

Правда нуждается в союзниках: значение и проблемы международных комиссий по установлению фактов

Алексей Кудинов*

В статье раскрыто значение и представлены теоретико-правовые основания международных расследований, дана оценка роли Российской Федерации в становлении и развитии института международных следственных комиссий. По мнению автора, несмотря на значительный потенциал, следственная процедура не используется международным сообществом в должной мере. Автором установлены и проанализированы пять актуальных проблем, характерных для деятельности международных комиссий по установлению фактов на современном этапе: архаичность обследования как средства разрешения международных споров, разрозненность миссий по установлению фактов в системе ООН, неэффективность Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов, квазисудебный характер деятельности международных следственных комиссий. В качестве решения указанных проблем предложено интегрировать Международную гуманитарную комиссию по установлению фактов в систему ООН, а также закрепить в международно-правовых актах право международных следственных комиссий формулировать правовые оценки установленных фактов исключительно в качестве экспертного мнения и в виде приложения к основной части доклада, которая должна включать в себя только сведения об установленных комиссией фактах. В процессе исследования были систематизированы международно-правовые источники, регулирующие проведение международных расследований, а также проанализирована практика международных следственных комиссий.

→ Установление фактов; международное расследование; следственная процедура; обследование; Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов; ООН

DOI: 10.21128/2226-2059-2018-2-90-104

1. Введение

В современном обществе информация является ключевым фактором экономического и социального развития, однако зачастую свобода её распространения используется для обоснования вмешательства во внутренние дела суверенных государств. Развитие информационных технологий в XXI веке привело к созданию новых методов их применения в деструктивных целях¹. В ответ на это появилось

понятие «международной информационной безопасности», которое с конца XX века стало активно обсуждаться на уровне ООН. Одним из аспектов международной информационной безопасности является минимизация в публичной среде и на официальном уровне той информации, которая, не соответствуя действительности, дискредитирует государства и используется для оказания давления на гражданское общество. Как отметила Генеральная Ассамблея ООН в Резолюции № 59(1) от 14 декабря 1946 года, «свобода информации, безусловно, требует от тех, кто пользуется её привилегиями, желания и умения не злоупотреблять ими»².

* Кудинов Алексей Сергеевич — аспирант кафедры международного права МГИМО МИД России, Москва, Россия (e-mail: kudinov-as@mail.ru). Статья подготовлена в рамках гранта МГИМО МИД России на выполнение научных работ молодыми исследователями под руководством докторов наук. Название сформулировано в противоположность названию книги о фотожурналистике американского фоторедактора и журналиста Г. Чапника «Правда не нуждается в союзниках».

¹ Ромашкина Н. П. ООН и международная информационная безопасность // Безопасность и контроль над вооружениями 2015—2016. Международное взаимодействие в борьбе с гло-

бальными угрозами / отв. ред. А. Г. Арбатова, Н. И. Бубнова. М.: ИМЭМО РАН; РОССПЭН, 2016. С. 273—286, 273.

² URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/035/16/IMG/NR003516.pdf?OpenElement> (дата обращения: 05.05.2018).

В этом контексте, по мнению Л. ван ден Херик, «как никогда важным становится правильное установление фактов и наличие независимых институтов и механизмов расследования»³. Полное и точное выяснение фактов может способствовать единообразному пониманию применимого к той или иной ситуации международного права и, соответственно, повышает эффективность его выполнения. Как отмечает М. Диксон, следственные комиссии неопределимы в сегодняшней системе международного права, в которой нет обязательной процедуры установления фактов, а во многих спорах стороны не готовы согласиться относительно фактических обстоятельств спорных правоотношений⁴.

Тем не менее пока мы вынуждены констатировать, что международные следственные комиссии, несмотря на значительный потенциал, не используются международным сообществом в должной мере. Государства не обращаются к следственной процедуре для разрешения споров даже в тех случаях, когда ключевыми причинами разногласий являются вопросы факта. Ряд правовых проблем сопровождает деятельность комиссий по установлению фактов в системе ООН, а также Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов. В статье мы попытаемся осветить данные проблемы и предложим варианты их решения. В качестве вводной части будут рассмотрены теоретико-правовые основания международных расследований, а также вклад России в развитие института следственных комиссий.

2. Теоретико-правовые основания международных расследований

Термин «обследование» используется в статье 33 Устава ООН для обозначения одного из способов разрешения споров, продолжение которых могло бы угрожать поддержанию международного мира и безопасности и к которым участвующие стороны должны обращаться прежде всего. Одновременно в статье 34 Устава закреплено полномочие

Совета Безопасности *расследовать* любой спор или ситуацию с тем, чтобы определить наличие угрозы миру и безопасности. Применяя грамматическое толкование данных положений, можно предположить, что у терминов «обследование» (“enquiry”) и «расследование» (“investigation”) — различное международно-правовое значение. Однако для подобного вывода нет оснований с точки зрения содержания деятельности международных следственных комиссий — как тех, которые организуются для разрешения международных споров, так и тех, которые создаются Советом Безопасности в порядке статьи 34 Устава ООН. Терминологически международные следственные комиссии имеют различные названия: комиссии по расследованию (обследованию), следственные комиссии, комиссии или миссии по установлению фактов⁵. Однако содержательной зависимости между названием международной следственной комиссии и её правовым статусом, целями деятельности и компетенцией нет, и чаще всего различия в названиях объясняются традицией.

В доктрине понятие «обследование» определяется как «средство мирного урегулирования, к которому прибегают в случаях, когда спорящие стороны расходятся в определении фактических обстоятельств, вызвавших спор»⁶. Наиболее точное и исчерпывающее определение обследования как средства разрешения споров, на наш взгляд, дано Э. А. Пушминым. Под обследованием он понимает «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»⁷. К этому определению важно добавить то, что в создании и работе следственных комиссий участие принимают не только государства, но

⁵ В английском языке они обозначаются следующим образом: enquiry (inquiry) commissions, investigative commissions, fact-finding commissions (missions).

⁶ Международное право : учеб. / отв. ред. С. А. Егоров. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Статут, 2014. С. 928.

⁷ Пушмин Э. А. Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). М. : Международные отношения, 1974. С. 76.

³ Ван ден Херик Л. Важность установления фактов: возвращаясь к концепции расследования Ф. Ф. Мартенса // Международное правосудие. 2017. № 3(23). С. 24—33, 25.

⁴ См.: Dixon M. Textbook on International Law. 6th ed. Oxford : Oxford University Press, 2007. P.277.

и международные организации⁸. Они могут оказывать помощь при формировании состава комиссий или быть самостоятельными субъектами их создания.

В первом случае участие международных организаций позволяет устранить процедурные трудности. Примером служит закреплённая в Конвенции о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года возможность участия Генерального секретаря ООН в формировании комиссии по установлению фактов. Если международная организация сама выступает инициатором расследования, перед комиссией ставится иная задача, чем разрешение спора, а именно информирование международной организации о фактических обстоятельствах тех или иных событий. При этом выводы комиссии могут использоваться в целях уменьшения напряжённости между сторонами и выбора подходящей процедуры дальнейшего разрешения спора⁹.

Важно учитывать, что международные следственные комиссии занимаются установлением не любых фактов, а только тех, которые имели место в прошлом. С теоретической точки зрения, установление фактов осуществляется в трёх формах в зависимости от того, необходимо ли установить факты прошлого, настоящего или предположительные факты будущего. В первом случае следует говорить об обследовании, во втором — об инспекции (мониторинге), в последнем — об экспертизе (исследовании).

