

На правах рукописи

Кудинов Алексей Сергеевич

**МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ И
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНЫХ СЛЕДСТВЕННЫХ КОМИССИЙ**

Специальность 12.00.10 – Международное право; Европейское право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена на кафедре международного права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права ФГАОУ ВО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации»

Вылегжанин Александр Николаевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, руководитель экспертного отдела Автономной некоммерческой организации «Центр экспертизы по вопросам Всемирной торговой организации»

Смбатян Анаит Сергеевна

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры международного права ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»

Солнцев Александр Михайлович

Ведущая организация: **ФГАОУ ВО «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»**

Защита состоится 19 июня 2018 г. в 16.00 часов в ауд. 216 на заседании диссертационного совета Д 209.002.08 (юридические науки) при Московском государственном институте международных отношений (университете) Министерства иностранных дел Российской Федерации.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке им. И.Г. Тюлина МГИМО МИД России по адресу: 119454, г. Москва, проспект Вернадского, 76 и на сайте: www.mgimo.ru.

Объявление о защите диссертации и автореферат диссертации размещены на официальном сайте Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации по адресу: <http://vak.ed.gov.ru/>.

Автореферат разослан «__» апреля 2018 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**

**кандидат юридических наук, доцент
Д.В. Иванов**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Еще до формирования современной системы международного права, именно, в 1904 г. было проведено расследование «Гулльского инцидента» в районе Доггеровой отмели в Северном море, вызвавшего спор между Российской Империей и Великобританией. Тогда международная следственная комиссия установила фактические обстоятельства обстрела русским флотом британских рыболовных судов, после чего стороны урегулировали разногласия.

В главном договорном источнике современного международного права, и договорного, и обычного¹ – в Уставе Организации Объединенных Наций (ООН) – обследование («enquiry») названо в числе способов разрешения споров, к которым участвующие стороны должны обращаться прежде всего (ст. 33)². Одновременно в ст. 34 Устава закреплено полномочие Совета Безопасности «расследовать» («investigate») любой спор или ситуацию с тем, чтобы определить наличие угрозы миру и безопасности. С точки зрения содержания деятельности международных следственных комиссий термины «обследование» и «расследование» являются тождественными. Вместе с тем, в документах Секретариата и Генеральной Ассамблеи ООН, как правило, используется более широкий термин – установление фактов («fact-finding»), который охватывает не только следственную процедуру, но и процедуры инспекции и экспертизы.

В ряде международных договоров устанавливается порядок учреждения следственных комиссий, закреплены общие правила определения их компетенции, наделения полномочиями и отбора экспертов-следователей; определены процедуры, используемые в процессе самого расследования, а также порядок представления заинтересованным сторонам и обнародования итогового отчета. Несмотря на это, международная следственная процедура как элемент

¹ Вылегжанин А.Н., Каламкарян Р.А. Значение международного обычая в современном международном праве // Московский журнал международного права. 2012. № 2. С. 5

² Устав Организации Объединенных Наций (Сан-Франциско, 26 июня 1945 г.)

системы мирного разрешения споров остается недостаточно разработанной в международном праве.

В системе ООН проведение международных расследований способствует деятельности органов ООН по поддержанию международного мира и безопасности. Генеральная Ассамблея ООН прямо заявляет, что «способность ООН поддерживать международный мир и безопасность в значительной степени зависит от получения ею подробной информации о фактических обстоятельствах любого спора или ситуации, дальнейшее существование которых могло бы поставить под угрозу поддержание международного мира и безопасности»³.

К значимым результатам работы международных следственных комиссий относится установление фактов серьезных нарушений международного гуманитарного права, совершенных на территории бывшей Югославии и Руанды, и представление результатов расследований Генеральному секретарю и Совету Безопасности ООН, вследствие чего были учреждены Международные трибуналы по бывшей Югославии в 1993 г. и Международный трибунал по Руанде в 1994 г. По итогам расследования обстоятельств нарушений прав человека в Дарфуре (Судан), в 2005 г. Совет Безопасности ООН передал ситуацию на рассмотрение Международного уголовного суда. Международные следственные комиссии занимаются установлением фактических обстоятельств гуманитарных кризисов, нарушений международного гуманитарного права, прав человека, расследуют убийства политических и общественных деятелей (например, Р. Харири, Д. Хаммаршёльд, Б. Бхутто). В современных условиях требуется выяснить, является ли международно-правовое регулирование организации и деятельности таких комиссий в системе ООН достаточным и соответствует ли ему практика международных расследований.

Помимо этого, международные расследования служат универсальным средством обеспечения выполнения международных обязательств. В таком

³ Декларация об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности (Принята 09 декабря 1991 г. Резолюцией 46/59 на 67-ом пленарном заседании 46-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН).

