ОБСЛЕДОВАНИЕ (СЛЕДСТВЕННАЯ ПРОЦЕДУРА) В СИСТЕМЕ МИРНОГО РАЗРЕШЕНИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ СПОРОВ*

Кудинов Алексей Сергеевич
Аспирант кафедры международного права Московского государственного института международных отношений (университета) Министерства иностранных дел Российской Федерации (Москва),
e-mail: kudinov-as@mail.ru

В статье освещается история становления, современное состояние и перспективы развития обследования как способа мирного разрешения международных споров. Автор определяет место следственной процедуры в системе средств мирного урегулирования, систематизирует и анализирует двусторонние и многосторонние договоры, регулирующие организацию и деятельность международных следственных комиссий, а также выявляет факторы, которые обусловливают редкое применение процедуры обследования для разрешения споров между государствами.

Ключевые слова: установление фактов, обследование, расследование, следственная процедура, следственные комиссии, разрешение международных споров

ENQUIRY (FACT-FINDING PROCEDURE) IN THE SYSTEM OF PEACEFUL SETTLEMENT OF DISPUTES

Kudinov Alexsey
Moscow State Institute of International Relations (university) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (Moscow), e-mail: kudinov-as@mail.ru

The article covers the history, modern state and prospects of enquiry as a means of peaceful settlement of international disputes. The author outlines the place that the fact-finding procedure occupies in the system of peaceful settlement of disputes, systematizes and analyzes bilateral and multilateral treaties governing the organization and activity of international fact-finding commissions, and also reveals the factors that cause the rare practical application of enquiry for the settlement of disputes between states.

Key words: fact-finding, enquiry, investigation, inquiry, fact-finding missions, settlement of international disputes

Понятие обследования (следственной процедуры)

В решении по делу Мавроматиса от 30 августа 1924 г. Постоянная палата международного правосудия определила международный спор как «разногласие по вопросу права или факта, конфликт юридических позиций или интересов двух лиц»[1]. Данное определение показывает, что содержание международных споров не ограничивается разностью *правовых* мнений сторон, охватывает также возможность различной трактовки *фактических* обстоятельств их взаимоотношений. Это влияет на систему мирного урегулирования: на устранение фактологических противоречий могут быть направлены любые способы разрешения споров, как согласительные (переговоры, посредничество, следственная и согласительная процедура), так и судебные. Для некоторых из них выяснение фактов

* Статья подготовлена в рамках гранта МГИМО МИД России на выполнение научных работ молодыми исследователями под руководством докторов наук.

[1] *Толстых В. Л.* Курс международного права: учеб. М., 2010. С. 439.

обязательно (следственная, согласительная и судебная процедуры), для других факультативно, хотя и выступает в качестве условия успешности исхода спора: стороны должны единообразно понимать факты, чтобы иметь возможность «принимать совместные решения и договоренности»[1].

С теоретической точки зрения установления требуют факты прошлого, настоящего или предположительные факты будущего. В первом случае следует говорить об обследовании (расследовании или следственной процедуре)[2], во втором – об инспекции (мониторинге), в третьем – об экспертизе (исследовании). В практической плоскости сам термин «установление фактов» обычно применяют только к обследованию. К примеру, следственные комиссии, которые создаются в системе ООН, в большинстве случаев называются «миссиями по установлению фактов» *(fact-finding missions)*.

Прежде чем перейти к рассмотрению следственной процедуры, необходимо вкратце осветить роль мониторинга и экспертизы в урегулировании международных споров.

Мониторинг представляет собой непрерывный процесс фиксации событий настоящего времени. Чаще всего положения о нем вводятся в договоры с тем, чтобы обеспечить их выполнение. К примеру, в ст. 14 Протокола по охране окружающей среды к Договору об Антарктике (Мадрид, 4 октября 1991 г.) указано, что для содействия охране окружающей среды Антарктики и зависящих от нее и связанных с ней экосистем и обеспечения соблюдения данного Протокола консультативные стороны Договора об Антарктике организуют, индивидуально или коллективно, инспекции наблюдателями. Тем не менее процедура мониторинга может быть использована и для разрешения спора, например в случае, когда государства расходятся во мнении относительно того, ведет ли одно из них деятельность, способную причинить ущерб другому. Как отмечает Е. В. Коннова, «инспекции на местах в международном экологическом праве обладают межинституциональной природой», что выражается в возможности использовать их в качестве средств предупреждения экологического ущерба, контроля за соблюдением международных обязательств, а также для разрешения международных экологических споров[3]. Проведение инспекций способствует транспарентности международных отношений и может с успехом применяться государствами для разрешения противоречий.

Под экспертизой следует понимать научное прогнозирование событий. Исследование в системе разрешения споров закреплено в актах международного экологического права и призвано разрешать экологические споры между государствами. Так, Добавление IV Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (Эспо, 25 февраля 1991 г.) предусматривает процедуру установления фактов, которая в аутентичном русском переводе называется «процедурой запроса». Ключевой вопрос, который разрешается «комиссией по запросу», заключается в том, может ли планируемая деятельность оказывать значительное вредное трансграничное воздействие[4]. Статья 15 Проектов статей по праву трансграничных водоносных горизонтов предусматривает, что если государства не достигают согласия относительно возможных последствий планируемой деятельности, которая может затронуть трансграничный водоносный горизонт или систему водоносных горизонтов, они *inter alia* «могут использовать независимый

[1] *Гафаровский Д. О.* Международное право как инструмент предотвращения беженства // Вопр. соврем. юриспруденции. 2014. № 35. С. 96.

[2] Здесь и далее термины «обследование» и «расследование» будут использоваться как равнозначные.

[3] *Коннова Е. В.* О роли консультаций и обследования в разрешении международных экологических споров и предотвращении экологического ущерба // Евраз. юрид. журн. 2015. № 4. С. 259–263.

[4] Процедура, в частности, была применена в споре между Румынией и Украиной. Подробнее см.: *Солнцев А. М.* Согласительные процедуры урегулирования международных экологических споров // Вопр. экономики и права. 2015. № 11. С. 49.

