

О. В. ШУЛІПА

*Олександр Вячеславович Шуліпа, аспірант
Інституту законодавства Верховної Ради України*

СТАНДАРТИ ПОВЕДІНКИ МІЖНАРОДНИХ ЦИВІЛЬНИХ СЛУЖБОВЦІВ

За 70 років існування системи Організації Об'єднаних Націй її розширення та диверсифікація були вражаючими. Організація Об'єднаних Націй з самого початку створювалася як децентралізована система і з її поступовим розширенням неминуче виникли проблеми підтримання узгодженості та координації. У контексті зростаючої фрагментації одним із найважливіших та найочевидніших компонентів, що забезпечують єдність системи, є уніфікованість політик щодо персоналу і практик, які врегульовують умови служби міжнародних цивільних службовців.

Питання про стандарти поведінки міжнародних цивільних службовців до останнього часу перебувало поза увагою вітчизняних юристів-міжнародників. Воно лише фрагментарно висвітлювалося в публікаціях, присвячених праву міжнародних організацій. Водночас зазначене питання перебувало у центрі уваги зарубіжних авторів, починаючи з самого початку функціонування системи Організації Об'єднаних Націй. Слід зазначити, що найбільший внесок у наукову розробку цього питання зробили такі автори, як: С. Дж. Баркін, Х. Б. Батлер, Ф. П. Волтерс, А.Еванс, Дж. Лангрод, Д. Оувен, Дж. П. Ренніге, Ф. Сейерштед, Тім-Ченг Юнг. Крім того, окремі питання про створення та організацію міжнародної цивільної служби були висвітлені в роботах Я. Клаберс, Дж. Х. Шермерс, К. Ф. Амеразінге.

Метою статті є аналіз стандартів поведінки для міжнародної цивільної служби. Серед завдань, що їх автор поставив перед собою, висвітлення еволюції концепції стандартів для міжнародної цивільної служби та аналіз керівних принципів для міжнародної цивільної служби.

Організація Об'єднаних Націй і спеціалізовані установи є уособленням найвищих ідеалів народів світу. Їх мета – позбавити майбутні покоління від нещастя війни і гарантувати кожній людині можливість жити вільно та з гідністю. Такі найвищі ідеали сьогодні не втратили своєї актуальності. Їх досягнення та забезпечення безпосередньо залежить від ефективності функціонування міжнародних організацій¹.

На міжнародну цивільну службу покладено завдання втілювати ці ідеали у життя. Вона ґрунтується на багатих традиціях державного управління, що отримали розвиток в державах-членах – традиціях, заснованих на принципах компетентності, добросовісності, неупередженості, незалежності й розсудливості. Однак крім цього міжнародні цивільні службовці мають особливе покликання – служити ідеалам миру, поваги основних прав, економічного та соціального прогресу і міжнародного співробітництва. Тому поведінка міжнародних цивільних службовців має відповідати високим стандартам, оскільки зрештою саме міжнародна цивільна служба надасть організаціям системи ООН можливість для забезпечення справедливості й миру на планеті.

Історія міжнародних організацій відносно нетривала. Високі темпи науково-технічного прогресу, характерні для XIX ст., обумовили потребу в абсолютно нових формах міжнародного співробітництва, а саме створення міжнародних організацій. Як приклад можна навести три міжнародні організації, засновані ще у XIX ст., які сьогодні входять до системи Організації Об'єднаних Націй. У 1865 р. – через два десятиліття після того, як було вперше публічно використано телеграф С. Морзе, представники 20 держав зібралися у Парижі для того, щоб створити Міжнародний телеграфний союз (нині – Міжнародний союз електрозв'язку). У 1873 р. з метою обміну інформацією про погоду держави заснували Міжнародну метеорологічну організацію (нині – Всесвітня метеорологічна організація). У 1874 р. у зв'язку з суттєвим зростанням обсягу міжнародних письмових повідомлень, що супроводжували бум у міжнародній торгівлі, який став можливим завдяки розвитку залізниць і використанню пароплавів, було створено Всесвітній поштовий союз².

