

УДК 351.862.4:351.865

А. Каляєв

## ІСТОРИЧНІ РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ СИСТЕМ КОЛЕКТИВНОЇ БЕЗПЕКИ У КОНТЕКСТІ БЕЗПЕКОВИХ ІМПЕРАТИВІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Визначено основні проблеми, які постають між світовою та регіональними системами колективної безпеки у контексті подолання кризових явищ, які виявилися у зв'язку з агресією Росії проти України. Доведено, що Україна повинна стати ініціатором реформування сучасних систем колективної безпеки з метою підвищення їх ефективності у вирішенні світових проблем.**

**Ключові слова:** системи колективної безпеки, ООН, Рада безпеки, ОБСЄ.

Актуальність проблеми дослідження полягає у необхідності вирішення системної кризи найбільш авторитетних світових структур безпеки на фоні агресії Російської Федерації щодо України та ескалації конфліктів у інших регіонах світу. Події 2014 р. у Криму та на сході України поставили під сумнів здатність сучасних систем колективної безпеки реалізовувати безпекові гарантії, надані державам-учасникам. Росія як член Ради безпеки ООН грубо порушила основні принципи колективної безпеки та створила прецедент для перерозподілу світового порядку через застосування сили. Можливості вирішення цієї кризи перебувають у площині структурно-функціонального аналізу системи колективної безпеки, визначення проблем і неузгодженостей у міжнародно-правових нормах щодо можливостей попередження та ліквідації воєнних конфліктів, надання пропозицій та рекомендацій щодо підвищення ефективності функціонування керівних структур ООН та регіональних систем безпеки.

Проблеми колективної безпеки мають планетарне значення і тому постійно перебувають у центрі уваги науковців, політиків та громадськості. Концептуальними для сприйняття безпекових проблем світового порядку стали праці В. Тоффлера, С. Хангтітона, З. Бжежинського, В. Вільямса, Ф. Фукуяма, Д. Шерр та інших зарубіжних вчених, які визначили засади існування людства у XX та XXI ст. Вітчизняні вчені та політики В. Горбулін, Г. Ситник, Л. Поляков, А. Мельник, В. Чалий, А. Семенченко, Б. Тарасюк, Б. Клімкін та інші також формулювали власні позиції. Водночас проблематика систем колективної безпеки постійно трансформується та актуалізується відповідно до нових викликів та загроз і тому потребує постійного аналізу.

Під системою колективної безпеки розуміється заснована співтовариством держав на універсальному чи регіональному рівні система співробітництва з метою підтримання миру. Створення системи колективної безпеки вирішується комплексом заходів політичного, економічного, правового спрямування, а також військово-організаційними заходами.

Питання колективної безпеки виникло на порядку денному світової спільноти відразу по закінченні Першої світової війни, яка нанесла людству глобальні втрати у людському та економічному потенціалах. Тоді прагнення заборонити використання сили у міжнародних відносинах було інституціоналізовано шляхом створення Ліги Націй (1919 р.) як системи колективної безпеки, що базувалася на механізмі колективних санкцій

щодо держав – порушниць міжнародних договорів. Ця система проіснувала до 1946 року.

Аналізуючи підсумки діяльності Ліги Націй, більшість авторів роблять висновки, що цій міжнародній організації були притаманні як негативні, так і позитивні риси. Оцінюючи роль Ліги Націй, колишні радянські а тепер і російські автори, з огляду на те, що СРСР було виключено з числа її членів у зв'язку з агресією проти Фінляндії, намагаються тільки негативно охарактеризувати усю її діяльність. Прагнучи до об'єктивності, треба наголосити, що попри нездатність відвернути Другу світову війну, у міжвоєнний період Ліга своєю діяльністю сприяла мирному врегулюванню багатьох конфліктів. Так, наприклад, упродовж 1919 – 1929 рр. Лігою націй було врегульовано 30 міжнародних конфліктів [1]. До позитивних чинників відносять і те, що зі створенням Ліги націй уперше в світовій історії міжнародних відносин відповідальність за колективні дії проти порушника міжнародного права втілювалася у конкретні рішення міжнародних безпекових структур. Новим явищем було й те, що Ліга націй мала глобальне спрямування і несла глобальну відповідальність за відвернення війни. Її статут передбачав членам організації гарантії збереження їх політичної незалежності і територіальної цілісності проти зовнішньої агресії та обумовлював колективні дії всіх членів у разі початку війни. Встановлювалася певна процедура врегулювання конфліктів, порушення миру розглядалося як акт війни проти усіх членів Ліги і передбачалася тотальна економічна й політична ізоляція порушника. Рада Ліги мала право рекомендувати і воєнні санкції, враховуючи створення об'єднаних збройних сил з військових контингентів країн-членів [2].