орган по установлению фактов для проведения беспристрастной оценки последствий планируемых мер»[1].

Другим примером применения процедуры исследования служит решение Международного трибунала по морскому праву о расширении Сингапуром прибрежной полосы в проливе Джохор и вокруг него 2003 г. («Малайзия против Сингапура»). Суд предписал сторонам создать группу независимых экспертов, которая в течение года провела бы исследование последствий деятельности Сингапура и предложила необходимые *(appropriate)* меры по устранению ее негативных последствий. По итогам работы комиссия представила доклад, согласно которому расширение Сингапуром прибрежной полосы не окажет значительного влияния на окружающую среду Малайзии, а умеренные последствия могут быть минимизированы *(mitigated)*. Стороны приняли рекомендации экспертов и на их основе урегулировали спор путем переговоров[2].

Обследование – это, повторим, международно-правовая процедура установления фактов, имевших место в прошлом. В литературе обследование (следственная процедура) определяется как «такое международно-правовое средство мирного урегулирования, которое состоит в расследовании международным органом, создаваемым сторонами совместно с представителями третьих государств, конкретных обстоятельств и фактических данных, лежащих в основе межгосударственного разногласия, и представлении соответствующих докладов спорящим государствам»[3]. Данное определение можно считать исчерпывающим и точным с тем добавлением, что в создании и работе следственных комиссий участие принимают не только государства, но иногда и международные организации[4]. Они могут оказывать помощь при формировании состава комиссий, не будучи их учредителями, или выступать в качестве самостоятельных субъектов их создания.

В первом случае участие международных организаций позволяет устранить процедурные трудности. Примером служит закрепленная в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков (Нью-Йорк, 21 мая 1997 г.) возможность участия Генерального секретаря Организации Объединенных Наций в формировании комиссии по установлению фактов. Он привлекается, если: 1) одна из сторон не назначает члена комиссии; 2) члены комиссии, назначенные сторонами, не могут прийти к согласию в отношении кандидатуры ее председателя.

В случае, когда международные организации сами выступают инициаторами расследования, перед комиссией ставится задача не разрешить спор, а информировать международную организацию о фактических обстоятельствах событий, которые представляют для нее интерес. Наиболее характерны в этом отношении миссии по установлению фактов, создаваемые по инициативе органов ООН. Они обеспечивают получение Организацией «подробной информации о фактических обстоятельствах любого спора или ситуации...», от чего в конечном счете «зависит способность ООН поддерживать междуна-

[1] Доклад Комиссии международного права ООН. Шестидесятая сессия (5 мая – 6 июня и 7 июля – 8 августа 2008 года). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/transboundary_aquifers.pdf.

[2] Подробнее см.: *Koh T.* International Law and the Peaceful Resolution of Disputes: Asian Perspectives, Contributions, and Challenges // Asian Journal of International Law. 2010. № 1. P. 57–60. URL: http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/04/pa_tk_International-Law-and-the-Peaceful-resolution-of-disputes_260111.pdf; *Боклан Д. С.* Практика Международного трибунала по морскому праву по делам, вытекающим из международных экологических и международных экономических отношений // Междунар. правосудие. 2014. № 4. С. 80–86.

[3] *Пушмин Э. А.* Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). М., 1974. С. 76.

[4] Международное право / отв. ред. В. И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. 3-е изд., перераб. М., 2010. С. 318 (автор главы – С. А. Егоров).

родный мир и безопасность»[1]. Выводы миссий по установлению фактов международные организации могут использовать в том числе в целях снижения напряженности между сторонами и выбора подходящей процедуры дальнейшего разрешения спора[2].

Международной следственной комиссией является только та следственная группа, которая охватывается понятием «международный орган». Она не включена в систему управления какого-либо государства и в международных отношениях выступает от своего имени. В ряде случаев осуществляется внутригосударственное расследование с международным участием. К примеру, расследование авиационных происшествий проводится, как правило, в соответствии со ст. 26 Конвенции о международной гражданской авиации (Чикаго, 7 декабря 1944 г.) органами государства, где произошло происшествие[3]. Конвенция устанавливает, что в случае происшествия с воздушным судном одного договаривающегося государства, имевшего место на территории другого договаривающегося государства и повлекшего смерть или серьезные телесные повреждения либо свидетельствующего о серьезном техническом дефекте воздушного судна или аэронавигационных средств, государство, на территории которого произошло происшествие, назначает расследование обстоятельств происшествия в соответствии с процедурой, которая может быть рекомендована Международной организацией гражданской авиации, насколько это допускает его законодательство. Государству, в котором зарегистрировано воздушное судно, предоставляется возможность назначить наблюдателей для присутствия при расследовании, а государство, проводящее расследование, направляет этому государству отчет и заключение о расследовании (ст. 26). Данные положения детализируются в приложении XIII «Расследование авиационных происшествий и инцидентов» к Чикагской конвенции и в Руководстве ИКАО по расследованию авиационных происшествий и инцидентов (Doc. 9756).

Важным аспектом, определяющим место обследования в системе средств мирного разрешения международных споров, является его соотношение с согласительной процедурой (примирением). Как писал Э. А. Пушмин, «исторически согласительная процедура возникла как дальнейший этап в развитии практики международных следственных комиссий. Вскоре после принятия Гаагских конвенций практика урегулирования межгосударственных разногласий пошла по пути расширения компетенции следственных комиссий за счет наделения их правами не только по расследованию факта, но и условий урегулирования спора»[4]. Автор зафиксировал фактическое превращение следственных комиссий в согласительные[5]. Современное представление о согласительной процедуре таково, что она «с организационной точки зрения походит на расследование, с функциональной – на посредничество»[6]. Установление фактов выступает основой согласительной процедуры, но не исчерпывает ее. Главная цель согласительных комиссий – достижение между сторонами соглашения, базирующегося на собранных фактических данных и предложенных комиссией вариантах урегулирования. Задача же следственных

[1] Декларация об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1991 г. № 46/59). Подробнее см.: *Кудинов А. С.* Совершенствование установления фактов в системе ООН // Евраз. юрид. журн. 2016. № 8. С. 64–69.