На ранніх етапах свого існування у цих організацій були невеликі технічні секретаріати, національний склад яких не мав принципового значення. Так, наприклад, секретаріати, створені відповідно до Паризької конвенції про охорону промислової власності від 20 березня 1883 р. та Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів від 9 вересня 1886 р., перебували під «високим наглядом» з боку Уряду Швейцарії, який у 1893 р. об'єднав їх у єдиний секретаріат. Персонал такого об'єднаного секретаріату формувався Урядом Швейцарії переважно з громадян Швейцарії. Лише у 1970 р., зі створенням Міжнародної організації інтелектуальної власності, ситуація змінилася і було створено незалежний міжнародний секретаріат з міжнародним персоналом³.

Лише у 1919 р., невдовзі після завершення Першої світової війни, коли на новостворену Лігу Націй були покладені політичні завдання, склад і характер секретаріату стали питанням, що викликали значний інтерес з боку держав-членів. Фактично до створення Ліги Націй не існувало прикладів міжнародних секретаріатів, співробітники яких були б міжнародними службовцями.

Відповідно до ст. VI Пакту Ліги Націй до складу секретаріату входять Генеральний секретар, секретарі та необхідний персонал⁴. Положення Пакту Ліги Націй не визначали засад, на яких має функціонувати

персонал секретаріату, це питання було залишено на розсуд першого Генерального секретаря організації Е. Драммонда⁵. Саме він обрав для Ліги формат кар'єрної цивільної служби і визначив, що службовці повинні бути компетентними, сумлінними, незалежними й неупередженими. Ці якості підтвердили свою цінність протягом часу функціонування організації і були формально схвалені державами-членами. Незважаючи на те, що сама Ліга Націй припинила своє існування, стандарти, встановлені для її персоналу, були безпосередньо включені до Статуту Організації Об'єднаних Націй⁶.

У Статуті Організації Об'єднаних Націй та установчих документах інших організацій встановлено, що поведінка співробітників повинна відповідати високим етичним нормам. Для цього міжнародні цивільні службовці повинні керуватися унікальними стандартами поведінки.

Після Другої світової війни розробники Статуту ООН прагнули якнайкраще забезпечити незалежність нової системи. З цієї метою вони відокремили секторально-орієнтовану діяльність від політичного ядра організації і ініціювали створення низки автономних спеціалізованих установ. Розробники системи Організації Об'єднаних Націй прагнули створити цілісну і єдину міжнародну цивільну службу. Для цього Підготовча комісія Організації Об'єднаних Націй, що провела сесію після прийняття Статуту ООН у 1945 р., рекомендувала розробити «загальні стандарти, методи і механізми щодо персоналу»⁷.

Стандарти поведінки для міжнародної цивільної служби (далі – Стандарти) були підготовлені Консультативною радою з міжнародної цивільної служби вже більше ніж півстоліття тому. Принципи і норми, закріплені у документі, що побачив світ у 1954 р., витримали випробування часом та стали частиною культури і спадку міжнародних організацій⁸.

Водночас окремі положення Стандартів редакції 1954 р. відображали реалії минулої епохи та потребували перегляду. Так, з часу їх ухвалення у світі відбулися різкі зміни. У результаті звільнення від колоніальної залежності країн Африки, Азії і Карибського басейну суттєво змінився членський склад міжнародних організацій, розширилися масштаби їх економічної і соціальної діяльності, змінилася динаміка процесу прийняття рішень та характер послуг, що надаються установами загальної системи Організації Об'єднаних Націй. Зрештою, завершилася холодна війна, що ускладнювала роботу міжнародної цивільної служби.

У сучасному контексті виникла потреба подолати відлуння епохи холодної війни та застарілість управлінських методів. Перед міжнародним співтовариством як і раніше постають глобальні проблеми і конфлікти, що обумовлюють потребу належного реагування з боку міжнародних організацій. Все це вимагає розробку нової редакції стандартів.

Комісія з міжнародної цивільної служби двічі переглядала Стандарти: перший раз у 2001 р. і повторно – у 2013 році. Під час розробки останньої редакції Стандартів, що була схвалена Резолюцією Генеральної Асамблеї 67/257⁹, Комісія з міжнародної цивільної служби виходила з того, що внутрішня культура кожної міжнародної організації має свої особливості, однак перед ними постають схожі етичні проблеми.