Негативними чинниками, які вплинули на дії Ліги Націй переважно вважають те, що війна як метод вирішення спірних питань не заборонялася. Документи, прийняті керівними органами Ліги Націй, були рекомендаційними навіть стосовно використання санкцій до країн-порушників. Недосконалими були й документи процедурного типу, коли рішення блокувалися через неголосування певної держави-члена. Багато важливих положень, які мали принципове значення для застосування заходів проти агресора та закріплених у керівних документах, не були втілені в життя внаслідок негативної позиції головних учасників організації, насамперед Англії й Франції, інтереси яких багато в чому не збігалися. Неоднозначний вплив на ефективність дій Ліги справляла і відсутність серед її членів ряду великих держав. Зокрема, США були ініціаторами створення системи колективної безпеки, але не стали її членом через позиції Великої Британії та Франції, які боялися посилення впливу США в Європі [3].

Безпорадність Ліги Націй в переддень початку Другої світової війни підірвала довіру світової громадськості до цієї міжнародної організації як інструменту миру й загальної безпеки. Водночас, сумна історія Ліги не знищила саму ідею необхідності об'єднаних зусиль в інтересах збереження миру. Прагнення до колективної безпеки ще за існування Ліги підштовхнуло уряди до пошуків нової, досконалішої й ефективнішої міжнародної організації, що покликана була замінити Лігу націй і стати головним інструментом захисту миру й безпеки всього людства. Враховуючи дискредитацію Ліги націй, творці нової організації всіляко прагнули відгородити її від попередньої. Йшлося не про перебудову або вдосконалення Ліги, а про створення принципово нової організації з якісно новими підходами та принципами функціонування.

Після закінчення Другої світової війни було розроблено концепцію нової системи безпеки, яка стала основою для створення Організації Об'єднаних націй (ООН), у статуті якої було враховано недоліки Ліги Націй. Створена у 1945 р., ООН стала інструментом

боротьби за збереження миру і міжнародної безпеки. Концепція колективної безпеки була покладена в основу Статуту ООН (далі – Статут) і усієї її миротворчої діяльності.

За статутом ООН має на меті:

1. Підтримувати міжнародний мир і безпеку та з цією метою приймати ефективні колективні заходи для запобігання і усунення загрози миру і придушення актів агресії або інших порушень миру, і проводити мирними засобами, у згоді з принципами справедливості і міжнародного права, залагоджування або вирішення міжнародних суперечок або ситуацій, які можуть призвести до порушення миру.

2. Розвивати дружні відносини між націями на основі пошани принципу рівноправ'я і самовизначення народів, а також приймати інші відповідні заходи для зміцнення загального миру.

3. Здійснювати міжнародну співпрацю в дозволі міжнародних проблем економічного, соціального, культурного і гуманітарного типу і у заохоченні і розвитку пошани до прав людини і основним свободам для всіх без винятку, незалежно від раси, статі, мови, релігії (ст. 1) [4].

На сучасному етапі сформувалася стійка система ООН, що містить у собі головні органи: Генеральну Асамблею ООН, Раду безпеки ООН, Економічну і Соціальну Рада ООН, Міжнародний Суд ООН, Секретаріат ООН.

