

ДИСКУССИЯ О РЕАЛИЗАЦИИ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ВОЗДЕЙСТВИЯ ГЕНЕРАЛЬНОГО СЕКРЕТАРЯ НА ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ СОВЕТА БЕЗОПАСНОСТИ ООН

Д.Г. Новик, В.А. Плотников

Северо-Западный институт управления РАНХиГС. Россия. 199178, Санкт-Петербург, Средний пр. В.О., д.57/43.

Санкт-Петербургский Государственный Университет. Россия.199034, Санкт-Петербург, Университетская наб. д.7-9.

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Россия. 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20.

В представленной статье рассматривается проблема взаимоотношений между главным должностным лицом ООН – Генеральным секретарём, и центральным органом структуры Объединённых Наций – Советом Безопасности. Природа роли Генерального секретаря является двойственной с самого момента создания ООН. С одной стороны, Генеральный секретарь возглавляет Секретариат – орган, выполняющий технические и вспомогательные функции по отношению к прочим Главным органам ООН. Именно в таком качестве пост Генерального секретаря изначально видели инициаторы создания ООН. С другой стороны, в Уставе ООН содержатся положения, которые, при определённой трактовке, дают Генеральному секретарю значительные полномочия, в том числе политического характера. С самого начала деятельности ООН Генеральные секретари старались определить характер этих дополнительных полномочий, закрепить практику их применения. Особую роль среди таких полномочий играют положения статьи 99 Устава, дающей право Генеральному секретарю напрямую обращаться к Совету Безопасности и привлекать его внимание к ситуациям, которые, по его (Генерального секретаря) мнению, могут угрожать международному миру и безопасности. Это своё право ряд Генеральных секретарей реализовывали в ходе различных кризисных ситуаций, возникших после создания ООН. В статье рассмотрены последовательно конголезский кризис, ситуация с захватом в Тегеране и положение в Ливане, то есть те три ситуации, вынудившие Генеральных секретарей Хаммаршёльда, Вальдхайма и де Куэльяра в явном виде использовать своё право обращения к Совету Безопасности. В статье предпринимается попытка обнаружения инструментов Устава ООН, позволяющих реализацию политических функций Генерального секретаря в дополнение к исполняемым им техническим функциям. Результаты проведённого анализа позволяют сделать вывод о том, что основным таким инструментом являются положения статьи 99 Устава ООН, однако степень активности её использования снижается с течением времени.

Ключевые слова: ООН, Генеральный секретарь, Устав ООН, международная безопасность, Конго, Иран, Ливан, Даг Хаммаршёльд, Курт Вальдхайм, Хавьер Перес де Куэльяр, политические полномочия, миротворчество.

Устав ООН обычно рассматривается в качестве международного договора особого рода в том числе благодаря тому, что он «служит своеобразным руководством к согласованным действиям всего мирового сообщества во имя мира, сохраняющим непреходящую актуальность даже в условиях, которые его авторы не могли в своё время предвидеть» [1, с. 22-23].

До сих пор в большинстве случаев не возникает возможности для пересмотра этого документа. Поэтому чрезвычайно важны заложенные ещё в процессе создания ООН базовые элементы. Среди таких элементов представлены полномочия центральных органов – Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, Секретариата и Генерального секретаря.

Выделение Генерального секретаря в отдельную категорию не случайно. Именно это должностное лицо ООН – единственное, удостоенное отдельного упоминания в Уставе и имеющее особые полномочия, не вытекающие прямым образом из функций и полномочий возглавляемого им органа. В этой статье авторы пытаются определить наличие нормативных инструментов, в частности, в Уставе ООН, позволяющих реализацию политических функций Генерального секретаря в дополнение к исполняемым им техническим функциям

Если буквально толковать положения Устава ООН, то можно сделать вывод о том, что Совет Безопасности в иерархии органов ООН стоит ниже Генеральной Ассамблеи. Он отчитывается перед Ассамблеей о своей работе, состав непостоянных членов также определяется последней. Однако Генеральная Ассамблея на самом деле не вправе вмешиваться в работу Совета по предотвращению или урегулированию конфликтов.

В ряде документов конференции в Думбартон-Оксе упоминается, что Генеральная Ассамблея не рассматривалась как главный руководящий орган будущей организации. Согласно донесениям главы советской делегации А.А. Громыко, основные вопросы связывались с организацией (названного в одном из донесений руководящим органом) Совета Безопасности¹.

Более того, на конференции в Сан-Франциско четырёх приглашающим державам и Франции пришлось выдержать серьёзный натиск т.н. «малых держав», пытавшихся провести поправки, ограничивавшие права Совета в пользу Генеральной Ассамблеи. К примеру, Новая Зеландия предлагала ввести дополнительную процедуру утверждения Ассамблеей решений Совета Безопасности о введении санкций².

В связи с таким положением Совета Безопасности в системе органов ООН, особое внимание привлекает развитие взаимоотношений между Советом и уникальным должностным лицом ООН – Генеральным секретарём.

В отношении воздействия на Совет Безопасности в распоряжении Генерального секретаря имеется некоторый арсенал средств, в числе которых доклады, аналитические отчёты, обязательное участие в заседаниях Совбеза (последнее закреплено статьёй 98 Устава ООН). Имеет место также дополнительная функция, закреплённая в отдельной 99-й статье Устава этой организации, которая связана с фактом, что это должностное лицо «имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности»³.

