

ОСОБЛИВОСТІ МАНДАТНОЇ СИСТЕМИ ЛІГИ НАЦІЙ В УМОВАХ УНІВЕРСАЛЬНОГО МІЖНАРОДНОГО ПРАВОПОРЯДКУ У ПЕРІОД МІЖ ДВОМА СВІТОВИМИ ВІЙНАМИ

Висвітлено особливості мандатної системи в умовах універсального правопорядку за Статутом Ліги Націй в контексті еволюційного розвитку міжнародного права у період між двома світовими війнами.

Ключові слова: Ліга Націй, мандатна система, мандат, міжнародне управління територіями.

Стаття посвячена особливостям мандатной системы в условиях универсального правопорядка в соответствии со Статутом Лиги Наций в контексте эволюционного развития международного права в период между двумя мировыми войнами

Ключевые слова: Лига Наций, мандатная система, мандат, международное управление территориями.

In the present Article the author analyses the distinctive features of the mandate system within the universal legal order under the Covenant of the League of Nations in the general context of international law evolution in the period between the two World Wars.

Key words: League of Nations, mandate system, mandate, international administration of territories.

У зв'язку із отриманням незалежності останньою підопічною територією Організації Об'єднаних Націй, Палау, в 1994 р. Рада з опіки ООН припинила свою роботу. Однією з рекомендацій, зроблених Групою високого рівня по загрозам, викликам та змінам у своїй доповіді, присвяченій реформам колективної безпеки та ООН, була пропозиція видалення Глави XIII зі Статуту ООН, тобто остаточно та формального припинення існування Ради з опіки (пар. 299)¹. В якості аргументації Група високого рівня вказувала на те, що Рада з опіки сприяла завершенню ери колоніалізму та в багатьох випадках керувала успішною деколонізацією, але настав час для ООН, коли ця міжнародна організація повинна подолати будь-які посилання на колоніалізм та ігнорувати будь-які потенційні спроби відродження умонастроїв колоніалізму.

Підсумований досвід міжнародної опіки в умовах правопорядку ООН може слугувати і як приклад сприяння народу у встановленні стабільних інституцій демократичного самоврядування, і як повчання, яких саме помилок слід уникати. Однак, необхідно зазначити, що інститут опіки ООН не був першою спробою міжнародної спільноти здійснювати міжнародно-правове регулювання зовнішнього управління несамоверхніми територіями та проводити своєрідну стабілізацію держав у часи їхнього створення, зокрема у процесі деколонізації. Спираючись на деякі намітки до Першої світової війни, саме Ліга Націй виробила так звану «мандатну систему» для міжнародного управління несамоверхніми територіями та нагляду за державами, що здійснюють таке управління. Тож, на нашу думку, для більш повної наукової картини слід спершу звернутися до мину-

© КОЛІСНІЧЕНКО Катерина Станіславівна – аспірантка Українського державного університету фінансів та міжнародної торгівлі

лого та дослідити історичний розвиток управління територіями на шляху до їх фактичного самоврядування в умовах універсального правопорядку попередниці ООН – Ліги Націй.

Загалом аналізу мандатної системи Ліги Націй та окремих її аспектів від часу її створення торкалися такі вчені як: Д. Анцилотті, Я. Броунлі, Х. Гілкріст, Е. Енгі, Л.М. Іванов, К. Іглтон, Р.М. Ілюхіна, Дж. Кунц, Ф. Нортедж, Л. Оппенгейм, В.І. Прібілов, К. Райт, Д. Холл, В.Л. Хорватський, А.К. Цикунов, Г.В. Шармазаншвілі, В.М. Шуршалов тощо.

