

Межі міжнародно-правової відповідальності Генерального секретаря ООН у контексті його статутних і домислюваних повноважень

Юрій Вадимович Щокін*

*Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,
Харків, Україна*

**e-mail: yuri.v.shchokin@nlu.edu.ua*

Анотація

Актуальність дослідження зумовлена, по-перше, численними прикладами із практики сучасних міжнародних відносин, пов'язаних зі спробами притягнення до відповідальності Генерального секретаря ООН державами, невдоволеними його політичною діяльністю; і, по-друге, відсутністю фундаментальних наукових праць, присвячених цьому питанню. Мета цієї статті полягає в тому, щоб висвітлити сучасні нюанси розвитку міжнародно-правового статусу Генерального секретаря ООН, які прямо впливають на вирішення питань як його міжнародно-правової відповідальності, так і ООН загалом. Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнофілософських, спеціально-наукових та правових методів. Зокрема, у статті було використано такі методи досліджень: діалектичний, формально-логічний, аналізу та синтезу, системно-структурний, порівняльно-правовий та логіко-юридичний. Досліджено міжнародно-правові межі повноважень Генерального секретаря, в яких він може реалізовувати свою політику як з управління персоналом Секретаріату, так і з представництва ООН на міжнародній арені. У центрі уваги статті – вивчення його повноважень, заснованих на: а) Статуті ООН та інших її нормативно-правових актах, і б) міжнародно-правових звичаях, сформованих за роки діяльності ООН в особі її Генерального секретаря як головної адміністративної посадової особи. Встановлено, що до таких звичаїв, зокрема, належать норми, що регулюють превентивну дипломатію Генерального секретаря та його участь у вирішенні міжнародних спорів та конфліктів. У цій статті також досліджено норми проекту статей про відповідальність міжнародних організацій, розроблених Комісією з міжнародного права ООН та взятих до відома Генеральною Асамблеєю ООН у 2011 р. (резолюція ГА ООН 66/100 «Відповідальність міжнародних організацій» від 9 грудня 2011 р.). Загальні висновки, яких дійшов автор, полягають у тому, що, по-перше, міжнародно-правова відповідальність Генерального секретаря невіддільна від міжнародно-правової відповідальності ООН загалом; і по-друге, сучасне міжнародне право має достатню нормативну основу для вре-

гулювання спорів між ООН та державами, невдоволеними її політикою у зв'язку з діяльністю Генерального секретаря.

Ключові слова: Організація Об'єднаних Націй; Генеральний секретар ООН; міжнародно-правова відповідальність; Статут ООН; міжнародно-правові звичаї; міжнародна міжурядова організація.

Limits of the International Legal Responsibility of the UN Secretary-General in the Context of His Statutory and Implied Powers

Yuri V. Shchokin*

Yaroslav Mudryi National Law University,
Kharkiv, Ukraine

*e-mail: yuri.v.shchokin@nlu.edu.ua

Abstract

The relevance of the study is determined, firstly, by numerous examples from the practice of modern international relations related to attempts to hold the Secretary-General of the United Nations accountable by states dissatisfied with his political activities; and, secondly, by the lack of fundamental scientific works devoted to this issue. The purpose of this article is to highlight the current nuances of the development of the international legal status of the UN Secretary-General, which directly affect the resolution of issues of both his international legal responsibility and the UN as a whole. The methodological basis of the study is a combination of general philosophical, special scientific and legal method. In particular, the following research methods were used in the article: dialectical, formal-logical, analysis and synthesis, systemic-structural, comparative-legal and logical-legal. The article examines the international legal framework of the Secretary-General's powers, within which he can implement his policy both on managing the staff of the Secretariat and on representing the UN in the international arena. The focus of the article is the study of his powers based on: a) the UN Charter and other its normative legal acts, and b) international law customs formed over the years of the UN's activity in the person of its Secretary-General as the chief administrative official. The article establishes that such customs, in particular, include the rules governing the preventive diplomacy of the Secretary-General and his participation in the settlement of international disputes and conflicts. This article also examines the provisions of the draft articles on the responsibility of international organizations developed by the UN International Law Commission and taken into account by the UN General Assembly in 2011 (UNGA Resolution 66/100 "Responsibility of International Organizations" of 9 December 2011). The general conclusions reached by the author are that, firstly, the international legal responsibility of the Secretary-General is inseparable from the international legal responsibility of the UN as a whole; and secondly, contemporary international law has a sufficient normative basis for the settlement of disputes between the UN and states dissatisfied with its policies in connection with the activities of its Secretary-General.

Keywords: United Nations; UN Secretary-General; international legal responsibility; UN Charter; international law customs; international intergovernmental organization.

Вступ

2 жовтня 2024 р. міністр закордонних справ Ізраїлю Ісраель Кац у соціальній мережі X написав про те, що він оголосив Генерального секретаря ООН Антоніу Гутерріша персоною *non grata* та заборонив йому в'їзд до Ізраїлю. Причиною цього стало те, що генсек не виступив із беззастережним засудженням ракетного удару Ірану по Ізраїлю [див., наприклад: 1; 2].

У цій новині дивно навіть не те, яким чином це було повідомлено широкому міжнародному загалу – дипломатичне листування вже давно набуло нового дихання в популярних і соціально доступних цифрових формах, і навіть не те, що настільки суворої санкції зазнала особа, яка з огляду на посадове становище посідає одне з центральних місць у міжнародній політиці, а те, що ця особа була «покарана» за невчинення дій, які вона й не мала здійснювати в силу повноважень, покладених на неї Статутом ООН.

Утім у цьому сенсі Ізраїль явно не самотній. У медіа безліч прикладів негативних оцінок поведінки Генерального секретаря ООН, на які він навряд чи заслуговував. Так, 22 грудня 2022 р. США звинуватили керівництво ООН у тому, що воно виявилось нездатним «організувати розслідування з постачання в Росію іранських дронів, і в тому, що в Україну для перевірки російських військових безпілотників, які використовуються там, не були направлені офіційні особи» [3]. У свою чергу, 30 вересня 2022 р. постійне представництво РФ при ООН розкритикувало висловлювання генсека ООН А. Гутерріша щодо референдумів, що відбулися на Донбасі, а також у Херсонській та Запорізькій областях [4]. 25 жовтня 2024 р. влада України розкритикувала генсека ООН за поїздку до В. В. Путіна на саміт БРІКС і не захотіла приймати його в Києві [5].

Ці приклади можна нескінченно продовжувати. Вони промовисто свідчать про те, що у сучасній міжнародній політиці роль Генерального секретаря ООН сприймається як політична. Причому настільки, що найчастіше генсек розглядається як повноправний керівник Організації, наділений найширшими повноваженнями і тому несе повну відповідальність за її діяльність.

Цілком очевидно, що це не так. Проте не менш очевидно, що в умовах світопорядку, що стрімко змінюється, завдання, які стоять перед ООН, вже недостатньо забезпечуються міжнародно-правовою нормативною конструкцією, сформованою за підсумками Другої світової війни. У зв'язку з цим

Генеральний секретар змушений перебирати на себе функції, прямо не передбачені Статутом. У міжнародно-правовій площині вже виникла дилема гармонійного поєднання його прямих статутних повноважень з домислюваними. Добре, що *теорія домислюваних повноважень (implied power doctrine)* протягом ХХ ст. була широко визнана у праві міжнародних організацій та легалізована консультативними висновками Постійної палати міжнародного правосуддя Ліги Націй та Міжнародним судом ООН. У сукупності це порушує питання про дійсний сучасний зміст повноважень Генерального секретаря цієї Організації та, відповідно, про реальні межі його міжнародно-правової відповідальності й процедури притягнення до неї.

Попри очевидну актуальність, це питання вкрай недостатньо опрацьоване у зарубіжній та вітчизняній доктрині міжнародного права. Основна частина праць стосується встановлення юридичних меж роботи Генерального секретаря ООН (Х. І. Віньюалес (Jorge E. Vicuales), Р. С. Джордан (Robert S. Jordan), Т. М. Франк (Thomas M. Franck), Е. Штейн (E. Stein) та ін.), але при цьому винятково рідко – його міжнародно-правовій відповідальності. З огляду на це є потреба у формування спільних наукових підходів до питань міжнародно-правової відповідальності Генерального секретаря ООН, а надалі, на його прикладі, відповідальності найвищих посадових осіб міжнародних міжурядових організацій.

Слід додати, що проблема, порушена у цій статті, повністю лежить у загальному руслі міжнародно-правового регулювання відповідальності міжнародних міжурядових організацій. Проект статей Комісії міжнародного права ООН про відповідальність міжнародних організацій [6] (далі – Проект 2011), на загальне переконання фахівців, хоч і став більшою мірою результатом прогресивного розвитку, а не кодифікації міжнародного права, проте він, безперечно, є фундаментом для вивчення такої актуальної проблеми.