[2] *Нешатаева Т. Н.* Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. 2-е изд. М., 1999. С. 121.

[3] *Сапрыкин Ф. И.* Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств-участников СНГ // Москов. журн. междунар. права. 1993. № 4. С. 17.

[4] *Пушмин Э. А.* Согласительная процедура – средство разрешения международных споров. Калининград, 1973. С. 34.

[5] *Пушмин Э. А.* Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). С. 81.

[6] *Толстых В. Л.* Курс международного права. С. 453.

комиссий ограничивается достоверным и объективным установлением фактов, лежащих в основе разногласий сторон.

Современное международно-правовое регулирование обследования складывается из положений Гаагских конвенций о мирном разрешении международных столкновений 1899 и 1907 гг., ряда двусторонних и отраслевых многосторонних договоров.

Гаагские конвенции о мирном разрешении международных столкновений 1899 и 1907 гг.

На международном уровне следственная процедура привлекла к себе внимание в XIX в. В 1899 г. она впервые получила международно-правовое закрепление в Гаагской конвенции о мирном разрешении международных столкновений. В ней были даны «общие установочные положения, определившие особенности и принципы данного способа разрешения споров»[1]. Более детально процедура была урегулирована в одноименной Конвенции 1907 г.

В том, что институт международных следственных комиссий начал свое становление именно тогда, велика заслуга российских государственных деятелей. Первая конференция мира в Гааге 1899 г., на которой был поднят вопрос о международных расследованиях как способе разрешения споров, была созвана по инициативе России. Сама идея о включении в международные договоры положений об организации следственных комиссий для устранения разночтений государств в оценке фактов принадлежит выдающемуся российскому юристу-международнику Ф. Ф. Мартенсу[2].

Ф. Ф. Мартенс помог разработать программу предложений для рассмотрения в рамках первой Гаагской конференции мира и Инструкцию для русской делегации[3]. В Инструкцию вошли положения о создании конфликтующими сторонами следственных комиссий «из числа лучших в их стране представителей дипломатии, войска и науки»[4]. Идеи Ф. Ф. Мартенса были положительно оценены делегатами и получили закрепление в Гаагской конвенции о мирном разрешении международных столкновений 1899 г. Принято считать, что благодаря ему мир узнал о следственных комиссиях – новом средстве решения международных разногласий[5]. Таким образом, идейным истоком норм о международных следственных комиссиях стала российская правовая мысль.

Важно учитывать, что рассмотрение предложений о международных следственных комиссиях на Конференции актуализировал произошедший годом раньше инцидент с необъяснимым разрушением линкора Мэн (США), который стал катализатором испано-американской войны[6]. В феврале 1898 г. военный корабль флота США, стоявший на якоре в Гаванском порту, был разрушен взрывом, который повлек гибель 259 моряков. Отношения между Испанией и США уже были напряженными, и последние незамедлительно обвинили Испанию во взрыве. Она учредила комиссию по расследованию, которая установила, что взрыв был спровоцирован с самого корабля. В то же время расследование, проведенное американской стороной, показало, что корабль подорвался на мине. Противоречивые результаты расследований лишь обострили ситуацию[7].

---

[1] *Орлова И. А.* Разрешение споров в международном публичном и частном праве (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007. С. 80.

[2] Международное право: учеб. / Г. С. Стародубцев и др.; отв. ред. Г. С. Стародубцев. М., 2015. С. 104.

[3] *Пустогаров В. В.* Ф. Ф. Мартенс: юрист, дипломат, публицист // Сов. журн. междунар. права. 1991. № 3–4. С. 88.

[4] Там же.

[5] *Ляхов Е. Г., Ляхов Д. Е.* Переговоры как процессуальное средство разрешения международных споров и противодействия терроризму // Публичное и частное право. 2012. № IV. С. 246–247.

[6] *Merrils J.* The means of dispute settlement // International Law / ed. by M. Evans. 3rd ed. Oxford, 2010. P. 539.

[7] *Hillier T.* Sourcebook on public international law. L., 1998. P. 541.

Понимая значимость процедуры международного расследования для урегулирования подобных ситуаций, делегаты Гаагской конференции мира с подачи Ф. Ф. Мартенса утвердили положения специального раздела «О международных следственных комиссиях» Конвенции о мирном разрешении международных столкновений (ст. 9–14). «В международных спорах, не затрагивающих ни чести, ни существенных интересов и проистекающих из разногласия в оценке фактических обстоятельств дела», полезно учреждать международную следственную комиссию, чья задача состоит в выяснении вопросов факта через беспристрастное и добросовестное их расследование (ст. 9). Чтобы учредить следственную комиссию, стороны заключают соглашение, в котором должны быть определены подлежащие расследованию факты, порядок производства и объем полномочий членов комиссии. Следствие является состязательным (ст. 10). Государства обязаны сотрудничать с комиссией (ст. 12). По итогам расследования составляется доклад, который должен касаться лишь фактов и не имеет характера третейского решения. Стороны свободны в том, чтобы не принимать результаты расследования (ст. 14).

Первое применение на практике приведенные положения получили в 1904 г., когда было организовано расследование «Гулльского инцидента», произошедшего в районе Доггеровой отмели в Северном море. Тогда русский флот, полагая, что находится под атакой, обстрелял и повредил ряд британских рыболовных судов. Комиссия по расследованию, назначенная правительствами двух стран, установила, что имела место ошибка, и после выплаты российской стороной компенсации инцидент был исчерпан. Примечательно, что расследование не сводилось к оценке только фактов, поскольку Комиссия должна была сделать выводы о степени вины и ответственности сторон[1].

Расследование данного инцидента приводится в научной литературе в качестве показательного примера действенности процедуры. Между тем, как отмечает Дж. Меррилс, «оно выявило ряд недостатков в положениях Гаагской Конвенции, которым явно не хватало деталей»[2]. В результате институт международных следственных комиссий получил развитие в Конвенции 1907 г. (ст. 9–36), были детализированы организационные и процедурные правила. Укажем наиболее принципиальные добавления.

