

УДК 342.3:341.121

Ю. В. Байдін, здобувач НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Ліга Націй та її роль у забезпеченні суверенітету і безпеки держав-членів

Суверенітет як невід'ємна і сутнісна характеристика держави є одним із головних об'єктів забезпечення національної безпеки. Отож в умовах глобалізації, зростання взаємозалежності держав особливої актуальності набуває проблема визначення співвідношення зазначених категорій.

Аналіз літератури, що прямо або побічно торкається проблеми безпеки, дозволяє дійти висновку, що в давні часи і особливо в епоху Нового часу науковці розрізняли внутрішню безпеку (суспільну безпеку), яка стосується небезпек, які загрожують суспільству і державі зсередини, і зовнішню (військову) безпеку, яка спрямована на захист держави від нападу зовнішніх ворогів. Зазначимо, що тривалий час головна увага приділялася саме питанням забезпечення зовнішньої безпеки, оскільки існувала нагальна необхідність попередження дій іноземних держав, які несуть у собі загрозу або безпосереднє застосування військової сили, що загрожує вільному розвитку суспільства і самому існуванню держави, її підданам (громадянам). Отже, під безпекою держави тривалий час розумілися переважно проблеми війни і миру.

З позиції забезпечення зовнішньої безпеки можна розглядати численні інтеграційні за своїм змістом проекти до-

сягнення миру в Європі, що розроблялися П. Дюбуа, Папою Римським Пієм II, королем Богемії І. Подебратам, Е. Крюсе, герцогом де Сюллі, які, однак, через відсутність політичної волі європейських монархів не могли бути реалізовані на той час. Переосмислення підходів у питанні забезпечення безпеки відбулося у XVII сторіччі. Тридцятирічна війна (1618–1648 рр.) стала одним з перших загальноєвропейських військових конфліктів, що торкнувся прямо або опосередковано майже всіх європейських держав. Вестфальський мирний договір відіграв вирішальну роль у подальшому розвитку європейських держав, поклавши початок формуванню нового порядку в Європі, що був заснований на концепції суверенітету. При цьому, зазначає І. В. Яковюк, Вестфальська система насправді не заборонила, а дозволила війни, зокрема і агресивно-наступальні, ведення яких було визнано законним правом суверенних держав. Крім того, саме з цього моменту головна роль у міжнародних відносинах, яка раніше належала монархам, перейшла до суверенних держав, а зовнішня політика почала обумовлюватися не релігійними, а переважно економічними, династичними і геополітичними інтересами.

Новий поштовх розвитку ідеї щодо забезпечення безпеки держави дала епоха Просвітництва. У. Пенн, Ш. де Сен-П'єр, І. Кант, Вольтер, Сен-Сімон, Огюстен Т'єррі, І. Бентам та інші мислителі, спираючись на розробки своїх попередників, продовжили розробку шляхів і засобів забезпечення миру в Європі. Як і попередні проекти, їх пропозиції базувалися на визнанні необхідності створення інтеграційного європейського об'єднання, побудованого на федеративних чи конфедеративних засадах. Їх реалізація зіткнулась з труднощами іншого порядку: до такого об'єднання мали увійти суверенні держави, яким для цього необхідно було добровільно відмовитися від реалізації ключових суверенних прав і передати їх здійснення наднаціональним органам. Цілком природно, що в умовах, коли процес становлення національної державності в переважній більшості європейських країн не завершився, національні уряди не могли піти на такі радикальні кроки.

Наступним історичним етапом у розвитку ідеї безпеки стало усвідомлення того, що самозбереження суверенних держав і розвиток міждержавних відносин вимагає міждержавної співпраці як додаткового інструменту забезпечення внутрішнього благополуччя і зовнішньої безпеки. Така співпраця, у свою чергу, потребувала більш усталених і надійних міждержавних зв'язків, які двосторонні договори не завжди могли забезпечити. У результаті усвідомлення такої потреби в другій половині XIX ст. намітилася тенденція до розвитку інституційної співпраці на базі багатосторонніх угод, що обумовило виникнення і розвиток так званих «адміністративних союзів»¹ як перших вузькоцільових міжнародних організацій. Усі вони мали договірний характер і постійні органи, повноваження яких були вкрай обмеженими (як правило, вони здійснювали лише інформаційну й посередницьку функції²). Оскільки їх діяльність зосереджувалася переважно у сферах економіки, науки і техніки, зв'язку, які в умовах капіталістичного виробництва потребували уніфікованих засобів зв'язку і обміну, а також формування своєрідного «поля» для поширення ідей і загальнонаціональних ініціатив³ і не торкалися сфери політики і оборони, а отже, не становили жодної загрози