У систему ООН також включено і спеціалізовані установи: Міжнародний валютний фонд, Міжнародний банк реконструкції і розвитку, Міжнародну фінансову корпорацію, Міжнародну асоціацію розвитку, Міжнародну морську організацію, Міжнародну організацію цивільної авіації, Міжнародну організацію праці, Міжнародний союз електрозв'язку, Всесвітній поштовий союз, Організацію Об'єднаних Націй з питань утворення, науки і культури, Всесвітню організацію охорони здоров'я, Всесвітню організацію інтелектуальної власності, Організацію Об'єднаних Націй по промисловому розвитку, Продовольчу і сільськогосподарську організацію Об'єднаних Націй, Всесвітню метеорологічну організацію, Міжнародний фонд сільськогосподарського розвитку, Міжнародне агентство по атомній енергії. Напрямки діяльності ООН визначаються переважно профілем тих чи інших органів і установ системи.

У статуті закріплено абсолютну заборону застосування сили та погрози силою, для контролю за цим було створено Раду Безпеки ООН, як орган, який від імені усіх членів ООН був уповноважений приймати обов'язкові для виконання рішення (п. 1 ст. 24) [5]. Рада Безпеки уповноважена “розслідувати будь-який спір чи будь-яку ситуацію, яка може спричинити міжнародні зіткнення чи викликати спір або будь-яку іншу ситуацію, для визначення того, чи не може продовження цього спору чи ситуації загрожувати підтримці міжнародного миру і безпеки”. РБ ООН “визначає існування будь-якої загрози миру, будь-якого порушення миру чи акту агресії і робить рекомендації чи вирішує, які заходи потрібно застосувати для підтримки і відновлення міжнародного миру та безпеки” [6]. Рада має право застосовувати примусові заходи до держав, які порушують міжнародний мир і безпеку. У ст. 25 Статуту ООН зазначено: “Члени Організації погоджуються, відповідно до цього Статуту, підкорятися рішенням Ради Безпеки і виконувати їх” [7]. Таким чином, рішення Ради Безпеки є обов'язковими для всіх держав, оскільки членами ООН на сьогодні є майже всі загальновизнані держави Земної кулі. При цьому всі інші органи ООН можуть ухвалювати тільки рекомендаційні рішення.

На практиці діяльність Ради Безпеки з підтримки миру полягає у визначенні тих чи інших санкцій проти держав-порушників, враховуючи:

- військові операції проти них;
- введення миротворчих формувань в зони конфлікту;
- організацію постконфліктного врегулювання;
- створення міжнародної адміністрації в зоні конфлікту.

У складі ООН вперше було об'єднано усі великі держави, які стали постійними членами Ради Безпеки з правом вето. Це США, Китай, Франція, Велика Британія та (після розпаду СРСР) Росія. Важливе значення для підтримки миру має глобальність системи колективної безпеки ООН. Рішення Ради з певних питань мають юридично обов'язкову силу. Особливою уваги заслуговує та обставина, що Рада Безпеки є головним виконавчим органом ООН. Отже, ООН забезпечує такий порядок, щоб навіть держави, які не є її членами, діяли відповідно до принципів Статуту тією мірою, якою це необхідно для підтримки міжнародного миру і безпеки (п. 6 ст. 2 згаданого Статуту) [8].

До компетенції Ради Безпеки віднесена підготовка планів регулювання озброєнь. Їй відведена головна роль у мирному вирішенні спорів (гл. VI). Спеціальна глава Статуту присвячена діям Ради щодо загрози Світові, порушень миру та актів агресії (гл. VII). Встановивши наявність загрози Світу, Рада Безпеки може винести рекомендацію, але має право ухвалити рішення про заходи примусу до правопорушника.

Статут передбачає застосування невійськових і військових заходів, які застосовуються державами за рішенням Ради. До перших віднесені, зокрема повна або часткова перерва економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо- або інших засобів комунікацій, а також розрив дипломатичних відносин [9] (ст. 41) тощо.

