

УДК 341

## ИНСТИТУТ МЕЖДУНАРОДНОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ: ИСТОРИЯ СТАНОВЛЕНИЯ И ПРИНЦИПЫ ПОСТРОЕНИЯ

Александр ШУЛИПА,  
магистр международного права, аспирант  
Института законодательства Верховной Рады Украины

### SUMMARY

The authors identifies four basic principles on which the concept of the international civil service is built. The first principle is that employees of international organizations should to a certain extent abandon its national loyalty and take into account when carrying out their duties only the interests of the international organization, which they serve. The second principle is impartiality. The third principle – independence. The fourth principle suggests that the staff of an international organization should be selected primarily on the basis of their personal qualities and merits of the candidates. There was identified the influence of the British concept of the public service on the formation of the traditional concept of the international civil service.

**Key words:** the International Civil Service, the Secretariat of an International Organization, the League of Nations, the United Nations.

### АННОТАЦИЯ

Автором выделено четыре основных принципа, на которых построена концепция международной гражданской службы. Первый принцип заключается в том, что служащие международных организаций должны в определенной мере отказаться от своей национальной лояльности и учитывать при исполнении возложенных на них обязанностей только интересы международной организации, которой они служат. Вторым принципом является беспристрастность. Третий принцип – это независимость. Четвертый принцип предполагает, что персонал международной организации должен подбираться прежде всего на основании личностных качеств и заслуг кандидатов. Выявлено влияние британской концепции функционирования государственной службы на формирование традиционной концепции международной гражданской службы.

**Ключевые слова:** международная гражданская служба, секретариат международной организации, Лига Наций, Организация Объединенных Наций.

**Постановка проблемы.** В современных условиях роль Организации Объединенных Наций и других международных организаций постоянно возрастает с учетом того, что перед международным сообществом возникают все новые вызовы и угрозы, разрешение которых требует значительных усилий со стороны всех государств мира. В этом контексте не последнее значение имеет компетентность, профессионализм и моральные качества людей, работающих на международные организации, – международных гражданских служащих.

Традиционная концепция международной гражданской службы сформировалась одновременно с появлением универсальных международных организаций. Однако вопрос о природе и составе международной гражданской службы всегда был спорным и поднимался неоднократно. Сегодня этот вопрос не утратил своей актуальности и требует глубокого и всестороннего анализа.

**Цель статьи** – исследование возникновения и формирования института международной гражданской службы.

**Методология и использованные источники.** В статье осуществлен комплексный историко-юридический

анализ становления концепции международной гражданской службы. В ходе написания представленной статьи использовались историко-правовой, формально-юридический и системно-структурный методы. Теоретической основой для данного исследования стали работы таких ученых в сфере международного права: К. Амеразинге, А. Еванс, Ч. Говард-Елис, В. Дженкс, Я. Клабберс, Г. Шермерс и другие.

**Изложение основного материала.** Одним из наиболее важных вопросов, связанных с международной гражданской службой, была «политизация» персонала. Эта проблема долгое время вызывала беспокойство сторонников традиционной концепции международной гражданской службы. Согласно указанной концепции международные служащие должны были служить всему международному сообществу как таковому. Эта концепция построена на четырех основных принципах.

Первый и, вероятно, самый важный принцип заключается в том, что служащие международных организаций должны в определенной мере отказаться от своей национальной лояльности и учитывать при выполнении возложенных на них обязанностей только интересы международной организации, которой они служат.

Принимая свои решения, международные служащие не должны руководствоваться соображениями, связанными с тем, каким образом их решения повлияют на национальные интересы государства, гражданами которого они являются.

В идеале персонал международной организации должен быть полностью взаимно заменяемым, конечно, с учетом знания языков, чтобы вопрос о назначении на определенную должность француза, русского, китайца или британца был несущественным. Этого можно достичь, только если весь персонал стремится служить организации как таковой, через нее всем государствам-членам, и что еще более важно – народам государств-членов [2, с. 34].

Учитывая этот принцип, международные служащие, находясь на службе в международной организации, не могут получать какие-либо инструкции от их национальных правительств или пытаться представлять свои национальные правительства в любой форме. В 1943 году В. Дженкс отметил, что защита или продвижение интересов государства происхождения не является обязанностью международного чиновника. Эти функции должны выполнять уполномоченные представители этой страны в органах, формирующих политику организации, или их постоянные представители, аккредитованные при соответствующих международных учреждениях [5, с. 94]. Таким образом, на международной гражданской службе должны находиться лица разных национальностей. Персонал международной организации должен выработать свое собственное самосознание и корпоративный дух ради того, чтобы интересы международной организации эффективно представлялись.

