

КОНВЕНЦИЯ О ПРИВИЛЕГИЯХ И ИММУНИТЕТАХ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

КОНВЕНЦИЯ О ПРИВИЛЕГИЯХ И ИММУНИТЕТАХ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аугуст Райниш

Профессор международного права Венского университета

Когда создавалась Организация Объединенных Наций, было решено, что она должна иметь статус юридического лица во внутреннем праве ее государств-членов. Наличие такого статуса юридического лица во внутреннем праве является предварительным условием для того, чтобы международные организации могли эффективно удовлетворять многочисленные практические потребности, например заключение закупочных контрактов, приобретение имущества и возможность отстаивать свои частно-правовые интересы в национальных судах. В Уставе Организации Объединенных Наций дан лишь весьма общий ответ на то, каким образом эти потребности должны удовлетворяться: в статье 104 предусматривается, что «Организация пользуется на территории каждого из своих Членов такой правоспособностью, которая может оказаться необходимой для выполнения ее функций и достижения ее целей».

Аналогичная функциональная концепция была принята и применительно к вопросу о привилегиях и иммунитетах, которыми должна пользоваться Организация Объединенных Наций. В пункте 1 статьи 105 предусматривается, что «Организация пользуется на территории каждого из своих Членов такими привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для достижения ее целей».

Таким образом, принцип «функциональной» правосубъектности, а также «функционального» иммунитета был прочно закреплен в учредительном документе Организации Объединенных Наций. Однако эти неконкретные нормы нуждались в более четком пояснении, с тем чтобы они могли стать рабочим инструментом, помогающим должностным лицам Организации Объединенных Наций, а также судьям национальных судов определять, обладает ли Организация Объединенных Наций правоспособностью участвовать в той или иной правовой сделке или обладает ли она иммунитетом от предъявленного ей иска. Было также непонятно и то, в каком объеме должностные лица Организации Объединенных Наций, а также представители государств-членов при Организации Объединенных Наций должны пользоваться привилегиями и иммунитетами. В пункте 2 статьи 105 авторы Устава Организации Объединенных Наций опять же взяли на вооружение функциональную концепцию, указав в нем, что «представители Членов Организации и ее должностные лица также пользуются привилегиями и иммунитетами, которые необходимы для самостоятельного выполнения ими своих функций, связанных с деятельностью Организации».

Во время принятия Устава Организации Объединенных Наций существовало не так много правовых документов, которые можно было бы использовать в качестве примера для достижения поставленной цели. В Статуте Лиги Наций от 28 июня 1919 года просто предусматривались «дипломатические» привилегии и иммунитеты ее служащих и неприкосновенность ее имущества. И

лишь в последующем соглашении Лиги Наций с государством пребывания, так называемом «модусе вивенди», говорилось, что Лига обладает международной правосубъектностью и правоспособностью и что она не может «в принципе в соответствии с нормами международного права выступать ответчиком в швейцарских судах без ее согласия». (Соглашение в форме обмена сообщениями между Федеральным советом Швейцарии и Лигой Наций по поводу режима дипломатических иммунитетов сотрудников Лиги Наций и Международного бюро труда от 18 сентября 1926 года (7 OJLN (1926), annex 911a, 1422)). Таким образом, привилегии и иммунитеты международных организаций в значительной мере представляли собой нерегламентированную область.

В этих обстоятельствах сразу же после учреждения Организации Объединенных Наций обсуждалась и принималась Конвенция о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций, часто называемая «Общая конвенция». Как предусмотрено в пункте 3 статьи 105 Устава Организации Объединенных Наций, она была принята Генеральной Ассамблеей на ее первой сессии 13 февраля 1946 года (резолюция 22 А (I)) на основе проекта Подготовительной комиссии Объединенных Наций. Она вступила в силу 17 сентября 1946 года и 14 декабря 1946 года была зарегистрирована Генеральным секретарем. Это был один из первых договоров, опубликованных в *United Nations Treaty Series*.

В Общей конвенции уточняются понятия «функциональной» правосубъектности и иммунитетов Организации Объединенных Наций и содержатся подробные положения о привилегиях и иммунитетах, которыми пользуются должностные лица Организации Объединенных Наций и представители государств-членов. Ввиду высокой степени подробности статей Конвенции они считаются непосредственно применимыми или самоисполнимыми во многих национальных правовых системах. Это означает, что национальные суды могут непосредственно применять их и национального имплементационного законодательства для этого не требуется.