У разі, якщо Рада Безпеки визнає, що невійськові заходи недостатні, вона може застосувати військові засоби, які включають демонстрацію, блокаду й інші операції повітряних, морських або сухопутних сил держав-членів (ст. 42) [10]. Відповідно, члени ООН зобов'язані надати в розпорядження Ради Безпеки необхідні військові контингенти і забезпечити їхню діяльність.

Функціональний аналіз діяльності Ради Безпеки дає можливість стверджувати, що під впливом нових геополітичних реалій відбувається процес розширення повноважень Ради безпеки, без внесення змін до Статуту, шляхом узгодженого тлумачення його положень. Першим кроком у цьому напрямку стала практика прийняття резолюцій при утриманні у голосуванні постійних членів, що відрізняється від положення Статуту про необхідність співпадіння голосів усіх постійних членів (ст. 27) [11]. Новим явищем у діяльності Ради Безпеки став інститут миротворчих операцій, проведення яких підтвердило їхню значимість. На жаль, через обмеженість ресурсів ООН не в змозі здійснювати такі операції в усіх необхідних випадках, що не повною мірою виправдовує покладені на неї народами надії.

Повноваження Ради Безпеки поширилися на конфлікти локального типу, які кваліфікуються як загроза миру з усіма наслідками. За резолюціями РБ у країни таких конфліктів скеровуються збройні сили для порятунку населення від голоду та запобігання ескалації [12]. У резолюціях Ради, прийнятих у 1992 р., було зазначено: "Відсутність війни та збройних конфліктів саме по собі не забезпечує міжнародного миру та безпеки. Невійськові джерела нестабільності в економічній, соціальній, гуманітарній та екологічній галузях стали загрозою миру та безпеки" [13]. Правомірність такої постановки питання була підтверджена Міжнародним судом. На сьогодні спеціальний комітет розглядає питання про розширення складу Ради. На постійне представництво, враховуючи їх внесок

у забезпечення миру, претендують ФРН, Японія, Індія та Бразилія. Зростаюча активність Ради Безпеки і фактичне розширення її повноважень мають позитивний ефект.

Таким чином, слабкістю Ради безпеки ООН є те, що вона немає централізованого інструментарію щодо застосування сили, відсутні власні збройні сили і вона може використовувати лише контингенти країн-членів, що відповідно обмежує її самостійність.

Побудова системи колективної безпеки повинна ґрунтуватися на регіональних підсистемах з урахуванням спільності територій, різних загроз, угруповань військ, інфраструктури та інших умов і чинників. ООН об'єднує також низку регіональних систем колективної безпеки, створення яких передбачене у гл. VIII Статуту ООН. Здебільшого це регіональні організації загальної компетенції: Організація Американських Держав, Ліга Арабських Держав, ОБСЄ, Південноамериканський Союз та інші.

Розглядаючи регіональні системи безпеки, передусім треба відзначити європейські, серед яких особливу роль у запобіганні конфронтації відведено Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), що поступово набуває рис впливової міжнародної регіональної організації. Учасниками ОБСЄ є 55 країн, зокрема США і Канада.

Однією з важливих ланок системи регіональної безпеки є також Рада Європи (РЄ) – авторитетна і найбільш представницька політична міжурядова організація континенту. Її було створено у 1949 р. із метою захисту прав людини і зміцнення демократичних державних інститутів, вироблення заходів щодо вирішення загальних проблем суспільного життя, сприяння формуванню загальноєвропейської спільноти з урахуванням особливостей кожної з національних культур. На сьогодні до РЄ належать 46 країн і вона розробляє загальноєвропейські документи, що стають основою для внесення відповідних змін до національних законодавств.