¹ Одними з перших виникли Міжнародний телеграфний союз (1865 р.), Всесвітній поштовий союз (1874 р.), Міжнародний союз мір і ваги (1875 р.); Міжнародний союз залізничного транспорту (1886 р.), Міжнародний союз для публікації митних тарифів (1890 р.). (про причини і особливості виникнення, правові основи функціонування адміністративних союзів у XIX ст. див.: Всеобщие административные союзы государств. Т. 1 / П. Казанский. — Одесса : Тип. Штаба окр., 1897. — С. 65—491; Ростова А. А. Международные административные союзы: создание и опыт деятельности : вторая половина XIX — начало XX вв. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Анастасия Александровна Ростова. — Ставрополь, 2008. — 250 с.

² Тривалий час винятком із цього правила була діяльність бюро Міжнародного союзу залізничного транспорту, яке за згодою сторін могло розв'язувати суперечки між національними залізничними управліннями (арбітражна функція).

³ Ростова А. А. Международные административные союзы: создание и опыт деятельности : вторая половина XIX — начало XX вв. : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Анастасия Александровна Ростова. — Ставрополь, 2008. — С. 4—5.

забезпеченню державного суверенітету¹, то їх розвиток не зустрів серйозних перешкод.

Разом з тим створення адміністративних союзів виявило раніше не досліджені проблеми забезпечення безпеки держави. По-перше, членами таких союзів могли бути лише так звані цивілізовані держави, що означало фактично поділ усіх держав на цивілізовані, що поважають одна одну і поводяться між собою згідно з правом цивілізованих народів, і решта держав, стосовно яких можна цього права не дотримуватися, а отже, їх інтереси не враховувати або навіть відкрито порушувати, що вочевидь породжувало загрозу їхньої безпеки. По-друге, відбувалося усвідомлення того, що рівень безпеки держави обумовлюється не лише станом збройних сил, але і її економічним потенціалом. Членство держави в адміністративних союзах економічного, науково-технічного спрямування здатне підвищувати їх конкурентоздатність порівняно з країнами, які до них не входять, що позначається на здатності держави захищати свої національні інтереси. По-третє, участь в адміністративних союзах передбачає готовність держави до компромісів і поступок, що на пряму зачіпає проблему забезпечення суверенітету².

¹ Так, І. Клод зазначав: «Приклад міжнародної поштової угоди засвідчує, що лише міжнародна організація для реалізації міжнародних інтересів може бути єдиним прийнятним шляхом збереження національного інтересу». (Claude I. L. Swords into Plowshares: the Problems and Progress of International Organization / I. L. Claude. — N.-Y., 1956. — P. 39). У свою чергу Л. Мендер зазначав, що «у зв'язку з динамікою сучасної світової взаємозалежності і невідкладною потребою в ефективній спільній діяльності міжнаціональні адміністративні організації являють собою цінний прецедент для правового врегулювання взаємовідносин незалежних суверенних держав» (Mander L. A. Foundations of Modern World Society / L. A. Mander. — Stanford, 1947. — P. 316).

² Ф. Ф. Мартене з цього приводу зазначав: «Життя цивілізованого суспільства є безперервним ланцюжком таких компромісів між протилежними інтересами, які знаходять санкцію в праві і в суспільній владі, що його охороняє». Якщо держава відмовляється від поступок, то вона автоматично позбавляє себе можливості брати участь у світовому співробітництві, а отже, програє в конкурентній боротьбі іншим державам, оскільки «зупиняється у своєму розвитку і поступається місцем іншим народам» (Мартенс Ф. Ф. Современное международное право цивилизованных народов / Ф. Ф. Мартенс. — СПб., 1898. — Т. II. — С. 367; Мартенс Ф. Ф. Россия и литературное общество западноевропейских народов / Ф. Ф. Мартенс // Вестник Европы. — 1881. — Март. — Т. II. — С. 236).

Забезпечення безпеки — це завдання, яке держава в різні часи і залежно від внутрішньої і зовнішньополітичної ситуації вирішувала по-різному. Історія неодноразово доводила, що вирішення цього завдання не завжди по силах навіть наймогутнішим державам. Визнання цього факту спонукало державну владу, окрім самостійного здійснення комплексу заходів, спрямованих на забезпечення власної безпеки, вдаватися до пошуку й використання інших способів захисту державного суверенітету, головним з яких було утворення військово-політичних союзів. Початок ХХ ст. ознаменувався створенням двох таких блоків: Антанти і Троїстого союзу, протистояння яких призвело до Першої світової війни, наслідки якої навіть для держав-переможниць мали вкрай негативні наслідки. Як зазначав К. А. Чхеїдзе, головним результатом Першої світової війни стало самознищення Європи як світового гегемона, про що свідчить роззосередження світової могутності з Європи в інші частини світу, передусім США; диференціація Європи на численні держави, які колись втратили і після війни відновили суверенітет; зростання самосвідомості неєвропейських народів, прагнення їх до самовизначення; помітне економічне та військово-індустріальне піднесення «відсталих» народів¹. Це загострило проблему забезпечення безпеки держави.

