

*Білоусов М.М.**

ОСОБЛИВОСТІ РОБОТИ ДИПЛОМАТІВ-СЛУЖБОВЦІВ СЕКРЕТАРІАТУ ООН

Эта статья была написана украинским дипломатом, бывшим сотрудником Секретариата ООН, и связана с тематикой новых условий работы и новых требований к поведению для дипломата, направленного его правительством на работу в Секретариат ООН. Анализируются различные возможные конфликты интересов и практические пути их решения.

Ключевые слова: ООН, Секретариат, дипломат, правительство, национальные интересы.

Ця стаття написана українським дипломатом, колишнім службовцем Секретаріату ООН, та стосується нових вимог та правил поведінки дипломата, направленою своїм урядом для роботи в Секретаріаті ООН. Аналізуються різні можливі конфлікти інтересів та практичні шляхи їх розв'язання.

Ключові слова: ООН, Секретаріат, дипломат, уряд, національні інтереси.

This article is written by a former Ukrainian diplomat, staff-member in UN Secretariat and deals with new conditions of work and new demands of behavior which face a diplomat seconded by his government for the international civil service. Various possible conflicts of interests are discussed, as well as practical ways of their solution.

Key words: UN, Secretariat, diplomat, government, national interests.

Автор цих рядків в кінці 60-х рр. – на початку 70-х рр. минулого сторіччя, будучи українським дипломатом, був відряджений працювати в Секретаріаті ООН в Нью-Йорку. Отже в даній статті використаний його власний досвід, знання, одержані з літератури про ООН, на наукових семінарах і конференціях, присвячених ООН, в яких йому довелося брати участь.

Секретаріат ООН, згідно зі Статутом цієї організації, є одним з її головних органів і був створений в 1945 р. водночас з появою 65 років тому ООН. У складі Секретаріату з самого початку було немало дипломатів, які стали міжнародними службовцями.

В «Українській дипломатичній енциклопедії» сказано, що дипломат – це «посадова особа, що виконує функції здійснення офіційних зовнішньополітичних зносин своєї країни з іноземними державами» [2]. Британський «Словник дипломатії» стверджує майже теж саме: завдання дипломатії – професійне «ведення відносин між суверенними державами через посередництво офіційних осіб, розташованих на батьківщині або за кордоном» [3]. З обох довідників випливає, що дипломат служить своїй державі і виконує її настанови, його політичне мислення підкорено інтересам своєї держави, він виріс і сформувався як спеціаліст в оточенні реалій своєї країни.

* доктор історичних наук, професор Дипломатичної академії України при МЗС України

Але зовсім інші завдання постають перед дипломатами, коли вони переходять на службу в Секретаріат ООН, як і в інші установи ООН, бо в такому разі їх робота регулюється не законодавством своєї країни, не звичними нормами поведінки громадян своєї країни, а спеціальними статутними положеннями міжнародних організацій, умовами роботи, що вимагає від них певної внутрішньої перебудови.

Як припинити мислити в категоріях національних інтересів, підкорятись політичним установам свого уряду, а ще ширше - виходити з реакцій на зовнішнє середовище свого народу і перейти на турботи, що визначаються ледве вловимими «світовими інтересами», прагненнями різних народів і держав, виявленнями із сукупної волі? В цьому полягає одна з дилем дипломата, який перейшов на роботу в апарат ООН та інших міжнародних організацій, які повинні виконувати згадану волю, сформульовану в текстах резолюцій органів ООН та інших міжнародних організацій.

