

ЕВОЛЮЦІЯ ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ МІЖНАРОДНОЇ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВОЇ МЕДІАЦІЇ (КІНЕЦЬ XIX – XXI СТ.)

EVOLUTION OF THE LEGAL REGULATION OF INTERNATIONAL PUBLIC-LAW MEDIATION (END OF THE NINETEENTH – TWENTIETH CENTURIES)

Трагнюк О.Я., к.ю.н., професорка,
доцентка кафедри права Європейського Союзу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Анакіна Т.М., к.ю.н.,
доцентка кафедри права Європейського Союзу
Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

Стаття присвячена аналізу еволюції правового регулювання міжнародної публічно-правової медіації при врегулюванні міжнародних конфліктів наприкінці XIX ст. – початку XXI століття. Відмічаються позитивні ідеї стосовно запровадження публічно-правової медіації як одного із дипломатичних засобів вирішення міжнародних спорів та досліджуються наукові джерела, присвячені публічно-правовій міжнародній медіативній тематичі у цілому. Вказується на необхідність переосмислення сучасних міжнародних правовідносин з точки зору впровадження більш ефективних механізмів попередження виникнення та врегулювання спорів та конфліктів, як міжнародних, так і неміжнародних, що можуть загрожувати міжнародному миру і безпеці, та заохочення використання посередництва у вирішенні таких спорів.

На сучасному етапі у національній юридичній науці суттєво посилюється інтерес до дослідження питань використання позасудових засобів вирішення спорів, що виникають як в цивільно-правових, так внутрішніх публічно-правових відносинах. При цьому менш помітним є інтерес до вивчення проблеми необхідності посилення ролі публічно-правової медіації у академічних працях з міжнародного публічного права. Однак при цьому практика демонструє потребу у підвищенні ролі як судових, так і дипломатичних засобів вирішення міжнародних спорів серед яких є і посередництво) передусім при подоланні військової агресії РФ проти України.

При підготовці статті були проаналізовані сучасні підходи з оцінки медіації як мирного засобу вирішення спорів, так і захисту інтересів учасників посередництва. Підкреслюючи негативність такого явища, як збройні конфлікти різних ступенів інтенсивності та локалізації, зокрема після закінчення Другої світової війни, визнається практична необхідність забезпечення виконання рекомендацій суб'єктів посередництва.

Звертається увага на невдалу в окремих випадках редакцію положень міжнародних актів щодо недопущення військового втручання при вирішенні тієї чи іншої суперечки або максимального утримання від застосування зброї. Авторки приходять до висновку про переважно декларативний характер таких положень та певною мірою недостатність механізмів притягнення до відповідальності за відмову від використання мирних засобів вирішення міжнародних спорів.

Ключові слова: міжнародна публічно-правова медіація, посередництво у вирішенні конфліктів, міжнародно-правове врегулювання.

The article is devoted to the analysis of the evolution of the legal regulation of public-law mediation in the settlement of international conflicts at the end of the 19th century and the beginning of the 21st century. Positive ideas regarding the introduction of public-law mediation as one of the diplomatic means of resolving international disputes are noted, and scientific sources devoted to public-law international mediation topics, in general, are studied. Attention is drawn to the need to rethink modern international legal relations from the point of view of implementing more effective mechanisms for preventing the emergence and settlement of disputes and conflicts, both international and non-international, that may threaten international peace and security, and encouraging the use of mediation in resolving such disputes.

At the present stage in national legal science, interest in the study of the use of extrajudicial means of resolving disputes arising both in civil law and in internal public law relations has significantly increased. At the same time, there is less noticeable interest in studying the problem of the need to strengthen the role of public-law mediation in academic works on international public law. However, at the same time, the practice demonstrates the need to increase the role of both judicial and diplomatic means of resolving international disputes, among which is mediation), especially when overcoming the military aggression of the Russian Federation against Ukraine.

During the preparation of the article, modern approaches to evaluating mediation as one of peaceful means of dispute settlement and protecting the interests of mediation participants were analyzed.

It pointed out the poor wording (formulation), in some cases, of the provisions of international acts regarding the prevention of military intervention in the resolution of a particular dispute or the maximum refraining from the use of weapons.

The authors come to the conclusion about the predominantly declarative nature of such provisions and, to a certain extent, the lack of mechanisms for holding accountable for refusing to use peaceful means of resolving international disputes.

Key words: international public law mediation, mediation in conflict resolution, international legal settlement.

