

ПИТАННЯ МІЖНАРОДНОГО ПРАВА

Ю. Щокін, доцент НЮА України,
Д. Свояк, лейтенант СБ України

Юридична природа привілеїв та імунітетів міжнародних міжурядових організацій та їх персоналу

Дискусії, що передували прийняттю у другій половині ХХ ст. декількох універсальних конвенцій, які кодифікували основні інститути дипломатичного й консульського права (Віденська конвенція про дипломатичні зносини 1961 р., Віденська конвенція про консульські зносини 1963 р., Конвенція про спеціальні місії 1969 р. та ін.), свідчили про різноманітність теоретичних підходів до питання юридичної природи дипломатичних імунітетів та привілеїв. Представниками різних країн були згадані добре відомі міжнародно-правовій доктрині теорії, які, за словами Д. Левіна, при узагальненні являють собою «різноманітні варіації трьох основних принципів: екстериторіальності, представницького характеру посла і дипломатичних функцій»¹. Але жоден із них так і не став визначальним.

В цей же час у міжнародних відносинах все більш активну роль почали відігравати міжнародні міжурядові організації. Їх участь нарівні з державами в міжнародному житті закономірно призвела до постановки питання про міжнародне представництво міжнародних організацій. І, як результат, у міжнародному праві формулюється нове теоретичне завдання — зрозуміти юридичну природу їх привілеїв та імунітетів.

У міжнародних організацій відсутні суверенітет, територія, власне населення. Система органів міжнародних організацій ледве піддається зіставленню з внутрішньодержавними механізмами влади. Ці властивості не дозволяють переважній більшості вчених при поясненні необхідності закріплення за міжнарод-

¹ Левин Д. Б. Дипломатический иммунитет. — М.; Л., 1949. — С. 267.

ними організаціями та їх персоналом привілеїв та імунітетів, близьких за своїм змістом до дипломатичних, спиратися на теорії екстратериторіальності та представництва. Тому в більшості випадків як правова підстава висувається функціональна теорія. Наприклад, І. Ширер пише: «Цілком ясно, що для ефективного виконання своїх функцій міжнародні організації потребують певних привілеїв та імунітетів у кожній державі, де вони можуть постійно або тимчасово розташовуватися. Агенти й службовці, за допомогою яких ці організації повинні функціонувати, також потребують таких привілеїв, що їм розумно необхідні для виконання своїх обов'язків»¹. Подібним чином у своїй відомій праці висловлюється Я. Броунлі: «На відміну від дипломатичних привілеїв та імунітетів привілеї та імунітети міжнародних організацій значно більшою мірою визначаються їх функціональною основою і ... багато в чому залежать від конкретної виконуваної функції та від обставин справи»².

Практика в цілому займає аналогічну позицію. Документи, що закріплюють за міжнародними організаціями та їх персоналом певний обсяг привілеїв та імунітетів, у більшості випадків дозволяють зробити висновок про функціональну правову природу цього інституту.

Стаття 105 Статуту ООН, що заклала правову основу для розроблення і прийняття текстів Конвенції про привілеї та імунітети Об'єднаних Націй 1946 р. та Конвенції про привілеї та імунітети спеціалізованих установ 1947 р., встановлює:

«1. Організація Об'єднаних Націй користується на території кожного зі своїх Членів такими привілеями та імунітетами, що необхідні для досягнення її цілей.

2. Представники Членів Організації та її посадові особи також користуються привілеями та імунітетами, що необхідні для самостійного виконання ними своїх функцій, пов'язаних із діяльністю Організації».

Аналогічне положення міститься в ст. 40 (а) Статуту Ради Європи: «Рада Європи, представники Членів і Секретаріат користуються на території Членів такими привілеями та імунітетами, що розумно необхідні для виконання ними своїх обов'язків».

¹ *Shearer I. A. Starke's International Law / 11th Edition. – London, UK: Butterworth & Co (Publishers) Ltd, 1994. – P. 558.*

² *Броунлі Я. Международное право: В 2 кн. / Пер. с англ. – М., 1977. – Кн. 2 – С. 415.*

Така ж тенденція просліджується і при підготовуванні установчих документів порівняно молодих міжнародних організацій. Наприклад, у п. 2 ст. 8 Марракеської Угоди про створення Всесвітньої Торговельної Організації 1994 р. зазначено, що «ВТО наділяється всіма її Членами такими привілеями та імунитетами, що необхідні для здійснення її функцій».