Поява міжнародних організацій та їх секретаріатів ще у XIX сторіччі стала результатом розширення сфер міжнародного співробітництва, того, що зараз називається процесами глобалізації. Отже, в світі появилася нова професія міжнародних службовців, які складають апарат міжнародних організацій, який виконує службові доручення від імені цих організацій. Враховуючи їх міжнародний характер, з самого початку в апаратах було немало представників різних країн, де існували відповідні спеціалісти, тобто здебільшого громадян розвинених західних країн. Зі створенням ООН комплектування Секретаріату підкоряється деяким положенням її Статуту, особливо статтею 101, в якій передбачено, що при прийомі на службу і визначенні умов служби слід керуватись, головним чином, необхідністю «забезпечити високий рівень працездатності, компетентності і сумлінності», що, в цілому, означає високу професійну підготовку і кваліфікацію, а також (ця вимога стоїть на другому місці) керуватись важливістю добору персоналу на якомога більш широкій географічній основі, тобто, щоб професіонали набиралися з різних країн [3]. Ніде в Статуті не сказано, що для роботи службовцем в Секретаріаті ООН потрібно було перебувати на дипломатичній службі у своїй державі. Але в перші роки існування ООН, коли напрями її діяльності тільки розгорталися, а головним вважалось попередження нової війни, серед службовців дійсно переважали колишні дипломати і навіть кілька осіб, які перейшли на роботу з Ліги Націй, яка офіційно припинила роботу у 1946 р. В силу сутності проблем війни і миру і зараз на посадах в підрозділах, які переймаються питаннями попередження збройних конфліктів, політичних суперечок, може переважати персонал, складений з колишніх дипломатів, хоча поступово після 1945 р. апарату ООН стали потрібні і економісти, і військові службовці, і юристи та інші, які не обов'язково мали б досвід попередньої дипломатичної роботи. Ніде в Статуті не уточнюється необхідність знання найбільш поширених іноземних мов, але, очевидно, це впливало з характеру міжнародної роботи і в перші роки після завершення другої світової війни ця необхідність сприяла приходу на роботу колишніх дипломатів.

В даній статті акцент зроблено на проблемах, які постають перед рядовими працівниками Секретаріату ООН, колишніми дипломатами, а не перед керівниками Секретаріату, діяльність яких знаходиться в центрі уваги ЗМІ, урядових заяв тощо, але не всі з них були професійними дипломатами, які пройшли всі сходинки в дипломатичній професії і одержали відповідні переконання під час роботи.

В центрі уваги багатьох дослідників (істориків, політологів, соціальних психологів, навіть психотерапевтів та інших) стояло питання: чи можлива така перебудова мислення, поведінки у міжнародного службовця, яка означала би формування у нього «світової лояльності», яка замінила би лояльність до своєї держави, тобто «національну лояльність».

Формування «світової» або «міжнародної» лояльності розглядалось багатьма дослідниками, як необхідне для ефективної діяльності службовця Секретаріату ООН на користь всіх народів. Проводились наукові дослідження, університетські семінари, службовці секретаріату одержували від науковців різні анкети, відповіді на які мали б дати підстави для висновків про світовий або національний менталітет міжнародних службовців, про їх «міжнародну особистість».

Очікування виникнення «людини нового типу» створювали особливі труднощі пристосування до умов нової роботи для колишніх дипломатів, які в більшій мірі, ніж представники інших професій, були пов'язані з захистом інтересів своїх країн на міжнародній арені, в тому числі і в ООН.

Потрапляючи в Секретаріат ООН, колишні дипломати не повинні були, згідно зі Статутом ООН «запитувати, або одержувати вказівки від якого б то не було уряду чи влади», а на практиці це означає, перед усім, від свого уряду, на службі якого вони тільки що знаходились до переходу в Секретаріат ООН. Вони також були «повинні утримуватись від будь-яких дій, що могли б відбитися на їх становищі як міжнародних службових осіб, відповідальних тільки перед Організацією Об'єднаних Націй. Статут покладає певні зобов'язання і на уряди країн, з яких перейшли на роботу в Секретаріат ООН їх колишні дипломати, а саме, поважати суворо міжнародний характер обов'язків персоналу Секретаріату ООН і «не намагатися чинити на них вплив при виконанні ними своїх обов'язків». (Стаття 101, пункт 3 Статуту ООН).

