

## СОВЕТСКИЙ СОЮЗ И СОЗДАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

*В. Л. Исраэлян*

Отношение Советского Союза к идее создания международной организации по укреплению мира и международной безопасности определялось принципиальным положением советской внешней политики о необходимости коллективных усилий всех миролюбивых сил для предотвращения угрозы войны. Это положение Советское правительство последовательно отстаивало на протяжении всего межвоенного периода и особенно накануне второй мировой войны. Это принципиальное положение было подтверждено и в одном из первых внешнеполитических актов Советского правительства в годы Великой Отечественной войны — Декларации Правительства СССР на межсоюзной конференции в Лондоне в сентябре 1941 года. «Советский Союз неизменно выступал со всей последовательностью и решительностью против всех нарушений суверенных прав народов, против агрессии и агрессоров, против всех и всяких попыток агрессивных стран навязать народам свою волю и ввергнуть их в войну,— говорилось в этом документе.— Советский Союз неустанно и решительно отстаивал и отстаивает в качестве одного из эффективных средств борьбы за торжество этих принципов, за мир и безопасность народов необходимость коллективных действий против агрессоров»<sup>1</sup>.

Положение о необходимости создания системы коллективной безопасности против агрессоров было закреплено и в ряде международных документов, подписанных Советским правительством в период второй мировой войны,— советско-польском договоре 1941 г., англо-советском союзном договоре 1942 г., советско-чехословацком договоре 1943 г. и других. Важным шагом на пути претворения в жизнь этого положения явилась декларация, принятая в октябре 1943 г. на Московской конференции министров иностранных дел СССР, США и Англии. В декларации указывалось, что после окончания войны усилия союзников будут направлены к достижению мира и безопасности, что будет создана международная организация по обеспечению мира и безопасности и что в послевоенной политике державы не будут применять военных средств в решении спорных вопросов без взаимной консультации. Союзники торжественно провозглашали, что они будут совещаться и сотрудничать друг с другом и другими членами Объединенных Наций в целях достижения осуществимого всеобщего соглашения в отношении регулирования вооружений в послевоенный период. В этом первом совместном заявлении главных государств антифашистской коалиции о необходимости создания международной организации по сохранению мира и безопасности народов нашли свое отражение большие изменения в международной обстановке, происшедшие с начала второй мировой войны.

<sup>1</sup> «Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны». Т. I. М. 1944, стр. 146.

Если в начале войны, в частности при выработке «Атлантической хартии» летом 1941 г., правительства США и Англии исходили из необходимости создания в послевоенный период в качестве средства сохранения мира «международной полиции», состоящей из вооруженных сил этих стран, то великие победы Советского Союза на фронтах войны с фашистскими государствами внесли существенные поправки в эту концепцию. Возросший международный авторитет СССР вынудил Вашингтон и Лондон отказаться от идеи «англо-американских полицейских сил» и согласиться с планом создания широкой международной организации, в которой активное участие должны были принять все миролюбивые государства, большие и малые.

Декларация, принятая на Московской конференции, имела историческое значение: в ней были провозглашены важнейшие принципы будущей ООН. Вставал вопрос, каков будет механизм этой новой организации? Советский Союз выступал за создание такой эффективной международной организации, основу которой составляло бы тесное сотрудничество государств антифашистской коалиции. Точка зрения Советского правительства по этому вопросу была изложена И. В. Сталиным в докладе о 27-й годовщине Великой Октябрьской социалистической революции. Отвечая на вопрос, какие имеются средства для того, чтобы предотвратить новую агрессию, а если война все же возникнет — задушить ее в самом начале и не дать ей развернуться, он заявил, что необходимо создать специальную организацию защиты мира и обеспечения безопасности из представителей миролюбивых наций, дать в распоряжение ее руководящего органа минимально необходимое количество вооруженных сил, потребное для предотвращения агрессии, и обязать эту организацию в случае надобности применить их без промедления для предотвращения или ликвидации агрессии и наказания ее виновников. «Это не должно быть повторением печальной памяти Лиги наций, которая не имела ни прав, ни средств для предотвращения агрессии,— говорил глава Советского правительства.— Это будет новая, специальная, полномочная международная организация, имеющая в своем распоряжении все необходимое для того, чтобы защитить мир и предотвратить новую агрессию». В докладе подчеркивалось, что основное условие эффективности новой организации — тесное сотрудничество главных держав антигитлеровской коалиции<sup>2</sup>.

В пользу создания международной организации по сохранению мира и безопасности высказывались и в США. Президент Ф. Рузвельт, государственный секретарь К. Хэлл и другие американские деятели проявляли себя сторонниками проведения необходимых подготовительных работ для скорейшего создания ООН. «Деятели, которые помнили, что произошло в Соединенных Штатах после 1918 года,— отмечает американский автор У. Макнейл,— боялись, что аналогичная реакция против впутывания в иностранные дела может возникнуть и после окончания второй мировой войны. Если такая реакция будет иметь место, американское мнение может высказаться против любой предложенной формы международной организации, как это произошло в 1920 году. Предотвратить такое развитие событий Рузвельту и Хэллу представлялось жизненно важным; лучшим способом избежать этой опасности было действовать до того, как такая реакция может наступить, то есть до окончания войны. Соответственно американцы делали все от них зависящее, чтобы ускорить переговоры, и играли руководящую роль в выработке процедуры выдвижения предложений, организации конференций и т. д.»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> См. И. Сталин. О Великой Отечественной войне Советского Союза. М. 1945, стр. 167—168.

<sup>3</sup> W. H. McNeil. *America, Britain and Russia. Their Cooperation and Conflict. 1941—1946.* L.—N. Y.—Toronto. 1953, p. 501.

Заинтересованность правящих кругов США в новой международной организации заключалась в стремлении с ее помощью обеспечить себе «руководящую роль» в мировой политике в послевоенный период. Именно этим и объясняется инициатива, проявленная правительством США в работе по созданию ООН. Так, отвечая группе сенаторов в мае 1944 г., Хэлл пояснял, что в случае отказа от создания международной организации или от участия в ней «мы лишимся нашего руководящего положения; каждая страна будет готовиться к решению своих собственных задач в будущем»<sup>4</sup>.

Впервые правительство США сообщило Советскому правительству свои соображения относительно характера будущей международной организации безопасности в ходе Тегеранской конференции в конце 1943 года. Во время беседы с И. В. Сталиным Ф. Рузвельт нарисовал схему этой организации: она должна состоять из трех основных органов. Это прежде всего Ассамблея, в состав которой вошли бы все Объединенные Нации и которая «собиралась бы в разных местах в определенное время для обсуждения мировых проблем и дачи рекомендаций для их разрешения». Вторым органом должен был стать Исполнительный комитет в составе СССР, США, Англии и Китая, двух представителей от европейских стран, одного — от Южной Америки, одного — от Среднего Востока, одного — от Дальнего Востока и одного — от английских доминионов. В его задачи входило бы рассмотрение всех невоенных вопросов — экономических, продовольственных, здравоохранения и т. д. По свидетельству Р. Шервуда, Рузвельт не сумел дать И. В. Сталину четкого ответа на вопрос о характере решений, принимаемых Исполнительным комитетом<sup>5</sup>. Третий орган будущей международной организации Рузвельт назвал «полицейским комитетом», состоящим из представителей СССР, США, Англии и Китая. Он рассматривался как орган принуждения, который располагал бы полномочиями немедленно принимать меры против угрозы миру или в случае возникновения чрезвычайного положения.

На Тегеранской конференции Рузвельт не высказался определенно относительно порядка принятия великими державами — главными участниками будущей международной организации — тех или иных решений, однако в беседе с сыном изложил свою точку зрения по этому вопросу более конкретно: «Мир до такой степени зависит от единства действий этих трех государств (СССР, США и Англии. — В. И.), что в важных вопросах отрицательная позиция хотя бы одного из них должна будет налагать вето на спорное предложение в целом». «Отец сказал, — вспоминает далее Э. Рузвельт, — что вопрос о праве вето подлежит еще тщательному обсуждению, но, что, вообще говоря, он поддерживает этот принцип, учитывая бесспорную необходимость сохранения единства «Тройки» в будущем»<sup>6</sup>.

