

УДК 341.783

## МІЖНАРОДНА ЦИВІЛЬНА СЛУЖБА: ВІД ВИТОКІВ ДО СУЧАСНОСТІ

**Шевченко А. Л.,**

викладач кафедри міжнародного  
і європейського права  
юридичного факультету  
Харківського національного університету  
імені В. Н. Каразіна

**Анотація:** статтю присвячено дослідженню становлення і розвитку міжнародної цивільної служби від кінця XIX – початку XX ст. до створення ООН. Проаналізовано відповідні положення правових актів міжнародних організацій у цій сфері. Особливу увагу приділено концепції міжнародної цивільної служби, яка склалася в рамках Ліги Націй, а також впливовій особистості і діяльності її першого Генерального Секретаря. Зроблено відповідні висновки.

**Ключові слова:** міжнародна організація, міжнародна цивільна служба, міжнародний цивільний службовець, персонал, секретаріат, генеральний секретар, Статут ООН.

**Аннотация:** статья посвящена исследованию становления и развития международной гражданской службы от конца XIX – начала XX века до основания ООН. Проанализированы соответствующие положения правовых актов международных организаций в данной области. Особенное внимание уделено концепции международной гражданской службы, сформировавшейся в рамках Лиги Наций, а также влиятельной личности и деятельности её первого Генерального Секретаря. Сделаны соответствующие выводы.

**Ключевые слова:** международная организация, международная гражданская служба, международный гражданский служащий, персонал, секретариат, генеральный секретарь, Устав ООН.

**Annotation:** the article is devoted to the formation and development of international civil service from the late XIX – the beginning of XX century to the establishment of the United Nations. Certain provisions of legal acts of the international organizations in this area are analyzed. Particular attention is paid to the concept of international civil service developed within the framework of the League of Nations, as well as to the influential personality and activity of its first Secretary-General. Relevant conclusions are made.

**Key words:** international organization, international civil service, international civil servant, secretariat, Secretary-General, staff / personnel, Charter of the United Nations.

---

Становлення інституту міжнародної цивільної служби нерозривно пов'язане зі створенням міжнародних організацій. На сьогодні діяльність міжнародних організацій, головним чином міжнародних міжурядових організацій (далі – міжнародні організації), охоплює фактично усі сфери суспільного життя. Виступаючи в якості класичного суб'єкта міжнародного права, міжнародні організації відіграють суттєву роль у розвитку міждержавних стосунків і міжнародних відносин.

Незважаючи на те, що прообрази міжнародних організацій (комісії, спілки, союзи) формувалися у XIX ст., сама ідея згуртованості держав і координації дій сягає давніх віків (зокрема, грецькі союзи, які здебільшого поділялися на релігійні, релігійно-політичні, політичні, – сіммахії та амфікціонії у Стародавній Греції, Ганзейський союз у XIII ст., тощо) [1].

Завдяки прискореному розвитку торгівлі, транспорту, зв'язку у XIX ст. перед державами постала необхідність пошуку шляхів для спільного вирішення питань у нових сферах публічного управління, зокрема, міжнародних перевезень товарів, послуг, залізничного транспорту, судноплавства, вироблення загальних стандартів ваг і вимірювань, тощо. Інакше кажучи, нові сфери суспільного життя потребують нових форм співробітництва на міжнародному рівні за-для постійної координації й узгодженості дій держав. Так, за результатами Віденського конгресу 1814-1815 рр. було утворено Центральну комісію з навігації на Рейні (*Central Commission for the Navigation of the Rhine*), яка почала працювати на постійній основі з 1831 р., а пізніше аналогічні комісії – для річок Дунай, Ельба та ін.; у другій половині XIX ст. створено постійно-діючі об'єднання, так звані міжнародні адміністративні союзи – Всесвітній телеграфний союз (*International Telegraphic Union*, 1865 р.), Всесвітній поштовий союз (*Universal Postal Union*, 1874 р.), Міжнародне бюро ваг і вимірювань (*International Bureau of Weights and Measures*, 1875 р.), Міжнародний союз вантажних перевезень залізничним транспортом (*International Union of Railway Freight Transportation*, 1890 р.) [2, с. 43], тощо.