Практичне виконання цих вимог пов'язано з певними труднощами для дипломатів. По-перше, більшість з них відряджаються своїми урядами на роботу на певний термін. По-друге, вони залишаються громадянами своїх країн, працюючи в Секретаріаті ООН. Таким чином, перелічені фактори зберігають певну залежність цих дипломатів від своєї влади, від суспільства своїх країн і вимагають зусиль для пристосування до нових вимог.

Форми роботи міжнародних службовців в політичній сфері, в тому числі колишніх дипломатів, як правило, співпадають з формами роботи на державній службі в їх країнах. Вони розбирають одержану інформацію і оцінюють її, пишуть довідки для Генерального Секретаря ООН, його заступників, що узагальнюють отриману інформацію. Якщо це доручено рішеннями сесій органів ООН, готують доповіді Генерального Секретаря про хід переговорів з конфліктних питань, про економічний стан програм допомоги ООН, про миротворчі операції ООН, про стан прав людини в країнах світу, про різні напрями співробітництва і тому подібне.

Більш оперативна, організаторська діяльність чекає службовців апарату ООН у відрядженнях на місце подій за розпорядженням Генерального Секретаря ООН, але в умовах такої роботи важко простежити, наскільки вона «безстороння». Більше для висновків дають результати роботи службовців над проектами офіційних документів ООН.

Під час такої роботи у колишнього дипломата може виникнути внутрішній розлад, коли в підготовлених для держав-членів ООН документах він повинен висловлюватись так, щоб це відповідало нормам «нейтральності» міжнародного службовця. Розлад може бути викликаний його попередніми уявленнями. Якщо такий розлад заважає його роботі, то він повинен подати у відставку. Якщо він зрозуміє необхідність підкорити свої переконання правилам, діючим в Секретаріаті, то він може продовжувати свою роботу.

Окреме місце в роботі службовців Секретаріату – колишніх дипломатів – займає підготовка внутрішньо-службових документів для керівництва Секретаріату. В написанні цих документів допускається висловлення особистих переконань або упереджень. Так, в період моєї роботи в Секретаріаті ООН у 1967 р. працівниця Секретаріату Е. де Хедерварі, бельгійка за громадянством, рекомендувала тодішньому Генеральному Секретарю ООН У

Тану домоглись звільнення арештованих найманців-бельгійців, які в Конго зі зброєю в руках намагались відновити колоніальні порядки. У Тану вистачило обережності, щоб не прислухатися до згаданої рекомендації, бо вони не відповідали загальній антиколоніальній спрямованості дій ООН. Можливість прийняття Генеральним Секретарем ООН незбалансованого рішення, яке не відповідало би позиціям більшості держав-членів ООН, є тим більш реальною, що в Статуті ООН передбачена певна самостійна його роль в діяльності ООН. Так, йому дозволено «доводити до відома Ради Безпеки про будь-які питання, які, на його думку, можуть загрожувати підтриманню міжнародного миру і безпеки» (Стаття 99). Деякі дослідники ООН вважають, що така ініціативність була передбачена авторами Статуту для першого Генерального Секретаря, ким мав би бути Президент США Ф.Д.Рузвельт, коли завершився би четвертий термін його президентства. Але він помер ще до заснування ООН, а згадана стаття залишилась в Статуті, що надавало привід для критики деяких дій наступних Генеральних Секретарів.

Все ж головним засобом демонстрації незаангажованості службовців Секретаріату, включно з колишніми дипломатами, є офіційні документи ООН. Оскільки важко вимагати внутрішньої перебудови колишніх дипломатів, коли навіть прихильники ідеї «наднаціональної лояльності» визнають, що вона виникає «інстинктивно» [4], вироблено на практиці кілька засобів презентації у «нейтральній» формі контрверсійних позицій та ситуацій.