Тож, мета цієї статті полягає в тому, щоб висвітлити сучасні нюанси розвитку міжнародно-правового статусу Генерального секретаря ООН, які прямо впливають на вирішення питань як його міжнародно-правової відповідальності, так і ООН загалом. Завдання статті – дослідити норми Статуту та інших нормативно-правових актів ООН щодо Генерального секретаря ООН, а також практику їх застосування.

Матеріали та методи

Методологічну основу дослідження становить сукупність загальнофілософських, спеціально-наукових та правових методів, які дають можливість забезпечити комплексний аналіз повноважень Генерального секретаря ООН, що дозволяють сформувати уявлення про його міжнародно-правову відпові-

дальність і відповідальність ООН у цілому. Зокрема, у статті було використано такі методи досліджень: діалектичний, формально-логічний, аналізу та синтезу, системно-структурний, порівняльно-правовий та логіко-юридичний.

Діалектичний метод дав змогу дослідити думки фахівців з права міжнародних організацій щодо обсягу та змісту повноважень Генерального секретаря ООН.

За допомогою формально-логічного методу проаналізовано норми Статуту ООН, регламентів основних органів Організації та міжнародно-правових звичаїв, які їх доповнюють.

Метод аналізу та синтезу використовувався для порівняння позицій різних учених, які досліджували повноваження Генерального секретаря ООН.

Системно-структурний метод допоміг у з'ясуванні співвідношення статутних повноважень Генерального секретаря ООН та тих повноважень, які з'явилися у нього пізніше як міжнародно-правові звичаї, що доповнили Статут ООН.

Порівняльно-правовий метод використовувався для порівняння статутних та домислюваних повноважень Генерального секретаря.

Логіко-юридичний метод використовувався при формулюванні проміжних та заключних висновків щодо сучасного обсягу повноважень Генерального секретаря ООН, які є міжнародно-правовою підставою для притягнення його та Організації загалом у разі їх нереалізації чи неправильного застосування.

Результати та обговорення

Статус Секретаріату у системі основних органів ООН

Юридичною основою дискусії навколо повноважень Генерального секретаря є насамперед п. 1 ст. 7 та статті 97–101 гл. XV («Секретаріат») Статуту ООН [7]. У п. 1 ст. 7 Секретаріат визначено як один із головних органів Організації. Статті 97–101 предметно присвячені Секретаріату. При цьому в основному вони стосуються порядку призначення та повноважень генсека та частково персоналу Секретаріату. Власне, про Секретаріат зазначено лише те, що він «складається з Генерального секретаря і такого персоналу, який може знадобитися для Організації» (ст. 97). Дуже скупі відомості. Широко відомо, що Секретаріат є єдиним із головних органів ООН, чії функції та повноваження у Статуті прямо не визначені.

Про його місце в ієрархії головних органів ООН, яке відвели йому розробники Статуту, можна міркувати за різними фактами. Від самого початку привертає увагу те, що і в п. 1 ст. 7 при перерахуванні головних органів

Секретаріат зазначений останнім, і гл. XV, яка присвячена Секретаріату, поміщена в кінець документа: після глави, присвяченої Міжнародному суду, та перед розділом, що містить «різні постанови». Загальновідомо, що Статут не містить норм, що визначають підпорядкування головних органів між собою. Проте, повноваження інших основних органів прописані так, що їх ієрархічні зв'язки встановлюються цілком зрозумілим чином. Наприклад, із тексту Статуту ясно, що у відносинах ООН зі спеціалізованими установами Генеральна Асамблея відіграє провідну роль – вона здійснює загальну координацію (підп. «b» п. 1 ст. 13, п. 3 ст. 17 Статуту ООН) і тому посідає верхню ієрархічну сходинку порівняно з Економічною та Соціальною Радою (ЕКОСОР), яка практично координує діяльність цих установ на підставі резолюцій Генеральної Асамблеї (статті 63, 64, 70 Статуту ООН).

Щодо Секретаріату такі положення відсутні. Статутом його роль у системі органів ООН виводиться через повноваження його керівника – Генерального секретаря, який згідно з другим реченням ст. 97 «є головною адміністративною посадовою особою Організації». Як випливає з цього формулювання, Секретаріат – це саме адміністративний орган Організації, функції та повноваження якого мають допоміжний та обслуговуючий характер. Це цілком підтверджують правила процедури інших головних органів ООН.

Так, згідно з Правилом 47 Правил процедури Генеральної Асамблеї, «Секретаріат приймає, перекладає, друкує та поширює документи, доповіді та резолюції Генеральної Асамблеї, її комітетів та органів; забезпечує усний переклад висловлюваних на засіданнях промов; складає, друкує та розсилає звіти про засідання сесії; належним чином зберігає документи в архівах Асамблеї та відповідає за їх збереження; розсилає всі документи Асамблеї членам Організації Об'єднаних Націй і взагалі виконує будь-яку іншу роботу, яка потрібна Генеральній Асамблеї» [8].

Відповідно до Правил 29 Правил процедури ЕКОСОР, «Секретаріат:

- a) забезпечує усний переклад висловлюваних на засіданнях промов;
- b) отримує, перекладає та розповсюджує документи;
- c) друкує, публікує та поширює звіти про засідання, резолюції Ради та необхідну документацію;
- d) зберігає документи в архівах;
- e) взагалі виконує будь-яку іншу роботу, яка може знадобитися» [9].

Навряд чи будь-що із викладеного вище можна розтлумачити як політичні повноваження. Навіть вираз «і взагалі виконує будь-яку іншу роботу, яка потрібна» або «може знадобитися», хоч і має розширювальний характер, але в цих контекстах цілком виразно апелює до додаткових допоміжних

повноважень, пов'язаних із діяльністю секретарських працівників, а не до якихось особливих самостійних політичних функцій. В іншому випадку та сама Генеральна Асамблея запитувала б, наприклад, думки Секретаріату з будь-яких питань міжнародної політики, його оцінки будь-яких подій, пропозиції щодо врегулювання спорів та конфліктів тощо. У тексті цього немає, хоча подібна діяльність Секретаріату на практиці певною мірою має місце і реалізується через передбачене в правилах процедур головних органів право Генерального секретаря безпосередньо або через свого представника робити усні та письмові заяви з будь-якого питання, що розглядається (як це зазначено в Правилі 30 Правил процедури ЕКОСОР).

Потрібно зауважити, що взаємодія Секретаріату з іншими головними органами ООН є набагато ширшою та багатоплановішою, і аж ніяк не замикається на Генеральному секретареві. Співробітники Секретаріату різних рівнів щодня зосереджені на виконанні вищезгаданих функцій, що мають обслуговуючий характер. Вони мають бути політично нейтральними та неупередженими, що в ООН прямо передбачено Стандартами поведінки для міжнародної цивільної служби (2013). Зокрема, у п. 8 Стандартів вказується, що міжнародні цивільні службовці у жодному разі не є представниками урядів або інших сторін або провідниками їх політики [10]. Отже, якщо окремі повноваження Генерального секретаря й припустимо в деяких аспектах витлумачити як політичні, це не може стосуватися Секретаріату загалом.

Тож, можна повністю погодитися з В. Г. Шкунаєвим, який вказав на багатозначність та розпливчастість поняття «адміністративний». Воно, як підкреслює вчений, має неоднаковий зміст у різних мовах та в різних країнах, і тому саме по собі не може бути «точним мірилом визначення функцій тієї чи іншої особи чи органу» [11, с. 218]. У більшості випадків адміністративні органи відіграють провідну роль у діяльності будь-якої організації та, як правило, значною мірою визначають її політику. Однак, за задумом засновників ООН, Секретаріат до таких органів не належить, хоча й не позбавлений через Генерального секретаря певного впливу на внутрішню та зовнішню політику Організації.

Повноваження Генерального секретаря за Статутом ООН та правові межі його політичної діяльності

Держави – засновники ООН під час обговорення концепції Генерального секретаря відмовилися від ідеї «президента» з широкими політичними повноваженнями на користь головної адміністративної особи, яка виконує секретарські обов'язки на засіданнях Генеральної Асамблеї, Ради Безпеки, Економічної та Соціальної Ради та Ради з опіки [1, с. 374; 12; 13, с. 15]. Саме

такий зміст вкладався спочатку в його повноваження, зазначені у статтях 98 та 99 Статуту Організації: діяти як головна адміністративна особа на всіх засіданнях ГА, РБ, ЕКОСОР та РО та «виконувати такі функції, які покладаються на нього цими органами» (ст. 98); подавати ГА щорічний звіт про роботу ООН (ст. 98); «доводити до відома Ради Безпеки про будь-які питання, які, на його думку, можуть загрожувати підтримці міжнародного миру та безпеки» (ст. 99).