Соглашение сторон об организации следственной комиссии может содержать указания на место пребывания комиссии, ее право перемещаться, язык, используемый комиссией, и языки, допустимые для использования участниками расследования, срок, в который каждая сторона должна представить свое изложение фактов, и иные условия (ст. 10). Возможно проведение расследования на месте при согласии государства, на территории которого оно организуется (ст. 20). Расследования на месте предполагают приглашение представителей сторон (ст. 21). Комиссия может просить стороны предоставить объяснения и иные сведения (ст. 22). В сотрудничестве с комиссией может быть отказано, если средства исполнения ее требований способны нарушить «верховенство и безопасность» государства (ст. 24). Соблюдается конфиденциальность заседаний комиссии, протоколов и документов следствия, если комиссия не решит иначе с согласия сторон (ст. 32). Итоговый доклад, тем не менее, зачитывается в открытом заседании (ст. 34). Он должен касаться лишь фактов и не имеет характера третейского решения. Стороны свободны в том, чтобы не принимать результаты расследования (ст. 35). Расходы комиссии делятся поровну между сторонами (ст. 36).

Положения Конвенции 1907 г. о следственных комиссиях были применены в 1912 г. к инциденту с судном «Тавиньяно», который имел место в период итало-турецкой войны 1911–1912 гг. Хотя Франция была нейтральной страной, итальянское правительство считало, что французские суда участвовали в поставках турецкой контрабанды. Эта

[1] *Malanczuk P.* Akehurst's modern introduction to international law. 7th rev. ed. L., 1997. P. 277.
[2] *Merrils J.* The means of dispute settlement. P. 539.

убежденность обусловила к тому моменту обращение двух стран к арбитражу. Когда французское почтовое судно «Тавиньяно» было взято под арест, а два тунисских судна – обстреляны (по мнению Италии – в открытом море, по мнению Франции – в территориальных водах Туниса), государства решили организовать следственную комиссию. Эксперты не только допросили свидетелей и проанализировали документы, но и провели расследование на месте. Комиссия установила, что суда в действительности были обстреляны. Несмотря на то что существенный вопрос о районе, в котором имел место инцидент, остался нерешенным, работа комиссии привела к урегулированию спора. Италия выплатила Франции сумму в счет сатисфакции[1].

Похожая ситуация произошла в 1917 г., во время Первой мировой войны, когда немецкая подводная лодка после преследования затопила норвежское судно «Тигр» у северного побережья Испании. В обоснование приводился тот же довод, что и в предыдущем случае: судно нейтрального государства занималось контрабандой. Ключевой вопрос состоял в определении района, в котором имел место инцидент. Испания полагала, что это случилось в ее территориальных водах, Германия настаивала на том, что инцидент произошел в открытом море. Комиссия подтвердила первую точку зрения. Данное расследование интересно тем, что стороны впервые в истории согласились признать его результаты в качестве обязательных[2].

Еще одним случаем, для расследования которого в соответствии с Конвенцией 1907 г. была организована международная следственная комиссия, стало затопление немецкой подводной лодкой голландского парохода «Тубанциа» в 1916 г.[3] После этого международные следственные комиссии не создавались несколько десятилетий. Первым за долгое время (и последним к настоящему моменту) стало расследование ареста судна «Красный крестоносец» в 1961–1962 гг.

В 1961 г. датское рыбоохранное судно обнаружило британское судно «Красный крестоносец», которое предположительно незаконно занималось рыбным промыслом недалеко от Фарерских островов. При попытке уйти от погони оно было обстреляно и получило повреждения. После того как в дело вмешался британский фрегат, все три судна взяли курс на Абердин. Следственная комиссия, организованная сторонами, указала на отсутствие доказательств того, что британское судно занималось рыбным промыслом в запрещенном районе, хотя оно находилось в его пределах с расчехленными снастями. Оно было задержано, но затем капитан предпринял попытку увести судно и попал под обстрел. Открыв огонь, датский капитан превысил допустимые пределы применения силы. По мнению комиссии, поведение британских морских офицеров было безупречным, они сделали все возможное, чтобы предотвратить дальнейшую перестрелку между датским судном и «Красным крестоносцем». Выводы комиссии ускорили разрешение спора, который был завершен взаимным отказом сторон от притязаний.

Дело представляет собой смешение международного расследования и арбитража. В состав комиссии входили преимущественно юристы. Процесс был разделен на устную и письменную стадии. Допросы свидетелей проводили не сами члены комиссии, а представители сторон. Решение комиссии было опубликовано с согласия сторон. Часть рассуждений комиссии имеет характер правовых, что подтверждает вывод о превышении пределов применения силы при обстреле «Красного крестоносца»[4]. Тем не менее, как отмечает Дж. Меррилс, это расследование нельзя назвать арбитражным разбирательством. Во-первых, комиссия была *«вынуждена»* обратиться к вопросам права. Во-вторых,

[1] *Merrils J.* International dispute settlement. 4th ed. Cambridge, 2005. P. 49–50.
[2] Ibid. P. 50.
[3] Ibid. P. 51–52; *Moore J. N.* Law and the Indo-China war. Princeton, 1972. P. 238.
[4] *Merrils J.* International dispute settlement. P. 55.

по итогам работы комиссия составила отчет, а не решение о присуждении *(«a report rather than an award»)*[1].

В 1997 г. Постоянной палатой третейского суда были приняты Факультативные правила для следственных комиссий по установлению фактов *(Permanent Court of Arbitration Optional Rules for Fact-finding Commissions of Inquiry)*. Разработанные в развитие Гаагских конвенций, они устанавливают более детальную и гибкую процедуру, которую можно считать самостоятельной.

Двусторонние договоры, предусматривающие обследование в качестве способа разрешения споров

Помимо Гаагских конвенций в начале прошлого века заключались двусторонние договоры, которые наряду с арбитражем предусматривали обращение сторон к процедуре расследования в случае возникновения между ними споров. Особую активность в закреплении следственной процедуры на двустороннем уровне проявляли США, в честь государственных деятелей которых были названы соответствующие соглашения. В частности, в 1911 г. такие договоры были заключены с Францией и Великобританией и впоследствии неофициально именовались «договорами Тафта» *(Taft Treaties)* или «договорами Нокса» *(Knox Treaties)*. В них содержалась отсылка к Конвенции 1907 г., но был расширен круг споров, которые могли быть разрешены путем расследования; комиссии уполномочивались давать рекомендации[2].