Вторым принципом является беспристрастность. Международные служащие должны быть исполнителями, а не политиками. Их функции заключаются в том, чтобы добросовестно выполнять решения, принятые в политических органах, и стараться избегать участия в обсуждении спорных политических вопросов. В 1954 году Консультативный комитет по вопросам международной гражданской службы отметил, что беспристрастность предполагает объективность, отсутствие предвзятости, толерантность и сдержанность, особенно когда возникают политические либо религиозные споры или разногласия. Взгляды и убеждения члена персонала остаются неприкосновенными, однако международный служащий не имеет свободы, которой наделены частные лица, занимать позицию одной из сторон, участвовать в конфликте как партизан или публично выражать свои убеждения по поводу вопросов, имеющих спорный характер. Соблюдение принципа беспристрастности постепенно укрепляет авторитет Секретариата, одновременно предвзятость персонала может нанести серьезный вред организации.

Международные служащие должны быть аполитичны в том смысле, что они должны добровольно выполнять решения, принятые политическими органами.

Третий принцип – это независимость. Принцип независимости, в понимании международных секретариатов, означает независимость от любого национального правительства или группы государств. Принцип независимости является частью первого принципа, обозначенного выше, в то же время он имеет чрезвычайное значение в контексте организационного измерения. Для обеспечения независимости любого международного секретариата служба в нем должна быть карьерной со значительным уровнем гарантий занятости. С международными служащими должны заключаться такие трудовые контракты, которые предусматривали бы возможность карьерного роста и предоставляли служащему гарантии того, что если он надлежащим образом будет выполнять возложенные на него функции, он не будет уволен по политическим мотивам. Именно карьерная международная гражданская служба призвана способствовать формированию корпоративного духа международной организации и идентичности персонала.

Лицу, направленному правительством на службу в международной организации, будет довольно сложно отказать от своего национального политического самосознания, соответственно, оно не сможет выработать такого отношения, как лицо, которое осознает свой иммунитет от политического давления. Ч. Винчмор по этому поводу отметил: «Международный служащий должен проявлять такие качества ума и характера, которые не могут быть отделены от его призвания и которые могут быть выработаны лишь путем длительной акклиматизации к службе в международной организации» [8, с. 629].

Четвертый принцип касается подбора персонала. Сторонники традиционной концепции международной гражданской службы настаивают на том, что служащие должны приниматься на работу на основании их достижений и личных качеств. Правда, широко признанным является то, что географический фактор должен в определенной мере учитываться при формировании персонала международной организации. Международный секретариат должен состоять из граждан всех государств – членов организации. Правда, традиционная концепция предусматривает, что требование географического представительства имеет второстепенное значение по сравнению с личными качествами.

Таким образом, идеальная международная гражданская служба должна состоять из постоянных карьерных чиновников, нанятых на основании их личных качеств и достижений, которые будут ставить интересы организации выше любых других интересов. На таких чиновников не будет осуществляться влияние ни одним отдельным государством-членом, они будут беспристрастными при исполнении своих обязанностей. В целом, когда говорят о традиционной концепции международной гражданской службы, речь идет именно об идеале, описанном выше.

Такая концепция, конечно же, является идеалом, которого никогда не было и не будет достигнуто. Факти-

чески целесообразность внедрения традиционной концепции международной гражданской службы вызвала серьезные сомнения с момента ее возникновения. Такая целесообразность вызывает серьезные сомнения и сегодня.

Вопрос о моральных качествах, компетентности и эффективности персонала Организации Объединенных Наций был предметом исследования ученых. Так, например, в 1974 году Институт ООН Ральфа Бунши, созданный при университете Нью-Йорка, опубликовал доклад, согласно которому качество персонала было ниже, чем он мог бы быть, и практики ООН по подбору персонала стали предметом существенной критики. Практика подбора персонала, по мнению авторов, значительно отличалась от традиционной концепции. Доклад получил широкий общественный резонанс и стал предметом обсуждения в рамках самой ООН. В результате чего эффективность традиционной концепции международной гражданской службы была поставлена под сомнение.