Суворий орієнтир розроблювачів нормативних положень, які закріплюють правові основи привілеїв та імунитетів міжнародних організацій та їх персоналу, на функціональну теорію і при цьому практично повна відсутність вказівок на представницький характер діяльності міжнародних організацій дозволяють висловити з цього приводу низку найважливіших, на наш погляд, критичних зауважень.

Перше зауваження полягає в тому, що міжнародно-правовій доктрині добре відомі теоретичні та практичні дефекти теорії дипломатичних функцій. Зміна одного суб'єкта міжнародного права іншим (у нашому випадку — держави міжнародною організацією) аж ніяк не усуває ці дефекти.

Так, як і у випадку дипломатів — представників держав, функціональною теорією складно обґрунтувати митні та податкові імунітети персоналу міжнародних організацій. Також є спірним відповідність цій теорії судово-процесуального імунітету, наданого посадовим особам організацій стосовно всього сказаного, написаного або здійсненого ними в офіційній якості і після того, як вони вже залишили службу в міжнародній організації. Або, наприклад, з позиції функціональної теорії абсолютно не витримує критики надання вищим посадовим особам міжнародних організацій, а також деяким членам їх сімей імунитетів та привілеїв, рівних за обсягом привілеїв та імунитетам дипломатичних агентів. Це положення закріплене, зокрема, у ст. V Конвенції про привілеї та імунітети Об'єднаних Націй (1946 р.). Такі ж положення стосовно Генерального Секретаря, його заступника, їх дружин та неповнолітніх дітей містяться в ст. 16 Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи (1949 р.).

Проте, мусимо констатувати, що, коли минуло понад півстоліття з моменту укладення згаданих вище конвенцій, формулювання, що містяться в них, незважаючи на явні дефекти, на сьогодні стали певними правовими стандартами, які регулюють дипломатичні відносини держав і міжнародних міжурядових

організацій. Сучасна договірна практика України цілком підтверджує це.

Так, у ст. 13 Угоди між Кабінетом Міністрів України та Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку відносно привілеїв, імунітетів і пільг, наданих Організації, укладеної 19 грудня 1997 р., сказано: «На додаток до привілеїв, імунітетів і пільг, зазначених у статті 12, Генеральний Секретар Організації та його/її подружжя, а також їхні діти віком до 18 років користуються привілеями, імунітетом і пільгами, які надаються головам дипломатичних місій, акредитованих в Україні. Заступник, помічники Генерального Секретаря, їхні подружжя та діти віком до 18 років користуються привілеями, імунітетом та пільгами, які надаються членам дипломатичних місій, акредитованих в Україні, відповідного рангу». Стаття 28 Статуту Організації Чорноморського Економічного Співробітництва (ЧЕС), прийнятого в 1998 р., передбачає, що Організація ЧЕС, її співробітники і представники держав-членів користуються на територіях держав-членів привілеями та імунітетами, визначеними в Конвенції про привілеї та імунітети Організації Об'єднаних Націй 1946 р. Додатковий протокол про привілеї та імунітети Організації Чорноморського Економічного Співробітництва, прийнятий у 1999 р., було підготовлено на основі цієї Конвенції ООН.

Примітно, що й позиція доктрини за минулі півсторіччя теж не зазнала змін. У 1949 р. Д. Левін відзначав: «Проте, ця теорія не дає загального юридичного принципу дипломатичного імунітету, в якому могли б знайти тверду підставу окремі норми, що входять у даний інститут, тому що вона не містить будь-яких нормативних положень, що логічно впливають із загальних засад міжнародного права і у свою чергу складають логічну передумову конкретних позитивних норм»¹. У 1995 р. практично такого ж висновку на підставі аналізу новітньої дипломатичної практики дійшов і сучасний дослідник Ю. Дьомін: «У цілому ж теорія функціональної необхідності лише пояснює, та й то не в усіх випадках, надання того або іншого імунітету, але по суті не є юридичною основою інституту імунітетів та привілеїв»².