3. Международные следственные комиссии и Россия

Особый вклад в развитие международной следственной процедуры внесла Россия. Своё становление институт международных следственных комиссий начал благодаря российскому юристу-международнику Ф. Ф. Мартенсу. Первое закрепление в международном договоре — Гаагской конвенции о мирном решении международных столкновений 1899 года — положения о международных след-

ственных комиссиях получили по инициативе российской стороны и на первой Гаагской конференции мира, инициатором проведения которой выступила Российская империя.

Советский Союз положительно относился к следственной процедуре и не раз выступал с инициативой создания комиссий в целях мирного разрешения споров¹⁰.

Например, советское правительство настаивало на создании следственной комиссии для расследования дела о подкопе, совершённом американской службой к линиям связи советских войск, а также к линиям связи ГДР для прослушивания телефонных разговоров. В 1956 году исполняющий обязанности начальника штаба советских войск в Германии генерал-майор И. Л. Царенко направил начальнику штаба американских войск в Европе письмо с протестом против подкупа. Представитель США от создания такой комиссии отказался¹¹. Другим примером считается предложение советского командования английскому командованию в связи с катастрофой английского самолета над аэродромом Дальгоф (Берлин) 5 апреля 1948 года¹².

Схожую позицию занимает Российская Федерация. Россия является участницей нескольких многосторонних конвенций, которые предусматривают возможность обращения к следственной процедуре (в том числе Гаагских конвенций 1899 и 1907 годов)¹³. Принятие решений о проведении расследований в рамках ООН проходит не без участия России. Характерным примером служит расследование фактов применения химического оружия в Сирии Совместным механизмом ООН и Организации по запрещению химического оружия (ОЗХО)¹⁴. Кроме того, в 1989 году СССР признал компетенцию Междуна-

¹⁰ См.: Лисовский В. И. Международное право. М.: Высшая школа, 1970. С. 372; Международное право / под ред. Н. Т. Блатовой. М.: Юридическая литература, 1987. С. 468; Ладыженский А. М., Блищенко И. П. Мирные средства разрешения споров между государствами. М.: Госюриздат, 1962. С. 87.

¹¹ См.: Ладыженский А. М., Блищенко И. П. Указ. соч. С. 87.

¹² См.: Прушмин Э. А. Указ. соч. С. 84.

¹³ Гаагская конвенция о мирном решении международных столкновений 1899 года // Полное собрание законов Российской империи. 3-е собр. Т. 20. Ч. 1. С. 409–419; Гаагская конвенция о мирном решении международных столкновений 1907 года, г. Гаага, 18 октября 1907 года.

¹⁴ См.: Резолюция Совета Безопасности ООН № 2235 от 7 августа 2015 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/2235\(2015\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/2235(2015)) (дата обращения: 05.05.2018).

⁸ См.: Международное право: учеб. / отв. ред. В. И. Кузнецов, Б. Р. Тузмухамедов. 3-е изд., перераб. М.: Норма: Инфра-М, 2010. С. 318 (автор главы С. А. Егоров).

⁹ См.: Нештаева Т. Н. Международные организации и право: Новые тенденции в международно-правовом регулировании. 2-е изд. М.: Дело, 1999. С. 121.

родной гуманитарной комиссии по установлению фактов, а одним из членов Комиссии с 1991 по 2016 год был представитель России В. С. Князев.

Значимость использования международной следственной процедуры для отстаивания внешнеполитических интересов России заключается в возможности противостоять информационным искажениям со стороны других государств и международных организаций¹⁵. В Концепции внешней политики Российской Федерации 2016 года фиксируется значимость информационных факторов влияния государств на международную политику (пункт 8). Важным направлением внешнеполитической деятельности России является доведение до мировой общественности объективной информации о позиции России по основным международным проблемам, её внешнеполитических инициативах и действиях (пункт 46). Концепция провозглашает, что Россия «добивается объективного восприятия её в мире, развивает собственные эффективные средства информационного влияния на общественное мнение за рубежом... активно участвует в международном сотрудничестве в информационной сфере, принимает необходимые меры по противодействию угрозам своей информационной безопасности» (пункт 47).

Обращение к следственной процедуре могло бы способствовать устранению напряжённости в отношениях России с другими странами. К примеру, в случае с ухудшением отношений между Россией и Турцией, которое произошло в ноябре 2015 года в связи с уничтожением российского самолета Су-24, учреждение следственной комиссии позволило бы установить, в воздушном пространстве какого государства находился российский истребитель в момент, когда был сбит турецкими военно-воздушными силами. Выводы комиссии создали бы основу для разрешения взаимных притязаний и налаживания отношений.

Действия Российской Федерации были предметом рассмотрения международных следственных комиссий. Первое в истории

международное расследование — расследование «Гульского инцидента» в районе Доггеровой отмели в Северном море — было проведено в 1904 году по вопросу ошибочного обстрела русским флотом британских рыболовных судов. Другое международное расследование, предметом которого были действия России, проведено спустя более чем сто лет Комиссией по установлению фактов в связи с конфликтом в Грузии (Комиссия Х. Тальявини) в 2008 году.

Помимо того, что следственная процедура обладает значительным потенциалом в качестве инструмента реализации внешнеполитических интересов России, она таит в себе угрозу в том случае, если используется другими государствами или международными организациями без привлечения экспертов или представителей России. Наиболее характерны в этом отношении комиссии по установлению фактов в сфере спорта (комиссия Всемирного антидопингового агентства под руководством Р. Макларена и комиссии Международного олимпийского комитета под руководством Д. Освальда и С. Шмида), а также расследование авиакатастрофы Боинг-777 в небе над Донецкой областью, которые вызвали широкий общественный резонанс и повлекли за собой многочисленные обвинения в адрес России.

4. Архаичность обследования в системе разрешения споров

Первое направление международных исследований сложилось как элемент системы мирного разрешения споров и названо в статье 33 Устава ООН «обследованием». Своё историческое развитие институт начал в конце XIX столетия. Он был закреплён в Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 годов.

Соответствующие положения Гаагской конвенции 1899 года были впервые применены в 1904 году в связи с расследованием «Гульского инцидента». Тогда русский флот, ошибочно полагая, что находится под атакой, обстрелял и повредил ряд британских рыболовных судов. Комиссия по расследованию, назначенная правительствами двух стран, установила, что произошла ошибка, и после выплаты компенсации инцидент был исчерпан.

¹⁵ См.: Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Президентом РФ В. В. Путиным 30 ноября 2016 года). URL: http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248 (дата обращения: 05.05.2018).

В Конвенции 1907 года институт международных следственных комиссий был развит. Его практическое применение имело место в 1912 году (инцидент с судном «Тавиньяно»), в 1916 году (инцидент с пароходом «Тубанция») и в 1917 году (инцидент с судном «Тигр»). После этого международные следственные комиссии не создавались несколько десятилетий. Первым за долгое время (и последним к настоящему моменту) расследованием на основе Гаагских конвенций стало расследование ареста судна «Красный крестосец» в 1961–1962 годах.