В разделе 1 статьи I в отношении «функциональной» правосубъектности говорится, что Объединенные Нации являются «юридическим лицом», имеющим конкретные правомочия: «а) заключать договоры; b) приобретать недвижимое и движимое имущество и распоряжаться им; c) возбуждать дела в суде». Это положение разъясняет, что Организация Объединенных Наций должна обладать способностью на ежедневной основе совершать действия, регулируемые частным правом.

Ключевое положение Конвенции в отношении иммунитета от юрисдикции закреплено в разделе 2 статьи II и гласит следующее: «Объединенные Нации, их имущество и активы, где бы и в чем бы распоряжении они ни находились, пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, кроме случаев, когда Организация сама определенно отказывается от иммунитета в каком-либо отдельном случае. Однако предполагается, что никакой отказ от иммунитета не распространяется на судебные-исполнительные меры». Возникающий в результате этого «абсолютный» иммунитет от судебного преследования Организации Объединенных Наций в значительной мере соблюдался в большинстве стран, хотя некоторые национальные суды пытались ограничить объем иммунитета Организации рамками первоначально предусмотренного «функционального» иммунитета. На практике это также иногда приводило к применению ограничительных принципов государственного иммунитета, предусматривающих отсутствие иммунитета, когда речь шла о «коммерческой» деятельности.

«Абсолютный» de facto иммунитет Организации Объединенных Наций смягчается тем обстоятельством, что в соответствии с разделом 29 статьи VIII Конвенции Объединенные Нации должны устанавливать «положения для соответствующих способов разрешения: а) споров, возникающих в связи с контрактами, или других споров по вопросам частного права, в которых Объединенные Нации являются стороной». Предусмотренное в Общей конвенции обязательство обеспечивать альтернативный способ урегулирования споров в случае иммунитета Организации от судебного вмешательства можно рассматривать как признание права доступа к суду, содержащееся во всех основных документах по правам человека.

В частноправовые контракты, заключаемые Организацией Объединенных Наций, как правило, включаются арбитражные оговорки. В случае деликтных исков, например в связи с причинением вреда в результате операций по поддержанию мира или аварий с участием транспортных средств, Организация Объединенных Наций обычно соглашается на аналогичные формы урегулирования споров. Споры с сотрудниками в рамках Организации Объединенных Наций урегулируются с помощью внутреннего механизма в виде Административного трибунала Организации Объединенных Наций, учрежденного в 1949 году (резолюция 351 A (IV) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1949 года). В 2009 году эта система будет существенным образом реформирована, в результате чего появится двухуровневая судебная система, состоящая из Трибунала по спорам Организации Объединенных Наций и Апелляционного трибунала Организации Объединенных Наций.

Помимо иммунитета от исков, Общая конвенция предусматривает «неприкосновенность» помещений и имущества Организации Объединенных Наций, что по сути означает, что они освобождены от любой формы обыска, реквизиции, конфискации и других форм вмешательства путем исполнительных, административных, судебных или законодательных действий. Такой же неприкосновенностью пользуются архивы Организации Объединенных Наций.

К числу наиболее важных «привилегий», предоставляемых Организации Объединенных Наций Общей конвенцией, относятся привилегии в отношении налогов. Следует особо отметить, что раздел 7 статьи II освобождает Организацию Объединенных Наций от всех прямых налогов, а также от таможенных сборов и ограничений в отношении предметов, предназначенных для служебного использования Организацией Объединенных Наций. Что касается косвенных налогов, то в Конвенции лишь предусмотрено, что в случае, когда Организация Объединенных Наций покупает «для официальных целей значительное имущество», затронутое государство принимает соответствующие административные меры по возмещению налога.