В 1913–1915 гг. практика заключения договоров, предусматривавших обращение к следственной процедуре, была продолжена. Эти договоры впоследствии стали неофициально называться «договорами Брайана» *(Bryan Treaties)*. Они также не ограничивали предметную область возможных расследований, но уже не предусматривали право комиссий давать рекомендации. В соответствии с этими договорами в состав комиссий должны были входить пять членов от спорящих сторон и нейтральных государств[3]. Схожие по содержанию соглашения были заключены в 1919 г. Великобританией с Бразилией и Чили, а в 1923 г. 16 американских государств подписали Договор о предотвращении конфликтов между американскими государствами, или «Договор Гондра» *(Gondra Treaty)*, названный так в честь парагвайского государственного деятеля и заложивший основу принципов сотрудничества в рамках Организации американских государств.

Несмотря на многочисленность обозначенных договоров, их положения, как отмечал Э. А. Пушмин, оказались «не более как простой декларацией»[4]. Расследования в соответствии с ними не проводились, за исключением инцидента, связанного с убийством О. Летельера и Р. Моффит в 1976 г.[5]

О. Летельер, бывший министр иностранных дел Чили, был убит в Вашингтоне чилийскими агентами при помощи взрывного устройства. При этом была убита Р. Моффит и ранен ее муж. Родственники обратились в американский суд с требованием к правительству Чили. Требование было удовлетворено, однако дальнейшее исполнение судебного решения оказалось затруднительным. В 1988 г. США обратились к Чили с соответствующим требованием. Чили согласилось выплатить компенсацию *ex gratia*, но встал вопрос о размере выплаты. Для его определения была образована следственная комиссия, которая выполнила свою задачу. В результате Чили выплатило компенсацию, и спор был разрешен[6].

---

[1] *Merrils J.* International dispute settlement. P. 56.
[2] Ibid. P. 52.
[3] *Пушмин Э. А.* Согласительная процедура – средство разрешения международных споров. С. 26.
[4] *Пушмин Э. А.* Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). С. 81.
[5] *Merrils J.* International dispute settlement. P. 53.
[6] Ibid. P. 56–59.

Расследование по делу об убийстве О. Летельера и Р. Моффит часто называют «замаскированным арбитражем»[1]. Главный вопрос, поставленный перед комиссией, состоял в определении размера компенсации. При формулировании выводов комиссия ссылалась на применимые принципы международного права; в ее состав входили специалисты в области международного права; государства согласились признать ее выводы обязательными.

Отраслевые многосторонние договоры, предусматривающие обследование в качестве способа разрешения споров

Следственная процедура разрешения споров закреплена в ряде действующих многосторонних договоров.

Согласно ст. 33 Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г. если спор не урегулирован посредством переговоров, добрых услуг, посредничества, примирения, судебных процедур, то по просьбе любой из сторон спор становится предметом беспристрастного установления фактов. Для этого создается комиссия по установлению фактов, в состав которой входят по одному члену от каждой из сторон, а также председатель, не являющийся гражданином любой из сторон и выбираемый назначенными членами. В случае задержки назначения членов в формировании комиссии участвует Генеральный секретарь ООН.

Комиссия определяет свою процедуру. Стороны обязаны сотрудничать с комиссией, разрешать ей доступ на их территорию и осуществление инспекции любых объектов, установок, оборудования, сооружений или естественных образований, имеющих отношение к цели ее расследования. По итогам расследования комиссия составляет доклад и представляет его сторонам с изложением своих выводов, их обоснований и рекомендаций, которые она считает уместными в целях справедливого урегулирования спора. Стороны рассматривают такие рекомендации в духе добросовестности. Расходы Комиссии распределяются поровну между сторонами.

Проведение расследований в соответствии с перечисленными положениями является обязательной для сторон процедурой при выполнении нескольких условий (неурегулированность спора другими средствами, отсутствие признания в качестве обязательной меры *ipso facto* передачи дела в международный суд и др.)[2]. На это указывают строгие формулировки ст. 33 Конвенции и предусмотренные в ней гарантии, ограждающие от процедурной невозможности расследования в случаях, когда одна из сторон не намерена сотрудничать с другой стороной и самой комиссией в целях мирного урегулирования спора.

Таким образом, механизм расследования в соответствии с Конвенцией о праве несудоходных видов использования международных водотоков условно обязателен для спорящих государств-участников Конвенции. Положения ст. 33 Конвенции во многом повторяют те, что закреплены в Добавлении IV Конвенции об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 г. Однако последние регламентируют не следственную процедуру, а проведение исследования (экспертизы).

Статья 5 Приложения VIII к Конвенции ООН по морскому праву (Монтего-Бей, 10 декабря 1982 г.) посвящена установлению фактов специальным арбитражем. Стороны по некоторым вопросам толкования или применения Конвенции (рыболовство, защита и

[1] *Herik L. J. van den.* An inquiry into the role of commissions of inquiry in international law: navigating the tensions between fact-finding and application of international law // Chinese Journal of International Law. 2014. Vol. 13. P. 516–517.

[2] *Peters A.* International dispute settlement: a network of cooperational duties // European Journal of International Law. 2003. Vol. 14. № 1. P. 5.

сохранение морской среды, морские научные исследования, судоходство, включая загрязнения с судов и в результате захоронения) могут в любое время с обоюдного согласия обратиться к специальному арбитражу, образованному в соответствии с Конвенцией, с просьбой провести расследование и установить факты, вызвавшие этот спор.

Установление фактов в данном случае обязательно для сторон, если они не договорились об ином. По просьбе сторон могут быть сформулированы рекомендации, которые не имеют силы решения, но образуют основу для рассмотрения сторонами вопросов, вызвавших спор. Если стороны не договорились об ином, установление факта трактуется как окончательное для них. Специальный арбитраж организуется и осуществляет установление фактов в общем порядке, предусмотренном Приложением VIII к Конвенции, если стороны не договорились об ином.