Попри важливість функціонування вказаних організацій та їх роль у забезпеченні миру, події другої половини ХХ – початку ХХІ ст. довели їх обмеженість та низьку ефективність санкцій, які використовуються ними до порушників, бо вони не виправдовували кінцевий результат. Економічні та політичні санкції дуже часто погіршували становище простих людей, а не впливали на політичні курси правлячих верхівок. Дедалі частіше використовуються такі форми, як заморожування активів представників урядів країн-порушників, блокування фінансових трансакцій чи заборони на в'їзд до певних країн представників політичної еліти тощо. Певною мірою такі санкції можуть бути ефективними лише для країн третього світу, які залежать від політики великих держав. Стосовно великих країн, які мають потужні економічні системи, такі санкції мають обмежений вплив. Окрім того, економічні санкції у зв'язку зі світовою економічною інтеграцією та наявністю розгалужених торгівельних мереж негативно впливають на економічний стан країн, які ці санкції впроваджують. Історичний досвід свідчить, що ефективність системи колективної безпеки залежить від багатьох чинників. Основними з них є зацікавленість провідних країн у збереженні миру, політична воля, солідарність, взаємодовіра країн-учасників системи.

Світова система колективної безпеки базується на волі великих країн, які мають великі та потужні воєнно-економічні потенціали та впливають на геополітичну ситуацію у світі. Незважаючи на різні рівні демократичного розвитку, усі вони прагнуть до світового лідерства і від того, на скільки їх влаштовує теперішній розподіл зон впливу, залежить питання виживання людства, а не лише підтримка миру на планеті.

Свідченням небезпеки таких процесів є сучасна ситуація із брутальним порушенням Росією своїх зобов'язань як члена Організації Об'єднаних Націй та Ради

Безпеки, на яку покладена основна відповідальність за підтримання міжнародного миру і безпеки. Вона порушила Будапештський меморандум про гарантії безпеки в Україні, відповідно до якого країни-постійні члени Ради Безпеки, ядерні держави (серед них – Російська Федерація, США, Велика Британія) зобов'язалися поважати територіальну цілісність, незалежність і суверенітет України.

Це також свідчить про певну кризову ситуацію у функціонуванні систем колективної безпеки, які виявили неспроможність захистити державу-члена ООН.

На думку А. Ілларіонова, сучасна криза стала закономірним результатом поступового розростання деструктивних процесів усередині існуючої системи міжнародної безпеки. Він відзначає, що “право вето Російської Федерації, країни-агресора, у Раді Безпеки ООН унеможливує прийняття конструктивного рішення з урегулювання російсько-українського конфлікту. ОБСЄ не має достатніх важелів впливу на Росію, яка вже не вперше порушує базові принципи її діяльності та відверто ігнорує прийняті рішення. У цих умовах низька ефективність діяльності міжнародних інститутів, покликаних забезпечувати міжнародний мир і стабільність, сама по собі створює загрозу для глобальної та регіональної безпеки” [14].

На його думку, світовому співтовариству потрібно нарешті приступити до давно назрілої реформи міжнародних безпекових інституцій. Першим кроком у цьому напрямі повинно стати зняття або, принаймні, обмеження права вето п'яти ядерних держав у Раді Безпеки ООН у разі обговорення особливо тяжких міжнародних злочинів, таких як геноцид, злочини проти людяності, покарання за розпочаття агресивної війни а також при розгляді резолюцій щодо випадків порушення країною-членом Ради міжнародного миру і безпеки [15].

У контексті реформування ОБСЄ кардинального перегляду і перероблення потребують механізми і критерії організації в рамках її військово-політичної складової. Для підвищення ефективності діяльності ОБСЄ потрібно відійти від принципу консенсусу при ухваленні обов'язкових рішень, спрямованих на підтримку регіональної стабільності в разі її порушення. Повинні бути створені більш дієві механізми верифікації у сфері контролю над озброєннями, що дають змогу за потреби жорстко впливати на порушника, зокрема із застосуванням законних військових санкцій.

Важливо об'єднати зусилля всіх зацікавлених країн-учасниць із напрацювання європейської правової бази, що регламентує правовий статус, права та обов'язки держав, які не входять до військових союзів у контексті надання їм юридично обов'язкових гарантій безпеки з боку військових союзів і держав, які належать до них [16].