Потребность в усовершенствовании международной гражданской службы обостряется теми фундаментальными изменениями, которые происходят в системе ООН. Эти изменения порождают вопрос о возможности и целесообразности сохранения традиционной концепции международной гражданской службы, а также о необходимости разработки альтернативных моделей.

Со времени своего возникновения в 1945 году ООН изменилась настолько, что сегодня фактически превратилась в совсем другую организацию, чем та, которая была создана почти 70 лет назад. Вступление в ООН значительного количества новых членов, большинство из которых являются развивающимися странами, обусловило акцентирование деятельности организации на вопросах развития. На ООН были возложены новые функции, мандаты и ответственность. Расширение круга полномочий и функций обусловило необходимость создания новых институтов и агентств как в рамках Секретариата, так и в рамках всей системы ООН. Вопросы, которые имели особое значение для международного сообщества, решались через механизм конференций *ad hoc*.

Для того чтобы исследовать современные подходы к формированию международной гражданской службы, целесообразно рассмотреть эволюцию традиционной концепции. Например, Р.Р. Джеймс отметил, что одной из характерных особенностей международной гражданской службы является ее «новизна». Фактически до создания Лиги Наций не было примеров международных секретариатов, которые функционировали бы в соответствии с принципами, рассмотренными выше.

Тот факт, что первым Генеральным секретарем Лиги Наций был британец Э. Драммонд, не был случайным стечением обстоятельств. Исследователи отмечают, что у традиционной концепции международной гражданской службы и британского подхода к вопросам государственной гражданской службы есть много общего.

Обе системы предусматривают отбор персонала на основе личных заслуг кандидатов и построены на основе беспристрастности, независимости и абсолютной преданности целям организации.

Достаточно ироничным является то, что на Парижской мирной конференции М. Хэнки, который был секретарем Британского комитета имперской защиты в 1912 году, а позже (с 1916 до 1939 года) был секретарем Кабинета, выступал против введения британской системы в Лиге Наций. На Парижской конференции он выступал с идеей сохранения национальных секретариатов, которые все же должны были работать под единым руководством Генерального секретаря.

Э. Драммонд, первый Генеральный секретарь Лиги Наций, достаточно коротко охарактеризовал, две противоположные позиции по формированию Секретариата.

Первая позиция заключалась в том, что Секретариат должен состоять из национальных делегаций различных государств-членов. Работа каждой делегации будет оплачиваться правительством, которое ее прислало, соответственно, делегация будет ответственна только перед своим правительством. Итак, практика, характерная для международных конференций, которые функционировали до создания Лиги Наций, будет сохранена, тогда как на Генерального секретаря будут возложены только функции по координации деятельности национальных делегаций в рамках Секретариата и по централизации административных функций.

Те, кто отстаивал противоположную концепцию, отмечали, что Секретариат должен функционировать на основе международной гражданской службы, на которой мужчины и женщины, представители различных наций, должны объединяться для подготовки и представления на рассмотрение членов Лиги объективных и обобщенных предложений. Также было предложено возложить на них функции по выполнению любых решений, принятых правительствами. Согласно этой концепции Генеральный секретарь будет не только центром координации деятельности Секретариата, но и служащие секретариата будут подотчетны только ему, а не правительствам государств, гражданами которых они являются. Кроме того, оплата труда служащих будет осуществляться из общих фондов Лиги [4].

Одной из возможных причин, по которой лорд М. Хэнки не поддерживал введение успешной британской модели национальной администрации в Лиге Наций, было то, что при такой модели значительно уменьшится влияние национальных делегаций. Вероятно, учитывая, что британская администрация доказала свою эффективность по организации работы союзных органов, созданных во время войны и Парижской мирной конференции, М. Хэнки предсказал возможное уменьшение влияния Британии в случае внедрения национальной системы в рамках Лиги Наций. Кроме того, вероятно, что британская естественная склонность из-

бегать излишнего вовлечения в деятельность международных организаций превалировала над искушением ввести британскую модель в деятельность послевоенных советов и конференций.

Очевидно, что позиция большинства участников Парижской мирной конференции не соответствовала взглядам лорда М. Хэнки. Итак, полномочия Генерального секретаря и Секретариата, закрепленные в Пакте Лиги Наций, делятся на три группы. Основное положение закреплено в ст. II Пакта, согласно которой деятельность Лиги, как она определена в настоящем Пакте, осуществляется Ассамблеей и Советом, при которых действует постоянный Секретариат.