Таке критичне зауваження визначається особливостями правової природи міжнародних міждержавних організацій.

¹ Левин Д. Б. Вказ. праця. — С. 260.

² Демин Ю. Г. Статус дипломатических представительств и их персонала. — М., 1995. — С. 23.

На відміну від держав, функції міжнародних організацій визначаються установчими документами. Головна проблема полягає в тому, що сам термін «функція» стосовно міжнародної організації є багатозначним і недостатньо точним. Відповідні статті статутів організацій щодо цього вкрай суперечливі. Наприклад, у Статуті Організації Об'єднаних Націй закріплено *функції* та *повноваження* більшості її головних органів. Головними органами ООН, чиї функції та повноваження за Статутом не визначені, є Міжнародний Суд і Секретаріат. Це при тому, що тільки в цих органах посадові особи діють особисто і при здійсненні своїх дій формально не залежать від волі держав, що направили їх. А в діяльності насамперед цих осіб реалізується міжнародна правосуб'єктність будь-якої міжнародної міждержавної організації.

Але якщо стосовно Міжнародного Суду ця прогалина частково заповнюється Главою II Статуту Суду, озаглавленою вже як «Компетенція Суду», то про функції Секретаріату навіть не згадується. Так само Статут узагалі нічого не говорить про функції ООН у цілому, в той час як ст. 104 Статуту Організації Об'єднаних Націй ставить правоздатність Організації у залежність як від її функцій, так і від її цілей. Також і згадана раніше ст. 105 обґрунтовує привілеї та імунітети посадових осіб Організації саме функціями, пов'язаними з діяльністю ООН.

Прикладами різного значеннєвого змісту терміна «функція» можуть слугувати статутні документи таких організацій спеціалізованого характеру, як Міжнародне агентство з атомної енергії та Всесвітня торговельна організація.

Стаття III Статуту МАГАТЕ як функції виділяє найбільш загальні цілі та завдання Агентства: «сприяти і допомагати науково-дослідницькій роботі в галузі атомної енергії та розвитку атомної енергії і практичному її застосуванню в мирних цілях у всьому світі» (п. 1); «сприяти обміну науковими і технічними відомостями про застосування атомної енергії в мирних цілях» (п. 3); «заохочувати обмін науковцями в галузі використання атомної енергії в мирних цілях та їх підготовку» (п. 4) та ін.

Стаття 3 Марракеської угоди про створення ВТО 1994 р. як функції визначає насамперед організаційно-правові механізми та основні сфери управління для реалізації цілей організації:

«1. ВТО сприяє виконанню, адмініструванню та реалізації положень і досягненню цілей цієї Угоди і Багатосторонніх тор-

говельних Угод, а також є механізмом для виконання, адміністрування та реалізації положень Торговельних Угод Багатостороннього Характеру.

2. ВТО забезпечує проведення переговорів між її Членами щодо їхніх торгових взаємовідносин з питань, урегульованих угодами, що складають додатки до цієї Угоди...

3. ВТО адмініструє Розуміння про Правила і Процедури щодо Врегулювання Спорів...

Підсумувати наведене можна словами Войцеха Моравецького, що присвятив функціям міжнародних організацій чималу монографію: «... у текстах статутів міжнародних організацій по чергово використовуються такі визначення, як «цілі», «завдання», «функції», «компетенції» і «повноваження», «влада», що викликає хаос понять. Термін «функція» втрачає в цих умовах «функціональний» характер, перестає відігравати роль діючого знаряддя пізнання і порозуміння»¹.

До цього додамо, що в статутах деяких міжнародних організацій та установ узагалі відсутня чітка вказівка на їх функції (Статут Ради Європи, Статут СНД, Статут ІКАО, положення якого утворюють статті Частини II Конвенції про міжнародну цивільну авіацію 1944 р., та ін.). Чим же у такому випадку керуватися при визначенні змісту привілеїв та імунітетів: цілями, завданнями чи повноваженнями? І це при тому, що по ідеї кожен із цих термінів повинен нести різноманітне значеннєве навантаження.