Щоб уникнути звинувачень у симпатіях до позицій якихось країн, в офіційних документах, підготовлених в Секретаріаті ООН, довідниках Секретаріату, доповідях Генерального Секретаря і т.п. інколи цитують повністю заяви із зазначенням назви держав так, щоб були відбиті різні точки зору. Але частіше в цих документах використовують безособові звороти: «Багато хто вважає...», «висловлюються думки про...», «одна група держав відстоює..., інша група – заперечує...» і т.д. Так, наприклад, в 1980 р. за рішенням Генеральної Асамблеї ООН Генеральний Секретар ООН подав документ про ядерну зброю. Це сталося під час нового спалаху холодної війни, викликаного погрозами з боку США Радянському Союзові, від якого вимагали припинити втручання в громадянську війну в Афганістані. Але у цей рік, як і раніше, СРСР виступав за заборону ядерної зброї, яка, за його думкою, могла порушити систему безпеки і спровокувати ядерну війну, а США навпаки вважали ядерну зброю гарантією збереження безпеки і миру. В доповіді Генерального Секретаря ці взаємовиключні позиції в «обтічній» формі були викладені так: «Багато хто вважає, що система безпеки, заснована на «рівновазі страху», стримувала від початку воєнних конфліктів... Вважається також, що вона попереджувала регіональні конфлікти..., хоча це не завадило наддержавам... брати участь у великомасштабних воєнних конфліктах звичайного типу».

А у Фактологічному бюлетені №517, підготовленому в Секретаріаті ООН про заходи зміцнення довіри у 1988 р., сказано так: «Відносно конкретного характеру заходів зміцнення довіри висловлюють різні точки зору. Згідно з однією з них в число таких заходів мають увійти великомасштабні військові і політичні угоди... Інша точка зору складається з необхідності реалізації стабільних дій, які можна оцінити,.. і з того, що декларативна політика не може служити заміною конкретним заходам...» [5]. Перша точка зору належала в той час СРСР, друга – Сполученим Штатам.

У 1998 р. у щорічному звіті Генерального Секретаря ООН Кофі Аннана Генеральній Асамблеї ООН так повідомлялося про укладення в 1997 р. конвенції про заборону протипіхотних мін: «Очікується, що вона стане чинною на початку наступного року. Проте кілька важливих держав все ще вважають для себе неможливим підписати її, а комбатанти у ряді конфліктів продовжують застосовувати цю варварську зброю» [5].

Особливий «секретаріатський» стиль викладу виявився в доповіді К.Аннана в тому, що не були названі США, Росія, КНР серед «важливих держав», які не приєдналися до конвенції, і не були уточнені місця конфліктів, де «комбатанти» застосовують протипіхотні міни.

Не випадково, деякі учасники дискусій в ООН та журналісти вважають, що в ООН говорять якоюсь «пташиною» або «оонезьською» мовою.

Складнощі для дипломатів, що працюють в Секретаріаті ООН, пов'язані ще з тим, що за шістьдесят п'ять років її існування держава неодноразово втручалася в їх роботу і різними засобами намагалися вплинути на них, поставити їх в залежність від урядової політики.

В США в 1947-1950 рр. під час пошуків «прихованих» комуністів, в тому числі серед американських дипломатів, пошуків, організованих сенатором Д. Маккарті, в різні комісії з антиамериканської діяльності викликали американців-працівників Секретаріату ООН, де їх звинувачували в тому, що вони «нелояльні» громадяни США, вірять в ідеї «єдності світу», стали «єдиносвітниками» (One Worlders) і стали «агентами світового комунізму». Деякі з них відмовлялися відповідати на провокаційні запитання. В умовах такого цькування 9 американців-службовців Секретаріату, які мали постійні контракти, були звільнені з роботи [6]. Тодішньому Генеральному Секретарю Трюгве Лі з Норвегії і зараз закидають, що він не захистив своїх службовців і визнав, таким чином, «законність» вимог зберегти лояльність своїй державі.