З часом відносини між співробітниками і їх організаціями змінюються. Наразі більшість міжнародних організацій відмовилися від систем, що базуються на жорстких правилах, та запровадили системи, які базуються на цінностях. Такі системи передбачають поступову децентралізацію і делегування відповідальності керівникам нижчих рівнів. Подібні зміни зумовили потребу розробки більш чітких стандартів, що регулюють відносини та контакти за рамками загальної системи і більш прозорих систем підзвітності.

Ще одним фактором, що зумовив потребу перегляду Стандартів, стали прояви підвищеного інтересу до цього предмета з боку національних цивільних служб і приватного сектору у відповідь на появу нових етичних проблем.

Варто зазначити, що з 1954 р. назва документа – «Стандарти поведінки для міжнародної цивільної служби» – залишилася незмінною, і до сьогодні вона повною мірою відображає сутність закріплених у ньому положень. Стандарти покликані стати керівними настановами етичної поведінки службовців міжнародних організацій. Вони не лише інформують, а й надихають службовців міжнародних організацій дотримувати найвищих етичних та моральних цінностей. Вони відображають філософську концепцію, покладену в основу міжнародної цивільної служби¹⁰.

Стандарти поведінки для міжнародної цивільної служби є комплексною кодифікацією правил, що покликані регулювати різні сфери діяльності міжнародних цивільних службовців, зокрема вони встановлюють керівні принципи міжнародної цивільної служби, визначають норми, що регулюють службові взаємовідносини міжнародних цивільних службовців, зловживання службовим становищем, конфлікти інтересів, розкриття інформації, використання ресурсів організацій системи Організації Об'єднаних Націй, роль секретаріатів, встановлюють обмеження в період після завершення міжнародної цивільної служби, містять правила щодо взаємовідносин між персоналом та адміністрацією, державами-членами та керівними органами, відносини з громадськістю, з засобами масової інформації, розкривають принцип поваги до різних звичаїв та культур, правила щодо безпеки та охорони, особистої поведінки міжнародних цивільних службовців, роботи поза організацією та позаслужбової діяльності, подарунків, нагород та винагород з джерел поза організацією¹¹.

Кожен із наведених аспектів міжнародної цивільної служби має надзвичайне значення. Водночас в їх основу покладено керівні принципи, що відображають філософію самої концепції міжнародної цивільної служби та Організації Об'єднаних Націй.

Стандарти визначають, що цінності Організації Об'єднаних Націй, а саме основоположні права людини, соціальна справедливість, гідність і цінність людської особистості та рівноправ'я чоловіків і жінок, а також рівність великих і малих націй мають бути орієнтирами для міжнародних цивільних службовців у всіх

їх діях. Усвідомлення цінностей та ролі організації службовцями має бути однаковим. Саме відданість цілям організації забезпечує добросовісність і формує міжнародний світогляд міжнародних цивільних службовців. Однакове бачення є гарантією того, що міжнародні цивільні службовці будуть ставити інтереси своєї організації вище за власні інтереси і відповідально використовувати її ресурси.

Міжнародні цивільні службовці повинні бути сумлінними. Поняття сумлінності, закріплене в Статуті Організації Об'єднаних Націй, охоплює всі аспекти поведінки міжнародного цивільного службовця і включає такі якості, як чесність, правдивість, безсторонність і невідкупність. Ці якості є не менш важливими, ніж компетентність і працездатність, що також відображені в положенні ст. 101 Статуту Організації Об'єднаних Націй. Терпимість і розуміння – основні людські цінності. Вони є основними цінностями і для міжнародних цивільних службовців, які повинні рівною мірою поважати всіх без відмінностей за будь-якими ознаками.

Міжнародні цивільні службовці мають бути лояльними до системи Організації Об'єднаних Націй, а не лише до тієї організації, в якій вони працюють. Міжнародні службовці повинні розуміти та демонструвати таку більш широку лояльність. Необхідність виявлення духу співробітництва і порозуміння щодо міжнародних службовців інших організацій систем Організації Об'єднаних Націй має найбільш важливе значення у тих випадках, коли міжнародні цивільні службовці декількох організацій працюють в одній країні або регіоні¹².