Помимо Гаагских конвенций, в начале XX века заключались двусторонние договоры, регулировавшие обращение сторон к процедуре расследования. Особую активность в закреплении следственной процедуры на двустороннем уровне проявляли США, в честь государственных деятелей которых были названы соответствующие соглашения: «Договоры Тафта» (Taft Treaties) или «Договоры Нокса» (Knox Treaties), «Договоры Брайана» (Bryan Treaties). Впоследствии практика заключения таких договоров была продолжена не только США, но и СССР, Францией, Великобританией, а также южноамериканскими странами (например, «Договор Гондра» (Gondra Treaty)). Эти договоры в отличие от Гаагских конвенций не имели практического применения — расследования в соответствии с ними не проводились, за исключением единственного расследования в 1988 году по делу об убийстве О. Летельера и Р. Моффитт.

Кроме того, следственная процедура предусмотрена некоторыми многосторонними договорами в области международного морского (Конвенция о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 года, Конвенция ООН по морскому праву 1982 года), экологического (Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте 1991 года), гуманитарного права (Конвенция об улучшении участи военнопленных, раненых и больных в действующих армиях 1929 года; Женевские конвенции 1949 года).

В настоящее время следственная процедура не востребована государствами, а практика обращения к ней для разрешения международных споров является скудной, несмотря на обильное договорное регулирова-

ние¹⁶. В литературе обследование даже называют «юридическим курьёзом»¹⁷ и «архаизмом современного международного права»¹⁸. Государства не используют следственную процедуру для разрешения споров, что, как представляется, связано с рядом обстоятельств.

1. Для обследования, так же как и для других средств разрешения международных споров, характерна консенсуальная основа, то есть обязательность согласия сторон спора на использование процедуры. Это предполагает обоюдное стремление конфликтующих сторон избежать эскалации конфликта и урегулировать его мирным путём.

2. Первоначально в Гаагских конвенциях предмет международных расследований был ограничен «спорами, не затрагивающими ни чести, ни существенных интересов». Данное ограничение сопровождало всю последующую практику разрешения споров при помощи обследования. Расследованные споры касались в основном мелких морских инцидентов.

3. Вопросы факта чаще всего не исчерпывают спорную ситуацию, и стороны заинтересованы в разрешении спора о праве или в предложении взаимовыгодного варианта урегулирования. В этом контексте более удобными для государств средствами становятся международное правосудие, посредничество и переговоры.

4. Ещё одним обстоятельством, с которым связано нечастое использование процедуры обследования государствами, является увеличение активности международных организаций по созданию следственных комиссий¹⁹. Данная тенденция рассматривается П. Бутчардом и К. Хендерсоном как проявление того, что традиционные комиссии по установлению фактов выполняли задачу «примирять и усмирять» (conciliate and pacify), тогда как

¹⁶ См.: Пушмин Э. А. Указ. соч. С. 81–82.

¹⁷ Давид Э. Принципы права вооружённых конфликтов. М.: Международный Комитет Красного Креста, 2011. С. 677.

¹⁸ Wallace-Bruce N. L. The Settlement of International Disputes: The Contribution of Australia and New Zealand. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1998. P. 42

¹⁹ См.: Витцтум В. Г., Боте М., Дольцер Р. и др. Международное право = Völkerrecht / пер. с нем. Т. Бекназара, А. Насыровой, Н. Спица; науч. ред. Т. Ф. Яковлева; пред., сост. В. Бергманн. М.: Инфотропик Медиа, 2011. С. 782

современные нацелены на то, чтобы «осуждать и побуждать» (*condemn and provoke*)²⁰.

5. Разрозненность миссий по установлению фактов в системе ООН

После создания Лиги Наций международное сообщество восприняло идею проводить международные расследования не только в целях разрешения международных споров, но и для информирования международных организаций. Создание ООН стало новой вехой в развитии института международных следственных комиссий, которые стали активно использоваться при осуществлении ООН своих функций²¹. Впоследствии под эгидой ООН и других международных организаций было создано множество различных органов и миссий по установлению фактов, действовавших на специальной (*ad hoc*) основе²².

Значение следственной процедуры для ООН заключается в создании информационной основы для деятельности в области поддержания международного мира и безопасности, а также в легитимации (обосновании) решений. Обеспечение информированности органов ООН способствует повышению эффективности деятельности Организации. В Декларации об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности 1991 года зафиксирована следующая логическая последовательность: полноценное использование и совершенствование средств установления фактов приводит к тому, что органы ООН получают подробную информацию о фактических обстоятельствах любого спора или ситуации, которые имеют значение для международного мира и безопасности. От наличия такой информации в значительной степени зависит способность ООН поддерживать международный мир и

безопасность (преамбула)²³. Полученные в результате расследований сведения используются для принятия мер органами ООН, позволяя им адекватно реагировать на ситуации, имеющие значение для международного сообщества и требующие в том числе международно-правовой оценки. В дальнейшем они могут использоваться для разрешения споров между государствами, принятия мер Советом Безопасности и формулирования рекомендаций другими органами ООН.

Практика следственных комиссий зачастую связана с выявлением фактов военных преступлений и преступлений против человечности, а также других нарушений международного права²⁴. Одними из наиболее известных случаев использования органами ООН процедуры установления фактов международных преступлений были расследования, проведённые в Югославии в 1992 году, в Руанде в 1994 году, в Дарфуре в 2004 году. Тем не менее функцию сбора доказательств для международного уголовного правосудия, на наш взгляд, ещё нельзя считать сформировавшейся применительно к деятельности международных следственных комиссий. При определении мандата перед ними не ставятся задачи, связанные с осуществлением правосудия, а информация, полученная комиссиями, редко используется в качестве доказательства. Она скорее выступает поводом к учреждению международного уголовного трибунала или передаче дела на рассмотрение уже созданного органа международного правосудия. По заключению Д. Ре, отчёты следственных комиссий по бывшей Югославии были более важны с политической и исторической точек зрения, чем для осуществления правосудия²⁵.

Другой составляющей значения следственной процедуры для ООН является придание собранному данным более высокого ста-

²⁰ Butchard P., Henderson C. A Functional Typology of Commissions of Inquiry // *Commissions of Inquiry: Problems and Prospects* / ed. by C. Henderson. Oxford ; Portland, OR : Hart Publishing, 2017. P. 11–34, 34

²¹ См.: *Международное право* : учеб. / отв. ред. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Международные отношения, 2005. С. 345.

²² См.: Frulli M. Fact-finding or Paving the Road to Criminal Justice? Some Reflections on United Nations Commissions of Inquiry // *Journal of International Criminal Justice*. Vol. 10. 2012. No. 5. P. 1323–1338, 1323

²³ См.: Декларация об установлении фактов Организацией Объединённых Наций в области поддержания международного мира и безопасности (принята 9 декабря 1991 года Резолюцией 46/59 на 67-м пленарном заседании 46-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // *Международное публичное право* : сб. док. Т. 2. М. : БЕК, 1996. С. 31–35.

²⁴ См.: Saxon D. Purpose and Legitimacy in International Fact-Finding Bodies // *Quality Control in Fact-Finding* / ed. by M. Bergsmo. Torkel Opsahl Academic EPublisher, 2013. P. 211–224, 219–222.

²⁵ См.: Re D. Fact-Finding in the Former Yugoslavia: What the Courts Did // *Quality Control in Fact-Finding* / ed. by M. Bergsmo. P. 279–323, 280.