Постановка проблеми. На початку XXI століття правовідносини, що регулюються нормами міжнародного права, викликають необхідність їх переосмислення та встановлення більш чітких механізмів виконання зобов'язань, які беруть на себе їх учасники, передусім ті, які є суб'єктами міжнародного права. Очевидно, що у світі не існує таких суспільних відносин, в межах яких так чи інакше не виникали б спори чи конфлікти. Їх причини і приводи можуть бути найрізноманітніші. Тому питання пошуку ефективних засобів попередження і вирішення спорів було і залишається актуальним як у царині національного, так і міжнародного права. Одним із актуальних напрямків сучасної юридичної науки є тематика посередництва або медіації, як позасудових засобів міжнародних спорів, які в останні роки розглядаються як досить дієва

альтернатива судовим механізмам вирішення спору, які крім високого ступеню формалізму, є більш затратними у матеріальному сенсі.

Ретельно робота над запровадженням у національне законодавство України медіації при розгляді приватно-правових спорів викликала необхідність у дослідженні вказаного питання на науковому рівні [1]. Це пов'язано із функціонуванням системи органів цивільної юрисдикції по захисту цивільних прав, проте в одній з публікацій медіації не розглядалась, на жаль, в якості складової вказаної системи органів по захисту зазначених прав [2]. В той же час такий активний інтерес до питань, пов'язаних із запровадженням медіації як форми врегулювання цивільно-правових (в широкому розумінні) спорів не спостерігається у науці міжнародного публічного права. Однак необхід-

ність щодо цього об'єктивно зумовлена існуванням міжнародно-правових спорів та конфліктів, які часто-густо супроводжуються застосуванням зброї, між суб'єктами міжнародного публічного права та потребою запровадження різних процедур з метою мирного врегулювання таких спорів і конфліктів.

Стан опрацювання проблематики з питань міжнародно-правової медіації у новітній історії не знайшла належного відображення у науковій літературі. На нашу думку, збройна агресія Російської Федерації проти України викликала необхідність наукового осмислення багатьох питань, пов'язаних із цим військовим вторгненням. В той же час можна констатувати певний брак наукового інтересу до потенціалу публічно-правової медіації, зокрема, і у роботах, присвячених історичним, політичним, культурно-освітнім, економічним та правовим аспектам війни РФ проти України [3].

Метою статті є дослідження еволюції правового регулювання міжнародно-правової медіації як способу мирного вирішення міжнародних конфліктів з кінця XIX ст. по теперішній час у міжнародних документах. Досягнення мети статті дозволить виявити особливості міжнародно-правової публічної медіації, зокрема і з точки зору захисту інтересів того чи іншого суб'єкта конфлікту. На думку Нікітас Хатзіміхаїла, яка виглядає достатньо слушною, проблема визнання певного суб'єкта посередництва та його інтересів є вторинною по відношенню до необхідності урівноважування різноманітних інтересів, які виникають як у період конфлікту, або ж після його закінчення, особливо тоді, коли мова йде про спори із застосуванням сили. Про це автор відмічає в роботі, що присвячена проблемам регулювання правовідносин, які виникли у повоєнні часи, тобто у постконфліктний період (після турецького вторгнення у 1974 р.) на території Республіки Кіпр [4, с. 106, 107].

Виклад основного матеріалу. Збройні конфлікти різних ступенів інтенсивності та локалізації є негативним явищем, яке завжди було притаманне міжнародним відносинам у різні часи розвитку людської цивілізації. Не дивлячись на те, що війна як спосіб вирішення міжнародних спорів була заборонена на нормативному рівні ще у другій половині XX століття (з прийняттям Статуту ООН [5]), у XX ст. і, на жаль у XXI ст. спори продовжують вирішуватися не завжди у мирний спосіб. Хоча, як відомо, закріплення правила про мирне вирішення міжнародних спорів виключно мирним шляхом в якості принципу міжнародного права – створює для держав та інших суб'єктів міжнародного права зобов'язання *erga omnes*, а сам принцип є нормою *jus cogens*. Тобто у сучасному світі ситуація, коли суб'єкт міжнародного права використовує силу для вирішення спору з іншим суб'єктом міжнародного права, має розглядатися як недопустима, а відповідні дії повинні кваліфікуватися як міжнародне правопорушення, яке є підставою для застосування норм про міжнародну відповідальність (крім випадків самооборони).

Принцип мирного вирішення міжнародних спорів, нарівні із іншими принципами міжнародного права, крім Статуту ООН, знайшов відображення у Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй 1970 року [6], Гельсінському Заключному акті 1975 р. [7], Манільській декларації про мирне вирішення міжнародних суперечок 1982 р. [8] та ін. Нині цей принцип також утворює основу сучасних міжнародних відносин, їх системи, яка була започаткована, на думку Дмитрієва А., під час Вестфальського мирного конгресу [9].