статусе был создан единственный постоянно действующий международный следственный орган – Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов. Несмотря на значительный потенциал, Комиссия более чем за четверть века своего существования (1991-2016 гг.) не провела ни одного расследования, что обуславливает необходимость оценки состояния и перспектив Комиссии с позиций науки международного права.

В связи с вышеизложенным следует констатировать, что научное исследование международно-правового регулирования организации и деятельности международных следственных комиссий является актуальным.

Объектом исследования явились международные отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности международных следственных комиссий. **Предметом** исследования стали положения международных договоров и иных международно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность международных следственных комиссий, а также практика их применения.

Целью исследования явился комплексный анализ международно-правового регулирования организации и деятельности международных следственных комиссий, а также определение способов его усовершенствования. Для достижения поставленной цели были сформулированы следующие **задачи**:

- раскрыть понятие обследования и его соотношение с другими формами регулируемого международным правом установления фактов;
- выявить значение и функции обследования в системе международных отношений;
- определить правовой статус, предметную область деятельности и компетенцию международных следственных комиссий;
- проанализировать международно-правовое регулирование и практику проведения международных расследований в качестве способа мирного разрешения международных споров;

- определить место обследования в системе средств мирного урегулирования споров;
- раскрыть значение международной следственной процедуры для деятельности ООН;
- проанализировать международно-правовое регулирование и практику организации и деятельности международных комиссий по установлению фактов, организуемых в системе ООН;
- исследовать международно-правовое регулирование функционирования Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов, определить роль и сформировать прогноз перспектив ее существования в современном международном правопорядке.

Степень разработанности темы исследования. Отечественная наука международного права внесла немалый вклад в разработку теории и систематизацию практики международных расследований. Как отмечал Ф.Ф. Мартенс более ста лет назад, «огромная польза [...] международных следственных комиссий очевидна: спорящие державы выигрывают время и получают возможность остановить развитие страстей общественного мнения и народов»⁴. Благодаря профессору Ф.Ф. Мартенсу следственная процедура была впервые экстраполирована на отношения между государствами и, будучи поддержана научным и дипломатическим сообществом, получила закрепление в Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг.

В советское время проблематика международных следственных комиссий считалась актуальной для исследования и рассматривалась, главным образом, в курсе проблем мирного разрешения международных споров. Значительный вклад в разработку темы внес Э.А. Пушмин, который дал определение понятию обследования как способа разрешения международных споров, обобщил практику международных следственных комиссий и показал отличия следственной

⁴ Мартенс Ф.Ф. Современное международное право цивилизованных народов. Т. 2 / под ред. В.А. Томсинова – М.: Зерцало, 2008. С. 191

процедуры от согласительной. По его замечанию, «институт международного расследования, несмотря на его обстоятельную международно-правовую регламентацию, относится к числу наименее исследованных в доктрине»⁵.

На современном этапе изучение международных расследований надлежало бы представлено в российской науке международного права. Как правило, данная тема затрагивается исследователями при рассмотрении вопросов международного контроля, средств разрешения международных споров: обследования, согласительной процедуры, судебного урегулирования; при анализе практики органов ООН по поддержанию международного мира и безопасности и защите прав человека. Внимание к теме проявляют исследователи, занимающиеся проблемами международного гуманитарного права, в связи с оценкой механизмов обеспечения его выполнения. Тем не менее, как отмечает зарубежный исследователь К. Хендерсон, хотя международные следственные комиссии «используются все чаще» и обретают «все большую значимость», им до сих пор уделяется недостаточное внимание ученых-юристов⁶.

Личный вклад в разработку темы внесли А.Х. Абашидзе, И.П. Блищенко, А.М. Ибрагимов, А.М. Ладыженский, М.И. Лазарев, Т.Н. Нешатаева, Э.А. Пушмин, А.М. Солнцев и другие. За рубежом международно-правовому регулированию организации и деятельности международных следственных комиссий уделяется большее научное внимание, о чем свидетельствуют статьи, аналитические материалы и монографии таких авторов, как: М. Аксенова, Ш. Басьюни, А. Берг, М. Бергсмо, М. Боте, Ч. Гаррэвэй, Л. ван ден Герик, Э. Давид, З. Йидега, В.Ю. Калугин, Ф. Кальсховен, А. Кассезе, К. Кит, Э. Куссбах, Т. Марун, Дж. Меррилс, А. Мохтар, Х. Насу, К. Партч, Ж. де Прё, И. Сандо, Л. Талсма, М. Фрулли, К. Хендерсон, Т. Хиллиер.

