

Иммунитеты и привилегии Межпарламентской Ассамблеи СНГ и её должностных лиц

Нагиева А.А.*

Содружество Независимых Государств, созданное в 1991 году, было изначально нацелено на объединение бывших союзных республик, в свое время образовавших СССР, и на создание условий для совместного и конструктивного развития каждого из этих государств. Для эффективного осуществления государствами – участниками данной региональной организации согласованных целей и задач была учреждена институциональная система: уставные и вспомогательные органы (последние обладают, как правило, обозначенной узкой компетенцией).

Межпарламентская Ассамблея относится к уставным органам Содружества. В статье представлены результаты исследования международно-правовых основ функционирования этого органа, его основные задачи, особенности правового положения. Специальное внимание уделено иммунитетам и привилегиям, которыми наделен этот важный орган и его должностные лица.

Ключевые слова: Межпарламентская Ассамблея; Содружество Независимых Государств; типовой (модельный) закон; иммунитеты и привилегии.

Межпарламентская Ассамблея СНГ – один из главных уставных органов СНГ. Согласно Соглашению о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств от 27 марта 1992 года, Ассамблея является консультативным институтом¹, хотя нельзя отрицать роль этого органа в правотворческой деятельности, что, в частности выражается в принятии типовых (модельных) законов.

Решение о создании такого рода органа было принято председателями парламентов государств – участников СНГ в ходе встречи в Алма-Ате в 1992 году. Итогом этой встречи стало вышеназванное соглашение,

* Нагиева Амина Алиевна – аспирант кафедры международного права МГИМО (У) МИД России. aminanagiyeva@rambler.ru.

¹ Соглашение о Межпарламентской Ассамблее государств – участников Содружества Независимых Государств от 27 марта 1992 года, Ст. 1 \\\ www.iacis.ru.

которое было заключено между председателями парламентов государств – участников СНГ и на основании которого была создана Межпарламентская Ассамблея. В данном Соглашении оговорены основные положения функционирования Ассамблеи; речь идет о целях, задачах, функциях, составе и других дополнительных положениях МПА. Согласно тексту данного Соглашения, основной целью МПА является создание тесной взаимосвязи и сотрудничества между парламентами государств – участников Содружества, способствование гармонизации их законодательной базы путем принятия типовых (модельных) законов и рекомендаций и приближение законодательства государств – участников СНГ к основам международного права и права ЕС, обеспечение обмена информацией между государствами-участниками, а также принятие всех необходимых мер для эффективной реализации основных задач СНГ. В Уставе СНГ говорится, что Межпарламентская Ассамблея проводит межпарламентские консультации, обсуждает вопросы сотрудничества в рамках Содружества, разрабатывает совместные предложения в сфере деятельности национальных парламентов.²

Международно-правовой основой деятельности МПА являются как учредительные документы, одобренные в рамках Содружества, так и документы, подписанные уже в рамках МПА по различным направлениям деятельности Организации. К числу основополагающих документов относятся: Алма-атинское соглашение 1992 года, Регламент Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 1992 года, Устав СНГ 1993 года, Положение о Постоянных Комиссиях Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ 1993 года, Положение о Секретариате Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ 1993 года, Минское соглашение (Конвенция о Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ) 1995 года, Соглашение между Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания Межпарламентской Ассамблеи на территории Российской Федерации от 28 августа 1997 года, и, безусловно, все типовые (модельные) законы и рекомендации, принятые уже в рамках Межпарламентской Ассамблеи.

МПА обладает широкой нормотворческой деятельностью. Это нормотворчество Ассамблеи обуславливается двумя факторами: во-первых, МПА СНГ обладает уникальным правом принятия типовых

² Устав СНГ от 22 января 1993 года. Ст. 36 www.cis.minsk.by.