Головною проблемою для радянської науки міжнародного права було те, що вона довгий час залишалася під впливом відповідних негативних оцінок мандатної системи (як замаскованої форми встановлення колоніального панування держав-переможниць), що заважало об'єктивному дослідженню мандатної системи як міжнародно-правового інституту та його значення для загального розвитку міжнародного права. Але уже у першій половині 90-х років такі дослідники, як, наприклад, О.С. Ходнев² та А.М. Пегушев³ привертати увагу до необхідності переосмислити такий наслідок Першої світової війни, як мандати Ліги Націй, та в повній мірі оцінити діяльність міжнародної організації у цій сфері. Тим не менш сучасна вітчизняна наука і до сьогодні не має комплексних міжнародно-правових досліджень, присвячених даній тематиці. В той час як, наприклад, західна наукова спільнота останнім часом дедалі частіше звертає свої наукові пошуки до переосмислення деяких аспектів існування мандатної системи Ліги Націй та впливу її існування на розвиток сучасних міжнародних відносин і міжнародного права, а також можливості використання її принципів у сучасних умовах⁴.

З огляду на актуальність зазначеної проблематики та існування деякого вакууму у сфері наукового осягнення такого явища як мандатна система Ліги Націй, автор вважає за необхідне заповнити існуючий пробіл у сучасній українській науці визначенням міжнародно-правових особливостей мандатної системи за Статутом Ліги Націй у контексті розвитку міжнародного права в умовах універсального правопорядку між двома світовими війнами.

Історію зародження концепції мандатів до Першої світової війни можна простежувати у русі за скасування рабства у XIX столітті, а також в міжнародно-правових актах, які ознаменували ту ідею, що колоніальне правління має здійснюватися для користі місцевого населення, як це робить, наприклад Ф. Нортедж. Він встановлює, що ще на Конференції 1885 р. із питань Конго в Берліні був прийнятий Акт, націлений на поширення благ цивілізації на «аборигенів», сприяння торгівлі та навігації на основі рівності всіх націй та охорону території від війни. У 1892 р. інша конференція у Брюсселі із питань Центральної Африки була націлена на встановлення контролю за імпортом зброї та алкоголю⁵.

Незважаючи на той факт, що колоніалізм у конкретних історичних умовах Першої світової війни все ще був частиною системи міжнародних відносин, у цей період права та інтереси залежних народів стали предметом значних політичних дискусій та в тій чи іншій мірі отримали визнання збоку світової громадської думки. Було усвідомлено, що майбутній мир багато в чому залежав від інтернаціоналізації колоніальної політики.

Такий підхід містився і у мирній програмі президента США Вудро Вільсона (відомих «чотирнадцяти пунктах»), яка стала свого роду ліберальним маніфестом у розвитку антиколоніалізму та поширювала і на залежну частину людства концепцію права на самовизначення: «Вільне та абсолютно неупереджене вирішен-

ня усіх колоніальних питань, засноване на строгому дотриманні того принципу, що при вирішенні таких питань суверенітету необхідно в однаковій мірі врахувати інтереси відповідних народів і справедливі вимоги уряду, правові повноваження якого підлягають визначенню»⁶. На відміну від вищезгаданих американських підходів, радянська міжнародно-значима програма миру («Декрет про мир»), в свою чергу, виступила за мир без анексій та контрибуцій, рівно справедливий для всіх народностей, а також засудила війну через те, «як розділити між сильними та багатими націями захоплені ними слабкі народності»⁷.

Як наслідок, Ліга Націй, міжнародна організація *sui generis*, створена у відповідь на вимоги нових міжнародних реалій після Першої світової війни, прийняла концепцію «мандатів» стосовно колишніх німецьких колоній і частин колишньої Османської імперії – нове явище у системі міжнародних відносин – як своєрідний компроміс між прихильниками імперіалізму та анексії і тими, хто бажав передати колонії під міжнародне управління⁸.

Ідейні витоки Ліги Націй та мандатної системи тісно пов'язані із постатями двох особистостей: згадуваного вище американського президента В. Вільсона, який запропонував заснувати Лігу Націй, та південно-африканського політичного діяча Яна Сметса (Smuts), за яким загалом визнано авторство концепції мандатів і який у свій час став також одним із авторів Преамбули Статуту ООН.