Теоретической основой исследования послужили научные труды как отечественных, так и зарубежных исследователей, посвященные

⁵ Пушмин Э.А. Мирное разрешение международных споров (международно-правовые вопросы). – М.: Международные отношения, 1974. С. 76

⁶ Henderson C. Commissions of Inquiry: Problems and Prospects / ed. by C. Henderson. – Bloomsbury Publishing, 2017. P. 2

общетеоретическим вопросам международного права. Особое значение для диссертационного исследования имели научные труды Н.Т. Блатовой, А.Н. Вылегжанина, С.А. Егорова, Г.В. Игнатенко, Ф.И. Кожевникова, Ю.М. Колосова, И.И. Котлярова, С.Б. Крылова, В.И. Кузнецова, В.И. Лисовского, И.И. Лукашука, Ю.Н. Малеева, А.С. Смбатян, О.И. Тиунова, В.Л. Толстых, Г.И. Тункина, С.В. Черниченко. Среди зарубежных авторов следует упомянуть: Э. Ауста, Я. Броунли, Э. Д'Амато, М. Диксона, Дж. Кроуфорда, Х. Лаутерпахта, П. Маланчука, Л. Оппенгейма, М. Шоу, М. Эванса.

Нормативно-правовая и эмпирическая основа исследования.

Нормативно-правовую основу исследования составили нормы многосторонних и двусторонних международных договоров, а также положения резолюций Генеральной Ассамблеи, Совета Безопасности, Совета по правам человека ООН, а также документы других международных организаций, связанные с исследуемой проблематикой. Эмпирической основой стали решения международных организаций, отчеты следственных комиссий *ad hoc*, официальные заявления, сделанные для средств массовой информации, а также периодические отчеты Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов.

Методологическая основа исследования. В ходе написания диссертации использовались следующие методы научного исследования: всеобщий (диалектический), общенаучные (аналитический, синтетический, функциональный, системный), специально-юридические (формально-юридический, сравнительно-правовой). Диалектический метод был задействован в той мере, в которой необходимо было рассматривать институт международных следственных комиссий в развитии, в конкретной исторической обстановке и во взаимосвязи с другими явлениями, подходить к нему конструктивно-критически, выявить его содержание и пределы. Аналитический и синтетический методы использовались при определении роли обследования системе международных отношений, определении круга субъектов инициирования международных расследований, выявлении основных признаков международных следственных комиссий и для построения обобщений. Значимыми для исследования стали

системный и функциональный методы. Последний использовался для выявления функций международных расследований, первый – для их соотнесения друг с другом. Формально-юридический метод позволил определить юридические понятия, выявить их признаки, провести классификацию, осуществить толкование правовых норм. В целях изучения исторического развития института международных следственных комиссий был использован сравнительно-правовой метод. Данная методологическая основа позволила объективно подойти к решению поставленных задач и достижению цели исследования.

Научная новизна исследования. В работе представлены результаты комплексного анализа международно-правового регулирования организации и деятельности международных следственных комиссий. Детально проанализированы международные договоры, а также практика их реализации в части, касающейся обследования как способа мирного разрешения споров между государствами. Рассмотрен вопрос о квазисудебной природе международных следственных комиссий. Определены факторы, обуславливающие неиспользование государствами процедуры обследования для разрешения споров. Впервые в российской науке международного права изучено международно-правовое регулирование деятельности комиссий по установлению фактов в системе ООН в ретроспективном, системном и проблемном аспектах. Предложены решения по усовершенствованию следственной процедуры, используемой в системе ООН. Дано толкование нормам Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям 1949 г., регулиующим организацию и деятельность Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов, установлены причины неэффективности этого международного органа и предложены способы их преодоления.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в том, что диссертация представляет собой комплексную работу, посвященную международным следственным комиссиям. Полученные результаты позволяют существенно дополнить раздел теории международного права о мирном разрешении международных споров, вносят научный вклад в развитие права

международных организаций, в особенности в части регулирования деятельности ООН по поддержанию международного мира и безопасности, а также международного гуманитарного права.

Теоретические выводы и положения могут быть использованы при подготовке юристов-международников и специалистов в области международных отношений, а также для продолжения научных исследований международно-правового регулирования организации и деятельности международных следственных комиссий.

Результаты диссертационного исследования представляют также **практическую значимость**. Они могут составлять научную основу усовершенствования международно-правового регулирования организации и деятельности международных следственных комиссий. Диссертация может использоваться при выстраивании внешней политики Российской Федерации в части, связанной с участием России в проведении международных расследований. Ряд авторских выводов и рекомендаций может быть использован при подготовке Концепции внешней политики, утверждаемой Президентом Российской Федерации.