На нашу думку, функціональна теорія не в змозі охопити весь спектр відносин, що стосуються імунітетів та привілеїв міжнародних організацій та їх персоналу. Звернення до неї в період появи і становлення міжнародних міжурядових організацій має своє пояснення: ні теорія, ні практика ще не були готові прийняти міжнародні організації як повноправних суб'єктів міжнародного публічного права. Широко відомий Консультативний висновок Міжнародного Суду, що визначив основи міжнародної правосуб'єктності ООН і значним чином вплинув на розвиток доктрини з цього питання, було прийнято 11 квітня 1949 р., тобто вже після прийняття Конвенції про привілеї та імунітети Об'єднаних Націй 1946 р. і Конвенції про привілеї та імунітети спеціалізованих установ 1947 р.

¹ *Моравецкий В. Функции международной организации / Пер. с польск. — М., 1976. — С. 87.*

На сьогодні міжнародна правосуб'єктність міжнародних міжурядових організацій є загальноновизнаною. Це не означає, звичайно, що будь-яке міждержавне об'єднання, котре проголошується як міжнародна організація, автоматично наділяється такою правосуб'єктністю. Але це означає, що якщо це об'єднання наділяється міжнародними правами та обов'язками (найважливішими з яких є право на укладення міжнародних договорів, здатність пред'являти міжнародні претензії і, у свою чергу, нести міжнародно-правову відповідальність), його міжнародна правосуб'єктність не буде викликати сумнівів.

Міжнародна право- і дієздатність організації визначається її статутом. У зв'язку з цим про міжнародні організації говорять як про вторинні, або похідні, суб'єкти міжнародного права. Проте ця «вторинність», або «похідність», не означає, що при укладенні міжнародних договорів з державами міжнародні організації юридично поставлені в нерівні умови.

У преамбулі Віденської конвенції про право договорів між державами і міжнародними організаціями або між міжнародними організаціями 1986 р. визнається «погоджувальний характер договорів» і відзначається, що «принципи вільної згоди і сумлінності та норма *pacta sunt servanda* одержали загальне визнання» (скрізь виділено нами. — Ю. Ш. і Д. С.). Це означає, що юридично держава й організація як сторони міжнародного договору рівні між собою, на що також зверталася увага у вітчизняній доктрині міжнародного права¹. Якщо не буде «вільної згоди» при укладенні міжнародних договорів, то, отже, не можна буде довести їх «погоджувальний характер».

Логічно і природно стверджувати, що особи, які діють від імені міжнародної організації на підставі наданих нею повноважень, у відносинах із державами та з іншими міжнародними організаціями здійснюють представництво. Їх діяльність має представницький характер. У Конвенції 1986 р. говориться про «осіб, що представляють міжнародну організацію».

Дивно, але саме цей очевидний факт багато хто і з вітчизняних, і зарубіжних спеціалістів намагаються не помічати. Так, М. Мітрофанов із цього приводу стверджував таке: «... визнаним у правовій літературі вважається те, що міжнародний функціональний

¹ Див.: Международная правосубъектность: некоторые вопросы теории / Кол. авторов, отв. ред. Д. И. Фельдман. — М., 1971. — С. 103.

статус персоналу міжнародних організацій відрізняє його по суті від міжнародного представницького статусу дипломатів»¹.

Б. Ганюшкін, будуючи свої міркування на основі доповідей доктора А. Ель-Еріана на ХІХ сесії Комісії міжнародного права ООН, присвяченій правовідносинам держав і міжнародних організацій, з одного боку, цілком правильно вказує на представницький характер правового статусу представників держав у міжнародних організаціях. Але, з іншого боку, він заявляє, що саме цей представницький характер є основою розмежування правового становища представників держав і представників міжнародних організацій². На підтвердження своєї думки Б. Ганюшкін наводить таку цитату з доповіді Ель-Еріана: «Міжнародні ж організації і пов'язані з ними особи, тобто посадові особи та експерти, не представляють держави. Тому вони не мають представницького характеру, і їх становище аналогічне парламентському імунітету, заснованому на функціональній теорії» (?!)³.