Советская делегация высказалась в пользу создания международной организации по сохранению мира и безопасности. Она считала, что одним из важнейших условий эффективности этой организации является сотрудничество великих держав. Особое внимание советская делегация уделяла вопросу о предотвращении новой агрессии. «Сталин говорит, — отмечается в советской стенографической записи его беседы с Рузвельтом, — что он считает саму схему, изложенную президентом, хорошей, но, может быть, создать не одну, а две организации: одну — европейскую, а вторую — дальневосточную или, может быть, мировую»<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> «The Memoirs of Cordell Hull». Vol. II. N. Y. 1948, p. 1661.

<sup>5</sup> Р. Шервуд. Рузвельт и Гопкинс. Глазами очевидца. Т. 2. М. 1958, стр. 480.

<sup>6</sup> Э. Рузвельт. Его глазами. М. 1947, стр. 180.

<sup>7</sup> «Тегеран — Ялта — Потсдам». Сборник документов. Изд. 3-е. М. 1971. стр. 60



На Тегеранской конференции не было принято специального решения, касающегося будущей международной организации. Однако общие идеи на этот счет нашли отражение в заключительном коммюнике, в котором с особой силой подчеркивалась необходимость единства действий великих держав, объединившихся в антигитлеровской коалиции. Правительства трех держав заявили, что они полностью признают высокую ответственность, лежащую на них и на всех членах Объединенных Наций, за осуществление такого мира, который получит одобрение подавляющей массы народов земного шара и устранил ужасы войны. «Мы будем стремиться к сотрудничеству и активному участию всех стран, больших и малых,— говорилось в декларации, принятой на Тегеранской конференции,— народы которых сердцем и разумом посвятили себя, подобно нашим народам, задаче устранения тирании, рабства, угнетения и нетерпимости. Мы будем приветствовать их вступление в мировую семью демократических стран, когда они пожелают это сделать»<sup>8</sup>.

Формально идея создания новой международной организации не вызывала возражений и в Англии. В декабре 1942 г. ее министр иностранных дел А. Иден, выступая в палате общин, высказался даже в пользу того, чтобы в новой организации приняли участие державы, которые «намерены сохранять» мир, и чтобы у организации были эффективные средства для выполнения стоящих перед ней задач. Иден признавал, что успех ее в значительной степени будет зависеть от взаимопонимания между СССР, США и Англией<sup>9</sup>. В действительности же учреждение широкой, представительной международной организации по сохранению мира противоречило планам послевоенного устройства мира, вынашивавшимся У. Черчиллем. В основе этих планов лежала не идея сотрудничества всех государств антифашистской коалиции, и в первую очередь великих держав, а стремление создать различного рода федерации, конфедерации и иные политические комбинации, главной задачей которых было бы образование форпостов антисоветской политики<sup>10</sup>. Не случайно поэтому сам Черчилль и его кабинет довольно скептически относились ко всем проектам будущей международной организации, даже подготовленным в английском министерстве иностранных дел. Об этом свидетельствует, в частности, следующая запись из дневника постоянного заместителя министра иностранных дел Англии А. Кадогана, сделанная 4 августа 1944 г.: «11 ч. 30 м. Заседание Кабинета министров, посвященное нашей «будущей всемирной организации». Премьер-министр в цинично-шутливом настроении, что не предвещает ничего хорошего. Ни он, ни кто-либо еще не принимает этот вопрос всерьез, и в 11 ч. 55 м. он заявил: «Ну вот, за 25 минут мы утрясли вопрос о будущем всего мира. Теперь никто не сможет упрекнуть нас в отсутствии оперативности»<sup>11</sup>.

В соответствии с решениями Московской конференции министров иностранных дел правительства СССР, США и Англии летом 1944 г. обменялись серией документов, в которых излагали свои соображения по поводу будущей организации. Точка зрения правительства США была изложена в «Предварительных предложениях о создании всеобщей международной организации», которые были переданы СССР, Англии и Китаю в середине июля 1944 года<sup>12</sup>. В это же время английское правительство ознакомило своих союзников с пятью меморандумами, кото-

<sup>8</sup> «Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны». Т. I, стр. 425.

<sup>9</sup> A. Eden. *Memoirs. The Reckoning*. L. 1965, p. 365.

<sup>10</sup> Характерна в этом смысле записка У. Черчилля «Утренние мысли» (W. S. Churchill. *The Second World War*. Vol. IV. Boston. 1950, pp. 711—712).

<sup>11</sup> «The Diaries of Sir Alexander Cadogan. 1938—1945». N. Y. 1972, pp. 653—654.

<sup>12</sup> «Postwar Foreign Policy Preparation, 1939—1945». U. S. Department of State. Publication 3580 (February 1950), pp. 582—591, 595—606.

рые касались вопросов создания ООН. 12 августа 1944 г. Советское правительство передало союзникам свой меморандум о международной организации безопасности<sup>13</sup>.

Все указанные документы были приняты в качестве основы для обсуждения на открывшейся 21 августа в Думбартон-Оксе (Вашингтон) международной конференции, посвященной разработке первоначального проекта Устава ООН. В конференции, продлившейся до 7 октября 1944 г., приняли участие делегации СССР, США и Англии<sup>14</sup>. Советскую делегацию на конференции возглавлял посол СССР в США А. А. Громыко. В нее входили: А. А. Соболев, С. К. Царапкин, Н. В. Славин, К. К. Родионов, С. А. Голунский, С. Б. Крылов и другие. Американскую делегацию представляли Э. Стеттиниус, Дж. Данн, Б. Коген, Дж. Грю, И. Боумен, Л. Позвольский и др.; английскую — А. Кадоган, Г. Джебб, У. Малкин, Ч. Вебстер и другие. Координировал и направлял работу конференции руководящий комитет, в который входили главы делегаций. Были созданы также четыре подкомиссии: редакционная, юридическая, по общим вопросам международной организации и по вопросам безопасности. Кроме того, была образована группа военных представи-

телей. Выступая на открытии конференции, А. А. Громыко подтвердил стремление СССР к расширению международного сотрудничества и созданию такой организации по сохранению мира и безопасности, которая обладала бы эффективными средствами для выполнения своей задачи. Он подчеркнул большую ответственность, которая «возлагается на страны — члены будущей организации безопасности и особенно на страны, несущие главное бремя нынешней войны и обладающие необходимыми ресурсами и силой для поддержания мира и безопасности»<sup>15</sup>. На неофициальной встрече делегаций СССР, США и Англии в день открытия конференции глава советской делегации предложил сначала согласовать общие принципы будущей международной организации, а затем уточнить различные второстепенные вопросы. Это предложение было принято. Было также решено «взять за основу для обсуждения советский меморандум и вести обсуждение вопросов в том порядке, как это изложено в меморандуме»<sup>16</sup>.

Наибольшее значение в меморандуме Советского правительства придавалось предложениям, касающимся компетенции руководящего органа будущей международной организации — Совета Безопасности, его состава и порядка принятия им решений. Такая позиция СССР была полностью оправданной, так как речь шла о создании эффективной международной организации по обеспечению мира и безопасности. Именно в этом должна была состоять ключевая задача новой организации; проблемы сохранения мира и международной безопасности, предотвращения агрессии должны были стать сердцевиной ее деятельности. Руководствуясь этой принципиальной позицией, Советское правительство не затрагивало в своем меморандуме вопросы, выходящие за пределы международной безопасности и сохранения мира. Оно исходило из того, что к обсуждению и разработке таких вопросов можно будет приступить впоследствии, когда в этом возникнет нужда<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> См. «Советско-французские отношения во время Великой Отечественной войны 1941—1945». Документы и материалы. М. 1959, стр. 299.

<sup>14</sup> Переговоры распались на два этапа: 1) переговоры представителей СССР, США и Англии с 21 августа по 28 сентября и 2) переговоры США и Англии с Китаем с 29 сентября по 7 октября.

<sup>15</sup> «Правда», 23.VIII.1944.

<sup>16</sup> «Советско-французские отношения...», стр. 530.

<sup>17</sup> Не выдерживает критики тезис американского автора Р. Вессона, что США заняли в Думбартон-Оксе позицию, «более совпадающую с марксизмом-ленинизмом», и выступали в пользу того, чтобы всемирная организация содействовала уменьшению экономической и социальной напряженности, борясь с нищетой, неграмот-

Главная ответственность за обеспечение мира и безопасности возлагалась в советском меморандуме на Совет Безопасности ООН. Состав Совета и порядок голосования в нем определялись следующим образом: «Совет состоит из представителей Советского Союза, Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства и Китая, а в будущем и Франции — в качестве постоянных членов и некоторого ограниченного числа представителей государств-членов, избираемых общим собранием на срок, определяемый уставом... Решения Совета по вопросам, относящимся к предупреждению или подавлению агрессии, принимаются большинством голосов при условии согласия всех постоянных представителей в Совете. Решения организационного характера принимаются простым большинством голосов»<sup>18</sup>.

