

О толковании статьи 1 Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года

Решение Экономического Суда СНГ от 14 апреля 2017 года № 01-1/5-16

Экономический Суд Содружества Независимых Государств в составе:

председательствующего – Председателя Экономического Суда СНГ Каменковой Л.Э.,

судьи Экономического Суда СНГ Нагорной Э.Н.,

при секретаре судебного заседания Равич А.В.,

с участием Генерального советника Экономического Суда СНГ Кузнецовой Е.В.,
представителей Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств Когута В.Г. и Конюхова С.С.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело по запросу Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств о толковании,

УСТАНОВИЛ:

Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств (далее – Межпарламентская Ассамблея, МПА СНГ) обратилась в Экономический Суд Содружества Независимых Государств (далее – Экономический Суд, Суд) с запросом о толковании положений статьи 1 Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года.

Межпарламентская Ассамблея просит разъяснить, допустимо ли применение Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года (далее – Соглашение от 25 апреля 2003 года, Соглашение) наряду с Конвенцией о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года (далее – Конвенция от 26 мая 1995 года, Конвенция) к должностным лицам Межпарламентской Ассамблеи с учетом того, что содержащиеся в этих международных договорах определения понятия "должностные лица" отличаются.

Заслушав судью-докладчика Нагорную Э.Н., представителей Межпарламентской Ассамблеи Когута В.Г. и Конюхова С.С., обсудив заключение Генерального советника Кузнецовой Е.В., проанализировав нормы Соглашения от 25 апреля 2003 года и Конвенции от 26 мая 1995 года, иных международно-правовых актов Содружества в области правового статуса должностных лиц Содружества Независимых Государств и должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, изучив информацию о

правоприменительной практике государств – участников Соглашения от 25 апреля 2003 года и Конвенции от 26 мая 1995 года относительно предмета настоящего запроса, исследовав иные имеющиеся в деле материалы, Экономический Суд отмечает следующее.

Толкование статьи 1 Соглашения от 25 апреля 2003 года и подпункта г) статьи 2 Конвенции от 26 мая 1995 года осуществляется в соответствии с общим правилом толкования международных договоров, закрепленным в пункте 1 статьи 31 Конвенции о праве международных договоров, совершенной в г.Вене 23 мая 1969 года (далее – Венская конвенция 1969 года), согласно которому договор должен толковаться добросовестно в соответствии с обычным значением, которое следует придавать терминам договора в их контексте, а также в свете объекта и целей договора и в контексте других связанных с ним соглашений и последующей практики применения договора.

Для целей толкования учитываются разъяснения и выводы, изложенные в судебных актах Экономического Суда по отдельным вопросам правового статуса должностных лиц Содружества Независимых Государств (решениях от 23 января 1997 года № С–1/17–96, от 16 сентября 2008 года № 01–1/9–07, от 13 июня 2008 года № 01–1/7–07; консультативном заключении от 17 февраля 2004 года № 01–1/4–03).

Экономический Суд отмечает, что согласно общим правилам применения последовательно заключенных договоров, установленным в статье 30 Венской конвенции 1969 года, права и обязанности государств-участников последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу, при совпадении субъектного состава определяются предыдущим договором только в той мере, в какой его положения совместимы с положениями последующего договора. В то же время пункт 2 статьи 30 Венской конвенции 1969 года предусматривает, что "если в договоре устанавливается, что он обусловлен предыдущим или последующим договором, или что он не должен считаться несовместимым с таким договором, то преимущественную силу имеют положения этого другого договора". Из этого следует, что наличие либо отсутствие конфликта норм определяется в случае единства предмета регулирования. В рассматриваемом запросе предполагается, что определение понятий "должностное лицо" предопределяет возможный конфликт соответствующих норм Соглашения от 25 апреля 2003 года и Конвенции от 26 мая 1995 года. В этой связи, по мнению Суда, положения статьи 1 Соглашения, в которых определяется значение терминов "орган Содружества" и "должностное лицо", необходимо рассматривать в соотношении с терминами "Межпарламентская Ассамблея" и "должностное лицо Межпарламентской Ассамблеи" (подпункт г) статьи 2 Конвенции) и с точки зрения их применимости к одному и тому же предмету регулирования.

По информации депозитария, участниками Конвенции от 26 мая 1995 года являются : Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь,

Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация и Республика Таджикистан.

