

О толковании Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года

Консультативное заключение Экономического Суда Содружества Независимых Государств N 01-1/4-03 от 17 февраля 2004 года

В Экономический Суд Содружества Независимых Государств с запросом о толковании Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года обратился Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств (далее - Штаб). Основанием для запроса послужило расхождение в терминологии, используемой для обозначения персонала органов Содружества, с терминологией, используемой для определения лиц, работающих в органах Совета министров обороны Содружества Независимых Государств, включая Штаб по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества.

Штаб просит разъяснить, к какой категории лиц, на которых распространяются положения Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года, относятся:

- а) гражданский персонал Штаба;
- б) военнослужащие Штаба, включая начальника Штаба, первого заместителя начальника Штаба, заместителей начальника Штаба;
- в) представители вооруженных сил государств-участников Содружества Независимых Государств.

Исследовав материалы дела, изучив международно-правовые акты и проанализировав их с учетом доктрины международного права, в соответствии с пунктом 127 Регламента, Экономический Суд дает следующее заключение.

Соглашение о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года (далее - Соглашение) является первым международным договором Содружества Независимых Государств (далее - Содружество), в унифицированной форме регламентирующим правовое положение персонала органов Содружества. Соглашение распространяется на любой орган Содружества независимо от его юридической природы при наличии "постоянно действующего аппарата и финансирование из единого бюджета органов Содружества" (статья 1). Соглашение имеет преимущественную силу по отношению ко всем иным нормативным правовым актам по указанному вопросу, что вытекает из статьи 18

Соглашения, которая гласит: "В случае возникновения противоречий между положениями настоящего Соглашения и документами, ранее принятыми в рамках Содружества, действует настоящее Соглашение".

Соглашение регулирует правовое положение особой категории должностных лиц и сотрудников органов Содружества, приравненных в соответствии со статьей 2 к международным служащим. В теории международного права международные служащие определяются как лица, на которых возложена обязанность обеспечивать функционирование международной организации. Таким образом, их профессиональная деятельность носит сугубо международный характер в интересах всех государств-членов организаций и на них распространяется особый правовой режим, обеспечивающий выполнение ими своих должностных функций.

В международно-правовых документах Содружества, в частности в Общем положении о межгосударственных (межправительственных) органах Содружества Независимых Государств от 21 октября 1994 года, также используется термин "международные должностные лица", включающий служащих аппарата межгосударственных (межправительственных) органов, не представляющих интересы своих стран и назначаемых из граждан государств-участников соглашений согласно установленным квотам или на контрактной основе (пункт 9). Служащие аппарата органов Содружества пользуются определенным объемом привилегий и иммунитетов, необходимых для выполнения ими служебных функций (пункт 14). Аналогичное понятие "международные должностные лица" дается в Положении об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств от 21 июня 2000 года (пункт 15).

Таким образом, анализ международно-правовых документов универсального и регионального характера позволяет сделать вывод о международном признании института международных служащих (международных должностных лиц) как особой категории персонала органов международной организации. Деятельность указанных лиц непосредственно связана с функционированием такого органа либо организации в целом. Они назначаются на должности в соответствии с правилами, установленными международной организацией, обладают определенным правовым статусом, включающим пользование привилегиями и иммунитетами, необходимыми для выполнения должностных функций и изъятых из-под контроля государства, гражданами которых они являются.

Регламентация Соглашением правового статуса должностных лиц и сотрудников органов Содружества полностью соответствует вышеизложенному понятию "международные служащие" и критериям, предъявляемым к ним.

Согласно статье 2 Соглашения должностные лица и сотрудники органов Содружества при исполнении своих функций не могут запрашивать или получать указания от органов власти или официальных лиц сторон, а также от государств, не являющихся участниками данного Соглашения.

Соглашение устанавливает особый правовой режим для должностных лиц и сотрудников органов Содружества, предусматривающий предоставление определенного объема привилегий и иммунитетов (статьи 3 - 7). Причем статья 8 Соглашения указывает, что привилегии и иммунитеты, которыми пользуются указанные лица, предоставляются им для эффективного, независимого выполнения своих функций в интересах Содружества.