Міжнародні цивільні службовці повинні бути безсторонніми та незалежними. Для збереження своєї безсторонності міжнародним цивільним службовцям слід зберігати незалежність від будь-якої влади поза своїми організаціями; їх поведінка має відображати таку незалежність. Відповідно до присяги, що складається під час вступу на посаду, вони не повинні приймати жодних вказівок від будь-якого уряду, особи або іншої сторони, яка є сторонньою для організації. Необхідно підкреслити, що міжнародні цивільні службовці жодним чином не є представниками урядів держав-членів. Це також стосується міжнародних службовців, направлених урядами держав-членів. Міжнародні цивільні службовці повинні завжди пам'ятати про те, що прийнявши Статут і відповідні правові документи кожної організації, держави-члени зобов'язалися поважати їх незалежний статус¹³.

Безсторонність слід передовсім розуміти як терпимість і стриманість, особливо щодо політичних і релігійних переконань. Особиста думка міжнародних цивільних службовців залишається недоторканно, однак, на відміну від приватних осіб, вони не мають права ставати на будь-яку сторону або публічно висловлювати свої переконання зі спірних питань, чи то особисто, чи як член тієї чи іншої групи. Відповідно, міжнародні цивільні службовці повинні виражати свої погляди тактично та з обачністю. Це не означає, що міжнародні цивільні службовці повинні відмовлятися від своїх особистих політичних поглядів і національного світогляду. Однак це означає, що вони повинні постійно проявляти широкий міжнародний світогляд і дух розуміння стосовно міжнародного співтовариства в цілому.

Принцип незалежності міжнародної цивільної служби не суперечить тому факту, що саме держави-члени колективно становлять організацію і не применшують його. Поведінка, що веде до поліпшення відносин з окремими державами-членами і посилення їх віри в секретаріат організацій та довіри до нього, зміцнює організацію і сприяє забезпеченню їх інтересів¹⁴.

Міжнародним цивільним службовцям, які відповідають за реалізацію проектів в окремих країнах або регіонах, може бути рекомендовано проявляти особливу обачність при збереженні своєї незалежності. Час від часу вони можуть отримувати вказівки від сторони, яка приймає, однак такі вказівки не повинні ставити від загрозу їх незалежність. Міжнародні цивільні службовці повинні звітувати за всі свої дії і рішення, а також за зобов'язання, які вони беруть на себе при виконанні своїх функцій¹⁵.

Міжнародний світогляд базується на розумінні цілей і задач організацій системи Організації Об'єднаних Націй, викладених в їх правових документах, і відданості їм. Воно, серед іншого, передбачає повагу до права інших мати свою власну точку зору і слідувати власним культурним традиціям. Для цього необхідна готовність без упередженості працювати з особами всіх національностей, релігій та культур, а також здатність постійно враховувати те, як слова і дії можуть бути сприйняті іншими. Своєю чергою, необхідно уникати будь-яких висловлювань, що можуть бути розтлумачені як прояв упередженого ставлення або нетерпимості. Водночас, з огляду на те, що методи роботи в різних культурах можуть бути неоднаковими, міжнародні цивільні службовці не повинні вважати правильними виключно ставлення до роботи, методи роботи і стиль роботи, що характерні для їх країни або регіону. Жити в умовах, вільних від дискримінації – одне з основних прав людини. Від міжнародних цивільних службовців очікується повага до гідності й цінності людської особистості, рівності всіх людей, без розрізнення за будь-якими ознаками. Міжнародні цивільні службовці мають всіляко уникати припущень, що базуються на стереотипах. Одним з основних принципів, що закладено в Статуті Організації Об'єднаних Націй, є рівність чоловіка та жінки, і тому організації повинні робити все, що від них залежить, для сприяння досягненню гендерної рівності.

Комісія з міжнародної цивільної служби узагальнила більше ніж столітній досвід функціонування секретаріатів міжнародних організацій та виділила основні цінності, на яких має бути побудована міжнародна цивільна служба. Такі цінності встановлюють високі морально-етичні стандарти поведінки міжнародних цивільних службовців¹⁶.