В результате обсуждения предложение Советского правительства о составе Совета Безопасности, в том числе и о постоянных его членах, было принято остальными участниками конференции. Соответствующий раздел предложений гласил: «Совет Безопасности состоит из представителей 11 государств — членов организации, по одному от каждого. Представители Союза Советских Социалистических Республик, Соединенных Штатов Америки, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Китайской республики и, в надлежащее время, Франции имеют постоянные места»<sup>19</sup>. Остальные шесть непостоянных членов избираются сроком на два года.

Многие важные вопросы, касающиеся функций Совета Безопасности, были также успешно согласованы в Думбартон-Оксе, однако вопрос о порядке голосования в Совете Безопасности так и не получил своего разрешения. Все участники переговоров соглашались с тем, что в основу принятия решений Советом Безопасности должен быть положен принцип единогласия всех его постоянных членов. Это предложение сохранилось и в документах о всеобщей международной организации, представленных летом 1944 г. США и Англией. «Требование единогласия представлялось многим лишь откровенным признанием того факта, что ООН не может принять никаких эффективных коллективных действий без согласия всех великих держав, — отмечает американский автор Дж. Сьюэлл. — Это, разумеется, полностью соответствовало действительности. Однако Рузвельт, Черчилль и Сталин — и в меньшей мере даже такие люди, как Стеттиниус и Хэлл, — полагали, что эта концепция простирается значительно дальше. Они считали, что Организация не только не может действовать без единогласия великих держав, но и не должна пытаться действовать при отсутствии единогласия»<sup>20</sup>.

Вместе с тем, выдвигая принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности, правительства США и Англии предусматривали ряд исключений, которые могли бы привести к ситуации, когда группа держав смогла бы диктовать свою волю одному из постоянных членов Совета Безопасности<sup>21</sup>. Касаясь позиции западных держав, Хэлл отмечал в своих мемуарах: «У нас не было ни малейшего сомнения в отношении того, что голосование постоянных членов Совета в вопросах, касающихся безопасности, должно быть единогласным. Речь шла о так называе-

ностью и отсталостью («Soviet and American Policies in the United Nations: A Twenty-Five Year Perspective». N. Y. 1971, p. 6). Выдвигая предложения, касающиеся международного сотрудничества в экономической, социальной и технической областях, США стремились в действительности не к ломке экономических отношений, навязанных империалистическими государствами колониальным и полуколониальным странам и народам, а, наоборот, к их закреплению. Об этом свидетельствовала, в частности, позиция США, Англии и других империалистических государств в вопросах ликвидации колониальной системы.

<sup>18</sup> «Советско-французские отношения...», стр. 299—300.

<sup>19</sup> Там же, стр. 530.

<sup>20</sup> «Soviet and American Policies...», pp. 133—134.

<sup>21</sup> Р. Шервуд. Указ. соч., стр. 571.



мом праве вето. Мы были не менее решительными сторонниками этого принципа, чем русские, за исключением нашего мнения, что голос члена Совета Безопасности, участвующего в споре, не должен учитываться»<sup>22</sup>. Таким образом, разногласия возникли по поводу того, участвует ли постоянный член Совета в голосовании в том случае, если он сам является стороной в споре, или нет. Как свидетельствует участник конференции в Думбартон-Оксе В. М. Бережков, эти разногласия выявились уже на первом пленарном заседании конференции<sup>23</sup>.

Советский Союз, стремясь отразить в Уставе ООН принцип широкого сотрудничества всех стран, и в первую очередь главных государств антифашистской коалиции, не делал никакого исключения из правила единогласия постоянных членов Совета. Позиция СССР была подробно и аргументированно изложена на конференции А. А. Громыко. По этому же вопросу состоялась его беседа с Рузвельтом. Однако ни американцы, ни англичане не соглашались с полным и последовательным закреплением в Уставе международной организации принципа согласованности и единогласия постоянных членов Совета Безопасности. Рузвельт в послании И. В. Сталину, полученном в Москве 9 сентября, и Стеттиниус в своих выступлениях на конференции в Думбартон-Оксе пытались обосновать американскую позицию ссылками на законодательство США, не допускающее участия спорящих сторон в голосовании при разбирательстве их дел, на общественное мнение и т. д.<sup>24</sup>. Глава английской делегации А. Кадоган, получив указание из Лондона, также высказался против советского предложения. В беседе с А. А. Громыко он утверждал, что «даже если Англия и Америка поддержат ее (советскую позицию.— В. И.), то этого не сделает ни одно другое правительство». Кадоган попытался даже оказать давление на советскую делегацию, заявив, что в результате не будет никакой всемирной организации, но вынужден был признать, что «это никак не подействовало на Громыко»<sup>25</sup>.

Советская делегация продолжала настойчиво разъяснять необходимость последовательного и полного претворения в жизнь принципа единогласия постоянных членов Совета Безопасности. «Исключение постоянного члена из голосования по вопросу, затрагивающему его интересы, явно неприемлемо для Советского Союза», — отмечалось в передовой статье журнала «Война и рабочий класс»<sup>26</sup>. Памятуя о враждебной политике капиталистического мира по отношению к первому социалистическому государству на протяжении всего его существования, СССР, разумеется, не мог полагаться на объективность решений правительств капиталистических стран в спорах, могущих угрожать его жизненным интересам.

Излагая точку зрения Советского правительства по вопросу о перспективах ООН, И. В. Сталин в послании Ф. Рузвельту обращал его внимание на то, что для успеха новой международной организации необходимо установить такой порядок голосования в Совете Безопасности, который обеспечил бы его работу на основе принципа согласованности и единогласия «ведущих держав по всем вопросам, включая и те, которые непосредственно касаются одной из этих стран». В послании высказывалось опасение по поводу того, что при отсутствии принципа согласованности и единогласия ведущих держав враждебные Советскому Союзу силы попытаются использовать ООН для оказания давления на

<sup>22</sup> «The Memoirs of Cordell Hull». Vol. II, p. 1683.

<sup>23</sup> В. М. Бережков. Годы дипломатической службы. М. 1972, стр. 265.

<sup>24</sup> «Переписка Председателя Совета Министров СССР с президентами США и премьер-министрами Великобритании во время Великой Отечественной войны 1941—1945 гг.». Т. II. М. 1957 (далее — «Переписка...»), стр. 158.

<sup>25</sup> «The Diaries of Sir Alexander Cadogan», p. 661.

<sup>26</sup> «О международной Организации Безопасности». «Война и рабочий класс». 1944, № 20, стр. 3.

СССР. «Что касается Советского Союза,— говорилось в послании,— то он не может также игнорировать наличие некоторых нелепых предрассудков, которые часто мешают действительно объективному отношению к СССР. Да и другие страны должны взвесить последствия, к которым может привести отсутствие единства у ведущих держав»<sup>27</sup>. Что касается «нелепых предрассудков», о которых говорилось в послании И. В. Сталина, то следует напомнить, что даже во время работы конференции в Думбартон-Оксе в США раздавались отдельные голоса, призывавшие разорвать союзные отношения с СССР. Характерным примером может служить статья ярого антисоветчика У. Буллита, помещенная в журнале «Life», в которой он призывал начать войну с СССР «как можно скорее». Известный американский дипломат Ч. Болен, бывший советником американской делегации в Думбартон-Оксе, рассказывает в своих воспоминаниях, что был вынужден давать объяснения главе советской делегации по поводу статьи Буллита<sup>28</sup>.

Стремясь к согласованию всех спорных вопросов, советские, американские и английские эксперты разработали на конференции компромиссное решение относительно голосования. «В соответствии с этой формулировкой, — пишет Хэлл, — Совет Безопасности в случае спора действовал бы, не учитывая голоса сторон, находящихся в споре, даже если эти стороны являются постоянными членами Совета, до тех пор, пока средства принуждения не явятся необходимыми. С другой стороны, рассмотрение и решение вопроса относительно применения средств принуждения какого бы то ни было рода требует единодушного согласия всех постоянных членов Совета, независимо от того, является ли кто-нибудь из них или не является стороной в споре»<sup>29</sup>. Однако Рузвельт и Черчилль отклонили эту формулировку. 16 сентября А. Кадоган записал в своем дневнике: «(1) Наше правительство не поддерживает... компромисс, и я должен сообщить об этом Громыко. (2) Идея президента заключалась в том, чтобы приглашения на конференцию разослать вместе с согласованным документом, в котором будет оставлено пустое место для спорной главы»<sup>30</sup>.