Устав ООН и политические функции Генерального секретаря

В 1958 г. Д. Хаммаршёльд в речи по случаю своего переизбрания подчеркнул: «Генеральный секретарь должен действовать не только в случаях, предусмотренных Уставом или решениями главных органов, но также и тогда, когда «необходимо заполнить вакуум» в созданной Уставом и традиционной дипломатией системе обеспечения международного мира и безопасности». Идеологически в этом аспекте Хаммаршёльд опирался на функции Генерального секретаря, прописанные в 98-й статье Устава ООН: «Генеральный секретарь действует в этом качестве на всех заседаниях Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, Экономического и Социального Совета и Совета по Опеке и выполняет такие

¹ Донесение председателя советской делегации А.А. Громыко в Народный комиссариат иностранных дел СССР от 24-25.08.1944 // Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг., Т. 3: Конференция представителей СССР, США и Великобритании в Думбартон-Оксе (21 авг. - 28 сент. 1944 г.) С. 116.

² Запись седьмого пленарного заседания Конференции Объединённых Наций. 1.05.1945 г. // Советский Союз на международных конференциях периода Великой Отечественной войны 1941-1945 гг.: Сборник документов [В 6-ти т.]. М., 1984. Т. 5: Конференция Объединённых Наций в Сан-Франциско (25 апреля – 26 июня 1945 г.) С.237-238.

³ Устав ООН.

■ Исследовательские статьи

другие функции, какие возлагаются на него этими органами». В результате деятельности этого политика была оформлена «концепция имманентной/подразумеваемой компетенции».

Хаммаршёльд называл ст. 98 Устава нормативным источником безграничной «эволюции» функций «главного административного должностного лица Организации» и видевшего в её положениях юридическое обоснование своей политики «превентивной дипломатии», «заполнения вакуума», то есть замены постом Генерального секретаря коллективных органов ООН, полномочных выносить политические решения [8, с. 102].

Шаши Тарур ссылается на статьи 97 и 98 Устава как на основу административной компетенции Генерального секретаря, указывая, что его политические полномочия происходят из положений статей 98 и 99 [6, с.33-34].

Выступая за расширение политических функций Генерального секретаря, Хаммаршёльд уточнял: «При определении компетенции Генерального секретаря следует, прежде всего, исходить из «духа Устава», а методологические положения не являются обязательными и должны изменяться в соответствии с развитием нужд Организации». Аргументируя данную позицию, Д. Хаммаршёльд акцентировал внимание на различных «специальных дипломатических и оперативных функциях», которые неоднократно возлагались на Генерального секретаря различными решениями Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности [1, с. 103].

Действие же 99-й статьи способно стать инструментом для реализации политической роли Генерального секретаря. Ш.Тарур, С. Честерман и Т. Франк, например, ссылаются на статью 99 как на не до конца определённую правовую основу для широкого развития политической роли Генерального секретаря. Причём предполагается, в том числе, и наличие у Генерального секретаря права и обязанности на вынесение независимых политических суждений, и, что ещё важнее, на независимые политические действия [6, с. 33-34, 233-234].

В этом случае Генеральный секретарь становится не представителем вспомогательного по отношению к Совету Безопасности органа, а играет самостоятельную роль, способную повлиять на повестку дня и, косвенно, на решения Совбеза. Более того, как считал, например, всё тот же Даг Хаммаршёльд, сам факт существования статьи 99 позволяет Генеральному секретарю использовать неформальные дипломатические методы и запрашивать информацию у различных участников международных политических процессов. [1, с. 335.] При этом, очевидным образом, далеко не все такие расследования и практические действия Генерального секретаря должны заканчиваться обращением в Совет Безопасности.

Повышенным вниманием статья 99 Устава ООН пользовалась в период работы таких Генеральных секретарей, как Даг Хаммаршёльд, У Тан, Курт Вальдхайм, Хавьер Перес де Куэльяр.

Среди исследований, посвящённых рассмотрению роли статьи 99 Устава в правовой и политической жизни ООН, помимо монографии Д.Г.Арутюняна «Генеральный секретарь ООН и международное право» [1], стоит отметить работу А. Уолтера Дорна, посвящённую роли 99-й статьи в системе раннего предупреждения о конфликтных ситуациях. Дорн выделяет 10 случаев обращения Генеральных секретарей к своему праву согласно статье 99, однако только три из них рассматривает как случаи прямого и явного использования такого права: ситуация в Республике Конго в 1961 г., отношения между США и Ираном в 1979 г., положение в Ливане в 1989 г.[3]. С таким разделением вполне можно согласиться, так как только в этих трёх случаях Генеральными секретарями была использована словесная формула, предусмотренная статьёй 99: «[ситуация]...по мнению [Генерального секретаря] представляет угрозу международному миру и безопасности». В этой связи Дж. Кокейн и Д. Мэлоун отмечают особую важность право информирования Совета Безопасности, закреплённое статьёй 99, и определяют отношение как «непростое и нестабильное партнёрство», требующее от Генерального секретаря постоянной неформальной работы с членами Совета. [5, с. 69-70].