Согласно подпункту в) статьи 2 Конвенции термин "Межпарламентская Ассамблея" означает "Межпарламентская Ассамблея государств – участников Содружества Независимых Государств, учрежденная Парламентами государств – участников Содружества Независимых Государств, подписавшими в городе Алма-Ате 27 марта 1992 года соответствующее Соглашение, состоящая из парламентских делегаций государств-участников, Совета Ассамблеи, постоянных и временных комиссий, иных вспомогательных органов, а также Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи". Термин "должностные лица Межпарламентской Ассамблеи" имеет следующее значение – "Генеральный секретарь Совета Ассамблеи, иные члены персонала Межпарламентской Ассамблеи, работающие в ней на постоянной основе и включенные Генеральным секретарем в перечень должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, подлежащий утверждению Советом Ассамблеи, за исключением лиц, нанятых на работу в государстве, на территории которого размещаются штаб-квартира Межпарламентской Ассамблеи, ее орган или органы, и получающих почасовую оплату" (подпункт г) статьи 2 Конвенции).

Экономический Суд в решении от 23 января 1997 года № С–1/17–96 о толковании Решения Совета глав правительств Содружества Независимых Государств об Общем положении о межгосударственных (межправительственных) органах Содружества Независимых Государств и Примерном соглашении межгосударственного (межправительственного) органа Содружества Независимых Государств с государством местонахождения об условиях его пребывания от 21 октября 1994 года указал на специальный характер Конвенции от 26 мая 1995 года, и, в частности, из положений статьи 20, согласно которой "если положениями настоящей Конвенции предусматривается иное, чем положениями иных актов, регулирующих деятельность и статус Межпарламентской Ассамблеи, применяются положения настоящей Конвенции", определил приоритет норм статей 15 и 16 Конвенции, регулирующих правовой статус должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, по отношению к общим нормам статей 7–9 Общего положения о межгосударственных (межправительственных) органах Содружества, утвержденного Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств от 21 октября 1994 года.

Принятое позже – 25 апреля 2003 года – Соглашение о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств, в котором участвуют Республика Армения, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация, Республика Таджикистан, является первым международным договором Содружества Независимых Государств, в унифицированной форме регламентирующим правовое положение должностных лиц и сотрудников органов Содружества. Данное Соглашение обеспечивает единство

правового регулирования в системе органов Содружества, закрепляя в статье 18 приоритет норм Соглашения: "В случае возникновения противоречий между положениями настоящего Соглашения и документами, ранее принятыми в рамках Содружества, действует настоящее Соглашение". Настоящее Соглашение не действует для Азербайджанской Республики, Республики Беларусь и Республики Молдова, которые являются участниками Конвенции от 26 мая 1995 года.

В статье 1 Соглашения от 25 апреля 2003 года содержится специальное определение органа Содружества. Согласно этому определению действие Соглашения распространяется на органы, учрежденные в соответствии с Уставом СНГ, международными договорами, решениями Совета глав государств и Совета глав правительств Содружества Независимых Государств, имеющие постоянный аппарат и финансируемые из единого бюджета органов Содружества.

Для целей Соглашения термин "должностные лица" означает лиц, утверждаемых органами Содружества по представлению Сторон в соответствии с закрепленными за каждой Стороной квотами на должности. Следовательно, основными критериями "должностного лица" по Соглашению являются получение им должности по закрепленной за государством – участником СНГ квоте и работа в органе Содружества.

Ранее Экономический Суд в консультативном заключении от 17 февраля 2004 года № 01–1/4–03 о толковании Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года пришел к выводам о том, что Соглашение от 25 апреля 2003 года регламентирует особую категорию персонала органов Содружества – международных служащих – на основании критериев, общепризнанных для данной категории персонала международных организаций. При этом Суд указал, что для квалификации международного служащего в качестве должностного лица Содружества Соглашением установлены следующие критерии: назначение на должности соответствующим органом Содружества по представлению государства на квотной основе (статья 1); обладание определенным объемом привилегий и иммунитетов, включая юрисдикционный, таможенный и налоговый иммунитеты (статья 3); предоставление права на занятие прежних должностей либо, в случае их отсутствия, занятие равнозначных, после прекращения работы в органах Содружества.

В решении Экономического Суда от 16 сентября 2008 года № 01–1/9–07 о толковании Соглашения о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов СНГ от 25 апреля 2003 года и Соглашения о постоянном рабочем органе Совета командующих Пограничными войсками от 9 октября 1992 года Суд продолжил последовательно применять практику кумулятивного рассмотрения критериев понятия "должностное лицо Содружества", указав на необходимость принимать во внимание характеристику органа Содружества, изложенную в статье 1 Соглашения.