Изменение позиций Вашингтона и Лондона, их отказ от поисков компромисса объяснялись возраставшим влиянием сторонников «жесткого курса» по отношению к СССР. Вопрос о порядке голосования в Совете Безопасности не был тогда разрешен. Поскольку декларация Объединенных Наций от 1 января 1942 г. к моменту конференции в Думбартон-Оксе была подписана еще сравнительно немногими государствами, участники ее не могли договориться и о первоначальном членстве в будущей организации. Кроме собственно Объединенных Наций, делегация США вначале предлагала включить в состав организации еще восемь государств, в том числе шесть южноамериканских. Это предложение не было принято. Отдельные предложения по составу будущей организации высказала и английская делегация, но и ее точка зрения не получила поддержки со стороны участников конференции. Не разрешенным в Думбартон-Оксе остался и вопрос об участии в организации советских союзных республик, поставленный на обсуждение делегацией СССР<sup>31</sup>. Советское предложение вызвало возражения американской и английской делегаций, а Рузвельт обратился к И. В. Сталину со специальным посланием, в котором высказался против участия союзных республик в ООН<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> «Переписка...». Т. II, стр. 159.

<sup>28</sup> Charles E. Bohlen. Witness to History 1929—1969. N. Y. 1973, p. 160.

<sup>29</sup> «The Memoirs of Cordell Hull», p. 1701.

<sup>30</sup> «The Diaries of Sir Alexander Cadogan», p. 666.

<sup>31</sup> С. Б. Крылов. Материалы к истории Организации Объединенных Наций. Вып. I. М. 1949, стр. 58.

<sup>32</sup> «Переписка...». Т. II, стр. 157.



В целом на конференции в Думбартон-Оксе была проделана исключительно большая и плодотворная работа, в результате чего были приняты «Предложения относительно создания Всеобщей международной организации безопасности», которые впоследствии легли в основу Устава ООН. В согласованном на конференции документе провозглашалось, что новая международная организация будет именоваться Организацией Объединенных Наций. Предложения конференции в Думбартон-Оксе содержали 12 глав: 1) цели организации, 2) принципы, 3) членство, 4) основные органы, 5) Генеральная Ассамблея, 6) Совет Безопасности, 7) Международный Суд, 8) мероприятия по поддержанию международного мира и безопасности, включая предотвращение и подавление агрессии, 9) мероприятия в области сотрудничества по международным экономическим и социальным вопросам, 10) Секретариат, 11) поправки (то есть порядок внесения поправок в Устав организации), 12) мероприятия переходного периода (которые могут приниматься державами — участниками Московской конференции министров иностранных дел 1943 г.)<sup>33</sup>.

Участникам конференции в Думбартон-Оксе удалось согласовать ряд важных вопросов, касающихся деятельности основных органов ООН — Совета Безопасности, Генеральной Ассамблеи, Международного Суда, Секретариата ООН. Было достигнуто соглашение о том, что цели создаваемой организации не должны ограничиваться лишь обеспечением безопасности, но должны охватывать и «международное сотрудничество в разрешении международных экономических, социальных и других гуманитарных проблем», а также поощрение уважения к правам человека и основным демократическим свободам. В результате было намечено создание Экономического и Социального Совета ООН, который должен был координировать международные усилия в указанных выше областях. Не был, однако, подвергнут обсуждению вопрос о судьбе подмандатных территорий и вообще зависимых народов, неурегулированность которого привела к тому, что не был решен и вопрос о порядке ликвидации Лиги наций. Как указывалось в совместном коммюнике представителей СССР, США и Великобритании, «переговоры были полезны и привели в большой степени к соглашению о рекомендациях по вопросу общего плана организации и, в частности, в отношении механизма, необходимого для поддержания мира и безопасности»<sup>34</sup>.

Анализируя работу, проделанную участниками конференции в Думбартон-Оксе, нельзя не признать, что она является одной из результативных дипломатических встреч периода второй мировой войны. «Теперь я просто удивляюсь,— вспоминает один из участников конференции, англичанин Г. Джебб,— что тогда в столь сравнительно короткий промежуток времени нам удалось достичь согласия по таким важнейшим вопросам, как механизм мирного разрешения споров и возможных принудительных мер, состав и роль Совета Безопасности и Генеральной Ассамблеи, создание Экономического и Социального Совета, полномочия Генерального секретаря, роль Военно-штабного комитета, принцип регионализма, вопросы, касающиеся внутренней юрисдикции государств, и даже вопрос о правах человека и основных свободах. Постепенно скобки, заключавшие спорные фразы, исчезали, и в конечном счете осталось лишь два нерешенных момента: важнейший вопрос о голосовании и требование русских о представительстве в Генеральной Ассамблее хотя бы нескольких советских республик. ...Наше правительство даже начало проявлять некоторую обеспокоенность, несмотря на то, что мы телеграфировали домой подробнейшие отчеты. Вполне естественно, у него сложилось впечатление, что до его сведения не доводятся все подробности

<sup>33</sup> «Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны». Т. II. М. 1946, стр. 243—259.

<sup>34</sup> Там же, стр. 237.

относительно важнейших вопросов, по которым принимались решения. Но мы могли лишь сообщить, что все вопросы согласовываются *ad referendum*, и в любом случае мы не совершили никаких существенных отступлений от наших первоначальных инструкций»<sup>35</sup>. Такую же высокую оценку работе конференции дает и другой ее участник — американец Ч. Болен. «Без Думбартон-Окса, — пишет он, — не было бы ни конференции в Сан-Франциско, ни Объединенных Наций»<sup>36</sup>.

Невозможность достичь соглашения по всем вопросам, связанным с созданием ООН, в частности с порядком голосования в Совете Безопасности, многие авторы объясняют непоследовательностью позиции США. Так, американец Г. Колко констатирует, что главным образом из-за колебаний в политике его страны не удалось достичь договоренности по ряду вопросов конференции<sup>37</sup>.

Чем же объясняется в целом большой положительный итог конференции? Идея создания международной организации безопасности была столь популярна, требование народов укреплять сотрудничество Объединенных Наций столь решительно, а надежды на прочный и длительный мир после войны столь велики, что многие имевшиеся разногласия были разрешены на конференции. Для успеха ее большое значение имело и то обстоятельство, что правящие круги Англии и США и в особенности их военные руководители были заинтересованы в продолжении сотрудничества с СССР, имея в виду участие его в войне на Дальнем Востоке. «Объединенный комитет начальников штабов... — пишет американский автор Г. Фейс, — был против всего, что могло бы послужить причиной неучастия Советского Союза в войне на Тихом океане»<sup>38</sup>. Эту же мысль еще более определенно высказывает в своих мемуарах Хэлл: «Во время конференции в Думбартон-Оксе наши военные советники... были готовы пойти дальше многих политических советников в достижении соглашения с русской точкой зрения по поводу того, что вето должно применяться без всякого исключения»<sup>39</sup>.

Результаты конференции в Думбартон-Оксе получили высокую оценку мировой общественности. Они справедливо рассматривались как показатель прочности антигитлеровской коалиции<sup>40</sup>. «Характерным для этой конференции, — говорил И. В. Сталин в докладе 6 ноября 1944 г., — является не то, что там вскрылись некоторые разногласия, а то, что девять десятых вопросов безопасности были разрешены на этой конференции в духе полного единодушия»<sup>41</sup>.

Ознакомившись с результатами, достигнутыми в Думбартон-Оксе, Рузвельт заявил, что «по первому впечатлению он испытывает чувство исключительного удовлетворения и даже удивления, что так много могло быть сделано в такой короткий срок по такому трудному вопросу»<sup>42</sup>.