Практика применения 99-й статьи Устава ООН

Здесь стоит отметить один, важный на наш взгляд момент. В советской и российской историографии сложилась достаточно прочная традиция обвинять первого Генерального секретаря ООН Трюгве Ли в том, что он фактически инициировал обсуждение в Совете Безопасности ситуации в Корею в июне 1950 г., и таким образом спровоцировал интервенцию войск ООН. Однако, при обращении к документации ООН, ситуация выглядит иначе. В повестке дня первого заседания по данному вопросу в качестве документа, выносимого на обсуждение, значится «Письмо представителя Соединённых Штатов Америки от 25 июня 1950 г. на имя Генерального секретаря с препровождением адресованного председателю Совета Безопасности сообщения относительно акта агрессии против Корейской Республики (S/1495)»⁴. В самом данном документе к Генеральному секретарю обращена лишь просьба о препровождении приложенного сообщения председателю Совета Безопасности, а также указание, что информация была ранее доведена до Ли устно. Требование о созыве Совета было изложено уже в части документа, предназначенной председателю.

⁴ 473-е заседание Совета Безопасности. Официальный стенографический отчёт. Документ ООН S/PV.47.

Разумеется, он исполнил свои обязанности максимально быстро и эффективно, но это не даёт возможности говорить о нём как об инициаторе процесса – по крайней мере, с формальной точки зрения.

Сам Ли, тем не менее, в своих мемуарах определял свои действия именно как исполнение положений статьи 99, несмотря на отсутствие характерных делопроизводительных «следов» [8, с. 328]. Кокейн и Мэлоун считают, что действия Ли приблизили его политическое «падение». Они также отмечают, что после обращения к Совету, Ли специально заявил, что Совет имеет право и обязан рассмотреть вопрос об агрессии Северной Кореи. [6, с. 71-72]

Рассматривая применение Генеральными секретарями ООН права привлечения внимания Совета Безопасности к вопросам, угрожающим поддержанию международного мира и безопасности, необходимо обратиться к случаю, который явился первым в рамках прямого использования Генеральным секретарём своего права на созыв Совбеза. Речь идёт о ситуации, сложившейся вокруг Республики Конго (в настоящее время – Демократическая Республика Конго) сразу после обретения ею независимости от Бельгии.

Не останавливаясь подробно на непосредственно истории кризиса, следует отметить ряд ключевых моментов, предшествовавших появлению вопроса на повестке дня СБ.

Бывшая колония Бельгии Конго считалась одной из самых богатых природными ресурсами стран Африки. При этом в годы господства Бельгии она была крайне зависима от метрополии с точки зрения административного управления. Среди конголезцев было крайне мало квалифицированных администраторов, и вообще специалистов в разных областях. Все ключевые посты, не только в высшем руководстве важнейших отраслей, но и на местах занимали бельгийцы.

После переговоров в начале 1960 г., было решено, что Конго получит независимость через полгода. 30 июня 1960 г. в Леопольдсвиле была провозглашена независимость Республики Конго. Новое государство подало заявление о вступлении в ООН (рассмотрено Советом Безопасности на 872-м заседании 7 июля 1960 г. и поддержано единогласно).

Однако проблемы начались практически сразу после объявления независимости. Жизнь конголезцев мало изменилась, бельгийцы продолжали занимать руководящие должности. На этой почве начался мятеж в жандармерии (Force Publique). Начались беспорядки, и, что самое важное, насилие на расовой почве. Правительство Бельгии приняло решение о направлении в страну вооружённых сил. Параллельно стали нарастать сепаратистские выступления в крупной и богатой конголезской провинции Катанга.

Здесь следует отметить, что между Бельгией и Конго был заключён договор о дружбе, среди прочего предусматривавший возможность присутствия бельгийских войск на территории республики, но только с согласия её правительства.

События развивались, фактически, шли боевые действия. Генеральный секретарь ООН Даг Хаммаршёльд, посчитав, что ситуация приняла крайне опасный характер, 13 июля обратился к председателю Совета Безопасности с письмом (документ Совета Безопасности S/4381), в котором указал, что сложившаяся ситуация, по его мнению, может угрожать поддержанию международного мира и безопасности, и потребовал созвать срочное заседание Совета для заслушивания его доклада.

873-е заседание СБ было создано в тот же день. На нём была принята резолюция Совета Безопасности 143 (1960), требовавшая от Бельгии вывести войска с территории Конго. Той же резолюцией Генеральному секретарю было поручено координировать оказание конголезскому правительству военную и иную необходимую помощь.

Это заседание стало первым из 58 заседаний Совета Безопасности, посвящённых рассмотрению проблемы Конго, как она была поставлена Генеральным секретарём Хаммаршёльдом, то есть в соответствии со статьёй 99 Устава ООН. На первой серии заседаний (пять заседаний с 13 по 22 июля, зачастую следовавших друг за другом с перерывом в несколько часов и продолжавшихся по ночам) были рассмотрены доклады Генерального секретаря – доклад о ситуации первый доклад о реализации мер, предусмотренных резолюцией Совета. Была принята ещё одна резолюция: 145 (1960). В обеих резолюциях одобрялись действия Генерального секретаря, предписывалось предпринять все меры для скорейшего вывода бельгийских войск и замены их на силы ООН и стабилизации ситуации.

