

ПРАВО МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

УДК 341.217:35.075.51

ВАСЬКО Є. А.,

аспірант кафедри права Європейського Союзу
та порівняльного правознавства
Національного університету «Одеська юридична академія»

МІЖНАРОДНА ЦИВІЛЬНА СЛУЖБА: ПОНЯТТЯ ТА СУТНІСТЬ

Анотація. У статті досліджено доктринальне визначення понять «міжнародна цивільна служба» та «міжнародний цивільний службовець», проаналізовано основи міжнародно-правового регулювання міжнародної цивільної служби, виокремлено деякі її особливості. Зроблено спробу вдосконалити визначення понять «міжнародна цивільна служба» та «міжнародний цивільний службовець».

Ключові слова: міжнародна міжурядова організація, секретаріат міжнародної організації, міжнародна цивільна служба, міжнародний цивільний службовець.

Постановка проблеми полягає в необхідності проведення порівняльно-правового аналізу підходів до визначення понять «міжнародна цивільна служба» та «міжнародний цивільний службовець», а також у розкритті сутності міжнародної цивільної служби. Міжнародна цивільна служба – це основа міжнародних міжурядових організацій. Саме від якості роботи міжнародних цивільних службовців залежить здебільшого успіх усієї організації. У більшості випадків науковці розглядають правовий статус, привілеї, імунітети міжнародних цивільних службовців, не приділяючи уваги самому доктринальному визначенню понять «міжнародний цивільний службовець» і «міжнародна цивільна служба». На сьогодні, на жаль, поняття міжнародної цивільної служби залишається недостатньо вивченим вітчизняними вченими.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Визначення понять «міжнародна цивільна служба» та «міжнародний цивільний службовець», які-

ми ми оперуємо, засновуються також на систематизації наявних знань, що базуються на результатах досліджень таких відомих вітчизняних і зарубіжних учених, як Т.О. Анцупова, А.Г. Дніпровський, О.В. Дьоміна, П.І. Лукін, М.В. Мітрофанов, Г.І. Морозов, С.В. Черниченко, С. Басдеван, А. Пелле, Д. Рузі та інші.

Метою статті є здійснення порівняльно-правового аналізу підходів до визначення категорій «міжнародна цивільна служба» та «міжнародний цивільний службовець», аналіз сутнісних характеристик міжнародної цивільної служби й удосконалення цих понять.

Виклад основного матеріалу. У своєму виступі в музеї Гаррі Трумена в місті Індепенденс (штат Міссурі) 11 грудня 2006 р. сьомий Генеральний секретар ООН Кофі Аннан зазначив: «Друзі мої, сьогодні наше завдання – не порятунок західної чи східної цивілізації. Сьогодні на карту поставлено всю цивілізацію, і ми зможемо врятувати її лише за умови, якщо у вирішенні цього завдання будуть спільно брати участь усі народи» [13].

Для якісного вирішення завдань, що стоять перед державами всього світу, потрібна ціла армія кваліфікованих службовців якомога ширшого географічного представлення, діяльність яких буде відповідати найвищим ідеалам людства.

Персонал являє собою найважливіший актив будь-якої організації. Службовці секретаріатів міжнародних міжурядових організацій за своїм статусом є міжнародними цивільними службовцями.

Конвенційне поняття міжнародного цивільного службовця відсутнє, як і його тлумачення в судовій практиці. Однак не можна не погодитись із думкою деяких учених про те, що міжнародна цивільна служба є сформованим правовим інститутом [14, с. 9–20].

З позиції Міжнародного суду ООН міжнародні службовці належать до категорії міжнародних агентів. У своєму консультативному висновку 1949 р. в справі Бернадотта Міжнародний суд вказав, що поняття «міжнародний агент» означає «будь-яку особу, яка отримує чи не отримує заробітну плату, має або не має постійні доручення, виконує чи допомагає виконувати будь-які функції організації або загалом будь-яку особу, за допомогою якої (через яку) діє організація» [15, с. 177].

Як правило, документи, що регулюють статус персоналу міжнародних організацій, оперують поняттям «службовці», у деяких випадках – «агенти» (наприклад, Положення про персонал Ради Європи), проте винятково щодо цих документів. Так, Положення про персонал ООН регулює діяльність Секретаріату ООН. Відповідно до ст. 97 Статуту ООН Секретаріат ООН складається з Генерального секретаря та «такого персоналу, який може знадобитись Організації». Пункт 1.1 Положення про персонал ООН вказує: «Члени персоналу є міжнародними цивільними службовцями <...> їх обов'язки носять не національний, а виключно міжнародний характер». При цьому співробітники, відповідно до п. 3 ст. 101 Статуту ООН, зобов'язані «забезпечувати високий рівень працездатності, компетент-