Повноваження, зазначені у правилах процедури інших головних органів, переважно повторюють і певною мірою уточнюють норми Статуту. Наприклад, згідно з Правилем 21 Правил процедури Ради Безпеки Генеральний секретар може уповноважити свого заступника діяти замість нього на засіданнях Ради (в Статуті про заступників та представників Генерального секретаря і, відповідно, їх статус – жодного слова). Згідно з Правилем 22 Правил процедури Ради Безпеки Генеральний секретар або його заступник «можуть робити усні або письмові заяви Раді Безпеки з будь-якого питання, що знаходиться на розгляді Ради», а за правилом 23 генсек може бути призначений Радою Безпеки доповідачем з певного питання [14]. У цілому аналогічні норми є у правилах процедури ЕКОСОР (Правила 28 і 30) [9].

Більш широкі повноваження закріплені за Генеральним секретарем Правилами процедури Генеральної Асамблеї (Правила 45, 48 і 49) [8]. Так, реченню другому ст. 98 Статуту ООН кореспондує норма Правила 48 Правил процедури Генеральної Асамблеї, в якій сказано, що Генеральний секретар не лише «подає Генеральній Асамблеї щорічний звіт про роботу Організації», а й «додаткові доповіді, які можуть знадобитися». При цьому уточнюється, що «свою щорічну доповідь він розсилає членам ООН не менш як за сорок п'ять днів до відкриття сесії». У Статуті цих норм немає. Однак вони також, як і сам Статут, є продуктом узгодження воль держав-членів, не суперечать Статуту і цілком логічно в розумних рамках розвивають закріплені в ньому положення.

Ключовою у визначенні правового статусу Генерального секретаря та персоналу Секретаріату є ст. 100 Статуту. Під час виконання своїх обов'язків вони «не повинні запитувати чи отримувати вказівки від будь-якого уряду чи влади, сторонньої для Організації. Вони повинні утримуватися від будь-яких дій, які могли б позначитися на їхньому становищі як міжнародних посадових осіб, відповідальних тільки перед Організацією» (п. 1 ст. 100). Відповідно, «кожен Член Організації зобов'язується поважати суто міжнародний характер обов'язків Генерального Секретаря та персоналу Секретаріату й не намагатися чинити на них вплив при виконанні ними своїх обов'язків» (п. 2 ст. 100) [7].

Граматичне та логічне тлумачення цих статей Статуту та правил процедури головних органів дає змогу стверджувати, що держави – засновники ООН не виключали майбутню політичну діяльність Генерального секретаря як «головної адміністративної посадової особи Організації», але спочатку прагнули надати їй певних юридичних меж.

По-перше, будь-яка його політична активність має здійснюватися на користь ООН. У цьому сенсі Генеральний секретар є незалежним від будь-якої держави: як члена, так і нечлена Організації.

По-друге, основна сфера застосування його політичних зусиль – це забезпечення ефективної роботи Секретаріату. Цілком очевидно, що формування багатонаціонального за своїм складом Секретаріату та управління ним об'єктивно вимагає від його керівника мудрої та виваженої політики.

По-третє, вплив Генерального секретаря на міжнародну політику має здійснюватися у суворій взаємодії з іншими головними органами ООН та у правових межах, встановлених Статутом Організації. У такому випадку генсек не може виступати як незалежна політична постать, яка приймає самостійні рішення від імені Організації в її інтересах. Відсутність у нього права брати участь на рівних із державами-членами у прийнятті рішень у межах Генеральної Асамблеї, Ради Безпеки або Економічної та Соціальної Ради прямо вказує на його залежне від них і підпорядковане їм правове становище. Обов'язки надавати цим органам доповіді, інформувати їх із будь-яких міжнародних питань, а також реалізація права на усні та письмові заяви під час роботи цих органів аж ніяк не можуть підняти його над ними.

До цього варто додати, що легітимної основи для ширших політичних повноважень у генсеків ООН немає. Це не виборна посада, а посада, на яку призначаються. Відповідно до ст. 97 Статуту ООН «Генеральний Секретар призначається Генеральною Асамблеєю за рекомендацією Ради Безпеки». Як правильно зазначає В. Г. Шкунаєв, «у цьому правилі закладено певний глибокий зміст. Генеральний секретар ООН не має за собою жодного “електорату”, на волевиявлення якого він міг би спиратися. Навпаки, статутний спосіб його призначення свідчить про його особливий ступінь відповідальності перед органами, що його призначили» [11, с. 225]. Про те саме, по суті, пише Р. С. Джордан (Robert S. Jordan): «Генеральна Асамблея виконує функції законодавчого органу і Адміністрація ООН (мається на увазі Секретаріат. – Ю. Ш.) загалом відповідальна за виконання своїх обов'язків перед цим органом та/або, за потреби, перед Радою Безпеки» [15, с. 1060].

Отже, Генеральний секретар, незважаючи на широко визнані можливості здійснювати діяльність, що має чітко виражений політичний характер, як

елемент організаційно-правової системи ООН, також політично та юридично залежить від її інших основних органів. Будь-який політичний тиск на нього ззовні Організації, який виявляється у спробі притягти його до будь-якої міжнародної «політичної» відповідальності, включаючи заяви та/або дії, що мають принизливий, а часом і відверто образливий характер, не можна розглядати відірвано від діяльності інших головних органів, насамперед Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки. Зрештою, це можна розглядати як ставлення до ООН у цілому. Негативний вплив на її імідж, як невід'ємний нематеріальний актив, на міжнародній арені неминуче погано позначається на ефективності її міжнародної політичної активності.

Домислювані повноваження Генерального секретаря ООН

За вісім десятиліть роботи ООН особи, які обіймали посаду Генерального секретаря, неодноразово здійснювали діяльність, що явно виходила за межі його статутних повноважень. В одних випадках це викликало підтримку з боку держав, в інших – жорстку критику. Нині ми можемо констатувати, що вже неможливо визначати нормативні межі політичної діяльності Генерального секретаря виключно параметрами, заданими у Статуті та правилами процедури головних органів, про що йшлося вище. На цей час багато фахівців стверджують про усталений комплекс чинників, що визначають діяльність Генерального секретаря.

Так, Х. Віньюалес наголошує, що політичний вплив повноважень Генерального секретаря, зазначених у статтях 98 та 99 Статуту ООН, значною мірою залежить від стану міжнародних справ, особистості Генерального секретаря та тлумачення цих статей, що переважає нині [16]. Т. Франк заявляє про наявність «незалежної політичної ролі» Генерального секретаря у вирішенні міжнародних конфліктів, яка ґрунтується не на Статуті, а на розвиненій практиці [17, с. 361]. Р. С. Джордан стверджує: «Як і у разі більшості конституційних посад, характер посади Генерального секретаря формується залежно від того, як особа, яка її обіймає, використовує надані йому або їй повноваження – як зазначені (у Статуті), так і домислювані» [15, с. 1060].

Головне, що в цьому разі мається на увазі, що практика, яка склалася за вісім десятиліть функціонування ООН, розширила статутні повноваження Генерального секретаря як сферу його предметної та юрисдикційної компетенції. Інакше кажучи, саме завдяки міжнародній практиці, що склалася, Генеральний секретар має право робити те, що прямо не передбачено Статутом Організації та іншими супутніми документами. І якщо на певному етапі така діяльність одного Генерального секретаря сприймалася як порушення Статуту, то через деякий час аналогічна діяльність його послідовників – як

цілком прийнятна з юридичної точки зору поведінка. Юридичному обґрунтуванню цього сприяло використання так званої *домислюваної компетенції* (*implied powers*). Вона була визнана офіційно у рішеннях та консультативних висновках Постійної палати міжнародного правосуддя Ліги Націй та Міжнародного суду ООН [18; 19].