В своих докладах Генеральный секретарь отметил ряд проблем, важных не только для разрешения конкретного кризиса, но и для всей дальнейшей миротворческой деятельности ООН. Он, среди прочего, отметил, что, несмотря на то, что ВС ООН фактически выполняют функцию сил безопасности Конго, находясь на территории страны с согласия правительства до того момента, пока национальные силы не будут готовы работать самостоятельно, эти формирования находятся под командованием Генерального секретаря, действующего под контролем СБ, и не могут принимать какую-либо сторону в каких-либо внутренних конфликтах⁵. Это было весьма важно, так как Хаммаршёльд указывал, что под территорией миротворческой операции, должна пониматься вся территория Конго, в том числе и отколовшаяся Катанга⁶.

⁵ Первый доклад Генерального Секретаря о проведении в жизнь Резолюции S/4387 Совета Безопасности от 14 июля 1960 года. Документ ООН S/4389.

■ Исследовательские статьи

Кокейн и Мэлоун считают, что одной из важных проблем в отношениях Генерального секретаря с органами ООН в рамках конголезского кризиса стало то, что Хаммаршёльд перешёл границы терпимости СССР, посчитавшего, что Генеральный секретарь действует в интересах США. [6, с. 73-74]. При этом, однако, Генеральный секретарь, как представляется, проявил подлинную независимость от всех членов ООН, что стало возможно благодаря наличию у него определённых политических полномочий, происходящих из Устава.

В ходе прений можно выделить два основных направления. Первое – это полемика между Бельгией и Конго о причинах и последствиях ввода войск. Бельгийцы обращались к свидетельствам о зверствах, учиняемых конголезцами над европейским населением Конго. Конголезское правительство указывало на нарушение договоров и фактический повторный захват власти в только что освобождённой стране.

Второе направление – это полемика между Советским Союзом и поддерживавшей его Польшей с одной стороны, и западными державами, в первую очередь, США – с другой. СССР и Польша обвиняли западные державы в колониальном заговоре и поддержке действий Бельгии с целью продолжения реализации колониальной политики «под новой вывеской». Западные державы, в свою очередь, обвиняли СССР (Польшу в значительно меньшей степени) в подмене понятий, попытках проецирования холодной войны на Африку и расширения зоны своего влияния, в том числе путём подготовки к вмешательству в дела Конго. СССР также прямо обвинял Бельгию в агрессии, западные державы придерживались иных формулировок, отстаивая право Бельгии на защиту своих граждан за границей, признавая, тем не менее, необходимость в кратчайшие сроки заменить бельгийские войска на ВС ООН.

По итогам заседаний была принята резолюция 145 (1960), предложенная представителями Туниса и Цейлона с минимальным изменением, предложенным самими инициаторами. Резолюция одобряла работу Генерального секретаря, обязывала Бельгию незамедлительно вывести войска, а все государства – не препятствовать восстановлению порядка в Конго и не осуществлять любых действий, подрывающих территориальную целостность страны. В заключительной части 879-го заседания председатель Совета Безопасности выразил от имени Совета благодарность Генеральному секретарю за работу, «проделанную им в качестве доверенного лица Совета».

Всего в связи с этим кризисом на 58 заседаниях было принято шесть резолюций Совета. Стоит отметить, что девять заседаний, на одном из которых была принята резолюция 169 (1961), прошли уже после гибели Дага Хаммаршёльда в Конго.

Конголезский кризис рассматривается как продолжавшийся как минимум до 1965 г. При этом последнее заседание Совета Безопасности, формально посвящённое рассмотрению письма Хаммаршёльда и последующих вопросов, состоялось 30 января 1962 г. То есть, на этом моменте закончилось рассмотрение вопроса в соответствии со статьёй 99 Устава ООН.

Заседание 30 января 1962 г. не привело ни к какому решению, так как по предложению представителя США поставленный вопрос был снят с повестки дня в связи с желанием представителя Республики Конго выступить перед Генеральной Ассамблеей. Значительная часть заседания была посвящена прению между представителем СССР и председателем (представитель Соединённого Королевства) по процедурным вопросам возможности снятия вопроса с повестки. Миротворческая операция в Конго продолжалась до 1964 г. В ней было задействовано почти 20 000 военнослужащих, расходы составили свыше 400 млн долларов США⁷. 250 служащих ООН (245 военнослужащих и пять гражданских служащих) погибли⁸. Среди них был и Генеральный секретарь Даг Хаммаршёльд.

В период У Тана прямого применения положения статьи 99 не происходило, однако, как отмечают Кокейн и Мэлоун, У Тан продолжил политику «добрых услуг», основанную на широком толковании этой статьи. Они отмечают действия Генерального секретаря по урегулированию спора о границе между Таиландом и Камбоджей, спорной ситуации между Нидерландами и Индонезией в Западной Новой Гвинее, а также по вопросу о независимости Бахрейна. В последнем случае действия Генерального секретаря, предпринятые без указания от Совета Безопасности, были в дальнейшем утверждены последним. [4]

Более результативным, а потому и более важным с точки зрения анализа политической роли Генеральных секретарей, выступает случай, связанный с событиями в ирано-американских отношениях, последовавший сразу после исламской революции.