Отдельное положение о Секретариате закреплено в ст. VI, согласно которой в состав Секретариата входит Генеральный секретарь, а также необходимые секретари и необходимый персонал. Ст. VI также устанавливает, что Генеральный секретарь по должности является Генеральным секретарем всех заседаний Ассамблеи и Совета.

Указанные положения можно рассматривать как реакцию международного сообщества на неспособность дипломатии предотвратить войну. Участники Парижской мирной конференции считали, что в случае возникновения напряжения в международных отношениях жизненно необходимо создание такого механизма, который позволил бы сторонам конфликта поддерживать диалог, а не ограничивать или вовсе разрывать свои взаимные дипломатические отношения. Единственным путем решения этой проблемы было создание консультативного механизма, который мог бы удовлетворить потребности всех сторон, и поэтому был бы «нейтральным».

Кроме этих достаточно общих соображений и формальных положений участники Парижской мирной конференции не рассматривали вопрос о структуре, форме и природе нового международного секретариата. Как отметил профессор Л. Горденкер, идея о создании нового секретариата не вызвала значительных противоречий, и поэтому делегаты утвердили план, содержание которого почти не было исследовано [3, с. 5].

Полномочия Генерального секретаря как высшего должностного лица не были никоим образом ограничены. Решение о типе персонала, его составе и функциях были оставлены на его усмотрение. Административная дискреция Генерального секретаря ограничивалась только природой задач, возложенных на Секретариат, и бюджетом. Его полномочия действовать по собственному усмотрению не ставились под сомнение.

Следует отметить важный личный вклад в формирование концепции международной гражданской службы первого Генерального секретаря Лиги Наций – Э. Драммонда. Он вошел в историю, во-первых, как лицо, создавшее действенную модель Секретариата международной организации, а во-вторых, как выдающаяся

историческая личность. Он обосновал внедрение британской модели управления в работу Лиги в статье, опубликованной в 1924 году: «В прошлом международные конференции проходили без надлежащей международной подготовительной работы, и именно поэтому мы чувствовали потребность во внедрении новой системы для того, чтобы Лига смогла достигать целей, ради которых она была создана. По нашему мнению, чрезвычайно ценным было бы создание независимой профессиональной организации, которая перед началом переговоров национальных представителей могла бы выделить объективные утверждения относительно проблемы, которая будет обсуждаться, а также выделить вопросы, по поводу которых позиции правительств были похожими. Если бы можно было достичь того, чтобы дискуссии между представителями правительств касались лишь тех вопросов, относительно которых действительно существует различие во взглядах, – вероятность достижения окончательного и успешного результата значительно возрастет. Более того, мы подчеркиваем, что выполнение принятых решений должно быть поручено лицам, которые служат всем государствам, – членам Лиги Наций, и которые могут это делать без всякого влияния со стороны национальных правительств» [4, с. 171-172].

В конечном итоге идеи, высказанные Э. Драммондом, были восприняты и внедрены. Именно благодаря ему Генеральный секретарь Лиги Наций стал новым беспрецедентным институтом в истории мира. Первый Генеральный секретарь ООН также отметил важную роль этой инновации: «Решение о создании первого действительно международного секретариата было решением чрезвычайной важности – однозначно одним из важнейших политических достижений XX века» [4, с. 172].

Подытоживая, следует отметить, что Э. Драммонд, первый Генеральный секретарь Лиги Наций, создал новый международный механизм, построенный на основе национального опыта его соотечественника лорда М. Хэнки. Создание Секретариата Лиги Наций состояло *inter alia* в переносе в международную среду британской концепции «беспристрастного должностного лица».

Когда в 1945 году была создана Организация Объединенных Наций, концепция международной гражданской службы еще была достаточно актуальной. Несмотря на то, что некоторые немецкие и итальянские служащие Лиги подвергались давлению со стороны их фашистских правительств, в целом международная гражданская служба эффективно выполняла возложенные на нее задачи. Иначе говоря, опыт Лиги Наций не дискредитировал концепцию. Итак, концепция международной гражданской службы была взята за основу при написании Устава ООН. Так, ч. 3 ст. 101 Устава закрепила: «При приеме на службу и определении ус-

ловий службы следует руководствоваться прежде всего необходимостью обеспечения высокого уровня эффективности, компетентности и честности. Должное внимание следует уделить вопросу подбора персонала на возможно более широкой географической основе».