ності й сумлінності» [8]. Поняття добросовісності, зафіксоване в Статуті ООН, охоплює всі аспекти поведінки міжнародного цивільного службовця та включає такі якості, як чесність, правдивість, неупередженість і непідкупність. Ці риси не менш важливі, ніж компетентність і працездатність, також зафіксовані в Статуті ООН [7]. У п. 1.2 Положення про персонал ООН закріплено, що співробітники зобов'язані зберігати незалежність і неупередженість, що постають із їхнього статусу міжнародних цивільних службовців. Таким чином, не надаючи визначення поняття міжнародного цивільного службовця, положення про персонал різних організацій містять деякі характеристики його статусу.

У внутрішніх документах багатьох інших міжнародних організацій міститься поняття службовця (агента) конкретної організації, хоча при цьому прямо не згадується інститут міжнародної цивільної служби, як, наприклад, у внутрішніх документах Ради Європи. Однак очевидно, що особливості статусу працівників організації як міжнародних цивільних службовців постають з інших положень цих документів. Наприклад, у п. «е» ст. 36 Статуту Ради Європи закріплено: «Кожен співробітник Секретаріату повинен шляхом урочистої заяви підтвердити свої зобов'язання щодо Ради Європи та рішучість добросовісно виконувати обов'язки по службі <...> і утримуватись від будь-якої дії, не сумісної зі статусом міжнародного чиновника, відповідального виключно перед Радою Європи» [10]. Пункт 1 ст. 1(а) Положення про персонал Європейських Співтовариств формально визначає лише поняття «службовець Співтовариств», який є «будь-якою особою, призначеною на штатну посаду в одному з інститутів співтовариств відповідно до Положень про персонал» [16].

У російській доктрині міжнародного права розглянуто визначення понять міжнародного цивільного службовця та міжнародної цивільної служби. Так, С.В. Черниченко вважає: «Термін «міжнародний службовець» можна застосовувати лише до співробітників секретаріату міжнародної організації, які у своїй офіційній якості діють від імені організації, тобто дійсно виконують міжнародні функції. <...> Співробітники секретаріату, які належать до адміністративно-технічного й обслуговуючого персоналу, не є в суворому сенсі цього слова міжнародними службовцями» [11, с. 132]. Очевидно, що коли йдеться загалом про персонал або про службовців конкретної організації, то виправдано застосовувати до їх статусу поняття «службовці» або «персонал міжнародної організації», маючи на увазі всіх службовців секретаріату організації. Міжнародними цивільними службовцями за своїм статусом є ті працівники секретаріату, які «у своїй офіційній якості діють від імені організації, тобто дійсно виконують міжнародні функції» [11, с. 132].

М.В. Митрофанов у дисертації об'єднує всіх працівників секретаріату міжнародних організацій у єдине збірне поняття – персонал міжнародних організацій, або міжнародний персонал. Вибір цього терміна підтверджується також тим, що в статутах організацій системи ООН постійно фігурує

уніфіковане поняття «персонал», яке охоплює і головних адміністративних посадових осіб, і фахівців-виконавців, і обслуговуючих допоміжно-технічних працівників організації [5, с. 11, 12].

П.І. Лукін пише, що в радянській юридичній літературі поняття міжнародної посадової особи включало не лише тих чи інших співробітників секретаріату, а й деяких інших осіб, наприклад членів Міжнародного суду ООН [2, с. 106].

У межах 41-го тижня 60-ї річниці заснування ЮНЕСКО в 2006 р. було розглянуто тему «Міжнародна державна/цивільна служба» та прийнято інформаційний документ, у якому йдеться: «Дуже важливо, щоб невелика група компетентних і відданих людей, які працюють в умовах незалежності й безпеки, що гарантують послідовність і стійкість їх роботи, відстоювала законні інтереси людей. У цьому сенсі народи та все людство, у більш широкому сенсі слова, повинні розраховувати на твердість, неупередженість, вірність «священному обов'язку» та безстрашність працівників міжнародних організацій, які звітують лише перед своїм генеральним директором, який відповідальний перед своїми керівними органами за дотримання Статуту, якому він присягав». Також у цьому документі зазначається, що статус співробітника «міжнародної» державної служби (громадянської) не стільки за своєю природою, скільки за призначенням припускає більше обов'язків, ніж прав. Відповідні права реалізуються лише в обов'язках, які вони дають змогу виконувати [3].