После конференции в Думбартон-Оксе согласование вопроса о процедуре голосования в Совете Безопасности проходило по дипломатическим каналам. Вашингтон и Лондон продолжали настаивать на своей нереалистической позиции в этом вопросе, которая была неприемлема для Советского Союза. Г. Колко следующим образом характеризует линию правительства США в этот период: «К началу Ялтинской конференции Соединенные Штаты уже развели вокруг ООН правоучительную риторику, которую они использовали для того, чтобы навязать другим определенные нормы поведения, но которая лишь затуманивала

<sup>35</sup> «The Memoirs of Lord Geadwyn». N. Y. 1972, pp. 149—150.

<sup>36</sup> Charles E. Bohlen. Op. cit., p. 160.

<sup>37</sup> Gabriel Kolko. The Politics of War. N. Y. 1968, p. 274.

<sup>38</sup> H. Feis. Churchill, Roosevelt, Stalin, Princeton—New Jersey — L. 1957, p. 436.

<sup>39</sup> «The Memoirs of Cordell Hull», p. 1470.

<sup>40</sup> См., например, «Известия», «New York Times», «Daily Herald», «News Chronicle». 10.X.1944; «Times», 12.X.1944, etc.

<sup>41</sup> И. Сталин. Указ. соч., стр. 164.

<sup>42</sup> Цит. по: С. Б. Крылов. Указ. соч., стр. 63.

намерения американцев и цели этой организации. Поскольку другие великие державы вряд ли согласились бы работать в рамках всемирной организации, находящейся под столь явным контролем одной страны, у них оставалась лишь одна альтернатива — работать вне рамок такой организации, преследуя, по-видимому, свои исключительно эгоистические цели. Таким образом, еще до Ялтинской конференции Организация Объединенных Наций начала играть роль американской нравоучительной дубинки, применявшейся против других стран от имени международного сообщества, в котором на уровне представительства в ООН Соединенные Штаты должны были занять доминирующее положение»<sup>43</sup>.

В декабре 1944 г. в переписке с И. В. Сталиным Ф. Рузвельт внес новое предложение о порядке голосования в Совете Безопасности: 1) каждый член Совета Безопасности имел бы один голос; 2) решения Совета Безопасности по вопросам процедуры считались бы принятыми, если бы за них были поданы голоса семи членов Совета; 3) решения Совета Безопасности по всем другим вопросам считались бы принятыми, если бы за них были поданы голоса семи членов Совета, включая выпадающие голоса всех постоянных членов, причем сторона, участвующая в споре, должна была воздержаться от голосования при принятии решений. Поясняя свое предложение, Рузвельт писал И. В. Сталину: «Вы видите, что это требует единогласия постоянных членов во всех решениях Совета в отношении определения угрозы миру, так же как и в отношении действий для устранения подобной угрозы или для подавления агрессии или других нарушений мира. С практической точки зрения я вижу, что это необходимо, если такого рода действия должны быть осуществимыми. Поэтому я готов в этом отношении согласиться с точкой зрения, выраженной Вашим правительством в его меморандуме, представленном на совещаниях в Думбартон-Оксе по вопросу международной безопасности»<sup>44</sup>. Свое предложение американцы подробно разъяснили на Ялтинской конференции. Суть его сводилась к тому, что международные конфликты делились на две категории: те, которые требовали применения военных, политических или экономических санкций, и те, которые могли быть урегулированы мирными средствами. При разрешении конфликтов первой категории постоянные члены Совета Безопасности имели право налагать вето даже в том случае, если они являлись стороной, участвующей в споре; при рассмотрении же конфликтов второй категории постоянные члены Совета, в случае, если они являлись стороной, участвующей в споре, в голосовании участия не принимали. Советская делегация не возражала против такого подхода к вопросу о голосовании в Совете Безопасности и на пленарном заседании конференции 7 февраля 1945 г. высказала свое согласие с американским предложением, и тем самым один из сложнейших принципиальных вопросов, связанных с Уставом ООН, был разрешен<sup>45</sup>.

Согласие советской делегации с предложенной американцами формулировкой рассматривается многими буржуазными авторами, а также некоторыми участниками конференции, как «сенсационное», как свидетельство изменения позиции СССР. Такая оценка неправильна. Дело в том, что в основу предложения США, как это признал в упомянутом выше послании Рузвельт, был положен принцип единства великих держав, в пользу которого последовательно и настойчиво высказывался Советский Союз. Согласие с этим принципом со стороны американцев объяснялось тем, что в Вашингтоне проявлялся большой интерес к созданию ООН, в которой США рассчитывали играть ведущую роль. Определенное значение при выдвижении этой формулировки имела и лич-

<sup>43</sup> Gabriel Kolko. *Op. cit.*, p. 279.

<sup>44</sup> «Переписка...». Т. II, стр. 171—172.

<sup>45</sup> «Тегеран — Ялта — Потсдам», стр. 130—134, 149.



ная заинтересованность в этом вопросе Рузвельта, неоднократно выступавшего сторонником создания после войны организации по сохранению мира. Нельзя также рассматривать обсуждение вопроса о создании ООН в отрыве от других вопросов повестки дня Ялтинской конференции, как это делают многие зарубежные авторы. Участники конференции обсуждали весьма широкий круг вопросов, которые в совокупности составляли основу будущего послевоенного устройства мира. Можно поэтому согласиться с подходом американки Д. Клеменс, которая анализирует принятые в Ялте решения в комплексе<sup>46</sup>.

Готовность СССР к поискам взаимоприемлемых решений, его заинтересованность в создании эффективной международной организации по укреплению мира и международной безопасности способствовали успешному рассмотрению вопросов, относящихся к созданию ООН на Ялтинской конференции. Там же было решено, что 25 апреля 1945 г. в Сан-Франциско будет созвана конференция Объединенных Наций, которая подготовит окончательный текст Устава этой организации. Удалось также договориться, что на этой конференции США и Англия поддержат предложение о приглашении Украинской ССР и Белорусской ССР участвовать в ООН в качестве первоначальных членов-учредителей. Путь для окончательного утверждения Устава ООН был, таким образом, расчищен.

Учредительная конференция Объединенных Наций, как это и было предусмотрено ялтинскими решениями, открылась в Сан-Франциско 25 апреля 1945 г., в день, когда советские и англо-американские войска соединились на территории Германии. В работе конференции участвовало 50 государств: все, подписавшие 1 января 1942 г. декларацию Объединенных Наций, а также присоединившиеся к ней впоследствии и объявившие войну фашистским державам<sup>47</sup>. Из 42 государств, которым в марте 1945 г. было от имени четырех великих держав направлено приглашение, 19 были латиноамериканскими, 5—британскими доминионами. Это обстоятельство сразу же обеспечивало США и Англии большинство в ООН. Всего в конференции приняло участие 22 государства Американского материка, 4—Африканского (Египет, Эфиопия, Либерия и Южно-Африканский Союз), 8—Азиатского (Китай, Индия, Иран, Ирак, Ливан, Сирия, Саудовская Аравия, Турция), а также Филиппины, Австралия, Новая Зеландия. Европейский континент был представлен на конференции следующими 13 участниками: СССР, Англия, Франция, УССР, БССР, Чехословакия, Югославия, Бельгия, Греция, Люксембург, Голландия, Норвегия и Дания. Из-за позиции английского и американского правительств некоторые социалистические страны, правительства которых не были признаны США и Англией (Польша, Монголия, Албания), не смогли принять участия в конференции. Что касается Советского правительства, то оно, стремясь придать новой международной организации наиболее широкий характер, не возражало против присутствия на конференции всех приглашенных стран, независимо от того, имеют соответствующие страны дипломатические отношения с СССР или нет.

На открытие конференции прибыли министры иностранных дел СССР, США, Англии и ряда других стран. 26 апреля на конференции началась общая дискуссия. Выступивший в ходе ее народный комиссар иностранных дел СССР В. М. Молотов напомнил об ответственности правительств за будущее миролюбивых народов после окончания войны. «Это тем более необходимо сделать,— говорил он,— что перед нынешней войной предостерегающий голос Советской республики не был выслушан с должным вниманием». В советском заявлении подчеркива-

<sup>46</sup> Diane Sh. Clemens. Yalta. N. Y. 1970, pp. 277—278.

<sup>47</sup> «История создания Организации Объединенных Наций». М. 1960, стр. 74—75.