Юридичний відлік існуванню міжнародно-правового інституту мандатного управління слід вести, на нашу думку, саме з часу прийняття Статуту Ліги Націй 1919 р., якому передував надзвичайно складний процес політичних переговорів та досягнення компромісів⁹.

Відповідно до Статті 22 Статуту Ліги Націй та деякі інші території, які у результаті Першої світової війни перестали бути під суверенітетом держав, що зазнали поразки (а саме Німеччини та Туреччини), не передавалися під нове колоніальне управління як надбання переможців, а входили в новостворену систему контрольованого управління під наглядом Ліги Націй. Хоча ця система мала міжнародну природу, безпосереднє управління було ввірене деяким країнам – переможцям («мандатаріям») на підставі письмової угоди («мандату») між Лігою та кожним мандатарієм, від імені Ліги Націй, але в інтересах населення відповідної території. Ч. 1 ст. 22 заклала основоположний принцип мандатної системи, а саме: добробут та розвиток народів вказаних колоній та територій оголошувався «священною місією цивілізації»¹⁰, об'єднаної у міжнародну організацію.

Статут Ліги Націй розділив усі відповідні території на три категорії мандатів (пізніше вони для зручності були названі мандатами категорій «А», «В» і «С») – за першими буквами алфавіту). Характер мандатного управління повинен був визначатися ступенем розвитку народу, географічним розміщенням території, її економічними умовами та іншими подібними обставинами. Мандати відносно більш розвинених територій відносилися до класу «А», у відношенні менш розвинених – до класу «В», і найменш розвинених – до класу «С». У такий спосіб мандатна система розрізняла різні стадії розвитку підмандатних територій та пов'язувала їх із потенційним самовизначенням та самоврядуванням для найбільш розвинутих областей. Із цього випливає ідея про тимчасовий характер мандатного управління.

Суттєвим недоліком стало те, що у Статті 22 не встановлювалися правила вибору мандатаріїв і розподілу мандатних територій між ними. Колишні німецькі колонії були фактично розподілені Головними союзними державами та держава-

ми, що до них приєдналися (тобто Францією, Великобританією, Італією, Японією та США), шляхом прийняття рішення Верховною радою союзних держав на Паризькій мирній конференції 7 травня 1919 р. Колишні ж турецькі території були розділені Головними союзними державами (після того, як США вийшли із Верховної ради союзників) на конференції в Сан-Ремо 25 квітня 1920 р. Таким способом деякі держави (Австралія, Бельгія, Франція, Великобританія, Японія, Нова Зеландія та Південна Африка) в індивідуальному порядку «погодилися» прийняти різні підмандатні території під свою «опіку». Цікаво відмітити, що за свідченням деяких авторів, наприклад В.І. Прибілова, у цей час Великобританія розглядала можливість поширення на Західну Україну системи мандатів, однак ця ідея не була реалізована¹¹.

Слід підкреслити, що сам Статут Ліги не мав жодного посилання на відповідне рішення Верховної ради союзників, а сама Ліга Націй як міжнародна організація не мала жодних повноважень щодо участі у такому розподілі мандатних територій.

Умови мандатів, які містили права та обов'язки мандатаріїв щодо управління, також були самостійно розроблені Головними союзними державами, однак вони вже повинні були бути схвалені Радою Ліги від імені Ліги Націй після перевірки на те, чи відповідають вони положенням Статті 22 Статуту Ліги Націй¹².

Зазначу таку особливість, що у XIX ст. мали домінування позитивістські доктрини державного суверенітету та внутрішньої юрисдикції. Фактично усі питання, які, наприклад, сьогодні класифікувалися б як права людини, на тому етапі вважалися такими, що перебувають в сфері внутрішньої юрисдикції держав. Однак, у відношенні мандатів типу «В» і «С» Статутом Ліги Націй та за умовами відповідних мандатів було прямо встановлено, що мандатарій був зобов'язаний заборонити такі зловживання як работоргівля, торгівля зброєю та торгівля алкоголем, а також гарантувати свободу совісті та релігії.