В целях определения применимости положений статьи 1 Соглашения от 25 апреля 2003 года к должностным лицам Межпарламентской Ассамблеи Экономический Суд считает необходимым проанализировать элементы понятия "должностное лицо Содружества". Содержащееся в Соглашении понятие "должностного лица" как международного служащего распространяется на любой орган Содружества, имеющий постоянно действующий аппарат и финансируемый из единого бюджета органов Содружества (статья 1).

Межпарламентская Ассамблея была учреждена Соглашением о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств, заключенным 27 марта 1992 года верховными советами (парламентами) государств – участников Содружества Независимых Государств, как консультативный институт для обсуждения вопросов и рассмотрения проектов документов, представляющих общий интерес. Принятие Конвенции от 26 мая 1995 года, согласно статье 1 которой "Межпарламентская Ассамблея является межгосударственным органом Содружества Независимых Государств", по мнению Суда, привело к уточнению "в рамках уставных положений статуса Межпарламентской Ассамблеи как межгосударственного органа Содружества Независимых Государств" (решение от 23 января 1997 года № С–1/17–96).

В соответствии со статьей 19 Конвенции от 26 мая 1995 года "финансирование деятельности Межпарламентской Ассамблеи осуществляется на основе долевого участия государств-участников". Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 15 сентября 1992 года (с дополнениями от 29 декабря 1992 года и от 18 марта 1994 года) уточняет процедуру финансирования ее деятельности в пункте 2 статьи 22: "Организационное, техническое и иное обеспечение деятельности Межпарламентской Ассамблеи и ее органов финансируется государствами-участниками в размерах, определяемых Советом Межпарламентской Ассамблеи". Статья 11 Положения о Секретариате Совета Межпарламентской Ассамблеи регулирует порядок финансирования деятельности Секретариата: "из бюджета МПА, формируемого из долевых взносов государств-участников в соответствии с принятым Регламентом, а также за счет средств, поступающих по договорам от сдачи в аренду помещений, имущества и иной хозяйственной деятельности, не запрещенной законом".

Бюджетная классификация органов Содружества, утвержденная Решением Совета глав правительств Содружества Независимых Государств о внесении изменений в Положение о бюджетной классификации органов СНГ, финансируемых за счет бюджетных средств государств – участников Содружества Независимых Государств от 23 мая 2008 года, является обязательной и единой для органов Содружества и используется при составлении и исполнении единого бюджета органов Содружества (статья 2). Бюджетная классификация в Приложении 7 содержит "Перечень

распорядителей, получателей средств единого бюджета органов СНГ и внебюджетных средств органов СНГ", в котором Межпарламентская Ассамблея не указана, то есть финансирование Межпарламентской Ассамблеи не осуществляется из единого бюджета органов Содружества.

Изложенное свидетельствует о том, что Межпарламентская Ассамблея, работу которой обеспечивает постоянный аппарат в лице Секретариата, учрежденная как форма межпарламентского сотрудничества, сохранила особый порядок финансирования. Следовательно, Межпарламентская Ассамблея не отвечает критерию органа, финансируемого из единого бюджета органов Содружества, на который распространяются положения Соглашения от 25 апреля 2003 года.

Для целей Конвенции от 26 мая 1995 года термин "должностные лица Межпарламентской Ассамблеи" означает Генерального секретаря Совета Межпарламентской Ассамблеи, иных членов персонала Межпарламентской Ассамблеи, работающих в ней на постоянной основе и включенных Генеральным секретарем в перечень должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, подлежащий утверждению Советом Межпарламентской Ассамблеи.

Статья 11 Конвенции от 26 мая 1995 года определяет, что постоянно действующим административным органом Совета Межпарламентской Ассамблеи является Секретариат, который оказывает Межпарламентской Ассамблее, Совету Межпарламентской Ассамблеи, постоянным и временным комиссиям и иным вспомогательным органам помощь в том, что касается организации работы Межпарламентской Ассамблеи и ее органов.

Пункт 2 статьи 11 Конвенции от 26 мая 1995 года определяет состав Секретариата: Генеральный секретарь, его заместители – полномочные представители парламентов государств – участников Конвенции и персонал, который может потребоваться для эффективного осуществления функций.

Генеральный секретарь назначается Советом Межпарламентской Ассамблеи по представлению Председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи сроком на три года (статья 11 Конвенции). Из этого следует, что процедура назначения Генерального Секретаря не предусматривает его представления Сторонами.