В результате проведенного исследования на защиту вынесены следующие положения:

1. Содержательной стороной деятельности международных следственных комиссий является «обследование» (англ. – «enquiry»), предусмотренное ст. 33 Устава ООН, которое следует равнозначно именовать термином «расследование» (англ. – «inquiry»), обозначенным в Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг. На уровне международно-правовой науки допустимо использовать также термин «международная следственная процедура». Обследование представляет собой форму регулируемого международным правом установления фактов, которая в отличие от инспекции и экспертизы предназначена для выяснения фактических обстоятельств событий, имевших место в прошлом. В системе международных отношений обследование выполняет, прежде всего, функцию средства мирного разрешения

международных споров или создания основы для такого разрешения. Вместе с тем, в настоящее время международные следственные комиссии выполняют и иные функции, такие как информирование об установленных фактах международного сообщества, международной организации, международного органа, а также обеспечение выполнения обязательств по международному праву.

2. При проведении расследований международные следственные комиссии не ограничиваются установлением фактов; они, как правило, наделяются широкой компетенцией, включая формулирование правовых выводов. Данная практика формально не соответствует принципу ограниченной компетенции, который закреплен в Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг. и в Декларации об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности 1991 г. Однако отсутствие в международном праве прямого запрета на отступления от этого принципа позволило сформироваться новому стандарту компетенции международных следственных комиссий, который фактически делает их квазисудебными органами.

3. Следственная процедура не востребована государствами в качестве средства разрешения международных споров, а практика обращения к ней для разрешения международных споров является скудной. Причинами невостребованности следственной процедуры являются консенсуальная основа, предметная ограниченность малозначительными спорами, рост числа расследований, проводимых под эгидой международных организаций, а также бóльшая привлекательность для государств других средств мирного урегулирования – международного правосудия, посредничества и переговоров.

4. Международные расследования в системе ООН осуществляются посредством следственных комиссий, создаваемых для каждого конкретного случая (*ad hoc*), регулируются Уставом ООН и резолюциями Генеральной Ассамблеи, иницируются главными и вспомогательными органами, а также специализированными учреждениями. Значение следственной процедуры в системе ООН заключается в создании информационной основы для деятельности

ООН в области поддержания международного мира и безопасности, а также в легитимации (обосновании) решений органов ООН. Сбор доказательств в целях осуществления международного уголовного правосудия пока нельзя считать сформировавшейся функцией международных следственных комиссий.

5. Декларация об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности 1991 г. является основополагающим документом, который регулирует организацию и деятельность международных следственных комиссий в системе ООН. Однако существует необходимость ее обновления в связи с тем, что на практике не соблюдается правило об ограниченной компетенции следственных комиссий, а перечень компетентных органов ООН, уполномоченных инициировать международные расследования, не отражает участие в этом процессе других органов и специализированных учреждений ООН. Наиболее целесообразным решением является принятие Генеральной Ассамблеей новой Декларации ООН об установлении фактов, в которой следует:

- расширить перечень субъектов, уполномоченных на организацию международных расследований, включив в него Совет по правам человека, Верховного комиссара по правам человека, а также специализированные учреждения ООН;
- предусмотреть, что компетентные органы ООН при принятии решения об организации расследования, должны формулировать мандат комиссий по установлению фактов таким образом, чтобы исключить политизированность и наделение комиссий фактически судебными функциями;
- установить правило о том, что комиссии по установлению фактов вправе давать правовую оценку установленным фактам 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 доклада;

- выработать единые методологические стандарты установления фактов и создать централизованную базу данных о проведенных расследованиях.

6. Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов является функционально несовершенным и практически неэффективным международным органом. Задуманная как механизм обеспечения выполнения МГП, она, тем не менее, является частью системы разрешения споров. Перспективы Комиссии зависят от выбора международным сообществом одной из трех стратегий ее развития: ликвидация, сохранение status quo, реформирование. Наиболее рациональной стратегией является реформа, очертания которой проявляются в следующих тезисах:

- интеграция Комиссии в систему ООН;
- ограничение действия принципов конфиденциальности и состязательности;
- изъятие из компетенции Комиссии полномочия оказывать добрые услуги.

Область исследования соответствует пункту 1.8 «Реализация международного права», 1.30 «Международно-правовое регулирование безопасности государств и народов», 1.32 «Мирные средства разрешения международных споров» Паспорта специальности ВАК 12.00.10 – Международное право; Европейское право.

Степень достоверности результатов исследования. Полученные результаты обоснованы и подтверждены системой использованных методов научного исследования, использованием научных трудов как отечественных, так и зарубежных исследователей, полнотой нормативно-правовой и эмпирической основы исследования, точностью и корректностью цитирования международно-правовых актов и иных источников.