лось, что создание будущей организации безопасности народов является великой задачей, которую в прошлом не удалось успешно решить. В этой связи была подвергнута критике деятельность Лиги наций, которая не справилась со своей задачей и не смогла помешать фашистским агрессорам готовить войну против миролюбивых государств, а иногда и прямо усыпляла бдительность народов в отношении надвигавшейся агрессии. С высокой трибуны конференции в Сан-Франциско вновь было заявлено, что Советское правительство является искренним и твердым сторонником создания сильной международной организации безопасности. «Мы будем полностью сотрудничать в решении этой великой задачи со всеми другими правительствами, действительно преданными этому благородному делу», — говорилось в советском заявлении. В нем было также обращено внимание на то, что успех новой международной организации будет в значительной степени зависеть от способности и готовности главных государств антигитлеровской коалиции к дальнейшему сотрудничеству. Кроме того, Советское правительство придавало большое значение и тому, насколько другие миролюбивые страны проявят готовность к созданию дееспособной международной организации безопасности<sup>48</sup>.

Идея единства Объединенных Наций, коллективных действий против агрессии была настолько популярна, что она явилась лейтмотивом выступлений и других участников конференции. Так, государственный секретарь США Стеттиниус отметил, что одно из главных условий успеха новой организации заключается в том, что «те миролюбивые нации, которые обладают военной и промышленной мощью, необходимой для предотвращения или подавления агрессии, должны прийти к соглашению и действовать совместно против агрессии». Он обратил внимание на структуру и полномочия Совета Безопасности, которые «предусматривают... существенное соглашение и единство действий главных наций», и указал на необходимость «добровольного сотрудничества всех миролюбивых наций, больших и малых, действующих с полным уважением к равному суверенитету каждой»<sup>49</sup>.

После общих выступлений министров иностранных дел, часть из которых возвратилась в свои столицы, делегации перешли к рассмотрению вопросов повестки дня конференции. Прежде всего был решен ряд организационных вопросов. По инициативе и настоянию советской делегации (А. А. Громыко — глава делегации, В. В. Кузнецов, А. А. Соболев, А. И. Лаврентьев, К. В. Новиков, С. К. Царапкин, К. К. Родионов, С. А. Голунский и др.) председателями конференции были избраны главы делегаций приглашающих держав. Советской делегации удалось также добиться положительного решения вопроса о приглашении на конференцию представителей УССР и БССР. Однако советское предложение о безотлагательном приглашении на конференцию представителей Польши, хотя и нашло поддержку ряда делегаций, большинством голосов было отклонено. Американская делегация, выступавшая главным противником приглашения Польши, ссылаясь на то обстоятельство, что решения Ялтинской конференции о реорганизации польского правительства не были еще в ту пору претворены в жизнь. За этой формальной отговоркой скрывалось стремление правящих кругов США оказать давление на СССР и демократические круги Польши. Дело дошло даже до того, что государственный секретарь США незадолго до открытия конференции приглашал посла, представлявшего польское эмигрантское правительство в Лондоне, прибыть в Сан-Франциско, выражая надежду на встречу с ним на конференции. Ч. Болен задним числом квалифици-

<sup>48</sup> «Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны». Т. III. М. 1947, стр. 222—228.

<sup>49</sup> «Правда», 28.IV.1945.

рует этот шаг как промах Стеттиниуса<sup>50</sup>. Хотя польская делегация из-за противодействия США и Англии не была приглашена на конференцию в Сан-Франциско, Польша является государством-учредителем ООН.

На конференции были созданы различные рабочие органы, однако наиболее важное значение для всего ее хода имели заседания глав делегаций СССР, США, Англии, Франции и Китая. Эти заседания явились фактически организующим центром работы конференции. На них обсуждались самые существенные вопросы и принимались соответствующие решения, которые затем выносились на конференцию.

Рассмотрев различные вопросы процедуры и организации, участники конференции перешли к обсуждению Устава ООН. Обсуждение этого ключевого вопроса конференции, как и вся ее работа, протекало в довольно сложной обстановке. Наряду с естественными разногласиями, вытекавшими из различия в интересах отдельных государств, отличавшихся многообразием государственных структур, социальных и политических систем, немало препятствий на пути успешного решения задач, стоявших перед конференцией, создавали противники международного сотрудничества, сторонники «жесткого курса» в отношении СССР. Хотя между правительствами СССР, США и Англии была уже в ходе предшествовавших переговоров достигнута договоренность по вопросам новой международной организации, на конференции в Сан-Франциско стали проявляться признаки «нового» курса, проводниками которого являлись антисоветские элементы в США и Англии. С первых же дней они старались отравить атмосферу конференции, создать неуверенность в успешном ее завершении. Дискуссии по каждому сложному вопросу противники международного сотрудничества готовы были представить как «непреодолимый кризис»; они откровенно пытались спровоцировать конфликт между союзниками по антигитлеровской коалиции.

К числу такого рода деятелей относились в первую очередь влиятельные члены американской делегации сенаторы А. Ванденберг и Дж. Ф. Даллес. Личные архивы Ванденберга, так же как и книга Даллеса «Война или мир», свидетельствуют о том, что оба они были против сотрудничества с советской делегацией. «Моя точка зрения такова, — записал Ванденберг в дневнике 3 июня 1945 г., — мы должны выработать устав, несмотря на то, нравится он России или нет, подпишет она его или нет»<sup>51</sup>. При обсуждении многих вопросов Ванденберг и Даллес настаивали на том, чтобы делегация США заняла непримиримую позицию. Если учесть большое влияние, которое оказывали на позицию американской делегации эти лица, то станут понятными те немалые дополнительные трудности, которые возникли в Сан-Франциско. Ч. Болен вспоминает, что в ходе конференции тогдашний посол США в Москве А. Гарриман встретился с рядом американских журналистов и в осторожной форме изложил мнение, согласно которому «цели Советского Союза и Соединенных Штатов столь диаметрально противоположны, что любая возможность будущего сотрудничества представляется нереалистичной». «В те дни симпатия к русским была столь велика, — отмечает Ч. Болен, — что некоторые корреспонденты возмутились. Если мне не изменяет память, Уолтер Липпман демонстративно покинул зал, где проходило интервью. Рэймонд Грэм Свинг заявил в радиопередаче, что дипломаты, потерявшие веру в конечную цель нашей дипломатии в отношении Советского Союза, не являются незаменимыми»<sup>52</sup>.

Широко были распространены антисоветские настроения и среди членов английской делегации. Министр иностранных дел Англии А. Иден, присутствовавший при открытии конференции, был, по сущест-

<sup>50</sup> Charles E. Bohlen. Op. cit., p. 234.

<sup>51</sup> «The Private Papers of Senator Vandenberg». L. 1953, p. 202.

<sup>52</sup> Charles E. Bohlen. Op. cit., p. 215.



ву, сторонником «жесткого курса» в отношении СССР. Он пытался ослабить принцип единогласия постоянных членов Совета Безопасности и, по существу, был одним из вдохновителей антисоветских маневров на конференции<sup>53</sup>. Накануне ее открытия Иден добивался даже, чтобы ее отложили, и делал это с целью оказать давление на СССР<sup>54</sup>. О настроениях его заместителя А. Кадогана, значительную часть времени руководившего английской делегацией, свидетельствует запись в его дневниках, сделанная 30 мая 1945 г.: «Рад сообщить, что я только что получил от Антони (Идена.— В. И.) полномочия голосовать против них (советской делегации.— В. И.), если придется и если американцы будут голосовать вместе с нами. Это даст мне хоть какое-то личное удовлетворение, хотя и не принесет никакой пользы»<sup>55</sup>.

Иными идеями руководствовались представители СССР. Несмотря на серьезные трудности и разногласия между участниками конференции, советская делегация стремилась к согласованию точек зрения, к международному сотрудничеству. Она исходила из достигнутой между главными державами антифашистской коалиции договоренности о необходимости придерживаться на конференции основных положений, изложенных в предложениях, принятых в Думбартон-Оксе, с дополнениями, согласованными в Ялте. Советская делегация твердо и решительно выступала за то, чтобы эти предложения были положены в основу Устава ООН.

Участники конференции внесли многочисленные поправки к предложениям, подготовленным в Думбартон-Оксе. Эти поправки делились на несколько групп. Одна касалась общих вопросов; другая — требование расширения прав Генеральной Ассамблеи; третья предусматривала ограничение прав Совета Безопасности и его постоянных членов, а также увеличение количества членов Совета Безопасности; четвертую составляли предложения о расширении прав Международного Суда<sup>56</sup>.