Слід підкреслити, що проблема встановлення меж домислюваних повноважень – загальна для всіх міжнародних організацій. Вона вже давно набула немислимих масштабів, коли міжнародні організації практично не прив'язані до норм своїх статутних документів, що «творчо» обґрунтовано теорією *іманентної компетенції* (*inherent powers doctrine*). Як писав її головний розробник Ф. Сейєрстед (Finn Seyersted), «якщо конституція (мається на увазі статут міжнародної міжурядової організації. – Ю. Щ.) не визначає, якими питаннями організація може займатися... то така організація може займатися будь-якими питаннями» [20, р. 55]. На його думку, іманентна компетенція міжнародної міжурядової організації ґрунтується на міжнародній звичаєво-правовій природі повноважень міжнародних організацій. Вона не потребує спеціального юридичного базису. Достатньо наявності акта про заснування організації. Вже у 2008 р. у своїй фундаментальній праці на цю тему вчений зазначав: «Іманентна компетенція включає юрисдикцію та міжнародну (а також правову) здатність, яку всі держави, міжнародні міжурядові організації та інші самоврядні спільноти здійснюють на основі загального звичаєвого права, тобто без спеціального юридичного статусу, за винятком випадків, якщо існують положення, що цьому суперечать» [21, с. 35]. Ф. Сейєрстед наголошував, що термін «іманентний» фундаментально відрізняється від широковживаного терміна «домислюваний», який передбачає виведення додаткових повноважень на основі розширювального тлумачення статуту кожної окремої міжнародної організації [21, с. 35].

Якщо слідувати теорії іманентної компетенції в житті стосовно Генерального секретаря ООН, то, видається, що сфера його політичних повноважень має бути практично безмежною. Він зможе займатися будь-якою політичною діяльністю, не дуже звертаючи уваги на те, що написано у Статуті Організації та правилах процедури її головних органів. Однак це лише на перший погляд, навряд чи таку вседозволеність зможуть допустити держави – члени ООН, особливо, держави – постійні члени Ради Безпеки.

Історія показує, що найбільші «політичні вільності» під час здійснення своїх посадових повноважень дозволяли собі ті генсеки, які заручалися всебічною політичною підтримкою будь-кого з постійних членів Ради Безпеки. Як правило, це були США, підтримувані своїми військово-політичними союзниками з блоку НАТО – Великою Британією та Францією. Насамперед

у цьому випадку йдеться про перших генеральних секретарів – Трюгве Лі та Дага Хаммаршельда. Завдяки їм уже в перші десятиліття з моменту свого створення Організація повною мірою відчула морозний вітер майбутньої холодної війни.

Зокрема, Т. Лі запам'ятався сумнівними ініціативами щодо формування постійних «поліцейських» сил ООН та груп військових спостерігачів, які, за його задумом, мали підкорятися особисто йому, минаючи Раду Безпеки. Добре відомий його лобізм в ухваленні Радою Безпеки трьох резолюцій від 25, 27 червня та 7 липня 1950 р., на підставі яких США втрутилися в корейський конфлікт на користь однієї з його сторін під прапором ООН. Саме за Т. Лі вперше заговорили про «творче» застосування Статуту, що передбачає вельми вільне тлумачення його тексту. Результатом такої «творчості», активно підтриманої Генеральним секретарем, стала резолюція 377 (V) «Єдність на користь миру», ухвалена 3 листопада 1950 р. на основі «плану Ачинсона», тодішнього держсекретаря США. Відповідно до неї повноваження Ради Безпеки на застосування примусових заходів «у виняткових випадках» переходять до Генеральної Асамблеї, що прямо суперечить Статуту Організації [12, с. 352–358].

Т. Лі і Д. Хаммаршельд, який змінив його, проводили виключно дискримінаційну політику стосовно громадян соціалістичних і нових незалежних постколоніальних держав під час набирання персоналу ООН, – на всі ключові посади в Секретаріаті призначалися представники США та країн Західної Європи [11, с. 219–220]. Більш того, обидва генсеки сприяли регулярним перевіркам своїх співробітників – громадян США американською владою щодо їхньої «лояльності». З тими, хто не проходив такі перевірки, не переукладали контракти на роботу в Секретаріаті. Ця практика прямо суперечила нормі п. 2 ст. 100 Статуту ООН, згідно з яким «кожен Член Організації зобов'язується поважати суто міжнародний характер обов'язків Генерального Секретаря та персоналу Секретаріату і не намагатися впливати на них при виконанні ними своїх обов'язків».

Варто додати, що практика «підтвердження лояльності» для американських громадян була поширена й у спеціалізованих установах ООН. Міжнародний суд ООН своїм консультативним висновком від 23 жовтня 1956 р. «Рішення Адміністративного трибуналу Міжнародної Організації Праці стосовно скарг щодо ЮНЕСКО» фактично підтримав її заборону, раніше встановлену Адміністративним трибуналом МОП [22].

Широке обговорення питань, присвячених припустимому з юридичного погляду розширенню повноважень Генерального секретаря ООН, найчас-

тіше пов'язують з діяльністю Д. Хаммаршельда. Незважаючи на те, що його робота викликає, на мій погляд, цілком справедливую критику, низка його політичних ініціатив призвела до появи в межах ООН таких напрямів діяльності, без яких сучасна Організація просто немислима. Насамперед маються на увазі превентивна дипломатія, миротворчість та посередництво у вирішенні міжнародних спорів та конфліктів.

Жоден із цих видів діяльності прямо не передбачений Статутом. Включення їх у сферу предметної компетенції Організації в цілому можливе лише на підставі розширювального тлумачення її цілей та функцій, а також цілей та функцій її окремих головних органів – насамперед тих, за якими прямо закріплені повноваження щодо забезпечення міжнародного миру та безпеки. До них, слід зазначити, Секретаріат не належить.

Допустимість розширювального тлумачення Статуту ООН, навіть з урахуванням того, що вона визнана державами-членами та Міжнародним судом ООН, сама по собі повністю не вирішує питання юридичних підстав діяльності Генерального секретаря, Секретаріату чи інших головних органів ООН. Вона є передумовою їх встановлення, оскільки будь-яке тлумачення саме по собі не може вважатися джерелом права. Воно дозволяє усвідомити зміст правової норми, вираженої або у вже наявному писаному правовому джерелі (міжнародному договорі або обов'язковій резолюції міжнародної міжурядової організації), або в тому, що формується, – такому як міжнародно-правовий звичай.

В останньому випадку роль тлумачення полягає ще й у тому, що через нього встановлюються обидва основні елементи міжнародно-правового звичаю – практики та *opinio juris*. Інакше кажучи, у процесі тлумачення, по-перше, відбуваються відбір і аналіз заздалегідь визначених за предметом фактичних міжнародних правовідносин суб'єктів міжнародного права, що дозволяють виокремити і сформулювати правило поведінки, яке склалося за певний проміжок часу, – норму. І, по-друге, також через добір та аналіз правових реакцій цих суб'єктів на цю норму тлумачення дає підстави зробити висновок про її юридичне визнання (*opinio juris*) чи невизнання.

Стосовно ООН, як, втім, і будь-яких міжнародних міжурядових організацій, таке тлумачення дає змогу встановити наявність норми, об'єктивованої у формі міжнародно-правового звичаю, яка доповнює положення статуту (чи іншого установчого акта), що у більшості випадків втілений у міжнародному договорі.

Зміни та доповнення міжнародних договорів міжнародно-правовими звичаями – це загальновідомий у міжнародно-правовій науці та практиці факт.

Автор цього дослідження також писав на цю тему [23]. У практиці ООН такі доповнення не є рідкісними, ураховуючи досить складну офіційну процедуру внесення поправок до Статуту ООН (статті 108 і 109). Зокрема, вже визнано право Генеральної Асамблеї засновувати підпорядковані ООН міжнародні міжурядові організації (наприклад, як це було з ЮНКТАД та ЮНІДО), хоча за Статутом вона може створювати лише «допоміжні органи, які вона вважатиме за необхідне для здійснення своїх функцій» (ст. 22). Так само утвердилося право Ради Безпеки створювати міжнародні кримінальні трибунали *ad hoc* (наприклад, Міжнародний трибунал щодо колишньої Югославії та Міжнародний трибунал щодо Руанди), ґрунтуючись лише на одній фразі ст. 41 Статуту – «ці заходи можуть містити ...».

Що стосується Генерального секретаря, то його права на здійснення превентивної дипломатії, миротворчості та посередництва у вирішенні міжнародних спорів і конфліктів, про які йшлося раніше, можна розглядати як усталені на цю мить міжнародно-правові звичаї, що доповнюють Статут ООН. Видається, що та регулярність, з якою Генеральні секретарі реалізують ці права, та відсутність заперечень із боку держав саме з приводу наявності цих прав, не залишає у цьому жодних сумнівів. Складно пригадати протести держав у зв'язку зі щорічними доповідями Генерального секретаря Генеральній Асамблеї, де детально описується його відповідна діяльність. Ті випадки невдоволення держав, які найчастіше трапляються нині, як правило, стосуються якості реалізації Генеральним секретарем цих прав, а не їх наявності.