Створення вищезначених міжнародних органів мало сприяти подоланню недоліків традиційних форм міжнародного співробітництва, зокрема, міжнародних конференцій. Останні проводилися нерегулярно і не мали відповідного механізму, який функціонував би у період між роботою конференцій. Однак, слід зазначити, що навіть у випадку з міжнародними конференціями держави-учасниці визнавали необхідність наявності цивільних службовців, які безпосередньо виконували б завдання, що покладаються на міжнародні форуми, сприяючи роботі останніх на всіх її стадіях. Практика створення таких підрозділів *ad hoc* і стала передумовою формування постійних міжнародних структур (секретаріатів, бюро, рад), які сьогодні несуть відповідальність за керівництво будь-якою міжнародною організацією; у свою чергу цивільні службовці міжнародних органів і конференцій стали

попередниками міжнародних цивільних службовців [3]. У цьому контексті постає питання щодо створення відповідних міжнародних структур із цивільними службовцями у їх складі та порядку їх формування і функціонування.

Вищезазначене свідчить про актуальність обраної проблематики дослідження, її значимість для розвитку міжнародних відносин. Слід зазначити, що проблематиці діяльності міжнародних міжурядових організацій присвячено низку робіт вітчизняних і зарубіжних авторів, зокрема: Абашидзе А., Ашавський Б., Малінін С., Морозов Г., Сироїд Т., Тарасов О., Циганкова Т. та ін. Однак саме питання становлення та розвитку міжнародної цивільної служби не знайшло достатнього висвітлення в доктрині.

Робота має за мету дослідження етапів становлення та розвитку міжнародної цивільної служби як складової діяльності міжнародних міжурядових організацій.

Пристаючи до викладення основного матеріалу необхідно зазначити, що, у XIX ст. підбір працівників для матеріально-технічного забезпечення міжнародних конференцій, які, зазвичай, передували створенню постійно діючих міжнародних організацій, здійснювався приймаючою державою з числа своїх громадян з певними можливостями для держав-учасниць (гостів) пропонувати власних громадян для роботи у конференції. Так, під час Паризького конгресу 1865 р. технічне забезпечення надавали французи, у роботі Лондонських конференцій 1867 і 1871 рр. – британські дипломати, і лише під час Гаазьких конференцій 1899 і 1907 рр. працював секретаріат, який складався з дипломатів держав-учасниць конференції. Тож наступним кроком мала бути реалізація секретаріатами при вищезгаданих міжнародних організаціях функцій щоденного управління [1; 3].

Роль і масштаби діяльності секретаріатів поступово зростали, адже поглиблення міждержавного співробітництва вимагало постійного механізму управління. Проте, найважливішим елементом ефективної роботи секретаріатів виявився набір цивільних службовців до його складу, де головною проблемою постала національна приналежність працівників таких структур, а отже, можливість впливу на них з боку урядів держав-учасниць. Крім того, можливість впливу з боку приймаючої держави (держави перебування тієї чи іншої міжнародної структури) також породила необхідність формування абсолютно нового правового статусу посадових осіб, які працюють при міжнародних органах і організаціях.

Перший міжнародний секретаріат було створено у складі міжнародної організації – Міжнародний аграрний інститут у Римі (1905 р.) [4, с. 22]. Відповідно до ст. 2 Конвенції про створення Міжнародного аграрного інституту «інститут складається з Генеральної Асамблеї і Постійного Комітету»; останній «має складатися з представників, обраних державами-членами, ... по одному від кожної держави-члена» (ст. 7); «Постійний Комітет очолюється Генеральним Секретарем, який одночасно є секретарем Асамблеї» (ст. 8) [5]. Аналізуючи положення Конвенції 1905 р. можна дійти висновку, що Постійний Комітет виступав одночасно в якості виконавчого (ст. 6) і адміністративно-технічного органу (секретаріату) Інституту. І хоча відповідно до Конвенції співробітники Інституту призначалися її учасниками, на практиці, таке призначення мав схвалити італійський уряд. Так, персонал Інституту складався переважно з італійців, адже заробітна плата була надто низькою для залучення іноземних цивільних службовців [6, с. 321, 354].

Незважаючи на значну роботу, проведenu упродовж XIX ст., міжнародну цивільну службу було започатковано в межах Ліги Націй під керівництвом сира Еріка Драммонда (*Sir Eric Drummond*) у 1919 р. Секретар кабінету міністрів (*British cabinet*) Великобританії Моріс Хенкі (*Maurice Hankey*), якого було запропоновано на посаду Генерального Секретаря Ліги Націй, виступав за збереження національної системи відрядження персоналу до міжнародної організації замість створення незалежного секретаріату, натомість Е. Драммонд пояснював, що «*попередня система не мала позитивних наслідків, тому під час зустрічі членів комітету, створеного на Пленарній мирній конференції, з метою вирішення питання про створення Організації, я закликав до прийняття іншого плану ... Ми переконані, що виконання рішень має бути доручено особам, які під час виконання своїх службових обов'язків залишаються неупередженими і вільними від впливу національних держав-членів Ліги*» [7, с. 981].