Одним из самых острых событий конца 1970-х – начала 1980-х гг. стал захват американского посольства в Тегеране. Можно сказать, что последствия этих событий продолжают ощущаться в международных отношениях и поныне. Стоит отметить, что и для Организации

⁶ 877-е заседание Совета Безопасности. Официальный стенографический отчёт. Документ ООН S/PV.877

⁷ Завершённые операции ООН по поддержанию мира. Операция Организации Объединённых Наций в Конго (ООНУК). Информация с официального сайта ООН. [электронный ресурс] Url: <http://www.un.org/ru/peacekeeping/missions/past/congo.htm> Дата обращения: 20.01.2016

⁸ Там же.

Объединённых Наций события в Тегеране стали определённой вехой.

В начале 1979 г. в Иране произошла исламская революция, в результате которой шах Пехлеви был свергнут. В том же году он выехал в США на лечение. 4 ноября 1979 г. группа радикально настроенных иранцев захватила здание посольства США в Тегеране, где в тот момент находилось не менее 66 человек. Отпустив женщин, чернокожих и не американцев, захватчики потребовали выдать новому правительству Ирана беглого шаха, а также «вернуть наворованное состояние шаха иранскому народу; принести официальные извинения за действия американцев в Иране в прошлом и пообещать не вмешиваться в его внутренние дела в будущем»⁹. Действия захватчиков получили фактическую поддержку нового правительства Ирана.

Отношения между США и новым правительством Ирана мгновенно накалились, американское правительство наложило эмбарго на иранскую нефть, а затем и на прочие товары. В апреле была предпринята попытка освобождения заложников путём проведения спецоперации, получившей название «Орлиный коготь». Операция завершилась полным провалом, по сути, не успев начаться. Переговоры шли тяжело, процесс осложнила ирано-иракская война, но в январе 1981 г. заложники были освобождены в обмен на денежный выкуп, выплаченный из средств арестованных иранских активов.

В контексте настоящего исследования особый интерес представляет то, как первый и наиболее острый этап был отражён в деятельности ООН, и, в частности, Генерального секретаря и Совета Безопасности.

4 ноября произошёл захват заложников, а 9 ноября председатель Совета Безопасности (в ноябре 1979 г. – представитель Боливии) сделал заявление, в котором выразил обеспокоенность Совета ситуаций с захватом дипломатического персонала и призвал Иран освободить заложников и поручил Генеральному секретарю «продолжать использовать свои добрые услуги, чтобы оказать помощь в достижении этой цели»¹⁰.

13 ноября поверенный в делах постоянного представительства Ирана при ООН препроводил Генеральному секретарю письмо ответственного за деятельность министерства иностранных дел Ирана Бани-Шадр. В этом письме содержится изложение позиции нового правительства Ирана

касательно отношений Ирана и США. Фактически, правительство Ирана обвинило США в создании текущей ситуации, в том, что предыдущий режим управлялся Америкой, эксплуатировавшей иранский народ и попиравшей его права. В письме содержалось два требования к США: признать виновность шаха Пехлеви в том, в чём его обвиняло новое правительство, а также вернуть Ирану находящиеся в США активы, принадлежащие шаху, его семье и другим представителям режима Пехлеви¹¹.

Затем в официальной переписке в рамках ООН наступило затишье до 25 ноября, когда Генеральный секретарь Вальдхайм направил председателю Совета Безопасности письмо, в котором указал на опасную ситуацию в отношениях США и Ирана. Последний абзац письма явным образом отсылает к Статье 99 (Ср.: «Генеральный секретарь имеет право доводить до сведения Совета Безопасности о любых вопросах, которые, по его мнению, могут угрожать поддержанию международного мира и безопасности»):

«Таким образом, по моему мнению, нынешний кризис создаёт серьёзную угрозу международному миру и безопасности. В связи с этим, выполняя свою обязанность в соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций, прошу Совет Безопасности срочно собраться на заседание и попытаться найти мирное решение этой проблемы в соответствии с принципами справедливости и международного права»¹².

Здесь стоит отметить, что в Уставе такая возможность обозначена как право Генерального секретаря, Вальдхайм же ссылается на свою обязанность по Уставу.

Заседание в соответствии с этим требованием Генерального секретаря было созвано 27 ноября. Председатель Совета поддержал Вальдхайма, но также проинформировал о получении письма представителя Ирана при ООН с просьбой отложить заседание с рассмотрением ситуации по существу в связи с религиозными праздниками¹³. Председатель Совета удовлетворил просьбу Ирана, вопрос был отложен до 1 декабря с возможностью возвращения в случае возникновения необходимости¹⁴. Соответствующее заявление председателя Совета было опубликовано отдельно¹⁵.