Что касается порядка назначения должностных лиц и сотрудников, то в соответствии с Соглашением он является критерием для классификации персонала органов Содружества. Так, согласно статье 1 должностные лица - это лица, утверждаемые органами Содружества по представлению сторон в соответствии с закрепленными за каждой стороной квотами на должности; сотрудники - это лица, работающие в качестве специалистов в органах Содружества на основе заключаемых с ними трудовых контрактов, кроме административно-технического персонала.

Исходя из анализа статей Соглашения, можно сформулировать следующие критерии для квалификации международного служащего как в качестве должностного лица, так и сотрудника органа Содружества:

- 1) назначение соответствующим органом Содружества по представлению государства на квотной основе;
- 2) обладание полным объемом привилегий и служебного иммунитета, включая юрисдикционный, таможенный и налоговый иммунитеты;
- 3) предоставление права на занятие прежних должностей либо, в случае их отсутствия, занятие равнозначных, после прекращения работы в органах Содружества (статья 13).

Соответственно, сотрудник органа Содружества должен отвечать следующим условиям:

- 1) быть нанятым на контрактной основе как из граждан страны пребывания, так и граждан других государств-участников Соглашения;
- 2) выполнять функции специалиста;
- 3) не входить в состав административно-технического персонала.

Классификация международных служащих и терминология для определения их отдельных категорий, содержащиеся в Положении об Исполнительном комитете Содружества Независимых Государств, аналогичны соответствующим положениям Соглашения. Так, к должностным лицам относятся заместители Председателя Комитета, а также директора департаментов, назначаемые Председателем Комитета на квотной основе по предложению государств-участников Содружества. К категории сотрудников аппарата Комитета, за исключением административно-технического персонала, относятся лица, назначаемые Председателем Комитета на основе заключения с ними трудового договора (контракта) (пункты 9, 13 - 15).

В Положении о Штабе по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств (далее - Положение о Штабе) закреплена специфическая терминология для обозначения различных категорий персонала Штаба: начальник Штаба, его заместители, представители вооруженных сил государств-участников Содружества, военнослужащие и гражданский персонал Штаба. В то же время Штаб - это внеустановленный орган, отвечающий всем необходимым требованиям, установленным для органов, подпадающих под действие Соглашения. Согласно Положению Штаб является межгосударственным постоянно действующим рабочим органом Совета министров обороны Содружества (пункт 2).

В соответствии с Положением Штаб обладает постоянно действующим аппаратом и финансируется "в рамках единого бюджета Содружества Независимых Государств" (п у н к т 3 5 . 2) .

Несмотря на несовпадение терминологии для обозначения различных категорий персонала Штаба, они соответствуют критериям, закрепленным в Соглашении, для квалификации их либо в качестве должностных лиц, либо в качестве сотрудников.

Так, начальник Штаба назначается Советом глав государств по представлению Совета министров обороны сроком на 3 года в порядке ротации, что соответствует квотной основе. Указанный аргумент подтверждается Приложением 2, регулирующим расчеты личного состава Штаба по квотам государств Содружества, утвержденным Решением Совета министров обороны государств-участников Содружества Независимых Государств от 20 ноября 2002 года "О реализации Решения Совета глав государств СНГ о мерах по дальнейшему повышению эффективности деятельности органов Содружества Независимых Государств и оптимизации их структуры от 7 октября 2002 года".

В данном Приложении имеется раздел "Командование", куда согласно Положению о Штабе входят начальник Штаба, его первый заместитель, заместители начальника Штаба, представители вооруженных сил государств-участников Содружества (пункт 4) . Начальник Штаба относится к категории международных служащих, что вытекает из пункта 5.3 Положения о Штабе, согласно которому при исполнении своих обязанностей он "соблюдает интересы государств Содружества и не может быть связан указаниями или подвергаться влиянию со стороны одного или нескольких государств в целях достижения односторонних преимуществ".

Начальник Штаба обладает особым статусом, включающим привилегии и иммунитеты, так как по своему рангу он приравнен к должности не ниже начальника Генерального штаба - первого заместителя министра обороны принимающего государства (пункт 5). Таким образом, начальник Штаба относится к должностным лицам по терминологии, используемой в Соглашении.