(модельных) законодательных актов, отличающим её от Парламентских Ассамблей ведущих международных и европейских организаций (ПА ОБСЕ, ПАСЕ, ПА ЕС). На сегодняшний день МПА принято более 250 типовых (модельных) законов, которые носят рекомендательный характер, но в законотворческой практике государств – участников СНГ наблюдается тенденция изменения основ своих национальных нормативно-правовых актов в соответствии с требованиями типовых (модельных) законов и рекомендаций МПА. Такое соответствие нормам типовых (модельных) законов Ассамблеи одновременно означает соответствие международным и общеевропейским правовым стандартам. К примеру, в 2008 году с учетом требований МПА и ведущих европейских организаций (ПАСЕ – Парламентская Ассамблея Совета Европы, ПА ОБСЕ – Парламентская Ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе) в Избирательный кодекс Азербайджанской Республики от 2003 года был внесен ряд изменений, что приблизило основы избирательного права Азербайджанской Республики к общеевропейским стандартам. Во-вторых, МПА в отличие от других уставных органов СНГ обладает уникальным правом заключать международные соглашения с другими государствами и международными организациями в пределах своей компетенции.³

Следует заметить, что Ассамблея на территории государств – участников СНГ пользуется правами юридического лица и может заключать договоры о приобретении движимого и недвижимого имущества и распоряжаться им, возбуждать дела в суде и участвовать в судебных разбирательствах.⁴ Это положение полностью дублирует содержание Конвенции об иммунитетах и привилегиях ООН 1946 года, где говорится, что ООН является юридическим лицом и правомочна заключать договоры, приобретать движимое и недвижимое имущество, распоряжаться им и возбуждать дела в суде.⁵

Широкая сфера деятельности данного органа подразумевает предоставление довольно большого объема иммунитетов и привилегий, как самой Ассамблее, так и ее должностным лицам. Согласно положениям статьи 4 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее

³ Конвенция о МПА государств-участников СНГ от 26 мая 1995 года. Ст. 12.

⁴ Конвенция о МПА государств-участников СНГ от 26 мая 1995 года. Ст. 13. www.iascis.ru.

⁵ Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН от 13 февраля 1946 года. Ст. 1 Действующее Международное Право под. ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой, М., «Международные отношения» ЮРАЙТ, 2007, Т. 1., стр. 521.

государств – участников Содружества Независимых Государств от 26 мая 1995 года, Межпарламентская Ассамблея пользуется на территории государств-участников такими же привилегиями и иммунитетами, которые предоставляются Организации Объединенных Наций в соответствии с Конвенцией о привилегиях и иммунитетах Объединенных Наций 1945 года.⁶

Помещения МПА и ее органов пользуются полной неприкосновенностью, что означает, что власти государства пребывания, на территории которого разместились штаб-квартира Ассамблеи, не имеют право вступать на территорию этой Организации, иначе как с разрешения председателя или одного из должностных лиц. Неприкосновенность распространяется даже в случае форс-мажора.

МПА, её имущество и активы пользуются иммунитетом от любой формы судебного вмешательства, за исключением случаев, когда МПА, её органу или должностному лицу предъявлен гражданский иск в связи с нанесением ущерба в результате ДТП с участием автотранспортного средства, принадлежащего МПА, её органу или должностному лицу или эксплуатируемому от имени МПА, её органов и должностных лиц; а также когда к Межпарламентской Ассамблее, ее органу или члену ее персонала предъявлен гражданский иск в связи со смертью или увечьем, вызванным действием или бездействием со стороны Межпарламентской Ассамблеи, ее органа или персонала; когда Межпарламентская Ассамблея или ее органы осуществляют коммерческую деятельность в целях извлечения прибыли,⁷ а также, когда Ассамблея сама определенно отказывается от иммунитета в каком-либо отдельном случае. Однако предполагается, что никакой отказ от иммунитета не распространяется на судебно-исполнительные меры; имущество и активы также не подлежат обыску, реквизиции, конфискации, экспроприации и какой-либо другой форме вмешательства путем исполнительных, административных, судебных, законодательных или иных мер – в этом случае требуется специальный отказ.