Помимо Генерального Секретаря в соответствии с пунктом 2 статьи 11 Конвенции в состав постоянного аппарата Секретариата входят полномочные представители парламентов государств-участников. По сообщению Секретариата Совета Межпарламентской Ассамблеи, Перечень должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, утвержденный Постановлением Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 16 мая 2012 года № 29 "О финансировании деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств –

участников СНГ", состоит из должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, которые включаются в указанный перечень Генеральным секретарем, и каких-либо критериев для отнесения тех или иных лиц к данному перечню не установлено.

В соответствии с пунктом 1 Положения о Секретариате Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, утвержденного Постановлением Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 29 декабря 1992 года (в редакции от 27 ноября 2014 года) (далее – Секретариат Совета МПА), Секретариат Совета МПА в своей деятельности руководствуется Конвенцией от 26 мая 1995 года, Уставом СНГ, Регламентом и решениями Межпарламентской Ассамблеи, распоряжениями Председателя Совета, законодательством Российской Федерации в части взаимоотношений со страной пребывания (письмо Генерального секретаря – руководителя Секретариата Совета МПА СНГ от 2 февраля 2017 года №150/40). Согласно пункту 5 данного Положения Генеральный секретарь – руководитель Секретариата в пределах предоставленных ему настоящим Положением полномочий заключает договоры и контракты, в том числе трудовые.

Между тем, трудовые отношения должностных лиц на основании статьи 16 Соглашения от 25 апреля 2003 года регулируются положениями об органах Содружества и иными нормативными правовыми актами, принятыми в рамках Содружества. Трудовое законодательство государства пребывания применяется только в случае, если какие-либо трудовые отношения не урегулированы нормативными правовыми актами, принятыми в рамках Содружества.

Суд исходит из положений пункта 2 статьи 11 Конвенции, согласно которому Секретариат Совета МПА состоит из Генерального секретаря, его заместителей – полномочных представителей парламентов государств – участников настоящей Конвенции и такого персонала, который может потребоваться для эффективного осуществления им своих функций.

Заместители Генерального секретаря Совета МПА – представители парламентов государств – участников СНГ в соответствии с пунктом 7 Положения о Секретариате Совета МПА в своей деятельности руководствуются как документами, перечисленными в пункте 1 настоящего Положения, так и постановлениями и решениями парламентов (палат парламентов), а также распоряжениями председателей парламентов (палат парламентов).

Суд также обращает внимание, что в отличие от положений Конвенции от 26 мая 1995 года должностные лица органов СНГ согласно статье 13 Соглашения от 25 апреля 2003 года по прекращении работы в органах Содружества поступают в распоряжение Сторон, направивших их на работу в органы Содружества, с правом занятия прежних должностей, занимаемых указанными лицами до их направления на работу в органы Содружества, или, при их отсутствии, равнозначных должностей.

Экономическим Судом принимается во внимание информация, полученная от парламентских органов и министерств иностранных дел государств – участников исследуемых Судом международных договоров.

Согласно информации, поступившей от Милли Меджлиса Азербайджанской Республики, направление полномочного представителя в Секретариат МПА осуществляется в соответствии с внутренними правилами, согласно которым не предусмотрено установление каких-либо сроков или квот на занятие должностей в Секретариате МПА (письмо Милли Меджлиса Азербайджанской Республики от 30 декабря 2016 года № 02–1–233).

По мнению Министерства иностранных дел Республики Армения, для констатации различия между определениями понятия "должностные лица" согласно Конвенции и Соглашению необходимо выяснить, как применяется Конвенция, как и с какой периодичностью определяется перечень должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи в соответствии с пунктом г) статьи 2 Конвенции (нота Министерства иностранных дел Республики Армения от 31 марта 2017 года № 1111/03090).

В информации, представленной Национальным собранием Республики Беларусь, указывается, что порядок и сроки направления полномочного представителя парламента регламентируется внутренним правом Республики Беларусь (письмо Постоянной комиссии по международным делам и национальной безопасности Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь от 29 декабря 2016 года № 22/447).

По информации Сената Парламента Республики Казахстан, вопросы порядка подбора кандидатуры, направления полномочного представителя парламента (за исключением вопроса об установлении квот на занятие должностей в Секретариате МПА СНГ) являются внутренними процедурными вопросами Республики Казахстан (письмо Сената Парламента Республики Казахстан от 24 января 2017 года № 12–2–2/3225).