Після перемоги над Німеччиною Верховна рада Антанти на короткий час перетворилася на своєрідний «світовий уряд», здійснюючи на свій розсуд облаштування повоєнного світового порядку. Однак фактична поразка Антанти у протистоянні з Радянською Росією і Туреччиною засвідчила безпідставність її претензій на світове лідерство і виявила серйозні конфлікти серед держав-переможниць. Прагнення до збереження провідної ролі у світових справах спонукало держави Антанти до передачі функцій «світового уряду» Лізі Націй як міждержавній організації, що перебувала під їх контролем, але набувала в очах світового співтовариства більшої легітимності.

Розпочатий у ХІХ ст. рух у напрямі інституціоналізації міждержавної співпраці досяг кульмінації, коли в 1919 р. було ство-

¹ Чхеїдзе К. А. Лига Наций и государства-материки / К. А. Чхеїдзе // Евразийская хроника. — Париж, 1927. — Вып. VIII. — С. 33–34.

рено Лігу Націй. Її організаційно-правова конструкція певною мірою нагадувала концепцію «федерації вільних держав» І. Канта та інших, більш ранніх концепцій організації міждержавного співробітництва¹. Аналіз Статуту² дає підстави вважати, що створення Ліги мало забезпечити не лише безпеку держав-учасниць, але й сприяти підтриманню світового порядку в цілому. Участь Ліги в реалізації функції забезпечення обороноздатності держав закономірно породила питання про її правову природу і про наслідки членства в ній для забезпечення суверенітету, які викликали гострі дискусії. Невизначеність правової природи Ліги була обумовлена тим, що хоча вона не була державою, у неї був відсутній суверенітет, не мала власної території та громадян і відповідно не володіла владою над ними, Ліга водночас реалізувала ряд прав, які, зазвичай, здійснюються лише суверенними державами³. Найбільшою популярністю користувалися підходи, згідно з якими Ліга визнавалася конфедерацією, організацією sui generis (об'єднанням особливого роду) або характеризувалася як організована сім'я народів. Окремі автори вбачали в ній ембріон майбутнього «координативно-субординаційного» уряду Сполучених Штатів Європи, що призведе до створення інтеграційного об'єднання у вигляді «держави-

¹ Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане. К вечному миру / И. Кант ; вст. ст. и прим. С. Ф. Ударцева. — Алматы : ВШП «Еділет», 1999. — С. 86, 90. Див. також: Delbr ck Jast. Das Volkerrecht soll auf einen Foderalism freier Staaten gegr ndet sein — Kant und die Entwicklung Internationaler Organisation // Republic und Weltburgerrecht (Klaus Dicke & Klaus-Michael Kodalle (Hrsg.) eds., 1998. — P. 9–11, 28.

² Статут Лиги Наций // Версальский мирный договор / полный пер. с фр. под ред. Ю. В. Ключникова и А. Сабанина. — М. : Литиздат НКВД, 1925. — С. 7–15.

³ Так, Л. Оппенгейм зазначав, що Ліга мала право мати свої посольства, здійснювати суверенні права над територіями, які не перебували під суверенною владою держави (протягом певного часу вона реалізувала права стосовно Саарської області) або здійснювати протекторат над слабкими державами (Данциг), втручатися в суперечки двох держав-членів і у виключних ситуаціях (для захисту меншин) навіть у внутрішні справи держав-членів, крім того, вона могла оголошувати війну. (Оппенгейм Л. Международное право / Л. Оппенгейм : пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом ; под ред. и с предисл. С. Б. Крылова. — М. : Иностран. лит., 1948. — Т. 1: полут. 1. — С. 350–352.

материка»¹. При цьому наголошувалося, що в будь-якому разі вона не подібна до адміністративного союзу.