Повинні бути також вироблені принципи й заходи щодо врегулювання територіальних проблем країн так званої “сірої зони”. Ідеться насамперед про заморожені конфлікти на Південному Кавказі та в Придністров'ї, Кримську та Донбаську проблеми, а також про механізми, що дають змогу більш ефективно їх вирішити в інтересах європейської безпеки.

У контексті нинішньої кризи потрібно суттєво переглянути роль і місце НАТО в системі забезпечення європейської безпеки. Північноатлантичному альянсу необхідно повернутися до своєї первісної функції “колективної оборони, яка в період після закінчення “холодної війни” виявилася дещо розмитою. Необхідно переглянути завдання Альянсу з метою більшого врахування нових викликів і асиметричних загроз. У перспективі НАТО повинен стати базовим елементом більш глобальної архітектури міжнародної безпеки, а зона його відповідальності повинна бути розширена, і за певних

обставин може вийти за рамки, окреслені кордонами держав-членів. На міжнародній науково-практичній конференції “Виклики європейській архітектурі безпеки: український контекст” констатувалося, що Україна опинилася в епіцентрі радикальних змін у міжнародному середовищі безпеки, що дало змогу в повному обсязі оцінити слабкість системи національної безпеки й оборони. Реалії, що змінилися, порушують перед нашою країною низку принципово нових, дуже непростих і драматичних завдань, вирішення яких багато в чому визначить місце нашої країни в системі міжнародних відносин, що трансформуються [17].

На думку В. Чалого, оптимальним варіантом для нашої країни є поєднання європейської інтеграції та активна участь у європейській системі безпеки, розвиток більш глибокої співпраці України і НАТО. Наша країна повинна зміцнювати безпеку шляхом поєднання євроінтеграційних процесів з іншими ініціативами у сфері безпеки [18].

Отже, реагування на сучасні виклики та загрози в умовах євроінтеграційних прагнень України потребує формування принципово нової системи національної безпеки. Вона повинна відповідати масштабам існуючих загроз, бути дієво інтегрованою в систему міжнародної та регіональної безпеки в якості їх невід’ємної складової. Опинившись у ролі жертви агресії, Україна має повне право і повинна активно просувати ідею вироблення ефективного загальноєвропейського механізму колективної безпеки з чітко визначеним обсягом зобов’язань і переліком санкцій, які оперативно будуть застосовуватися до порушників миру і безпеки.

### **Література**

1. Ліга Націй та її історична роль [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://kimo.univ.kiev.ua/MVZP/47.htm>.
2. Там само.
3. Там само.
4. Статут Організації Об’єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_010](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_010).
5. Там само.
6. Там само.
7. Там само.
8. Там само.
9. Там само.
10. Там само.
11. Там само.
12. Рада безпеки ООН [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://pravodrom.com/mzhnarodne/24/419-rada-bezpeki>.
13. Резолюції РБ ООН (1992 р.) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.un.org/ru/sc/documents/resolutions/>.
14. Ілларионов А. Аналіз війни Путіна проти України і іншого світу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.
15. Там само.
16. Там само.
17. Виклики європейській архітектурі безпеки: український контекст [Електронний ресурс] : матер. міжнар. наук.-практ. конференції (9 жовтня 2014 р., м. Київ). — Режим

доступу : <http://uaforeignaffairs.com/ua/ekspertnadumka/view/article/vikliki-jevropeiskii-arkhitekturi-bezpeki>.

18. Там само.

**A. Kaliaiev**

**HISTORICAL REALITIES AND PROSPECTS FOR COLLECTIVE SECURITY  
SYSTEMS IN THE CONTEXT OF SECURITY IMPERATIVES  
OF PUBLIC ADMINISTRATION**

**The article is devoted to revealing the main problems arising between the global and regional systems of collective security in the context of overcoming crisis phenomena due to the aggression of Russia against Ukraine. It is proved that Ukraine should initiate the reform of modern collective security systems in order to increase their efficiency in solving global problems.**

**Key words: systems of collective security, United Nations Organization, Security Council, OSCE.**