Апробация и внедрение результатов исследования. Диссертация подготовлена, обсуждена и одобрена на кафедре международного права МГИМО МИД России. Результаты исследования были представлены на международных научных конференциях, среди которых: XI международная научно-практическая конференция по международному гуманитарному праву «Мартенсовские чтения –

2015», Международный молодежный научный форум «Ломоносов – 2016», X Конвент Российской ассоциации международных исследований (2016), XIV Международный конгресс «Блищенковские чтения» (2017), Дни науки факультета права НИУ ВШЭ – 2017. Основные выводы, полученные по итогам диссертационного исследования, нашли отражение в шести научных публикациях диссертанта в изданиях, входящих в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (перечень Высшей аттестационной комиссии Министерства образования и науки Российской Федерации). Ряд положений диссертации нашел отражение в информационно-аналитической справке «Международно-правовые аспекты организации и деятельности международных следственных комиссий», подготовленной автором для Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Структура работы обусловлена ее содержанием, поставленными задачами. Работа написана на 166 страницах, состоит из введения, 4 глав основной части, поделенных на параграфы, заключения и списка литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении автор обосновывает актуальность диссертационного исследования международно-правового регулирования организации и деятельности международных следственных комиссий. Определены объект и предмет исследования, поставлены цель и задачи, проанализирована степень научной разработанности темы, раскрыта теоретическая, нормативно-правовая и методологическая основа исследования, дана характеристика научной новизны исследования, приведены сведения об апробации и внедрении результатов исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту.

Первая глава «Теоретические и международно-правовые основы организации и деятельности международных следственных комиссий» состоит из четырех параграфов.

В первом параграфе «Понятие обследования» раскрыто понятие обследования и его соотношение с другими формами регулируемого международным правом установления фактов. Отмечено, что в широком значении обследование представляет собой установление фактических обстоятельств событий, которые значимы для отдельных государств, международных организаций или международных органов. В этом значении обследование является содержательной стороной деятельности международных следственных комиссий. Хотя терминологически комиссии имеют различные названия, это чаще всего обусловлено не содержательными различиями в их деятельности, а традицией. В доктрине понятие «обследование» используется в узком смысле как особое средство мирного разрешения международных споров. Обследование следует отличать от инспекции и экспертизы тем, что оно направлено на выяснение фактических обстоятельств событий, которые имели место в прошлом. Ценность международных расследований в сравнении с внутригосударственными заключается в презюмируемой беспристрастности экспертов-следователей.

Во втором параграфе **«Значение и функции обследования в системе международных отношений»** показано, что международные следственные комиссии вносят ясность фактов в международные отношения, и тем самым позволяют верно применить нормы международного права к этим отношениям. Конкретные функции следственной процедуры состоят в мирном разрешении международных споров или создании для него основы, информировании международных организаций, обеспечении выполнения международных обязательств. Подробно рассмотрены содержание, история становления и соотношение функций обследования. Отмечено, что не является корректным одновременное возложение на одну следственную комиссию обязанности по выполнению функций разрешения спора и обеспечения выполнения международных обязательств.

В третьем параграфе **«Правовой статус, предметная область деятельности и компетенция международных следственных комиссий»** утверждается, что международная следственная комиссия является международным органом, не включенным в систему управления какого-либо государства, который в международных отношениях выступает от своего имени или от имени учредивших ее международной организации либо международного органа. Предметная область международных расследований включает в себя инциденты при осуществлении мореплавания, авиационные происшествия, вопросы экологического ущерба, обстоятельства совершения серьезных нарушений международного гуманитарного права, прав человека, фактические обстоятельства гуманитарных кризисов, убийств политических и общественных деятелей. Доказывается, что при проведении расследований международные следственные комиссии не ограничиваются установлением фактов. Они, как правило, наделяются широкой компетенцией и формулируют правовые выводы. Данная практика формально не соответствует принципу ограниченной компетенции, который закреплен в Гаагских конвенциях о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг. и в Декларации об установлении

фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности 1991 г. Однако сделан вывод об отсутствии в международном праве прямого запрета на отступления от этого принципа. К настоящему моменту сформировался новый стандарт компетенции международных следственных комиссий, который фактически делает их квазисудебными органами. Тем не менее, для субъектов, инициирующих расследования, сформулирована рекомендация по возможности наделять комиссии ограниченной компетенцией, направленной на установление фактов.

Четвертый параграф «Международные следственные комиссии и Российская Федерация» посвящен роли России в становлении и функционировании института международных следственных комиссий. В данном параграфе показано, что Россия внесла значительный вклад в международно-правовое регулирование организации и деятельности международных следственных комиссий. Приведены практические примеры, когда Россия выступала с инициативой проведения международных расследований, участвовала в формировании состава следственных комиссий. Перечислены случаи, при которых действия российского государства становились предметом рассмотрения международных следственных комиссий. Подчеркнута идея о том, что следственная процедура может использоваться в целях отстаивания интересов России в отношениях с другими государствами и международными организациями.