туса по сравнению с той информацией, которая исходит от представителей государств, из средств массовой информации и других источников. Этот статус «легитимирует» (обосновывает и подкрепляет) принимаемые органами ООН решения. В противном случае, если решение основано на сведениях, достоверность которых не очевидна для заинтересованных сторон, они могут быть уязвимыми для критики.

За время существования ООН практика проведения международных расследований стала достаточно обширной. Органы ООН не раз учреждали следственные комиссии для выяснения обстоятельств ситуаций и событий в разных регионах мира. Например, Генеральная Ассамблея использовала механизм расследований для выяснения фактических обстоятельств различного рода ситуаций: политики апартеида в Южной Африке, обстоятельства смерти П. Лумумбы, Д. Хаммаршёлда и т. д.²⁶ Генеральный секретарь организовал следственную комиссию для расследования нарушений прав человека по окончании гражданской войны на Шри-Ланке²⁷, а также Международную комиссию по расследованию инцидента с «Флотилией свободы», который произошёл у берегов Газы в мае 2010 года.

Практика организации следственных комиссий сложилась по пути тесного взаимодействия Совета Безопасности и Генерального секретаря ООН, которое осуществляется по двум моделям:

1. Совет Безопасности направляет запрос Генеральному секретарю об организации миссии по установлению фактов, после чего тот инициирует её создание.

- Подобным образом была организована Комиссия экспертов для рассмотрения и изучения доказательств, касающихся серьёзных нарушений Женевских конвенций от 12 августа 1949 года и других нарушений международного гуманитарного пра-

ва, совершённых на территории бывшей Югославии²⁸.

- В мае 2008 года Правительство Пакистана направило запрос Генеральному секретарю с тем, чтобы он учредил международную следственную комиссию для расследования убийства бывшего премьер-министра Пакистана Б. Бхутто, которое произошло 27 декабря 2007 года²⁹. После этого 3 февраля 2009 года в результате обмена письмами между Генеральным секретарём и Председателем Совета Безопасности последний уполномочил Генерального секретаря учредить Комиссию ООН по расследованию фактов и обстоятельств убийства³⁰. В дальнейшем мандат Комиссии был продлён до 31 марта 2010 года.

2. Другим вариантом взаимодействия Совета Безопасности и Генерального секретаря является самостоятельная инициатива последнего, которая сопровождается информированием Совета Безопасности о ходе и итогах расследования при его деятельном содействии следственной комиссии.

- Таким образом в 2005 году была организована Комиссия экспертов для обзора процедур привлечения к ответственности за серьёзные нарушения прав человека, совершённые в Тиморе-Лешти (Восточном Тиморе) в 1999 году. Генеральный секретарь в письме от 11 января 2005 года на имя Председателя Совета Безопасности проинформировал о следующем: «Хотел бы сообщить Совету Безопасности, что я решил учредить независимую комиссию экспертов. Комиссия в составе трёх экспертов проведёт тщательную оценку прогресса, достигнутого в рамках индонезийских судебных процедур, в том числе специальным трибуналом по правам человека в Джакарте, и в рамках процедур

²⁸ См.: Резолюция Совета Безопасности ООН № 780 от 6 октября 1992 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/780\(1992\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/780(1992)) (дата обращения: 05.05.2018).

²⁹ См.: Report of the United Nations Commission of Inquiry into the fact and circumstances of the assassination of former Pakistani Prime Minister Mohtarma Benazir Bhutto. URL: http://www.un.org/News/dh/infocus/Pakistan/UN_Bhutto_Report_15April2010.pdf (дата обращения: 05.05.2018).

³⁰ См.: Справочник по практике Совета Безопасности ООН. URL: http://www.un.org/ru/sc/repertoire/subsidiary_organs/commissions_and_investigations.shtml (дата обращения: 05.05.2018).

²⁶ См.: *Van den Herik L.J. 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. Vol. 13. 2014. No. 3. P. 507–537, 525*

²⁷ См.: United Nations Report of Secretary-General's Panel of Experts on Accountability in Sri Lanka (31 March 2011). URL: http://www.un.org/News/dh/infocus/Sri_Lanka/POE_Report_Full.pdf (дата обращения: 05.05.2018).

рассмотрения серьёзных преступлений с участием Группы по серьёзным преступлениям и специальных коллегий по серьёзным преступлениям в Дили»³¹. После обмена письмами Совет Безопасности в Резолюции № 1599 от 28 апреля 2005 года призвал «все стороны оказывать всяческое содействие работе Комиссии экспертов Генерального секретаря и выразил стремление ознакомиться с предстоящим докладом Комиссии «с анализом возможных путей рассмотрения этого вопроса, включая пути оказания содействия Комиссии по установлению истины и добрососедским отношениям, которую согласились учредить Индонезия и Тимор-Лешти»³². По завершении расследования Комиссия экспертов 15 июля 2005 года представила доклад, который был принят Советом Безопасности³³.

В системе ООН установление фактов осуществляется посредством миссий *ad hoc*, которые создаются для расследования конкретного спора, ситуации или события и прекращают функционирование по представлении отчёта о результатах расследования. Это обстоятельство порождает серьёзную проблему разрозненности миссий по установлению фактов в системе ООН — отсутствует систематизированная информационная база, а методология расследований и формы итоговых отчётов не являются единообразными. Проблема практически единодушно фиксируется в доктрине:

- «Работе комиссий не присуща преемственность, и опыт уже созданных следственных комиссий не используется в силу того, что информация о проведённых расследованиях не хранится и не систематизируется» (М. Фрулли)³⁴.

- «Ни Устав ООН, ни резолюции, посредством которых учреждаются миссии по установлению фактов, не дают каких-либо указаний относительно того, каким образом расследования должны или могут проводиться, а отчёты по итогам расследований не содержат разъяснений о методах, которые были использованы» (Л. Талсма)³⁵.

- Каждой миссии приходится «изобретать колесо»³⁶, поскольку «нет институциональной памяти и системы, с помощью которых опыт прошлого мог бы быть использован на благо будущего»³⁷. Это затрудняет и замедляет проведение расследований и не позволяет оценить качество работы экспертов и достоверность собранных данных (Ш. Басьюни)³⁸.

В связи с этим очевидна потребность в разработке единых методологических и процедурных стандартов деятельности следственных комиссий. Между тем их применение в условиях многообразия миссий, различий в их компетенции и полномочиях может оказаться затруднительным. Поэтому мы считаем необходимым принципиально изменить порядок организации следственных миссий. Вместо разрозненных миссий *ad hoc* должен быть образован постоянно действующий орган по установлению фактов. Его существование обеспечит планомерное развитие института международных расследований, приведёт к единообразию практики их проведения, что сняло бы необходимость учреждения новых комиссий для каждого спора³⁹. С созданием базы данных появится преемственность в расследованиях, а накопление опыта работы следственных комиссий, совершенствование методов, процедуры и документооборота повысят оперативность и качество работы экспертов. Это также позволит оценивать работу следственных комиссий на основе единых критериев. Другими преимуществами постоянного органа по установлению фактов явля-

³¹ Письмо Генерального секретаря К. Аннана от 11 января 2005 года на имя Председателя Совета Безопасности (S/2005/96). URL: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=S/2005/96> (дата обращения: 05.05.2018).