Рассмотрение проблемы продолжилось на четырёх заседаниях, первое из которых, как и предполагалось, состоялось 1 декабря

⁹ Захват посольства США в Тегеране 4 ноября 1979 г. Справка. РИА Новости Url: <http://ria.ru/world/20091104/191810271.html>, Дата обращения: 06.02.2016

¹⁰ Заявление председателя Совета Безопасности от 9.11.1979. Документ ООН S/13616

¹¹ Письмо поверенного в делах постоянного представительства Ирана при Организации Объединённых Наций от 13 ноября 1979 г. на имя Генерального секретаря. Документ ООН S/13626

¹² Письмо Генерального секретаря от 25 ноября 1979 г. на имя председателя Совета Безопасности. Документ ООН S/1364

¹³ Письмо поверенного в делах постоянного представительства Ирана при Организации Объединённых Наций от 27 ноября 1979 г. на имя председателя Совета Безопасности. Документ ООН S/13650

¹⁴ 2172-е заседание Совета Безопасности. Официальный стенографический отчёт. Документ ООН S/PV.2172

¹⁵ Заявление председателя Совета Безопасности от имени Совета на 2172-м заседании 27 ноября 1979 г.

■ Исследовательские статьи

1979 г. В ходе заседаний США, при поддержке большинства выступавших, обвиняли Иран в тяжком нарушении международного права и требовали освободить заложников. Представитель СССР, выразивший симпатию своего государства к народу Ирана, указал, что нарушение Венской конвенции о дипломатических сношениях недопустимо, и Совет должен предпринять все усилия для разрешения кризиса¹⁶.

Проект резолюции, подготовленный в ходе консультаций между членами Совета, был принят единогласно на 2178-м заседании 4 декабря 1979 г. В последовавшем выступлении Генеральный секретарь, среди прочего, ещё раз призвал все стороны к сдержанности. Завершилось последнее заседание из этой серии выступлением представителя США, который указал на важность решения подобных проблем в органах ООН и выразил надежду на то, что Иран прислушается к мнению Организации и освободит заложников. Также США подтвердили, что не собираются добиваться изоляции Ирана или вмешиваться в его внутренние дела¹⁷.

Принятая резолюция призвала Иран немедленно освободить американских дипломатов, обе стороны – проявить сдержанность и решать проблемы в двусторонних отношениях мирными средствами, а Генерального секретаря – оказать добрые услуги для разрешения опасной ситуации¹⁸.

Стоит отметить, что в ходе указанных четырёх заседаний, ряд выступавших неоднократно ссылались на статью 99 Устава, выражая признательность Генеральному секретарю за его действия и поддерживая их¹⁹. Особенно стоит выделить выступление представителя Бельгии, в котором он упомянул, что «только в четвёртый раз за долгую историю Организации Объединённых Наций Генеральный секретарь был вынужден использовать свои прерогативы, которыми он наделен по Уставу» [6].

Сложно говорить о выдающемся успехе ООН в этом конкретном случае. Драма с захватом заложников продолжалась ещё более года

после принятия резолюции, и решение было найдено скорее на двустороннем уровне, нежели на уровне всемирной организации. Отношения между двумя странами продолжали накаляться, дипломатические отношения были разорваны, в апреле 1980 г. администрацией Картера были введены жёсткие экономические санкции против Ирана.

Между тем, как известно, США не предприняли попытки начать широкую военную операцию для освобождения заложников, на что имели моральное право, и что могло бы привести к непредсказуемым последствиям в масштабах региона, а то и всего мира. Единственная попытка силового решения – неудавшаяся операция «Орлиный коготь» в конце апреля 1980 г., не направленная на нанесение ущерба стране. После начала ирано-иракской войны, Тегеран стал нуждаться в финансовых средствах. Переговоры при посредничестве Алжира привели к тому, что США согласились «разморозить» 8 млрд долларов из иранских активов и не преследовать захватчиков, а Иран согласился отпустить заложников. Они были освобождены в день инаугурации нового президента США Р.Рейгана 20 января 1981 г.²⁰.

Можно ли утверждать, что усилия Курта Вальдхайма предотвратили войну? Это было бы не вполне верно – как и в любом политическом процессе здесь сложилось большое количество факторов. К тому же, попытка Вальдхайма лично договориться об освобождении заложников полностью провалилась. В начале 1980 г. он прибыл в Иран с этой целью, однако аятолла Хомейни отказался принять его, а рядовые иранцы восприняли его приезд крайне враждебно. Согласно ряду источников, причиной этого оказались неудачно подобранные формулировки в речи Вальдхайма²¹. Однако именно Генеральный секретарь вынес рассмотрение этой взрывоопасной проблемы на наиболее высокий международный уровень, чем убедил стороны сохранить спектр последовавших действий в правовом поле. Можно сказать, что как мини-

¹⁶ 2175-е заседание Совета Безопасности. Официальный стенографический отчёт. Документ ООН S/PV.2175(OR). 2176-е заседание Совета Безопасности. 2 декабря 1979 года. Официальный стенографический отчёт. Документ ООН S/PV.2176. 2177-е заседание Совета Безопасности. Официальный стенографический отчёт. Документ ООН S/PV.2177(OR).

¹⁷ 2178-е заседание Совета Безопасности. 4 декабря 1979 года. Официальный стенографический отчёт. Документ ООН S/PV.2178(OR)

¹⁸ Резолюция Совета Безопасности 457 (1979) от 4 декабря 1979 года. Документ ООН S/RES/457(1979).

¹⁹ Там же.

²⁰ Iranhostagecrisis. Infoplease [электронный ресурс] Url: <http://www.infoplease.com/encyclopedia/history/iran-hostage-crisis.html>, Дата обращения: 06.02.2016.