У цьому контексті на себе звертає увагу такий парадокс: права, що творці Статуту не змогли закріпити в універсальному міжнародно-правовому документі для так званих «цивілізованих народів», якими вважали себе члени Ліги (відомий провал пропозиції Вільсона про рівність релігій або ж японських пропозицій про рівність рас), знайшли своє міжнародно-правове затвердження для населення «відсталих територій».

Так званий «кодекс гарантій» для підмандатного населення згідно Статуту Ліги Націй, окрім вищезгаданих приписів, забороняв мандатарієві зводити укріплення або військові чи морські бази і давати військову освіту «туземцям» (якщо це не здійснювалося для поліцейської служби та захисту території), тобто передбачалася демілітаризація підмандатних територій. Принциповою характерною рисою мандатів «В» було те, що мандатарій був зобов'язаний забезпечувати принцип «відкритих дверей» (економічної рівності) для всіх членів Ліги Націй на відповідній підмандатній території. До цього у колоніях переважало право метрополії на використання ресурсів відповідних територій.

Характерною рисою, і більше того, новацією, на нашу думку, стало й те, що діяльність мандатарія на ввірених йому територіях та незалежно від типу мандату, на відміну від колоніального управління, була поставлена під єдиний міжнародний контроль. Ліга Націй здійснювала загальний нагляд за виконанням мандатаріями своїх зобов'язань за мандатами через власні органи – Раду, Асамблею та спеціально створену Постійну мандатну комісію. Можна виділити такі основні

засоби міжнародного контролю: 1) щорічна звітність держави-мандатарія перед Радою Ліги Націй; 2) право петицій місцевого населення підмандатних територій до цієї міжнародної організації; 3) судова форма контролю (за умовами мандатних угод будь-які спори між мандатарієм та іншим членом Ліги стосовно тлумачення або застосування мандату, мали передаватися до новоствореної Постійної палати міжнародного правосуддя). У такий спосіб знайшов своє вираження принцип міжнародної відповідальності держави-мандатарія перед міжнародною спільнотою за управління ввіреними їй територіями.

Таким чином, вперше в історії, з 1919 р. і протягом двадцяти років 15 підмандатних територій із населенням у майже двадцять мільйонів чоловік управлялися за системою міжнародної відповідальності – мандатним режимом Ліги Націй. З 1939 р. практична робота системи була призупинена війною.

В цілому на сьогодні серед вченої спільноти немає єдиної позиції стосовно загальної оцінки мандатної системи Ліги Націй. Представники однієї групи науковців вважають, що мандатна система була задумана для того, щоб обдурити суспільну думку, яка у період після війни була настроєна проти всіляких імперіалістичних устремлінь, та замаскувати незмінну сутність колоніалізму¹³. Існують і протилежні думки, за якими інститут мандатів вважається таким, що потребує обережного підходу, та характеризується як найсміливіша спроба, яка «була зроблена до сих пір з метою надання міжнародного покровительства відсталім народам»¹⁴.

Такі протилежні оціночні погляди тим більше відображають суперечливий характер, але в той же час, на нашу думку, вказують на компромісну природу мандатної системи як необхідної еволюційної ланки між класичним колоніалізмом та остаточною деколонізацією, особливо з точки зору сьогодення, коли епоха колоніалізму уже відійшла.

Загальний аналіз Статті 22 Статуту Ліги та умов мандатів дозволяє говорити про те, що в рамках правопорядку Ліги Націй мандатна система характеризувалася такими принципами: 1) зобов'язанням управляти мандатними територіями на користь місцевого населення; 2) тимчасовим характером іноземного управління певними територіями; 3) принципом міжнародної відповідальності управляючої влади за таке управління та 4) здійсненям управлінських повноважень від імені всієї спільноти держав, об'єднаної в міжнародну організацію.

Принципи мандатної системи, закладені у Статуті Ліги Націй як основи універсального правопорядку, здійснили намітки на «виведення» колоній та залежних територій із внутрішньодержавного правопорядку (як було до цього стосовно правового режиму колоніальних володінь) у сферу дії міжнародного права. Тим не менш, і це необхідно підкреслити, відповідні положення стосувалися лише колоній та деяких залежних територій переможених держав.