В результате обсуждения на совещании глав делегаций пяти постоянных членов Совета Безопасности в разделе «Цели» было специально сказано о соблюдении принципов справедливости и международного права, а также о необходимости уважения принципов равноправия и самоопределения народов, чему Советский Союз всегда придавал первостепенное значение. Кроме того, в этот раздел было включено положение о поощрении уважения прав человека и основных свобод для всех людей, без различия расы, языка, религии и пола. Советская делегация не стала настаивать на своем предложении указать, что к важнейшим правам человека должны быть отнесены право на труд и право на образование, против которого выступили делегации капиталистических государств.

Основное внимание участников конференции было сосредоточено вокруг поправок, касающихся Генеральной Ассамблеи и Совета Безопасности. Смысл этих поправок заключался в том, чтобы предоставить Генеральной Ассамблее все права, присущие Совету Безопасности, а последний подчинить Генеральной Ассамблее как высшему органу ООН. Борьба между сторонниками согласованных в Думбартон-Оксе предложений и их противниками развернулась с самого начала работы конференции и продолжалась до ее конца. Противники согласованных предложений фактически находили по многим вопросам скрытую или открытую поддержку со стороны делегаций США и Англии. В ходе конференции ясно выявилось, что США и Англия готовы были пойти на серьез-

<sup>53</sup> В. Г. Трухановский. Антони Иден. М. 1974, стр. 255.

<sup>54</sup> «The Diaries of Sir Alexander Cadogan», p. 732.

<sup>55</sup> Ibid., p. 747.

<sup>56</sup> Подробнее см.: С. Б. Крылов. Указ. соч.

ные отступления от духа и содержания предложений, принятых в Думбартон-Оксе.

В этих условиях от советской делегации потребовались большие усилия для того, чтобы не допустить неприемлемых для СССР решений и отстоять существо предложений, принятых в Думбартон-Оксе. В результате была успешно разработана важная часть Устава ООН, относящаяся к Генеральной Ассамблее, определены ее функции и полномочия. Они предоставляли Ассамблее большие возможности сделать существенный вклад в дело поддержания мира и безопасности. Кроме того, в пределах функций и полномочий Генеральной Ассамблеи находится широкий круг вопросов по экономическому, социальному, политическому и культурному сотрудничеству и по другим вопросам в пределах Устава ООН и в пределах функций и полномочий предусмотренных им органов: Экономического и Социального Совета, Совета по опеке и других. «Таким образом,— подчеркнул в своем выступлении на конференции А. А. Громыко,— для каждого члена международной организации, для всех государств — больших и малых — имеются большие возможности для внесения вклада в общее дело поддержания мира и усиления сотрудничества между Объединенными Нациями в интересах благополучия и процветания народа»<sup>57</sup>.

Самым острым на конференции в Сан-Франциско был вопрос о Совете Безопасности и порядке голосования в нем. Несмотря на попытки некоторых делегаций расширить состав Совета Безопасности путем увеличения числа непостоянных его членов, конференция пришла к конечному выводу о необходимости сохранить первоначальный план, выработанный в Думбартон-Оксе, а именно: пять постоянных членов Совета Безопасности — СССР, США, Англия, Китай, Франция — и шесть непостоянных, избираемых на двухгодичный срок, при ежегодном обновлении половины состава непостоянных членов. Конференция одобрила также текст раздела Устава ООН, который предусматривает, что при избрании непостоянных членов Совета Безопасности будут приниматься во внимание два соображения: 1) способность того или иного государства внести определенный вклад в дело поддержания международного мира, безопасности и выполнение других задач международной организации и 2) равномерное географическое распределение непостоянных мест в Совете. Это определение конференции продолжает играть исключительно важную роль и в наши дни при выборах непостоянных членов Совета Безопасности и позволяет подходить к решению этого вопроса не механически, а с учетом интересов укрепления мира и международной безопасности.

Наиболее сложно проходило обсуждение вопроса о порядке голосования в Совете Безопасности. Предусмотренный решениями Ялтинской конференции принцип единогласия между постоянными членами Совета Безопасности при принятии решений по всем вопросам, кроме процедурных, вызвал критику со стороны ряда делегаций, главным образом латиноамериканских стран. Противопоставляя великие державы, являющиеся постоянными членами Совета Безопасности, остальным государствам — членам ООН и используя при этом безудержную демагогию, критики ялтинских решений стремились к максимальному ограничению правила единогласия. Оппозиционные настроения в отношении основных принципов новой международной организации находили определенную поддержку со стороны некоторых членов американской и английской делегаций — противников сотрудничества с СССР. Так, глава австралийской делегации Г. В. Эварт, по существу, признал в одном из своих выступлений на конференции, что позиция Австралии, направленная про-

<sup>57</sup> «Правда», 28.VI.1945.

тив решений Ялтинской конференции о принципе единогласия, совпадала со взглядами, распространенными в английской делегации<sup>58</sup>.

Вопрос о процедуре голосования в Совете Безопасности обсуждался на нескольких заседаниях глав делегаций пяти держав. Основные усилия США и Англии были направлены на то, чтобы добиться отступления от смысла ялтинской формулы о голосовании в Совете Безопасности. Причем эти попытки сводились обычно к такой ее интерпретации, которая в максимально возможной степени ограничивала применение принципа единогласия постоянных членов при вынесении Советом решений. Политический смысл этого маневрирования заключался в том, чтобы сделать возможным при определенных обстоятельствах использование системы голосования и метода принятия решений в Совете против СССР. Встретив решительное противодействие такого рода маневрам со стороны советской делегации, представители США и Англии попытались с целью нажима на нее перенести обсуждение данного вопроса прямо в соответствующий комитет.

Советская делегация выступала последовательным защитником принципа единогласия постоянных членов Совета Безопасности, идеи эффективного международного сотрудничества. Она твердо отстаивала ленинский принцип мирного сосуществования двух противоположных систем, не допускающий вмешательства во внутренние дела, навязывания воли друг другу, какого-либо ущемления интересов безопасности социалистического государства. Советская делегация давала отпор любым попыткам, с какой бы стороны они ни делались, вольной интерпретации договоренности, достигнутой на Ялтинской конференции и имевшей своей целью развитие широкого международного сотрудничества в послевоенный период. Так, когда некоторые ораторы стали ссылаться на заявление А. Кадогана, считавшего, что принцип единогласия, выработанный в Ялте, не должен распространяться на обсуждение вопросов в Совете Безопасности, А. А. Громыко подчеркнул исключительно важное значение сохранения единства пяти постоянных членов Совета Безопасности и указал на то, что Кадоган высказывает лишь свою личную точку зрения<sup>59</sup>.

В интересах окончательного согласования вопросов, относящихся к голосованию в Совете Безопасности, и укрепления единства постоянных членов Совета делегация СССР проявляла определенную гибкость и готовность к компромиссам. Так, хотя она считала, что решение о начале дискуссии для рассмотрения в Совете Безопасности представленного ему конфликта является решением по существу, а не процедурным, она согласилась принять такое толкование ялтинской формулы, в соответствии с которым решение о рассмотрении вопроса в Совете Безопасности причислялось к процедурным.

Наряду с прямыми нападками на принцип единогласия великих держав предпринимались и обходные маневры, направленные на то, чтобы ослабить значение Совета Безопасности и тем самым сузить пределы компетенции его постоянных членов. Однако все попытки добиться ревизии основных принципов ООН, согласованных в Думбартон-Оксе и Ялте, потерпели полную неудачу.

Длительная дискуссия на конференции разгорелась также по вопросу о международной опеке. Решение этого вопроса имело особое значение в свете нового подъема национально-освободительного движения в колониальных и зависимых странах в годы второй мировой войны. Проблема послевоенного устройства колоний была поставлена уже во время Московской конференции министров иностранных дел в октябре 1943 г., а также в ходе ряда других дву- и трехсторонних переговоров в

<sup>58</sup> Цит. по: С. Б. Крылов. Указ. соч., стр. 176.

<sup>59</sup> «Правда», 4.VI.1945.



годы войны. Тогда США и Англия не скупилась на заверения в своей готовности содействовать предоставлению независимости всем колониальным народам и странам, обеспечению их права на самоопределение. Особую щедрость на такие заявления проявляло правительство США, полагавшее, что ликвидация существовавшей в ту пору колониальной системы империализма ослабит старые колониальные империи и откроет широкие возможности для американской экспансии. Однако на конференции в Сан-Франциско, когда необходимо было практически решать вопрос о судьбе колониальных народов, английское и американское правительства резко изменили тональность своих выступлений. Теперь они вели речь уже не о всех колониальных народах и странах, а только об ограниченном их круге. Вместе с другими колониальными державами они стремились преуменьшить значение вопроса о судьбе колониальных народов, свернуть его обсуждение.