Різні засоби «прив'язування» до радянської влади колишніх дипломатів, які перейшли на роботу в Секретаріат ООН, існували і в СРСР. Спочатку такі проблеми не існували, бо в Секретаріаті працювали лише кілька радянських дипломатів високого рангу, а з заповненням інших вакансій не поспішали, в результаті чого вони на тривалий час були зайняті американцями, британцями та іншими західними дипломатами, які працювали на постійних контрактах. Схаменулись в СРСР тільки після смерті Й.Сталіна і коли у 1957 р. було створено нову Міжнародну організацію з атомної енергії (МАГАТЕ), тоді радянська дипломатія вже не гаяла часу і відрядила на роботу в апараті Агентства кілька десятків працівників. Приблизно в ці роки з'явилась нова форма контролю за їх діяльністю, а саме – фінансова. Радянських працівників Секретаріатів усіх міжнародних організацій зобов'язали передавати свою заробітну плату в бухгалтерії постійних представництв СРСР або посольств і одержувати тільки ту її частину, яка відповідала заробітній платі дипломатів аналогічного рангу, що працювали в представництвах або посольствах.

В доповіді одного із комітетів Сенату США, де дізнались про цю систему, її назвали «системою відкупу», яка була нібито результатом «ображених почуттів» радянських послів, які, мовляв, не хотіли поступатися своїми посадовими привілеями і фінансовим становищем, спостерігаючи за поведінкою молоді, яка одразу почала одержувати високу заробітну плату. В доповіді згадувався посол СРСР в Австрії, який поскаржився в Москву, що молоді випускники Московського інституту міжнародних відносин одержують заробітну плату втричі більшу ніж посол і купують нові автомобілі. Як члена ЦК КПРС, посла підтримали його колеги в Москві і була введена «система відкупу», яка, до речі, поповнювала скарбницю МЗС СРСР щорічно на 20 мільйонів доларів [7].

Наскільки відомо, введення практики почалося у 1958 р., коли послом СРСР в Австрії був С.Г.Лапін, який пізніше став Головою Державного комітету СРСР з телебачення і радіомовлення і був відомий своїми заборонами усяких спроб урізноманітнити передачі телебачення. «Молоддю» були в той час випускники Московського інституту міжнародних відносин, а серед них майбутні послы СРСР і РФ Ю.Б.Кашлев, В.В.Шустов та інші.

В радянські часи, коли панівна комуністична ідеологія поділяла все і всіх за класовим принципом, керівництво СРСР взагалі не вірило в можливість «наднаціональної», «нейтральної» людини, в тому числі і серед всіх працівників Секретаріату ООН. З цього переконання випливала і пропозиція СРСР в 1960 році перетворити посаду Генерального Секретаря ООН на колективну, щоб один Генеральний Секретар представляв капіталістичний світ, другий – соціалістичний, а третій – деколонізовані країни. Оскільки цю пропозицію озвучив на XV сесії Генеральної Асамблеї ООН М.С.Хрущов, її назвали «трійкою Хрущова». Пропозицію не підтримали навіть союзники СРСР у «третьому світі» і вона залишилася в історії ООН як «дивний винахід» радянської дипломатії.

Дипломати, як державні службовці, як правило, переходять на роботу в Секретаріат ООН за підтримкою з боку своїх урядів, їх «позичають» (second) ООН на певний час. (Хоча за Статутом ООН ніхто не заважає дипломатам претендувати на посаду в Секретаріаті без підтримки свого уряду, що, зрозуміло, знижує його або її шанси на отримання цієї посади). Підтримка уряду, проте, накладає на дипломатів певні зобов'язання. Так, в Законі про дипломатичну службу України в Статті 23 стверджується, поміж іншого, таке: «Працівники дипломатичної служби можуть бути направлені на роботу до секретаріатів міжнародних організацій за квотою України. У таких випадках тривалість роботи у секретаріатах міжнародних організацій обумовлюється строками контрактів з цими організаціями, визначеними за погодженням з Міністерством закордонних справ України». Далі в статті Закону йдеться про зобов'язання МЗС України працевлаштувати дипломата після його повернення з відрядження [7]. Мається на увазі, що в разі самостійного рішення колишнього дипломата України, який був відряджений на роботу в Секретаріат, залишитися на цій роботі без погодження з МЗС він позбавляється підтримки з боку урядових установ і зобов'язань щодо його працевлаштування в Україні, хоча залишається захист його прав з боку держави, який йому забезпечується як громадянину України. Тут варто додати, що продовження роботи в ООН також залежить від періодичної оцінки якості його роботи і поведінки як міжнародного службовця, яка здійснюється як шляхом анкетування, так і індивідуальних бесід, під час яких, зокрема, з'ясовується його або її здібності працювати в багатонаціональних колективах, гендерні або крос-культурні реакції під час роботи [9].