Е. Драммонд у якості першого Генерального Секретаря Ліги Націй відіграв визначальну роль у формуванні концепції міжнародної цивільної служби. Досвід Драммонда у якості экс-голови Британського міністерства закордонних справ переконав його, що цінності британської державної служби, такі як принцип безіменності (*anonymity*) цивільних службовців, об'єктивності (*nonpartisanship*), неупередженості, незалежності, відданості обов'язкам перед чинними урядами усіх держав-членів, просування по службі та професійного зростання, заснованого на особистих заслугах, мають бути корисними у створенні правової та організаційної структури міжнародного секретаріату [3; 8, с. 436-437].

У своїй статті, опублікованій у 1924 р., Драммонд узагальнив власні ідеї щодо впровадження британської моделі управління у роботу Ліги Націй наступним чином: «У минулому міжнародні конференції проводилися за відсутності будь-якої організованої міжнародної підготовчої роботи, саме тому ми вважаємо за необхідне створення нової системи, яка сприятиме виконанню Лігою своїх статутних цілей. На нашу думку, надзвичайно важливим є створення незалежної професійної організації, яка перед початком обговорень національних представників могла б скласти детальний звіт про проблеми, які підлягають обговоренню, і вказати на ті питання, з приводу яких позиції урядів були схожими. За умови, що обговорення між представниками урядів торкатимуться виключно тих питань, щодо яких дійсно існують протиріччя, вірогідність досягнення успішного результату значно зростає. Крім того, ми наголосили на тому, що виконання прийнятих рішень має бути доручено особам, які стоять на службі перед усіма державами-членами Ліги, і які виконують свої посадові обов'язки без будь-якого впливу з боку національних урядів. ... Відповідно до означеної схеми Генеральний Секретар виступатиме у якості координаційного центру діяльності Секретаріату, а його члени нестимуть відповідальність тільки перед ним, а не перед урядами країни, громадянами яких вони є ...» [9, с. 7].

Після створення Секретаріату за моделлю Драммонда, у травні 1920 р. було подано доповідь до Ради Ліги Націй її британським членом Артуром Дж. Балфуром (*Arthur James Balfour*), у якій підтримувалася думка про те, що «члени Секретаріату з моменту призначення на посаду не є службовцями країни, громадянами якої вони є, але наразі стають службовцями лише Ліги Націй. Їх обов'язки не є національними, але міжнародними... Ніякі дії не повинні послаблювати значення їх міжнародної відданості» [10]. Ця вимога висувалася Положеннями про персонал 1930 р.: «Вони не можуть запитувати та отримувати вказівки від будь-якого уряду або іншого органу, що не входить до Секретаріату Ліги Націй» [3].

Спираючись на доповідь Балфура, слід виділити два основних принципи, відповідно до яких повинна будуватися міжнародна цивільна служба: а) її міжнародний склад і б) міжнародний характер відповідальності. Таким чином, до секретаріату повинні залучатися державні службовці з усіх країн-членів, які повинні бути вірними організації, а не країні походження.

Означена міжнародна модель цивільної служби вважалася досить успішною. Така модель представляла собою еволюцію від підтримки адміністрування конференції до створення постійного органу, який мав представляти колективний інтерес. У продовження доповіді Балфура, доповідь Ноблемера (*Noblemaire report*) від 1921 р. підтримала міжнародну структуру та характер роботи Секретаріату. Проте доповідь була досить консервативною, адже у ній наголошувалося на тому, що головним завданням секретаріату є збір документів та підготовка основ для прийняття рішень «без внесення пропозицій щодо змісту цих рішень» [8, с. 436].

Концепцію міжнародної цивільної служби було також покладено в основу Міжнародного бюро праці (МБП) – постійного секретаріату Міжнародної організації праці (МОП). Перший Директор МБП Альбер Тома (*Albert Thomas*), будучи французьким політиком і, таким чином, представляючи інший стиль управління, прийшов (поряд з Е. Драммондом) до аналогічних висновків щодо побудови системи адміністрування Організації. Однак, на відміну від Ліги Націй, секретаріат якої зосереджував увагу на виконанні своїх обов'язків, діючи «у кулуарах», адже Драммонд надавав перевагу засобам тихої дипломатії, управління Тома було більш ініціативним, активним, і відіграло визначальну роль не тільки у виконанні, але й у підготовці рішень [3; 8, с. 437; 11, с. 654].