Захват посольства США в Тегеране 4 ноября 1979 года. Справка. РИА Новости [электронный ресурс] Url: <http://ria.ru/world/20091104/191810271.html>, Дата обращения: 06.02.2016

¹² самых неловких ошибок перевода в истории. OddLife. [электронный ресурс] Url: <http://oddlife.ru/989/>, Дата обращения: 06.02.2016

Умер бывший генсек ООН Курт Вальдхайм. BBC. Русская служба. [электронный ресурс] Url: http://news.bbc.co.uk/hi/russian/international/newsid_6754000/6754101.stm, Дата обращения: 06.02.2016.

Что такое переговорная сила? Mindspace. [электронный ресурс] Url: http://mindspace.ru/858-peregovornaya_sila/, Дата обращения: 06.02.2016

мум США были просто вынуждены вести себя в рамках цивилизованных правил после вынесения вопроса на рассмотрение Совета Безопасности и последовавшего широчайшего резонанса, видимого по количеству участников заседаний, не являвшихся членами Совета.

Последний из случаев явного применения Генеральным секретарём своего права согласно статье 99 Устава произошёл в 1989 г. С 1975 г. в Ливане шла гражданская война, положение осложнило военное вмешательство соседней Сирии. В 1989 г. ситуация ухудшилась. Обострилось вооружённое противостояние, появилась опасность прямого вмешательства новых участников, в том числе великих держав.

Сложившаяся ситуация побудила Х. Переса де Куэльяра 15 августа 1989 г. обратиться к Совету Безопасности с требованием о созыве заседания. Заседание было созвано в тот же день, однако, как и ещё три заседания вплоть до конца ноября 1989 г. не привело к принятию каких-либо обязательных решений. Только 29 ноября была принята резолюция 645 (1989), продлевшая мандат Сил ООН в Ливане на полгода.

Стоит отметить, что в данном случае Генеральный секретарь лишь обратил внимание СБ на конкретное обострение ситуации, уже находящейся в фокусе внимания Совета (предыдущее заседание, посвящённое ситуации на Ближнем Востоке, состоялось 31 июля, за две недели до заседания, созванного де Куэльяром. Учитывая этот факт, а также то, что фактически принятие решения было отложено на значительный срок, данный случай представляется менее значимым в контексте рассмотрения политических полномочий Генерального секретаря ООН.

* * *

Использование заложенных в Уставе ООН возможностей Генеральных секретарей представляется не их приоритетной задачей, но в определённой мере воздействует на международную среду. Наибольшая политическая активность наблюдалась в периоды пребывания в

должности Генерального секретаря таких дипломатов, как Даг Хаммаршёльд, У Тан, Курт Вальдхайм, Хавьер Перес де Куэльяр. Что говорит не только о личностном факторе, но и о поиске в рамках институтов ООН оптимальных механизмов миротворческой деятельности. Например, работа Дага Хаммаршёльда в отношении миротворчества сводилась не только к использованию потенциала 99-й статьи Устава ООН, но и к поиску других форм воздействия на кризисные ситуации.

В последнее время использование рассматриваемого инструментария сократилось. Конечно, этот факт демонстрирует некоторое снижение личной заинтересованности Генеральных секретарей в развитии политического потенциала своей должности. Также уменьшение частоты использования этого правового средства связано с институциональными изменениями, произошедшими в ООН с созданием структур (Департамент операций по поддержанию мира Секретариата, Комиссия по миростроительству и оказывающее ей содействие Управление по поддержке миростроительства Секретариата, а также ряд других), способных дополнить работу уставных органов по предотвращению конфликтов. Существует также мнение о том, что это связано с ограниченностью ресурсов, в частности информационных, Генерального секретаря по сравнению с государствами-членами ООН, располагающими дипломатическими миссиями и разведывательными службами и сопротивляющимися получению Секретариатом дополнительных ресурсов и полномочий, позволяющих Генеральному секретарю приобрести необходимую независимость. [2]

Как и другие важные основы деятельности ООН, политический потенциал Генерального секретаря восходит к процессу создания Организации. Несмотря на то, что основные архитекторы ООН видели роль Генерального секретаря как техническую, трагический опыт Лиги Наций вынудил их создать механизм воздействия на основные органы, лежащий вне возможностей государств-членов.

Список литературы

1. Арутюнян Д.Г. Генеральный секретарь ООН и международное право: монография. Воронеж: Институт ИТОУР, 2010. 218 с.
2. Chesterman S. *Shared Secrets: Intelligence and Collective Security*. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2006. 115 p.
3. Preventing Terrorism? Direct Measures First—Intrusive, Normative, and Personal. *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality. Vol.2: Opportunities and Innovations*. Schnable A., Carment D.(eds.). Latham, ML, Lexington Books, 2004.Pp.307-313.
4. Jensen E. The Secretary-General's Use of Good Offices and the Question of Bahrain. *Millennium*, 1985, vol. 14, no. 3, pp. 335–348.
5. *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*. Roberts A., Kingsbury B. (eds.). 2d ed. Oxford: Clarendon Press, 1993. 606 p.
6. *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*. Ed. by S. Chesterman. Cambridge, UK, Cambridge university press, 2007. 280 p.