Военнослужащие Штаба также подпадают под критерии должностного лица, установленные в Соглашении. Они назначаются на должность приказом министра обороны направляющего государства и оформляются приказом начальника Штаба, представленным государству-участнику Содружества (пункт 11), с соблюдением квот, что следует из Положения о порядке прохождения военной службы в Штабе по координации военного сотрудничества государств-участников Содружества Независимых Государств и служебных взаимоотношений между военнослужащими Штаба от 19 июля 1994 года (далее - Положение о порядке прохождения военной службы), согласно которому комплектование Штаба осуществляется в соответствии с квотами должностей, предусмотренными штатом Штаба (пункт 3.1). Причем при невозможности выделения необходимого количества военнослужащих из вооруженных сил какого-либо государства-участника Содружества в соответствии с должностями, предусмотренными для этого государства, начальнику Штаба предоставляется право укомплектования их военнослужащими вооруженных сил другого государства по согласованию с министрами обороны обоих государств (пункт 3.2).

Военнослужащие относятся к категории международных служащих, так как должны руководствоваться общепринятой направленностью военной политики государств-участников Содружества и "не имеют права поддаваться влиянию со стороны" (пункт 2.6 Положения о порядке прохождения военной службы).

В соответствии с Положением о порядке прохождения военной службы военнослужащие, выполняющие служебные обязанности на территории государства и не являющиеся его гражданами, обладают полным юрисдикционным иммунитетом, включающим иммунитет от уголовной, административной и гражданской юрисдикции страны пребывания (пункт 7.4).

Кроме того, военнослужащие по окончании военной службы в Штабе откомандировываются приказом начальника Штаба в министерство обороны посылающего государства (пункт 3.10).

Гражданский персонал Штаба, за исключением лиц, выполняющих административно-технические функции, подпадает под критерии, устанавливаемые Соглашением для сотрудников органов Содружества, что обуславливается: порядком их назначения и увольнения (только по приказу начальника Штаба с соблюдением трудового законодательства принимающего государства, пункт 28 Положения о Штабе); ограниченным объемом иммунитета (гарантируется неприкосновенность личности при исполнении служебных обязанностей, но не гарантируется юрисдикционный иммунитет, пункты 23, 24); отнесением к категории международных служащих (их служебные обязанности носят международный характер, пункт 23 Положения о Штабе). Государства должны воздерживаться от оказания влияния на личный состав Штаба, куда входят военнослужащие и гражданский персонал (пункт 25.1).

Что касается представителей вооруженных сил государств-участников, то они не соответствуют критериям, установленным Соглашением для должностных лиц и сотрудников органов Содружества. Согласно Положению о Штабе представители вооруженных сил государств назначаются в Штаб в соответствии с процедурами, установленными в государствах Содружества, представляют интересы вооруженных сил направляющего государства (статья 10.1). Они не относятся к категории международных служащих, имеют право запрашивать и получать указания от органов власти государств Содружества (пункт 2.6 Положения о порядке прохождения военной службы).

Вышеизложенный материал позволяет сделать следующие выводы по поводу запроса Штаба о толковании Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества от 25 апреля 2003 года.

1. Соглашение от 25 апреля 2003 года регламентирует особую категорию персонала органов Содружества - международных служащих - на основании критериев, общепризнанных для данной категории персонала международных организаций.

2. Соглашение имеет универсальное применение, распространяясь на все органы Содружества независимо от их юридической природы.

3. Несмотря на терминологическое несовпадение обозначений персонала органов Содружества, указанных в Соглашении, и персонала Штаба, содержащихся в Положении о Штабе, категории должностных лиц и сотрудников, закрепленные в Соглашении, распространяются на личный персонал Штаба в силу его соответствия критериям, сформулированным в Соглашении, для отнесения к международным служащим.

4. С учетом порядка назначения, международного характера выполняемых функций, особого статуса, включающего предоставление иммунитетов и привилегий, начальник Штаба, его заместители, военнослужащие Штаба подпадают под категорию должностных лиц в контексте Соглашения, а гражданский персонал, за исключением административно-технического персонала, относится к категории сотрудников.

5. Представители вооруженных сил государств-участников Содружества не являются международными служащими и в силу этого не подпадают под действие Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года.

Председатель

А.Ш. Керимбаева