У зарубіжній доктрині міжнародного права вдалим прикладом визначення поняття міжнародного цивільного службовця може слугувати визначення, сформульоване С. Бастід, відомим ученим, яка була Президентом Адміністративного трибуналу ООН і членом Інституту міжнародного права. Автор наголошувала, що міжнародним цивільним службовцем є будь-яка особа, уповноважена представниками декількох держав або органом, що діє від імені цих держав на підставі міждержавного договору й під їх контролем, здійснювати відповідно до спеціальних норм права на постійній і винятковій основі певні функції в інтересах зазначених держав [12, с. 53].

Доцільно, на нашу думку, було б доповнити це поняття принципами, керуючись якими, міжнародні цивільні службовці виконують покладені на них обов'язки в організації. Це поняття може визначатись таким чином: міжнародним цивільним службовцем є будь-яка особа, уповноважена представниками декількох держав або органом, що діє від імені цих держав на підставі міждержавного договору й під їх контролем, здійснювати відповідно до спеціальних норм права на постійній і винятковій основі певні функції в інтересах зазначених держав, керуючись принципами незалежності, неупередженості, сумлінності та лояльності до своєї організації.

Отже, єдиного визначення поняття міжнародної цивільної служби в юридичній літературі не існує. Крім того, більшість учених присвячують роботи правовому статусу, привілеям та імунітетам персоналу міжнарод-

них організацій, не приділяючи належної уваги самому визначенню поняття міжнародної цивільної служби.

Відразу варто зазначити, що ключовими факторами структури, функціонування, діяльності й розвитку міжнародної цивільної служби є її міжнародна орієнтація та відсутність централізованого органу управління з правом прийняття рішень.

Генеральний секретар визначає політику всієї міжнародної організації. Визначальним фактором є те, що генеральний секретар є головною адміністративною посадовою особою організації. Однак він не приймає політичних рішень, а лише забезпечує виконання політичних рішень міжурядових органів. Саме від політики генерального секретаря здебільшого залежать успіх конкретної організації й ефективність її діяльності.

Головною сутнісною характеристикою міжнародної цивільної служби в організаціях є її міждержавний характер і відповідні стандарти поведінки. Службовці міжнародних організацій мають бути лояльними до організації та враховувати під час виконання покладених на них обов'язків лише інтереси організації, якій вони служать. Це означає, що співробітники не повинні представляти інтереси країни, громадянами якої вони виступають. Вони зобов'язані бути незалежними й неупередженими. У ст. 100 Статуту ООН вказано: «Під час виконання своїх обов'язків службовці Секретаріату не повинні запитувати або отримувати вказівки від будь-якого уряду чи влади, сторонньої для Організації. Вони повинні утримуватись від будь-яких дій, які могли б вплинути на їх становище як міжнародних посадових осіб, відповідальних лише перед Організацією» [9, с. 33].

Пункт «е» ст. 36 Статуту Ради Європи вказує на те, що службовці Секретаріату Ради Європи не повинні витребувати та приймати вказівки у зв'язку зі здійсненням своїх обов'язків від будь-якого уряду або якої-небудь влади, сторонньої для Ради Європи, а також утримуватись від будь-якої дії, не сумісної зі статусом міжнародного чиновника, відповідального виключно перед Радою Європи [10].

Г.І. Морозов визначає міжнародну цивільну службу як «сукупність відносин і діяльності осіб, які складають персонал міжнародних міжурядових організацій, здійснюваних на основі статутів цих організацій та відповідно до прийнятих ними спеціальних нормативних актів в інтересах усіх держав – членів цієї організації» [6, с. 249].

А.Г. Дніпровський вважає: «Міжнародна цивільна служба, яка має на меті забезпечення нормального функціонування універсальних міжнародних організацій на основі їх статутів, незалежно від будь-якої влади, сторонньої для організації, є системою роботи, сукупністю секретаріатів міжнародних організацій і їх персоналів, сформованих на основі принципу широкого географічного представництва посадових осіб, які користуються привілеями й імунітетами, необхідними для виконання їхніх посадових обов'язків» [4, с. 103]. Дослідник акцентує свою увагу на завданнях

та функціях секретаріатів міжнародних організацій, приділяючи увагу деяким особливостям статусу їх співробітників.

Спираючись на п. п. 1 та 2 Стандартів поведінки для міжнародної цивільної служби, О.В. Дьоміна наводить своє визначення поняття міжнародної цивільної служби: «Міжнародна цивільна служба – діяльність персоналу міжнародних організацій, спрямована на реалізацію таких функцій, як служіння ідеалам миру, повага й дотримання основних прав кожного чоловіка, жінки та дитини, міжнародне співробітництво, економічний і соціальний прогрес, позбавлення прийдешнього покоління від лиха війни та забезпечення справедливості й миру на планеті» [1, с. 25].