Учасники Паризької мирної конференції не розглядали питання щодо структури і специфічної ролі Секретаріату Ліги Націй [3]. У статті 2 Статуту Ліги Секретаріат визнано складовою інституційного механізму Організації: «Діяльність Ліги відповідно до цього Статуту забезпечується її інституціями, а саме Асамблеєю і Радою, а також постійним Секретаріатом». Окремі положення про Секретаріат закріплено у ст. 6 Статуту Ліги, відповідно до якої до складу Секретаріату входить Генеральний Секретар, а також необхідні секретарі і необхідний персонал. Статут містив лише формальні обмеження повноважень Генерального Секретаря стосовно його рішень щодо призначення персоналу (ст. 6(3) Секретарі та співробітники Секретаріату призначаються Генеральним Секретарем за згодою Рада), адже, виходячи з практики діяльності, Генеральний Секретар був абсолютно вільним у формуванні складу та функціонування Секретаріату у відповідності до нової концепції [12]. Слід зазначити, що відповідно до ст. 7 Статуту Ліги «усі посади в органах Ліги або інших структурах, пов'язаних з нею, зокрема в Секретаріаті, є однаково доступними як для чоловіків, так і для жінок». Міжнародний характер і відповідальність посадових осіб було підкреслено у ст. 1. Положення про персонал Ліги: «Посадові особи Секретаріату Ліги Націй є лише міжнародними службовцями, і їх обов'язки не є національними, але міжнародними» [13, с. 219-220].

Упродовж перебування Е. Драммонда на посаді Генерального Секретаря Ліги (до 1933 р.) було доведено, що модель міжнародної цивільної служби – у складі чоловіків і жінок різних народів, національностей, ідеологій та культур, однак цілком незалежних від національних держав і присвячених спільній справі – є життєздатною і ефективною [14, с. 161]. Діяльність Секретаріату Ліги Націй у наступні роки після відставки Драммонда і призначення на посаду Генерального Секретаря його наступника Джозефа Авенола (*Joseph Avenol*), який працював при секретаріаті Драммонда, не мала успіху. Після приєднання Німеччини та Італії до Ліги, чиновники з цих країн вважали, що їхні національні інтереси слід просувати та захищати, навіть якщо вони йдуть усупереч спільним інтересам міжнародної організації. У доповіді Комітету тринадцяти (створеного у 1930 р. у зв'язку з існуванням загрози незалежності Секретаріату) сформульовані деякі рекомендації щодо вирішення цих проблем, і хоча вони не були прийняті Лігою, сам факт обговорення таких питань на Асамблеї (1930-1932 рр.) говорить про стійкість духу міжнародної цивільної служби в управлінні міжнародними справами [3]. Незважаючи на те, що упродовж 30-х років ХХ ст. Секретаріат Ліги був цілком заполітизованим, оскільки співробітники певних національностей відкрито підтримували свої уряди, досвід Ліги Націй щодо застосування міжнародної моделі цивільної служби дискредитував її початкову концепцію [9, с. 8].

Слід зазначити, що досвід Ліги Націй було враховано при формулюванні правової основи функціонування нової організації – Організації Об'єднаних Націй. Правила та норми про персонал у складі Організації були сформульовані у відповідності до зобов'язань, що покладаються відповідно до Статуту ООН як на держав-членів Організації, так і на її персонал. Означені положення знайшли своє закріплення у статтях 100 та 101 Статуту ООН.

У відповідності до ст. 100 Статуту ООН, «при виконанні своїх обов'язків Генеральний Секретар і персонал Секретаріату не повинні запитувати або отримувати вказівки від будь-якого уряду або влади, сторонньої до Організації; вони повинні утримуватися від будь-яких дій, які могли б позначитися на їхньому становищі у якості міжнародних посадових осіб, які відповідають лише перед Організацією» [15]. Далі в означеній статті передбачено обов'язок держав-членів ООН «поважати суто міжнародний характер обов'язків Генерального Секретаря і персоналу Секретаріату і не намагатися впливати на них під час виконання ними своїх обов'язків». Закріплення такої норми, яка зобов'язує уряди усіх держав-членів поважати міжнародний характер діяльності осіб, які перебувають на міжнародній цивільній службі, стало суттєвим кроком уперед до формування незалежного Секретаріату, відповідального лише перед міжнародною організацією, а не окремими державами.