³² Резолюция Совета Безопасности ООН № 1599 (2005) от 28 апреля 2005 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1599\(2005\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1599(2005)) (дата обращения: 05.05.2018).

³³ См.: Резолюция Совета Безопасности ООН № 1704 (2006) от 25 августа 2006 года. URL: [http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1704\(2006\)](http://www.un.org/ru/documents/ods.asp?m=S/RES/1704(2006)) (дата обращения: 05.05.2018).

³⁴ Frulli M. Op. cit. P. 1323. См. также: Hellestveit C. International Fact-finding Mechanisms: Lighting Candles or Cursing Darkness // Promoting Peace Through International Law / ed. by C. M. Bailliet, K. M. Larsen. Oxford : Oxford University Press, 2015. P. 368–394, 385.

³⁵ Talsma L. C. U.N. Human Rights Fact-Finding: Establishing Individual Criminal Responsibility? // Florida Journal of International Law. Vol. 24. 2012. No. 2. P. 383–427, 400, 405–406.

³⁶ Bassiouni M. C. Appraising UN Justice-Related Fact-Finding Missions // Washington University Journal of Law Policy. Vol. 5. 2001. P. 35–49, 40–41.

³⁷ Ibid. P. 48.

³⁸ См.: Ibid. P. 41.

³⁹ См.: Malanczuk P. Akehurst's Modern Introduction to International Law. 7th ed. London ; New York : Routledge, 1997. P. 278.

ются оперативность и авторитет. В случае возникновения ситуации, требующей проведения расследования, снизятся затраты времени на организацию и отправку миссии к месту назначения. Эксперты будут заранее общеизвестны, что повысит доверие к результатам расследования со стороны международного сообщества. В составе такого органа должны состоять высококвалифицированные эксперты на основе справедливого представительства, обеспечивающего полноту и непредвзятость расследований. Расследования будут проводиться по запросам органов ООН, в особенности Совета Безопасности.

Генеральная Ассамблея ООН в 60-е годы XX века уже рассматривала вопрос об учреждении постоянного органа по установлению фактов, но в итоге отвергла эту идею. Её в своё время развивал Генеральный Секретарь ООН У Тан: «Пора рассмотреть вопрос о постепенном отходе от миссий *ad hoc* к учреждению на постоянной основе института под эгидой ООН. Необходимыми условиями деятельности такого института должны стать её исключительно гуманитарный, неполитический характер, беспристрастность, эффективность и честность»⁴⁰.

Нельзя не учитывать, что создание в системе ООН нового постоянно действующего органа, который включал бы в себя экспертов различного профиля работы и имел бы собственный административный аппарат, потребовало бы значительных финансовых издержек. Другой критический аргумент относительно идеи создания постоянной комиссии по установлению фактов в системе ООН состоит в том, что, по мнению ряда зарубежных авторов, «довольно сложно, если не невозможно, создать следственную комиссию “на любой случай”»⁴¹. Это означает, что такой орган должен быть многопрофильным и при необходимости обеспечивать расследования по всем направлениям деятельности ООН. Представляется, что в перспективе эта задача не является трудновыполнимой. Уже сейчас в соответствии с пунктом 14 Декларации об установлении фактов ООН 1991 года Генеральный секретарь обязан составлять и обнов-

лять списки экспертов в различных областях, которых можно привлекать к участию в миссиях по установлению фактов. Поэтому речь идёт лишь о том, чтобы в системе ООН существовал постоянный орган по установлению фактов, который бы, проводя расследования по запросам органов ООН, информировал их относительно обстоятельств значимых для их деятельности событий и нёс политическую ответственность за достоверность и полноту такой информации.

В настоящее время уже существует постоянный следственный орган — Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов, в компетенцию которой входит расследование серьёзных нарушений международного гуманитарного права и оказание добрых услуг конфликтующим сторонам. Представляется, что именно этот орган должен стать постоянной комиссией ООН по установлению фактов. Для этого его необходимо интегрировать в систему ООН и поставить на службу Организации. Как будет показано далее, это решение принесёт пользу как ООН, так и самой Комиссии.

6. Неэффективность Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов

Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов (*далее* — Комиссия) является постоянно действующим международным органом, который учреждён в соответствии со статьёй 90 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям (*далее* — Протокол) для расследования серьёзных нарушений международного гуманитарного права (*далее* — МГП). При создании Комиссии предполагалось, что она станет значимым механизмом обеспечения выполнения норм МГП. Однако за более чем четверть века существования (1991—2016) она не провела ни одного расследования.

Компетенция Комиссии была актуализирована в декабре 2015 года, когда попытку призвать её к расследованию уничтожения госпиталя в г. Кундузе (Афганистан) предприняла международная неправительственная организация «Врачи без границ» (MSF). Данная попытка не увенчалась успехом в силу политической незаинтересованности США и Афганистана в проведении международно-

⁴⁰ Respect for human rights in armed conflicts: report of the Secretary-General (UN Doc. A/8052, 1970). §246, P.77. URL: <http://repository.un.org/handle/11176/139076> (дата обращения: 05.05.2018).

⁴¹ Butchard P., Henderson C. Op. cit. P.24—25.

го расследования, а также по причине юридической невозможности призвать Комиссию к расследованию по запросу международной неправительственной организации.

Тем не менее в 2017 году последнее обстоятельство не стало препятствием к расследованию, и Комиссия приступила к своим полномочиям. Первым расследованием Комиссии стало судебно-медицинское расследование обстоятельств гибели и ранений, причинённых сотрудникам Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (*далее* — ОБСЕ) в Луганской области.

В мае 2017 года ОБСЕ и Комиссия заключили договор, в силу которого последней было поручено провести расследование обстоятельств гибели и ранений, причинённых сотрудникам ОБСЕ в Луганской Республике⁴². 18 мая 2017 года Генеральный секретарь ОБСЕ Л. Дзаньери и Председатель Комиссии Т. Марун подписали меморандум о взаимопонимании между двумя организациями, а также отдельное соглашение о расследовании инцидента. Стороны согласовали задание Комиссии (*terms of reference*), в силу которого она должна была провести независимое судебно-медицинское расследование (*forensic investigation*) в целях установления фактических обстоятельств инцидента и дать им оценку с точки зрения международного гуманитарного права. При этом вопросы уголовной ответственности и причастности кого-либо (*accountability*) перед Комиссией не ставились.

В результате расследования Комиссия установила следующие факты.

- Инцидент произошёл 23 апреля 2017 года во время стандартного патрулирования (*routine patrol*) территории в окрестностях села Пришиб Луганской области представителями Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине. Бронированный автомобиль ОБСЕ подорвался на mine, в результате чего погиб санитар и были ранены два наблюдателя Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине.
- Имел место подрыв на противотанковой mine российского производства ТМ-62М, которая была установлена не ранее чем

за несколько дней до инцидента и могла взорваться при любом контакте с тяжёлой техникой.

- Инцидент не был намеренной атакой на автомобиль наблюдателей. Учитывая факт того, что дорога, на которой произошёл подрыв, часто использовалась гражданским населением, эксперты пришли к выводу о том, что установление на дороге противотанковой мины явило собой нарушение международного гуманитарного права в связи с неизбирательным характером ведения военных действий.