Во второй главе «Международно-правовое регулирование следственной процедуры (обследования) как способа мирного разрешения споров между государствами» проанализировано международно-правовое регулирование и практика проведения международных расследований в качестве способа мирного разрешения международных споров. Определено место обследования в системе средств мирного урегулирования споров.

В первом параграфе «Место обследования в системе мирного разрешения международных споров» показано, что международные споры не

ограничиваются разностью правовых позиций сторон, и могут касаться вопросов факта. Для устранения противоречий относительно фактических обстоятельств используются как согласительные, так и судебные средства мирного урегулирования. Следственная процедура является специализированным средством, предназначенным для разрешения споров о фактах. В отличие от согласительных следственные комиссии не имеют целью достижение соглашения между сторонами и выработку вариантов урегулирования.

Определены источники международного права, содержащие нормы о международных следственных комиссиях: Гаагские конвенции о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг., двусторонние и отраслевые многосторонние международные договоры.

Во втором параграфе «Гаагские конвенции о мирном решении международных столкновений 1899 и 1907 гг.» представлена ретроспектива становления института международных следственных комиссий и раскрыты положения указанных международных договоров. Исторически внимание к следственной процедуре на международном уровне государства обратили в конце XIX в. В 1899 г. по инициативе и при активном участии России она впервые получила международно-правовое закрепление – в Гаагской конвенции о мирном решении международных столкновений, к основным положениям которой относятся следующие: предметная ограниченность расследований спорами, «не затрагивающими ни чести, ни существенных интересов», состязательность следствия, обязанность государств сотрудничать со следственной комиссией, ограничение содержательной части доклада вопросами факта, свобода усмотрения сторон. В Гаагской конвенции 1907 г. эти положения были развиты и дополнены правами сторон и следственных комиссий, а также правилами о расследовании на месте, принципом конфиденциальности процесса расследования и документов, а также оговоркой о возможности отказа государства сотрудничать с комиссией в случае угрозы его безопасности. Практическое применение Гаагские конвенции получили при расследовании

морских инцидентов: «Гулльского инцидента» в районе Доггеровой отмели в Северном море (1904 г.), а также происшествий с судами «Тавиньяно» (1912 г.), «Тубанция» (1916 г.), «Тигр» (1917 г.). 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 крестоносец» в 1961-1962 году.

В третьем параграфе **«Двусторонние договоры, предусматривающие обследование в качестве способа разрешения споров»** показано, что 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 неофициально названы соответствующие соглашения: «Договоры Тафта (Taft Treaties)» или «Договорами 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 г. по делу об убийстве О. Летельера и Р. Моффитт.

Четвертый параграф «Отраслевые многосторонние договоры, предусматривающие обследование в качестве способа разрешения споров» посвящен анализу положений о международных следственных комиссиях в действующих многосторонних договорах, которые по отраслевому признаку можно классифицировать как договоры по международному экологическому, морскому, гуманитарному праву. К таким международным договорам автор относит: Конвенцию о праве несудоходных видов использования международных водотоков 1997 г.; Конвенцию ООН по морскому праву 1982 г.; Женевскую

конвенцию об улучшении участи раненых и больных в действующих армиях 1929 г.; Женевские конвенции 1949 г.; Конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1976 г.; а также Дополнительный протокол I к Женевским конвенциям 1949 г.

В пятом параграфе **«Современное состояние института обслеования»** автор отмечает, что в настоящее время, несмотря на обильное договорное регулирование, следственная процедура не востребована государствами, а практика обращения к ней для разрешения международных споров является скудной. При этом предлагается причинами такого положения считать консенсуальную основу, предметную ограниченность малозначительными спорами, рост числа расследований, проводимых под эгидой международных организаций, а также бóльшую привлекательность для государств других средств мирного урегулирования – международного правосудия, посредничества и переговоров.

В третьей главе **«Международно-правовое регулирование организации и деятельности международных следственных комиссий в системе Организации Объединенных Наций»** раскрыто значение международной следственной процедуры для деятельности ООН и проанализированы международно-правовое регулирование и практика организации и деятельности международных комиссий по установлению фактов, организуемых в системе ООН.

Показано историческое значение следственной процедуры для деятельности Лиги Наций. Подчеркнуто, что создание ООН стало новой вехой в развитии института международных следственных комиссий, которые стали активно использоваться при осуществлении ООН своих функций. Проанализированы вопросы проведения международных расследований в Южной Америке, Африке и Европе по инициативе региональных международных организаций. Рассмотрена процедура расследования в системе международных договоров по правам человека.