При цьому формування цього принципу відбувалося в протизаг заборони війни як засобу вирішення міжнародних спорів. Не дивлячись на те, що у XIX ст. міжнародне співтовариство досить далеко просунулося уперед у сенсі подальшого формування правових основ міжнародних

відносин, все ж таки у цей час війна вважалася легітимним засобом урегулювання міжнародних конфліктів. Так, під час Віденського конгресу 1815 р. питання обмеження використання воєнної сили для вирішення міжнародних спорів не були у фокусі учасників. А отже нова модель європейської політичної системи, яку прагнули започаткувати під час Конгресу, не опиралася на заборону війни для урегулювання міждержавних спорів. Однак, вже за 3 роки, у 1818 р. на Аахенському конгресі представники держав декларують необхідність дотримуватися положень міжнародного права та підтримувати мир [10, с. 31].

До питання застосування мирних засобів врегулювання спорів буде звернута увага через досить значний проміжок часу, а саме у 1907 р. під час Гаазької мирної конференції, у результаті роботи якої була прийнята Гаазька конвенція про мирне врегулювання міжнародних зіткнень 1907 р. [11]. Так, у ст. 2 Конвенції, йшлося про те, що за наявності важких розбіжностей чи зіткнень, перед тим, як вдатися до зброї, звертатися, наскільки дозволяють обставини, до добрих послуг або посередництва однієї або декількох дружніх держав. Однією із обставин, які певним чином ускладнювали застосування положень Конвенції 1907 р. є використання у тексті таких словосполучень як «важкі розбіжності», «наскільки дозволяють обставини», «добрі послуги або посередництво», зміст яких не розкривається. Відсутність нормативного закріплення змісту вказаних термінів таким чином призводило, на нашу думку, до неможливості реального забезпечення виконання зазначених домовленостей, закріплених у Конвенції. Як наслідок, неможливість мирного врегулювання міжнародних спорів, стало однією з причин неможливості запобігти розв'язанню Першої світової війни у 1914 р. Серед засобів мирного вирішення міжнародних зіткнень у Гаазькій конвенції 1907 р. зазначаються такі: добрі послуги і посередництво, міжнародні слідчі комісії, третейський розгляд. Як уявляється, сторони спору мали можливість звертатися до будь-якого із вказаних способів.

Також досить невизначеними можна вважати і положення Статуту Ліги Націй 1919 р. [12], в якому зроблена спроба встановити певні правила, що стосуються війни та миру. Так, у ст. 12 Статуту передбачалося правило відповідно до якого, у випадку виникнення спору між членами Ліги Націй, який може потягнути за собою розрив, цей спір повинен був бути переданим чи на третейський розгляд, чи судовий, або ж на розгляд Ради. Сторони спору зобов'язувались у жодному випадку не вдатися до військових дій до часу закінчення тримісячного терміну після рішення третейських суддів, постанови суду чи доповіді Ради. При цьому зазначалось, що рішення третейських суддів або судова постанова повинні ухвалюватися впродовж розумного строку, в той час коли доповідь Ради повинна бути сформульована протягом піврічного терміну, який розраховується, починаючи з дня передачі спору на її розгляд [12].

Як видно, як і сама процедура, так і засоби вирішення спорів, не стали ефективними інструментами. Більше того, перелік способів вирішення спорів, що передбачені у Статуті Ліги Націй, був вкрай обмеженим. А такі поширені нині засоби вирішення спорів, як посередництво, дипломатичні переговори тощо у документі не згадуються. Однак, це жодним чином не означало, що на практиці не використовувалися різноманітні способи урегулювання суперечок, які сформувалися у практиці держав протягом багатьох століть.

Найбільш вагомий внесок у нормативне закріплення засобів/способів мирного вирішення міжнародних спорів, був зроблений міжнародним співтовариством лише після Другої світової війни з прийняттям Статуту ООН. Частина 1 ст. 1 та п. 3 ст.2 Статуту ООН [5] передбачає необхідність підтримання міжнародного миру та безпеки. З цією метою закріплювалася доцільність вживання ефективних колективних заходів з метою запобігання

та усунення загрози миру та придушення актів агресії, чи інших порушень миру, а також проводити мирними засобами, згідно з принципами справедливості і міжнародного права, залагоджування чи розв'язання міжнародних конфліктів або ситуацій, котрі можуть призвести до порушення миру. Всі члени ООН повинні розв'язувати власні міжнародні суперечки мирним шляхом таким чином, щоб не викликати загрозу міжнародному миру та безпеці і справедливості. Отже принцип мирного вирішення міжнародних спорів стає однією із семи засад, на яких базується сучасна система міжнародного права. Він є імперативною нормою міжнародного права (*jus cogens*). Відмова вирішувати спори у мирний спосіб сама по собі вже є порушенням міжнародного права, а отже повинна розглядатися як підстава для міжнародно-правової відповідальності. У свою чергу зобов'язання, зокрема пов'язані із відмовою від агресивної війни як способу вирішення міжнародних спорів – є зобов'язаннями *erga omnes*, тобто перед міжнародним співтовариством у цілому і має універсальний характер. Взабезпечені такого зобов'язанням зацікавлені усі держави.