Транспортные средства МПА и должностных лиц МПА пользуются неприкосновенностью, эти средства не подлежат задержанию или обыску. Неприкосновенностью пользуются также архивы и официальная

⁶ Конвенция о привилегиях и иммунитетах ООН от 13 февраля 1946 года. Ст. 1 Действующее Международное Право под. ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой, М., «Международные отношения» ЮРАЙТ, 2007, Т. 1., стр. 521.

⁷ Конвенция о МПА государств-участников СНГ от 26 мая 1995 года. Ст. 14 www.iacis.ru.

корреспонденция МПА и её органов независимо от места их нахождения.

Предметы, ввозимые на территорию государства пребывания для пользования в официальных целях, освобождаются от всех видов пошлин и таможенных сборов. При транспортировке эти предметы не подлежат таможенному досмотру и вскрытию, если нет серьезного опасения о назначении ввозимого предмета.

Межпарламентская Ассамблея освобождается от всех налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых на территории Российской Федерации, за исключением оплаты за конкретные виды услуг и коммунальные платежи. МПА и её органам принадлежит право пользования своими отличительными знаками на помещениях представительств, а также на средствах передвижения.

Исходя из характера предоставления иммунитетов и привилегий международным организациям международными соглашениями, на государстве пребывания лежит обязательство соблюдения всех необходимых условий, предусмотренных этими соглашениями, для успешного выполнения международными организациями и их персоналом своих функций. В случае с МПА государством пребывания является Российская Федерация (штаб-квартира – г. Санкт-Петербург).

Основу должностных лиц МПА составляют парламентские делегации государств – участников СНГ. Из представителей парламентов государств-участников формируется структура Секретариата и Комиссий МПА. Представители национальных парламентов принимают самое непосредственное участие в текущей работе Ассамблеи и по совместительству занимают посты заместителей Генерального Секретаря. Должностные лица Ассамблеи пользуются тем же объемом иммунитетов и привилегий, который распространяется на должностных лиц ООН.

В этой связи можно утверждать, что правовая природа иммунитетов и привилегий представителей национальных парламентов государств – участников СНГ при МПА основывается на комбинированной теории, так как сочетает в себе как основы функциональной теории, так и представительную теорию.

Говоря, непосредственно, о личных иммунитетах и привилегиях должностных лиц, следует заметить, что к их числу относятся:

– Личная неприкосновенность. Должностные лица МПА пользуются иммунитетом от уголовной, гражданской и административной юрисдикции Российской Федерации в отношении действий, совершенных

ими при выполнении своих служебных обязанностей, а их имущество в отношении тех же действий – иммунитетом от обыска, ареста и реквизиции. Должностные лица освобождаются от обязанности давать показания в качестве свидетелей в отношении обстоятельств, связанных с деятельностью Межпарламентской Ассамблеи.⁸

– Свобода передвижения. Государство пребывания, в данном случае – Российская Федерация, обязано создать все необходимые условия для беспрепятственного перемещения должностных лиц по территории государства, беспрепятственное пересечение границы и прохождения таможенного контроля. Свобода передвижения может ограничиваться только в зонах, находящихся под особым режимом государства.

– Должностные лица обладают правом свободы сношения. Это означает, что должностные лица имеют право пользования всеми законными средствами связи, включая право пользования шифром и кодом для сношения с посылающим государством, и получать корреспонденцию и почту, сопровождаемую курьерами. Нарушение права на свободу сношений со стороны властей государства пребывания влечет за собой уголовную ответственность.

– Должностные лица и члены их семьи должны быть изъяты из-под ограничения по иммиграции. Российская Федерация в свою очередь должна предпринимать все необходимые меры для их регистрации в соответствующих органах должным образом.