Анализ цитированного выше положения позволяет установить, что разработчики Устава рассматривали вопрос о географическом представительстве как таковой, который имеет меньшее значение по сравнению с «эффективностью, компетентностью и честностью». В то же время сегодня на этот счет мнения несколько расходятся. Однако в 1945 году большинство развивающихся стран все еще были колониями. На момент создания ООН по поводу подбора персонала было на удивление мало разногласий. Цель казалась достаточно четкой: создать группу преданных международных служащих, ответственных только перед международным сообществом, набранных на возможно более широкой географической основе, но все же с возможностями, основополагающей идеей которых было бы служение человечеству.

Реализация поставленной цели была далека от идеала. За время существования организации возникло множество проблем, которые ставили под сомнение целесообразность очерченной концепции. Начиная с 1946 года, когда значительное количество служащих было набрано за достаточно короткий промежуток времени, компетентность отдельных служащих была под вопросом, поэтому практика набора персонала отходила от стандартов эффективности и компетентности.

Более того, социалистические государства-члены Восточной Европы выступали против концепции карьеры в международной гражданской службе. Соединенные Штаты также сыграли свою роль в ослаблении традиционной концепции. Правительство США требовало освобождения отдельных американцев, работавших в Секретариате, которые в конечном итоге были освобождены. Начиная с 1953 года все американцы должны были пройти «тест на преданность», прежде чем правительство оказывало согласие на их трудоустройство в ООН.

В итоге, когда новые независимые Африканские и Азиатские государства вступили в ООН, для многих фактор географического представительства стал более значимым, чем «эффективность» и «компетентность». Некоторые исследователи связывали снижение эффективности системы ООН, периодические проявления низкой морали и другие проблемы с персоналом с эрозией традиционной концепции международной гражданской службы. Другие рассматривали такие изменения как неизбежные. В то же время, отмечая временный спад в эффективности ООН, они утверждали, что в дальнейшем эффективность организации будет расти, поскольку она станет отражением реального мирового политического плюрализма.

**Выводы.** Основу любой международной организации составляют ее служащие. Международная гражданская служба в целом имеет много общего с системами национальных государственных служб, однако существующие отличия имеют огромное значение. Многонациональный состав международных служащих и дилемма преданности создают проблемы, характерные лишь для международной гражданской службы.

Следует указать на то, что традиционная концепция международной гражданской службы построена на четырех основных принципах. Первый принцип – служащие международных организаций должны в определенной мере отказаться от своей национальной лояльности и учитывать при выполнении возложенных на них обязанностей только интересы международной организации, которой они служат. Вторым принципом является беспристрастность. Третий принцип – это независимость. Четвертый принцип предполагает, что персонал международной организации должен подбираться прежде всего на основании личностных качеств и заслуг кандидатов.

Принимая во внимание тот факт, что государства-члены международной организации обязаны не осуществлять влияния на международных служащих, национальность служащих не должна иметь значения при подборе персонала. В то же время следует отметить, что государства-члены должны в полной мере доверять международной организации, однако такое доверие может быть подорвано, если служащие организации будут отобраны лишь из нескольких государств.

#### Список использованной литературы

1. Amerasinghe C.F. Principles of the Institutional Law of International Organizations / C.F. Amerasinghe. – Cambridge : Cambridge University Press, 2005. – 571 p.
2. Evans A.A. Characteristics of an International Organization / A.A. Evans // Public Administration. – 1945. – Vol. 5. – P. 34.
3. Gordenker L. The UN Secretary General and the Maintenance of Peace / L. Gordenker. – New York : Columbia University Press, 1967. – 380 p.
4. Howard-Ellis C. The Origin, Structure and Working of the League of Nations – C. Howard-Ellis. – Boston : Houghton Mifflin Company, 1929. – 528 p. – (Reprint 2003 by The Lawbook Exchange).
5. Jenks W. Some Problems of International Civil Service / W. Jenks // Public Administration Review. – 1943. – Vol. 3. – P. 94.
6. Klabbbers J. An Introduction to International Institutional Law / J. Klabbbers. – Cambridge : Cambridge University Press, 2002. – 438 p.
7. Schermers H.G. International Institutional Law: Unity within Diversity [Fifth Revised Edition] / H.G. Schermers, N.M. Bloker. – Martinus Nijhoff Publishers, 2011. – 1310 p.
8. Winchmore C. The Secretariat: Retrospect and Prospect / C. Winchmore // International Organizations. – 1965. – Vol. 3. – P. 629.