Особенно заметной была метаморфоза в позиции правительства США. Одна из причин ее заключалась в следующем. Война близилась к концу, и в этих условиях американские правящие круги стремились к закреплению завоеванных в ходе войны важнейших стратегических позиций, которые обеспечили бы США «руководство миром». С их точки зрения, создание широкой системы международной опеки было куда менее заманчивой перспективой, чем передача под единоличную опеку США ряда колониальных владений. На этом настаивали многие американские конгрессмены и военные деятели, которые имели особые виды, в частности, на значительную часть японских островов. «К моменту открытия конференции Объединенных Наций позиция Вашингтона стала несколько противоречивой из-за того, что военные настаивали на сохранении за Соединенными Штатами японских подмандатных островов по соображениям безопасности»<sup>60</sup>, — отмечает в своей книге американка Р. Расселл. Другой причиной изменения американской позиции было, очевидно, то, что с приближением окончания войны правящие круги США переставали ощущать потребность в поддержке колониальных стран, с которыми они так усиленно заигрывали в ходе войны, и постепенно стали раскрывать свои истинные планы.

Позиция Советского Союза в отношении колониальных и зависимых стран вытекала из основных принципов социалистического государства, руководствующегося ленинскими положениями о праве каждой нации на самоопределение и достижение полной независимости, об уважении к правам и суверенитету всех народов. «Для советской делегации ясно, — говорилось в одном из заявлений представителя СССР, — что с точки зрения международной безопасности мы должны заботиться прежде всего о том, чтобы зависимые страны поскорее могли выйти на дорогу национальной независимости»<sup>61</sup>. Руководствуясь этими положениями, советская делегация еще в начале работы конференции внесла две поправки в главу «Цели» Устава ООН, говорившие о необходимости уважения принципов равноправия и самоопределения народов и уважения прав человека и основных свобод для всех людей без различия расы, языка, религии и пола.

В советском проекте положения Устава об учреждении системы опеки над самоуправляющимися территориями говорилось о том, что одной из основных целей ООН должна быть подготовка самоуправляющихся народов, «при активном участии населения этой территории, к самоуправлению и самоопределению, имея целью ускорить достижение им полной независимости»<sup>62</sup>. Несмотря на то, что предложенная совет-

<sup>60</sup> Ruth B. Russell. The United Nations and United States Security Policy. Washington. 1968, p. 31.

<sup>61</sup> «Правда», 9.V.1945.

<sup>62</sup> Б. Е. Штейн. Система международной опеки. М. 1948, стр. 23.

ской делегацией ясная формулировка главной цели системы опеки полностью соответствовала Уставу ООН, она встретила возражения делегаций западных держав.

Сначала в предложениях английской и американской делегаций можно было отметить определенную разницу. Проявляя заинтересованность в том, чтобы колониальная система была сохранена в возможно более неприкосновенном виде, английская делегация внесла предложение предоставить право на опеку только тем странам, которые владели колониями, или, как говорилось в английском предложении, странам, «которые подготовлены (?) к принятию этой ответственности». Показательным было сформулированное в английском проекте требование о недопустимости «никаких ревизий существующих мандатов Лиги наций без согласия заинтересованной державы-мандатария». Таким образом, Англия сделала попытку сохранить неизменным установленный Версальским миром раздел колоний<sup>63</sup>. США, позже других ставшие на путь политической и экономической экспансии и не имевшие обширных колониальных владений, были заинтересованы в политике «открытых дверей» в колониях, в широком доступе американских товаров и капиталов на колониальные рынки, чему препятствовала политика экономических преференций, осуществлявшаяся колониальными державами. В американском проекте предусматривалось поэтому запрещение на подмандатных территориях всякой дискриминации в области экономических, социальных и торговых интересов. Однако уже в середине мая 1945 г. американская делегация представила новый проект, который, по существу, совпадал с предложениями колониальных держав, так как предусматривал сохранение неизменности колониальной системы во всех ее частях<sup>64</sup>. Р. Расселл справедливо замечает, что в Сан-Франциско позиции великих держав по вопросу о судьбе колониальных стран разделились принципиальным образом, и этот раздел сохранялся в течение всего послевоенного периода<sup>65</sup>.

В результате обсуждения вопроса об опеке в Устав ООН было включено несколько глав, устанавливавших систему международной опеки. Конференция пришла к компромиссному соглашению, что система опеки будет способствовать прогрессивному развитию населения подопечных территорий «в направлении к самоуправлению или независимости, как это может оказаться подходящим для специфических условий каждой территории и ее народов и имея в виду свободно выраженное желание этих народов»<sup>66</sup>. Хотя принятая компромиссная формулировка представляла собой шаг назад по сравнению с первоначальным советским предложением, тем не менее признание в качестве одной из основных задач системы опеки достижения подопечными странами независимости было в тех условиях важным фактом.

Конференция в Сан-Франциско учредила Международный Суд и разрешила ряд других вопросов, связанных с созданием новой международной организации. 26 июня 1945 г. принятием Устава ООН конференция завершила свою работу. Устав начинается словами о том, что народы Объединенных Наций преисполнены решимости «избавить грядущие поколения от бедствий войны, дважды в нашей жизни принесшей человечеству невыразимое горе»<sup>67</sup>.

Первая конференция Объединенных Наций провозгласила важнейшими принципами своей организации равноправие и самоопределение народов; международное сотрудничество и невмешательство во внутрен-

<sup>63</sup> Там же, стр. 22.

<sup>64</sup> «Правда», 8.VI. 1945.

<sup>65</sup> Ruth B. Russell. Op. cit., p. 31.

<sup>66</sup> «Внешняя политика Советского Союза в период Отечественной войны». Т. III, стр. 424.

<sup>67</sup> Там же, стр. 397.

ние дела других государств; разрешение международных споров мирными средствами; воздержание в международных делах от угрозы применения силы. Эти принципы являются ярким свидетельством того, что в Уставе ООН заложено твердое признание принципа сосуществования и мирного сотрудничества государств с различными социально-экономическими системами. «Устав Объединенных Наций родился на свет в результате серьезных споров и дискуссий на конференции в Сан-Франциско,— отмечалось в редакционной статье газеты «Известия». — Было немало «пророков», предрекавших неудачу конференции в ее стремлении заложить основы прочной организации международной безопасности и мира. И если все пророчества провалились и конференция выработала хартию международной безопасности и мира, то это подтверждает ту истину, что, несмотря на наличие отдельных разногласий и противоречий, народы кровно заинтересованы в главном — в поддержании прочного и справедливого мира»<sup>68</sup>.

Итак, фундамент новой международной организации, на которую народы мира возлагали столь большие надежды в деле сохранения мира и безопасности, был успешно заложен. Хотя в ходе обсуждения Устава ООН между участниками конференции в Сан-Франциско обнаружился ряд серьезных расхождений, тяга к миру была столь велика, что правительства всех представленных на конференции стран пошли на его принятие. В своем заключительном выступлении на конференции А. А. Громыко выразил уверенность, что усилия Объединенных Наций принесут положительные результаты для всех миролюбивых народов мира, перенесших столько лишений и страданий в результате военного пожара, зажженного фашизмом, и что новая организация будет иметь действенный характер для осуществления сотрудничества, единства и согласованности действий всех ее членов<sup>69</sup>.

Три десятилетия, истекшие со времени создания ООН, убедительно подтвердили жизнеспособность ее Устава, выработанного в 1944—1945 гг. при самом активном участии Советского Союза. Устав ООН выдержал испытание на прочность. Действуя в соответствии с ним, отмечается в письме Правительства СССР Генеральному секретарю ООН по вопросу об Уставе<sup>70</sup>, ООН вносит полезный вклад в дело укрепления мира и решения актуальных международных проблем, играет позитивную роль в развитии процесса разрядки в международных отношениях. В этом и состоит важнейший политический итог деятельности Организации Объединенных Наций.

<sup>68</sup> «Известия», 21.VIII.1945.

<sup>69</sup> «Правда», 28.VI.1945.

<sup>70</sup> См. «Правда», 3.VI.1975.