Расследование обстоятельств гибели и ранений, причинённых сотрудникам ОБСЕ в Луганской области, стало началом работы Комиссии и, соответственно, переломной вехой в её истории. Однако первое расследование *stricto sensu* не соответствует статье 90 Дополнительного протокола I. Согласно этой статье, инициаторами расследования могут выступать только государства — участники Протокола либо, согласно подпункту «d») пункта 2 статьи 90, «сторона, находящаяся в конфликте, только с согласия другой заинтересованной стороны или сторон». Учитывая, что расследование было начато по инициативе международной организации — ОБСЕ, его следует считать проведённым в нарушение Дополнительного протокола I, то есть порочным с юридической точки зрения. Это лишь подтверждает, что Комиссия продолжает оставаться неэффективным международным органом.

На наш взгляд, главной причиной неэффективности Комиссии служит несоответствие между целью её функционирования и следующими правовыми характеристиками.

1. Консенсуальная основа функционирования. Государства должны выразить согласие на компетенцию Комиссии и самостоятельно инициировать проведение ею расследований. С практической точки зрения, оно необходимо в каждом конкретном случае, поскольку у Комиссии нет возможностей по принуждению⁴³.

⁴² International Humanitarian Fact-Finding Commission to lead an independent forensic investigation in Eastern Ukraine (Luhansk province). URL: <http://www.ihffc.org/index.asp?Language=EN&page=home> (дата обращения: 05.05.2018).

⁴³ См.: *Garraway C. Fact-finding and the International Humanitarian Fact-finding Commission // Quality Control in Fact-Finding / ed. by M. Bergsmo. P.427–446, 442; Kalshoven F. The International humanitarian fact-finding commission: its birth and early years // Reflections on International Law from the Low Countries: in Honour of Paul de Waart / ed. by E. Denters, N. Schrijver. The Hague : Martinus Nijhoff, 1998. P.201–215, 215.*

2. В работе Комиссии не действует принцип гласности, обеспечивается конфиденциальность отчётов и процесса оказания добрых услуг.

3. Состав Палаты может быть полностью сформирован на основе соглашения сторон. При проведении расследований в Палату входят члены *ad hoc*, которые назначаются самими сторонами конфликта.

4. Состязательность процесса установления фактов. Стороны вправе делать замечания в отношении собранных Комиссией доказательств, а также оспаривать их.

5. Компетенция оказывать добрые услуги, которые являются одним из способов мирного разрешения международных споров.

6. Расходы на проведение расследований покрывают сами стороны.

Роль Комиссии заключается в том, чтобы разрешать споры о фактах серьёзных нарушений Женевских конвенций и Протокола. Комиссия не способна обеспечивать выполнение МГП, то есть «называть и порицать» (*name and shame*)⁴⁴ нарушителей. Характеристики, рассматриваемые самой Комиссией как преимущества⁴⁵, на самом деле являются её недостатками, дезавуирующими её роль.

Однако даже в качестве органа по разрешению споров Комиссия не пользуется спросом у государств. В основе этого лежит нежелание сторон искать правду о предполагаемых нарушениях, что особенно характерно для ситуаций вооружённых конфликтов, поскольку, как известно, первой жертвой войны становится правда.

Несостоятельность Комиссии подкрепляется независимостью, по сути, ставшей «отчуждённостью» от ООН и МККК⁴⁶, а также ограниченностью компетенции только серьёзными нарушениями Женевских конвенций и Протокола и недостаточным регулированием правового положения членов Комиссии.

Перспективы Комиссии зависят от выбора международным сообществом одной из трёх стратегий её развития.

1. Признание несостоятельности Комиссии и отказ от неё. По мнению А.Кассесе, вместо Комиссии должны функционировать механизмы мониторинга и создаваться специальные миссии по установлению фактов под эгидой международных организаций⁴⁷. Аргументом в пользу этой стратегии является многолетнее бездействие Комиссии, финансовые расходы государств, признавших её компетенцию, и юридическая порочность первого расследования, проведённого Комиссией.

2. Сохранение действующего регулирования в неизменном виде, дальнейшее распространение сведений о возможностях Комиссии. Представляется, что данная стратегия является наименее желательной, так как она не требует решительных шагов от международного сообщества и не способна решить проблему неэффективности Комиссии.

3. Реформирование Комиссии. Это направление, на наш взгляд, наиболее рационально. Важная для соблюдения МГП идея постоянного органа по установлению фактов должна быть воплощена в жизнь. Для этого характеристики Комиссии должны соответствовать заявленной цели её создания — обеспечению выполнения МГП.

Комиссия должна быть интегрирована в систему ООН и поставлена на службу этой Организации⁴⁸. Авторитет ООН и частое обращение её органов к следственной процедуре позволят Комиссии стать реально функционирующим международным органом. В настоящее время статья 90 Протокола не позволяет напрямую сотрудничать ООН и Комиссии. Комиссия не имеет полномочия проводить расследования по запросу органов ООН или любой другой международной организации. Поэтому необходимо реформировать Комиссию путём изменения договорной основы её функционирования и разработки порядка и правовых основ взаимодействия Комиссии и ООН. Это позволит «реанимиро-

⁴⁴ Report on the Work of the International Humanitarian Fact-Finding Commission (Berne, 29 May 2006). P. 15. URL: http://www.ihffc.org/Files/en/pdf/ihffc_work_report_engl.pdf (дата обращения: 05.05.2018).

⁴⁵ Ibid. P. 18.

⁴⁶ См.: *Kalshoven F.* The International Humanitarian Fact-Finding Commission: A Sleeping Beauty? // *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften (HuV-1)*. 15. Jg. 2002. H. 4. S. 213–216, 215.

⁴⁷ См.: *Cassese A.* Fostering Increased Conformity with International Standards: Monitoring and Institutional Fact-finding // *Realizing Utopia: The Future of International Law* / ed. by A. Cassese. Oxford : Oxford University Press, 2012. P. 295–303, 301–303.

⁴⁸ Близкая точка зрения была высказана Л. Кондорелли: *Condorelli L.* La Commission internationale humanitaire d'établissement des faits: un outil obsolète ou un moyen utile de mise en œuvre du droit international humanitaire? // *Revue internationale de la Croix Rouge*. Vol. 83. 2001. N° 42. P. 393–406, 393–394.

вать» институт, который бездействовал более четверти века и сегодня является неэффективным, а также усовершенствовать механизм установления фактов в системе ООН. В последнем случае речь идёт о том, чтобы посредством создания в системе ООН постоянно действующей комиссии по установлению фактов повысить качество и оперативность международных расследований. В результате появится возможность привнести элемент субординации в проведение расследований — за счёт полномочия Совета Безопасности принимать обязательные для государств-членов решения. Важно наладить взаимодействие Совета Безопасности, других органов ООН и Комиссии, установить порядок и правовые основы такого взаимодействия, а также самой деятельности по расследованию. Действующее регулирование организации и деятельности Комиссии основано на принципе согласия всех сторон конфликта и инициативности хотя бы одной из них. В случае изменений инициатива будет исходить от компетентных органов ООН.

При этом реформирование Комиссии должно носить комплексный характер. Следует ограничить действие принципов конфиденциальности и состязательности, изъять из компетенции полномочие оказывать добрые услуги, обеспечить гласность итогов работы Комиссии — отчёты по результатам расследований должны быть открытыми для ознакомления. В последующем основное полномочие по проведению расследований должно быть предметно расширено. Комиссия должна устанавливать фактические обстоятельства не только нарушений МГП, но и любых других споров и ситуаций, имеющих значение для поддержания международного мира и безопасности. В случае проведения реформы, полагаем, у Комиссии появится реальная возможность стать эффективным механизмом обеспечения выполнения международного гуманитарного права.