Слід зазначити, що кожне із перелічених прав є досить загальною нормою, що включає цілі комплекси нормативно-правових зобов'язань, деякі з яких утворюють добре відомі інститути міжнародно-правового регулювання. Наприклад, якщо Генеральний секретар реалізує право на здійснення функцій посередника у вирішенні міжнародного спору, він, відповідно, бере на себе весь комплекс прав та обов'язків, які виконують будь-які суб'єкти, що виступають у такій якості на міжнародній арені. Зокрема, посередники мають право брати участь у всіх переговорах зацікавлених сторін, пом'якшувати категоричні та заздалегідь неприйнятні вимоги сторін, пропонувати власні варіанти вирішення спору чи конфлікту, вести переговори тощо. Посередники зобов'язані неухильно дотримуватись основних принципів і норм міжнародного права, надавати сторонам будь-яку законну допомогу у досягненні мирного та взаємоприйнятного результату переговорів, дотримуватися повної неупередженості та утримуватися від будь-якого сприяння однієї зі сторін на шкоду іншій тощо [24, с. 645].

Переважає більшість цих норм також має міжнародну звичаєво-правову природу. Це означає, що вони склалися на практиці і були широко підтверджені

правовими позиціями держав та інших суб'єктів міжнародного права. Варто додати, що значну роль у їх формуванні, популяризації та юридичному визнанні відіграли саме ООН та її спеціалізовані установи [24, с. 644–646].

Міжнародно-правові засади притягнення до відповідальності Генерального секретаря ООН за політичну діяльність

Матеріал, викладений вище, дає підстави сформулювати загальні підходи до притягнення до міжнародно-правової відповідальності Генеральних секретарів ООН за їхню протиправну політичну діяльність на міжнародній арені. Безумовно, не кожна політична діяльність генсеків може тягнути таку відповідальність, а лише та, що супроводжується порушенням чинних норм міжнародного права, закріплених у загальновизнаних джерелах міжнародного права. У зв'язку з тим, що основне джерело, яке закріплює права та обов'язки Генерального секретаря ООН, – це Статут ООН, саме його норми мають бути об'єктом первинного та основного аналізу щодо відповідності їм його політичної діяльності. Крім Статуту, сферу основоположних актів, що чітко та недвозначно формалізують повноваження Генерального секретаря, утворюють різноманітні внутрішні акти Організації (правила процедури головних органів, їх резолюції, що стосуються роботи Секретаріату та ін.).

Крім них, що також зазначалося раніше, повноваження Генерального секретаря можуть ґрунтуватися на міжнародно-правових звичаях, які доповнили та/або змінили окремі норми Статуту ООН. Зважаючи на те, що процедура внесення змін до Статуту дуже жорстка, встановлення кожного такого звичаю має супроводжуватися широким міжнародним визнанням (*opinio juris*), що не залишає сумніву в його наявності.

Правові наслідки діяльності Генерального секретаря, які виходять за межі його повноважень, можуть бути подвійними. По-перше, вони можуть бути пов'язані з порушенням норм внутрішнього права Організації. У цьому випадку Генеральний секретар несе відповідальність як перед головними органами ООН, так і перед її персоналом за невиконання Організацією в його особі (як головної адміністративної посадової особи) будь-яких зобов'язань, що стосуються регулювання трудових відносин, а також відносин соціального забезпечення та соціального страхування.

Зазначимо, що ця діяльність генсеків не часто стає надбанням широкої (неюридичної) громадськості. Політика Генеральних секретарів у межах здійснення внутрішньої адміністративної діяльності щодо забезпечення чіткої та злагодженої роботи персоналу Секретаріату, як правило, розглядається та коригується в рамках самої Організації. Щорічні доповіді Генеральних

секретарів Генеральній Асамблеї ООН містять докладну інформацію про виконану роботу Секретаріату за зазначений період та шляхи його реформування з метою оптимізації його діяльності. Щодо цього Генеральні секретарі мають широкі повноваження в межах статутних функцій Секретаріату.

На сьогодні ООН має достатньо відпрацьовану систему актів, які містять матеріальні норми, що регулюють діяльність Секретаріату, та організаційно-правові механізми вирішення спорів між самою Організацією в особі Генерального секретаря та її співробітниками. Врегулювання трудових конфліктів у рамках ООН здійснюється за допомогою офіційних (Трибунал, Апеляційний трибунал ООН) та неофіційних процедур (омбудсман, посередництво) [див.: 25–27].

Проблеми у здійсненні внутрішньої політики Генеральних секретарів набувають широкої популярності в основному в тих випадках, коли йдеться про порушення фундаментальних правових засад у роботі самого Генерального секретаря та Секретаріату. Наприклад, у зв'язку із порушенням п. 1 ст. 100 Статуту ООН, що вимагає від них незалежності при виконанні своїх обов'язків «від будь-якого уряду чи влади, сторонньої від Організації». Адміністративний суд ООН вже неодноразово визнавав неправомірною діяльність Генеральних секретарів, які вимагали перед переукладанням безстрокових контрактів з сумнінними співробітниками Секретаріату думки держав їх громадянства (наприклад, рішення Адміністративного трибуналу у справі *Кю проти Генерального секретаря* (справа китайських перекладачів) від 25 травня 1990 р. [28].

По-друге, можлива протиправна діяльність Генерального секретаря може бути пов'язана із зовнішнім правом ООН. У цьому випадку мається на увазі його політика в межах правового регулювання відносин ООН як автономного суб'єкта міжнародного права з державами-членами, державами-нечленами, державоподібними утвореннями, іншими міжнародними міжурядовими організаціями, національно-визвольними рухами. Інакше кажучи, йдеться про власну зовнішню політику ООН, спрямовану на реалізацію її статутних цілей.

Нагадаю, що саме в цьому контексті до Генеральних секретарів цієї Організації висувається найбільше претензій з боку будь-кого – що ООН в їхній особі або неправильно відреагувала на будь-яку подію, яка нібито повинна вважатися міжнародним правопорушенням, або виявилася нездатною ефективно і в короткі терміни організувати розслідування причин якогось міжнародного конфлікту і забезпечити його врегулювання, або і перше, і друге одночасно (про що йшлося у вступі цієї статті).

Головне, потрібно зважати, що можлива протиправна діяльність Генеральних секретарів у цих випадках має присвоюватися всій Організації в цілому. Саме це «забувають» численні критики ООН. Відповідно до п. 1 ст. 6 Проекту 2011 року «поведінка органу чи агента міжнародної організації при виконанні функцій такого органу чи агента розглядається як діяння цієї організації за міжнародним правом незалежно від становища, яке цей орган чи агент посідає стосовно цієї організації» [6].

Це положення повністю відповідає міжнародно-правовій практиці. У § 66 консультативного висновку у справі *про спір щодо судово-процесуального імунітету Спеціального доповідача Комісії з прав людини* (1999) Суд зазначив, що ООН може бути зобов'язана нести відповідальність за збитки, які виникли внаслідок дій, вчинених ООН або її агентами, які діють у своїй офіційній якості. При цьому, наголосив Суд, «навіть чи треба говорити, що всі агенти Організації Об'єднаних Націй, в якій би офіційній якості вони б не діяли, повинні піклуватися про те, щоб не виходити за межі своїх функцій, і повинні поводитися так, щоб уникати позовів проти Організації Об'єднаних Націй» [29, с. 88, 89].

Комісія міжнародного права ООН у коментарі до ст. 6 Проекту 2011 р. звернула увагу на те, що для присвоєння поведінки міжнародної організації не має жодного значення різниця між органами та агентами організації [30, с. 84, 85].

Безумовно, Генеральний секретар є агентом Організації Об'єднаних Націй. І не простим агентом, а головним. Отже, наслідки його протиправної діяльності є значно чутливішими для Організації, яку він представляє, ніж з боку інших агентів. Кваліфікація його діяльності як протиправної та присвоєння її ООН загалом, зазвичай, здійснюється у тому разі, коли він вийшов не лише за межі своїх повноважень, а й за межі повноважень самої Організації. Вона також присвоюватиметься Організації і в тому випадку, якщо він перевищив свої повноваження, але при цьому діяв у межах спільних функцій Організації. Відповідно до ст. 8 Проекту 2011 року «поведінка органу чи агента міжнародної організації розглядається як діяння такої організації за міжнародним правом, якщо цей орган чи агент діє в офіційній якості та в межах спільних функцій цієї організації, навіть якщо ця поведінка перевищує повноваження цього органу чи агента або порушує вказівки» [6].