– Должностные лица пользуются судебно-процессуальным иммунитетом в отношении всего сказанного и написанного ими, а также в отношении действий, совершенных ими при исполнении своих служебных обязательств. Наличие этого иммунитета обеспечивает полную свободу слова и независимость при исполнении служебных обязательств.

– Багаж должностного лица не подлежит таможенному досмотру, если нет серьезных опасений о назначении ввозимого предмета. Багаж должностного лица освобождается от всех видов пошлин и таможенных сборов, за исключением оплаты за перевозку и транспортировку груза.

– Должностные лица и члены их семьи пользуются теми же льготами по репатриации в период международного кризиса, что и дипломатические агенты.

⁸ Соглашение между МПА государств – участников СНГ и Правительством Российской Федерации об условиях пребывания МПА на территории РФ от 28 августа 1997 года. Ст. 10 www.iacis.ru.

– Неприкосновенность распространяется и на транспортное средство должностного лица. Транспортное средство должностного лица не может подвергаться задержанию, обыску и т.д. Однако в случаях систематического нарушения правил дорожного движения и злоупотребления данным иммунитетом, от соответствующих органов государства пребывания может поступить докладное письмо в надлежащие органы посылающего государства либо же в органы самой Ассамблеи.

– На резиденцию или место жительства должностного лица Ассамблеи также распространяется иммунитет неприкосновенности.

Привилегии и иммунитеты должностным лицам предоставляются не для их личной выгоды, а для беспрепятственного и успешного осуществления ими своих функций. Однако за Парламентом посылающего парламентскую делегацию государства, а также за Генеральным Секретарем Ассамблеи сохраняется право отказа от иммунитета, в случае если наличие иммунитета мешает отправлению правосудия. Посылающее государство и Ассамблея со своей стороны должны предпринимать все необходимые меры для успешного сотрудничества в сфере отправления правосудия, недопущения злоупотреблениями иммунитетами и привилегиями и надлежащего исполнения рекомендаций правоохранительных органов государств – участников СНГ.

Привилегии и иммунитеты распространяются также на членов семьи должностных лиц, если они не являются гражданами государства пребывания и проживают вместе с ними. Иммунитеты и привилегии должностных лиц и членов их семей прекращают действовать либо на момент выезда из государства пребывания, либо по истечении разумного срока времени.

Следует отметить, что в делегацию представителей от Парламентов государств – участников СНГ может также входить административно-технический и обслуживающий персонал. Сотрудники, входящие в административно-технический и обслуживающий персонал, могут быть как гражданами посылающего государства, так и гражданами государства пребывания. На административно-технический персонал тоже распространяется определенный объем иммунитетов и привилегий. Эксперты, выполняющие поручения МПА, наделяются следующими иммунитетами и привилегиями: иммунитет от личного ареста или задержания и от наложения ареста на их личный багаж, судебнопроцессуальный иммунитет в отношении всего сказанного и написанного, а также в отношении служебных действий, который продолжает

действовать даже после окончания срока командировки; неприкосновенность всех документов и бумаг, право пользоваться шифром и кодом, а также получать документы посредством курьера несопроводяемой вализы для сношений с МПА и с её органами; личный багаж не подлежит таможенному контролю и досмотру, если нет серьезных оснований предполагать, что он содержит предметы, ввоз и вывоз которых запрещен законом или регулируется карантинными правилами государства пребывания.⁹

Иммуниитетами и привилегиями могут пользоваться не только должностные лица и сотрудники МПА, но также и представители государств, которые имеют статус наблюдателя при Ассамблее. В Алма-атинском Соглашении закреплено положение, согласно которому в работе МПА могут принимать участие не только представители парламентов государств – участников СНГ, но и парламенты любого другого государства, изъявившего такое желание¹⁰. В 2006 году эти правом воспользовался Парламент Исламской Республики Афганистан и получил статус наблюдателя при Ассамблее.