У п. 1 ст. 33 Статуту ООН перераховані способи, за допомогою яких можуть вирішуватися міжнародні спори. Зокрема, тут йдеться про те, що «сторони, що беруть участь в будь-якому спорі, продовження якого могло б загрожувати підтриманню міжнародного миру і безпеки, повинні насамперед намагатися вирішити спір шляхом переговорів, обстеження, посередництва, примирення, арбітражу, судового розгляду, звернення до регіональних органів або угод чи іншими мирними засобами за своїм вибором» [5].

Крім міжнародних документів універсального характеру, принцип мирного вирішення міжнародних спорів знайшов відображення і у багатьох регіональних угодах (наприклад, Американський договір про мирне вирішення суперечок 1948 г. (Пакт Боготи), Європейська конвенція про мирне вирішення спорів, прийнята Радою Європи в 1957 г., Декларація принципів, що регулюють відносини між державами-членами Наради зі взаємодії і заходів довіри в Азії 1999 р.; Пакт Ліги арабських держав 1945 р., Установчий акт Африканського союзу 2000 р., Хартія Шанхайської організації співробітництва 2002 р., Конвенція про право несудохідного використання міжнародних водотоків 1997 р., Конвенція про міжнародну відповідальність за шкоду, заподіяну космічними об'єктами, 1972 р.; Конвенція ООН з морського права 1982 р. та ін.), а також у двосторонніх та багатосторонніх міжнародно-правових договорах між суб'єктами міжнародного права, які стосуються різних сфер співробітництва. Ці документи, поміж інших способів мирного вирішення міжнародних спорів, які відносяться до дипломатичних, називають і посередництво або публічно-правову медіацію.

Важливість положень Статуту ООН, які стосуються мирного вирішення міжнародних спорів, підтверджується, прийняттям різних документів в рамках ООН, що розвивають відповідні положення Статуту. Так Довідник ООН з мирного вирішення міжнародних спорів між державами [13, с. 98–99], підготовлений Управлінням з правових питань Відділу кодифікації в ООН за дорученням Генеральної Асамблеї ООН у 1992 р., крім закріплення у ст. 33 Статуту ООН, виокремлює такі мирні засоби вирішення міжнародних спорів як: 1) самостійні мирні заходи, котрі не відображені ст. 33 Статуту ООН (добрі послуги, вирішення спору політичним або квазісудовим органом, закріплення результатів вирішення спорів відповідними угодами); 2) видозмінені засоби одного з поширених засобів врегулювання спору (консультації, вирішення спору завдяки механізму *ad hoc* чи групою фахівців міжнародної організації); 3) засоби, якими користується окремий орган, до завдань котрого відноситься врегулювання спорів, та які є сукупністю відомих регулюючих засобів.

Слід зауважити, що Довідник Організації Об'єднаних Націй з мирного вирішення суперечок між державами

(1992 рік) дозволив ще більше поглибити розуміння ролі посередницьких зусиль у вирішенні суперечок між державами. Він є корисним джерелом інформації у цій галузі [13, с. 123–139].

Довідник визначає медіацію як «спосіб мирного вирішення спору, коли третя сторона втручається, щоб узгодити претензії сторін, що сперечаються, і висунути власні пропозиції, спрямовані на прийняття взаємоприйняттого компромісного рішення» [13, с. 123]. Заохочення до використання посередництва як інструменту вирішення міжнародних спорів знайшло відображення у підготовленому Генеральним секретарем ООН у 2012 р. Керівництві (Посібнику) з питань ефективної посередницької діяльності [15], що стало відповіддю на запит Генеральної Асамблеї (A/RES/65/283). Керівництво (Посібник) визначає низку ключових основ/факторів, які слід враховувати в процесі здійснення медіації: готовність; згода; неупередженість; інклюзивність; національна власність; міжнародне право та нормативна база; узгодженість; координація та взаємодоповнюваність посередницьких зусиль; якісні мирні угоди як результат медіації. У Керівництві Керівництво пояснює кожну з основ, окреслює деякі потенційні виклики та дилеми, з якими стикаються медіатори, і пропонує деякі вказівки.