В первом параграфе «Значение международной следственной процедуры для деятельности ООН» обосновано, что неясность фактических обстоятельств является причиной и катализатором международных споров. Важную роль в решении этой проблемы играют международные следственные комиссии (комиссии по установлению фактов), организуемые в системе ООН. Они создают информационную основу для деятельности ООН в области поддержания международного мира и безопасности, а также легитимируют (обосновывают) решения органов ООН. Описаны международные расследования, которые проводились в связи с нарушениями международного гуманитарного права и прав человека на территории бывшей Югославии, Руанды, Дарфура и результаты которых убедили международное сообщество в необходимости рассмотрения этих нарушений органами международного уголовного правосудия. Несмотря на это автор приходит к выводу о том, что сбор доказательств в целях осуществления международного уголовного правосудия пока нельзя считать сформировавшейся функцией международных следственных комиссий.

Во втором параграфе «Институт международных следственных комиссий в актах ООН» подробно проанализированы положения Устава ООН об обследовании и полномочиях главных органов учреждать комиссии по установлению фактов, а также резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, в которых поднимаются вопросы использования следственной процедуры.

Сделан вывод о том, что международные расследования в системе ООН осуществляются посредством следственных комиссий, создаваемых для каждого конкретного случая (*ad hoc*), регулируются Уставом ООН и резолюциями Генеральной Ассамблеи, иницируются главными и вспомогательными органами, а также специализированными учреждениями. Отмечено, что Совет Безопасности является единственным органом ООН, который уполномочен проводить расследования напрямую Уставом ООН. Полномочия других органов, в том числе Генеральной Ассамблеи, Генерального секретаря, Совета по правам человека, Верховного комиссара по правам человека, основаны на концепции

«подразумеваемых полномочий». При этом Декларации об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности 1991 г. к компетентным органам ООН, уполномоченным на организацию международных расследований, относит только Совет Безопасности, Генеральную Ассамблею и Генерального секретаря.

Автором проведен международно-правовой анализ резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, в которых рассматривались вопросы применимости следственной процедуры в деятельности ООН. Отмечено, что Генеральная Ассамблея ООН проявляла большое внимание к проблеме установления фактов в 60-е годы XX века, что выразилось в значительном количестве резолюций, в которых рассматривался вопрос о методах установления фактов. Возвращение к этой проблематике произошло в конце 1980-х гг. Наиболее полный международно-правовой документ, регулирующий вопросы установления фактов в системе ООН, был принят в 1991 г. – Декларация об установлении фактов Организацией Объединенных Наций в области поддержания международного мира и безопасности.

Ключевыми правилами, относящимися к деятельности миссий по установлению фактов в системе ООН, исходя из положений Декларации, являются принципы сотрудничества государств, ограниченной компетенции международных следственных комиссий, ограниченного перечня субъектов, уполномоченных инициировать расследования, возложения на государства обязанностей, связанных с организацией и деятельностью международных следственных комиссий, принципы предоставления комиссиям права на конфиденциальность расследований и государствам – на представление своей позиции по рассматриваемым комиссией вопросам.

Автор приходит к выводу, что на сегодняшний день существует необходимость изменения Декларации в связи с тем, что на практике не соблюдается правило об ограниченной компетенции следственных комиссий, а перечень компетентных органов ООН, уполномоченных инициировать

международные расследования, не отражает участие в этом процессе других органов и специализированных учреждений ООН.

В третьем параграфе **«Практические аспекты организации и деятельности международных следственных комиссий в системе ООН»** проанализирована практика международных комиссий по установлению фактов, которые учреждались органами ООН. Установлено, что при учреждении комиссий имеет место тесное взаимодействие Совета Безопасности и Генерального секретаря ООН, которое соответствует двум моделям. Согласно первой, Совет Безопасности направляет запрос Генеральному секретарю об организации миссии по установлению фактов, после чего тот инициирует ее создание. Согласно второй модели, Генеральный секретарь выступает с инициативой провести расследование, после чего информирует Совет Безопасности о ходе и итогах расследования, а Совет Безопасности оказывает содействие следственной комиссии.

Прогрессирующей тенденцией является рост числа расследований, инициированных Советом по правам человека, тогда как Совет Безопасности достаточно редко использует следственную процедуру в своей деятельности. Автор приводит аргументы в пользу того, чтобы Совет Безопасности принимал более активное участие в организации следственных комиссий.

Международным расследованиям, проводимым по инициативе органов ООН присуща проблема отсутствия преемственности между комиссиями, а также единых методологических стандартов установления фактов и централизованной базы данных о проведенных расследованиях. В качестве решения автор предлагает учредить в системе ООН постоянно действующий орган по установлению фактов. Таким органом должна стать Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов.

В четвертой главе **«Международно-правовое регулирование организации и деятельности Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов»** исследовано международно-правовое регулирование

организации и деятельности Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов, определена роль и сформирован прогноз перспектив ее существования в современном международном правопорядке.

Первый параграф «История создания МГКУФ» содержит ретроспективный анализ формирования договорной основы функционирования Комиссии. Отмечено, что согласование положений статьи 90 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям сопровождалось разногласиями между государствами, что повлияло на итоговую версию статьи.