Следственная процедура нашла отражение также в нормах международного гуманитарного права. Статья 30 Конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях (Женева, 27 июля 1929 г.) предусматривает возможность проведения расследования нарушений Конвенции. С инициативой может выступить сторона конфликта, порядок расследования определяется заинтересованными сторонами. В случае если нарушение устанавливается, сторона-нарушитель должна прекратить его как можно скорее. Женевские конвенции 1949 г.[1] восприняли механизм, закрепленный в Конвенции 1929 г. Нововведением стала возможность привлечения арбитра, который решает вопрос о процедуре в случае недостижения сторонами по нему соглашения. Выбор арбитра тоже предполагает необходимость договоренности между сторонами, поэтому отсутствие последней может остановить расследование[2].

Несмотря на то что расследование нарушений международного гуманитарного права могло бы положительно повлиять на дисциплинированность участников вооруженного конфликта, данный механизм ни разу не был задействован[3]. Это объясняется сложностью достижения согласия между всеми сторонами, а также слишком краткими формулировками соответствующих норм. Иногда упоминается, что механизм был задействован в ходе войны между Ираном и Ираком[4]. Однако миссия по установлению фактов была организована не сторонами конфликта, а Генеральным секретарем ООН. Ее целью было не разрешение спора, а именно информирование органов ООН о происходящем в ходе конфликта.

В соответствии с Конвенцией о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду (Женева, 10 декабря 1976 г.) по решению депозитария созывается консультативный комитет экспертов. Любое государство-участник может назначить в него эксперта; депозитарий Конвенции или его представитель является председателем. Консультативный комитет экспертов выясняет фактические обстоятельства дела и представляет экспертное мнение. Он передает депозитарию итоговый документ, который должен включать все представленные комитету в ходе его заседаний точки зрения и информацию. Депозитарий рассылает этот документ всем государствам-участникам.

---

[1] Статья 52 Женевской конвенции об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях; ст. 53 Конвенции об улучшении участи раненых, больных и лиц, потерпевших кораблекрушение, из состава вооруженных сил на море; ст. 132 Женевской конвенции об обращении с военнопленными; ст. 149 Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны.

[2] *Калугин В. Ю.* Международный механизм имплементации международного гуманитарного права // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 1999. № 1. С. 30.

[3] *Garraway C.* Fact-finding and the International humanitarian fact-finding commission // Quality Control in Fact-Finding / ed. M. Bergsmo. Florence, 2013. P. 441–442.

[4] *Тиунов О. И.* Международное гуманитарное право: учеб. 2-е изд., перераб. М., 2012. С. 203.

Нельзя не упомянуть о Международной (гуманитарной) комиссии по установлению фактов, положения о которой закреплены в ст. 90 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года, касающегося защиты жертв международных вооруженных конфликтов (Женева, 8 июня 1977 г.)[1]. Комиссия является единственным постоянно действующим международным следственным органом. Несмотря на свой потенциал, она не провела ни одного расследования за более чем четверть века своего существования. Предпосылки для изменения ситуации появились в мае 2017 г., когда Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе поручила Комиссии провести расследование обстоятельств гибели фельдшера и причинения вреда двум наблюдателям специальной мониторинговой миссии ОБСЕ на Украине. Тем не менее даже это первое расследование оказалось порочным с правовой точки зрения, поскольку инициировать расследование вправе только государства и только в связи с вооруженными конфликтами международного характера.

Вопросами разработки процедур установления фактов занимались также неправительственные организации. К примеру, в 1980 г. Ассоциация международного права приняла свод правил (так называемые Белградские правила), которые могут быть использованы как межправительственными, так и неправительственными организациями по установлению фактов нарушения норм международного права.

Современное состояние института обследования

В настоящее время следственная процедура не востребована государствами, а практика обращения к ней для разрешения международных споров является скудной, несмотря на обильное договорное регулирование[2]. В литературе обследование даже называют «юридическим курьезом»[3] и «архаизмом современного международного права»[4]. С этими высказываниями согласиться трудно, поскольку вне системы разрешения споров следственная процедура нашла широкое применение. Ее активно используют международные организации для получения достоверной информации о происходящих в мире событиях, прежде всего гуманитарного характера.

Проблема состоит лишь в том, что государства не обращаются к следственной процедуре для урегулирования взаимных притязаний. Представляется, что это обусловлено следующими обстоятельствами.

Во-первых, для обследования, как и для других средств разрешения международных споров, характерна консенсуальная основа, т. е. обязательность согласия сторон спора на использование процедуры. Это предполагает обоюдное стремление конфликтующих сторон избежать эскалации конфликта и урегулировать его мирным путем. Однако зачастую государства выражают большую заинтересованность в бескомпромиссном отстаивании своей позиции. По словам Дж. Меррилса, проведение международных расследований возможно только тогда, когда государства «допускают вероятность признания ошибочности их текущего взгляда на то или иное событие»[5]. В условиях информационного общества государства получают информацию из различных источни-

[1] Подробнее см.: *Mokhtar A.* Will this mummification saga come to an end? The International humanitarian fact-finding commission: article 90 of Protocol 1 // Pennsylvania State International Law Review. 2003. Vol. 22, № 2. P. 243–311; *Кудинов А. С.* Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов: действующее регулирование и причины бездействия // Междунар. право и междунар. организации / International Law and International Organizations. 2016. № 2. С. 166–179.

[2] *Пушмин Э. А.* Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). С. 81–82.

[3] *Давид Э.* Принципы права вооруженных конфликтов. М., 2011. С. 677.

[4] *Wallace-Bruce N. L.* The settlement of international disputes: the contribution of Australia and New Zealand. Leiden, 1998. P. 42.

[5] *Merrils J.* The means of dispute settlement. P. 540.

ков и предпочитают ту версию события, которая более соответствует их политическим интересам.