Проблемні ситуації, що практично з неминучістю виникають у діяльності Генерального секретаря при здійсненні повноважень щодо превентивної дипломатії та вирішення міжнародних спорів, у ряді випадків можуть бути кваліфіковані і як міжнародні правопорушення, і як недружні акти. Все зале-

жить від того, чи були порушені міжнародною організацією міжнародно-правові зобов'язання, чи ні. Відповідно до п. 1 ст. 10 Проекту 2011 «порушення міжнародною організацією міжнародно-правового зобов'язання має місце, коли діяння цієї міжнародної організації не відповідає тому, що вимагає від неї це зобов'язання, незалежно від походження чи характеру відповідного зобов'язання». Недружні акти міжнародно-правових наслідків не творять. Як правило, вони полягають у демонстрації неповажного ставлення до прав та інтересів держав, їхніх громадян та організацій та інших міжнародних міжурядових організацій.

Розуміння того, що є недружнім актом у кожному конкретному випадку є вельми оціночним. Воно безпосередньо не регулюється нормами міжнародного права, але при цьому перебуває під його прямим впливом і контролем. Наприклад, у міждержавних відносинах зміст принципу поваги до суверенітету держав має безліч відтінків – від заборони агресії до утримання від коментування будь-яких поточних політичних подій у іншій державі. Тому не виключена помилка у кваліфікації – недружній акт може мати усі ознаки міжнародного правопорушення.

Так само й у відносинах з міжнародними організаціями з тією різницею, що, на відміну від держав, визначення змісту їхнього нематеріального активу, що захищається актами політичного реагування, на даний момент ще потребує глибоких наукових досліджень. Однак з боку держав він уже досить відпрацьований, тому вони цілком зрозуміло переносять відповідну міждержавну практику на відносини з міжнародними міжурядовими організаціями. Інакше кажучи, логіка Ізраїлю, який оголосив генсека ООН А. Гутерріша *persona non grata* і заборонив йому в'їзд до Ізраїлю, певною мірою була передбачуваною, хоча й не було зазначено, які саме норми міжнародного права були порушені Генеральним секретарем, що саме по собі, як мінімум, не ввічливо. При цьому, зауважимо, сам А. Гутерріш у межах своєї посади не міг адекватно відреагувати, заборонивши представникам Ізраїлю з'являтися у штаб-квартирі ООН та інших офісах Організації. Так само генсек ООН у відповідь на критику української влади за свою поїздку на саміт БРІКС і відмову приймати його в Києві не може заборонити представникам України брати участь у діяльності Організації. Як у першому, і у другому випадку це не його компетенція, це питання реагування Організації загалом. А для того, щоб вона могла адекватно реагувати в аналогічних випадках, необхідні не лише відпрацьовані внутрішні організаційно-правові процедури, а насамперед – чітке розуміння того, в чому саме полягає цей нематеріальний актив (честь, гідність, політичний імідж, ділова репутація тощо).

До речі, цей аспект підтверджує реакція низки держав та представників міжнародних міжурядових організацій на вищезгадану заяву Ізраїлю щодо А. Гутерріша. Так, представник Держдепартаменту США Метью Міллер заявив, що Сполучені Штати вважають такий крок непродуктивним, оскільки «ООН проводить надзвичайно важливу роботу в Газі, в регіоні, і ООН, коли діє найкращим чином, може відігравати важливу роль у забезпеченні безпеки та стабільності. Тому ми вважаємо за важливе, щоб Ізраїль міг взаємодіяти з ООН. Ми завжди говоримо, що Ізраїль повинен усвідомлювати протягом усього цього конфлікту своє становище у світі, і подібні кроки не сприяють покращенню його становища у світі» [31]. Представник Китаю при ООН Фу Цун заявив, що Китай рішуче підтримує Генерального секретаря у його роботі та виступає проти звинувачень із боку Ізраїлю. Також підтримку А. Гутеррішу висловили постійний представник Франції при ООН Ніколя де Рів'єр, постійний представник Великої Британії при ООН Барбара Вудворд. Представник РФ Василь Небензя заявив, що оголошення Гутерріша *persona non grata* – «це нечуване і надзвичайно хамське рішення, це ляпас не тільки ООН, але й нам усім». Він також закликав членів Ради Безпеки та ООН відреагувати на нього. Також заявили підтримку генсеку влади ФРН, Іспанії, Португалії, ПАР та представник ЄС [32].

Правду кажучи, всі ці заяви представників держав і ЄС, навіть незважаючи на надзвичайну різкість деяких із них, навряд чи можна оцінити як політичні заходи впливу у відповідь – те, що в міжнародному праві називається *реторсіями*. Однієї критики чиєїсь позиції чи поведінки на міжнародній арені явно недостатньо. Потрібні конкретні дії у відповідь. Незважаючи на те, що в одному ключі висловилися всі члени Ради Безпеки ООН, врешті-решт їхні думки не були об'єднані загальним політичним, а краще юридичним рішенням, ухваленим у межах органу, який несе головну відповідальність за підтримку міжнародного миру та безпеки. Воно напевно посилило б колективний вплив на Ізраїль.

Що також привертає увагу, так це те, що ніхто з тих, хто підтримав генсека, не піддав офіційному аналізу заяви та рішення Ізраїлю – у чому конкретно він неправий. Можливо, якби він був проведений і опублікований, колективна реакція у відповідь була б більш збалансованою і змусила б цю державу змінити свою позицію. Як видається, проблема все-таки в нестачі відповідної практики, що дозволила б відпрацювати заходи у відповідь у подібних ситуаціях.

У цьому випадку особливий інтерес становить позиція, висловлена представником самого Генерального секретаря ООН Стефаном Дюжаріком. Він заявив, що ними ця заява міністра закордонних справ Ізраїлю розцінюється

як політична, а не юридична; «ми не визнаємо, що концепція *persona non grata* застосовується до персоналу ООН». На питання, чи були такі випадки раніше, С. Дюжаррик відповів, що не пам'ятає, щоб за 24 роки його роботи в ООН робилися подібні заяви, хоча «бували випадки, коли між Генеральним секретарем та різними державами-членами виникали вкрай напружені ситуації» [33].

Як бачимо, представник Генерального секретаря не пояснив, як рішення Ізраїлю сумісне з п. 2 ст. 100 Статуту ООН, який зобов'язує всіх членів ООН (а Ізраїль – член ООН) «поважати суто міжнародний характер обов'язків Генерального Секретаря та персоналу Секретаріату і не намагатися впливати на них при виконанні ними своїх обов'язків» [7]. Він не пояснив, чи порушені ним імунітети та привілеї генсека, які згідно з розд. 19 ст. V Конвенції про привілеї та імунітети Об'єднаних Націй 1946 р. дорівнюють дипломатичним [34]. Зокрема, чи не обмежене його право на безперешкодні зносини з підрозділами ООН, що виконують свої функції в Ізраїлі (нині – це Тимчасові сили ООН зі спостереження за роз'єднанням (UNDOF), Комісія ООН з примирення в Палестині (UNCCP), Центр інформації ООН (UNIC), Управління ООН з координації гуманітарних питань). Це право прямо впливає зі змісту п. 1 ст. 27 Віденської конвенції про дипломатичні зносини 1961, що забезпечує державам та їх дипломатичним представництвам за кордоном безперешкодні зносини [35]. І в цьому контексті твердження представника генсека про невизнання концепції *persona non grata* стосовно персоналу ООН потребує пояснення: чому держави, як первинні суб'єкти міжнародного права, можуть визнавати офіційних осіб інших держав такими небажаними персонами і видворяти їх, а представники міжнародних міжурядових організацій як вторинних суб'єктів міжнародного права – ні? Перші ж у більшому обсязі захищені привілеями та імунітетами, ніж другі.

Загалом можемо зазначити, що нинішня міжнародна практика, що стосується ООН, у переважній більшості випадків не доходить до пред'явлення офіційних претензій із боку держав до Організації у зв'язку з діяльністю Генерального секретаря. Критика та звинувачення на його адресу самі по собі не є покликанням до міжнародно-правової відповідальності, оскільки відсутні чітко сформульовані вимоги потерпілої сторони із зазначенням: а) порушених норм міжнародного права; б) поведінки, якій має слідувати Організація, щоб припинити протиправне діяння; в) форми відшкодування збитків (моральних чи матеріальних). У Проєкті 2011 умови покликання до міжнародно-правової відповідальності міжнародних організацій викладено у ст. 44 [6].