Головним напрямом діяльності Ліги була функція по підтриманню міжнародного миру і безпеки, реалізація якої безпосередньо зачіпала питання забезпечення державного суверенітету і безпеки як держав-членів, так і решти країн світу². Передбачалося, що Ліга буде попереджувати війни шляхом: закріпленням обов'язку визнавати і забезпечувати територіальну цілісність і політичну незалежність держав-членів (ст. 10); обмеження національних озброєнь (ст. 8); мирного розв'язання міждержавних конфліктів (статті 12, 13, 15); примусового виконання (шляхом спільних дій) міжнародних зобов'язань, прийнятих державами-членами (статті 10, 16). Реалізація Лігою вказаної функції мала сприяти забезпеченню безпеки принаймні її членів, а отже, гарантувати їхній суверенітет. Однак насправді держави-члени не сприймали серйозно гарантії безпеки, що були прописані в Статуті, покладаючись у забезпеченні своєї безпеки виключно на свої можливості. Зрештою, національні уряди, за винятком Франції, не збиралися сумлінно виконувати передбачені зобов'язання. Більше того, такі держави як Німеччина, Італія, Японія³ і

¹ Чхеїдзе К. А. Лига Наций и государства-материки / К. А. Чхеїдзе // Евразийская хроника. – Париж, 1927. – Вып. VIII. – С. 32–33.

² У статті 11 Статуту наголошувалося, що будь-яка війна або загроза війни, незалежно від того, чи зачіпає вона прямо або ні когось із держав-членів, цікавить Лігу в цілому, а тому вона зобов'язана вдатися до заходів, здатних реально забезпечити мир Наций. Стаття 17 передбачала, що Ліга може застосовувати необхідні заходи для підтримання миру і стосовно держав, що не є її членами (Статут Лиги Наций // Версальский мирный договор / полный пер. с фр. под ред. Ю. В. Ключникова и А. Сабанина. – М.: Литиздат НКВД, 1925. – С. 10, 13).

³ Як відомо, Ліга Наций відкинула пропозицію Японії проголосити принцип рівності рас. Як наслідок, зазначав К. А. Чхеїдзе, виникла дивна ситуація, коли абіссинці, сіамці, китайці, японці входять як суверенні держави і рівноправні члени до складу Ліги, але при цьому не визнаються рівними з точки зору расового походження. Ця ситуація змушувала зайвий раз поставити під сумнів те, що Ліга дійсно є утворенням всесвітнім. Виходячи з цього, не викликає подиву той факт, що в 20-ті роки відбулася спроба утворити поряд з Лігою об'єднання паназійського світу під керівництвом Японії (Паназійський конгрес відбувся в 1926 р.). (Чхеїдзе К. А. Лига Наций и государства-материки / К. А. Чхеїдзе // Евразийская хроника. – Париж, 1927. – Вып. VIII. – С. 34).

СРСР взагалі не вважали передбачений Версальським мирним договором і Статутом Ліги Націй міжнародний порядок таким, що діятиме тривалий час, розраховуючи змінити його на свою користь. Були й інші причини, які завадили Лізі виправдати очікування, що покладалися на неї. А. К. Чхеїдзе, досліджуючи феномен Ліги Націй, зазначав, що правопорядок передбачає субординацію: є ті, хто здійснює управління, і ті, ким управляють; є вища інстанція, яка здійснює законодавчу діяльність і тлумачить право, і є загальна для всіх учасників хартія прав і обов'язків. Однак утворити саме такий правопорядок учасники об'єднання виявилися не готові, отож Ліга не була спроможною до реалізації функції забезпечення безпеки своїх учасників¹. Л. Оппенгейм зазначає з цього приводу, що держави-учасниці Ліги не змогли вирішити такі принципові питання, які виступали правовою передумовою реального забезпечення їхньої національної безпеки, а отже, і державного суверенітету:

1. В який саме момент настає для гарантів обов'язок втрутитися? Коли певній державі дійсно загрожує війна із вторгненням або на більш пізній стадії, коли агресор прагне нав'язати мирний договір, що порушує територіальну цілісність і політичну незалежність? Вважалося, що обов'язок втрутитися не виникає, доки не настане друга стадія. Отже, статті 10, 11 Статуту не були насправді гарантією проти агресії. Вони мали не допустити зміни території і політичного статусу держави.

2. Чи є гарантія проти агресії колективною? Тобто чи можна, по-перше, трактувати її як таку, обов'язок реалізації якої у певної держави виникає лише тоді, коли решта держав-членів вирішили втрутитися в ситуацію, і, по-друге, чи існує потреба у втручаннях в ситуації, коли агресором виступає держава-учасниця Ліги? На підставі аналізу положень Статуту робився висновок, що гарантія колективних дій проти агресора в Статуті не закріплена. Разом з тим, хоча гарантія проти агресії і не була колективною, вона лежала від спільної позиції більшості членів Ліги².

¹ Чхеїдзе К. А. Лига Наций и государства-материки / К. А. Чхеїдзе // Евразийская хроника. – Париж, 1927. – Вып. VIII. – С. 32.