Во-вторых, исторически, начиная с Гаагских конвенций, международные расследования были предметно ограничены «спорами, не затрагивающими ни чести, ни существенных интересов». Однажды сформулированное ограничительное условие сопровождало всю последующую скудную практику международных расследований. Споры, по которым они проводились, касались в основном морских инцидентов, не имевших существенного значения для международных отношений. Показательно, что во второй половине XX в. государства не проявляли заинтересованности урегулировать с помощью обследования даже мелкие споры.

В-третьих, лишь установлением фактов можно разрешить далеко не все споры. Чаще всего вопросы факта не исчерпывают спорную ситуацию, и сторонам необходимы международно-правовые квалификации фактов, выводы о правовых последствиях и проекты взаимовыгодных договоренностей. В этом контексте более удобными для государств средствами мирного урегулирования являются международное правосудие, посредничество и переговоры. Как отмечает Т. Хиллиер, «расследования практически не используются с тех пор, как был учрежден Международный Суд, способный решать и вопросы факта, и вопросы права»[1]. Нужно, однако, иметь в виду, что следственные комиссии никогда и не занимались установлением «чистых фактов». С самого начала своего становления и в последующем следственная процедура была квазисудебной, несмотря на то что и в Гаагских конвенциях 1899 и 1907 гг., и в принятой в конце XX в. Декларации об установлении фактов ООН было прямо закреплено обратное. Практика государств сформировала стандарт расширенной компетенции международных следственных комиссий, который позволил им не ограничиваться установлением фактов, но также давать правовые оценки и формулировать правовые выводы[2].

В-четвертых, увеличивается активность по созданию следственных комиссий международными организациями. Все чаще установление фактов осуществляют специальные миссии, создаваемые под их эгидой, а инициирование государствами расследования по тем же вопросам становится излишним. Более того, если ситуация представляет угрозу миру и безопасности и входит в предмет рассмотрения Совета Безопасности ООН, возможно направление следственной комиссии по его инициативе.

Заключение

Хотя обследование не часто используется государствами, оно обладает рядом преимуществ перед другими средствами мирного урегулирования. Плодотворна сама идея привнесения фактологической ясности в спор. Процедура обследования является более быстрой и менее формализованной, чем судопроизводство, но в то же время опирается на установленные юридически значимые факты, что не всегда имеет место при урегулировании споров посредством переговоров или примирения. Таким образом, институт обследования, несмотря на несовершенства практического характера, обладает значительным потенциалом для развития международных отношений.

Список литературы

Garraway C. Fact-finding and the International humanitarian fact-finding commission // Quality Control in Fact-Finding / ed. M. Bergsmo. Florence, 2013.

[1] *Hillier T.* Op. cit. P. 541

[2] Подробнее см.: *Кудинов А. С.* Комиссия Х. Тальявини и пределы компетенции международных следственных комиссий // Рос. юрид. журн. 2017. № 3. С. 26–38.

Herik L. J. van den. An inquiry into the role of commissions of inquiry in international law: navigating the tensions between fact-finding and application of international law // Chinese Journal of International Law. 2014. Vol. 13.

Hillier T. Sourcebook on public international law. L., 1998.

Koh T. International Law and the Peaceful Resolution of Disputes: Asian Perspectives, Contributions, and Challenges // Asian Journal of International law. 2010. № 1. URL: http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/04/pa_tk_International-Law-and-the-Peaceful-resolution-of-disputes_260111.pdf.

Malanczuk P. Akehurst's modern introduction to international law. 7th rev. ed. L., 1997.

Merrils J. International dispute settlement. 4th ed. Cambridge, 2005.

Merrils J. The means of dispute settlement // International Law / ed. by M. Evans. 3rd ed. Oxford, 2010.

Mokhtar A. Will this mummification saga come to an end? The International humanitarian fact-finding commission: article 90 of Protocol 1 // Pennsylvania State International Law Review. 2003. Vol. 22. № 2.

Moore J. N. Law and the Indo-China war. Princeton, 1972.

Peters A. International dispute settlement: a network of cooperational duties // European Journal of International Law. 2003. Vol. 14. № 1.

Wallace-Bruce N. L. The settlement of international disputes: the contribution of Australia and New Zealand. Leiden, 1998.

Боклан Д. С. Практика Международного трибунала по морскому праву по делам, вытекающим из международных экологических и международных экономических отношений // Междунар. правосудие. 2014. № 4.

Гафаровский Д. О. Международное право как инструмент предотвращения беженства // Вопр. соврем. юриспруденции. 2014. № 35.

Давид Э. Принципы права вооруженных конфликтов. М., 2011.

Доклад Комиссии международного права ООН. Шестидесятая сессия (5 мая – 6 июня и 7 июля – 8 августа 2008 года). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/transboundary_aquifers.pdf.

Калугин В. Ю. Международный механизм имплементации международного гуманитарного права // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений. 1999. № 1.

Коннова Е. В. О роли консультаций и обследования в разрешении международных экологических споров и предотвращении экологического ущерба // Евраз. юрид. журн. 2015. № 4.

Кудинов А. С. Комиссия Х. Тальявини и пределы компетенции международных следственных комиссий // Рос. юрид. журн. 2017. № 3.

Кудинов А. С. Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов: действующее регулирование и причины бездействия // Междунар. право и междунар. организации / International Law and International Organizations. 2016. № 2.

Кудинов А. С. Совершенствование установления фактов в системе ООН // Евраз. юрид. журн. 2016. № 8.

Ляхов Е. Г., Ляхов Д. Е. Переговоры как процессуальное средство разрешения международных споров и противодействия терроризму // Публичное и частное право. 2012. № IV.

Международное право / отв. ред. В. И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. 3-е изд., перераб. М., 2010.

Международное право: учеб. / Г. С. Стародубцев и др.; отв. ред. Г. С. Стародубцев. М., 2015.

Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании. 2-е изд. М., 1999.

Орлова И. А. Разрешение споров в международном публичном и частном праве (сравнительно-правовой анализ): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2007.

Пустогаров В. В. Ф. Ф. Мартенс: юрист, дипломат, публицист // Сов. журн. междунар. права. 1991. № 3–4.