Уряди держав мають докладати зусилля для забезпечення високої ефективності, цілісності й універсальності міжнародної цивільної служби. Своєю чергою міжнародні організації повинні створювати конкурентні умови служби задля того, щоб залучати висококваліфікований персонал. Спроможність міжнародних організацій вчасно й ефективно реагувати на проблеми сучасного світу буде як і раніше визначати якість

життя у XXI ст., і міжнародна цивільна служба відіграє історичну роль в еволюції глобальних цінностей та систем управління.

- ¹ Standards of Conduct for the International Civil Service / International Civil Service Commission. – : United Nations, 2013. – P. 3.
- ² *Klabbers J.* An Introduction to International Institutional Law / Jan Klabbers. – Cambridge: Cambridge University Press, 2002. – P. 17.
- ³ *Schermers H. G.* International Institutional Law: Unity within Diversity / Henry G. Schermers, Niels M. Blokker. – : Martinus Nijhoff Publishers, 2011. – P. 320.
- ⁴ *Howard-Ellis C.* The Origin, Structure and Working of the League of Nations. – Boston: Houghton Mifflin Company, 1929. (Reprint 2003 by The Lawbook Exchange).
- ⁵ *Newman E.* The International Civil Service: Still a Viable Concept / E. Newman // *Global Society*. – 2007. – Vol. 21. – Iss. 3. – P. 435.
- ⁶ Шуліпа А. В. Институт международной гражданской службы: история становления и принципы построения / А. В. Шуліпа // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2014. – № 3. – С. 270–274.
- ⁷ Комиссия по международной гражданской службе – История вопроса // Офіційний сайт Організації Об'єднаних Націй : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/aboutun/civilservice/icschistory.shtml>
- ⁸ Standards of Conduct for the International Civil Service / International Civil Service Commission. – : United Nations, 2013. – 12 p.
- ⁹ Общая система Организации Объединенных Наций: доклад Комиссии по международной гражданской службе // Резолюция Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций A/RES/67/257 від 12 квітня 2013 р. : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/278/57/PDF/N1327857.pdf?OpenElement>
- ¹⁰ Standards of Conduct for the International Civil Service / International Civil Service Commission. – : United Nations, 2013. – 12 p.
- ¹¹ Standards of Conduct for the International Civil Service / International Civil Service Commission. – : United Nations, 2013. – 12 p.
- ¹² Федотов А. Л. Международная гражданская служба / А. Л. Федотов // *Право и управление. XXI век*. – 2013. – № 2. – С. 55–68.
- ¹³ *Amerasinghe C. F.* Principles of the Institutional Law of International Organizations / C. F. Amerasinghe. – : Press, 2005 – 535 p.
- ¹⁴ *Butler H. B.* Some Problems of an International Civil Service / H. B. Butler // *Public Administration*. – 1932. – Vol. 10. – Iss. 4. – P. 376–387.
- ¹⁵ Standards of Conduct for the International Civil Service / International Civil Service Commission. – : United Nations, 2013. – 12 p.
- ¹⁶ *Jenks W.* Some Problems of International Civil Service / W. Jenks // *Public Administration Review*. – 1943. – Vol. 3. – P. 94.

Резюме

Шуліпа О. В. Стандарти поведінки міжнародних цивільних службовців.

Стаття присвячена аналізу стандартів поведінки міжнародних цивільних службовців. Проаналізовано еволюцію концепції стандартів поведінки для міжнародної цивільної служби, розглянуто керівні принципи стандартів поведінки міжнародних цивільних службовців.

Ключові слова: стандарти поведінки, міжнародна цивільна служба, Організація Об'єднаних Націй, Комісія з міжнародної цивільної служби.

Резюме

Шуліпа А. В. Стандарты поведения международных гражданских служащих.

Статья посвящена анализу стандартов поведения международных гражданских служащих. Проанализирована эволюция концепции стандартов поведения для международной гражданской службы, рассмотрены руководящие принцип поведения международной гражданской службы.

Ключевые слова: стандарты поведения, международная гражданская служба, Организация Объединенных Наций, Комиссия по международной гражданской службе.

Summary

Shulipa O. Standards of Conduct for the International Civil Servants.

The paper analyzes the standards of international civil servants conduct. The evolution of the concept of standards of international civil servants conduct has been analyzed; moreover the guiding principles of international civil servants conduct have been highlighted.

Key words: standards of conduct, international civil service, the United Nations Organization, Commission on International Civil Service.