Як зазначено у ст. 101 Статуту ООН «при прийнятті на службу та визначенні умов такої служби варто керуватися, головним чином, необхідністю забезпечення високого рівня працездатності, компетентності та сумлінності; належну увагу варто приділяти підбору персоналу на якомога ширшій географічній основі» [15]. Виходячи з наведених формулювань означеної статті, засновники ООН з питань прийому на міжнародну цивільну службу приділяли більшу увагу особистим якостям кандидатів, зокрема «працездатності, компетентності та сумлінності», аніж геополітичному критерію підбору таких кандидатів. Натомість залучення до роботи секретаріатів осіб, які є представниками різних і віддалених один від одного географічних регіонів, відповідає вимогам самої концепції міжнародної цивільної служби – служіння людству.

Практика залучення до роботи адміністративних структур міжнародних організацій, які масово вийшли на міжнародну арену у XIX ст., національних цивільних службовців, на яких поширювалися право та юрисдикція їхніх держав, продемонструвала неефективність такої моделі управління міжнародними справами. Натомість, розвиток інституту міжнародних організацій на початку XX ст. призвів до формування концепції міжнародної цивільної служби, побудованої відповідно до внутрішніх актів міжнародної організації і підпорядкованої лише останній [16, с. 1069-1070].

Таким чином, сучасну концепцію міжнародної цивільної служби було втілено у роботі постійних секретаріатів Ліги Націй і Міжнародної організації праці. У подальшому принципи, сформульовані першим Генеральним Секретарем Ліги Націй Е. Драммондом, знайшли своє закріплення у Статуті ООН і втілювалися в роботі її Секретаріату. Остаточну модель міжнародної цивільної служби, сформованої в межах ООН, покладено у систему управління низки її спеціалізованих установ та інших міжнародних організацій.

Вищезначене свідчить про те, що інститут міжнародної цивільної служби є обов'язковим атрибутом міжнародної організації, а міжнародний характер діяльності цивільних службовців, побудований на засадах незалежності, неупередженості, цілковитій відданості, компетентності та сумлінності, – запорукою ефективного функціонування міжнародної організації, її органів та інституцій.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Volker Barth. International Organisations and Congresses / European History Online (EGO), published by the Leibniz Institute of European History (IEG), Mainz 2012-01-18. URL: <http://www.ieg-ego.eu/barthv-2011-en>.
2. Encyclopedia of Public International Law, Volume 5 / ed. by Rudolf Bernhardt. North-Holland, 1983. 427 p.
3. Dobromir Mihajlov. The Origin and the Early Development of International Civil Service. Miskolc Journal of International Law, Vol. 1, No. 2. 2004. P. 79-87. URL: <http://epa.oszk.hu/00200/00294/00002/20042mihajlov1.htm>.
4. Jacques Lemoine. The International Civil Servant: An Endangered Species. Netherlands: Springer, 1995. 364 p.
5. International Institute of Agriculture (Convention signed at Rome, 7 June 1905). URL: <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/m-ust000001-0436.pdf>.
6. International Institutional Law: unity within diversity. 5th rev. ed. / ed. by Henry G. Schermers, Niels M. Blokker. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2011. 1274 p.
7. From The World Today, March 1924, cited by Norman L. Hill, "The Personnel of International Administration", American Political Science Review, Vol. 23, No. 4 (1929), P. 981.
8. Edward Newman. The International Civil Service: Still a Viable Concept? Global Society, Vol. 21, No. 3, July. London: Routledge, 2007. P. 429-447.
9. The International Civil Service: Changing Role and Concepts / edited by Norman A. Graham, Robert S. Jordan. New York: Published in cooperation with UNITAR [by] Pergamon Press, 1980. 258 p.
10. Dag Hammarskjöld. The International Civil Service in Law and in Fact. Lecture delivered to Congregation at Oxford University, 30 May 1961. P. 329-353. URL: <http://www.un.org/depts/dhl/dag/docs/internationalcivilservant.pdf>.
11. Laurence R. Helfer. Understanding Change in International Organizations: Globalization and Innovation in the ILO. Vanderbilt Law Review, 59 (3), 2006. P. 649-726.
12. Covenant of the League of Nations, 28 April 1919. URL: <https://www.refworld.org/docid/3dd8b9854.html>.
13. Historical Dictionary of the League of Nations / ed. by Anique H. M. van Ginneken. Historical Dictionaries of International Organizations, No. 23. Lanham, Maryland: Scarecrow Press, 2006. 271 p.
14. The Oxford Handbook on the United Nations / ed. by Thomas George Weiss, Sam Daws. Oxford University Press, 2007. 810 p.
15. Устав Организации Объединённых Наций. URL: <http://www.un.org/ru/sections/un-charter/chapter-xv/index.html>.
16. The Oxford Handbook of International Organizations / ed. by Jacob Katz Cogan, Ian Hurd, Ian Johnstone. Oxford University Press, 2016. 1100 p.