Пушмин Э. А. Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). М., 1974.

Пушмин Э. А. Согласительная процедура – средство разрешения международных споров. Калининград, 1973.

Сапрыкин Ф. И. Международно-правовые проблемы использования воздушного пространства государств-участников СНГ // Москов. журн. междунар. права. 1993. № 4.

Солнцев А. М. Согласительные процедуры урегулирования международных экологических споров // Вопр. экономики и права. 2015. № 11.

Тиунов О. И. Международное гуманитарное право: учеб. 2-е изд., перераб. М., 2012.

Толстых В. Л. Курс международного права: учеб. М., 2010.

References

Boklan D. S. Praktika Mezhdunarodnogo tribunala po morskomu pravu po delam, vytekayushhim iz mezhdunarodnyx ehkologicheskix i mezhdunarodnyx ehkonomicheskix otnoshenij // Mezhdunar. pravosudie. 2014. № 4.

David Eh. Principy prava vooruzhennyx konfliktov. M., 2011.

Doklad Komissii mezhdunarodnogo prava OON. Shestidesyataya sessiya (5 maya – 6 iyunya i 7 iyulya – 8 avgusta 2008 goda). URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pdf/transboundary_aquifers.pdf.

Gafarovskij D. O. Mezhdunarodnoe pravo kak instrument predotvrashheniya bezhenstva // Vopr. sovrem. yurisprudencii. 2014. № 35.

Garraway C. Fact-finding and the International humanitarian fact-finding commission // Quality Control in Fact-Finding / ed. M. Bergsmo. Florence, 2013.

Herik L. J. van den. An inquiry into the role of commissions of inquiry in international law: navigating the tensions between fact-finding and application of international law // Chinese Journal of International Law. 2014. Vol. 13.

Hillier T. Sourcebook on public international law. L., 1998.

Kalugin V. Yu. Mezhdunarodnyj mexanizm implementacii mezhdunarodnogo gumanitarnogo prava // Belorus. zhurn. mezhdunar. prava i mezhdunar. otnoshenij. 1999. № 1.

Koh T. International Law and the Peaceful Resolution of Disputes: Asian Perspectives, Contributions, and Challenges // Asian Journal of International Law. 2010. № 1. URL: http://lkyspp.nus.edu.sg/wp-content/uploads/2013/04/pa_tk_International-Law-and-the-Peaceful-resolution-of-disputes_260111.pdf.

Konnova E. V. O roli konsul'tacij i obsledovaniya v razreshenii mezhdunarodnyx ehkologicheskix sporov i predotvrashhenii ehkologicheskogo ushherba // Evraz. yurid. zhurn. 2015. № 4.

Kudinov A. S. Komissiya X. Tal'yavini i predely kompetencii mezhdunarodnyx sledstvennyx komissij // Ros. yurid. zhurn. 2017. № 3.

Kudinov A. S. Mezhdunarodnaya gumanitarnaya komissiya po ustanovleniyu faktov: dejstvuyushhee regulirovanie i prichiny bezdejstviya // Mezhdunar. pravo i mezhdunar. organizacii / International Law and International Organizations. 2016. № 2.

Kudinov A. S. Sovershenstvovanie ustanovleniya faktov v sisteme OON // Evraz. yurid. zhurn. 2016. № 8.

Lyaxov E. G., Lyaxov D. E. Peregovory kak processual'noe sredstvo razresheniya mezhdunarodnyx sporov i protivodejstviya terrorizmu // Publichnoe i chastnoe pravo. 2012. № IV.

Malanczuk P. Akehurst's modern introduction to international law. 7th rev. ed. L., 1997.

Merrils J. International dispute settlement. 4th ed. Cambridge, 2005.

Merrils J. The means of dispute settlement // International Law. 3rd ed. / ed. by M. Evans. Oxford, 2010.

Mezhdunarodnoe pravo / otv. red. V. I. Kuznecov, B. R. Tuzmuxamedov. 3-e izd., pererab. M., 2010.

Mezhdunarodnoe pravo: ucheb. / G. S. Starodubcev i dr.; otv. red. G. S. Starodubcev. M., 2015.

Mokhtar A. Will this mummification saga come to an end? The International humanitarian fact-finding commission: article 90 of Protocol 1 // Pennsylvania State International Law Review. 2003. Vol. 22. № 2.

Moore J. N. Law and the Indo-China war. Princeton, 1972.

Neshataeva T. N. Mezhdunarodnye organizacii i pravo. Novye tendencii v mezhdunarodno-pravovom regulirovanii. 2-e izd. M., 1999.

Orlova I. A. Razreshenie sporov v mezhdunarodnom publichnom i chastnom prave (sravnitel'no-pravovoj analiz): dis. ... kand. yurid. nauk. SPb., 2007.

Peters A. International dispute settlement: a network of cooperational duties // European Journal of International Law. 2003. Vol. 14. № 1.

Pushmin Eh. A. Mirnoe razreshenie mezhdunarodnyx sporov (mezhdunarodno-pravovye voprosy). M., 1974.

Pushmin Eh. A. Soglasitel'naya procedura – sredstvo razresheniya mezhdunarodnyx sporov. Kaliningrad, 1973.

Pustogarov V. V. F. F. Martens: yurist, diplomat, publicist // Sov. zhurn. mezhdunar. prava. 1991. № 3–4.

Saprykin F. I. Mezhdunarodno-pravovye problemy ispol'zovaniya vozdushnogo prostranstva gosudarstv-uchastnikov SNG // Moskov. zhurn. mezhdunar. prava. 1993. № 4.

Solncev A. M. Soglasitel'nye procedury uregulirovaniya mezhdunarodnyx ehkologicheskix sporov // Vopr. ehkonomiki i prava. 2015. № 11.

Tiunov O. I. Mezhdunarodnoe gumanitarnoe pravo: ucheb. 2-e izd., pererab. M., 2012.

Tolstyx V. L. Kurs mezhdunarodnogo prava: ucheb. M., 2010.

Wallace-Bruce N. L. The settlement of international disputes: the contribution of Australia and New Zealand. Leiden, 1998.