Висновки. Ставлячи за мету проаналізувати сутнісні характеристики міжнародної цивільної служби та запропонувати вдосконалене визначення понять «міжнародна цивільна служба» й «міжнародний цивільний службовець», ми дійшли висновку, що міжнародна цивільна служба – це сукупність відносин і діяльність осіб, які складають персонал секретаріатів міжнародних міждержавних організацій, що здійснюються на основі статутів цих організацій і відповідно до прийнятих ними спеціальних нормативних актів в інтересах усіх держав – членів організації, спрямовуються на реалізацію таких функцій, як служіння ідеалам миру, забезпечення справедливості й соціальної рівності, дотримання та повага основних прав і свобод кожного чоловіка, жінки й дитини, міжнародне співробітництво, економічний і соціальний прогрес.

Що стосується поняття міжнародного цивільного службовця, то воно може визначатись таким чином: міжнародним цивільним службовцем є будь-яка особа, уповноважена представниками декількох держав або органом, що діє від імені цих держав на підставі міждержавного договору й під їх контролем, здійснювати відповідно до спеціальних норм права, на постійній і винятковій основі певні функції в інтересах зазначених держав, керуючись принципами незалежності, неупередженості, сумлінності й лояльності до своєї організації.

Міжнародна цивільна служба – це сформований правовий інститут, найважливіша частина внутрішньоорганізаційного механізму міжнародних міждержавних організацій. Головною його особливістю є те, що він націлюється на вирішення найблагороднішого інтернаціонального завдання щодо забезпечення безпеки та розвитку співробітництва всієї світової спільноти.

Література:

1. Демина О.В. Понятие и значение международной гражданской службы / О.В. Демина // Евразийский юридический журнал. – 2010. – № 7. – С. 25.
2. Лукин П.И. Источники международного права / П.И. Лукин. – М., 1960. – 160 с.

3. Международная государственная/гражданская служба [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobpi41_international_service_ru.pdf.
4. Международные организации : [учебник] / под ред. И.П. Блищенко. – М., 1994. – 247 с.
5. Митрофанов М.В. Правовой статус персонала международных организаций системы ООН / М.В. Митрофанов. – М., 1978. – 179 с.
6. Морозов Г.И. Международные организации: некоторые вопросы теории / Г.И. Морозов. – 2-е изд., доп. – М. : Мысль, 1974. – 283 с.
7. Стандарты поведения для международной гражданской службы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://dps.smrtlc.ru/Disc/Standart_UN.htm.
8. Устав Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.un.org/ru/documents/charter/chapter15.shtml>.
9. Устав Организации Объединенных Наций и Статут Международного Суда / Департамент общественной информации Организации Объединенных Наций. – Нью-Йорк, 1994. – 96 с.
10. Устав Совета Европы [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/001.htm>.
11. Черниченко С.В. Личность и международное право / С.В. Черниченко. – М., 1974. – 210 с.
12. Basdevant S. Les fonctionnaires internationaux / S. Basdevant. – Paris, 1931. – 95 p.
13. Full text: Kofi Annan's final speech [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/6170089.stm>.
14. Pellet A., Ruzie D. Les fonctionnaires internationaux / A. Pellet, D. Ruzie. – Paris, 1993. – 120 p.
15. Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations. Advisory Opinion // International Court of Justice Reports. – The Hague, 1949. – P. 177.
16. Staff Regulations of the European Communities / The European Communities [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf.

Васько Е. А. Международная гражданская служба: понятие и сущность

Аннотация. В статье исследовано доктринальное определение понятий «международная гражданская служба» и «международный гражданский служащий», проанализированы основы международно-правового регулирования международной гражданской службы, выделены некоторые ее особенности. Сделана попытка усовершенствовать понятия «международная гражданская служба» и «международный гражданский служащий».

Ключевые слова: международная межправительственная организация, секретариат международной организации, международная гражданская служба, международный гражданский служащий.

Vasko Y. International civil service: concept and essence

Summary. The article gives insight into the doctrinal definitions of concepts “international civil service” and “international civil servant”. The author determines some peculiarities of the international civil service, such as the international orientation of the international civil service, the lack of a centralized governing body with decision-making powers and interstate character of the international civil service and corresponding to this standards of behavior. The author formulates her own definition of concepts “international civil service” and “international civil servant”. So, international civil service is the set of relations and activities of individuals constituting the staff of the secretariats of international intergovernmental organizations, which are carried out on the basis of statutes of these organizations and in accordance with the special regulations in interests of all Member states of the organization. The activities of international civil servants are aimed at the implementing functions such as serving the ideals of peace, ensure justice and social equality, respect and observance of fundamental rights and freedoms of every man, woman and child, international cooperation, economic and social progress.

Key words: international intergovernmental organization, secretariat of international organization, international civil service, international civil servant.