Чітко додержуючись тверджень Ель-Еріана, Б. Ганюшкін тим самим позбавляє себе можливості для обґрунтування міжнародного звичаю, згідно з яким міжнародні організації та їх посадові особи наділяються привілеями та імунітетами, аналогічними дипломатичним. Він пише: «... дуже поширена точка зору, відповідно до якої існує або, принаймні, складається міжнародний звичай, що вимагає надавати міжнародним організаціям, їх співробітникам і представникам держав у цих організаціях більш-менш широкі привілеї та імунітети, як правило, близькі до дипломатичних або аналогічні їм»⁴.

По-перше, це твердження Б. Ганюшкіна, в якому заперечується представницький характер діяльності посадових осіб міжнародних організацій, виглядає не тільки голослівним, а й суперечливим. По-друге, дослідник, сам того не помічаючи, ставить в один ряд і співробітників міжнародних організацій, і представників держав, правова природа привілеїв та імунітетів яких, за його ж словами, різна.

¹ Митрофанов М. В. Служащие международных организаций (персонал организаций системы ООН). — М., 1981. — С. 45.

² Див.: Ганюшкін Б. В. Дипломатическое право международных организаций. — М., 1972. — С. 63–64.

³ Цит. за: Там само. — С. 64.

⁴ Там само. — С. 76.

На нашу думку, такий звичай дійсно існує і є одночасно наслідком і доказом представницького характеру діяльності міжнародних організацій та їх посадових осіб. Не може існувати суб'єкта міжнародного права, як, власне, і суб'єкта права взагалі, якщо він не здійснює своє представництво і не вступає у відносини з іншими суб'єктами.

Визнання за діяльністю міжнародних організацій та їх посадових осіб представницького характеру закономірно підводить під їх привілеї та імунітети принципово нову правову основу — **представницьку теорію**. Проте ми маємо на увазі не ту класичну представницьку теорію, недоліки якої також добре відомі міжнародно-правовій доктрині і яка застаріла навіть для держав, а її нову інтепретацію у вигляді визнання **права на міжнародне представництво**.

Вперше в радянській юридичній літературі право на міжнародне представництво обґрунтував Д. Левін. Він писав: «В основу дипломатичного імунітету потрібно покласти не фікцію персоніфікації послом суверена і не сам по собі принцип суверенітету, — який складає підставу імунітету держави, але не відображає специфічних особливостей посольського права, — а право держави, що впливає із суверенітету, на міжнародне представництво. Це цілком реальна категорія міжнародного життя, що є міжнародно-правовою передумовою всієї дипломатичної діяльності держави та складає логічну ланку, яка пов'язує посольське право з основними засадами і системою всього міжнародного права»¹.

Основу права держави на міжнародне представництво Д. Левін вбачав у її міжнародній правосуб'єктності². Це право «проявляється у відправленні та прийнятті тимчасових і постійних дипломатичних представників, в участі у міжнародних конференціях і організаціях, в укладанні міжнародних договорів і угод і т.д.»³

На наш погляд, юридична основа привілеїв та імунітетів міжнародних організацій також закладена в їх міжнародній правосуб'єктності.

Держави-засновники в більшості випадків уникають чітко і недвозначно вказувати в статуті організації, що вона є суб'єктом міжнародного права. Про наявність у неї цієї якості судять

¹ Левин Д. Б. Вказ. праця. — С. 270.

² Див.: Там само.

³ Там само.

за сукупністю міжнародних прав і обов'язків, таких як: здатність укладати міжнародні договори, пред'являти міжнародні претензії, нести міжнародно-правову відповідальність та ін.¹ У цих випадках міжнародна організація виступає від власного імені і тим самим виявляє і реалізує свою автономну волю².

Воля міжнародної організації виробляється і виражається її органами. Вона самостійна, оскільки є результатом взаємних політичних поступок і компромісів членів організації. Воля спрямована на досягнення цілей, визначених статутом організації, і, до деякої міри, обмежена цими цілями.