Особливості роботи дипломатів в секретаріатах міжнародних організацій зараз також пов'язані з досвідом менеджменту колективів багатонаціональних корпорацій в різних сферах виробництва, фінансів і т.п., бо саме засоби ефективного менеджменту одержують повсюдне визнання, в тому числі в ООН, оскільки виникають подібні проблеми, що впливають зі спільної роботи представників різних націй.

В багатонаціональних колективах склалися певні правила менеджменту, певні вимоги до членів колективу, які стосуються і працівників апаратів міжнародних організацій. Від працівників чекають: адаптивність до нових умов роботи, сприйняття культури представників різних етнічних груп, компетентність у своїй галузі, задовільний стан здоров'я, здібність до засвоєння іноземних мов, стійкість до перевантажень під час роботи, бажаність попередньої роботи за кордонами власної країни [10]. Не всіма такими якостями володіють дипломати, які переходять на роботу в багатонаціональний колектив Секретаріату ООН, тобто і з цієї точки зору їм потрібно в чомусь «перебудуватись».

Незважаючи на згадані труднощі, а їх, як правило, долають за один-два роки роботи, міжнародні секретаріати залишаються привабливими для дипломатів з різних країн, бо вносять різноманітність в дипломатичну рутину, дозволяють одержати новий життєвий досвід, поширити знання про світ і т.п.

Окремою темою є діяльність вищих посадовців в апараті ООН: генеральних секретарів, їх заступників, дії яких піддавались критиці з різних сторін (здебільшого з боку СРСР) за «пристрасність» у проведенні «прозахідної» політики»: Трюгве Лі – за організацію військ ООН в 1950 р. для війни на боці США в Кореї, Дага Хаммаршельда – за відмову підтримати прем'єр-міністра Конго П.Лумумбу під час операцій ООН в цій країні в 1960 р., що допомогло бельгійським колонізаторам, У Тана – за поспішне виведення миротворчих військ ООН з кордону Єгипту та Ізраїлю у 1967 р., що дало можливість Ізраїлю здійснити напад і т.п. Ця критика, зрозуміло, впливає на загальне ставлення до Секретаріату ООН в світі, але вимагає спеціального розгляду.

Література

1. Українська Дипломатична Енциклопедія, у 2-х томах. – Київ, 2004, Т. 2. - с. 349.
2. Berridge G.R. and James A. A Dictionary of Diplomacy. Second Edition. – Great Britain, 2003. - р. 69-70.
3. Статут ООН, Стаття 101.
4. Цит. За: Claude I. Swords and Plowshares. Second Edition, New York, 1959. - р. 204.
5. Разоружение. Фактологический бюллетень 57. Меры по укреплению доверия. – Нью-Йорк, Издание ООН, 1988. - с. 1.
6. Аннан К. Партнерство во имя всемирного сообщества. - Нью-Йорк, Издание ООН, 1988. - с. 10.
7. Stoessinger J. The Might of Nations. – New York, 1975. - р. 320.
8. US Senate. Report of the Senate Select Committee on Intelligence. May 1985. - GPO, Washington, 1985. - р. 5.
9. Закон України про дипломатичну службу. – К.: Парламентське видавництво, 2003. – с. 13.
10. Див. Документ Секретаріату Ради Європи. Appraisal Form, Strasbourg, - р.8; Документ Секретаріату ООН. United Nations Performance Appraisal System (PAS), New York.-р. 3.
11. Див., наприклад, Международный менеджмент. СПб, Издательство «Питер», 2001. – с. 543-546, 561.