7. Квазисудебный характер деятельности международных следственных комиссий

Ещё одной важной проблемой является квазисудебный характер деятельности международных следственных комиссий. Пределы их компетенции определены в международных

договорах и актах ООН. В Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 годов закреплено, что доклад по итогам расследования должен касаться лишь фактов и не имеет характера третейского решения (статьи 14 и 35 соответственно). Для миссий по установлению фактов в системе ООН действует аналогичное правило: «содержание доклада должно ограничиваться изложением полученных сведений фактологического характера»⁴⁹. Таким образом, в международно-правовых источниках закреплён стандарт ограниченной компетенции международных следственных комиссий.

Тем не менее на практике данные положения не соблюдаются. Расследование в 1904 года «Гулльского инцидента», которое было проведено в порядке, предусмотренном Гаагской конвенцией 1899 года, не сводилось только к оценке фактов, комиссия должна была сделать выводы о степени вины и ответственности сторон⁵⁰. Расследование в 1961—1962 годах обстрела судна «Красный крестоводец» («Red Crusader»), проведённое по Гаагской конвенции 1907 года, вовсе явило собой смешение следственной и арбитражной процедуры⁵¹. Что касается следственных миссий, организуемых в системе ООН, то они также выходят за рамки деятельности по выяснению фактических обстоятельств. Миссия ООН по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе 2009 года (комиссия Голдстоуна) в итоговом докладе подробно рассмотрела правовые вопросы и сделала выводы о степени соответствия действий участников конфликта нормам международного права⁵². При определении мандата комиссий используются формулировки: «выявить нарушения международного права», «установить нарушения международного гуманитарного права и прав человека» и т.д. Само понятие «нарушение» уже предполагает не только установление факта, но и его квалификацию с

⁴⁹ Пункт 17 Декларации об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности 1991 года.

⁵⁰ См.: *Malanczuk P.* Op. cit. P. 277; *Толстых В.Л.* Курс международного права: учеб. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 452.

⁵¹ См.: *Merrills J.* International Dispute Settlement. 4th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P. 55.

⁵² См.: Доклад независимой международной миссии по установлению фактов в связи с конфликтом в Газе (UN Doc. A/HRC/12/48, 2009). URL: <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/HRC/12/48> (дата обращения: 05.05.2018).

точки зрения правовой нормы, которая предположительно нарушена.

Оценивая данную практику с точки зрения международного права, следует отметить следующее. В случае с Гаагскими конвенциями о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 годов, хотя очевидно, что она не соответствует закреплённому в них правилу об ограниченном содержании доклада, принцип мирного разрешения международных споров допускает любые процедурные отступления, если они позволяют урегулировать конфликт мирным путём. Предусмотренный конвенциями порядок должен рассматриваться лишь как одна из возможных моделей, которая является общей и обязательной во всех случаях, если стороны не решат иначе *ad hoc*. Соглашение государств о проведении расследования следует рассматривать как *lex specialis*, имеющий преимущественную силу перед Гаагскими конвенциями. В конечном счёте, компетенция комиссии определяется волей сторон, её учредивших.

В случае с Декларацией 1991 года об установлении фактов ООН в области поддержания международного мира и безопасности статус акта — декларация, а также используемая формулировка: «Генеральная Ассамблея... торжественно провозглашает» указывают на нестрогий характер её исполнения. Поэтому даже главные органы ООН, которым адресованы положения Декларации, не связаны ими.

В том, что следственные комиссии занимаются правовой квалификацией устанавливаемых фактов, есть как положительные, так и отрицательные стороны. Основное преимущество заключается в полноте отчёта, который охватывает не только вопросы факта, но и вопросы права, в разрешении которых могут быть заинтересованы стороны. С другой стороны, исходное предназначение следственных комиссий размывается, и они фактически становятся квазисудебными органами — не судами, но и, в строгом смысле, не комиссиями по установлению фактов⁵³. Сходство с су-

дами обнаруживается не только в структуре аргументов, но и в том, что эксперты стремятся следовать стандартам правосудия, к примеру основывать выводы на показаниях свидетелей и других прямых доказательствах⁵⁴.

В результате итоги расследования получают неоднозначную оценку со стороны международного сообщества. Поэтому в качестве рекомендации следует сформулировать следующую максиму: субъекты, инициирующие расследования, должны, насколько это возможно, наделять комиссию ограниченной компетенцией, направленной на установление фактов. Мандат комиссий должен формулироваться по модели «установить фактические обстоятельства...», а не «расследовать нарушения...». Итоговый отчёт должен представлять собой развёрнутый перечень фактов с указанием источников сведений и доказательств. Правовая оценка установленных фактов может формулироваться только в качестве экспертного мнения, которое не подлежит включению в основную часть доклада и может быть направлено компетентному органу и обнародовано исключительно в виде приложения к основной части отчёта.

8. Заключение

В заключение стоит отметить, что международная следственная процедура обладает значительным потенциалом. Установление фактов является благородным и ответственным вызовом информационным войнам, которые стали неотъемлемым атрибутом современной политической борьбы. Правда о событиях, значимых для международного сообщества, теряется в информационном потоке и намеренно замалчивается и искажается ради реализации политических интересов. Международное сообщество должно понять, что это — главная проблема возникающих споров и противоречий между государствами и что международное право должно развиваться в направлении решения этой проблемы. Международное право должно гарантировать, что у правды в международных отношениях есть надёжный союзник — международные комиссии по установлению фактов.

⁵³ См.: Ramcharan B. G. The UN Human Rights Council. London ; New York : Routledge, 2011. P.88; Parisi P. Finding the Crime: The Fact-Finding Mission on the Gaza Conflict through the Lenses of International Criminal Justice // *Diritto Penale Contemporaneo*. 2013. 4 aprile. P.15. URL: http://www.penalconc.com/temporaneo.it/upload/1364555822Tesi_Parisi.pdf (дата обращения: 05.05.2018).

⁵⁴ См.: Jacobs D., Harwood C. International Criminal Law Outside the Courtroom: The Impact of Focusing on International Crimes for the Quality of Fact-Finding // *Quality Control in Fact-Finding* / ed. by M. Bergsmo. P.325–357, 338.

Библиографическое описание:

Кудинов А. Правда нуждается в союзниках: значение и проблемы международных комиссий по установлению фактов // *Международное правосудие*. 2018. № 2 (26). С. 90–104.

The truth needs allies: the importance and problems of international fact-finding commissions

Aleksey Kudinov

Post-graduate student, Department of International Law, Moscow State Institute (University) of International Relations, Moscow, Russia (e-mail: kudinov-as@mail.ru).