Висновки

На сьогоднішні статутні функції генсека ООН як «головної адміністративної посадової особи» насамперед зосереджені навколо забезпечення ефективної діяльності Секретаріату як одного з головних органів Організації. Тобто юридично він залишається діяти у межах статей 97–99 Статуту ООН і відповідних правил процедури головних органів Організації. Ці норми не зазнали жодних змін. Отже, Генеральний секретар й досі не є керівником усієї ООН, що б не малося під цим на увазі. Юридично й політично він повністю підпорядкований іншим головним органам і насамперед Генеральній Асамблеї та Раді Безпеки, які призначили його на цю посаду.

Водночас за роки, що минули від заснування Організації Об'єднаних Націй, сфера політичної діяльності Генеральних секретарів значно зросла. Вона вже давно не обмежується адміністративним управлінням Секретаріатом та стосується безпосереднього впливу на глобальні міжнародні відносини. Генеральний секретар здійснює й так звану «позастатутну» міжнародну політичну діяльність. Вона ґрунтується на міжнародно-правових звичаях, що доповнюють Статут та розвивають його окремі положення. Зокрема, можна вважати ustalеними та загальновизнаними звичаї, що наділяють його повноваженнями у сфері превентивної дипломатії та вирішення міжнародних спорів і конфліктів, де він виступає арбітром, посередником, примирителем або особою, яка здійснює добрі послуги.

Політична активність Генерального секретаря у межах цих звичаїв не завжди викликає загальну підтримку та розуміння. Часто є невдоволені, які вимагають притягнення до відповідальності Генерального секретаря. У міжнародній практиці існує безліч прикладів застосування контрзаходів проти нього, запозичених переважно з міждержавних відносин. Використання їх «за аналогією», як правило, не враховує специфіки ООН як універсальної міжнародної міжурядової організації та ролі Генерального секретаря, яку він відіграє згідно зі Статутом та іншими правилами Організаціями.

Вважаємо, що будь-яке питання про міжнародно-правову відповідальність Генерального секретаря, яке виникає у зв'язку з виконанням ним таких «політичних» зобов'язань, може порушуватися, але в контексті притягнення до цієї відповідальності ООН загалом. Наголосимо, що відповідальність Генерального секретаря невіддільна від відповідальності Організації, оскільки він представляє її, і вся можлива протиправна діяльність за п. 1 ст. 6 Проекту 2011 р. присвоюється усій Організації. Як демонструє сучасна реальна міжнародна політика, цей нюанс далеко не завжди враховується державами, причому як невдоволеними роботою генсека, так і такими,

що його підтримують. Усе викладене підтверджує актуальність та потребу в подальших наукових дослідженнях з цієї теми.

Список використаних джерел

- [1] Сітнікова І. Ізраїль оголосив генсека ООН персоною нон грата (2 жовтня 2024 р.). URL: <https://hromadske.ua/svit/232228-izrayil-oholosyv-henseka-oon-personoiu-non-grata> (дата звернення: 15.07.2025).
- [2] Израиль объявил генсека ООН персоной нон грата и обвинил его в «поддержке террористов» (2 октября 2024 г.). URL: <https://www.bbc.com/russian/articles/crr5e55nrpqo> (дата звернення: 15.07.2025).
- [3] NS.Writer The USA accused the UN Secretariat of making concessions to Russia (20.12.2021). URL: <https://newssky.com.ua/en/ssha-obvinili-sekretariat-oon-v-ustupkah-rossii/> (last accessed: 15.07.2025).
- [4] Россия обвинила осудившего референдумы главу ООН в нарушении полномочий. 30 сент. 2022 г. URL: https://news.rambler.ru/politics/49433482/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата звернення: 15.07.2025).
- [5] Кізілов Є. Зеленський відхилив візит генсека ООН до Києва через його поїздку в Росію. 25 жовт. 2024 р. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2024/10/25/7481372/> (дата звернення: 15.07.2025).
- [6] Resolution adopted by the General Assembly on 9 December 2011 "Responsibility of international organizations". URL: <https://docs.un.org/en/A/RES/66/100> (last accessed: 15.07.2025).
- [7] Статут Організації Об'єднаних Націй, 1945 р. URL: [https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf](https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf) (дата звернення: 15.07.2025).
- [8] UN General Assembly Rules of procedure. URL: <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/index.shtml> (last accessed: 15.07.2025).
- [9] Rules of Procedure of the UN Economic and Social Council. URL: <https://docs.un.org/en/E/5715/Rev.2> (last accessed: 15.07.2025).
- [10] Standards of Conduct for the International Civil Service. URL: <https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/standardsE.pdf> (last accessed: 15.07.2025).
- [11] Шкунаев В. Г. Организация Объединённых Наций в современном мире : монография. Москва : Наука, 1976. 350 с.
- [12] Schlesinger S. Act of Creation: The Founding of the United Nations. Boulder, CO : Westview Press, 2003. 400 p.
- [13] Stein E. Mr. Hammarskjold, the Charter Law and the Future Role of the United Nations Secretary General. *American Journal of International Law*. 1962. Vol. 56, issue 1. P. 9–32.
- [14] Provisional Rules of Procedure of the UN Security Council. URL: <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/rop/chapter-5> (last accessed: 15.07.2025).
- [15] Jordan R. S. Law of the International Civil Service: Chapter Twenty-Three / United Nations Legal Order. 1995. Vol. 2. Eds. O Schachter, C. C. Joyner. UK: University Press, Cambridge, P. 1059–1090.
- [16] Vicuales J. E. Can the U.N. Secretary-General Say 'No'? Revisiting the 'Peking Formula'. *bepress Legal Series. Working Paper*. 28 July 2006. No. 1478. P. 6. URL: <https://law.bepress.com/expresso/eps/1478> (last accessed: 15.07.2025).

- [17] Franck T. M. The Secretary-General's Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture. *European Journal of International Law*. 1995. Vol. 6, No. 1. P. 360–387.
- [18] Щёкин Ю. В. Применение доктрины подразумеваемой компетенции в практике Постоянной палаты международного правосудия. *Альманах міжнародного права*. 2015. Вип. 9. С. 102–110. URL: <http://www.inlawalmanac.mgu.od.ua/v9/14.pdf> (дата звернення: 15.07.2025).
- [19] Щёкин Ю. В. Применение доктрины подразумеваемой компетенции в практике Международного суда ООН. *Проблеми законності*. 2021. № 152. С. 152–162. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.152.224433>.
- [20] Seyersted F. International Personality of International Organizations: Do their Capacities Really depend upon their Constitutions? *The Indian Journal of International Law*. 1964. Vol. 4. P. 1–74.
- [21] Seyersted F. *Common Law of International Organizations*. Leiden, Boston : Martinus Nijhoff Publishers, 2008. 604 p.
- [22] Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against U.N.E.S.C.O., Advisory Opinion of October 23rd, 1956: I.C.J. Reports 1956, p. 77.
- [23] Щёкин Ю. В. Изменение норм международных договоров международно-правовыми обычаями. *Проблеми законності*. 2007. Вип. 89. С. 186–194.
- [24] Иванов А. Г. Міжнародно-правове регулювання прав та обов'язків посередника. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2023. № 11. С. 643–646. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/156>.
- [25] Resolution adopted by the General Assembly on 22 December 2007 [on the report of the Fifth Committee (A/62/597)] 62/228 "Administration of justice at the United Nations". URL: <https://docs.un.org/en/A/RES/62/228> (last accessed: 15.07.2025).
- [26] Resolution adopted by the General Assembly on 24 December 2008 [on the report of the Fifth Committee (A/63/642)] 63/253 "Administration of justice at the United Nations". URL: <https://docs.un.org/en/A/RES/63/253> (last accessed: 15.07.2025).
- [27] Secretary-General's bulletin 'Terms of reference for the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services' ST/SGB/2016/7, 22 June 2016. URL: <https://hr.un.org/content/office-ombudsman-appointment-and-terms-reference-ombudsman> (last accessed: 15.07.2025).
- [28] Qiu v. Secretary-General of the United Nations. Judgement No. 482. UN Doc. AT/DEC/482. Administrative Tribunal of the United Nations, May 25, 1990. URL: <https://digitallibrary.un.org/record/97448?v=pdf> (last accessed: 15.07.2025).
- [29] Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion, 1. C. J. Reports 1999. P. 62.
- [30] Report of the International Law Commission. Sixty-third session. 26 April–3 June and 4 July–12 August 2011. General Assembly. Official Records Sixty-sixth session. Supplement No. 10 (A/66/10), 2011. 368 p.
- [31] Department Press Briefing – October 2, 2024. Matthew Miller, Department Spokesperson. URL: <https://2021-2025.state.gov/briefings/departments-press-briefing-october-2-2024> (last accessed: 15.07.2025).
- [32] UN Security Council expresses 'unwavering' support to UN chief after Israel bans him. October 2, 2024 at 7:04 pm. URL: <https://www.middleeastmonitor.com/20241002-un-security-council-expresses-unwavering-support-to-un-chief-after-israel-bans-him/> (last accessed: 17.10.2025).