Во **втором параграфе «Действующее международно-правовое регулирование организации и деятельности МГКУФ»** проведен детальный анализ положений статьи 90 Протокола, дано грамматическое, систематическое и историческое толкование норм, регулирующих организацию и деятельность Комиссии. Установлены ключевые правила, регулирующие работу Комиссии: выборность членов на основе принципа справедливого географического представительства, их независимость от государств, наличие у Комиссии полномочия не только проводить расследования, но и оказывать сторонам добрые услуги, ограничение предмета расследований только нарушениями, совершенными во время международных вооруженных конфликтов, требование двойного согласия государств с компетенцией Комиссии, конфиденциальность расследования.

Приведены рекомендации относительно персональных качеств членов Комиссии, установлена необходимость уточнения понятия «серьезные нарушения Женевских конвенций и Дополнительного Протокола I», обоснована целесообразность исключения из компетенции Комиссии полномочия оказывать сторонам добрые услуги. Дана критическая оценка присутствию в Палате Комиссии членов *ad hoc*. Обоснована необходимость закрепления обязанности государств сотрудничать с Комиссией, а также урегулирования правового положения членов Комиссии при проведении расследований. Автор отмечает, что конфиденциальность отчетов является ключевым недостатком Комиссии.

В третьем параграфе «Проблема неэффективности и перспективы деятельности МГКУФ» проанализирована практическая сторона деятельности Комиссии и констатирована ее неэффективность. Попытка привлечь Комиссию к расследованию уничтожения госпиталя в г. Кундузе (Афганистан) в 2015 г. не увенчалась успехом, а первое расследование, проведенное Комиссией по факту гибели и ранений, причиненных сотрудникам ОБСЕ в Луганской области в 2017 г., было проведено в нарушение ст. 90 Дополнительного протокола I к Женевским конвенциям. По своим правовым характеристикам Комиссия не приспособлена к обеспечению выполнения международного гуманитарного права. Комиссия может действовать только в интересах отдельных государств, находящихся в конфликте, но не в интересах международного сообщества. Автором определены три стратегии дальнейшего функционирования Комиссии: ликвидация, сохранение *status quo*, реформирование. Последняя стратегия обосновывается как наиболее рациональная. Автор предлагает интегрировать Комиссию в систему ООН, ограничить действие принципов конфиденциальности и состязательности, а также изъять из компетенции Комиссии полномочие оказывать добрые услуги.

В **Заключении** автор подводит итоги диссертационного исследования и оценивает перспективы дальнейшей научной разработки темы.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате исследования были решены поставленные задачи, что позволило достичь цели диссертационного исследования. В работе представлены результаты комплексного анализа международно-правового регулирования организации и деятельности международных следственных комиссий, а также предложены способы его усовершенствования. Научная новизна представленного исследования выражается в положениях, вынесенных на защиту, а также в выводах и предложениях.

Тематика регулирования международным правом международных следственных комиссий сохраняет актуальность для дальнейших исследований. В частности, они могут быть посвящены практическим случаям применения следственной процедуры в системе ООН, международно-правовым оценкам деятельности комиссий по установлению фактов в сфере спорта, а также мониторингу эффективности Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора общим объемом 5,5 п.л.:

В рецензируемых научных изданиях:

1. Кудинов А.С. Есть ли будущее у Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов? // Евразийский юридический журнал. – 2015. – № 12 (91). – С. 70-72 (0,4 п.л.).

2. Кудинов А.С. Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов: действующее регулирование и причины бездействия // Международное право и международные организации / International Law and International Organizations. – 2016. – № 2. – С.166-179 (1 п.л.).

3. Кудинов А.С. Компетенция Международной гуманитарной комиссии по установлению фактов в контексте уничтожения госпиталя в Кундузе // Московский журнал международного права. – 2016. – № 1 (101). – С. 124-133 (0,8 п.л.).

4. Кудинов А.С. Совершенствование установления фактов в системе ООН // Евразийский юридический журнал. – 2016. – № 8 (99). – С. 64-69 (1 п.л.).

5. Кудинов А.С. Комиссия Х. Тальявини и пределы компетенции международных следственных комиссий // Российский юридический журнал. – 2017. – № 3 (114). – С. 26-38 (1 п.л.).

6. Кудинов А.С. Обследование (следственная процедура) в системе мирного разрешения международных споров // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. – 2018. – № 2. – С. 31-44 (1,1 п.л.).

В прочих научных изданиях:

Кудинов А.С. Международная гуманитарная комиссия по установлению фактов: причины бездействия и перспективы // Российский ежегодник международного права. Специальный выпуск. – 2015. – С. 73-86 (0,3 п.л.).