В Общей конвенции далее предусмотрены привилегии и иммунитеты для трех категорий лиц, имеющих принципиально важное значение для работы Организации: 1) представители государств-членов; 2) должностные лица Организации Объединенных Наций; и 3) эксперты в командировках по делам Объединенных Наций. Если представители государств-членов пользуются соответствующими дипломатическими привилегиями и иммунитетами, то должностные лица Организации Объединенных Наций, т.е. работающие на постоянной основе сотрудники, пользуются «функциональным» иммунитетом, который в разделе 18(a) статьи V определен как иммунитет от ответственности «за сказанное или написанное ими и за все действия, совершенные ими в качестве

должностных лиц». В разделе 20 статьи V подчеркивается, что «привилегии и иммунитеты предоставляются должностным лицам в интересах Объединенных Наций, а не для их личной выгоды» и что Генеральный секретарь должен отказаться от иммунитета должностных лиц Организации Объединенных Наций в тех случаях, когда иммунитет «препятствует отправлению правосудия и от него можно отказаться без ущерба для интересов Объединенных Наций». Помимо юрисдикционного иммунитета должностные лица Организации Объединенных Наций освобождены от уплаты налога на оклады, получаемые от Организации Объединенных Наций, и пользуются рядом других привилегий в области налогов, поездок и проживания. Полными дипломатическими привилегиями и иммунитетами пользуется только Генеральный секретарь, заместители Генерального секретаря и помощники Генерального секретаря.

В отличие от должностных лиц Организации Объединенных Наций эксперты в командировках по делам Объединенных Наций, как и члены Комиссии международного права, специальные докладчики или участники операций Организации Объединенных Наций по поддержанию мира, выполняющие функции на основании временного конкретного мандата. Согласно статье VI Общей конвенции они также пользуются определенными функционально ограниченными привилегиями и иммунитетами.

Общая конвенция оказала значительное влияние на разработку последующих договоров, касающихся привилегий и иммунитетов международных организаций. Уже 21 ноября 1947 года Генеральная Ассамблея приняла Конвенцию о привилегиях и иммунитетах специализированных учреждений. Она вступила в силу 2 декабря 1948 года и применяется к тем связанным с Организацией Объединенных Наций международным организациям, которые заключили с Организацией Объединенных Наций специальные соглашения о взаимоотношениях в соответствии со статьей 63 Устава, например Международная организация гражданской авиации, Всемирная организация здравоохранения, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций, Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Международный валютный фонд, Международный банк реконструкции и развития и другие. В так называемой Специальной конвенции содержатся в принципе те же положения о привилегиях и иммунитетах, что и в Общей конвенции.

В качестве примеров аналогичных договоров о привилегиях и иммунитетах можно привести Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы 1949 года и Соглашение о привилегиях и иммунитетах Организации американских государств 1949 года. Общая конвенция также оказала влияние на многочисленные соглашения о «штаб-квартире» или «месте пребывания».

Соответствующие материалы

А. Правовые инструменты

Статут Лиги Наций от 28 июня 1919 года (LEG 341.123 L434: Edition embodying the Amendment of Article 6, in force as from the 13th August 1924, and the Amendments of Articles 12, 13 and 15, in force as from the 26th September 1924).

Соглашение в форме обмена сообщениями между Федеральным советом Швейцарии и Лигой Наций по поводу режима дипломатических иммунитетов сотрудников Лиги

Наций и Международного бюро труда от 18 сентября 1926 года (7 Official Journal of the League of Nations (1926), annex 911a, 1422).

Соглашение о привилегиях и иммунитетах Организации американских государств, Вашингтон, 15 мая 1949 года (United Nations, *Treaty Series*, vol. 1438, p. 79).

Генеральное соглашение о привилегиях и иммунитетах Совета Европы, Париж, 2 сентября 1949 года (ETS No. 2; United Nations, *Treaty Series*, vol. 250, стр. 14).

V. Документы

Резолюция 22 А (I) Генеральной Ассамблеи от 13 февраля 1946 года (Привилегии и иммунитеты Объединенных Наций).

Резолюция 351 А (IV) Генеральной Ассамблеи от 9 декабря 1949 года (Учреждение административного трибунала Организации Объединенных Наций).

C. Доктрина

К. Ahluwalia, *The Legal Status, Privileges and Immunities of the Specialized Agencies of the United Nations and Certain Other International Organizations*, The Hague, M. Nijhoff, 1964.

Р. Н. Ф. Bekker, *The Legal Position of Intergovernmental Organizations: A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht, Boston and London, M. Nijhoff, 1994.

W. C. Jenks, *International Immunities*, London, Stevens & Sons, Ltd, 1961.

A. Reinisch, *International Organizations Before National Courts*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.