Полученная Судом информация от Жогорку Кенеша Кыргызской Республики свидетельствует, что Полномочный представитель Жогорку Кенеша назначается и освобождается Торага Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на срок, предусмотренный в учредительных документах международной межпарламентской организации. Квоты на занятие должностей в Секретариате Совета МПА СНГ для Кыргызской Республики не установлены (письмо Комитета по международным делам, обороне и безопасности Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 7 февраля 2017 года № 6–839и/17).

Парламент Республики Молдова сообщил, что полномочный представитель парламента назначен в соответствии с внутренней процедурой, при этом национальным

законодательством не предусмотрены сроки направления и квоты на занятие должностей в Секретариате Межпарламентской Ассамблеи (письмо Парламента Республики Молдова от 13 марта 2017 года № ДДР/С–5 № 14).

По информации, представленной Федеральным Собранием Российской Федерации, ни в Конвенции от 26 мая 1995 года, ни в Положении о Секретариате не содержится положений относительно квот на занятие должностей; соответственно, они отсутствуют и в законодательстве Российской Федерации. Полномочный представитель Совета Федерации в МПА СНГ назначается в соответствии с Регламентом Совета Федерации Советом Федерации по предложению Председателя Совета Федерации, и в его функции входит представительство Совета Федерации в Межпарламентской Ассамблее, обеспечение взаимодействия и информирования (письмо Комитета Совета Федерации по международным делам Федерального Собрания Российской Федерации от 23 января 2017 года № 3.4–20/81).

Министерство иностранных дел Российской Федерации считает, что правовой статус должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи регулируется только Конвенцией от 26 мая 1995 года. Соглашение от 25 апреля 2003 года на указанную категорию международных служащих Содружества не распространяется (нота Министерства иностранных дел Российской Федерации от 20 февраля 2017 года № 1396/1ДСНГ).

Парламент Республики Таджикистан представил информацию, согласно которой полномочный представитель Маджлиси Оли направляется на должность в Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи парламентом Республики Таджикистан по согласованию с Президентом Республики Таджикистан без установления срока пребывания в должности (письмо Комитета по международным делам, общественным объединениям и информации Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан от 20 февраля 2017 года № 3/КБ270).

Представленные материалы демонстрируют практику государств –участников Конвенции в отношении порядка направления (назначения) полномочных представителей парламента в Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи, основываясь на правилах национального законодательства. Суд отмечает, что ни национальное законодательство, ни внутренние акты Межпарламентской Ассамблеи не устанавливают квот и сроков для занятия должностей в Секретариате Совета Межпарламентской Ассамблеи.

Изложенное позволяет Суду прийти к выводу о том, что должностные лица Межпарламентской Ассамблеи не могут считаться должностными лицами Содружества Независимых Государств для целей Соглашения от 25 апреля 2003 года. Специальным актом, регулирующим правовой статус должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, является Конвенция от 26 мая 1995 года.

Применительно к поставленному в запросе вопросу Суд считает, что Конвенция от 26 мая 1995 года и Соглашение от 25 апреля 2003 года ввиду различного предмета регулирования не могут рассматриваться в качестве последовательно заключенных договоров, относящихся к одному и тому же вопросу и совпадающих по субъектному составу. Конвенция от 26 мая 1995 года и Соглашение от 25 апреля 2003 года имеют свой предмет регулирования, что позволяет Суду рассматривать данные договоры с точки зрения их применения в отдельности друг от друга, не будучи связанными правилами статьи 30 Венской конвенции 1969 года. Правовые основания для применения Соглашения от 25 апреля 2003 года наряду с Конвенцией от 26 мая 1995 года к должностным лицам Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств отсутствуют.

На основании изложенного, руководствуясь пунктами 5, 16 Положения об Экономическом Суде СНГ, пунктами 150, 151, 153, 155 Регламента Экономического Суда СНГ, Экономический Суд Содружества Независимых Государств

РЕШИЛ:

1.Соглашение о правовом статусе должностных лиц и сотрудников органов Содружества Независимых Государств от 25 апреля 2003 года не применяется к должностным лицам Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств.

Специальным актом, регулирующим правовой статус должностных лиц Межпарламентской Ассамблеи, является Конвенция о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года.

2.Решение полного состава Экономического Суда Содружества Независимых Государств о толковании является окончательным и обжалованию не подлежит.

3.Копию решения направить в Межпарламентскую Ассамблею государств – участников Содружества Независимых Государств, для сведения – в Исполнительный комитет Содружества Независимых Государств, правительства государств – участников Содружества Независимых Государств.

4.Решение подлежит обязательному опубликованию в изданиях Содружества и средствах массовой информации государств – участников Соглашения о статусе Экономического Суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 года.

Председатель

Л.Э. Каменкова