- [33] Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General (2 October 2024). URL: <https://press.un.org/en/2024/db241002.doc.htm> (last accessed: 15.07.2025).
- [34] Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, 1946. URL: <https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Convention%20of%20Privileges-Immunities%20of%20the%20UN.pdf> (last accessed: 15.07.2025).
- [35] Vienna Convention on Diplomatic Relations, 1961. URL: https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf (last accessed: 15.07.2025).

References

- [1] Sitnikova, I. (October 2, 2024). Israel declared the UN Secretary-General persona non grata. Retrieved from <https://hromadske.ua/svit/232228-izrayil-oholosyv-hense-ka-on-personoiu-non-grata>.
- [2] BBC News Russian. (October 2, 2024). Israel declared the UN Secretary-General persona non grata and accused him of "supporting terrorists". Retrieved from <https://www.bbc.com/russian/articles/crr5e55nrpqo>.
- [3] NS.Writer (December 20, 2021). The USA accused the UN Secretariat of making concessions to Russia. Retrieved from <https://newssky.com.ua/en/ssha-obvinili-sek-retariat-on-v-ustupkah-rossii/>.
- [4] Rambler News. (September 30, 2022). Russia accused the UN Secretary-General of violating his mandate. Retrieved from <https://news.rambler.ru/politics/49433482>.
- [5] Kizilov, Ye. (October 25, 2024). Zelensky rejected the UN Secretary-General's visit to Kyiv due to his trip to Russia – sources. Retrieved from <https://www.pravda.com.ua/news/2024/10/25/7481372/>.
- [6] United Nations General Assembly. (December 9, 2011). Resolution 66/100 "Responsibility of international organizations". Retrieved from <https://docs.un.org/en/A/RES/66/100>.
- [7] United Nations. (1945). Charter of the United Nations. Retrieved from https://unic.un.org/aroundworld/unics/common/documents/publications/uncharter/UN%20Charter_Ukrainian.pdf.
- [8] United Nations General Assembly. (n.d.). Rules of Procedure. Retrieved from <https://www.un.org/en/ga/about/ropga/index.shtml>.
- [9] United Nations Economic and Social Council. (n.d.). Rules of Procedure. Retrieved from <https://docs.un.org/en/E/5715/Rev.2>.
- [10] International Civil Service Commission. (n.d.). Standards of Conduct for the International Civil Service. Retrieved from <https://icsc.un.org/Resources/General/Publications/standardsE.pdf>.
- [11] Shkunaev, V.G. (1976). *The United Nations in the modern world*. Moscow: Nauka.
- [12] Schlesinger, S. (2003). *Act of Creation: The Founding of the United Nations*. Boulder, CO: Westview Press.
- [13] Stein, E. (1962). Mr. Hammarskjold, the Charter Law and the Future Role of the United Nations Secretary-General. *American Journal of International Law*, 56(1), 9-32.
- [14] United Nations Security Council. (n.d.). Provisional Rules of Procedure. Retrieved from <https://main.un.org/securitycouncil/en/content/rop/chapter-5>.
- [15] Jordan, R.S. (1995). Law of the international civil service. In O. Schachter & C. C. Joyner (Eds.). *United Nations Legal Order*, 2, 1059-1090. Cambridge University Press.

- [16] Vicuales, J.E. (July 28, 2006). Can the U.N. Secretary-General Say 'No'? Revisiting the 'Peking Formula'. *bepress Legal Series, Working Paper, 1478*, 6. Retrieved from <https://law.bepress.com/expresso/eps/1478>.
- [17] Franck, T.M. (1995). The Secretary-General's Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture. *European Journal of International Law*, 6(1), 360–387.
- [18] Shchokin, Yu.V. (2015). Application of the doctrine of implied powers in the practice of the Permanent Court of International Justice. *Almanac of International Law*, 9, 102–110. Retrieved from <http://www.inlawalmanac.mgu.od.ua/v9/14.pdf>.
- [19] Shchokin, Yu.V. (2021). Implementation of the Implied Powers Doctrine by the UN International Court of Justice. *Problems of Legality*, 152, 152–162. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.152.224433>.
- [20] Seyersted, F. (1964). International Personality of International Organizations: Do their Capacities Really Depend upon their Constitutions? *Indian Journal of International Law*, 4, 1–74.
- [21] Seyersted, F. (2008). Common Law of International Organizations. Leiden & Boston: Martinus Nijhoff Publishers.
- [22] International Court of Justice. (1956). Judgments of the Administrative Tribunal of the I.L.O. upon complaints made against UNESCO, Advisory Opinion of October 23rd, 1956. *ICJ Reports*, 77.
- [23] Shchokin, Yu.V. (2007). Modification of treaty norms by international custom. *Problems of Legality*, 89, 186–194.
- [24] Ivanov, A.G. (2023). International legal regulation of the mediator's rights and duties. *Legal Scientific Electronic Journal*, 11, 643–646. <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/156>.
- [25] United Nations General Assembly. (December 22, 2007). Resolution 62/228 "Administration of justice at the United Nations". Retrieved from <https://docs.un.org/en/A/RES/62/228>.
- [26] United Nations General Assembly. (December 24, 2008). Resolution 63/253 "Administration of justice at the United Nations". Retrieved from <https://docs.un.org/en/A/RES/63/253>.
- [27] United Nations Secretariat. (June 22, 2016). Secretary-General's bulletin 'Terms of reference for the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services' (ST/SGB/2016/7). Retrieved from <https://hr.un.org/content/office-ombudsman-appointment-and-terms-reference-ombudsman>.
- [28] United Nations Administrative Tribunal. (May 25, 1990). Qiu v. Secretary-General of the United Nations, Judgement No. 482 (UN Doc. AT/DEC/482). Retrieved from <https://digitallibrary.un.org/record/97448?v=pdf>.
- [29] International Court of Justice. (1999). Difference Relating to Immunity from Legal Process of a Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Advisory Opinion. *ICJ Reports*, 62.
- [30] International Law Commission. (2011). Report of the International Law Commission. Sixty-third session (26 April – 3 June and 4 July – 12 August, 2011). *General Assembly Official Records*, 66th session, Supplement No. 10 (A/66/10).
- [31] U.S. Department of State. (October 2, 2024). Department Press Briefing. Retrieved from <https://2021-2025.state.gov/briefings/department-press-briefing-october-2-2024>.

- [32] Middle East Monitor. (October 2, 2024). UN Security Council expresses ‘unwavering’ support to UN chief after Israel bans him. Retrieved from <https://www.middleeastmonitor.com/20241002-un-security-council-expresses-unwavering-support-to-un-chief-after-israel-bans-him/>.
- [33] United Nations. (October 2, 2024). Daily Press Briefing by the Office of the Spokesperson for the Secretary-General. Retrieved from <https://press.un.org/en/2024/db241002.doc.htm>.
- [34] United Nations. (1946). Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations. Retrieved from <https://www.un.org/en/ethics/assets/pdfs/Convention%20of%20Privileges-Immunities%20of%20the%20UN.pdf>.
- [35] United Nations. (1961). Vienna Convention on Diplomatic Relations. Retrieved from https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_1_1961.pdf.

Юрій Вадимович Щокін

доктор юридичних наук, професор
доцент кафедри права Європейського Союзу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
61024, вул. Григорія Сковороди, 77, Харків, Україна
e-mail: yuri.v.shchokin@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0002-8082-2367

Yuri V. Shchokin

Doctor of Law, Professor
Associate Professor of the European Union Law Department
Yaroslav Mudryi National Law University
61024, 77 Hryhoriia Skovorody Str., Kharkiv, Ukraine
e-mail: yuri.v.shchokin@nlu.edu.ua
ORCID 0000-0002-8082-2367

Рекомендоване цитування: Щокін Ю. В. Межі міжнародно-правової відповідальності Генерального секретаря ООН у контексті його статутних і домислюваних повноважень. *Проблеми законності*. 2025. Вип. 170. С. 280–305. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.170.337787>.

Suggested Citation: Shchokin, Yu.V. (2025). Limits of the International Legal Responsibility of the UN Secretary-General in the Context of His Statutory and Implied Powers. *Problems of Legality*, 170, 280-305. <https://doi.org/10.21564/2414-990X.170.337787>.

Статтю подано / Submitted: 02.08.2025.
Доопрацьовано / Revised: 05.09.2025
Схвалено до друку / Accepted: 29.09.2025
Опубліковано / Published: 30.09.2025