Джерела набуття міжнародної правосуб'єктності у держав і міжнародних організацій різні. Міжнародні організації не мають універсальної міжнародної правосуб'єктності як держави. Міжнародна правосуб'єктність організацій має спеціальний характер.

Разом з тим це не означає, що порівняно з державами міжнародні організації юридично знаходяться в обмеженому правовому становищі. Як уже зазначалося, формально держави і міжнародні організації виступають рівноправними та самостійними учасниками міжнародного спілкування.

У цьому випадку, на нашу думку, можна провести аналогію між правовим становищем держав і міжнародних організацій у міжнародному праві та правовим становищем фізичних і юридичних осіб у цивільному праві.

Фізична особа наділяється правоздатністю з моменту народження, дієздатністю — по досягненні певного віку. Юридична особа у кінцевому підсумку — завжди результат зацікавленості та діяльності фізичних осіб. Її цивільна право- і дієздатність, як і у міжнародних організацій, в міжнародному праві обмежена статутом. У цьому розумінні, якщо так можна сказати, юридична особа — вторинний і похідний суб'єкт цивільного права.

Проте з моменту свого утворення юридична особа відносно і фізичних осіб, й інших юридичних осіб виступає як рівнопра-

¹ Див.: *Тункин Г. И.* Теория международного права. Под общей ред. проф. Л. Н. Шестакова. — М., 2000. — С. 317–318; *Шibaева Е. А.* Правовой статус межправительственных организаций. — М., 1972. — С. 39–44; *Вельяминов Г. М.* Международная правосубъектность // Сов. ежегодник международ. права. 1986. — М., 1987. — С. 89; *Маланчук П.* Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом / Пер. з англ. — Х., 2000. — С. 142 та ін.

² Див.: *Ушаков Н. А.* Проблемы теории международного права. — М., 1988. — С. 133.; *Шibaева Е. А.* Правовой статус межправительственных организаций. — С. 61–63 та ін.

вний учасник цивільно-правових відносин незалежно від її статутної компетенції.

Тут ми цілком підтримуємо позицію О. Шибаєвої, яка при розгляді привілеїв та імунітетів спеціалізованих установ ООН та їх посадових осіб стверджувала таке: «...основою імунітету є сама міжнародна організація як колективний орган держав, побудований на принципі суверенної рівності її членів. Тому жодна держава не повинна мати стосовно організації прав більше, ніж інша держава. А сама організація не може бути залежною від жодного зі своїх членів»¹.

Отже, юридична природа привілеїв та імунітетів міжнародних організацій, як і держав, має представницький характер. Міжнародна організація як спеціальний суб'єкт міжнародного права має право на міжнародне представництво, що, у свою чергу, наділяє міжнародну організацію правом здійснювати дипломатичний захист власних інтересів та своїх посадових осіб. Підкреслимо: Комісія міжнародного права ще на своїй XVI сесії визнала, що відносини між державами та міжнародними організаціями мають дипломатичний характер і підлягають регулюванню насамперед дипломатичним правом².

Д. Левін мимохідь говорить про наділення правом на міжнародне представництво міждержавних організацій, таких як Ліга Націй і ООН. Не заглиблюючись у детальний аналіз, він припускає, що «у тому і в іншому випадку може йтися тільки про деякі зовнішні ознаки інституту представництва»³.

Зараз уже можна стверджувати, що ці «зовнішні ознаки» міжнародних організацій одержали міцну загально визнану юридичну основу — міжнародну правосуб'єктність. Вона дозволяє сучасним міжнародним організаціям нарівні з державами, але в рамках своєї статутної компетенції, брати участь у розв'язанні різноманітних міжнародних проблем. Невід'ємною властивістю міжнародної правосуб'єктності є право на міжнародне представництво, що складає юридичну основу привілеїв та імунітетів міжнародних міжурядових організацій та їх персоналу.

Надійшла до редколегії 15.09.02

¹ Шибаєва Е. А. Специализированные учреждения ООН (международно-правовые аспекты). — М., 1966. — С. 84.

² Див.: Report of the International Law Commission of Its Sixteen Session. — 11 May — 24 July. — 1964. — No. 7. — P. 52.

³ Левин Д. Б. Вказ. праця. — С. 271.