Abstract

This article reveals the significance and presents the theoretical and legal grounds of international enquiries, and assesses the role of the Russian Federation in the genesis and development of the concept of international fact-finding commissions. In the author's opinion, despite its considerable potential, the enquiry procedure is not used by the international community to the full extent. States do not use it even in cases where an international dispute is a disagreement on a point of fact. Single cases, where states used enquiry in order to settle their disputes, were typical for the first half of the 20th century. Fact-finding missions are actively used within the UN, however, the lack of a database and a uniform methodology for investigations is influencing the effectiveness of these missions. In the author's opinion, this is the result of a "fragmentation" of the missions. As a solution, the author proposes to gradually phase out fact-finding commissions that are established ad hoc in favor of a standing committee. The author notes the ineffectiveness of the International Humanitarian Fact-Finding Commission established in accordance with Additional Protocol I to the Geneva Conventions. Established in 1991, it was practically inactive until 2017. At the same time, the first investigation conducted by the Commission in 2017 on the initiative of the OSCE was illegal since international organizations are not authorized to initiate investigations by the Commission. As a solution to the problem of the Commission's inefficiency, the author proposes to integrate it into the UN system. Another problem inherent in international fact-finding commissions is their quasi-judicial nature. As a rule, fact-finding commissions are not limited to establishing facts, but are empowered with a broad competence, including the formulation of legal conclusions. As a result, the initial purpose of the fact-finding commissions is being eroded, and the outcome of the investigations is assessed ambiguously by the international community. In the author's opinion, this problem can be solved by legally fixing the right of commissions to formulate legal assessments of established facts exclusively as an expert opinion and as an annex to the main part of the report, which should include only information on established facts.

Keywords

fact-finding; international investigation; enquiry procedure; enquiry; International Humanitarian Fact-Finding Commission; United Nations.

Citation

Kudinov A. (2018) *Pravda nuzhdaetsya v soyuznikakh: znachenie i problemy mezhdunarodnykh komissiy po ustanovleniyu faktov* [The truth needs allies: the importance and problems of international fact-finding commissions]. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, vol. 8, no. 2, pp. 90–104. (In Russian).

References

- Bassiouni M. C. (2001) Appraising UN Justice-Related Fact-Finding Missions. *Washington University Journal of Law Policy*, vol. 5, pp. 35–49.
- Blatova N. T. (ed.) (1987) *Mezhdunarodnoe pravo* [International law], Moscow: Yuridicheskaya literatura. (In Russian).
- Butchard P., Henderson C. (2017) A Functional Typology of Commissions of Inquiry. In: Henderson C. (ed.) *Commissions of Inquiry: Problems and Prospects*, Oxford; Portland, OR: Hart Publishing, pp. 11–34.
- Cassese A. (2012) Fostering Increased Conformity with International Standards: Monitoring and Institutional Fact-finding. In: Cassese A. (ed.) *Realizing Utopia: The Future of International Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 295–303.
- Condorelli L. (2001) La Commission internationale humanitaire d'établissement des faits: un outil obsolete ou un moyen utile de mise en œuvre du droit international humanitaire? *Revue internationale de la Croix Rouge*, vol. 83, no. 842, pp. 393–406.
- David E. (2011) *Printsipy prava vooruzhenykh konfliktov* [Principles of the law of armed conflicts], Moscow: International Red Cross Committee. (In Russian).
- Dixon M. (2007) *Textbook on International Law*, 6th ed., Oxford: Oxford University Press.
- Egorov S. A. (ed.) (2014) *Mezhdunarodnoe pravo: uchebnik* [International law: textbook], 5th ed., Moscow: Statut. (In Russian).
- Frulli M. (2012) Fact-finding or Paving the Road to Criminal Justice? Some Reflections on United Nations Commissions of Inquiry. *Journal of International Criminal Justice*, vol. 10, no. 5, pp. 1323–1338.
- Hellestveit C. (2015) International Fact-finding Mechanisms: Lighting Candles or Cursing Darkness. In: Bailliet C. M., Larsen K. M. (eds.) *Promoting Peace Through International Law*, Oxford: Oxford University Press, pp. 368–394.
- Kalshoven F. (1998) The International Humanitarian Fact-Finding Commission: Its Birth and Early Years. In: Denters E., Schrijver N. (eds.) *Reflections on International Law from the Low Countries: in Honour of Paul de Waart*, The Hague: Martinus Nijhoff, pp. 201–215.
- Kalshoven F. (2002) The International Humanitarian Fact-Finding Commission: A Sleeping Beauty? *Humanitäres Völkerrecht – Informationsschriften*, vol. 15, no. 4, pp. 213–216.
- Kolosov Yu. M., Krivchikov E. S. (eds.) (2005) *Mezhdunarodnoe pravo: uchebnik* [International law: textbook], 2nd ed., Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. (In Russian).
- Kuznetsov V. I., Tuzmukhamedov B. R. (eds.) (2010) *Mezhdunarodnoe pravo: uchebnik* [International law: textbook], 3rd ed., Moscow: Norma; Infra-M. (In Russian).
- Ladyzhenskiy A. M., Blishchenko I. P. (1962) *Mirnye sredstva razresheniya sporov mezhdru gosudarstvami* [Peaceful means for resolving disputes between states], Moscow: Gosyurizdat. (In Russian).
- Lisovskiy V. I. (1970) *Mezhdunarodnoe pravo* [International law], Moscow: Vysshaya shkola. (In Russian).
- Malanczuk P. (1997) *Akehurst's Modern Introduction to International Law*, 7th ed., London; New York: Routledge.
- Merrils J. (2005) *International Dispute Settlement*, 4th ed., Cambridge: Cambridge University Press.
- Neshataeva T. N. (1999) *Mezhdunarodnye organizatsii i pravo: Novye tendentsii v mezhdunarodno-pravovom regulirovanii* [International organizations and the law: New trends in international legal education], 2nd ed., Moscow: Delo. (In Russian).

- Pushmin E. A. (1974) *Mirnoe razreshenie sporov (mezhdunarodno-pravovye voprosy)* [Peaceful resolution of international disputes (international legal issues)], Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. (In Russian).
- Ramcharan B. G. (2011) *The UN Human Rights Council*, London; New York: Routledge.
- Romashkina N. P. (2016) OON i mezhdunarodnaya informatsionnaya bezopasnost' [United Nations and international information security]. In: Arbatov A. G., Bubnova N. I. (eds.) *Bezopasnost' i kontrol' nad voorozheniyami 2015–2016. Mezhdunarodnoe vzaimodeystvie v bor'be s global'nymi ugrozami* [Security and Arms Control 2015–2016. International cooperation in the fight against global threats], Moscow: IMEMO RAN; ROSSPEN.
- Talsma L. C. (2012) U.N. Human Rights Fact-Finding: Establishing Individual Criminal Responsibility? *Florida Journal of International Law*, vol. 24, no. 2, pp. 383–427.
- Tolstykh V. L. (2010) *Kurs mezhdunarodnogo prava: uchebnik* [Course of international law: textbook], Moscow: Wolters Kluwer.
- Van den Herik L. (2014) 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*, vol. 13, no. 3, pp. 507–537.
- Van den Herik L. (2017) Vazhnost' ustanovleniya faktov: vozvrashchayas' k kontseptsii rassledovaniya F.F. Martensa [The importance of finding facts: revising Fyodor Martens' concept of inquiry]. *Mezhdunarodnoe pravosudie*, no. 3, pp. 24–33. (In Russian).
- Vitzthum W. G. et al. (2011) *Mezhdunarodnoe pravo = Völkerrecht* [International law = Völkerrecht], Moscow: Infotropik Media. (In Russian).
- Wallace-Bruce N. L. (1998) *The settlement of international disputes: the contribution of Australia and New Zealand*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.