Саме тому, мандатну систему можна вважати першою міжнародно-правовою спробою ініціювати процес деколонізації, який пізніше знайшов своє вираження у Главах XI та XII Статуту ООН та положеннях Декларації про надання незалежності колоніальним країнам та народам від 14.12.1960 р.

Напрямами подальших досліджень у цій сфері могли б стати визначення міжнародно-правового статусу підмандатних територій, узагальнення діяльності Постійної мандатної комісії, порівняльний аналіз умов мандатів.

1. Доклад Группы высокого уровня по угрозам, вызовам и переменам «Более безопасный мир: наша общая ответственность» от 1 декабря 2004 г. [Електронний ресурс]. –

Режим доступу: www.un.org/russian/secureworld/a59-565.doc. **2.** Ходнев А.С. Международная организация в ожидании приговора? Лига Наций в мировой политике, 1919–1946: Очерки истории. – Ярославль: ЯГПУ им. Ушинского, 1995. – С. 5, 89–105. **3.** Первая мировая война и ее воздействие на историю XX века: материалы круглого стола // Новая и новейшая история. – 1994. – № 4–5. – С. 126–127. **4.** Див., наприклад: *Anghie A.* Imperialism, sovereignty, and the making of international law. – Cambridge, UK; N.Y.: Cambridge University Press, 2007. – 356 p.; *British and French mandates in comparative perspectives* / edited by Nadine Memouchy and Peter Sluglett ; with Gemrard Khoury and Geoffrey Schad. Leiden; Boston: Brill, 2004. – 743 p. **5.** *Northedge F.S.* The League of Nations: its Life and Times, 1920-1946. – [Leicester]: Leicester University Press, 1986. – P. 192. **6.** *Wilson W.* Address to a Joint Session of Congress on the Conditions of Peace, January 8, 1918 [Электронный ресурс]. – Режим доступу: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=65405>. **7.** Декрет о мире, принятый на II Съезде Советов 26 октября 1917 г. // Документы внешней политики СССР. Т. 1: 7 ноября 1917 – 31 декабря 1918 г. – М.: Госполитиздат, 1957. – С. 12. **8.** *Gilchrist H.* Dependent peoples and mandates // *Pioneers in world order: an American appraisal of the League of Nations* / [F.G. Bourdreau, M.B. Carroll, E.D. Durand, et al.]; edited by Harriet Eager Davis.– N.Y.: Columbia University Press, 1944. – P. 123. **9.** Див., наприклад: *Хорватский В.Л.* Лига Наций. – М.: Соцэкгиз, 1937. – С. 40–46. **10.** The Covenant of the League of Nations // Zimmern A. The League of Nations and the Rule of Law, 1918 – 1935. – London: Macmillan and Co., 1936. – P. 508–509. **11.** *Прибылов В.И.* Польша и Лига Наций в 1919 – 1926 гг.: создание Лиги Наций, гданьская проблема, вопросы разоружения и безопасности : автореф. дис. ... канд. ист. наук: спец. 07.00.03 «Всеобщая история». – М., 1980. – С. 28. **12.** Див. умови мандатів: Terms of League of Nations mandates: republished by the United Nations = Texts des Mandats de la Societe des Nations: republiées par les Nations Unies. – N.Y.: UN, 1946. – Pag. var. **13.** Див., наприклад: *Шармазанашвили Г.В., Цикунов А.К.* Право народов и наций на свободу и независимость: критика буржуазных концепций: учеб. пособие. – М.: Издательство УДН, 1987. – С. 11; *Илюхина Р.М.* Лига Наций 1919–1934. – М.: Наука, 1982. – С. 87–88. **14.** *Анцилотти Д.* Курс международного права. Т. 1.: Введение – общая теория / [перевод с 4-го издания А.Л. Сакетти и Э.М. Фабрикова ; под ред. и с предисл. Д.Б. Левина]. – М.: Изд-во иностр. лит., 1961. – С. 131.