■ Исследовательские статьи

7. *Servant of Peace: A Selection of the Speeches and Statements of Dag Hammarskjöld*. Ed. by Wilder Foote. New York, Harper & Row, 1963. 388 p.
8. Trygve L. In the Cause of Peace: Seven Years with the United Nations. New York: Macmillan, 1954. 473 p.

Об авторе

Владислав Александрович Плотников – к.полит.н., м.н.с. Международной лаборатории экономики, управления и политики в области здоровья Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: va.plotnikov@hse.ru.

Дмитрий Геннадьевич Новик – аспирант кафедры американских исследований Санкт-Петербургского государственного университета, ведущий специалист Управления международного сотрудничества Северо-Западного института управления РАНХиГС. E-mail: novikdg@gmail.com.

**UN SECRETARY-GENERAL NORMATIVE CAPABILITY
TO INFLUENCE THE SECURITY COUNCIL DECISION-MAKING
PROCESS**

D.G. Novik, V.A. Plotnikov

North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), 199178, Russia, Saint-Petersburg, 57/43 Sredniy prospect of Vasilyevsky ostrov. St.Petersburg State University, 7/9 Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034 Russia.
National Research University Higher School of Economics, 101000, Moscow, Myasnitkaya Ulitsa, 20.

Abstract: *The present article studies the issue of the interrelation between the senior UN official – the Secretary-General and the main UN body – the Security Council. The nature of the Secretary-General role is ambiguous since the very creation of the UN. On one hand, the Secretary-General leads the Secretariat – the body that carries out technical and subsidiary functions in relation to other UN Main Bodies. This is the way the Secretary-General position was initially viewed by the UN authors. On the other hand, the UN Charter contains certain provisions that, with a certain representation, give the Secretary-General vigorous powers, including political ones. Since the very beginning of the UN operation the Secretary-Generals have tried to define the nature of these auxiliary powers, formalize the practice of their use. Special place among these powers have the provisions given in the Charter article 99. This article give to the Secretary-General the right to directly appeal to the Security Council and draw its attention to the situation that, in his (Secretary-General's) opinion may threaten the international peace and security. This right was used by some Secretary-Generals during different crises occurred after the creation of the UN. This article covers consecutively the crisis in Congo, Iran hostage crisis and the situation in Lebanon. These are three situations that forced Secretary-Generals Hammarskjöld, Waldheim and de Cuellar to explicitly use their right to appeal to the Security Council. Other cases in UN history involving the Secretary-General appealing to the Security Council while mentioning article 99 cannot be considered as the use of the nature of this article in full sense of its spirit. Such cases were preceded by other appeals to the Council on the same situations by other subjects (notably, the UN member states) or other actions that made Secretary-General to merely perform its technical function. The main research problem here is the search for the UN instrument that could grant the Secretary-General with political powers I addition to existing administrative ones. The outcomes of the analysis show that the main instrument of such kind is the UN Charter Article 99. However, the degree of its usage activity is decreasing over time.*

Key words: United Nations, Secretary-General, UN Charter, international security, Congo, Iran, Lebanon, Dag Hammarskjöld, Kurt Waldheim, Javier Perez de Cuellar, political powers, peacekeeping.

References

1. Arutiunian D.G. *General'nyi sekretar' OON i mezhdunarodnoe parvo: monografiya* [UN Secretary-General and international law: monograph]. Voronezh, Institut ITOUR Publ., 2010. 218 p. (In Russian).
2. *Chesterman Simon. Shared Secrets: Intelligence and Collective Security*. Sydney, Lowy Institute for International Policy Publ., 2006. 115 p.

3. Preventing Terrorism? Direct Measures First—Intrusive, Normative, and Personal. *Conflict Prevention from Rhetoric to Reality, vol. 2: Opportunities and Innovations*. Albrecht Schnable and David Carment (eds.). Latham, ML, Lexington Books Publ., 2004, pp.307-313.
4. Jensen E. The Secretary-General's Use of Good Offices and the Question of Bahrain. *Millennium*, vol. 14, no. 3 (1985), pp. 335–348.
5. *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*. Roberts Adam and Kingsbury Benedict (eds.). 2d ed. Oxford, Clarendon Press Publ., 1993. 606 p.
6. *Secretary or General? The UN Secretary-General in World Politics*. Ed. by Simon Chesterman. Cambridge, UK, Cambridge university press Publ., 2007. 280 p.
7. *Servant of Peace: A Selection of the Speeches and Statements of Dag Hammarskjöld*. Ed. by Wilder Foote. New York, Harper & Row Publ., 1963. 388 p.
8. Trygve Lie. *In the Cause of Peace: Seven Years with the United Nations*. New York, Macmillan Publ., 1954. 473 p.

About the author

Vladislav Aleksandrovich Plotnikov – PhD in political science, junior research fellow, International Centre for Health Economics, Management, and Policy, National Research University Higher School of Economics. E-mail: plotnikov@hse.ru.

Dmitry Guennadievich Novik – postgraduate student of the Chair of American researches, St. Petersburg State University, international coordinator within the Department of International Cooperation in the North-West Institute of Management, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA). E-mail: novikdg@gmail.com.