Керівництво, очевидно, не ставить за мету розглянути всі конкретні випадки, умови посередництва, підходи різних посередників, серед яких є держави, багатосторонні, регіональні чи субрегіональні організації, неурядові організації або національні медіатори. Разом з тим у Керівництві розглядається низка основоположних питань, які стосуються посилення фаховості у посередництві; потреба у координації, забезпеченні злагодженості та взаємодоповнюваності зусиль у сфері медіативної діяльності, де стає дедалі більше учасників; а також необхідність підвищення ступеня інклюзивності посередницьких зусиль.

У Керівництві робиться наголос на тому, що особливість проведення медіації зумовлюється кожною конкретною ситуацією, специфікою конфлікту/спору ситуації, які визначають ті підходи, які застосовують посередники для досягнення поставленої мети. Особливо важливою для успіху посередництва визнається політична воля сторін у конфлікті. Врахування різних обставин дає можливість уникнути помилок, які можуть негативно вплинути на результат медіації.

У контексті нашого дослідження важливо брати до уваги той факт, що закріплення того чи іншого способу мирного вирішення міжнародних спорів у міжнародних документах дає можливість сторонам конфліктів, спорів, спірних ситуацій обирати ті способи, які є найбільш прийнятними для них, а також поєднувати різні засоби, які можуть дати позитивні результати. Відсутність обов'язку звертатися до того чи іншого конкретного способу врегулювання спору є наслідком панування у міжнародних відносинах принципу *bona fide* (доброї волі), який є основою співіснування суб'єктів міжнародного права.

Висновки. Публічно-правова медіація є одним із засобів врегулювання міжнародних спорів, у тому числі і тих конфліктів, під час яких застосовується зброя, мирним шляхом. Цей спосіб використовується нарівні із іншими інструментами врегулювання суперечок. Останні роки у міжнародних відносинах міжнародна публічно-правова медіація використовується доволі активно. Про це свідчить як практика, так і поява міжнародних документів, які стосуються специфіки посередницької діяльності під час врегулювання конфліктів різного походження та інтенсивності (як на етапі їх попередження, так і під час їх розгортання, а також у постконфліктний період).

Врахування практичних аспектів тих випадків посередництва, які були успішними, має важливе значення для врегулювання у майбутньому відносин між рф, яка здійснила акт збройної агресії проти нашої держави та Україною, яка потерпає від неправомірної поведінки агресора.

ЛІТЕРАТУРА

1. Мазаракі Н. А. Теоретико-правові засади запровадження медіації в Україні: дис. ... докт.юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2019. 484 с.
2. Гусаров К. В. Система органів цивільної юрисдикції. *Вісник прокуратури*. 2003. №9. С. 85–88.
3. The Russian-Ukrainian war (2014–2022): historical, political, cultural-educational, religious, economic, and legal aspects : Scientific monograph. Riga, Latvia : "Baltija Publishing", 2022. 1436 p.
4. Hatzimihail N. Private International Law Matters Involving Non-Recognized States: The View from Cyprus. https://papers.ssm.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4303079.
5. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду. Статут, Міжнародний документ від 26.06.1945. *Офіційний сайт ВР України*. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/>
6. Декларації про принципи міжнародного права, що стосуються дружніх відносин і співробітництва між державами відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй від 24.10.1970 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/go/995_569
7. Заключительный Акт СБСЕ 1975 г. URL: https://www.osce.org/files/f/documents/0/c/39505_1.pdf.
8. Манильская декларация о мирном разрешении международных споров 1982 г. Официальный сайт ООН. URL: <http://www.un.org/rossian/document/gadocs/convracs/r37-10.pdf>.
9. Дмитрієв А. Вестфальський мир 1648 року: витоки сучасного міжнародного права. *Людина і політика*. 1999. № 2. С. 21–25.
10. Ладыженский А. М., Блищенко И. П. Мирные средства разрешения споров между государствами. М. : Госюриздат, 1962. 176 с.
11. Конвенция о мирном решении международных столкновений от 18.10.1907 г. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/MU07053>
12. Статут Ліги націй. URL.: http://yurist-online.org/publ/istoricheskie_dokumenty_istorichni_dokumenti/statut_ligi_nacij_ustav_ligi_nacij/2-1-0-1227
13. Справочник по мирному разрешению споров между государствами. Нью-Йорк : ООН, 1992. с.
14. Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes between States OLA/COD/2394. United Nations. New York, 1992. 238 p.
15. The UN Guidance for Effective Mediation, 2012. URL: <https://peacemaker.un.org/resources/mediation-guidance>.