Таким образом, исследовав весь объем иммунитетов и привилегий МПА, представителей парламентских делегаций и должностных лиц, можно сделать вывод о том, что МПА является единственным органом СНГ, который создает максимально благоприятные условия для беспрепятственного осуществления её сотрудниками своих функций. Именно такой большой объем иммунитетов и привилегий, а также широкая нормотворческая деятельность ставит Ассамблею в более привилегированное положение по сравнению со всеми остальными органами Содружества. Модель функционирования МПА перенята многими Парламентскими Ассамблеями других региональных организаций на пространстве СНГ. К примеру, за основу положений ПА ОДКБ и ПА ЕврАзЭС взяты положения основополагающих документов МПА. Это подтверждает высокую эффективность деятельности Ассамблеи и прочность её нормативно-правовой базы.

В последние годы МПА тесно сотрудничает с международными организациями, в частности, с ООН, ЮНЕСКО, ВОИС, ПАСЕ, ПА ОБСЕ,

⁹ Венская конвенция о представительстве государств в их отношениях с международными организациями универсального характера от 14 марта 1975 годаю Ст. 35; Действующее Международное Право под. ред. Ю.М. Колосова и Э.С. Кривчиковой, М., «Международные отношения» ЮРАЙТ, 2007, Т. 1., стр. 503.

¹⁰ Соглашение о МПА государств-участников СНГ от 27 марта 1992 года. Ст. 15 www.iasis.ru.

ПА ЕС и с Парламентскими Ассамблеями других международных региональных организаций, включая Арабский Межпарламентский Союз, Латиноамериканский Парламент, Панафриканский Парламент, Парламентский Союз ОИК, Постоянный Совет Парламентариев Арктического Региона, Северный Совет, Центральноамериканский Парламент. МПА подписала около 24 соглашений с ведущими международными организациями и парламентскими ассамблеями этих организаций. К примеру, были заключены следующие соглашения о сотрудничестве: Соглашение о сотрудничестве между МПА и ПАСЕ 1997 года, Совместное заявление Совета МПА и Бюро ПА ОБСЕ 1998 года, Меморандум о сотрудничестве Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС) с Секретариатом Совета МПА, Протокол о сотрудничестве между МПА и Парламентской Ассамблеей Черноморского Экономического Сотрудничества 1998 года, Соглашение о сотрудничестве по обмену информацией между Советом МПА и Центральноамериканским парламентом 1999 года, Меморандум о намерениях между Департаментом ООН по экономическим и социальным вопросам (ДЭСВ) и МПА по сотрудничеству в экономической, социальной и родственных областях 1999 года, Трехстороннее соглашение о сотрудничестве между МПА, Советом Федерации РФ и ПАСЕ от 29 апреля 2010 года.

В заключение следует отметить, что все эти соглашения подтверждают международную значимость и весомость МПА, как в региональном, так и в мировом масштабе. Существенную роль при этом играют иммунитеты и привилегии, которыми наделяются МПА, представители парламентских делегаций, должностные лица и эксперты МПА, дающие возможность успешно осуществлять цели и задачи этого важнейшего органа СНГ.

Immunities and Privileges of Interparliamentary Assembly of CIS and its Officials (Summary)

*Amina A. Nagiyeva**

Commonwealth of Independent States, created in 1991, was originally focused on the former Soviet republic's consolidation, at one time formed the Soviet Union, and to create conditions for a constructive and cooperative development of each of these states. For the effective implementation by States - participants of the regional body of agreed goals and objectives established institutional system: statutory and subsidiary bodies (the latter have generally indicated a narrow competence).

Interparliamentary Assembly refers to the statutory bodies of the Commonwealth. The article presents the results of an international legal basis for the functioning of the body, its main tasks, especially the legal situation. Special attention is paid to the immunities and privileges vested in this important body and its officials.

Keywords: Interparliamentary Assembly; Commonwealth of Independent States; model law; immunities and privileges.

* Amina A. Nagiyeva – post-graduate student at the Chair of International Law, MGIMO-University MFA Russia. aminanagiyeva@rambler.ru.