ruzakova O. A., Sitdikov R. B. Kommentarii k Grazhdanskomu protsessual'nomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii [Elektronnyi resurs] // Vestnik grazhdanskogo protsesssa. 2017. № 4 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=108482#05843607907394002> (data obrashcheniya: 28.10.2020).
3. Kommentarii k Ugolovnomu kodeksu Rossiiskoi Federatsii : v 4 t. [Elektronnyi resurs]. Obshchaya chast'. T. 1 / otv. red. V. M. Lebedev. Yurait, 2017 // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CMB&n=18554#04481378461366714> (data obrashcheniya: 28.10.2020).
4. Konventsiya o privilegiyakh i immunitetakh Ob"edinennykh Natsii, prinyata rezolyutsiei 22 A General'noi Assamblei ot 13 fevralya 1946 g. [Elektronnyi resurs] // Dostup iz SPS «Konsul'tantPlyus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=15240#020019773166907417> (data obrashcheniya: 20.10.2020).
5. Konsul'tativnoe zaklyuchenie Mezhdunarodnogo Suda OON ot 15 dekabrya 1989 g. [Elektronnyi resurs] // sait OON. URL: <http://repository.un.org> (data obrashcheniya: 20.10.2020).
6. Rachkov I. V. Konsul'tativnoe zaklyuchenie Mezhdunarodnogo Suda OON po delu Kumarasvami [Elektronnyi resurs] // Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo. 2005. № 6 // Obrazovatel'nyi portal Geum.ru. URL: <http://geum.ru/lav/index-68594.php> (data obrashcheniya: 20.10.2020).

About the author:

Alina G. Miachina, Master Student of the Faculty of Law of North-Western Institute of Management — branch of RANEPa (Saint Petersburg, Russian Federation); alya1805@mail.ru