² Оппенгейм Л. Международное право / Л. Оппенгейм : пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом ; под ред. и с предисл. С. Б. Крылова. – М.: Иностр. лит., 1948. – Т. 1: Полут. 1. – С. 363–364.

Ліга Націй не змогла розробити механізм колективної безпеки в Європі, який би міг об'єднати зусилля європейських держав для спільного усунення загрози миру і припинення будь-якої агресії. Дієвою формою забезпечення безпеки в Європі могли б стати регіональні пакти про взаємну допомогу, які б надавали всім підписантам однакові гарантії у випадку нападу на них агресора. Однак Ліга не ставила за мету розробку таких документів, внаслідок чого окремі держави вимушені були поза межами Ліги ініціювати їх розробку, як це мало місце з проектом «Східного пакту», або укладати багатосторонні угоди про взаємну допомогу¹. На відсутність у Статуті Ліги реального механізму, який би міг забезпечити безпеку держав-членів, вказує й той факт, що звернення до Ради в січні 1932 р. Китаю² і у вересні 1935 р. Абіссинії³ не привело до виконання членами Ліги своїх зобов'язань по гарантіях, передбачених ст. 10 Статуту⁴.

¹ Мова йде про договори про взаємну допомогу між Францією і СРСР і СРСР і Чехословаччиною (1935 р.).

² У випадку з Китаєм Рада і Асамблея хоча підтвердили принцип невизнання змін (окупація Маньчжурії), які мали місце внаслідок порушення Японією ст. 10, однак це не мало жодних практичних наслідків для забезпечення цілісності і суверенітету Китаю, оскільки держави-члени Ліги не вдалися до жодних дій стосовно агресора.

³ У випадку з Абіссинією держави-члени Ліги 7 жовтня 1935 р. визнали Італію агресором, а 18 листопада Рада Ліги запровадила економічні санкції проти Італії, до яких формально приєдналася 51 держава. Однак ембарго не було поширене на нафту, вугілля і метал (припинив постачання нафти лише СРСР). Крім того, Англія не закрила для італійських суден Суецький канал. Таким чином, хоча держави – члени Ліги і вдалися до певних дій відповідно до вимог ст. 16 Статуту, вони не перешкодили агресії Італії. Успіх агресора був використаний державами-членами для припинення санкцій проти Італії з незаперечних, з їх точки зору, підстав. Показово, що в січні 1935 р. Велика Британія і Франція запропонували Італії та Абіссинії план Хора-Лавала, згідно з яким Абіссинія повинна була поступитися Італії рядом провінцій, взяти на державну службу її радників і надати їй виключні економічні пільги; у свою чергу Італія мала надати Абіссинії вихід до моря. Даний план фактично спрямований на підірив суверенітету Абіссинії, що суперечило Статуту Ліги і могло розглядатися Італією як визнання результатів агресії. У результаті держави-члени відмовилися від дій проти Італії через незаперечні, з їх точки зору, підстави.

⁴ Оппенгейм Л. Международное право / Л. Оппенгейм : пер. с 6-го англ. изд., доп. Г. Лаутерпахтом ; под ред. и с предисл. С. Б. Крылова. – М. : Инстр. лит., 1948. – Т. 1: Полут. 1. – С. 363–364.

Невдала спроба створити першу міжнародну організацію, що покликана була сприяти забезпеченню світового правопорядку, заснованого на повазі до суверенітету держав, не змогла забезпечити підтримання миру і забезпечення національної безпеки. Серед головних причин невдачі цієї спроби слід назвати те, що створена організація не набула наддержавного характеру і була позбавлена реальних важелів впливу на ситуацію. Вказані недоліки були враховані при створенні ООН, що прийшла на зміну Лізі Націй.

Ю. В. Байдин

ЛИГА НАЦИЙ И ЕЕ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ СУВЕРЕНИТЕТА И БЕЗОПАСНОСТИ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

Статья посвящена исследованию роли Лиги Наций в обеспечении суверенитета и национальной безопасности государств-членов, а также анализу причин, по которым она не смогла реализовать свои уставные задачи.

Ключевые слова: Лига Наций, государственный суверенитет, национальная безопасность.

U. V. Baidin

THE LEAGUE OF NATIONS AND ITS ROLE IN KEEPING SOVEREIGNTY AND SECURITY OF MEMBER STATES

The article is devoted to the examination of the role of the League of Nations in keeping sovereignty and national security of Member States as well as the analysis of causes of impossibility to realize its statute goals.

Keywords: the League of Nations, state sovereignty, national security.